

# CAPITOLO VII

## IL SISTEMA DI CONTABILITÀ FINANZIARIA

**SOMMARIO:** 1. Il principio di competenza finanziaria potenziata. – 1.1. La funzione autorizzatoria della contabilità finanziaria. – 1.2. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio. – 2. La gestione dell'entrata e della spesa. – 3. La gestione delle entrate. – 3.1. L'accertamento. – 3.2. La riscossione e il versamento dell'entrata. – 4. La gestione della spesa. – 4.1. L'impegno. – 4.2. Liquidazione, ordinazione e pagamento. – 5. La contabilizzazione delle principali entrate. – 5.1. Le entrate correnti. – 5.2. Le entrate in conto capitale. – 5.3. Le entrate da indebitamento. – 5.4. Le operazioni di finanza derivata. – 5.5. Le cartolarizzazioni e le operazioni di leasing finanziario. – 5.6. Le concessioni di finanziamenti. – 5.7. La concessione di garanzie personali. – 5.8. Le anticipazioni di cassa. – 5.9. La contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati. – 6. Il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE). – 6.1. Il FCDE nel bilancio di previsione. – 6.2. La verifica di congruità del FCDE nel corso dell'esercizio. – 6.3. Il FCDE nel rendiconto consuntivo. – 7. La contabilizzazione delle principali spese. – 7.1. Le spese di personale. – 7.2. Gli acquisti di beni e servizi. – 7.3. I trasferimenti correnti. – 7.4. Le altre spese correnti. – 7.5. Le spese di investimento. – 8. I servizi per conto di terzi e le partite di giro. – 9. Il fondo pluriennale vincolato (FPV). – 9.1. Il fondo pluriennale vincolato nel bilancio preventivo e nel rendiconto. – 9.2. La gestione del fondo pluriennale vincolato. – 9.3. Fondo pluriennale ed entrate vincolate.

### 1. IL PRINCIPIO DI COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA.

Il *principio della competenza* definisce, in un sistema contabile di tipo finanziario, il **criterio di attribuzione dei valori contabili ad un predeterminato esercizio.**

In particolare, la *competenza economica* individua la **pertinenza dei costi e dei ricavi** a un determinato esercizio, mentre la *competenza finanziaria* individua **l'esercizio di imputazione al bilancio delle entrate e delle spese.**

L'**Allegato n. 1** al d.lgs. 118/2011 (come di modificato dal D.M. MEF 1° marzo 2019, di aggiornamento dei principi contabili generali e applicati), ha *ridefinito* il predetto principio in termini di **competenza finanziaria c.d. potenziata** (cfr. Principio generale n. 16), mentre l'**Allegato n. 4/2** al d.lgs. cit. ne *disciplina* le *modalità applicative* con riferimento alle singole fattispecie di entrata e di spesa.

Il principio generale n. 16 dispone, in particolare, che **“tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è**

**perfezionata, con imputazione all'esercizio** in cui l'obbligazione viene a **scadenza**. È in ogni caso, fatta salva la **piena copertura finanziaria** degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati".

La declinazione del principio in termini di competenza finanziaria c.d. potenziata ha comportato, pertanto, che l'individuazione dell'esercizio di imputazione delle entrate e delle spese abbia, come riferimento, non più l'insorgenza, ma la **scadenza dell'obbligazione giuridica** sottostante, ossia il momento della sua **esigibilità**, fermo restando la necessità di registrare l'operazione nelle scritture contabili già quando l'obbligazione *sorge*, ossia al momento del perfezionamento secondo le regole giuridiche di diritto civile.

A tal fine, il principio distingue, a fini contabili, i seguenti tre momenti di un'obbligazione giuridica:

- la **nascita** (quando si perfeziona), che *individua* il momento in cui l'ente locale deve *registrare l'operazione nelle scritture contabili*;
- la **scadenza** (quando il credito o il debito diviene esigibile), che *individua l'esercizio di imputazione al bilancio* (competenza finanziaria) dell'entrata o della spesa;
- l'**estinzione**, attraverso l'incasso o il pagamento (o la cancellazione del credito o del debito per altre motivazioni), che *produce la registrazione contabile in termini di cassa* (o l'eliminazione dei residui attivi o passivi dalle scritture contabili e dal bilancio).

L'adozione della *competenza finanziaria potenziata* attribuisce quindi rilevanza anche alla **dimensione temporale** delle obbligazioni giuridiche, cercando di rafforzare la programmazione di bilancio e la pianificazione pluriennale di politiche, obiettivi e risorse.

In particolare, i bilanci non si limitano più a rappresentare le *decisioni di entrata e di spesa*, ma *evidenziano anche i tempi di attuazione* delle singole operazioni contabili (grazie, come si vedrà, al nuovo, e conseguente, istituto contabile del fondo pluriennale vincolato).

## 1.1. LA FUNZIONE AUTORIZZATORIA DELLA CONTABILITÀ FINANZIARIA.

Il *sistema contabile* delle pubbliche amministrazioni e, fra queste, degli enti locali, *deve rappresentare le modalità di raccolta e le scelte di impiego delle risorse pubbliche* a favore dei bisogni della collettività (tendenzialmente illimitati), garantendo sia *l'equilibrio finanziario* che quello *economico*, nonché l'utilizzo

efficiente ed efficace delle risorse.

In particolare, la *contabilità finanziaria* è caratterizzata dalla capacità di:

- *consentire l'analisi dei flussi delle risorse monetarie* sotto il duplice profilo della *provenienza* e della *destinazione*, in modo da *garantire nel tempo l'equilibrio* tra entrate e spese;
- *assicurare* che la *gestione* si svolga *nel rispetto degli indirizzi* definiti dall'organo decisionale in merito all'allocazione delle risorse, *attraverso la funzione autorizzatoria che vincola, ex-ante, le decisioni di spesa agli stanziamenti di bilancio, costituenti il limite massimo alla possibilità di spendere*, con riferimento a specifici oggetti o finalità.

La funzione autorizzatoria risulta **rafforzata** dall'adozione della *classificazione funzionale* del bilancio per *missioni e programmi*, che attribuisce rilevanza, nel processo di *allocazione delle risorse pubbliche*, alle *politiche di settore* e agli *obiettivi*.

Pertanto, per gli **enti in contabilità finanziaria**, gli stanziamenti del bilancio di previsione non svolgono solo una funzione di programmazione della gestione e di verifica dei relativi equilibri, ma, attraverso l'imposizione di un **limite massimo alla possibilità di spendere**, con riferimento ad un *determinato esercizio e per singole voci di spesa*, garantiscono, altresì, che la gestione si svolga *nel rispetto degli indirizzi definiti* dall'organo politico-amministrativo deputato ad approvare il bilancio (il consiglio, nel caso degli enti locali).

## LA GIURISPRUDENZA PIÙ SIGNIFICATIVA

### IL PRINCIPIO DI COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA

#### **Attuazione della competenza finanziaria potenziata:**

– Corte dei conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 159/2019/PRSE;

#### **Funzione autorizzatoria della contabilità finanziaria:**

– Corte dei conti, SRC Campania, deliberazione n. 162/2018/PAR;

– Corte dei conti, SRC Valle D'Aosta, deliberazione n. 11/2018/PRSE;

#### **Transito degli enti locali alla contabilità finanziaria potenziata:**

– Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazioni nn. 22/2016/INPR, 4/2015/INPR, 31/2015/INPR e 32/2015/INPR;

– Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, sentenza n. 70/2015/El.

## 1.2. IL RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO.

All'interno di un sistema di contabilità finanziaria, l'approvazione del bilancio di previsione, e relative variazioni, ha, come detto, funzione giuridico-autorizzatoria della spesa (e delle entrate da indebitamento). Si parla, pertanto, di "debiti fuori bilancio" quando emergono solo passività, derivanti o meno da eventi sopravvenuti all'approvazione dei documenti contabili, ed in questi ultimi non considerati (nemmeno in eventuali fondi per rischi e oneri) ovvero obbligazioni e debiti formati in violazione dei procedimenti (impegni) di spesa.

Nel caso degli enti locali, il loro riconoscimento, di competenza del Consiglio comunale (in simmetria con il potere a quest'ultimo organo attribuito in materia di bilancio di previsione, relative variazioni e rendiconto) è consentito per le cinque ipotesi espressamente individuate dall'art. 194 TUEL<sup>1</sup>.

Queste ultime, invero, hanno fra di esse pochi elementi in comune e, in alcuni casi, anche l'assenza del presupposto della genesi dell'obbligazione al di fuori delle autorizzazioni concesse, da parte dell'organo politico, in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Infatti, solo la lett. e) dell'art. 194 TUEL (*"acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito*

---

<sup>1</sup> L'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 dispone quanto segue:

1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. (726)

2. Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.

dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza") contempla una fattispecie che, sicuramente, ha avuto fonte al di fuori delle autorizzazioni alla spesa concesse in sede di bilancio di previsione.

Invece, quelle di cui alle lett. b), c), e d) traggono origine da una, nuova, decisione di spesa discrezionalmente assunta dal consiglio dell'ente locale, che, come tale, incide sul bilancio di competenza dell'esercizio di "riconoscimento", all'interno del quale deve trovare le necessarie coperture.

Infine, anche quella di cui alla lettera a) ("*pagamenti derivanti da sentenze esecutive*") potrebbe non necessitare di alcun reperimento di risorse "*fuori bilancio*", nel caso in cui l'ente locale abbia preventivamente costituito un adeguato fondo per passività potenziali (ex art. 167, comma 3, TUEL)<sup>2</sup>.

In alcune delle ipotesi ora riferite, pertanto, un eventuale formale riconoscimento ai sensi dell'art. 194 TUEL, non richiedendo il reperimento di risorse "*fuori dal bilancio*" preventivamente autorizzato, non impatta sugli equilibri dell'ente locale (né vi è incidenza anche nel caso, patologico, di cui alla lett. e) dell'art. 194 TUEL, se il finanziamento del debito riconosciuto è effettuabile mediante mere variazioni compensative al bilancio). Tuttavia, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, l'esistenza o meno di un adeguato accantonamento al fondo spese o rischi futuri non costituisce un elemento di discriminare per determinare se si è in presenza o meno di un debito fuori bilancio, ma solo lo strumento che consente di fornire le necessarie coperture<sup>3</sup>.

Va ricordato, in proposito, che, a differenza della disciplina vigente fino a pochi anni fa, la procedura del riconoscimento dei debiti fuori bilancio non consente più

---

<sup>2</sup> La giurisprudenza contabile ha dubitato, infatti, in alcuni casi, circa l'inclusione fra le ipotesi necessitanti di un riconoscimento formale del debito, della fattispecie in cui l'ente abbia già assunto, in precedenza, un regolare impegno di spesa (per esempio, non pagato in attesa dell'esito del contenzioso), visto che, in tal caso, non vi sarebbe un "*debito fuori bilancio*" da riconoscere (cfr. Corte conti, SRC Liguria, deliberazione n. 37/2018/PAR).

A tale situazione è assimilabile quella in cui il precedente impegno di spesa sussista, ma palesi un importo inferiore rispetto a quello necessario per procedere al pagamento (come quantificato all'esito del procedimento di "*liquidazione*"). In questo caso la giurisprudenza contabile, per distinguere le fattispecie, ha utilizzato la locuzione di mere "*passività pregresse*", che, come tali, non richiederebbero l'attivazione del procedimento di riconoscimento di debito, ma la sola integrazione dell'impegno originario (nonché, per gli enti territoriali, al verificarsi dei relativi presupposti, l'applicazione dei punti n. 5.2, lett. h) e n. 9.1 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (cfr. Corte dei conti, SRC Emilia-Romagna, deliberazioni n. 236/2013/PAR e n. 311/2012/PAR)

<sup>3</sup> Può farsi rinvio, per esempio, a C. conti, SRC Lombardia, deliberazione n. 265/2017/PAR e id. n. 326/2017/PAR; SRC Puglia, deliberazione n. 122/2016/PRSP e id. n. 80/2017/PAR.

agli enti locali l'ampio utilizzo di risorse aggiuntive o straordinarie<sup>4</sup>.

Pertanto, al momento, in attesa di una rivisitazione della disciplina (che distingue le ipotesi in cui il debito si è formato al di fuori delle procedure amministrative e contabili prescritte dall'art. 191 TUEL dalle altre), l'imposizione dell'adozione di un'apposita deliberazione di riconoscimento da parte del consiglio dell'ente locale (eccetto che per la fattispecie di cui alla lett. e) dell'art. 194 TUEL) assolve, principalmente, alla funzione di rendere evidente le scelte amministrative effettuate (in conformità alle fattispecie elencate dalla norma), imponendo, altresì, la comunicazione alla Procura regionale della Corte dei conti, al fine di permettere la valutazione della ricorrenza di danni erariali. L'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, prescrive, infatti, che *"i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente procura della Corte dei conti"*<sup>5</sup>.

Per quanto concerne, nello specifico, il riconoscimento di debiti fuori bilancio per acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole contabili (artt. 194, lett. e), e 191, commi 1, 2 e 3, TUEL), va premesso che gli enti locali (come tutte le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria) possono effettuare spese solo previo impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione (e attestazione della relativa copertura finanziaria). Inoltre, nel caso di spese riguardanti somministrazioni, forniture, appalti o prestazioni professionali, il responsabile del procedimento deve comunicare al destinatario, contestualmente all'ordinazione della prestazione, le informazioni relative all'impegno (da riportare, poi, nella successiva fattura). Il contraente terzo, in mancanza di tale comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione.

La particolare forza precettiva di tale disciplina non si limita, tuttavia, nel caso

---

<sup>4</sup> Come i mutui anche a copertura di spese correnti, possibilità venuta meno con l'art. 41 della legge 448/2001, o i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili, concessa in precedenza dal combinato disposto degli art. 194, comma 3, e 193, comma 3, del TUEL, ora limitata alla copertura dei soli debiti di parte capitale dall'art. 1, comma 444, della legge 228/2012.

<sup>5</sup> Nella prassi si rilevano, infatti, tre macro-categorie di debiti: 1) riconosciuti e finanziati; 2) in corso di riconoscimento (noti all'amministrazione, ma non ancora riconosciuti con formale delibera di consiglio); 3) riconosciuti (con delibera di consiglio), ma non ancora finanziati. L'avvenuto riconoscimento in assenza di copertura potrebbe richiedere, al fine di reperire le risorse necessarie, il ricorso ad un piano di rateizzazione triennale (artt. 188 e 194 TUEL), alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ex art. 243-bis TUEL, o, in difetto, condurre al dissesto, ex art. 244 TUEL Sezione delle autonomie (cfr., per esempio, deliberazione n. 6/INPR), a verificare che i debiti fuori bilancio siano, oltre che riconosciuti, anche finanziati.).