

# *Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali*

## **Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali**

(approvati nella seduta del 4 luglio 2002)

### **Quadro giuridico generale di riferimento**

1. L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, dopo un lungo periodo di staticità, ha avuto un primo allineamento alla contabilità di Stato con il D.P.R. 19 giugno 1979, n. 421 e poi continue modificazioni con i decreti annuali di finanza locale. Infine, con il D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 l'intera materia è stata riordinata e modernizzata con abrogazione di tutte le disposizioni precedenti. Il decreto legislativo è stato poi totalmente ricompreso nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ( approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Il legislatore ha previsto le necessità per gli enti locali di aggiornare i propri strumenti operativi e le proprie procedure nella materia, rinnovando regolamenti ed atti di contenuto economico-finanziario, con precise disposizioni quali quelle degli articoli 152, 153, 165, ecc. dell'ordinamento.

Si è anche dato carico di assicurare un'attività di supporto, istituendo l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, al quale ha assegnato il compito di “ promuovere la salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'applicazione dei principi contabili e la congruità degli strumenti applicativi, nonché la sperimentazione di nuovi modelli contabili” ( art. 154, comma 2, dell'ordinamento ). A tal fine, ha disposto che l'Osservatorio presenti al Ministro dell'interno almeno una relazione annuale sullo stato di applicazione delle norme, con proposte di integrazione normativa e di principi contabili di generale applicazione ( stesso articolo 154, comma 3, dell'ordinamento ).

Lo strumento dei principi contabili appare quindi essenziale ed oltremodo moderno, per le esperienze maturate non solo nel mondo aziendale delle imprese, ma anche nel mondo degli enti pubblici nazionali e nelle organizzazioni internazionali, come viene appreso commentato.

La redazione dei principi contabili non appare in contrasto con le norme della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto i suddetti principi chiariscono la portata delle attuali disposizioni di legge vigenti e si prestano ad ogni successiva integrazione dipendente da modifiche legislative, nell'interesse degli enti locali.

I principi contabili, intesi come regole tecnico-applicative, sono la matrice del sistema generale che si definisce “di bilancio”, al quale il legislatore ha connesso norme organizzative generali, norme di programmazione finanziaria, di previsione, di gestione, di tesoreria, di investimento, di revisione economico-finanziaria, di controllo interno, di rendiconto generale e di risanamento degli enti dissestati.

Essi si dirigono, quindi, ai responsabili delle politiche, ai responsabili dei servizi, agli agenti contabili ed al tesoriere.

## **Funzione e sistematica dei principi contabili**

2. La funzione dei principi contabili è duplice:
  - (a) la prima è quella di interpretare in chiave tecnica le norme di legge in tema di ordinamento finanziario e contabile, secondo i fini voluti dal legislatore;
  - (b) la seconda è quella di collegare a dette norme tutte quelle alle quali direttamente od indirettamente si fa o si deve far riferimento.
3. Scopo di questo documento è di fornire un quadro generale sistematico (framework) di postulati relativi al sistema di bilancio. Tali postulati sono soggetti ad evoluzione nel tempo, al fine di essere rispondenti alle crescenti esigenze dei destinatari dei bilanci per quanto concerne la qualità dell'informazione e l'attendibilità dei valori con il mutare delle situazioni.
4. I principi contabili che specificano i singoli istituti ed adempimenti seguono le indicazioni generali di questo documento. Nel caso in cui non sia stato emesso un principio contabile specifico su una fattispecie particolare e non normata i gestori del sistema di bilancio possono affrontarla seguendo i principi generali contenuti nel presente documento.
5. Il quadro sistematico delineato è quello di:
  - (a) promuovere l'armonizzazione delle procedure contabili connesse alla presentazione del sistema di bilancio, così da arrivare ad una rappresentazione veritiera e corretta dei programmi e dell'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente e ad un agevole consolidamento dei conti pubblici come richiesto dall'art. 157 dell'ordinamento;
  - (b) assistere i gestori del sistema di bilancio, ed in particolare i responsabili di servizio finanziario, nell'applicazione delle norme e particolarmente nel considerare argomenti che devono ancora essere oggetto di un principio contabile;
  - (c) assistere i revisori nel giudicare se il sistema di bilancio è conforme a legge e quindi consentire loro di adempiere in modo adeguato alle loro funzioni;
  - (d) assistere gli utilizzatori del sistema di bilancio ad interpretare le informazioni contenute nei documenti predisposti in conformità ai principi contabili internazionali e nazionali.

## **Rapporti con principi contabili nazionali e principi contabili internazionali**

6. I presenti postulati traggono indirizzo e sono ispirati al principio contabile n. 11 emanato dalla Commissione per la statuizione dei principi contabili del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e del Consiglio nazionale dei ragionieri. Ha anche fatto propri i principi dello IASC Framework, redatto dall'International accounting standards committee.
7. I postulati tengono conto delle indicazioni presentate in "Preface to international public sector accounting standard" e dell' "International Public Sector Accounting Standard" , facendole proprie, per quanto compatibili con l'ordinamento degli enti locali.

## **Ambito di applicazione**

8. Il quadro sistematico tratta:
  - (a) le finalità dei documenti che fanno capo al sistema di bilancio;
  - (b) le caratteristiche qualitative che determinano l'utilità dell'informativa contenuta nei documenti stessi.

9. I postulati di bilancio che sono oggetto di questo principio sono da riferirsi al sistema di bilancio previsto nell'ordinamento.
10. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di programmazione di mandato:
- (a) le linee programmatiche;
  - (b) il piano generale di sviluppo;
11. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di preventivo:
- (a) la relazione previsionale e programmatica;
  - (b) il bilancio annuale di previsione;
  - (c) il bilancio pluriennale;
  - (d) il piano esecutivo di gestione;
  - (e) gli allegati al bilancio di previsione.
12. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di gestione:
- (a) le variazioni di bilancio, i prelievi dal fondo di riserva e le variazioni al piano esecutivo di gestione;
  - (b) gli atti relativi alle fasi di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese (accertamento, riscossione, versamento, impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento).
13. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di tesoreria:
- (a) la convenzione di tesoreria;
  - (b) il giornale di cassa;
  - (c) gli atti relativi alle operazioni di cassa (ordinativo di incasso, mandato di pagamento, quietanza, ecc.);
  - (d) gli atti relativi alle operazioni di finanziamento (anticipazioni di tesoreria, delegazioni di pagamento, ecc.);
  - (e) il conto del tesoriere.
14. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di investimento:
- (a) atti di programmazione degli investimenti;
  - (b) i piani economico-finanziari;
  - (c) i documenti di attuazione di finanziamenti mediante indebitamento.
15. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di revisione economico-finanziaria:
- (a) il parere sulla proposta di bilancio di previsione e sulle variazioni bilancio;
  - (b) la relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto e schema di rendiconto;
  - (c) il referto su gravi irregolarità;
  - (d) verifiche di cassa.
16. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello di controllo interno:
- (a) la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e la salvaguardia degli equilibri di bilancio;
  - (b) i pareri dei responsabili dei servizi e del responsabile del servizio finanziario;

- (c) il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria sui provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa, ecc.

17. La serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio include, a livello rendiconto:

- (a) il conto del bilancio;
- (b) il conto economico;
- (c) il conto del patrimonio;
- (d) gli allegati al rendiconto.

18. L'ente locale che segue gli indirizzi dei principi contabili è utile che lo evidenzi nella relazione previsionale e programmatica e nella relazione al rendiconto della gestione.

## **Gli utilizzatori e le loro esigenze informative**

19. Tra gli utilizzatori del sistema di bilancio vi sono cittadini, consiglieri e amministratori, organi di controllo ed enti pubblici, dipendenti, finanziatori, fornitori ed altri creditori. Essi usano il sistema di bilancio per soddisfare alcune delle proprie diverse esigenze informative.

Tra queste si possono citare:

- (a) *Cittadini*. I cittadini hanno il diritto di disporre di un documento che permetta loro di comprendere quali sono i concreti indirizzi dell'amministrazione (in termini di servizi, della loro efficacia e dei loro costi), i livelli di pressione fiscale programmati e realizzati dall'ente locale, i risultati delle politiche pubbliche del territorio;
- (b) *Consiglieri ed amministratori*. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo ed ha competenza in relazione agli atti fondamentali, tra cui «programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali e elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto...» (art. 42, c. 2, T.U.). È chiaro che questa attribuzione può essere pienamente esercitata solo se il sistema di bilancio è predisposto in modo tale da fornire una rappresentazione veritiera e corretta dei programmi e dei risultati dell'azione amministrativa dell'ente;
- (c) *Organi di controllo ed altri enti pubblici*, il sistema di bilancio rappresenta un documento essenziale per la comprensione del funzionamento dell'amministrazione. Gli enti pubblici e così pure gli organi di controllo devono poter disporre di una informazione che permetta loro di comprendere quale sia l'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente, così da poter assumere in modo consapevole i propri comportamenti in relazione a ciò;
- (d) *Dipendenti*. I dipendenti ed i loro gruppi di rappresentanza hanno interesse ad avere informazioni in merito ai programmi ed all'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente locale. In particolare i responsabili di servizio hanno la necessità di disporre di uno strumento che consenta loro di comprendere e quindi realizzare gli indirizzi programmatici dell'ente e verificarne i risultati;
- (e) *Finanziatori*. I finanziatori sono interessati alle informazioni che possano metterli in grado di capire se i loro finanziamenti e i relativi interessi saranno pagati alle scadenze stabilite. L'istituto del dissesto, di cui al titolo VIII del T.U., rende particolarmente pressante l'interesse dei finanziatori in merito all'andamento finanziario dell'ente;
- (f) *Fornitori ed altri creditori*. I fornitori e gli altri creditori commerciali sono interessati alle informazioni che possono metterli in grado di valutare la solvibilità dell'ente. Anche per fornitori ed altri creditori l'istituto del dissesto rende indispensabile avere notizia dell'andamento dell'ente.

## Le finalità del sistema di bilancio

20. Le finalità del sistema di bilancio sono quelle di fornire informazioni in merito ai programmi futuri, a quelli in corso di realizzazione ed all'andamento finanziario dell'ente a beneficio di un'ampia serie di utilizzatori nel processo di decisione politica, sociale ed economica.
21. Più in dettaglio, il sistema di bilancio deve assolvere molteplici funzioni:
  - (a) una funzione politico-amministrativa;
  - (b) una funzione economico-finanziaria;
  - (c) una generale funzione informativa.
22. Sotto il profilo politico-amministrativo, i documenti contabili sono lo strumento essenziale per l'esercizio della prerogative di indirizzo e di controllo che il consiglio dell'ente, organo politico, deve esercitare sulla giunta, organo esecutivo.
23. Si sottolinea che la corretta applicazione della funzione politico-amministrativa risiede nel rispetto di un percorso che parte dal programma amministrativo del sindaco o presidente, transita attraverso le linee programmatiche comunicate all'organo consiliare, trova esplicitazione nel piano generale di sviluppo dell'ente – da considerare quale programma di mandato – ed infine si sostanzia nei documenti della programmazione, relazione previsionale e programmatica e bilancio pluriennale, nella previsione del bilancio annuale e, infine, nello strumento di indirizzo gestionale, il piano esecutivo di gestione, quando è obbligatorio.
24. Alla funzione di autorizzazione attribuita al sistema di bilancio è connessa quella economico-finanziaria, che consiste nell'analisi della destinazione delle risorse a preventivo e nella verifica del loro corretto impiego. Ne consegue un ruolo di indirizzo e di guida dell'azione esecutiva, di coordinamento dell'attività stessa e della sua rendicontazione
25. Il sistema di bilancio preparato a tali scopi soddisfa le esigenze comuni della gran parte degli utilizzatori ed assolve quindi ad una più generale funzione informativa. Per altro, il sistema di bilancio non fornisce tutte le informazioni di cui gli utilizzatori potrebbero aver bisogno per prendere decisioni poiché l'informativa è ridotta a:
  - (a) informazioni finanziarie, attraverso il bilancio annuale e pluriennale;
  - (b) informazioni di carattere finanziario e quali-quantitativo attraverso la relazione previsionale e programmatica.
26. Ai fini dell'assunzione delle decisioni è essenziale fornire informazioni anche in merito alla situazione patrimoniale-finanziaria ed ai cambiamenti della situazione patrimoniale-finanziaria, nonché sugli andamenti economici programmati dell'ente, non potendosi ritenere soddisfacente il raggiungimento del pareggio finanziario complessivo, come disposto dall'art. 162 c. 6 del T.U, per la formulazione di un giudizio razionale sul futuro andamento dell'ente.
27. La realizzazione dell'equilibrio economico è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'ente. L'equilibrio economico a valere nel tempo è quindi un obiettivo essenziale il cui mancato perseguimento condiziona la stessa funzionalità dell'ente locale. Pertanto, la tendenza al pareggio economico deve essere ritenuta un obiettivo di gestione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente da sottoporre a costante controllo.

28. E' pertanto necessario considerare la logica economica come prioritaria e predisporre una documentazione informativa supplementare di natura patrimoniale ed economica da allegare alla relazione previsionale e programmatica.
29. E' compito del sistema di bilancio dare indirizzi ed assistenza nelle operazioni della gestione, di tesoreria, di investimento, di revisione economico-finanziaria, di controllo interno e di risanamento degli enti dissestati.
30. In un'ottica aziendale assume particolare rilievo il ruolo del rendiconto, perché permette una concreta verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi e di realizzazione dei programmi e del rispetto degli equilibri economici e finanziari.
31. La finalità del rendiconto è quella di fornire informazioni in merito al grado di attuazione dei programmi, alla situazione patrimoniale-finanziaria, all'andamento economico ed ai cambiamenti della situazione patrimoniale-finanziaria di un ente locale a beneficio di un'ampia serie di utilizzatori del rendiconto nel loro processo di decisione politica, sociale ed economica.
32. Il rendiconto deve soddisfare le esigenze comuni della gran parte degli utilizzatori. Per altro, il rendiconto non fornisce tutte le informazioni di cui gli utilizzatori potrebbero aver bisogno per prendere le loro decisioni poiché riflette per lo più gli effetti economici e finanziari di eventi passati.
33. Il rendiconto, in aggiunta, deve evidenziare anche i risultati socialmente rilevanti prodotti dall'amministrazione. In questo quadro assume un ruolo essenziale la relazione al rendiconto della gestione che deve fornire le informazioni quali-quantitative necessarie ad una comprensione dell'andamento dell'ente che sia significativo non solo del grado di raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari ma anche del complessivo grado di benessere sociale raggiunto.

### **Postulati del sistema di bilancio secondo l'ordinamento finanziario e contabile**

34. Secondo l'art. 162, c. 1 del T.U. «gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario redatto in termini di competenza, per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità».
35. Questi principi, con la precisazione di cui si dirà per il pareggio finanziario, hanno valenza generale e riguardano quindi tutto il sistema di bilancio e non solo il bilancio di previsione. I postulati individuati dalla norma sono dunque i seguenti:
  - (a) Unità
  - (b) Annualità
  - (c) Universalità
  - (d) Integrità
  - (e) Veridicità ed attendibilità
  - (f) Pareggio finanziario
  - (g) Pubblicità

### **Principio dell'unità**

36. L'ente locale è una entità giuridica unitaria. Unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto.
37. Ancora, i documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa.
38. È quindi il complesso delle entrate che finanzia l'ente pubblico e che serve a far fronte al complesso delle sue spese.

### **Principio dell'annualità**

39. I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione che di rendiconto, devono essere predisposti a cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo di gestione, che coincide con l'anno solare.

### **Principio dell'universalità**

40. Il principio dell'universalità rafforza quello di unità. È necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le operazioni ed i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali, riconducibili all'ente locale, al fine di presentare una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente.
41. Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in «gestioni» poste in essere dall'ente locale o da sue articolazioni organizzative – che non abbiano autonomia gestionale – che transitano fuori dal bilancio.
42. Sono altresì inammissibili le contabilità separate ove le operazioni che le riguardano non siano ricondotte alle grandezze del sistema di bilancio dell'ente.
43. Rispetta il principio di universalità, anche se non è un obbligo di legge, la redazione di un rendiconto consolidato dell'ente locale. L'Osservatorio si riserva di emanare un apposito principio in argomento.
44. Non è infatti sufficiente a fornire una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente, il rispetto dell'art. 172, c. 1 lettera b) del T.U., che richiede come allegato al bilancio di previsione «le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce».

### **Principio dell'integrità**

45. Questo principio rappresenta un rafforzamento in chiave formale di quanto dettato dal principio dell'universalità.
46. Si richiede che nel bilancio di previsione e nel rendiconto non vi siano compensazioni di partite. È quindi vietato iscrivere le entrate al netto delle spese sostenute per la riscossione e, parimenti, di registrare le spese ridotte delle correlate entrate.

47. Lo stesso principio deve essere seguito nella redazione del rendiconto, e si applica quindi anche ai valori economici ed alle grandezze patrimoniali che si ritrovano nel conto economico e nel conto del patrimonio.

### **Principio della veridicità ed attendibilità**

48. Il legislatore ricorrendo ai termini «veridicità» ed «attendibilità», fa esplicito riferimento, al principio internazionale del *true and fair view*, ripreso nella tradizione normativa e contabile italiana con la richiesta di «rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio».
49. Le informazioni, per essere utili, devono essere attendibili. Un'informazione ha la qualità dell'attendibilità quando è scevra da errori rilevanti e pregiudizi e può quindi essere considerata dagli utilizzatori come fedele rappresentazione di ciò che essa tende, o dovrebbe tendere, a rappresentare.
50. Dal principio della veridicità discendono numerosi postulati di bilancio che il legislatore non esplicita e che verranno precisati nel seguito del documento in oggetto.

### **Principio del pareggio finanziario**

51. Il bilancio di previsione deve essere deliberato in pareggio finanziario complessivo, considerando quindi tutte le entrate e tutte le spese. Questo principio, come rilevato dall'art. 193 del T.U., ha effetti di gestione sugli equilibri finanziari e quindi si riflette sul risultato di gestione.
52. Inoltre, a norma dell'art. 162, c. 6, T.U., «le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge».
53. Si parla, con riferimento a ciò, del divieto di presentare in disavanzo la «situazione corrente». Tale denominazione sostituisce, correttamente, quella di «situazione economica» prima utilizzata, onde evitare confusione terminologica tra concetti finanziari ed economici.

### **Principio della pubblicità**

54. Il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. È compito dell'ente rendere effettiva tale funzione assicurando ai cittadini ed agli organismi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati, anche integrando le pubblicazioni obbligatorie.
55. L'articolo 162, c. 7 del T.U., dà agli enti locali la possibilità di precisare il diritto all'informazione attraverso lo statuto ed i regolamenti.

### **Postulati del sistema di bilancio secondo i principi contabili**

56. I principi contabili sono quei principi, ivi inclusi i criteri, le procedure ed i metodi di applicazione, che stabiliscono l'individuazione dei fatti da registrare, le modalità di contabilizzazione degli eventi, i criteri di valutazione e quelli di esposizione dei valori nel sistema di bilancio, funzionale allo svolgimento dei processi di programmazione e di controllo.
57. I principi contabili si distinguono in principi contabili generali o postulati e principi contabili applicati.
58. I postulati del bilancio costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui devono informarsi i principi contabili applicati alle singole poste di sistema di bilancio.
59. I principali postulati sono i seguenti:
- (a) Comprensibilità (chiarezza)
  - (b) Significatività e rilevanza
  - (c) Informazione attendibile
  - (d) Coerenza
  - (e) Attendibilità e congruità
  - (f) Ragionevole flessibilità
  - (g) Neutralità (imparzialità)
  - (h) Prudenza
  - (i) Comparabilità
  - (j) Competenza finanziaria
  - (k) Competenza economica
  - (l) Conformità del complessivo procedimento di formazione del sistema di bilancio ai corretti principi contabili
  - (m) Verificabilità dell'informazione
60. I principi contabili applicati costituiranno oggetto di documenti separati.

### **Principio della comprensibilità**

61. Il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne – tra l'altro – la comprensione e permetterne la lettura per programmi, servizi ed interventi.
62. Il sistema di bilancio deve essere corredato da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità della simbologia contabile. Questa deve essere accolta nella relazione previsionale e programmatica nel caso del bilancio di previsione e nella relazione al rendiconto della gestione nel caso del consuntivo. Tuttavia l'informativa fornita non deve essere eccessiva e superflua.
63. Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività dell'ente locale, degli aspetti contabili e la volontà di esaminare l'informazione con normale diligenza.

### **Principio della significatività e rilevanza**

64. Per essere utile, un'informazione deve essere significativa per le esigenze informative connesse al processo decisionale degli utilizzatori. L'informazione 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.
65. 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 congruità economica e finanziaria, alla ragionevolezza, cioè al risultato attendibile che viene ottenuto dall'applicazione oculata e corretta dei procedimenti di valutazione adottati nella stesura del bilancio di previsione e del rendiconto.
66. 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.
67. L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione 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.

### **Principio della informazione attendibile**

68. L'informazione possiede la qualità dell'attendibilità se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e quando gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa come rilevazione fedele di ciò che si intende rappresentare o di quanto si può ragionevolmente ritenere che essa rappresenti.
69. Tanto più l'informazione è significativa, tanto più si deve evitare che la sua rappresentazione sia potenzialmente ingannevole.
70. Per essere attendibile, l'informazione deve rappresentare fedelmente le operazioni e gli altri eventi che intende rappresentare o che può ragionevolmente ritenere che essa rappresenti.

### **Principio della coerenza**

71. Occorre assicurare un nesso logico e conseguente fra la pianificazione, la programmazione, la previsione e gli atti di gestione. La coerenza implica che gli stessi siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi.
72. La coerenza interna implica:
- (a) in sede preventiva, che la relazione previsionale e programmatica sia conseguente alla pianificazione dell'ente;
  - (b) in sede di gestione, che le decisioni e gli atti non siano in contrasto con gli indirizzi e gli obiettivi indicati nella relazione previsionale e programmatica e non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici;
  - (c) in sede di rendiconto, che sia dimostrato e motivato lo scostamento fra risultati ottenuti e quelli attesi.

73. Eventuali modifiche agli obiettivi, programmi e progetti, rispetto a quelli indicati nella relazione previsionale e programmatica, devono essere esplicitamente deliberate indicando i motivi che le rendono necessarie.
74. La coerenza esterna comporta una connessione fra la programmazione dell'ente, quella regionale e gli obiettivi di finanza pubblica.

### **Principio della attendibilità e congruità**

75. L'attendibilità delle entrate e la congruità delle spese ha un valore essenziale per la corretta gestione dell'ente, per salvaguardare l'equilibrio di bilancio e prevenire il possibile dissesto.
76. L'attendibilità e la congruità devono essere dimostrate con valutazioni, analisi, descrizioni e verificate dall'organo di revisione dell'ente.
77. La congruità delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali.
78. L'attendibilità delle entrate deve essere valutata:
  - (a) in sede di previsione in relazione alla accertabilità delle stesse tenendo conto degli atti che predeterminano il diritto alla riscossione, di idonei ed obiettivi elementi di riferimento, nonché su fondate aspettative di acquisizione ed utilizzo delle risorse.
  - (b) in sede di rendiconto in relazione alla effettiva esigibilità dei residui attivi.

### **Principio della ragionevole flessibilità**

79. I documenti previsionali non debbono essere interpretati come imm modificabili perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente.
80. Per contro anche un eccessivo ricorso a strumenti di flessibilità va visto come fatto negativo in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio.
81. È necessario che nella relazione al rendiconto della gestione si dia adeguata informazione sul numero, sull'entità e sulle ragioni che hanno portato a delle variazioni di bilancio.

### **Principio della neutralità**

82. Per essere affidabile, l'informazione contenuta nel sistema di bilancio deve essere neutrale, ovvero sia scevra da distorsioni preconcrete. Il sistema di bilancio non è neutrale se, tramite la scelta delle informazioni o la presentazione delle stesse è in grado di influenzare artificialmente il processo decisionale o di giudizio al fine di ottenere un predeterminato risultato o esito.
83. La redazione dei documenti contabili deve perciò fondarsi su principi contabili indipendenti ed imparziali verso tutti i destinatari, senza 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 e soprattutto per quanto concerne gli elementi soggettivi.
84. La presenza di elementi soggettivi di stima non è condizione per far venir meno l'imparzialità, la ragionevolezza e la verificabilità. Discernimento, oculatezza e giudizio sono alla base dei procedimenti di ragioneria a cui la preparazione del sistema di bilancio deve informarsi e richiedono due requisiti essenziali, la competenza e la correttezza tecnica. L'imparzialità contabile va intesa come l'applicazione competente e tecnicamente corretta

del procedimento di formazione del sistema di bilancio, che richiede discernimento, oculatezza e giudizio per quanto concerne gli elementi soggettivi.

### **Principio della prudenza**

85. Il principio della prudenza deve trovare applicazione in tutto il sistema di bilancio.
86. Nel bilancio di previsione devono essere iscritte solo le entrate che si prevede siano accertabili nel periodo amministrativo considerato, mentre devono rientrare nelle spese tutti gli oneri che si prevede di dover impegnare.
87. Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale i proventi non realizzati non devono essere contabilizzati, mentre tutti gli oneri anche se non definitivamente sostenuti devono essere riflessi nei documenti contabili.
88. Il principio della prudenza così definito rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo formativo del sistema di bilancio. I suoi eccessi devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente locale e rendono il sistema di bilancio inattendibile e non corretto.
89. Il principio della prudenza, pertanto, non deve portare ad una arbitraria riduzione di entrate e proventi, bensì a quella qualità di giudizi a cui deve informarsi il procedimento valutativo di formazione del sistema di bilancio.
90. L'applicazione del principio della prudenza comporta che gli elementi componenti le poste o voci delle attività o passività siano valutati individualmente per evitare compensi tra perdite che devono essere riconosciute e profitti che non devono essere riconosciuti in quanto non realizzati.

### **Principio della comparabilità**

91. Gli utilizzatori devono essere in grado di comparare il sistema di bilancio di un ente locale nel tempo al fine di identificare gli andamenti tendenziali. Gli utilizzatori inoltre devono essere in grado di comparare il sistema di bilancio di diversi enti locali al fine di valutarne le relative situazioni patrimoniali e finanziarie, gli andamenti economici e i cambiamenti della relativa situazione patrimoniale e finanziaria. Perciò la valutazione e l'esposizione degli effetti finanziari di operazioni e altri eventi tra loro simili devono essere iscritte in sistema di bilancio da parte di un ente in modo coerente, nel corso del tempo per lo stesso ente e in modo coerente tra diversi enti.
92. Un'importante implicazione della caratteristica qualitativa della comparabilità è che gli utilizzatori siano informati dei principi contabili impiegati nella preparazione del sistema di bilancio, di qualsiasi cambiamento di tali principi e degli effetti di tali cambiamenti. Gli utilizzatori hanno bisogno di essere in grado di identificare le differenze tra i principi contabili per operazioni e altri eventi tra loro simili usati da esercizio ad esercizio. La conformità ai principi contabili, inclusa l'informativa su quali principi contabili sono impiegati, aiuta ad ottenere tale comparabilità.

93. Nell'ambito dello stesso ente la comparabilità dei bilanci a date diverse è possibile se sussistono le seguenti condizioni:
- (a) la forma di presentazione è costante, cioè il modo di esposizione delle voci deve essere uguale o almeno comparabile;
  - (b) 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;
  - (c) i mutamenti strutturali (quali l'esternalizzazione di un servizio) e gli eventi di natura straordinaria sono chiaramente evidenziati.
94. Il requisito di comparabilità non deve essere confuso con la mera uniformità e non deve essere consentito che divenga un impedimento all'introduzione di migliori principi contabili. Non è appropriato che un ente continui a contabilizzare nel medesimo modo un'operazione od un evento se il criterio adottato non rispetta le caratteristiche qualitative della significatività e dell'attendibilità.

### **Principio della competenza finanziaria**

95. La "Preface to International Public Sector Accounting Standard" dichiara come suo scopo quello di delineare un sistema di bilancio per le aziende pubbliche fondato esclusivamente sulla logica della competenza economica. Si condivide tale orientamento e si giudica che a ciò si debba tendere ma, nel rispetto di un ruolo di interpretazione ed integrazione della norma, si prende atto del dettato di legge, che ad oggi prevede la coesistenza di documenti contabili finanziari ed economici.
96. La competenza finanziaria è il criterio con il quale le entrate e le spese si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge il diritto a riscuotere (accertamento) e l'obbligo a pagare (impegno).
97. L'accertamento, a norma dell'art. 179 del T.U., costituisce la prima fase di gestione dell'entrata, mediante la quale viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza.
98. L'impegno costituisce la fase della spesa con la quale viene costituito il vincolo sugli stanziamenti di bilancio, nell'ambito della disponibilità esistente, in relazione ad una obbligazione giuridica e sia determinata la somma da pagare, il soggetto titolare del vincolo con l'ente e la ragione di tale vincolo.

### **Principio della competenza economica**

99. Il principio della competenza economica è un postulato proprio della contabilità economico-patrimoniale ed è pertanto riferibile ai soli prospetti di natura economica e patrimoniale, in particolare al conto economico ed al conto del patrimonio. È essenziale il suo rispetto per la redazione del prospetto di conciliazione.
100. Va però osservato che l'aspetto economico della gestione, in tutta la normativa, è prevalente nella considerazione degli obiettivi che l'ordinamento assegna al sistema informativo

obbligatorio. Ne consegue che i valori finanziari, a preventivo, devono esprimere la dimensione finanziaria di fatti economici previamente valutati.

101. Per il principio della competenza economica l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari.
102. La determinazione dei risultati d'esercizio implica un procedimento di identificazione, di misurazione e di correlazione di ricavi e costi relativi ad un esercizio.
103. I principi che informano la rilevazione e la rappresentazione dei componenti positivi e negativi del risultato economico verranno sviluppati in un documento separato. Vengono qui di seguito precisati alcuni principi generali.
104. I proventi ed i ricavi, come regola generale, devono essere riconosciuti quando si verificano le seguenti due condizioni:
  - (a) il processo produttivo dei beni o dei servizi è stato completato;
  - (b) l'erogazione è già avvenuta, si è cioè verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà o i servizi sono stati resi.

I proventi tributari ed i trasferimenti si considerano conseguiti con riferimento ai relativi accertamenti dell'entrata effettuati nell'esercizio.
105. I costi ed oneri devono essere correlati con i proventi ed i ricavi dell'esercizio o con lo svolgimento delle attività istituzionali. Detta correlazione costituisce un corollario fondamentale del principio di competenza ed intende esprimere la necessità di contrapporre ai proventi dell'esercizio i relativi costi siano essi certi che presunti. Tale correlazione si realizza:
  - (a) per associazione di causa ad effetto tra costi ed erogazione o cessione del prodotto o servizio realizzato. L'associazione può essere effettuata analiticamente e direttamente o sulla base di assunzioni del flusso dei costi;
  - (b) per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica, in mancanza di una più diretta associazione. Tipico esempio è rappresentato dall'ammortamento;
  - (c) per imputazione diretta di costi al conto economico dell'esercizio o perché associati a funzioni istituzionali o perché associati al tempo o perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo. In particolare quando:
    1. i costi sostenuti in un esercizio esauriscono la loro utilità già nell'esercizio stesso o non sia identificabile o valutabile l'utilità futura;
    2. viene meno o non sia più identificabile o valutabile l'utilità futura o funzionalità di costi che erano stati sospesi in esercizi precedenti;
    3. l'associazione di causa ad effetto o la ripartizione dell'utilità su base razionale e sistematica non siano di sostanziale utilità.
106. Al principio della competenza economica è strettamente connesso il processo di valutazione.
107. Le valutazioni economiche riferite a costi e risultati costituiscono la base del sistema di bilancio. Le ragioni che inducono alla scelta del costo, inteso come complesso degli oneri che un ente ha effettivamente sostenuto per procurarsi un dato bene, possono così riassumersi:

- (a) il costo non rappresenta soltanto la spesa sostenuta per l'acquisizione dei beni, ma rappresenta anche il valore delle loro qualità funzionali ed è quindi espressione del loro valore di funzionamento.
- (b) il criterio del costo è quello che lascia minor latitudine agli apprezzamenti soggettivi.
- (c) il criterio del costo deve essere di facile applicabilità ed attuazione.

108. Il costo è un criterio di valutazione e non un valore inderogabile del sistema di bilancio. Il costo è un metodo informativo del valore. Il procedimento di valutazione parte dal costo originario che misura la funzionalità originaria dei beni, ma la deve continuamente riesaminare per determinare la misura residua.

#### **Principio della conformità del complessivo procedimento di formazione del sistema di bilancio ai corretti principi contabili**

109. Tutto il processo di formazione del sistema di bilancio si informa a corretti principi contabili. I principi contabili sono redatti dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali. Ove non sia stato predisposto un principio contabile nazionale si può fare riferimento ai presenti postulati,

#### **Principio della verificabilità dell'informazione**

110. L'informazione patrimoniale, economica e finanziaria fornita dal sistema di bilancio deve essere verificabile attraverso un'indipendente ricostruzione del procedimento contabile, tenendo conto anche degli elementi soggettivi.