
Enti locali: la gestione dei fondi vincolati e i vincoli di cassa

di [Commercialista Telematico](#)

Publicato il 15 Giugno 2015

Si è posto un problema sulla corretta gestione dei fondi vincolati, con la necessità di distinguere le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che viceversa vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa creando un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata.

Tra l'ANCI e la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Toscana, si è posto un problema sulla corretta gestione dei fondi vincolati, con la necessità di distinguere le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che viceversa vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa creando un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata.

LA POSIZIONE DEI GIUDICI CONTABILI

In una serie di deliberazioni (ex plurimis Deliberazione n.96 depositata in data 05/05/2015) rivolte alla verifica delle relazioni dei revisori dei conti sui consuntivi dell'anno 2013, la Corte dei conti di controllo per la Toscana, richiama i Comuni, oggetto di verifica, ad un attento monitoraggio dei fondi vincolati precisando che:

- Il bilancio deve garantire un equilibrio costante tra le spese e le entrate "generiche" (ordinarie e non) poiché, per il principio di unicità del bilancio, esse sono preordinate al finanziamento della generalità delle spese del bilancio. Al contempo deve essere garantito un equilibrio delle partite vincolate, in modo tale che il flusso di entrata di queste ultime sia sempre in grado di finanziare gli

specifici interventi cui sono destinate per disposizione di legge e/o regolamentare o perché lo stesso ente le abbia in modo specifico destinate;

- In merito alle entrate a specifica destinazione, il legislatore inserisce un vincolo che deve operare anche in termini di cassa. In altri termini, laddove una entrata corrente o di parte capitale abbia un collegamento diretto a specifiche spese, questa entrata deve essere esclusa dall'applicazione del principio di unicità del bilancio, andando a finanziare non più la generalità delle spese ma appunto specifici interventi in modo tale che sia garantita la copertura di cassa nel momento in cui tali interventi avranno la loro manifestazione anche monetaria;
- Non risulta pertanto condivisibile, all'interno del genus delle entrate vincolate, tra entrate con un vincolo generico (operante solo in termini di competenza) ed entrate a specifica destinazione (per le quali il vincolo opererebbe sia sulla competenza che sulla cassa). Per entrambe le tipologie di risorse, una volta che ne sia stata definita la destinazione specifica attraverso l'approvazione dei documenti di programmazione, si crea quel legame tra la risorsa prevista e poi accertata e la spesa programmata e poi impegnata che rende necessario non solo un vincolo sulla competenza del bilancio ma anche un vincolo in termini di cassa.

Il passaggio alla contabilità armonizzata conferma, inoltre, particolare attenzione riservata dal legislatore ai fondi vincolati e agli equilibri di cassa, precisando che:

- Il d.lgs. n. 118/2011 ed in particolare il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, al punto 10.1, prescrive che "gli enti locali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo d'incasso, l'eventuale natura vincolata dei propri incassi. A riguardo, la riforma ha precisato che devono essere segnalate al tesoriere le riscossione a destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti". In particolare, il citato art.180 comma 3, lett.d) TUEL, prevede che l'ordinativo di incasso debba indicare, tra l'altro, "gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, trasferimenti o prestiti";

- L'art. 195 del TUEL, relativo all'utilizzo di "entrate vincolate", prevede che gli enti possano "disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti";
- Il citato punto 10.1, del principio contabile, riporta come unica novità l'obbligo, a decorrere dal 1 gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL;
- L'impianto previsto dal processo di armonizzazione, nei termini appena descritti, definendo in modo più puntuale il concetto di cassa vincolata e le modalità di rilevazione della stessa, prevede anche che gli enti comunichino "formalmente al proprio tesoriere, l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014".

LA POSIZIONE DELL'ANCI

La fondazione studi dell'ANCI, interviene sulla problematica sollevata dalla Sezione di controllo per la Toscana, evidenziando come la sua posizione differisca, sia da quella della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (Deliberazione n. 282 del 15/05/2012), sia dalla Commissione ARCONET, chiamata a rispondere ad un quesito specifico sul tema formulato da un Comune toscano. Secondo la fondazione, in coerenza con il principio di unicità del bilancio, ciò che pertanto rileva ai fini della destinazione delle risorse è la libera ed autonoma determinazione dell'Ente, espressa attraverso gli ordinari strumenti di programmazione; solo in presenza di specifiche disposizioni di legge o regolamentari si determina il vincolo di destinazione "specifico" nonché la correlata corrispondenza tra competenza e cassa. In tutti gli altri casi il vincolo sussiste solo in termini di competenza.

Pertanto, proseguono i tecnici della fondazione, con il passaggio ai nuovi principi della contabilità armonizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180 del TUEL, dovrà quindi riguardare le entrate che in base a leggi, o in quanto trasferimenti o prestiti, siano riconducibili a quelle il cui utilizzo abbia uno specifico vincolo di spesa.

La Commissione ARCONET, intervenuto sull'argomento, ha avuto modo di precisare quanto segue:

- gli enti locali, ai sensi di quanto previsto:
- dall'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo di incasso, l'eventuale natura vincolata dei propri incassi. Al riguardo, la riforma ha precisato che devono essere segnalate al tesoriere le riscossioni a destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti;
- dall'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo di pagamento, l'eventuale natura vincolata dei propri pagamenti. Al riguardo, la riforma ha precisato che devono essere comunicati al tesoriere i pagamenti con destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti;
- dall'art. 195 del TUEL possono continuare a disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222 (salvo gli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3). Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti;
- dall'articolo 195 del TUEL, continuano a vincolare il ricorso all'anticipazione di tesoreria a seguito dell'utilizzo di entrate vincolate.
- Appare inoltre utile ricordare che il principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata prevede che: "è necessario distinguere le entrate vincolate alla realizzazione di una specifica spesa, dalle entrate destinate al finanziamento di una generale categoria di spese, quali la spesa sanitaria. Fermo restando l'obbligo di rispettare sia i vincoli specifici che la destinazione generica delle risorse acquisite, si sottolinea che la disciplina prevista per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione non si applica alle c.d. risorse destinate"

La Commissione concludeva precisando, inoltre, quanto segue:

"nel caso delle entrate per permessi di costruire e per alienazione di beni patrimoniali le medesime sono vincolate dalla legge, in termini generali, a spesa di investimento (nel caso delle alienazioni patrimoniali il principio contabile prevede che "Il corrispettivo della cessione di beni immobili può essere destinato anche all'estinzione anticipata di prestiti") e pertanto concorrono alla determinazione della quota

destinata agli investimenti del risultato di amministrazione, a cui affluiscono, trattandosi di entrate che hanno un vincolo generico e non specifico alle spese di riferimento”.

CONCLUSIONI

Mentre i giudici contabili toscani, evidenziano una non corretta utilizzazione dei principi da parte degli enti sottoposti a controllo, la fondazione rilancia precisando che il loro modo di operare appare corretto alla luce anche delle specificazioni avute dalla Commissione ARCONET.

18 maggio 2015

Vincenzo Giannotti

Articolo già pubblicato su www.bilancioecontabilita.it