

## **AVVISO**

Si comunica che la delibera n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 30 novembre 2015, recante “*Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata*”, è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

I tempi e le modalità per l’acquisizione dei questionari saranno resi noti con avviso sul portale SIQuEL.



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

*LINEE DI INDIRIZZO SU ASPETTI SIGNIFICATIVI DEI  
BILANCI PREVENTIVI 2015 NEL CONTESTO DELLA  
CONTABILITÀ ARMONIZZATA*

***Deliberazione n. 32/SEZAUT/2015/INPR***



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle autonomie*

N. 32/SEZAUT/2015/INPR

Adunanza del 30 novembre 2015

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Mario PISCHEDDA, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Alessandro PALLAORO, Licia CENTRO, Angela PRIA, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO, Beatrice MENICONI
Referendari	Francesco MAFFEI, Giovanni GUIDA

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale;

Vista la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) e successive modificazioni;

Visti gli articoli da 147 a 147-quinquies, 148 e 148-*bis* del TUEL, come modificati dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'articolo 151, comma 1, del TUEL, il quale fissa al 31 dicembre la data di approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo.

Visto l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006);

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante 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 marzo 2009, n. 42 e s.m.i.;

Vista la legge 29 dicembre 2014, n. 190, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015);

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto del Ministro dell'interno del 24 dicembre 2014, con il quale è stato differito al 31 marzo 2015 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2015 degli enti locali;

Visto il decreto del Ministro dell'interno del 16 marzo 2015, con il quale è stato differito il termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli enti locali al 31 maggio 2015;

Visto il decreto del Ministro dell'interno del 13 maggio 2015 con il quale il termine per la deliberazione del bilancio di previsione da parte degli enti locali è stato ulteriormente differito dal 1 maggio al 30 luglio 2015 e al 30 settembre 2015 per le province, le città metropolitane e gli enti locali della Regione siciliana;

Viste le proprie deliberazioni n. 23/2013/INPR e n. 18/2014/INPR, con le quali si è ritenuto di non procedere all'adozione dei questionari annessi alle Linee guida enti locali per i bilanci di previsione relativi agli esercizi 2013 e 2014 e con le quali sono state fornite agli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali indicazioni per una gestione dell'esercizio provvisorio improntata al principio della prudenza, invitando gli stessi organi di revisione ad effettuare, in particolare, verifiche su alcuni aspetti della suddetta gestione provvisoria;

Viste le proprie deliberazioni n. 4/2015/INPR e n. 13/2015/INPR, con le quali sono state rispettivamente dettate "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali" ed approvate le "Linee guida ed i relativi questionari per la predisposizione della relazione sul rendiconto 2014";

Vista la propria deliberazione n. 31/2015/INPR, con cui sono state integrate le Linee guida enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della legge n. 266/2005, in ordine all'utilizzo della cassa vincolata per temporanee esigenze correnti, ai sensi dell'art. 195 del TUEL;

Vista l'esigenza di acquisire ulteriori indicazioni per quanto riguarda la fase di avvio della contabilità armonizzata, con particolare riferimento alla redazione dei bilanci di previsione 2015, in collegamento anche con le risultanze dei rendiconti 2014;

Vista la nota n. 6249 del 24 novembre 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza del giorno 30 novembre 2015;

Uditi i relatori, Presidente di Sezione Mario Falcucci ed i Consiglieri Rinieri Ferone e Paola Cosa

## **PREMESSO**

L'esercizio 2015, prossimo alla conclusione, costituisce anno cruciale per la tenuta dei conti della finanza locale, interessata, da un lato, dall'introduzione di ulteriori misure restrittive e, dall'altro, dall'avvio del processo di armonizzazione contabile.

Inoltre, il d.l. n. 78/2015, convertito dalla legge n. 125/2015, intervenuto a metà esercizio, ha innovato in maniera significativa la disciplina del patto di stabilità interno 2015 ed ha introdotto misure di "alleggerimento" delle gestioni prevedendo, tra quelle più significative, l'impiego, senza vincoli di destinazione, delle economie derivanti dalla rinegoziazione dei mutui e la copertura del fondo crediti di dubbia esigibilità mediante utilizzo dell'accantonamento per la restituzione delle anticipazioni di liquidità ottenute a valere sulle risorse stanziare con il decreto-legge n. 35/2013 e norme successive.

Occorre richiamare anche le speciali disposizioni concernenti il bilancio 2015 delle Province e Città metropolitane che richiedono, per le medesime, l'approvazione del solo bilancio autorizzatorio annuale 2015 (rimanendo triennale il solo bilancio conoscitivo, redatto secondo gli schemi di cui al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) e consentono, ai fini dell'equilibrio della gestione 2015, l'applicazione al bilancio di previsione dell'avanzo "destinato".

In considerazione del fatto che, anche nel 2015, si è verificato il fenomeno di un protratto periodo di esercizio provvisorio (30 luglio per i Comuni e 30 settembre per Province, Città metropolitane ed enti locali della Regione siciliana), si evidenzia la necessità di recuperare elementi conoscitivi fondamentali, utili al monitoraggio dei conti del 2015, ai fini della verifica della sussistenza delle condizioni di strutturale tenuta dei conti e della salvaguardia degli equilibri finanziari di competenza e di cassa.

In tale prospettiva si pone l'emanazione di specifici indirizzi, incentrati sulla disciplina del fondo pluriennale vincolato, sulla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sulla gestione di cassa e, in generale, sull'effettivo mantenimento degli equilibri di bilancio, anche in vista dell'introduzione del pareggio di bilancio. Al conseguimento di tale obiettivo si lega in buona misura il recupero della credibilità ed affidabilità dei dati esposti nei documenti contabili degli enti locali e, conseguentemente, dei conti dello specifico sotto-settore del conto consolidato della pubblica amministrazione.

## CONSIDERATO

Anche per l'esercizio 2015, come si è anticipato, il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione degli enti locali è stato differito, con tre consecutivi decreti ministeriali, sino al 30 luglio 2015; termine ulteriormente prorogato, al 30 settembre 2015, per le Province, le città metropolitane e gli enti locali della Regione siciliana.

La generale condizione di precarietà degli assetti regolativi del sistema di finanziamento degli enti locali – anche a causa delle molteplici innovazioni nei criteri del prelievo fiscale immobiliare, succedutesi negli ultimi tempi – si è venuta accentuando. A ciò si aggiunga che il differimento del termine di approvazione dei bilanci indebolisce il ruolo degli strumenti di programmazione, che dovrebbero essere adottati in tempi congrui per orientare la gestione dell'esercizio. In tal modo, perde di efficacia l'essenziale valenza del vincolo autorizzatorio, connesso con l'approvazione del bilancio di previsione da parte del Consiglio. La gestione finanziaria è, infatti, condizionata dal rispetto di tale vincolo, che definisce i limiti per la realizzazione dei programmi dell'ente ed è strumento fondamentale di garanzia per il mantenimento degli equilibri finanziari del bilancio e della gestione. **La mancanza di un bilancio ritualmente deliberato non consente la concreta e sostanziale definizione di tale vincolo autorizzatorio riguardo ai singoli stanziamenti e comporta inevitabili ricadute negative sul processo di programmazione e controllo, nonché sui sistemi di controllo interno e di valutazione della *performance*.**

In presenza del già approvato slittamento dei termini per l'adozione del Documento unico di programmazione (D.U.P.) 2016-2018 (al 31 dicembre 2015), della nota di aggiornamento al D.U.P. (al 28 febbraio 2016) e del bilancio di previsione 2016-2018 (al 31 marzo 2016), non può che ribadirsi l'esigenza che siano effettivamente rispettati i tempi previsti per l'approvazione degli strumenti di programmazione compreso il bilancio di previsione, essenziali per il corretto svolgersi delle fasi del ciclo di bilancio, anche ai fini della sana gestione delle risorse.

**L'osservanza del termine di approvazione del bilancio di previsione assume, peraltro, maggiore cogenza in vista, soprattutto, dell'obbligo del pareggio di bilancio, previsto dalla legge n. 243/2012 (legge rinforzata).**

**Con la deliberazione n. 4/2015/INPR,** richiamata nel preambolo, la Sezione delle autonomie ha dettato "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità di Regioni ed

enti locali”. Il “*focus*” è stato posto sul “riaccertamento straordinario dei residui” che costituisce il punto di snodo essenziale per l’avvio del processo di armonizzazione contabile.

Lo slittamento di tale adempimento a giugno 2015, rispetto all’originaria previsione (che ne stabiliva la contestualità con l’approvazione del rendiconto), l’allungamento del periodo di esercizio provvisorio, le protratte incertezze sulla corretta quantificazione delle previsioni di entrata, le problematiche legate alla costruzione del bilancio secondo i nuovi parametri normativi, inducono la Sezione ad emanare una pronuncia sui profili salienti del bilancio armonizzato per individuare i criteri di valutazione del livello di adeguatezza alle predette novità normative. La pronuncia è corredata di questionari semplificati, allo scopo di acquisire gli elementi informativi essenziali per il monitoraggio della tenuta effettiva dei conti, anche alla luce del percorso verso il pareggio di bilancio. Per le province, in ragione del loro particolare stato di precarietà finanziaria, vengono individuati appositi quesiti volti a verificare la sussistenza degli equilibri nelle previsioni 2015.

Le analisi sono finalizzate alla verifica della congruità della formazione del fondo pluriennale vincolato; della corretta determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità; della esatta imputazione a bilancio delle anticipazioni di liquidità per i pagamenti dei debiti arretrati *ex d.l. n. 35/2013*, nonché, più in generale, di una coerente programmazione e gestione di cassa.

### **DELIBERA**

Di adottare le unite linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015, anche in relazione alle risultanze dei rendiconti 2014, nel contesto della contabilità armonizzata (decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126). Tali indirizzi costituiscono parte integrante della presente deliberazione, *ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266* e sono volti a verificare la corretta determinazione e la salvaguardia degli equilibri finanziari di competenza e di cassa.

Di procedere all’adozione di questionari semplificati sul bilancio di previsione 2015, strettamente connessi ai temi trattati nel documento allegato.

Gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali sono chiamati ad effettuare verifiche sugli evidenziati aspetti e a compilare i relativi questionari.



Le suddette indicazioni sono rivolte anche agli organi di revisione operanti presso gli enti locali delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, nei limiti di compatibilità con gli specifici ordinamenti.

### **DISPONE**

Che copia della presente deliberazione venga trasmessa, per le pertinenti valutazioni, al Ministro dell'interno e al Ministro dell'economia e delle finanze.

La presente deliberazione sarà pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 30 novembre 2015.

I Relatori

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente/Relatore

F.to Mario FALCUCCI

F.to Paola COSA

Depositata in Segreteria il 16 dicembre 2015

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



# **CORTE DEI CONTI**

*SEZIONE DELLE AUTONOMIE*

## **LINEE DI INDIRIZZO SU ASPETTI SIGNIFICATIVI DEI BILANCI PREVENTIVI 2015 NEL CONTESTO DELLA CONTABILITÀ ARMONIZZATA**

### **1) Il fondo pluriennale vincolato nella nuova visione degli equilibri finanziari**

Come è noto, per gli enti non sperimentatori, il bilancio di previsione 2015 – 2017 è interessato direttamente dai risultati dell’operazione di riaccertamento straordinario dei residui realizzata in base all’art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011 e s.m.i.; operazione finalizzata ad adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria potenziata. Conseguentemente, è stato determinato il fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell’esercizio 2015 - distintamente per la parte corrente e per quella in conto capitale - per un importo pari alla differenza – positiva – tra i residui passivi ed i residui attivi reimputati ai pertinenti esercizi secondo la logica della esigibilità. Contestualmente è stato rideterminato il risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. Il bilancio di previsione annuale 2015, il bilancio pluriennale 2015-2017, entrambi autorizzatori (ad eccezione, per la durata, delle Province e delle Città metropolitane) e il bilancio di previsione finanziario 2015-2017, predisposto con funzione conoscitiva, sono stati adeguati negli stanziamenti, per consentire la reimputazione dei residui cancellati e l’aggiornamento degli importi riguardanti il fondo pluriennale vincolato.

La copertura finanziaria delle spese reimpegnate, cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio, è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico. Sul valore e sul significato del fondo pluriennale la Sezione si è già soffermata con la propria deliberazione n. 4/2015 alla quale si rinvia. In questa sede occorre richiamare i principi fondamentali che sorreggono la formazione del fondo

in un'ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione.

Il fondo pluriennale vincolato, a regime, assume le caratteristiche di strumento di programmazione e controllo delle modalità di impiego delle risorse, con riguardo, soprattutto, a quelle vincolate, già accertate ed eventualmente riscosse. Esso, consente, altresì, il monitoraggio dei “tempi” di utilizzo delle medesime risorse.

Delle risorse, già acquisite dall'ente, si dà evidenza nel fondo pluriennale qualora si tratti di risorse già “impegnate” ai sensi del principio generale ed applicato della contabilità finanziaria di cui al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. Nel caso, invece, in cui le fonti di finanziamento si riferiscano a spese per le quali non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, esse affluiscono al risultato di amministrazione (quota vincolata o destinata in prevalenza), per la relativa riprogrammazione.

La diversa rappresentazione contabile impone, pertanto, per le risorse iscritte al Fondo pluriennale un'analitica dimostrazione documentale dell'esistenza dell'obbligazione giuridica perfezionata. Particolare attenzione deve essere posta alla copertura delle spese di investimento per lavori pubblici, alle prenotazioni di impegno - disciplinate dal comma 3 dell'art. 183 del TUEL - per procedure in via di espletamento, nonché alla corretta applicazione dello specifico punto 5.4 del principio applicato della contabilità finanziaria. Ciò per dimostrare l'effettivo e concreto avviamento del procedimento di impiego delle risorse per la realizzazione del lavoro pubblico, non risultando sufficiente, ai fini della formazione del fondo pluriennale vincolato, la sola spesa di progettazione.

Ai fini di una verifica della congruità della formazione del fondo pluriennale, iscritto in entrata e in uscita del bilancio 2015–2017, rappresentano elementi fondamentali, tra gli altri:

- l'esistenza dell'accertamento di entrata che rileva l'obbligazione giuridica perfezionata, scaduta ed esigibile; obbligazione che costituisce fonte di copertura della spesa a carattere pluriennale e adempimento ricognitivo che segna la “separazione” tra il momento dell'accertamento dell'entrata e quello dell'imputazione della spesa;
- l'esistenza dell'impegno in uscita che legittima la formazione del fondo pluriennale vincolato;

- la sussistenza della prenotazione di impegno per gara bandita nel caso di lavori pubblici; prenotazione che dovrà tradursi in obbligazione giuridica perfezionata nel corso dell'esercizio successivo a quello dell'avvio del processo di gara;

- la sussistenza del cronoprogramma della spesa che indichi gli esercizi in cui l'obbligazione giuridica perfezionata andrà a scadere e diverrà esigibile. Diversamente la reimputazione al solo esercizio 2015 dei residui passivi coperti dal fondo pluriennale vincolato, o fattispecie analoghe riferite ad un arco temporale fittizio, evidenziano una carenza di programmazione e una conseguente grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l'esigibilità del residuo passivo non è stata determinata correttamente.

È di tutta evidenza l'importanza della corretta contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato ai fini del mantenimento degli equilibri generali di competenza del bilancio e della gestione. A questo riguardo il fondo stesso dovrà essere determinato tenendo conto delle fonti di finanziamento che lo determinano (entrate vincolate per legge, entrate da debito, entrate da trasferimenti, altre entrate previste dal principio contabile) per distinguere, ad esempio, quale sia la parte del fondo che deriva da "indebitamento". Ciò anche nell'ottica dell'applicazione del principio del pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione" che già a partire dall'esercizio 2016 porterà ad un ampliamento degli spazi di spesa, soprattutto quella per investimenti, non più perimetrata dagli obiettivi di risparmio imposti dal patto di stabilità interno; evenienza, questa, che rende vieppiù rilevante la corretta formazione del fondo pluriennale di spesa 2015, secondo quanto fin qui illustrato.

Nel contempo sarà necessario verificare se le entrate che alimentano la formazione del fondo pluriennale siano state, oltreché accertate, anche riscosse totalmente o parzialmente. Condizione, quest'ultima, propedeutica al mantenimento dell'equilibrio di cassa complessivo dell'ente, all'utilizzo della cassa libera o vincolata e alla realizzazione di una vera programmazione della cassa in vista, anche, del bilancio autorizzatorio 2016– 2018, che vedrà l'introduzione delle previsioni di cassa a livello del primo anno del bilancio triennale.

Risulta evidente come l'informatizzazione dei processi di formazione e gestione

del fondo pluriennale assuma un'importanza strategica al riguardo; la mancanza di una effettiva e costante integrazione della gestione del fondo nel sistema complessivo di contabilità dell'ente non consente di garantire la regolarità contabile e amministrativa nella gestione del fondo pluriennale vincolato e la conseguente garanzia in termini di sana gestione e di equilibri di finanza pubblica, sia di competenza, sia di cassa.

Con riguardo al cosiddetto “disavanzo tecnico” si segnala l'esigenza di un'adeguata contabilizzazione che, nel rigoroso rispetto delle regole contabili, consenta di gestire correttamente la fase di recupero di tale disavanzo rispetto ad altre fattispecie di disavanzo che possono essere emerse dopo l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui.

Tale corretta contabilizzazione deve scaturire dall'applicazione dei commi 13 - 16 dell'art. 3, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., che disciplina le modalità di ripiano dell'eventuale disavanzo tecnico che si determina qualora i residui passivi reimputati ad un esercizio siano di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio. Gli esercizi, per i quali si è determinata tale forma di disavanzo, possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico. Ciò ne impone la corretta determinazione e l'adeguato ripiano per non incorrere in una rappresentazione non veritiera degli equilibri del bilancio e della gestione.

## **2) Il fondo crediti di dubbia esigibilità: la salvaguardia degli equilibri finanziari della gestione e la governabilità dei conti.**

Nella deliberazione n. 4/2015/INPR la Sezione ha espressamente affermato che al termine del riaccertamento straordinario dei residui non sono conservati quelli cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili. I residui attivi devono rappresentare veri crediti dell'ente, anche se di dubbia e difficile esazione in termini di cassa, e i residui passivi devono rappresentare veri debiti dell'ente: crediti e debiti scaduti ed esigibili.

Il corretto riaccertamento, ai sensi della lettera b) dell'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., è fondamentale per il controllo ed il mantenimento dell'equilibrio della “gestione dei residui” per gli effetti che si determinano sia sulla competenza che sulla cassa.

D'altra parte, l'analisi accurata e analitica del risultato di amministrazione rideterminato al 1° gennaio 2015 – a seguito del riaccertamento straordinario - è presupposto per un'adeguata valutazione degli equilibri presenti e futuri della gestione.

Uno degli elementi di maggiore rilevanza nella determinazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 è quello della corretta determinazione del “fondo crediti di dubbia esigibilità”, che deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili.

L'adeguata quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - in conformità al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 3.3, es. n. 5) - determina la veridicità del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 e preserva l'ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, allorché sia utilizzato l'avanzo di amministrazione libero, in realtà non disponibile.

Si rammenta quanto affermato in proposito dalla deliberazione n. 4/2015:

*“La determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione e la conseguente “svalutazione” deve pertanto avere effetti sulla programmazione degli impieghi delle medesime, in termini di spesa pubblica, al fine di tutelare l'ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio e la gestione in “sostanziale situazione di disavanzo” (in tal senso, Corte cost., sentenze n. 250 del 2013 e n. 213 del 2008, in ordine alla “necessaria” «contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa con quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime»).*

*Ciò comporta il superamento della gestione di mera cassa delle entrate di bilancio, contraria ai principi di veridicità e attendibilità e avente impatti negativi e non perequati delle politiche di entrata dell'ente nei confronti dei cittadini contribuenti e utenti dei servizi pubblici.*

*Momento di particolare delicatezza e importanza è quello della determinazione dei crediti di dubbia e difficile esazione. L'operazione richiede, da un lato, una puntuale svalutazione di tali crediti e, dall'altro, deve essere finalizzata ad impedire atteggiamenti dell'ente volti a eliminare dal rendiconto obbligazioni giuridiche*

*perfezionate e scadute, ancorché di difficile esazione. Ciò avrebbe riflessi sulla responsabilità connessa alla cura delle entrate pubbliche e comporterebbe alterazioni dei risultati di amministrazione che, qualora dovessero provocare situazioni di disavanzo potrebbero, impropriamente, beneficiare del trattamento agevolato previsto dal legislatore per i maggiori disavanzi derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui e dalla costituzione di un adeguato Fondo crediti di dubbia esigibilità”:*

Sul punto, occorre inoltre richiamare il principio contabile in base al quale, fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulti adeguato, non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione.

La dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico – finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione.

L'emergere di un disavanzo di amministrazione, a seguito dell'accantonamento - al 1° gennaio 2015 - al fondo crediti di dubbia esigibilità è sintomo dell'impiego di risorse di cui l'ente non aveva disponibilità. Ne consegue la necessità di ripianare una situazione di disavanzo accertata oltre che, in prospettiva, di adottare appropriati interventi sul piano strutturale delle fonti di finanziamento. Ciò deve condurre ad una attenta valutazione degli equilibri tendenziali di competenza e di cassa del bilancio 2015 e degli anni successivi, sia agli effetti del ripiano del disavanzo di amministrazione accertato, sia agli effetti degli equilibri della gestione di competenza.

Anche in presenza di un avanzo di amministrazione libero e disponibile al 1° gennaio 2015 deve essere verificata con attenzione l'idoneità dell'accantonamento effettuato al fondo crediti di dubbia esigibilità per garantire il corretto impiego dell'avanzo disponibile agli effetti della salvaguardia degli equilibri finanziari di competenza e di cassa.

Il principio contabile applicato consente un accantonamento al fondo, in sede di bilancio di previsione, con andamento graduale nel tempo, per il periodo 2015–2018, per realizzare l'integrale formazione del fondo nell'anno 2019. In corrispondenza, si introduce la gradualità dell'accantonamento nel risultato di amministrazione,

modificando l'originaria previsione dell'integrale copertura in sede di rendiconto, a fronte della previsione "agevolata" in sede di bilancio di previsione.

Il principio afferma quindi che *"l'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019"*.

È proprio in tale ottica che occorre esaminare gli effetti sugli equilibri di bilancio di competenza e soprattutto di cassa dell'operazione di stanziamento nel bilancio di previsione 2015 del fondo crediti di dubbia esigibilità e della conseguente determinazione "idonea" a rendiconto.

Nell'ambito del controllo, occorre, tra l'altro, verificare:

- l'adeguatezza del fondo crediti di dubbia esigibilità iscritto nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015;
- l'andamento dei residui attivi dell'ente - quali crediti da riscuotere - e della relativa capacità di riscossione nel tempo;
- l'idoneità del fondo stanziato nel bilancio negli anni dal 2015 al 2018 in relazione all'andamento della riscossione.

Ciò rende tale istituto fondamentale per il mantenimento della sana gestione dell'ente e richiede, come già detto, la responsabilizzazione di tutti i dirigenti e responsabili dei servizi.

La deliberazione n. 4/2015/INPR, più volte citata, richiama anche il rischio di una proliferazione dei disavanzi, e la diluizione nel tempo del ripiano dei medesimi: *"L'impropria cancellazione – oltre che dei residui attivi non esigibili - di entrate di dubbia e difficile esazione, potrebbe condurre ad una proliferazione dei disavanzi, con un allargamento dell'area interessata dalle operazioni di ripiano pluriennale, che il legislatore prevede, con una gradualità di copertura, in un periodo massimo di dieci anni (esteso dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 - legge di stabilità 2015 - fino a trenta anni). Ciò impone di contemperare il peso della manovra con l'eccessiva diluizione nel tempo della relativa copertura: nell'ambito di un così esteso arco temporale potrebbero aprirsi, infatti, spazi per l'effettuazione di ulteriori spese, mettendo a rischio in tal modo lo stesso recupero di governabilità dei conti, in termini sia di competenza, sia di cassa"*.



Il concetto di governabilità dei conti deve trovare la sua completa applicazione dall'esercizio 2015 utilizzando tutti gli strumenti che la riforma della contabilità degli enti territoriali ha introdotto.

L'applicazione rigorosa e coerente del principio generale e applicato della contabilità finanziaria cosiddetta "potenziata" consente di costruire equilibri finanziari di competenza e di cassa trasparenti e veritieri, a condizione che tutti gli istituti introdotti dal nuovo principio contabile trovino applicazione da parte di tutti i responsabili dell'ente.

Nelle precedenti deliberazioni, n. 23/2013/INPR e n. 18/2014/INPR, anche con riferimento all'art. 147, comma 2, lettera c) del TUEL, come novellato dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, si è già operato un approfondimento dell'argomento. In questo contesto appare, comunque, utile, richiamare la relativa prescrizione: *"garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi"*.

La previsione delle entrate e delle spese del bilancio 2015-2017 e le operazioni di gestione – relative all'esercizio finanziario 2015 – devono conformarsi, rigorosamente, sia al principio generale della contabilità finanziaria (n. 16), sia a quello applicato introdotto dal d.lgs. n. 118/2012 (allegato 4.2).

Le previsioni del bilancio devono essere state predisposte tenendo conto che *"Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza"* (principio generale della contabilità finanziaria).

In termini di salvaguardia degli equilibri, l'art. 193 del TUEL, adeguato al nuovo principio contabile, prevede la periodicità del controllo stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno. Dovranno essere state previste le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di

amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa, ovvero della gestione dei residui; i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio di cui all'art. 194; le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.

Nell'ambito dei controlli periodici previsti dal regolamento di contabilità dell'Ente, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, sono previste misure necessarie a:

- ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;
- adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.

Il procedimento del controllo degli equilibri finanziari del bilancio deve essere, poi, inserito organicamente nel ciclo degli strumenti di programmazione dell'ente locale, in applicazione del principio contabile della programmazione (punto 4.2 del principio) ad iniziare dalla presentazione al Consiglio del Documento Unico di Programmazione (DUP).

### **3) Criticità del quadro normativo agli effetti della salvaguardia degli equilibri finanziari di bilancio**

L'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015, ha disposto che gli Enti destinatari delle anticipazioni di liquidità per i pagamenti dei debiti liquidi ed esigibili *ex art. 1, d.l. n. 35/2013*, utilizzino “la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”.

Come fatto presente nella recente audizione della Corte dei conti, presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale<sup>1</sup>, da un lato la norma presuppone l'esistenza di un accantonamento per sterilizzare gli effetti sul risultato di

---

<sup>1</sup> Audizione 22 ottobre 2015 – Corte dei conti, Sezione delle autonomie, sul tema della “utilizzo delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali.

amministrazione delle anticipazioni di liquidità; dall'altro, ammette che il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) possa essere alimentato con la stessa quota di avanzo vincolato riferita al debito residuo *ex* d.l. n. 35/2013.

Poiché la norma potrebbe ingenerare meccanismi tali da produrre quote di avanzo libero non effettivamente disponibili o minori disavanzi, si manifesta l'esigenza di valutare la situazione complessiva dell'ente agli effetti del reale conseguimento degli equilibri di bilancio in vista dell'eventuale applicazione della norma.

Deve prevalere la conservazione degli equilibri conseguibili nell'esercizio di riferimento e di quelli tendenziali relativi ai futuri esercizi per stabilire la sostenibilità degli effetti che derivano dall'applicazione della norma.

La sfera applicativa delle anticipazioni di liquidità è stata ulteriormente ampliata dall'art. 8, comma 6, del d.l. n. 78/2015, che vi ha incluso i debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2014, nonché i debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento, alla predetta data, *“anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, ivi inclusi quelli contenuti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, approvato con delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei conti”*.

Assume, quindi, particolare rilievo l'argomento della corretta contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità agli effetti della determinazione degli equilibri finanziari e dei risultati di gestione e di amministrazione degli enti beneficiari.

La Corte dei conti, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2014/QMIG, ha ritenuto che le anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, d.l. n. 35/2013 *“hanno sostanzialmente, e non solo formalmente, la natura di anticipazione; diversamente, risulterebbe violato l'art. 119, comma 6, Cost., secondo cui le Regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”*.

La finalità di tali anticipazioni è quella di fronteggiare il pagamento dei debiti pregressi, anche di parte corrente, per cui risulta fondamentale l'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa non si trasformi da fondo di liquidità – destinato a garantire una certa elasticità di cassa – in anomalo mezzo di copertura di nuove spese (Corte costituzionale sent. n. 181/2015).

Altro aspetto di rilievo per gli equilibri finanziari delle gestioni degli enti locali è quello delle procedure di risanamento attuative di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis* del TUEL.

Con la deliberazione n. 4/2015/INPR la Sezione delle autonomie ha evidenziato gli effetti dell'armonizzazione contabile, che risultano rilevanti per un eventuale aggiornamento del piano e che, nella sostanza, comportano l'adozione, da parte degli enti interessati, delle opportune decisioni programmatiche e gestionali per assicurare il risanamento della situazione economico – finanziaria. Tali effetti sono riconducibili all'eventuale ripiano del maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nello stesso ambito bisogna anche tenere conto delle disposizioni in materia di rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti (art. 1, commi 430 e 537 della legge di stabilità 2015); tale operazione, con riferimento agli enti che stanno attuando un piano di riequilibrio finanziario, non appare riconducibile all'ambito del blocco dell'indebitamento previsto dalla lett. d), comma 9 dell'art. 243-*bis*.

In ogni caso la situazione complessiva delle criticità gestionali e degli strumenti introdotti dalla legge, in ordine alle situazioni di risanamento, evidenzia il problema dell'adeguamento dei piani di riequilibrio già approvati e in corso di gestione ai nuovi principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 ai fini di una corretta rappresentazione del processo di riequilibrio.

Nell'ottica delle criticità, che possono incidere sugli equilibri presenti e futuri di finanza locale, occorre richiamare quanto già detto sul ripiano, fino a trent'anni, dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione (art. 3, comma 7, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

La valutazione riguarda, per ciascun ente, l'effetto che una diluizione, così ampia della copertura del disavanzo accertato, può determinare in termini di equilibri finanziari di competenza e soprattutto di cassa. La sostenibilità di tale rinvio di copertura deve essere valutata con attenzione, unitamente alle altre operazioni di rinvio consentite dalla normativa (fondo crediti di dubbia esigibilità, pagamento debiti, restituzione

anticipazione di liquidità ricevuta, rinegoziazione del debito).

Appare necessario fare riferimento, altresì, alla già ricordata rinegoziazione di passività esistenti già rinegoziate (art. 1, comma 537 legge di stabilità 2015) che consente, sostanzialmente, di allungare oltre i trent'anni il debito contratto e di superare, quindi, il termine fissato (al massimo trent'anni) per la rinegoziazione dei mutui dall'art. 62, comma 2, del d.l. n. 112/2008. Tale allungamento mal si concilia con il principio enunciato dall'art. 10, comma 2, della legge 24 dicembre 2012 n. 243, che prevede la massima durata dell'ammortamento del debito coincidente con la vita utile del bene oggetto della spesa di investimento.

Agli effetti dell'equilibrio finanziario l'economia di spesa risultante ai sensi dell'art. 7, comma 2, d.l. n. 78/2015, per il 2015, può essere utilizzata senza vincoli di destinazione, quindi anche per spesa corrente.

In ultimo, appare utile citare la criticità derivante dall'applicazione dell'art. 1-ter del d.l. n. 78/2015 recante la predisposizione del bilancio annuale 2015 delle Province e delle Città metropolitane. La possibilità, introdotta dalla norma, di predisporre il bilancio autorizzatorio, per la sola annualità 2015, con la contestuale facoltà di utilizzo dell'avanzo destinato, per garantire l'equilibrio della situazione corrente del bilancio 2015, evidenzia, da un lato, l'eccezionale situazione delle Province e delle Città metropolitane agli effetti della sostenibilità della manovra di finanza pubblica disposta dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 418) e, dall'altro, il rischio "reale" di non essere in grado di garantire il rispetto dei vincoli di finanza pubblica di cui al patto di stabilità interno, né gli equilibri futuri per gli anni 2016 e 2017.

#### **4) Criticità nella programmazione e gestione di cassa**

Uno dei perni della programmazione e della gestione secondo i principi contabili di cui al d.lgs. 118/2011 e s.m.i. è la movimentazione e la rilevazione dei risultati di cassa.

**In più occasioni la Sezione ha censurato la scarsa attenzione riservata dagli enti territoriali alla componente della cassa nella gestione finanziaria complessiva.**

Indicativi di tale fenomeno sono:

- la non corretta programmazione dei flussi di cassa in entrata e in uscita, ai fini

del mantenimento degli equilibri generali di cassa, dipendente anche da una mancanza di adeguatezza del fondo svalutazione crediti, ora fondo crediti di dubbia esigibilità;

- l'insufficienza dei controlli a salvaguardia degli equilibri di bilancio. Infatti, si finalizza il controllo prevalentemente alla componente della competenza annuale, analizzando l'andamento degli accertamenti e degli impegni e si trascura il controllo dell'andamento dei residui attivi e passivi e della cassa;

- la carenza della valutazione della compatibilità in termini di cassa al momento dell'assunzione degli impegni di spesa ed il conseguente ritardo dei pagamenti, che il legislatore assume come indicatore strategico nella valutazione dei comportamenti dell'ente (art. 56, comma 6, d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. per le Regioni e art. 183, comma 8, TUEL per gli enti locali): fenomeno, questo, che si pone in contrasto con la direttiva n. 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;

- le difficoltà incontrate nella determinazione e gestione della componente vincolata e libera della cassa ai fini di una sana gestione e del mantenimento degli equilibri complessivi di cassa anche in riferimento all'applicazione degli artt. 195 e 222 del TUEL.

La deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4/2015/INPR ha affrontato e sviluppato l'argomento evidenziando come l'introduzione del bilancio di cassa unitamente ad una corretta applicazione del principio di competenza "potenziata" debbano condurre ad una completa rivisitazione delle modalità di programmazione e gestione dei flussi di cassa negli enti territoriali.

E' noto come una gestione di cassa non adeguata sia una delle cause principali dei disequilibri strutturali che conducono alla necessità di operazioni straordinarie di gestione come le procedure pluriennali di riequilibrio *ex art. 243-bis* del TUEL e, nei casi più gravi, alla dichiarazione di dissesto.

I nuovi principi contabili e l'introduzione del bilancio di cassa autorizzatorio per il primo anno del periodo triennale o quinquennale della previsione, rappresentano quindi gli strumenti fondamentali per riacquisire da parte dell'ente la governabilità dei flussi di cassa e la vigilanza attiva sulla salvaguardia dei relativi equilibri.

In questa ottica si confermano tutti gli orientamenti già espressi in sede di deliberazioni n. 23/2013/INPR, n. 18/2014/INPR e n. 4/2015/INPR alle quali si fa rinvio.

