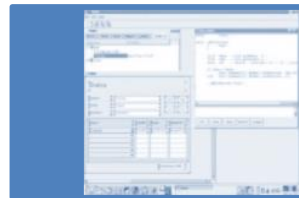




Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizzi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

MCA2

Modello contabile armonizzato 2
per i comuni grigionesi



Raccomandazione per la prassi n. 2

Distinzione tra beni patrimoniali e beni amministrativi

Versione del 1° luglio 2024

Indice

1. Basi legali	4
2. Aspetti fondamentali.....	5
3. Definizioni	6
3.1 Beni patrimoniali.....	6
3.2 Beni amministrativi	6
3.3 Compito pubblico	6
3.4 Uscita, investimento	8
4. Attribuzione dei valori patrimoniali.....	10
4.1 Aspetti fondamentali.....	10
4.2 Trasferimenti nei beni amministrativi	11
4.3 Trasferimenti nei beni patrimoniali.....	11
5. Bibliografia	12

Aggiornamento	Annotazioni
1° luglio 2018	Pubblicazione
1° luglio 2024	Adeguamenti redazionali

Editore

Ufficio per i comuni dei Grigioni

Rosenweg 4

7001 Coira

1. Basi legali

La presentazione dei conti e la contabilità dei comuni grigionesi si basano sulla legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni (legge sulla gestione finanziaria, LGF; CSC 710.100) nonché sull'ordinanza sulla gestione finanziaria per i comuni (OGFCom; CSC 710.200).

Le disposizioni della LGF valgono per i comuni politici, per quanto non valgano disposizioni cantonali divergenti o per quanto la legge non disciplini esplicitamente fattispecie cantonali.

Per le regioni e le corporazioni di comuni, nonché per i comuni patriziali la legge vale per analogia, per quanto non vi siano disposizioni speciali.

A integrazione delle basi giuridiche sul sito web dell'Ufficio per i comuni dei Grigioni (www.afg.gr.ch ⇒ Contabilità) vengono pubblicati raccomandazioni, modelli nonché guide di diverso tipo.

2. Aspetti fondamentali

Nel bilancio vengono contrapposti gli attivi e i passivi. Gli attivi vengono suddivisi in beni patrimoniali e beni amministrativi, i passivi in capitale di terzi e capitale proprio. Nella definizione delle due categorie di beni, ossia beni patrimoniali e beni amministrativi, la legge sulla gestione finanziaria si rifà al concetto di "compito pubblico", che a sua volta concretizza gli "interessi pubblici".

L'attribuzione di un valore patrimoniale ai beni amministrativi o ai beni patrimoniali si orienta alla delimitazione tra "uscita" e "investimento". La distinzione tra le due tipologie di beni è importante dal punto di vista del diritto finanziario, soprattutto in relazione alle competenze e alle disposizioni sull'iscrizione a bilancio e sulla valutazione.

Dal punto di vista del diritto finanziario, l'acquisizione di beni amministrativi ha quale conseguenza delle uscite. La competenza degli organi comunali per la deliberazione di uscite si orienta di regola alle disposizioni del rispettivo regolamento comunale. Dal punto di vista del diritto finanziario, le spese per i beni patrimoniali rappresentano un investimento. Nel caso singolo non è sempre facile valutare se un valore patrimoniale vada attribuito ai beni amministrativi o ai beni patrimoniali. Il criterio determinante è quello della realizzabilità. Nel caso delle uscite, valori patrimoniali finora liberamente disponibili e realizzabili vengono vincolati durevolmente a uno scopo pubblico per l'adempimento di un compito amministrativo che supera il quadro della gestione patrimoniale esclusiva. Avviene una conversione di beni patrimoniali in beni amministrativi, questo significa che i beni perdono la loro realizzabilità. Nel caso dell'investimento, viene modificata solo la composizione dei valori patrimoniali realizzabili, ma non il loro importo¹. Il conseguimento di una rendita alle condizioni di mercato usuali, in parte citata quale caratteristica dei beni patrimoniali, non costituisce per contro un chiaro criterio di distinzione tra beni patrimoniali e beni amministrativi. A determinate condizioni è ad esempio possibile conseguire una rendita alle condizioni di mercato usuali anche con i beni amministrativi, se ciò è conciliabile con un adempimento sensato dei compiti pubblici (p.es. trasporti pubblici).

¹ CAVIEZEL, pag. 54 segg.; HANGARTNER, pag. 43 segg.

3. Definizioni

3.1 Beni patrimoniali

I beni patrimoniali si compongono di quei valori patrimoniali che possono essere alienati senza pregiudicare l'adempimento dei compiti pubblici (cfr. art. 2 cpv. 1 LGF). Essi comprendono i valori patrimoniali che l'ente pubblico non possiede per il loro valore d'uso, bensì per il loro valore di capitale, di scambio o di investimento (ad es. liquidità, titoli, immobili), questo significa che i beni patrimoniali sono composti da attivi realizzabili. Gli oggetti dei beni patrimoniali servono dunque solo indirettamente all'adempimento di compiti pubblici, in quanto forniscono all'ente pubblico i mezzi finanziari per la gestione dell'amministrazione pubblica. I rispettivi valori patrimoniali possono dunque essere alienati anche senza compromissione (diretta) dell'adempimento dei compiti pubblici. I valori patrimoniali che rientrano nei beni patrimoniali sono soggetti all'ordinamento giuridico del diritto privato.

3.2 Beni amministrativi

I beni amministrativi comprendono quei valori patrimoniali che servono direttamente e per un lungo periodo all'adempimento di compiti pubblici (cfr. art. 2 cpv. 2 LGF). A differenza dei beni patrimoniali, gli oggetti che appartengono ai beni amministrativi sono a destinazione vincolata e di conseguenza non realizzabili liberamente (ad es. edifici amministrativi, centri di manutenzione, edifici scolastici, impianto di depurazione delle acque di scarico).

3.3 Compito pubblico

Le definizioni legali di beni patrimoniali e di beni amministrativi fornite dalla LGF si orientano entrambe al concetto di "compito pubblico", ragione per cui la definizione di tale concetto è di centrale importanza per l'attribuzione nell'una o nell'altra categoria. Il concetto non viene tuttavia impiegato in modo univoco, non esiste dunque una definizione generale. I compiti pubblici concretizzano gli interessi pubblici, questo significa che ogni compito pubblico deve avere un interesse pubblico alla sua base. Un compito pubblico può dunque essere assunto solo se vi è un interesse pubblico nel farlo. L'interesse pubblico è indefinito e mutevole dal punto di

vista temporale e territoriale. Poiché gestisce i compiti pubblici, anche essi sono dinamici e si sviluppano costantemente. Il Tribunale federale ha definito come segue l'interesse pubblico:

"Non è possibile determinare in modo esaustivo quali misure siano di interesse pubblico, dipende bensì dalle condizioni che si presentano di volta in volta. Il cambiamento di condizioni sociali, economiche o politiche può far apparire come di interesse pubblico determinati provvedimenti statali che finora non avevano alcuna ragione d'essere ammissibili; al contrario, nel corso del tempo un interesse pubblico finora dato a un determinato provvedimento può affievolirsi o venire a cadere" (DTF del 2 luglio 1975, ZBI 1976, pag. 357 segg., 362).

Secondo l'art. 49 cpv. 1 della legge sui comuni del Cantone dei Grigioni (LCom; CSC 175.050) i comuni si assumono compiti di propria scelta (pubblici) tramite atto normativo o decisione dell'organo competente.

Una descrizione contenutistica dei compiti pubblici risulta difficile. Sono considerate disposizioni relative ai compiti le prescrizioni su cosa devono fare i singoli organi di un ente pubblico dal punto di vista materiale. In altre parole: le disposizioni che attribuiscono all'ente pubblico "la responsabilità e gli obblighi definiti per determinati settori di competenza"².

Un compito comunale non deve corrispondere a una determinata descrizione contenutistica. Ogni attività può certamente essere considerata un compito comunale se viene dichiarata tale in base a un atto comunale (atto normativo o decreto). Talvolta, se in un caso concreto si deve partire o meno dal presupposto di un compito comunale ha conseguenze di ampia portata soprattutto per la gestione finanziaria comunale. I valori patrimoniali che servono direttamente all'adempimento di compiti pubblici diventano beni amministrativi. Tra questi non rientrano solo i beni che servono in primo luogo alla stessa Amministrazione (in senso stretto, p.es. edifici amministrativi, edifici scolastici, centri di manutenzione, IDA), bensì anche quelli che sono a disposizione della collettività (i cosiddetti beni d'uso comune) come strade, piazze o parcheggi. Anche la partecipazione di un comune in un'impresa di impianti di risalita nella regione o in un autosilo rientra nei beni amministrativi se l'organo competente ha deciso di assumersi questo compito³.

² FRIEDERICH, Kommentar zum GG/BE, osservazioni preliminari riguardo agli art. 61-69, marg. 2 con rimandi

³ FRIEDERICH, op. cit., marg. 12

I compiti comunali non sono di regola necessariamente di natura permanente. Il sostegno di un particolare evento culturale o sportivo può ad esempio essere dichiarato compito comunale.

L'assunzione di un compito da parte di un comune e dunque la qualifica quale compito pubblico fa sì che i valori patrimoniali che servono direttamente all'adempimento dei compiti rientrino nei beni amministrativi. L'acquisizione di beni amministrativi è legata a un'uscita di diritto finanziario.

Al contrario dei beni amministrativi, che servono direttamente all'adempimento di un compito pubblico (cfr. definizione nell'art. 2 cpv. 2 LGF), i beni patrimoniali servono solo indirettamente a questo scopo con il loro ricavo o il loro valore. I beni patrimoniali sono attivi realizzabili (p.es. liquidità, titoli, immobili). Al contrario dei beni amministrativi, che non sono né realizzabili, né pignorabili, essi possono essere alienati, pignorati e dati in pegno. Dal punto di vista del diritto finanziario, le rispettive spese vengono definite investimenti.

3.4 Uscita, investimento

La distinzione tra beni amministrativi e beni patrimoniali dipende molto dalla coppia di concetti "uscita" e "investimento". Rispondendo alla domanda se nel singolo caso si tratti di un'uscita o di un investimento, si risponde al contempo alla domanda se i rispettivi mezzi dei beni patrimoniali vengono usati per adempiere a un compito (pubblico) e dunque se siano vincolati o meno (al rispettivo compito pubblico) e se con la spesa si mira ad acquisire beni amministrativi (uscita) oppure beni patrimoniali (investimento). La delimitazione uscita/investimento è dunque di centrale importanza poiché prima di ogni esame relativo a questioni di competenza va chiarito se si è in effetti di fronte a una possibile procedura soggetta ad autorizzazione. Solo se si può rispondere affermativamente a questa domanda in una seconda fase verrà esaminato quali autorizzazioni andranno richieste a quali autorità⁴

Per la delimitazione tra uscita e investimento, nella decisione DTF 93 I 320 consid. 5b il Tribunale federale ha tra l'altro stabilito quanto segue: "Se una spesa di mezzi statali vada trattata come uscita o come investimento, si decide in fin dei conti in base all'intenzione perseguita. Quale sia l'intenzione può ovviamente essere giudicato solo valutando le circostanze del caso concreto. Perlomeno è possibile affermare che l'intenzione dell'ente pubblico di procedere a

⁴ SAILE, pag. 41

un investimento di beni può essere riconosciuta solo se sono date tutte le caratteristiche, in particolare anche il tipico scopo dell'investimento".

Si è in presenza di un'uscita ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 LGF se per l'adempimento di un compito pubblico si dispone delle finanze generali. L'uscita è dunque una riduzione dei beni patrimoniali dovuta a diminuzione di liquidità o dotazione duratura di valori patrimoniali realizzabili a uno scopo pubblico con la conseguenza che il valore patrimoniale in questione non è più realizzabile, ovvero utilizzabile a scopo commerciale⁵. Le spese di consumo e le uscite per investimenti si distinguono a seconda del loro scopo. Mentre le spese di consumo rappresentano una diminuzione di valore, le uscite per investimenti servono a costituire valori patrimoniali duraturi per l'adempimento dei compiti⁶.

L'ammontare della (nuova) uscita determina la competenza per la sua autorizzazione; di regola l'ammontare dell'uscita corrisponde all'importanza politica della pratica. Lo strumento del referendum finanziario ha lo scopo di concedere ai contribuenti aventi diritto di voto un diritto di codecisione in caso di spese dell'ente pubblico che possono provocare un aumento dell'onere fiscale⁷.

Per investimento ai sensi dell'art. 3 cpv. 3 LGF si intende per contro un valore patrimoniale realizzabile liberamente, questo significa che può essere alienato senza compromettere l'adempimento di compiti pubblici. In altre parole, con l'investimento si dispone di mezzi statali generali allo scopo di mantenere il valore e garantire un ricavo adeguato. A differenza delle uscite, gli investimenti non sono soggetti al referendum finanziario, essi vengono effettuati dall'esecutivo.

Nella delimitazione di uscite e investimenti vi sono innumerevoli operazioni finanziarie che non sempre possono essere attribuite in modo univoco a una o all'altra categoria e dunque ai beni amministrativi o ai beni patrimoniali.

⁵ THALMANN, § 119, n. 1

⁶ THALMANN, § 119, n. 2; HANGARTNER, pag. 44; CAVIEZEL, pag. 55

⁷ CAVIEZEL, pag. 54

4. Attribuzione dei valori patrimoniali

4.1 Aspetti fondamentali

L'attribuzione dei valori patrimoniali ai beni amministrativi e ai beni patrimoniali va verificata regolarmente, in quanto le condizioni o le intenzioni possono cambiare. In considerazione dei metodi di valutazione diversi, un'attribuzione corretta è indispensabile.

Rientrano tra i beni amministrativi tra l'altro:

- Investimenti materiali per l'adempimento di compiti pubblici come ad esempio edifici amministrativi, edifici scolastici, approvvigionamenti idrici, strade, ecc.
- Azioni e quote di partecipazione in imprese acquisite per interesse pubblico rientrano nella categoria di investimento "partecipazioni beni amministrativi"
- Contributi agli investimenti per case per anziani e di cura, impianti di depurazione delle acque di scarico, ecc.
- Alpi, bosco, pascoli, pascoli comunitari
- Prati, terreno agricolo, nonché terreno in affitto rientrano di regola anch'essi nei beni amministrativi

Rientrano tra i beni patrimoniali tra l'altro:

- Titoli per investimento di capitali
- Fondi ed edifici (immobili) da acquisto preventivo
- Immobili non sfruttabili economicamente (p.es. particelle residue)
- Immobili destinati alla vendita
- Immobili per investimento di capitali

Se gli immobili comprendono edifici e parti di essi che possono essere attribuiti sia ai beni amministrativi, sia ai beni patrimoniali, questi immobili vanno suddivisi di conseguenza e inseriti a bilancio nei beni amministrativi e nei beni patrimoniali.

Esempio – edificio amministrativo con appartamenti in locazione

Un comune costruisce un edificio amministrativo con diversi uffici, sale riunioni, ecc. per l'amministrazione. Inoltre, l'immobile comprende anche quattro appartamenti che vengono locati a privati. I locali destinati all'amministrazione (uffici, sala riunioni) sono necessari per l'adempimento di compiti pubblici e rappresentano beni amministrativi. I quattro appartamenti locati rappresentano beni patrimoniali.

4.2 Trasferimenti nei beni amministrativi

Con la decisione in materia di uscite avviene il vincolo dei beni patrimoniali. Un bene viene vincolato a uno scopo pubblico, viene per così dire riservato per uno scopo ben preciso; l'autorità non può più disporre liberamente del denaro. Con il vincolo, il valore patrimoniale viene tolto dai beni patrimoniali. Il vincolo va dunque considerato come uscita ai sensi del referendum finanziario. Il vincolo viene completato dalla dotazione tacita o esplicita. Solo in questo momento un determinato bene viene messo a disposizione del diritto amministrativo, ovvero viene fissato lo scopo del bene pubblico e dunque anche il suo uso comune⁸. Se dei fondi da acquisto preventivo (beni patrimoniali) devono essere usati concretamente per compiti pubblici, deve avvenire un trasferimento nei beni amministrativi. A questo scopo è necessaria una decisione in materia di uscite. I trasferimenti dai beni patrimoniali ai beni amministrativi avvengono al valore di mercato (cfr. art. 26 cpv. 3 LGF).

4.3 Trasferimenti nei beni patrimoniali

Il trasferimento di un valore patrimoniale dai beni amministrativi ai beni patrimoniali viene definito cambiamento di destinazione. Esso rappresenta il *contrarius actus* della dotazione. Poiché la LGF vale anche per i comuni (cfr. art. 1 cpv. 3 LGF), la competenza per il trasferimento di un valore patrimoniale dai beni amministrativi ai beni patrimoniali spetta in via definitiva al municipio (cfr. art. 2 cpv. 3 LGF). I trasferimenti dai beni amministrativi ai beni patrimoniali avvengono al valore contabile (cfr. art. 27 cpv. 5 LGF). In seguito avviene una nuova valutazione dell'immobile al valore di mercato per la data di chiusura del bilancio.

⁸ CAVIEZEL, pag. 59 seg. con rimandi a DTF 95 I 102; IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN, n. 116 B I con rimandi.

5. Bibliografia

- ARN et al., Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berna 1999
- CAVIEZEL GIERI, Das Finanzreferendum im Allgemeinen und unter besonderer Berücksichtigung des Kantons Graubünden, tesi di dottorato Friburgo Svizzera 1987
- HANGARTNER YVO (editore), Ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, San Gallo 1992
- IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN, Verwaltungsrechtsprechung, Basilea 1990
- SAILE PETER, Das Recht der Ausgabenbewilligung der zürcherischen Gemeinden, San Gallo 1991
- THALMANN H.R., Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Wädenswil 2000