

I temi di NT+ Tributi e bilanci a cura di Anutel

## La foresta dei vincoli di cassa negli enti locali

*di Luciano Benedetti (\*) e Anna Cagnacci (\*\*) - Rubrica a cura di Anutel*

13 Dicembre 2023

Stampa

La deliberazione 17/SEZAUT/2023/QMIG della Sezione Autonomie della Corte dei conti sull'estensione alla gestione di cassa dei vincoli di destinazione degli enti locali ha suscitato un notevole clamore fra gli operatori. Secondo la delibera, 1) l'estensione del vincolo alla cassa è necessario per garantire che negli enti in crisi di liquidità sia rispettata la voluntas legis delle norme istitutive dei vincoli, 2) a legislazione invariata, le conseguenze della prospettata soluzione, che ovviamente investirà tutti gli enti e non soltanto quelli in crisi di liquidità, possono non essere irrilevanti sia sotto il profilo dell'irrigidimento della gestione di cassa che in considerazione delle difficoltà operative nella fase della programmazione, gestione e rendicontazione delle risorse.

Sul primo punto, va ricordato che gli 8.561 enti locali presenti sulla banca dati amministrazioni pubbliche - BDAP espongono un fondo di cassa complessivo al 31.12.2022 di +80,796 miliardi e che quelli che non hanno la cassa positiva sono solo 180 (il 2,1%). Sul secondo punto, nella stragrande maggioranza degli enti i ragionieri prospettano un serio aggravamento di alcune criticità operative. Proviamo a sintetizzare le principali questioni.

1. il vincolo di cassa sulle entrate proprie di previsione variabile si dimostra di gestione quasi impossibile.

Parliamo soprattutto di sanzioni al codice della strada ([Nt+ Enti locali & edilizia del 4 dicembre](#)), di proventi dei parcheggi, di imposta di soggiorno/contributo di sbarco e di permessi a costruire. Ad esempio non è infrequente che per queste voci il momento di pagamento della spesa preceda per sua natura quello del materiale incasso dell'entrata; oppure che, per i permessi a costruire, in corso d'anno l'ente decida di ridurre o azzerare la quota destinata a spese correnti nel bilancio di previsione. In questo caso si può porre il problema di dover rettificare tutti gli ordinativi di pagamento precedentemente imputati a cassa vincolata; nel caso, poi, di spese finanziate da entrate sia vincolate che libere, si dovranno emettere più mandati, anche se allo stesso fornitore.

2. Per i proventi da sanzioni al codice della strada il problema è acuito dalla diversa disciplina del vincolo prevista rispettivamente dagli articoli 142 e 208 e dalla ulteriore suddivisione in sottoquote di quest'ultimo nonché dalle modalità di calcolo delle somme via via disponibili, dovendo tener conto del complesso principio contabile sull'accertamento di competenza e di quello sul relativo Fcde.

3. Il punto 10 del principio contabile 4/2 (allegato al Dlgs 118/2011) impone una continua, minuziosa e laboriosa contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali, degli anticipi di tesoreria e dei rispettivi reintegri, il tutto allo scopo di applicare quanto previsto dal Tuel all'articolo 195, comma 2 e all'articolo 209 comma 3-bis. L'incremento delle somme da assoggettare a vincolo per cassa induce tuttavia una artificiosa "esplosione" del volume di entrate (titoli 7 e 9) ed uscite (titoli 5 e 7) di pari importo il che, oltre a ingolfare l'attività delle ragionerie e dei tesorerieri, rende esorbitante - e in ultima analisi, molto poco significativa - su base annua l'informazione che viene fornita dal rendiconto della gestione.

4. Le finalizzazioni della legge dell'imposta di soggiorno/contributo di sbarco (articolo 4, comma 1, del Dlgs 23/2011) e dei proventi dei parcheggi (articolo 7, comma 7, Dlgs 285/1992) sono talmente vaghe che si potrebbe discutere molto sull'obbligo di istituire capitoli vincolati di spesa, anche se per sola competenza. L'estensione indiscriminata delle poste assoggettate a vincolo rispetta nella forma ma mina nella sostanza le fondamenta del postulato n.2 dell'unità del bilancio («Il complesso unitario delle entrate finanzia l'amministrazione pubblica e sostiene 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»).

Molti responsabili finanziari lamentano quindi che il proliferare dei vincoli (che secondo alcuni commentatori potrebbe interessare addirittura l'addizionale comunale Irpef, la Tari e, già che ci siamo, anche le tariffe dei servizi a domanda individuale!...) si pone in contrasto con la gestibilità del bilancio da parte delle amministrazioni, con i principi di autonomia finanziaria degli enti locali sanciti dall'articolo 119 della Costituzione, con i criteri di efficienza, efficacia ed economicità a cui si ispira l'ordinamento amministrativo e, per usare un riferimento improprio ma molto attuale, anche con il "principio del risultato" fissato dall'articolo 1 del nuovo codice appalti Dlgs 36/2023.

Le soluzioni a queste criticità appaiono essenzialmente di carattere legislativo, eventualmente di interpretazione autentica. Forse non è utopistico pensare a nuove norme che prevedano:

- l'esclusione espressa del carattere vincolato (nell'accezione dell'articolo 183-ter del Tuel e del Dlgs 118/2011), sia per competenza che per cassa, dei proventi dei parcheggi, dell'imposta di soggiorno/contributo di sbarco, delle entrate tributarie e, più in generale, delle entrate correnti per le quali le norme istitutive prevedano destinazioni di carattere generico o comunque molto ampio. Per queste entrate la dimostrazione del loro utilizzo potrebbe essere fornita ove necessario ex-post, sulla base degli impegni di spesa registrati a rendiconto su capitoli inerenti e non vincolati;
- il vincolo per sola competenza su proventi del codice della strada, permessi a costruire e relative sanzioni, quota del 10% su alienazioni immobiliari;
- l'accorpamento in un'unica fattispecie dei vincoli ex articoli 142 e 208 del codice della strada;
- la semplificazione del principio contabile per l'accertamento dei proventi del codice della strada medesimi e del calcolo, anche in corso d'esercizio, del relativo Fcde;
- la conseguente limitazione del vincolo di cassa ai trasferimenti pubblici finalizzati, ai finanziamenti da indebitamento, agli eventuali pignoramenti esistenti presso il tesoriere;
- la sostanziale soppressione del punto 10.2 "Registrazione dell'utilizzo di incassi vincolati per esigenze correnti" del principio contabile 4/2 allegato al Dlgs 118/2011.

Si tratta di riforme che troverebbero legittimo spazio nell' "Agenda per la semplificazione 2020-2026" ([funzionepubblica.gov.it/semplificazione](http://funzionepubblica.gov.it/semplificazione) che riporta i principi: «semplificare per crescere e liberare risorse per lo sviluppo del paese; semplificare per dare certezza ai diritti dei cittadini; semplificare per un'amministrazione che funzioni meglio e costi meno; la semplificazione si realizza attraverso interventi normativi, amministrativi, organizzativi e tecnologici finalizzati a ridurre il peso della burocrazia su cittadini e imprese»).

Le norme tese a evitare i vuoti di liquidità degli enti locali sono già molte, ben consolidate e dotate di sanzioni in genere molto efficaci. Al contrario, coltivare la già rigogliosa foresta dei vincoli di cassa aggiunge molte inutili complessità; la loro gestione è costosa in termini di risorse umane e può addirittura mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi programmati.

La maggior parte dei vincoli di cui si tratta derivano da norme piuttosto datate (Dl 786/1981, Dlgs 285/1992 eccetera). Siamo sicuri che queste disposizioni, in quadro contabile più volte riformato, siano ancora in linea con la necessità di semplificazione che si chiede alla pubblica amministrazione? Invece di conservare disposizioni operative minuziose e puntuali che determinano alti costi gestionali ed inefficienze a catena, riterremmo preferibile promuovere un funzionale e consapevole cash management da parte delle amministrazioni locali e del loro apparato tecnico mediante gli altri strumenti normativi già esistenti. Ricordiamo che il legislatore ha già compiuto un enorme e meritorio passo quando, con la legge 157/2019, ha finalmente espunto dal Tuel le norme secolari che disciplinavano i sovrabbondanti "micro-controlli" del tesoriere sulla gestione cassa dell'ente; si tratterebbe adesso di fare un altro e quanto mai utile balzo in avanti.

(\*) *Componente Consiglio Generale ANUTEL*

(\*\*) *Responsabile Finanziario Comune di Civitella in Val di Chiana*

## LE PROSSIME INIZIATIVE ANUTEL

### CORSI IN PRESENZA

14/12/2023, Sansepolcro (Ar), [La gestione della TARI nel 2024](#) (9,00-16,30)

15/12/2023 Biella: [Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione](#) (9,00-16,30)

25/1/2023 Rimini: La fiscalità locale nel 2024. le novità in materia di imu, tari, canone unico e imposta di soggiorno (9,00-14,00)

31/1/2024-2/2/2024, Sede Nazionale ANUTEL: corso di aggiornamento residenziale per responsabili ed operatori del servizio finanziario: tra approfondimenti teorici e soluzioni pratiche

16/2/2024, Sede Nazionale ANUTEL: FORUM SULLA FINANZA LOCALE

22/2/2024 Reggio Emilia - Autonomia tributaria e buone pratiche: capacità di accertamento e riscossione dalla teoria alla pratica

4-5-6-7/3/2024, Desenzano del Garda (Bs): MASTER BREVE SUI TRIBUTI LOCALI

24/3/2024: Imu e aree fabbricabili nozioni generali e agevolazioni riservate al comparto agricolo (10,00-12,00)

#### **VIDEOCORSI IN MATERIA TRIBUTARIA/RISCOSSIONE**

15/12/2023: Introduzione alla tariffa puntuale corrispettiva: aspetti tecnico/amministrativi (10,00-12,00)

18/12/2023: L'appello davanti alla corte di giustizia tributaria di II° grado (10,00-12,00)

15/1/2024: Il Pef Tari: la revisione biennale 2024-2025 e gli altri adempimenti Arera (9,00-11,00)

17-18/1/2024: Corso di formazione per messi notificatori (9,00-11,00 /15,00-17,00)

23/1/2024: Imu ed aree fabbricabili la gestione della fase accertativa, impianto motivazionale, valori della base imponibile e valori orientativi medi (10,00-12,00)

24/1/2024: La nuova piattaforma digitale per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione dopo il decreto n. 58/2022 (10,00-12,00)

26/1/2024: Processo tributario: la costituzione in giudizio del resistente (10,00-12,00)

30/1/2024: La gestione dell'inadempimento del canone idrico (9,30-11,30)

6/2/2024: L'intervento dell' ente (creditore) nelle procedure esecutive (9,30-11,30)

28/3/2024: Imu ed aree fabbricabili nozioni generali ed agevolazioni riservate al comparto agricolo (10,00-12,00)

#### **VIDEOCORSI IN MATERIA FINANZIARIA**

9/1/2024: ASPETTI DI BASE DELLA CONTABILITA' COMUNALE - I° MODULO (per nuovi addetti o addetti di altri settori diversi dal settore finanziario) (15,30-17,30)

11/1/2024: Le modalità operative per approntare il rendiconto della gestione 2023 (15,30-17,30)

16/1/2024: ASPETTI DI BASE DELLA CONTABILITA' COMUNALE - II° MODULO (per nuovi addetti o addetti di altri settori diversi dal settore finanziario) (15,30-17,30)

22/1/2024: Corso "avanzato" sulla gestione Iva del patrimonio immobiliare da parte degli enti locali (9,00-11,00)

24/1/2024: L'armonizzazione delle fonti programmatiche (9,30-11,30)

25/1/2024: La formazione e la sperimentazione della riforma 1.15 del Pnrr: dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual (15,30-17,30)

#### **VIDEOCORSI ALTRE MATERIE (APPALTI, PERSONALE, PRIVACY, TRASPARENZA)**

14/12/2023: Il contenzioso degli appalti nel Dlgs 36/2023 (10,00-12,00)

16/1/30/1/2024: L'attività amministrativa ed i procedimenti tra liberalizzazioni, deregolamentazioni, semplificazioni, razionalizzazioni ed uso della telematica e degli algoritmi

24/1/2024: L'evoluzione dei modelli organizzativi agili e resilienti ed il loro inquadramento normativo/contrattuale (9,30-11,30)

31/1/2024: L'evoluzione dei modelli organizzativi agili e resilienti ed il loro inquadramento normativo/contrattuale (9,30-11,30)

13-17/2/2024: TECNICHE DI REDAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI

#### **CORSO PER GLI ORGANISMI INDIPENDENTI DI VALUTAZIONE (OIV)**

PROGRAMMAZIONE, PERFORMANCE E RISK MANAGEMENT NEGLI ENTI LOCALI

Corso che consente l'acquisizione dei crediti formativi richiesti dalla legge ai componenti degli OIV.

Corso FAD 2024: Programmazione, Performance e Risk Management negli Enti Locali

- IL CORSO si terrà dal 5 al 24 FEBBRAIO 2024.

[https://www.anutel.it/iniziative/Formazione\\_OIV.aspx](https://www.anutel.it/iniziative/Formazione_OIV.aspx)

---

## **Gli ultimi contenuti di I temi di NT+ →**

---

12 Dicembre 2023

**Autonomia differenziata, federalismo fiscale e giustizia tributaria sotto la lente**

---

11 Dicembre 2023

**Le ultime pronunce dei giudici tributari in materia di rendita catastale e tributi locali**

---

08 Dicembre 2023

**Amministrazione digitale, una opportunità per la Pa ma anche per i revisori degli enti locali?**

---

07 Dicembre 2023


**Le ultime pronunce in materia di ordinanze del sindaco**

---

07 Dicembre 2023

**Riorganizzazione dell'ente, concorsi, procedimento disciplinare ed Elevate Qualificazioni**

---

Il Sole 24 ORE aderisce a  **The Trust Project**

P.I. 00777910159 © Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

ISSN 2724-203X - Norme & Tributi plus Enti Locali & Edilizia [<https://ntplusentilocaliedilizia.ilssole24ore.com>]

Il Sole  
**24 ORE**