

## I fondamenti dell'armonizzazione contabile, i principi generali e applicati, l'avvio della riforma

Il principio della previa dimostrazione analitica dei crediti e delle somme da riscuotere, iscrivibili nelle partite dei residui attivi e computabili ai fini dell'avanzo d'amministrazione, è, nel nostro ordinamento, principio risalente, in ragione della sua stretta inerenza ai concetti di certezza e attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria. Alla luce di tale principio, la definizione dei residui attivi – contenuta nell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 – come «somme accertate e non riscosse» ha un implicito valore deontologico cogente, nel senso che il legislatore ha voluto che del conto consuntivo possano entrare a far parte solo somme accertate e non presunte. La disposizione così interpretata assume pertanto, sicuramente, il ruolo di norma interposta rispetto al «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Il rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi, pari ad euro 1.286.613.416,17, di cui molti di antica genesi, come si evince dal confronto con le risultanze dell'esercizio precedente (artt. 7 e 9 della legge reg.Molise n. 1 del 2012). La determinazione di questa somma è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze [n. 309](#), [n. 192](#) e [n. 70 del 2012](#)). In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

È opportuno sottolineare come la prevenzione di pratiche contabili – ancorché formalizzate in atti di natura legislativa – suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali sia un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia. A far data dall'esercizio 2014 – ai sensi del combinato disposto degli artt. 36 e 38, comma 1, del 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), e dell'art. 7, allegato 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 dicembre 2011 (Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) – l'accertamento delle partite attive provenienti da esercizi precedenti dovrà essere ancora più limitato e rigoroso di quanto previsto dall'art. 21 della legge quadro sulla finanza regionale n. 76 del 2000, per effetto dell'obbligatoria istituzione di una posta correttiva in diminuzione, cosiddetto “fondo svalutazione crediti”, proporzionale «alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti, [...] [a]lla loro natura e [a]ll'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)» (art. 7, comma 1, allegato 2, punto 3.3). In sostanza la parte attiva del bilancio, inerente ai residui attivi, già soggetta ad accertamento secondo quanto in precedenza specificato, dovrebbe essere compensata da una ulteriore decurtazione, secondo un coefficiente proporzionale alla capacità media di realizzazione dei crediti del quinquennio precedente.

***(Sentenza Corte Costituzionale 138/2013 \_ Rendiconto Regione Molise)***

“non è conforme ai precetti dell’articolo 81, quarto comma, Cost., realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell’esercizio precedente ..... la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale”

“mantenimento di un ingente volume di residui attivi, a fronte dei quali non esiste il correlato credito...”

“l’indeffettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest’ultima..... decreto legislativo 231/2002 e direttiva n. 2011/7/UE”

“È costante orientamento di questa Corte, in relazione al parametro dell’art. 81, quarto comma, Cost., che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). “

“Nell’ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale fissati nell’art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l’altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l’equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. “

“Nel caso in esame, peraltro, la situazione di pregiudizio per gli equilibri di bilancio viene aggravata dalla natura corrente e/o obbligatoria delle spese coperte con l’avanzo di amministrazione presunto. Detta categoria di passività è caratterizzata, per sua intrinseca natura, dalla doverosità e dalla scadenza obbligatoria dei pertinenti esborsi, assolutamente irriducibili ai tempi ed all’alea della procedura di verifica ed approvazione dell’avanzo di amministrazione. “

***(sentenza Corte Costituzionale 70 /2012 – Bilancio di previsione della Regione Campania)***



*L'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali è volta, a soddisfare l'imprescindibile necessità di disporre di dati di bilancio omogenei, aggregabili e confrontabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e criteri contabili.*

*La finalità è connessa alle pressanti esigenze informative connesse alla programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica, alle verifiche del rispetto delle regole comunitarie, con particolare riferimento al patto di stabilità e crescita e alle procedure sui disavanzi eccessivi da esso previste.*

*“Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.” (Art. 1, primo comma, legge 196/2009)*

*Si deve rispondere peraltro, alle pressanti richieste di controllo della spesa pubblica, anche da parte dei vari portatori d'interesse, sempre più attenti alle modalità di utilizzo delle risorse.*

*Si deve garantire una base conoscitiva rigorosa nell'applicazione dei principi contabili e veritiera al fine di affrontare anche altre sfide:*

- *misurazione dei fabbisogni standard, necessari per individuare il giusto livello di risorse da riconoscere a ciascun ente attraverso l'autonomia finanziaria o per individuare il corretto livello di perequazione;*
- *applicazione dei criteri di virtuosità nella distribuzione della manovra da porre a carico di ciascun ente, attraverso le regole del patto di stabilità interno;*

*Percorsi questi che non possono prescindere dalla confrontabilità di dati omogenei e veritieri, al fine di evitare risultati fuorvianti e paradossali.*

*Ma ci poniamo anche alcune domande fondamentali:*

- *a quanto ammonta il debito degli enti territoriali nei confronti dei cittadini e delle imprese?*
- *quali cause possono essere individuate per i ritardi nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni?*

*Sul lato delle entrate, il consistente e frequente ricorso da parte degli enti territoriali ad anticipazioni di tesoreria, pur in presenza di avanzi di amministrazione è sintomo di sofferenza sotto il profilo della liquidità: la regolarità delle uscite non accompagnate dalla regolarità delle entrate determina sofferenza finanziaria, con conseguente ricorso ad anticipazioni di tesoreria.*

*L'anomalo ricorso alle anticipazioni di tesoreria e l'esistenza di avanzi "gonfiati" costituiscono fenomeni su cui più volte i Servizi ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato, così come la Corte dei Conti, hanno concentrato la propria attenzione. Ne deriva che solo riportando a certezza le entrate, sulla base di un'attenta analisi delle reali "esigibilità", si potranno evitare sofferenze di liquidità.*

*Argomenti correlati:*

*La "cultura della cassa"*

*L'impiego dei fondi vincolati*

*L'anticipazione di tesoreria e l'utilizzo dei fondi vincolati (Artt. 195 e 222 TUEL)*

## **I pilastri della riforma (alcuni.....)**

- ***Rafforzamento della fase di programmazione strettamente correlata al nuovo principio di competenza potenziata:***

*“La programmazione è il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare in una dimensione temporale predefinita le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.*

*Il processo di programmazione si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente, richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente, si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell'ente.*

*Attraverso l'attività di programmazione le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.”*

- *Nuova “visione” del bilancio finanziario dell’ente:*

*“Le previsioni del bilancio di previsione finanziario hanno carattere autorizzatorio per ciascuno degli esercizi cui il bilancio si riferisce, costituendo limite agli impegni e ai pagamenti, fatta eccezione per le partite di giro/servizi per conto di terzi e per i rimborsi delle anticipazioni di cassa. La funzione autorizzatoria fa riferimento anche alle entrate, di competenza e di cassa per accensione di prestiti.*

*Gli stanziamenti del bilancio di previsione sono aggiornati annualmente in occasione della sua approvazione. “*

- *principio di trasparenza e leggibilità delle rilevazioni in contabilità finanziaria che deve derivare dal potenziamento della competenza finanziaria in base al quale le imputazioni di bilancio degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa si realizzano in riferimento alla scadenza delle obbligazioni giuridiche attive e passive e quindi alla effettiva esigibilità delle entrate e all'effettivo obbligo perfezionato con l'avvenuta scadenza delle obbligazioni che determinano spese;*

- *principio di effettività, sostenibilità e durevolezza nel tempo degli equilibri di bilancio con eliminazione delle entrate accertate a cui non corrispondono obbligazioni attive scadute: “Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non sia venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. È esclusa categoricamente la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad un’anticipazione di impieghi (ed ai relativi oneri) in attesa dell’effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell’entrata futura, con la conseguenza di alterare gli equilibri finanziari dell’esercizio finanziario”;*

- *Introduzione del “fondo crediti di dubbia esigibilità”: il bilancio e la contabilità devono prevedere e rilevare “tutte” le entrate dell’ente:*

*Sono accertate per l’intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all’evasione, ecc..*

*...omississ...*

*Per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell’esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando a tal fine una quota dell’avanzo di amministrazione.*

*A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata “Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità” il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell’esercizio, della loro natura e dell’andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata).*

*L’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un’economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.*

*Esempio di appendice:*

- *Per determinare il fondo crediti di dubbia e difficile esazione, che in contabilità finanziaria deve intendersi come un fondo rischi diretto ad evitare che le entrate di dubbia e difficile esazione previste ed accertate nel corso dell'esercizio possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio, in occasione della predisposizione del bilancio di previsione è necessario:*

- ***Rafforzamento del processo di controllo degli equilibri di bilancio nella triplice visualizzazione: di competenza, del conto dei residui e di cassa:***

***“Inoltre, in sede di provvedimento di salvaguardia degli equilibri di bilancio e anche di provvedimento di assestamento generale di bilancio, è necessario dare atto del rispetto degli equilibri di bilancio per la gestione di competenza e la gestione di cassa, per ciascuna delle annualità contemplate dal bilancio.”***

- *principio della garanzia della copertura effettiva delle spese pubbliche locali dal primo momento in cui il procedimento di erogazione della spesa ha inizio: “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. È in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall’esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati”;*

- *avvicinamento della rilevazione finanziaria, a seguito dell'imputazione negli esercizi in cui le obbligazioni vengono a scadenza, alla fase di cassa, senza che ciò significhi adozione di una contabilità "per cassa". Si ribadisce che si tratta di potenziamento della competenza di bilancio e imputazione secondo un principio di effettività delle entrate e delle spese e non secondo la realizzazione in termini di cassa;*

- *applicazione del principio di effettività delle spese pubbliche locali, sia correnti, sia in conto capitale, pur con la garanzia fondamentale e irrinunciabile della copertura finanziaria totale ed effettiva dal primo iniziale impegno di spesa, come precisato in precedenza: “Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica”;*

- *principio di garanzia della copertura finanziaria delle spese di investimento dal momento dell'attivazione del primo impegno: "In ogni caso, per l'attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, deve essere dato specificamente atto - al momento dell'attivazione del primo impegno - di aver predisposto la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento, anche se la forma di copertura è stata già indicata nell'elenco annuale del piano delle opere pubbliche di cui all'articolo 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006";*

- *definizione rigorosa della copertura finanziaria delle spese di investimento e basata sulla effettiva esigibilità delle risorse destinate alla relativa copertura: “La copertura finanziaria delle spese di investimento è costituita da risorse accertate esigibili nell’esercizio in corso di gestione o la cui esigibilità è nella piena discrezionalità dell’ente o di altra pubblica amministrazione, dall’utilizzo dell’avanzo di amministrazione o di una legge di autorizzazione all’indebitamento”;*

- *applicazione del principio di flessibilità nel ricorso all'indebitamento per il finanziamento delle spese di investimento derivante dalla correlazione o inerenza delle entrate e delle uscite secondo il principio della scadenza delle relative obbligazioni. Attuazione nel principio applicato di competenza finanziaria del principio contabile sulla gestione approvato dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali - espressione n. 23;*

- *principio di effettività dei residui attivi e passivi di bilancio corrispondenti a vere obbligazioni giuridiche perfezionate e scadute ed eliminazione dei residui impropri e di stanziamento;*

*I debiti e i crediti degli enti.....*



- *introduzione del “Fondo pluriennale vincolato” quale “... saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata”;*
- *“In altre parole il principio della competenza potenziata prevede che il “fondo pluriennale vincolato” sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzi con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall’ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego e utilizzo per le finalità programmate e previste”*
- *“L’esigenza di rappresentare nel bilancio di previsione le scelte operate, compresi i tempi di previsto impiego delle risorse acquisite per gli interventi sopra illustrati, è fondamentale nella programmazione della spesa pubblica locale (si pensi alla indispensabilità di tale previsione nel caso di indebitamento o di utilizzo di trasferimenti da altri livelli di governo).”*

- *principio di trasparenza e veridicità - attendibilità della programmazione delle opere pubbliche e delle spese di investimento basata sulla capacità realizzativa effettiva evidenziabile con la movimentazione e iscrizione nella programmazione annuale del Fondo vincolato pluriennale;*

- *evidenziazione del rapporto tra debito e realizzazione delle spese di investimento finanziate dal medesimo, mediante la rilevazione di cui al "Fondo pluriennale vincolato": controllo dei tempi, onerosità del debito, rapporto tra indebitamento e fabbisogno effettivo espresso e così di seguito;*



*Una conclusione?*

**“credere in una Pubblica Amministrazione che possa essere responsabile dell’azione e dei risultati e che non abbia paura dei “poeti”: “Il poeta – pur senza venir meno alle proprie responsabilità di adulto – deve essere libero com’è libero, appunto, il bambino. Tanto più in questa società massificante e mortificante, tutta tesa a fare dell’individuo un avvilito e avvilito *consumatore* a vantaggio di interessi che non sono suoi.**

E' una libertà che non significa affatto irresponsabilità, anzi. Il poeta, nel suo disincanto, deve essere in primo luogo, e sia pure in modo indiretto, un *giudice*. Per questo, forse, il potere "costituito" cerca di tenerlo in ombra. Lo si accusa comunemente di avere la testa fra le nuvole. Magari fosse vero! Come al bambino, invece, al poeta non sfugge nulla: né la formica, né l'ingiustizia, né la lucertoletta né il sopruso" (Gina Lagorio - La linea del mare - Cultura e letteratura ligure del '900 con lettere e letture - a cura di Simonetta Lagorio -Vienneperre edizioni 2010)."

