

Concorso

300 MAECI

145

**Funzionario
amministrativo,
contabile e consolare**

MANUALE + QUIZ

per la **PROVA SCRITTA**

NLD
CONCORSI

Capitolo 1

Definizione e nozioni fondamentali di contabilità pubblica

SOMMARIO:

1. La nozione di contabilità pubblica. - 2. Bilancio di previsione e bilancio (o conto) consuntivo. - 3. I criteri di redazione dei bilanci: competenza e cassa. - 4. Bilancio economico e bilancio finanziario. - 5. Bilancio a legislazione vigente e bilancio a politiche invariate. - 6. Autonomia contabile e autonomia finanziaria. - 7. Gli indicatori economici: PIL e PNL. - 8. I valori differenziali: *deficit* e debito pubblico.

1. La nozione di contabilità pubblica

Nel fornire una prima definizione della materia della **contabilità pubblica**, è utile distinguerla da altre branche del diritto pubblico che risultano a questa affini.

Viene in primo luogo in rilievo la **finanza pubblica** (o **diritto finanziario**), da intendersi come l'insieme delle norme giuridiche di vario livello (costituzionale, primario e secondario) che stabiliscono le modalità di reperimento delle risorse economiche da destinare al finanziamento della spesa pubblica e le forme e le modalità di effettivo e concreto stanziamento di queste stesse risorse per il perseguimento di obiettivi di pubblico interesse.

All'interno della materia, piuttosto ampia, così delimitata si individuano due partizioni più circoscritte, costituite dal **diritto tributario** e, per l'appunto, dalla **contabilità pubblica**.

Il **diritto tributario**, anche denominato **diritto fiscale**, è dato dall'insieme delle norme che disciplinano la principale fonte di entrate di uno Stato moderno, rappresentata dal **gettito fiscale**, individuando i fatti che giustificano il prelievo tributario, nonché le regole volte a disciplinare i poteri di accertamento e di riscossione, nonché eventualmente di esecuzione coattiva, dei tributi accertati.

La **contabilità pubblica**, dal canto suo, può invece definirsi come il complesso delle norme giuridiche che regolano le modalità di **acquisizione, conservazione e impegno delle risorse pubbliche** anzidette, assicurando la **predeterminazione, registrazione e rendicontazione di tutte le operazioni di entrata e di spesa** poste in essere dai soggetti preposti alla gestione delle medesime risorse e definendo le **responsabilità** assunte da questi ultimi.

Nell'ambito della macrocategoria della contabilità pubblica può poi ulteriormente distinguersi tra:

- **contabilità di Stato**, relativa alla disciplina delle attività sopra descritte poste in essere dalle **Amministrazioni statali**, dagli **enti pubblici nazionali** e dai **oggetti a questi assimilati**;
- **contabilità degli enti territoriali decentrati**, che invece guarda alla gestione delle entrate e delle spese proprie di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, nonché delle entrate e delle spese a questi devolute dal bilancio statale.

2. Bilancio di previsione e bilancio (o conto) consuntivo

Il principale strumento tecnico-giuridico attraverso il quale si assicura la regolare tenuta dei conti e la regolare gestione delle risorse dei soggetti pubblici deve individuarsi nel **bilancio**. Quest'ultimo può definirsi come un "**documento contabile**", recante una **rappresentazione ordinata e organizzata per categorie** di tutte le voci di entrata e di spesa relative a un determinato ente

pubblico, in un preciso **intervallo di tempo**, con indicazione altresì dei **saldi** (o **risultati differenziali**) tra operazioni di segno opposto.

L'intervallo di tempo preso a riferimento è costituito dall'**anno finanziario**. Quest'ultimo coincide, nell'ordinamento italiano, con l'**anno solare**, delimitato secondo il **calendario gregoriano** (1° gennaio - 31 dicembre di ogni anno).

Tuttavia, si tratta, anche in questo caso, di una scelta convenzionale e non di una necessità logica o pratica. A titolo esemplificativo, i sistemi anglosassoni di contabilità pubblica definiscono l'anno finanziario in maniera differente, facendolo coincidere, nel caso del Regno Unito, con il periodo che va dal 1° aprile al 31 marzo dell'anno successivo e, nel caso degli Stati Uniti d'America, con il periodo compreso tra il 1° ottobre e il 31 settembre dell'anno successivo.

Sul piano funzionale, occorre distinguere tra:

- **bilancio di previsione**, redatto e approvato prima dell'inizio dell'anno finanziario cui si riferisce, salvo che sia intervenuta la "gestione provvisoria". Esso è volto a **prefigurare l'andamento della gestione delle risorse economiche e finanziarie nel periodo preso in considerazione**, fissando gli obiettivi relativamente alle entrate nonché veri e propri limiti (o "tetti") in relazione alle spese;
- **bilancio (o conto) consuntivo**, viceversa redatto e approvato dopo la conclusione dell'anno finanziario. Esso contiene una rendicontazione delle operazioni di entrata e di spesa realizzatesi nel periodo di riferimento, fornendo così informazioni utili al fine di correggere le previsioni effettuate per l'anno finanziario in corso e di determinare le risorse a disposizione per i periodi successivi.

I due diversi bilanci qui esaminati sono dunque espressione di funzioni completamente diverse:

- il **bilancio di previsione** assolve a una funzione *lato sensu* "**autorizzatoria**", nel senso che abilita i soggetti preposti alla gestione delle risorse pubbliche a compiere le operazioni ivi prefigurate;
- il **bilancio consuntivo**, invece, rientra nell'attività, anch'essa intesa in senso lato, di "**controllo**" dell'andamento dei soggetti pubblici cui il bilancio si riferisce, consentendo di verificare la corrispondenza o meno dei risultati effettivamente raggiunti rispetto agli obiettivi prestabiliti.

3. I criteri di redazione dei bilanci: competenza e cassa

Si è detto che il bilancio, sia esso di previsione o consuntivo, rappresenta in maniera ordinata e razionale i **dati contabili** di un determinato ente pubblico, attinenti alle sue entrate e alle sue spese. Tuttavia, l'insieme dei dati ricompresi in questo documento contabile può variare anche sensibilmente a seconda del **criterio di redazione** che si presceglie.

In particolare, si deve alla branca della **economia aziendale** l'individuazione di una serie di criteri di ordinazione e classificazione delle operazioni contabili tra loro alternativi, quali:

- il **criterio di cassa**, che porta a includere nel bilancio tutte e sole le operazioni che abbiano dato luogo a una "**regolazione economica**", vale a dire a una diminuzione ovvero a un incremento delle risorse monetarie e patrimoniali a disposizione dell'ente pubblico cui il bilancio si riferisce. Pertanto, saranno inserite nel bilancio redatto secondo questo criterio soltanto le entrate effettivamente incassate e le spese effettivamente erogate. Si tratta del criterio certamente più semplice e che, proprio per questa ragione, assicura la **maggiore trasparenza del bilancio**. Tuttavia, esso porta a rappresentare un quadro piuttosto "**parziale**", non tenendo conto di quelle entrate e di quelle spese che, sebbene

non ancora definite attraverso un effettivo pagamento, debbano comunque reputarsi certe o caratterizzate da un elevato livello di probabilità;

- il **criterio di competenza economica**, il quale guarda a **tutte le operazioni di entrata e di spesa definite o che saranno verosimilmente definite** nell'anno finanziario in questione, a prescindere dalla loro effettiva "regolazione economica".

Tale criterio risulta maggiormente complesso, in quanto richiede di effettuare delle "valutazioni", in termini di probabilità, sull'effettivo adempimento, ad opera dei terzi, delle obbligazioni corrispondenti alle entrate rappresentate e sull'effettivo sostenimento di una certa spesa. A fronte di una **maggiore incertezza** e, perciò, di una **minore trasparenza**, tale criterio consente di avere un quadro più completo della situazione economica e finanziaria dell'ente, prendendo in considerazione anche i crediti non ancora riscossi e i debiti non ancora adempiuti. Questi ultimi, in un sistema economico aperto e di mercato, costituiscono la parte preponderante, rispettivamente, dell'attivo e dell'esposizione debitoria dell'ente stesso;

- il **criterio di competenza giuridica**, che valorizza, al pari del criterio di competenza economica, le operazioni definite a prescindere dalla loro regolazione economica, ma solo nella misura in cui esse **abbiano dato luogo a un impegno di spesa ovvero a un accertamento dell'entrata rilevanti e vincolanti alla stregua delle norme giuridiche di contabilità pubblica**.

In sintesi, tale criterio condivide le criticità e gli aspetti positivi del criterio di competenza economica, ma, a differenza di questo, sottopone l'iscrizione in bilancio di una certa posta, attiva o passiva, al **preventivo vaglio** dei soggetti chiamati ad assumere gli impegni di spesa e ad accertare le entrate nell'ambito dell'organizzazione dell'ente. Si assicura così una maggiore **trasparenza** del bilancio e, soprattutto, la "**accountability**", presidiata da specifiche forme di responsabilità giuridica, delle scelte e delle valutazioni ivi operate. Non a caso, mentre il criterio di competenza economica viene generalmente impiegato dalle imprese o comunque dai soggetti privati, il criterio di competenza giuridica è tipicamente utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni e dagli enti pubblici, perlomeno nel quadro dell'ordinamento di contabilità italiano.

4. Bilancio economico e bilancio finanziario

Un'ulteriore fondamentale distinzione è quella che corre tra:

- **bilancio economico**, nel quale sono riportate tutte le operazioni e le attività suscettibili di incidere sul risultato della gestione nell'anno finanziario di riferimento, contribuendo a determinare un utile ovvero una perdita, ancorché per esse **non sia individuabile uno specifico corrispettivo monetario**.

A titolo esemplificativo, può pensarsi al **know how**, inserito nell'attivo dei bilanci di molte imprese private, che esprime il valore di conoscenze tecnico-scientifiche o di modelli di organizzazione di cui il titolare dell'attività d'impresa disponga in via esclusiva. Ancora, può pensarsi alle "**quote di ammortamento**" dei beni strumentali, che consente di ripartire, anno per anno, la spesa sostenuta per l'acquisto di tali beni, in proporzione al deperimento e alla obsolescenza legati al trascorrere del tempo;

- **bilancio finanziario**, che registra, ancorché eventualmente in termini di competenza, le sole operazioni di entrata e di spesa idonee a dar luogo a una "**regolazione monetaria**" e, quindi, a un incremento ovvero a una diminuzione dello *stock* di risorse finanziarie a disposizione dell'ente considerato.

La seconda tipologia di bilancio è tipica delle Amministrazioni pubbliche, le quali, non svolgendo un'attività di produzione o di scambio di beni o servizi sul mercato, hanno unicamente l'esigenza di monitorare i "**flussi finanziari**", in entrata e in uscita, suscettibili di essere destinati alla

copertura della **spesa pubblica**. Al contrario, le imprese private, svolgendo un'attività *lato sensu* produttiva, necessitano di conoscere il valore attualmente destinato alla produzione, onde poter effettuare le proprie **scelte di investimento**.

5. Bilancio a legislazione vigente e bilancio a politiche invariate

Un'ulteriore importante distinzione, che riguarda le modalità di redazione del **bilancio di previsione**, è quella tra:

- **bilancio a legislazione vigente**, che registra le sole operazioni finanziarie, di entrata e di spesa, **attuative delle norme in vigore** al momento della sua formazione e approvazione. Tale rappresentazione assicura certamente una maggiore **trasparenza** e verificabilità dei dati riportati, ma offre un **quadro soltanto parziale** dell'andamento della gestione finanziaria dell'ente pubblico considerato, non tenendo conto né degli **effetti prodotti da impegni già assunti**, sul piano interno o internazionale, ma non ancora tradottisi in specifiche disposizioni normative, né degli **atti in scadenza**. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle maggiori spese derivanti da accordi internazionali conclusi ma non ancora recepiti da atti normativi interni;
- **bilancio a politiche invariate**, che rappresenta invece le **politiche di entrata e di spesa** stabilite dal decisore politico, anche ove esse richiedano **modifiche del quadro normativo attualmente vigente**. Una siffatta modalità di redazione del bilancio risulta maggiormente **completa e realistica**, riducendo il rischio di successive variazioni e rettifiche nel corso dell'esecuzione del bilancio stesso, ma poggia su un **criterio del tutto arbitrario** e privo di un fondamento normativo certo, potendo con ciò risultare **scarsamente attendibile**.

Le ragioni da ultimo esposte, in una con il **principio di legalità**, sia pure relativa, dell'azione amministrativa e delle prestazioni patrimoniali imposte, ricavabile dagli **artt. 23 e 97 cost.**, ha indotto il legislatore italiano a optare per la prima soluzione, imponendo l'adozione, un tempo preventiva e oggi contestuale, delle modifiche normative necessarie a fondare le politiche di entrata e di spesa indicate nel bilancio.

6. Autonomia contabile e autonomia finanziaria

Giunti a questo punto, occorre puntualizzare che la redazione del bilancio, nonché la sottesa attività di registrazione e rendicontazione delle operazioni attive e passive ivi rappresentate, richiede che l'ente che provvede a ciò sia dotato di un certo grado di **autonomia**, vale a dire di una certa **capacità di autoregolazione**.

A prescindere dalla **persona giuridica Stato**, per definizione dotato di poteri sovrani e, quindi, di assoluta libertà nella determinazione dei propri fini, fatti salvi soltanto i limiti derivanti dalla Costituzione e, oggi, dall'ordinamento dell'Unione europea, per tutti gli enti e soggetti pubblici abilitati alla redazione di un proprio bilancio si distinguono due differenti tipologie di autonomia:

- **autonomia contabile**, che implica la **capacità di determinare la destinazione delle risorse economiche e finanziarie attribuite**, anno per anno, da un altro ente titolare di un potere di controllo o comunque di supremazia;
- **autonomia finanziaria**, che, in aggiunta all'autonomia contabile, presuppone la **disponibilità**, da parte dell'ente considerato, **di risorse economiche e finanziarie di propria pertinenza**, istituite dall'ente stesso o comunque attribuite con carattere di stabilità, con possibilità di incidere, attraverso la propria attività, se non sull'*an* perlomeno sul *quantum* di tali risorse.

L'autonomia contabile, in una prospettiva di "**decentramento amministrativo**" e di responsabilizzazione dei funzionari e dirigenti pubblici a tutti i diversi livelli, ha visto estendersi notevolmente, negli ultimi anni, il novero dei soggetti interessati.

Al contrario, l'autonomia finanziaria continua a rappresentare un'eccezione nell'ambito dell'organizzazione amministrativa statale, costituendo invece un attributo tipico degli enti territoriali, specie a seguito della **riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione**.

7. Gli indicatori economici: PIL e PNL

Le scelte operate in sede di redazione del bilancio, in termini di individuazione delle entrate e di allocazione delle risorse tra le diverse voci di spesa, devono necessariamente tenere conto dell'andamento del c.d. "**ciclo economico**", vale a dire dell'insieme delle operazioni di produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi, a sua volta stimato in relazione a un'unità di tempo generalmente coincidente con il suddetto **anno finanziario**.

A tal fine, si assumono come parametri due indicatori economici fondamentali:

- il **Prodotto interno lordo (PIL)**, che corrisponde alla sommatoria, al lordo degli ammortamenti, dei valori dei "**beni e servizi finali**" prodotti, importati o esportati nella predetta unità di tempo all'interno di un determinato ambito territoriale, solitamente coincidente con quello dello Stato. Non entrano nel computo i cc.dd. "**beni e servizi intermedi**", i quali vengono impiegati per la produzione dei suddetti beni e servizi finali e il cui valore è quindi ricompreso nel valore di questi ultimi.

A seconda del metodo di calcolo del valore in discorso, si distingue tra:

1. **PIL nominale**, che esprime il valore dei beni e servizi ai "**prezzi correnti**" nel mercato, comprensivi quindi **dell'inflazione**;
2. **PIL reale**, che invece viene **depurato dall'inflazione**, esprimendo quindi il livello di produzione sulla base di valori costanti nel tempo, che consentono di operare raffronti intertemporali maggiormente attendibili.

A seguito dell'entrata in vigore del **Sistema europeo dei conti economici nazionali e regionali** (c.d. **SEC 2010**), adottato con **Reg. 2013/549/Ue**, nel computo del PIL nazionale degli Stati membri dell'Unione europea si tiene conto anche del c.d. "**PIL cattivo**", vale a dire del valore dei proventi delle attività che possano considerarsi a vario titolo **illegali**. Vengono in rilievo, nello specifico, tre diverse tipologie di attività:

1. le "**attività illegali in senso stretto**", consistenti in operazioni di scambio o di produzione **vietate dall'ordinamento nazionale**, ma che siano concluse tra **parti entrambe consenzienti**. Si pensi, a titolo esemplificativo, al traffico di droga o alla prostituzione;
 2. "**attività sommerse**", coincidenti con operazioni di per sé legali, **che non vengono tuttavia dichiarate nelle forme previste dalla legge**, al fine di sottrarsi a controlli od obblighi, quali soprattutto quelli di natura fiscali (cc.dd. "**attività in nero**");
 3. "**attività informali**", consistenti in attività commerciali di produzione e scambio **non contabilizzate né registrate** nelle forme imposte dall'ordinamento;
- il **Prodotto nazionale lordo (PNL)**, che si ottiene aggiungendo al valore complessivo del PIL le **rimesse operate dai lavoratori nazionali** che prestino la loro attività all'estero e i redditi generati dagli **investimenti esteri** e sottraendo l'importo delle **rimesse effettuate dai lavoratori stranieri** e dei **redditi generati dall'investimento di capitali esteri**. Tale indicatore fornisce un quadro maggiormente realistico della ricchezza effettivamente disponibile per un determinato sistema economico.

Ad ogni modo, il **PIL** rappresenta l'indicatore generalmente preso come riferimento, anche e soprattutto al fine di verificare il rispetto dei vincoli, esterni ed europei, di finanza pubblica.

Tale impostazione è stata criticata da alcuni economisti, dal momento che il PIL non tiene conto

del **valore sociale** di fattori che non producono un immediato ritorno monetario, quali ad esempio l'educazione e la formazione culturale, e, per converso, del **disvalore sociale** di fattori che incidono in senso negativo sul benessere della collettività, come ad esempio l'inquinamento ambientale.

A fronte di tali considerazioni, il **CNEL** e l'**ISTAT** hanno elaborato, nel 2013, un rapporto nel quale hanno individuato un nuovo indicatore, denominato **BES**, acronimo di **benessere equo e sostenibile**, che tiene conto dei predetti fattori. Tuttavia, esso ha assunto, sinora, un valore meramente statistico.

A partire dal 2017, un sottoinsieme di è entrato a far parte del ciclo della programmazione economica, come previsto dalla l. 4 agosto 2016, n. 163.

8. I valori differenziali: *deficit* e debito pubblico

Nella rappresentazione contabile dell'andamento di un determinato sistema economico e dei soggetti pubblici che agiscono nell'ambito di esso assumono assoluta centralità i cc.dd. "**valori differenziali**", che indicano i **saldi tra attività e passività** registrate nel corso dell'anno finanziario. I principali valori differenziali, suscettibili di molteplici declinazioni a seconda dei valori presi in considerazione, sono:

- il **deficit pubblico** (o **disavanzo pubblico**), che rappresenta, in prima approssimazione, l'eventuale eccedenza della spesa pubblica rispetto alle risorse a disposizione dell'ente considerato.
Il *deficit* produce, quale sua necessaria conseguenza, un **indebitamento** dell'ente stesso, vale a dire la necessità di ricorrere al mercato del credito e/o ai mercati finanziari al fine di reperire le risorse necessarie a colmare il predetto *deficit*;
- il **debito pubblico**, che è dato dalla somma algebrica degli importi che l'ente pubblico in questione è tenuto a restituire, a titolo di sorte capitale, interessi e spese, ai soggetti che abbiano sottoscritto i **titoli di debito** emessi nei mercati finanziari al fine di colmare il predetto *deficit*.
Il "**debito pubblico**" deve essere tenuto distinto dal c.d. "**debito aggregato**", dato dalla sommatoria tra il primo e il c.d. "**debito privato**", costituito dall'insieme dei debiti contratti dai soggetti privati. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai mutui contratti per l'acquisto di abitazioni ovvero ai contratti di apertura di credito volti a finanziare attività imprenditoriali. Il "debito aggregato" esprime quindi la "**esposizione debitoria complessiva**" di un determinato "**sistema Paese**".