

# Riforma sistemi contabili

## Il quadro normativo dei sistemi contabili armonizzati

*(testo aggiornato al 14/04/2014)*

A cura di:

[Marco Sigaudò](#)

[Paolo Gros](#)

## Sommario

Presentazione .....	9
INTRODUZIONE.....	10
Principio della competenza finanziaria “potenziata” .....	11
Principio della competenza economica.....	12
PRINCIPI CONTABILI GENERALI.....	15
Principio della annualità .....	15
Principio dell'unita' .....	15
Principio della universalità .....	15
Principio della integrità .....	15
Principio della veridicità attendibilità, correttezza, e comprensibilità .....	16
Principio della significatività e rilevanza.....	17
Principio della flessibilita' .....	18
Principio della congruita'.....	19
Principio della prudenza .....	19
Principio della coerenza .....	20
Principio della continuita' e della costanza .....	21
Principio della comparabilita' e verificabilita' .....	21
Principio di neutralita' o imparzialita'.....	23
Principio della pubblicita' .....	23
Principio dell'equilibrio di bilancio .....	24
Principio della competenza finanziaria.....	25
Principio della competenza economica.....	25

Principio della prevalenza della sostanza sulla forma.....	27
CONTTO DEL BILANCIO – ENTRATE .....	29
L'accertamento.....	29
Il principio della competenza finanziaria potenziato .....	30
Il fondo svalutazione crediti .....	30
Assenza tipologia di entrata .....	32
L'accertamento delle entrate .....	32
Entrate tributarie.....	34
Entrate da servizi pubblici .....	35
Entrate da interessi attivi .....	35
Entrate UE.....	36
Entrate collegate al patrimonio.....	36
Entrate da finanziamento.....	37
Entrate da derivati.....	39
Entrate da cartolarizzazioni.....	40
Entrate da leasing.....	42
Entrate da anticipazioni di cassa .....	44
La riscossione ed il versamento delle entrate.....	45
CONTTO DEL BILANCIO - SPESE .....	48
L'impegno .....	48
Impegno per la spesa del personale.....	49
Impegno per la spesa relativa all'acquisto di beni e servizi .....	50

Impegno per la spesa relativa a trasferimenti correnti.....	51
Impegno per la spesa per l'utilizzo di beni di terzi .....	51
Impegno per l'IVA.....	51
Impegno per interessi passivi .....	52
Impegno incarico legali esterni .....	52
Impegno per contenzioso.....	53
Impegno indennità di fine mandato.....	53
Impegno spese di investimento .....	53
Impegno per fondo pluriennale vincolato.....	55
Considerazioni sul fpv.....	59
Impegno per concessioni di credito .....	60
Liquidazione delle spese.....	62
L'ordinazione delle spese .....	63
Il pagamento delle spese.....	64
I servizi per conto terzi e le partite di giro.....	65
ESERCIZIO E GESTIONE PROVVISORIA .....	67
LA GESTIONE DEI RESIDUI.....	70
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE.....	75
CONTO ECONOMICO .....	79
La misurazione dei componenti del risultato economico .....	79
Componenti positivi della gestione .....	80
Proventi da tributi. ....	81

Proventi da fondi perequativi.....	81
Proventi da trasferimenti correnti.....	81
Quota annuale di contributi agli investimenti.....	81
Proventi delle vendite e delle prestazioni di beni e servizi pubblici. ....	82
Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti.....	82
Variazione dei lavori in corso su ordinazione.....	82
Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni.....	82
Ricavi da gestione patrimoniale. ....	82
Altri ricavi e proventi diversi.....	83
Componenti negativi della gestione.....	83
Acquisti di materie prime e/o beni di consumo.....	84
Prestazioni di servizi. ....	84
Utilizzo di beni di terzi. ....	84
Trasferimenti correnti. ....	84
Contributi agli investimenti. ....	85
Personale.....	85
Quote di ammortamento dell'esercizio. ....	85
Svalutazione delle immobilizzazioni.....	88
Svalutazione dei crediti di funzionamento.....	88
Variazioni delle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo.....	89
Accantonamenti ai fondi costi futuri e ai fondi rischi.....	89
Oneri e costi diversi di gestione. ....	89

Proventi e oneri finanziari .....	89
Proventi da partecipazioni.....	90
Altri proventi finanziari.....	90
Interessi e altri oneri finanziari.....	90
Rettifiche di valore attività finanziarie .....	90
Proventi ed oneri straordinari .....	91
Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo.....	92
Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo.....	92
Proventi da permessi di costruire.....	93
Plusvalenze patrimoniali.....	93
Minusvalenze patrimoniali. ....	93
Altri oneri e costi straordinari.....	93
Altri proventi e ricavi straordinari. ....	93
Imposte e risultato d'esercizio .....	93
Imposte.....	94
CONTO DEL PATRIMONIO – ATTIVO.....	95
Immobilizzazioni .....	95
Immobilizzazioni immateriali.....	95
Immobilizzazioni Materiali .....	99
Immobilizzazioni finanziarie .....	102
Azioni. ....	102
Partecipazioni non azionarie. ....	103

Titoli.....	103
I crediti concessi dall'ente.....	103
Attivo circolante.....	103
Rimanenze di Magazzino.....	104
I Crediti.....	104
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni.....	105
Le Disponibilità liquide.....	105
Ratei e Risconti.....	106
Ratei attivi.....	106
Risconti attivi.....	107
CONTO DEL PATRIMONIO – PASSIVO.....	108
Patrimonio netto.....	108
Fondi per rischi e oneri.....	109
Fondi di quiescenza e obblighi simili.....	110
Fondo manutenzione ciclica.....	111
Fondo per copertura perdite di società partecipate.....	112
Trattamento di Fine Rapporto.....	114
Debiti.....	114
Debiti da finanziamento.....	115
Debiti verso fornitori.....	115
Debiti per trasferimenti e contributi.....	115
Ratei e Risconti e Contributi agli investimenti.....	115

Ratei passivi .....	116
Risconti passivi.....	116
Conti d'ordine .....	116
Definizione.....	117
Modalità di registrazione.....	117
Deposito cauzionale .....	118
L'AVVIO DELLA NUOVA CONTABILITA' .....	120
Il primo stato patrimoniale.....	123
Attivo .....	123
Passivo .....	125
Patrimonio netto .....	126
ALLEGATI.....	128
Principi generali o postulati.....	128
Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria – anno 2013. ....	139
Principio contabile applicato concernente la contabilità economico patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria – anno 2013. ....	214
Gli autori .....	282

## Presentazione

L'[armonizzazione contabile](#) degli enti territoriali è il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di:

- consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (tutela della finanza pubblica nazionale);
- verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE);
- favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche costituisce il cardine irrinunciabile della riforma della contabilità pubblica (legge n. 196/2009) e della riforma federale prevista dalla legge n. 42/2009.

Entrambe le leggi hanno delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, informati ai medesimi principi e criteri direttivi, per l'attuazione dell'armonizzazione contabile.

Per gli enti territoriali la delega è stata attuata dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Questo fascicolo nasce con l'intenzione di fornire uno strumento pratico e condiviso che analizzi i tre segmenti principali che andranno a costituire il nuovo sistema contabile per la pubblica amministrazione:

- Il quadro normativo e i soggetti coinvolti
- I principi contabili
- Il Bilancio

La volontà è quella di fornire una breve guida che possa supportare gli uffici nel corso del lavoro.

A questo proposito si cercherà di trattare le tematiche principali arricchendo il testo con degli schemi esemplificativi/riassuntivi che aiutino a meglio focalizzare l'argomento.

Si procederà poi con l'inserimento/ampliamento della sezione FAQ in modo da pubblicare le principali richieste di chiarimento/confronto inoltrate dagli uffici.

## INTRODUZIONE

L'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 prevede, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico patrimoniale.

Nelle amministrazioni pubbliche che la adottano, la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione.

La contabilità finanziaria rileva le obbligazioni, attive e passive, gli incassi ed i pagamenti riguardanti tutte le transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica, anche se non determinano flussi di cassa effettivi.

Per transazione si intende ogni evento o azione che determina la creazione, trasformazione, scambio, trasferimento o estinzione di valori economici, patrimoniali e finanziari (debiti e crediti) che si origina dall'interazione tra differenti soggetti (pubbliche amministrazioni, società, famiglie, ecc), e avviene per mutuo accordo o per atto unilaterale dell'amministrazione pubblica.

Le transazioni possono essere monetarie, nel caso di scambio di mezzi di pagamenti o altre attività o passività finanziarie, o non monetarie (trasferimenti o conferimenti di beni, permuta, ecc.). Non sono considerate transazioni le calamità naturali, il furto, ecc.

La rilevazione delle transazioni da cui non derivano flussi di cassa è effettuata al fine di attuare pienamente il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti di previsione.

La registrazione delle transazioni che non presentano flussi di cassa è effettuata attraverso le regolarizzazioni contabili, costituite da impegni cui corrispondono accertamenti di pari importo e da mandati versati in quietanza di entrata nel bilancio dell'amministrazione stessa.

Le regolazioni contabili sono effettuate solo con riferimento a transazioni che riguardano crediti e debiti o che producono effetti di natura economico-patrimoniale.

Fulcro del sistema contabile continuerà quindi ad essere la contabilità finanziaria, sistema di riferimento ai fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, che verrà però affiancata dall'economico patrimoniale, che mira a rilevare costi/oneri e ricavi/proventi, al fine di:

- Consentire la predisposizione dello Stato Patrimoniale.
- Permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società.
- Consentire la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse.
- Consentire ai vari portatori di interesse, stakeholders, di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche.

Chiariamo la differenza tra costi/oneri e ricavi/proventi.

- Costi e ricavi: nascono dalle transazioni delle pubbliche amministrazioni che si concretizzano in operazioni di scambio sul mercato.
- Oneri e proventi: sono riferite a quelle operazioni non riconducibili a operazioni di scambio ma più legate allo svolgimento di attività istituzionali ed erogative; si pensi, ad esempio, a tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse

### **Principio della competenza finanziaria "potenziata"**

Il principio della competenza finanziaria prescrive:

- il criterio di registrazione delle operazioni di accertamento e di impegno con le quali vengono imputate agli esercizi finanziari le entrate e le spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate (attive e passive);
- il criterio di registrazione degli incassi e dei pagamenti, che devono essere imputati agli esercizi in cui il tesoriere ha effettuato l'operazione.

Il principio è applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio di ogni amministrazione pubblica che adotta la contabilità finanziaria, e attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione.

Il bilancio di previsione annuale di competenza e di cassa e il bilancio di previsione pluriennale di competenza hanno carattere autorizzatorio, costituendo limite agli impegni di spesa e ai pagamenti, fatta eccezione per i servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria. La funzione autorizzatoria fa riferimento anche alle entrate per accensione di prestiti.

Gli stanziamenti del bilancio pluriennale sono aggiornati annualmente in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza.

La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diventa esigibile.

La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita, quindi, della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito.

Obiettivi di questo principio sono:

- conoscere puntualmente i debiti effettivi delle amministrazioni pubbliche;
- evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti;
- rafforzare la programmazione di bilancio;
- favorire la modulazione dei debiti secondo gli effettivi bisogni;
- avvicinare la competenza finanziaria a quella economica.

### **Principio della competenza economica**

Si richiama subito l'attenzione sul principio contabile n. 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) che stabilisce che: *“l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario (incassi e pagamenti)”*.

I proventi correlati all'attività istituzionale sono di competenza economica dell'esercizio in cui si verificano le seguenti due condizioni:

- È stato completato il processo attraverso il quale sono stati prodotti i beni o erogati i servizi dall'amministrazione pubblica.
- L'erogazione del bene o del servizio è già avvenuta, cioè si è concretizzato il passaggio sostanziale (e non formale) del titolo di proprietà del bene oppure i servizi sono stati resi.

I proventi acquisiti per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'amministrazione, come i trasferimenti attivi correnti o i proventi tributari, si imputano economicamente all'esercizio in cui si è verificata la manifestazione finanziaria, si parla qui di accertamento, qualora tali risorse risultino impiegate per la copertura degli oneri e dei costi sostenuti per le attività istituzionali programmate.

I trasferimenti attivi a destinazione vincolata correnti sono invece imputati economicamente all'esercizio di competenza degli oneri alla cui copertura sono destinati.

Per i proventi/trasferimenti in conto capitale, vincolati alla realizzazione di immobilizzazioni, l'imputazione, per un importo proporzionale all'onere finanziato, avviene negli esercizi nei quali si ripartisce il costo/onere dell'immobilizzazione, ad esempio con la quota di ammortamento.

Gli oneri derivanti dall'attività istituzionale sono correlati con i proventi e i ricavi dell'esercizio o con le altre risorse rese disponibili per il regolare svolgimento delle attività istituzionali. Per gli oneri derivanti dall'attività istituzionale, il principio della competenza economica si realizza:

- Per associazione di causa ad effetto tra costi di erogazione di servizi o cessione di beni realizzati. L'associazione può essere effettuata analiticamente e direttamente o sulla base di assunzioni del flusso dei costi.
- Per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica, in mancanza di una più diretta associazione. Tipico esempio è il principio di ammortamento.
- Per imputazione diretta di costi al conto economico dell'esercizio perché associati a funzioni istituzionali o al tempo, ovvero perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo. In particolare quando:
  - I beni e i servizi, che hanno dato luogo al sostenimento di costi in un esercizio, esauriscono la loro utilità nell'esercizio stesso, o la loro futura utilità non sia identificabile o valutabile.
  - Viene meno o non sia più identificabile o valutabile la futura utilità o la funzionalità dei beni e dei servizi i cui costi erano stati sospesi in esercizi precedenti.
  - L'associazione al processo produttivo o la ripartizione delle utilità dei beni e dei servizi, il cui costo era imputato economicamente all'esercizio su base razionale e sistematica, non risultino più di sostanziale rilevanza.

In conclusione si rileva quindi come, corollario fondamentale del principio della competenza economica dei fatti gestionali di ogni amministrazione pubblica, sia la correlazione tra componenti economici positivi e negativi dell'esercizio.

Anche se non rilevati dalla contabilità finanziaria, ai fini della determinazione del risultato economico dell'esercizio, si considerano i seguenti componenti positivi e negativi:

- le quote di ammortamento relative alle immobilizzazioni materiali ed immateriali utilizzate;
- le eventuali quote di accantonamento ai fondi rischi ed oneri futuri. L'accantonamento ai fondi rischi ed oneri di competenza dell'esercizio è effettuato anche se i rischi e gli oneri sono conosciuti dopo la chiusura dell'esercizio fino alla data di approvazione della delibera del rendiconto della gestione;
- le perdite di competenza economica dell'esercizio;
- le perdite su crediti e gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti;
- le rimanenze iniziali e finali di materie prime, semilavorati, prodotti in corso su ordinazione, incrementi di immobilizzazioni per lavori interni e prodotti finiti;
- le quote di costo/onere o di ricavo/provento corrispondenti ai ratei e risconti attivi e passivi di competenza economica dell'esercizio;
- le variazioni patrimoniali relative agli esercizi pregressi che si sono tradotte in oneri/costi e proventi/ricavi nel corso dell'esercizio, nonché ogni altro componente economico da contabilizzare nel rispetto del principio della competenza economica e della prudenza (ad esempio sopravvenienze e insussistenze).

## PRINCIPI CONTABILI GENERALI

### **Principio della annualità**

I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo di gestione che coincide con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti annuali di bilancio, le previsioni per l'esercizio di riferimento sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con un orizzonte temporale almeno triennale.

### **Principio dell'unità'**

La singola amministrazione pubblica è una entità giuridica unica e unitaria, pertanto, deve essere unico e unitario sia il suo bilancio di previsione, sia il suo rendiconto e bilancio d'esercizio. È il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione. 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 disposizione normativa.

### **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 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.

### **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 e, parimenti, le spese