



MARCO TERZI

LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI

Un panorama in continua evoluzione

*Aggiornato con la legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024)
e il XVIII correttivo della Riforma Contabile (D.M. del 13/02/2025)*

Basato sul materiale di studio e con la prefazione di Marco Allegretti



LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI

Un panorama in continua evoluzione

Marco Terzi

Aggiornato con la legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024)
e il XVIII correttivo della Riforma Contabile
(D.M. del 13/02/2025)

Basato sul materiale di studio e con la prefazione di
Marco Allegretti



La contabilità degli enti locali

Di Marco Terzi

© 2025 Publikा S.r.l.

Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana (MN)

info@publika.it

www.publika.it

I diritti di riproduzione, traduzione, memorizzazione e adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (analogico e/o digitale) sono riservati in tutti i paesi.

Copertina: elaborazione su immagine da Freepik.com

I edizione

Finito di stampare nel mese di marzo 2025. Edizione digitale



Sommario

Prefazione	9
Introduzione	11
Capitolo I – Il ciclo di bilancio.....	13
▪ I principi contabili generali	13
▪ Gli strumenti di programmazione	20
▪ Il documento unico di programmazione – DUP	22
- Il DUP: la sezione strategica (SeS)	26
- Il DUP: la sezione operativa (SeO).....	27
▪ Il bilancio di previsione: gli schemi di bilancio	30
▪ Il bilancio tecnico (D.M. 25/07/2023)	34
- Il processo di bilancio	34
▪ L'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria	41
▪ Il PEG in esercizio provvisorio	44
▪ La codifica di entrate e spese.....	46
▪ Il piano integrato dei conti.....	50
▪ Le scritture in contabilità economico-patrimoniale	51
▪ Gli equilibri di bilancio	55
▪ L'equilibrio fra entrate e spese non ricorrenti.....	57
▪ Il piano esecutivo di gestione (PEG)	58
Capitolo II – La gestione del bilancio	61
▪ Gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa	61
▪ L'imputazione secondo la competenza finanziaria «potenziata».....	64
▪ L'iscrizione delle entrate.....	67
▪ Le entrate correnti.....	67
- Entrate tributarie.....	67
- Entrate da trasferimenti e contributi	69
- Entrate extratributarie.....	69
<i>Entrate derivanti dalla gestione dei servizi pubblici</i>	69
<i>Entrate da interessi attivi</i>	70
<i>Entrate da locazioni e concessioni</i>	70
<i>Entrate da sanzioni derivanti da violazioni del codice della strada</i>	71
▪ Le entrate in conto capitale	74
- Entrate da alienazioni.....	74

- Entrate da cessione di diritti	75
- Entrate da permessi di costruire.....	75
- Entrate da trasferimenti a rendicontazione	76
▪ Entrate da accensione di prestiti	79
- I limiti di indebitamento	81
▪ Il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)	82
▪ Il fondo garanzia debiti commerciali (FGDC)	87
▪ Le modalità di impegno delle spese correnti.....	90
- Spesa di personale.....	90
- Acquisto di beni e servizi	91
- Trasferimenti correnti	91
- Utilizzo di beni di terzi.....	91
- Interessi passivi.....	91
- Condanne a seguito di contenzioso.....	92
- Indennità di fine mandato del sindaco	92
- Incarichi legali esterni.....	93
▪ IVA: la regola generale	93
▪ IVA: la contabilizzazione in regime di <i>split payment</i> e di <i>reverse charge</i>	93
- Split payment.....	93
- Split istituzionale.....	94
- Split commerciale.....	95
- Reverse charge	98
▪ Gli impegni di spesa a cavallo di due esercizi	99
▪ Il fondo pluriennale vincolato (FPV)	100
- La gestione delle spese di investimento	100
▪ La contabilizzazione delle spese di investimento	104
- L'iscrizione della progettazione preliminare.....	104
- La regola generale per le spese relative ai lavori pubblici.....	107
- La conservazione dell'FPV per spese non ancora impegnate per appalti di lavori.....	108
- Ribassi d'asta, somme a disposizione ed economie di spesa	109
▪ Le partite di giro ed i servizi in conto terzi	114
▪ La gestione della cassa vincolata	116
▪ L'anticipazione di tesoreria e di cassa vincolata.....	118
▪ Le variazioni di bilancio	119
▪ I prelievi dai fondi.....	124
▪ Le variazioni di esigibilità.....	124
▪ La salvaguardia degli equilibri di bilancio	125
Capitolo III – Il rendiconto di esercizio	129
- Il riaccertamento ordinario dei residui	129
- La gestione dei residui.....	130
- Il riaccertamento ordinario come “sintesi” delle operazioni poste in essere	134

▪ Variazioni di esigibilità per gli enti in esercizio provvisorio	135
▪ La parifica del conto del tesoriere.....	135
▪ Gli schemi di rendiconto di esercizio.....	139
▪ L'iter di approvazione del rendiconto di esercizio	139
▪ La relazione sulla gestione dell'organo esecutivo	141
▪ Il risultato di amministrazione.....	142
▪ Le componenti del risultato di amministrazione	143
- Avanzo accantonato e allegato a/1.....	144
<i>Il fondo crediti di dubbia esigibilità a rendiconto di esercizio.....</i>	144
<i>Condanne a seguito di contenzioso (e altre passività potenziali).....</i>	146
<i>Il fondo garanzia debiti commerciali - FGDC.....</i>	147
<i>L'anticipazione di liquidità</i>	147
<i>Fondo perdite società partecipate</i>	148
<i>Indennità di fine mandato del sindaco</i>	149
<i>Rinnovi contrattuali e voci stipendiali sottoposte a condizione sospensiva.....</i>	149
<i>Fondo obiettivi di finanza pubblica.....</i>	149
- Avanzo vincolato e allegato a/2.....	156
<i>Alcuni esempi di vincoli.....</i>	157
<i>La gestione dei risparmi di spesa sui mutui.....</i>	162
- Avanzo destinato e allegato a/3	165
- Avanzo libero	168
▪ L'utilizzo dell'avanzo libero – regole ordinarie.....	168
▪ Il disavanzo di amministrazione e la sua copertura.....	169
▪ I vincoli di finanza pubblica	174
Appendice 1 – La contabilità economico–patrimoniale	177
▪ Contabilità economico–patrimoniale per gli enti sopra i 5000 abitanti	177
- Le finalità della contabilità Economico-Patrimoniale.....	177
- Il principio di competenza economica	177
- La registrazione delle scritture	179
- I documenti contabili da predisporre	183
▪ Le integrazioni e le rettifiche	191
- Ratei e risconti.....	191
- Entrate tributarie.....	191
<i>Competenza finanziaria</i>	191
<i>Competenza economica</i>	191
- Trasferimenti correnti	192
<i>Competenza finanziaria</i>	192
<i>Competenza economica</i>	192
- Entrate derivanti dalla gestione dei servizi pubblici	192
<i>Competenza finanziaria</i>	192
<i>Competenza economica</i>	192

- Entrate da locazioni e concessioni.....	192
<i>Competenza finanziaria</i>	192
<i>Competenza economica</i>	192
- Uscite per acquisti di beni	193
<i>Competenza finanziaria</i>	193
<i>Competenza economica</i>	193
- Uscite per acquisti di servizi.....	193
<i>Competenza finanziaria</i>	193
<i>Competenza economica</i>	193
- Uscite per utilizzo di beni di terzi	194
<i>Competenza finanziaria</i>	194
<i>Competenza economica</i>	194
- Uscite per trasferimenti correnti	194
<i>Competenza finanziaria</i>	194
<i>Competenza economica</i>	194
- Uscite per spesa di personale	194
<i>Competenza finanziaria</i>	194
<i>Competenza economica</i>	195
- Quota annuale di contributi agli investimenti.....	195
- Variazioni nelle rimanenze	195
<i>Ricavi</i>	195
<i>Costi</i>	195
- Svalutazione crediti.....	195
- Proventi da permessi di costruire.....	196
- La nuova riclassificazione delle riserve.....	197
- Fondo di dotazione	197
- Riserve disponibili	197
- Risultato dell'esercizio.....	198
- Risultato degli esercizi precedenti:	198
- Riserva negativa per beni.....	198
■ Contabilità economico–patrimoniale per gli enti sotto i 5000 abitanti	198
■ Le quadrature per la chiusura	209
Appendice 2: il bilancio consolidato.....	211
■ Definizione del “Gruppo Amministrazione Pubblica” (G.A.P.)	211
■ La definizione del perimetro di consolidamento	213
- Comunicazioni ai componenti del gruppo	215
- Il dopo attività propedeutiche	216

Prefazione

Il mondo della contabilità pubblica è da sempre un terreno complesso, in continua evoluzione, che ha visto nel corso degli anni l'introduzione di riforme significative con l'obiettivo di rendere più trasparenti, efficaci e sostenibili le modalità di gestione delle risorse pubbliche. In particolare, la contabilità degli Enti Locali ha avuto un'importante riforma a partire dal 2011 con l'introduzione del Decreto Legislativo n. 118/2011, un passaggio fondamentale che ha segnato una nuova fase nella gestione e nel controllo delle finanze degli enti locali in Italia. Questo testo si propone di esplorare, con rigore e chiarezza, i principi fondanti della riforma e gli sviluppi che hanno caratterizzato il settore della contabilità pubblica a livello locale, attraverso il lavoro di Marco Terzi, che con passione e competenza ha raccolto e sintetizzato gli approfondimenti necessari per comprendere questa materia di fondamentale importanza.

Nello specifico, l'"armonizzazione contabile" (questo, in gergo, il nome attribuito alla riforma del 2011) ha avuto un impatto decisivo sulla contabilità degli Enti Locali, imprimendo un cambiamento radicale nelle modalità di redazione e gestione del bilancio e nell'approccio alla programmazione delle risorse. Il Decreto Legislativo n.118/2011 ha fornito maggiore spinta al principio della competenza economica, che ha affiancato la vecchia contabilità finanziaria, con l'obiettivo di rappresentare in modo più completo anche la realtà economica e patrimoniale degli Enti Locali; peraltro, in questo senso, è alle porte un ulteriore passo avanti in tale direzione con la futura introduzione della contabilità cosiddetta Accrual. Ciò sta costituendo una svolta fondamentale nel miglioramento della trasparenza e dell'efficacia della spesa pubblica. Uno degli obiettivi principali è infatti quello di rendere gli Enti Locali più responsabili e consapevoli della gestione delle proprie risorse, creando un sistema di controllo che permette una più immediata visibilità sulle performance economiche, finanziarie e patrimoniali.

Tuttavia, il cuore dell'armonizzazione contabile non è solo una rendicontazione di bilancio più precisa e dettagliata, ma trova applicazione anche nell'introduzione di una serie strumenti contabili (spesso anche complessi, quali ad esempio Fondo Pluriennale Vincolato, Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità e Accantonamenti per passività potenziali) da utilizzare in contabilità finanziaria che hanno contribuito alla creazione di un sistema che consente di monitorare costantemente l'equilibrio finanziario degli Enti Locali. In questo contesto, forse l'unico (personale) rammarico è quello di non aver integrato anche una componente finanziaria che simulasse l'impatto degli ammortamenti economici dei beni, esponendo così i bilanci a possibili perdite d'esercizio quando utilizzano tutte le risorse finanziarie a disposizione.

Come in ogni processo di riforma, l'attuazione pratica delle novità normative ha incontrato diverse difficoltà, richiedendo un continuo adattamento e un costante aggiornamento da parte degli addetti ai lavori. In questo contesto, la commissione Arconet e la Corte dei Conti svolgono un ruolo determinante, sono stati, e continuano a essere, una guida per gli Enti Locali nella corretta applicazione delle nuove regole contabili: la prima con chiarimenti, FAQ e i continui correttivi per adeguarsi alle variazioni normative; la seconda con le sue verifiche (tanto temute dagli addetti ai lavori), le sue osservazioni e i suoi approfondimenti.

Questa materia, per sua natura, non è statica. L'approfondimento e lo studio continuo sono essenziali per tenere il passo con i cambiamenti legislativi, i chiarimenti normativi e le modifiche interpretative che si susseguono. Una delle domande che più spesso mi sono posto da quando Marco mi ha detto che avrebbe voluto scrivere questo libro è stata: come farà a finire di scriverlo in un panorama in continua evoluzione che rende questa materia un'incessante scoperta? Il percorso di studio che ha accompagnato la stesura di questo libro non è stato sicuramente facile, ma è stato guidato da una passione per il tema e dalla consapevolezza che la contabilità degli Enti Locali non è solo una materia tecnica, ma un campo in cui si gioca la responsabilità della gestione delle risorse pubbliche a servizio della collettività.

Ho avuto il piacere di condividere con Marco Terzi le *slide* dei miei corsi e il materiale di studio che ho accumulato nel corso degli anni. Questo materiale è frutto di lunghe riflessioni, di analisi delle normative, di revisioni delle mie interpretazioni, di casi studio e di approfondimenti pratici, che mi hanno permesso di sviscerare a fondo la materia e di affrontare le sfide che essa comporta, sempre consapevole che ancora tanta strada resta da fare. Ho messo a disposizione di Marco non solo i contenuti, ma anche le riflessioni più personali che hanno orientato la mia visione della contabilità pubblica. Il risultato di questo scambio è

un testo che raccoglie e integra il mio percorso di studio con la capacità analitica e l'approccio sistematico di Marco, che ha saputo tradurre questi concetti in una guida utile sia per chi è già esperto della materia, sia per chi si avvicina per la prima volta alla contabilità degli Enti Locali.

In definitiva, questo libro non è solo un compendio teorico, ma anche un punto di riferimento per la comprensione delle sfide pratiche e dei continui sviluppi che caratterizzano la gestione delle risorse pubbliche a livello locale. È una lettura indispensabile per tutti coloro che già operano nel settore o per chi si approccia ad esso, per coloro che desiderano imparare, per chi vuole aggiornarsi, per chi vuole solo confrontarsi per mettere in discussione la sua visione e, infine, per chi vuole approfondire gli aspetti più rilevanti di un tema che è tanto fondamentale quanto spesso complesso e in continua trasformazione.

Concludo con la speranza che questo lavoro possa essere un contributo utile e stimolante per chi, come me, crede che una gestione responsabile e trasparente delle risorse pubbliche sia un pilastro fondamentale della nostra democrazia e del buon funzionamento delle istituzioni locali.

Marco Allegretti

Introduzione

La contabilità degli enti locali si è andata caratterizzando negli ultimi anni per un aumento, talora ridondante, degli adempimenti imposti dal legislatore agli Uffici finanziari. L'affiancamento alla tradizionale contabilità finanziaria della contabilità economico-patrimoniale e dell'obbligo di redigere il bilancio consolidato (per i soli enti sopra i 5000 abitanti, per quelli al di sotto a tale soglia essa ha carattere facoltativo) impone una competenza tecnica in capo al responsabile finanziario molto ampia, che necessita di costante aggiornamento. All'orizzonte si va poi delineando la nuova contabilità cosiddetta 'Accrual', riforma prevista dal PNRR che prevede l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per tutte le amministrazioni pubbliche entro il 2026. Ma questa è un'altra storia, peraltro assai complessa, di cui non tratteremo in queste pagine.

Qui affronteremo invece i temi del ciclo di bilancio (che si compone essenzialmente di tre fasi: programmazione, gestione e rendicontazione) e gli strumenti che la legge prevede per tali finalità (bilancio di previsione, variazioni e salvaguardia degli equilibri di bilancio, riaccertamento ordinario dei residui e rendiconto di esercizio) come disciplinati dal decreto legislativo n. 118/2011. Approfondiremo i principi che disciplinano la contabilità finanziaria degli enti locali dettando le regole per la formazione del bilancio e la sua gestione temporale, nonché la sua rendicontazione al termine di ogni esercizio finanziario. Essa costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria degli enti locali. A tal fine suddivideremo quest'opera in tre capitoli: il primo riguarderà la fase della programmazione tramite il bilancio di previsione, il secondo riguarderà la fase della gestione in corso di esercizio ed il terzo infine riguarderà la fase della rendicontazione. In apposite appendici faremo infine qualche breve cenno alla contabilità economico-patrimoniale che, a seguito della Riforma introdotta sempre dal decreto legislativo n. 118/2011, affianca ormai da anni la contabilità finanziaria, e al bilancio consolidato degli enti locali.

Marco Terzi

Capitolo I – Il ciclo di bilancio

Le fasi del ciclo di bilancio sono puntualmente descritte dall'allegato n. 4/1 al decreto legislativo n. 118/2011, denominato appunto “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”. Quella della programmazione è una caratteristica fondamentale della contabilità pubblica in generale, e di quella degli enti locali in particolare: in estrema sintesi ogni entrata ed ogni spesa che si prevedono di realizzare/effettuare nel corso dell'anno di riferimento deve essere prevista ed inserita nel bilancio di previsione. Il che è come dire che nessuna spesa può essere sostenuta dall'ente locale se essa non è prevista all'interno del bilancio di previsione. Ovviamente, poiché non è possibile prevederle tutte, il legislatore ha previsto la possibilità di aggiornare tali previsioni strada facendo. Lo strumento da utilizzare in tal caso è quello della variazione di bilancio: con essa è possibile modificare in corso d'anno l'ammontare delle previsioni di entrata e di spesa al fine di adeguarle alle modifiche sopravvenute. Il tutto, ovviamente, nel costante rispetto dei principi contabili di bilancio. Primo fra tutti quello del pareggio complessivo. Il ciclo di bilancio presenta pertanto le tre fasi di seguito illustrate che si susseguono di anno in anno senza soluzione di continuità.



I principi contabili generali

Sono diciotto i principi contabili previsti dall'art. 3, comma 1 del D.Lgs. n.118/2011 che disciplinano la contabilità degli enti locali. Essi sono così elencati. Andremo di seguito ad analizzarli singolarmente.

1. Principio dell'annualità
2. Principio dell'unità
3. Principio dell'universalità
4. Principio dell'integrità
5. Principio della veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità
6. Principio della significatività e rilevanza
7. Principio della flessibilità
8. Principio della congruità
9. Principio della prudenza
10. Principio della coerenza
11. Principio della continuità e della costanza

12. Principio della comparabilità e della verificabilità
13. Principio della neutralità
14. Principio della pubblicità
15. Principio dell'equilibrio di bilancio
16. Principio della competenza finanziaria
17. Principio della competenza economica
18. Principio della prevalenza della sostanza sulla forma

1. Principio dell'annualità

I documenti di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi o di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio, le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale. In sostanza ogni anno l'ente locale è tenuto ad approvare il proprio bilancio di previsione con valenza almeno triennale ed il proprio rendiconto di esercizio riferito all'anno n-1 rispetto a quello corrente.

2. Principio dell'unità

Il singolo ente locale è una entità giuridica unica e unitaria, pertanto, devono essere unici e unitari sia il suo bilancio di previsione, sia il suo rendiconto d'esercizio.

Il complesso unitario delle entrate finanzia l'amministrazione pubblica e sostiene la totalità delle sue spese durante la gestione. Le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento, fatte salve le eccezioni previste dalla normativa vigente. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa e specifica disposizione normativa di disciplina delle entrate aventi destinazione vincolata. A parte le eccezioni di legge, non si ha mai una correlazione diretta fra singole entrate e singole spese. Ad esempio: l'entrata derivante dal gettito IMU o dell'addizionale comunale all'Irpef finanzia indistintamente le spese correnti (ovvero: le spese ordinarie) che l'ente prevede di sostenere per ciascuna delle annualità a cui si riferisce il bilancio di previsione.

3. Principio della universalità

Il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola amministrazione pubblica, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'amministrazione, anche nell'ottica degli equilibri economico – finanziari del sistema di bilancio.

Sono incompatibili con il principio dell'universalità – e come tali non ammesse dalla normativa - le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative – che non abbiano autonomia gestionale – che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio. Non devono pertanto esistere entrate e/o uscite che non transitano nel bilancio di previsione dell'ente e che, come tali, non vi trovino puntuale rappresentazione.

4. Principio della integrità

Nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate, senza compensazioni di partite. Come tali, non devono essere rappresentate al netto, come differenza fra l'entrata linda e le relative spese di riscossione.

Lo stesso principio si applica anche ai valori economici e alle grandezze patrimoniali che si ritrovano nel conto economico e nel conto del patrimonio.

5. Principio della veridicità attendibilità, correttezza, e comprensibilità

Il principio della veridicità è da intendere come obbligo di rappresentare le reali condizioni delle operazioni di gestione, attraverso una rigorosa valutazione dei flussi finanziari ed economici (evitando pertanto le sottovalutazioni e le sopravalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una

rigorosa analisi di controllo). Il principio della veridicità si applica ai documenti di rendicontazione e alla gestione, nonché ai documenti di previsione. Una corretta interpretazione del principio della veridicità richiede anche l'enunciazione degli altri postulati di bilancio (attendibilità, correttezza e comprensibilità). Il principio di veridicità è quindi da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali.

Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico – finanziario e patrimoniale, devono essere, inoltre, sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità). Tale principio si applica ai documenti contabili di programmazione e previsione, al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Esso si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori.

Il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione, di gestione e controllo e di rendicontazione deve, inoltre, caratterizzare la formazione dei citati documenti (principio della correttezza). Esso si estende anche ai principi contabili generali ed applicati che costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio, anche non previste da norme giuridiche, ma che ispirano il buon andamento dei sistemi contabili adottati da ogni amministrazione pubblica. Il principio della correttezza si applica anche alle comunicazioni e ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica.

Infine, il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali (principio della chiarezza o comprensibilità). Al fine di consentire una rappresentazione chiara dell'attività svolta, le registrazioni contabili ed i documenti di bilancio adottano il sistema di classificazione previsto dall'ordinamento contabile e finanziario, uniformandosi alle istruzioni dei relativi glossari. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne la comprensione e permetterne la consultazione, rendendo evidenti le informazioni previsionali, gestionali e di rendicontazione in esso contenute. Il sistema di bilancio deve essere corredata da una informativa supplementare che faciliti la comprensione dei documenti contabili. L'adozione di una loro corretta classificazione è condizione necessaria per garantire il corretto monitoraggio ed il consolidamento dei conti pubblici da parte delle istituzioni preposte al coordinamento e controllo della finanza pubblica.

Le informazioni contenute nel sistema di bilancio devono essere prontamente comprensibili dagli utilizzatori, garantire la sinteticità e l'analiticità delle conoscenze. A tale scopo, gli utilizzatori, con la normale diligenza, devono poter esaminare i dati contabili dei bilanci e trarne una ragionevole conoscenza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica considerata, al fine di ottenere, dagli elementi quantitativi e qualitativi disponibili, informazioni chiare e trasparenti.

I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi ad esso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile.

6. Principio della significatività e rilevanza

Per essere utile, un'informazione deve essere significativa per le esigenze informative connesse al processo decisionale degli utilizzatori. Essa è qualitativamente significativa quando è in grado di influenzare le decisioni degli utilizzatori aiutandoli a valutare gli eventi passati, presenti o futuri, oppure confermando o correggendo valutazioni da loro effettuate precedentemente.

Il procedimento di formazione del sistema di bilancio implica delle stime o previsioni. Pertanto, la correttezza dei dati di bilancio non si riferisce soltanto all'esattezza aritmetica, bensì alla ragionevolezza, ed all'applicazione oculata e corretta dei procedimenti di valutazione adottati nella stesura dei documenti contabili.

Errori, semplificazioni e arrotondamenti sono tecnicamente inevitabili e trovano il loro limite nel concetto di rilevanza; essi cioè non devono essere di portata tale da avere un effetto rilevante sui dati del sistema di bilancio e sul loro significato per i destinatari.

L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata rappresentazione può influenzare le decisioni degli utilizzatori prese sulla base del sistema di bilancio. La rilevanza dipende dalla dimensione quantitativa della posta, valutata comparativamente con i valori complessivi del sistema di bilancio, e dall'errore giudicato nelle specifiche circostanze di omissione o errata presentazione.

7. Principio della flessibilità

Secondo il principio di flessibilità i documenti contabili non debbono essere interpretati come immodificabili, perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente. Esso, infatti, mira a trovare nei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio la possibilità di fronteggiare gli effetti derivanti dalle circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, modificando i valori a suo tempo approvati dagli organi di governo.

A tal fine la legge prevede l'utilizzo di strumenti ordinari, quale il fondo di riserva, destinati a garantire le risorse da impiegare a copertura delle spese relative a eventi prevedibili e straordinari.

Un eccessivo ricorso agli altri strumenti di flessibilità, quali le variazioni di bilancio in corso di esercizio, va visto come fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio.

La relazione illustrativa delle risultanze di esercizio deve dare adeguata informazione sul numero, sull'entità e sulle ragioni che hanno portato a variazioni di bilancio in applicazione del principio e altresì sull'utilizzo degli strumenti ordinari di flessibilità previsti nel bilancio di previsione.

8. Principio della congruità

La congruità consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio.

La congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione.

9. Principio della prudenza

Il principio della prudenza si applica sia nei documenti contabili di programmazione e del bilancio di previsione, sia nel rendiconto e bilancio d'esercizio. In particolare:

Nel bilancio di previsione devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste.

Nei documenti contabili di rendicontazione il principio della prudenza comporta che le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate e quindi rendicontate, anche se non sono definitivamente realizzate.

Il principio della prudenza è elemento fondamentale del processo formativo delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio. I suoi eccessi devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile. Esso non deve condurre all'arbitraria e immotivata riduzione delle previsioni di entrata, dei proventi e delle valutazioni del patrimonio dell'ente, bensì esprimere qualità di giudizi a cui deve informarsi un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto.

10. Principio della coerenza

Secondo questo principio va assicurato un nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale. La coerenza implica che queste stesse funzioni ed i documenti - contabili e non - siano strumentali al perseguitamento dei medesimi obiettivi. Il nesso logico infatti deve collegare tutti gli atti contabili preventivi, gestionali e consuntivi, siano essi di carattere strettamente finanziario, economico o patrimoniale, siano essi descrittivi e quantitativi, di indirizzo politico ed amministrativo, di breve o di lungo termine. La coerenza interna implica:

- in sede preventiva, che gli strumenti di programmazione pluriennale e annuale siano consequenti alla pianificazione dell'ente;
- in sede di gestione, che le decisioni e gli atti non siano in contrasto con gli indirizzi e gli obiettivi indicati negli strumenti di programmazione pluriennale e annuale e non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici;

- in sede di rendicontazione, che sia dimostrato e motivato lo scostamento fra risultati ottenuti e quelli attesi.

11. Principio della continuità e della costanza

La valutazione delle poste contabili di bilancio deve essere fatta nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali per le quali l'amministrazione pubblica è costituita. Il principio della continuità si fonda sulla considerazione che ogni sistema aziendale, sia pubblico sia privato, deve rispondere alla preliminare caratteristica di essere atto a perdurare nel tempo. Pertanto le valutazioni contabili finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio devono rispondere al requisito di essere fondate su criteri tecnici e di stima che abbiano la possibilità di continuare ad essere validi nel tempo, se le condizioni gestionali non saranno tali da evidenziare chiari e significativi cambiamenti. Il principio si applica anche al fine di garantire equilibri economico – finanziari che siano salvaguardati e perdurino nel tempo. Il principio della continuità riguarda anche i dati contabili che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili.

Inoltre, la costanza di applicazione dei principi contabili generali e di quelli particolari di valutazione è uno dei cardini delle determinazioni finanziarie, economiche e patrimoniali dei bilanci di previsione, della gestione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio (principio della costanza). Infatti, Il principio della continuità e quello della costanza dei criteri applicati introducono le condizioni essenziali per la comparabilità delle valutazioni tra i documenti contabili del bilancio di previsione e della rendicontazione e delle singole e sintetiche valutazioni nel tempo, anche connesse con i processi gestionali. L'eventuale cambiamento dei criteri particolari di valutazione adottati deve rappresentare un'eccezione nel tempo che risulti opportunamente descritta, motivata e documentata in apposite relazioni nel contesto del sistema di bilancio.

12. Principio della comparabilità e verificabilità

Gli utilizzatori delle informazioni di bilancio devono poter comparare nel tempo le informazioni, analitiche e sintetiche di singole o complessive poste economiche, finanziarie e patrimoniali del sistema di bilancio, al fine di identificarne gli andamenti tendenziali. Essi, inoltre, devono poter comparare le informazioni di bilancio anche tra enti pubblici diversi, e dello stesso settore, al fine di valutarne le diverse potenzialità gestionali, gli orientamenti strategici e le qualità di una sana e buona amministrazione. Deve essere consentita anche la valutazione delle situazioni patrimoniali, degli andamenti economici e finanziari, nonché delle relative modificazioni.

Il costante e continuo rispetto dei principi contabili è condizione necessaria per la comparabilità spazio-temporale dei documenti del sistema di bilancio sia per gli organi di *governance* interna ed esterna alla stessa singola amministrazione pubblica a cui ci si riferisce, sia per ogni categoria di portatori di interesse (c.d. *stakeholders*) che vuole ottenere informazioni sulla gestione pubblica.

Un'importante implicazione della caratteristica qualitativa della comparabilità è che gli utilizzatori siano informati dei principi contabili impiegati nella preparazione dei documenti e dei dati che compongono il sistema di bilancio, di qualsiasi cambiamento nell'applicazione di tali principi e degli effetti di tali cambiamenti.

Nell'ambito della stessa amministrazione pubblica la comparabilità dei bilanci in periodi diversi è possibile se sussistono le seguenti condizioni:

- la forma di presentazione è costante, cioè il modo di esposizione delle voci deve essere uguale o almeno comparabile;
- i criteri di valutazione adottati sono mantenuti costanti. L'eventuale cambiamento deve essere giustificato da circostanza eccezionale per frequenza e natura. In ogni caso l'effetto del cambiamento dei criteri di valutazione sul risultato dell'esercizio e sul patrimonio netto deve essere adeguatamente illustrato e motivato;
- i mutamenti strutturali nell'organizzazione e gli eventi di natura straordinaria devono essere chiaramente evidenziati.

Tutte le informazioni fornite dal sistema di bilancio di ogni amministrazione pubblica, devono essere verificabili attraverso la ricostruzione del procedimento valutativo seguito. A tale scopo le amministrazioni pubbliche devono conservare la necessaria documentazione probatoria (principio della verificabilità).

13. Principio di neutralità o imparzialità

I principi contabili non devono servire o favorire gli interessi o le esigenze di particolari gruppi. La neutralità o imparzialità deve essere presente in tutto il procedimento formativo del sistema di bilancio, sia di programmazione e previsione, sia di gestione e di rendicontazione, soprattutto per quanto concerne gli elementi soggettivi.

La presenza di elementi soggettivi di stima non è condizione per far venir meno l'imparzialità, la ragionevolezza e la verificabilità. L'imparzialità contabile va intesa come l'applicazione competente e tecnicamente corretta del processo di formazione dei documenti contabili che richiede discernimento, ocultezza e giudizio per quanto concerne gli elementi soggettivi.

14. Principio della pubblicità

Il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. È compito dell'amministrazione pubblica rendere effettiva tale funzione assicurando ai cittadini ed ai diversi organismi sociali e di partecipazione la conoscenza del loro contenuto, anche integrando le pubblicazioni obbligatorie secondo le norme vigenti.

A tal fine il decreto legislativo n. 33/2013 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, c.d. FOIA – Freedom of Information Act) prevede precisi obblighi di pubblicazione dei dati contabili all'interno della sezione 'Amministrazione trasparente' del sito web istituzionale di ogni ente. Quest'ultima, lo ricordiamo, presenta una struttura obbligatoria per tutti gli enti locali, così come definita dallo stesso decreto legislativo n. 33/2013. Per quanto riguarda i dati contabili, essi vanno pubblicati nella sotto-sezione 'Bilanci' secondo le modalità stabilite dall'art. 29 del decreto stesso. Esso dispone infatti che:

"1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità.

1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e rendono accessibili, anche attraverso il ricorso ad un portale unico, i dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo, ai sensi dell'articolo 7, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata.

2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano il Piano di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, con le integrazioni e gli aggiornamenti di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 91 del 2011".

15. Principio dell'equilibrio di bilancio

Le norme di contabilità pubblica pongono come vincolo del bilancio di previsione quello del suo equilibrio. L'osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa.

L'equilibrio di bilancio comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi è più ampio del normato principio del pareggio finanziario di competenza nel bilancio di previsione. Anche la realizzazione dell'equilibrio economico (sia nei documenti contabili di programmazione e previsione, sia in quelli di rendicontazione e quindi nel conto economico di fine esercizio) è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico.

Il principio dell'equilibrio di bilancio va quindi inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone come proprio obiettivo strategico, da realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata.

16. Principio della competenza finanziaria

Il principio della competenza finanziaria costituisce il criterio di imputazione ai singoli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti di entrate e impegni di spesa).