

Il principio generale della competenza finanziaria potenziata e il relativo principio applicato il fondo pluriennale vincolato e i crediti di dubbia esigibilità

Giovanni Ravelli
Treviso, 19 luglio 2013

Un breve accenno al contesto

È appena il caso di richiamare l'attenzione sull'attuale situazione della contabilità pubblica nel nostro paese. Il settore pubblico, che assorbe circa la metà del P.I.L. nazionale, utilizza metodologie contabili differenti con diversi modelli di rilevazione e rappresentazione dei risultati e, quel che è più grave, basati su principi diversi fra loro che non rendono omogenei e confrontabili i dati rilevati.

In estrema sintesi, si può considerare come:

- le Regioni, fino ad oggi dotate di potestà legislativa in materia di contabilità (verrà meno proprio con l'avvio dell'armonizzazione ai sensi della Legge Costituzionale n. 1 del 2012) possono autonomamente definire modulistiche e principi contabili applicati;
- lo Stato utilizza la sola contabilità finanziaria con l'applicazione di principi propri, definiti con la Legge 478 del 1978 (tra i quali, ad esempio, sopravvive l'istituto della "perenzione amministrativa dei residui passivi");
- gli enti locali rispettano le norme del proprio Testo Unico (D.Lgs 18.8.2000 n. 267, in perenne fase di integrazione e modifica), con riferimento ai "Principi contabili" definiti dall'"Osservatorio per la contabilità e la finanza locale" istituito presso il Ministero dell'Interno" ed utilizzano la contabilità finanziaria integrata ed affiancata dalla contabilità economico - patrimoniale ;
- la sanità, nell'ambito della contabilità delle Regioni, utilizza metodologie contabili di tipo privatistico, (contabilità economica e relativi principi), regolati però nell'ambito di ciascuna Regione con riferimento alle tipologie di rendicontazione e coordinamento;
- un'innumerabile serie di enti pubblici utilizzano metodologie contabili che variano dalla pura contabilità economica alla semplice contabilità finanziaria con regole che, molte volte, sono il frutto di un perpetuarsi di prassi legate alle varie tipologie di enti.

Inutile commentare il risultato di questa eterogenea situazione: basti ricordare, come più volte evidenziato dalla Corte dei Conti, come in molti casi, debiti e crediti di ciascun ente del settore pubblico evidenziati nei confronti di altri enti pubblici non collimano con i contrapposti crediti e debiti.

Ed ecco che, finalmente, la Legge 109 del 2009 per lo Stato e gli enti del settore pubblico, e la Legge 42 del 2009 per le Regioni ed autonomie locali, introducono una epocale svolta: l'armonizzazione della contabilità pubblica costruita con un'unica architettura contabile ed una unicità di principi, in grado di riportare ad unità le metodologie di rilevazione e rendicontazione, con le evidenti finalità di:

- consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (coordinamento della finanza pubblica nazionale);
- verificare la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo UE);
- favorire l'attuazione del federalismo fiscale.

Il Decreto Legislativo 118, attuativo della delega di cui alla Legge 42 del 2009, all'art. 2 stabilisce che:

“Le Regioni e gli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 adottano la contabilità finanziaria cui affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità

economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.”

La nuova contabilità

Il cambiamento delle regole della contabilità pubblica, riferita al comparto degli enti locali, si basa sostanzialmente su due fondamentali ambiti che riguardano la tenuta della contabilità finanziaria, contabilità (o aspetto della contabilità) che rimane l'asse portante dell'intero sistema:

- L'architettura della classificazione dei bilanci e conseguentemente del “piano dei conti” finanziari;
- La definizione delle regole di “accertamento” e “impegno”, che comportano una riconsiderazione della modalità stessa di costruire i bilanci (anche preventivi) e che impattano sulla modalità di attuazione della funzione programmatica ed autorizzatoria degli organi preposti.

A questo momento di cambiamento davvero profondo (proprio perché incidente sulla fondamentale funzione di “governo” dell'ente) si aggiunge l'affiancamento della rilevazione economico – patrimoniale che, “*ai fini conoscitivi*”, traendo alimento diretto dalla rilevazione finanziaria nel momento in cui questa considera ogni transazione gestionale, alimenta una vista logica dell'insieme delle rilevazioni contabili orientata alla rappresentazione economica e patrimoniale della gestione.

Per gli enti locali, che già operano nell'ambito della rilevazione economico – patrimoniale in base all'attuale ordinamento finanziario e contabile, questo aspetto non presenta elementi davvero stravolgenti.

Viene solamente indicata una modalità di attuazione del “sistema contabile” che abbandona la possibilità di trarre le risultanze economiche mediante una riclassificazione e conciliazione dei risultati finanziari, mentre introduce il concetto di “contabilità integrata” in grado di rilevare, contestualmente alla registrazione di ogni operazione, tutti gli aspetti che questa presenta sotto i diversi profili:

- finanziari, nell'ambito di una contabilità autorizzatoria;
- economici e patrimoniali che nel rispetto dei principi generali tipici della contabilità generale utilizzata da tutti gli operatori economici.

E' ovvio che i fini per cui quest'ultima tipologia di rilevazione viene effettuata sono esclusivamente “conoscitivi”, in quanto la contabilità economica non riveste in nessun caso una valenza di tipo “autorizzatorio” come accade per la contabilità finanziaria.

Per questo la locuzione utilizzata dal legislatore non deve essere interpretata come una volontà di diminuire l'importanza della contabilità economica che invece diviene l'elemento indispensabile per consentire quella operazione di “consolidamento” dei conti assolutamente indispensabile per conoscere veramente i risultati gestionali anche quando l'attività dell'ente viene attuata mediante l'utilizzo di entità esterne (istituzioni, società “in house”, unioni ecc.).

Un profondo cambiamento: la contabilità finanziaria

L'architettura dell'impianto contabile finanziario viene profondamente modificata.

Ad un solo ambito di entrata, che sostanzialmente ricalca lo schema oggi in vigore, vengono contrapposti tanti aggregati di spesa quante sono le "missioni", a loro volta suddivise in "programmi". All'interno di questi la spesa si suddivide in Titoli (che ripercorrono i contenuti attuali), mentre le spese vengono accorpate in "macro aggregati".

Ma i cambiamenti veri, importanti, che sconvolgono certamente le regole di tenuta della contabilità finanziaria che perpetuano, nella pratica attuazione, una prassi da sempre utilizzata e mai scalfita dai cambiamenti normativi, riguardano innanzitutto la nuova, puntuale attuazione di principi generali che, in passato, sono stati applicati in una dimensione adattata alle prassi gestionali ed alla logica con cui la contabilità finanziaria da sempre viene attuata.

Una prima considerazione è costituita dalla valenza stessa del "bilancio" che diviene, ad ogni effetto, **referito almeno al triennio**, superando di fatto la suddivisione in "bilancio annuale" e "bilancio pluriennale". Ora il bilancio nella sua interezza riguarda il triennio e scorre, da un anno all'altro, ovviamente con il periodico ridimensionamento effettuato al momento dell'approvazione annuale del "bilancio di previsione".

Inoltre si attuano pienamente, nell'ambito della rilevazione finanziaria, i principi della **universalità, integrità e veridicità del bilancio**.

Proprio per sottolineare l'esigenza di riservare al rispetto dei principi tutta l'attenzione e la responsabilizzazione possibile, come già oggi, l'art. 49 del TUEL, così come modificato dal DL. 174 del 2012, in materia di "pareri dei responsabili dei servizi" affidi al responsabile del "servizio finanziario" il compito di esprimere le proprie valutazioni qualora l'atto in esame comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

I cambiamenti più significativi possono essere così sintetizzati:

- Ora ogni fatto di gestione che abbia influenza sull'insieme economico – finanziario dell'ente, ancorchè non produca effetti direttamente finanziari, deve essere registrato in bilancio. In altri termini il bilancio (finanziario) deve divenire un fedele ambito che rende evidente ogni aspetto gestionale significativo e capace di produrre effetti finanziari e / o economici - patrimoniali.

Troveranno così rilevazione anche finanziaria, ad esempio:

- acquisizione anche gratuita di patrimonio,
 - svalutazioni di capitale di società di proprietà dell'ente;
 - compensazioni di entrata con la spesa (es. per i Comuni gli oneri di urbanizzazione compensati "a scomputo" del valore di opere realizzate; per le Province proventi tributari con debiti nei confronti dello Stato)
- Dovranno essere integralmente rilevati proventi accertati ancorchè di difficile rilevazione, naturalmente compensati da opportune allocazioni nella spesa di un apposito e finalizzato "fondo svalutazione crediti.

- Ma il cambiamento di “principi” contabili più incisivo è costituito dalla nuova definizione di “accertamento” e “impegno”.

Al riguardo vale la pena di riportare una parte del comma 2 dell’art. 36 del D.Lgs 23.6.2011 –n. 118 che definisce il contesto in cui la sperimentazione della nuova contabilità dovrà attuarsi.

“... Il decreto di cui al primo periodo prevede la sperimentazione della tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una configurazione del principio della competenza finanziaria secondo la **quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate**, che danno luogo a entrate e spese per l'ente di riferimento sono registrate nelle scritture contabili **con l'imputazione all'esercizio nel quale esse divengono esigibili**, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre, sin dal primo anno, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento.” Vediamo, in estrema sintesi, che cosa davvero cambia:

L'accertamento dell'entrata e relativa imputazione

L'accertamento costituisce la fase dell'entrata attraverso la quale sono verificati e attestati dal soggetto cui è affidata la gestione, la ragione del credito, il titolo giuridico che supporta il credito, l'individuazione del soggetto debitore, l'ammontare del credito, imputando l'accertamento all'esercizio in cui si concretizza l'esigibilità del credito.

L'iscrizione della posta contabile nel bilancio avviene in relazione al criterio della scadenza del credito rispetto a ciascun esercizio finanziario. L'accertamento delle entrate è effettuato nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione attiva con imputazione **contabile all'esercizio in cui scade il credito**.

I principi gestionali, definiti anche in relazione alle pratiche esigenze manifestatesi durante la sperimentazione, individuano le modalità con cui il principio generale viene declinato nei confronti delle singole fattispecie.

È comunque importante sottolineare come l'accertamento non viene influenzato dalla situazione di eventuali impegni di spesa collegati a ciascuna entrata, né dal generico uso che dell'entrata si vorrà disporre.

L'impegno di spesa

L'impegno di spesa viene ora considerato nella dimensione già prevista dall'attuale “Testo Unico” (art. 183) senza più le deroghe che consentivano di mantenere tra i residui passivi somme non esigibili

Anche in questo caso vengono individuate metodologie per collegare entrata e spesa collegate da specifici vincoli in modo da assicurare sempre la copertura finanziaria preventiva della spesa.

La contabilità “di competenza” non viene meno, anzi, viene “potenziata” dai nuovi principi che la rendono maggiormente rappresentativa della realtà gestionale, consentendo una vera programmazione dei flussi finanziari in relazione allo svilupparsi dell’azione gestionale prevista e, successivamente, realizzata .

Naturalmente permane la necessità di dare copertura finanziaria ai processi di spesa in corso, l’esigenza di mantenere la copertura in essere fino all’esaurimento di ogni singolo processo finanziato, l’obbligo di garantire in ogni momento l’equilibrio del bilancio nelle dimensioni determinate dagli strumenti di programmazione.

Detta in altri termini, la contabilità finanziaria non funzionerà più con “blocchi” di entrata e spesa che collegano ogni posta con il relativo finanziamento indipendentemente dal momento di accertabilità dell’una e di reale utilizzo dell’altra, ma dovrà essere assicurato il rispetto del principio dell’accertamento e dell’impegno secondo le nuove regole, anche se questi momenti verranno a ricadere su diversi esercizi.

L’evidenza, sia nel momento della programmazione del bilancio che nella sua realizzazione contabile, viene assicurato dal funzionamento di una posta, denominata “fondo pluriennale vincolato”, che consente di verificare il pareggio del bilancio e di evidenziare i momenti di scostamento tra la realizzazione delle “coperture finanziarie” ed il loro concreto utilizzo sul versante della spesa, sia in fase di programmazione che di rilevazione della gestione.

L’evoluzione e l’articolazione del concetto di “impegno”.

Pur mantenendo inalterata la fondamentale caratteristica della contabilità finanziaria che è principalmente orientata a supportare la programmazione, l’equilibrio costante del bilancio e, l’autorizzatorietà degli stanziamenti che consentono l’esplicazione dell’attività di governo dell’ente da parte degli organi preposti, il concetto di impegno, come evidenziato in precedenza, viene profondamente modificato.

Nella quotidianità della gestione, nella generale sensibilità degli amministratori e, tutto sommato, degli addetti ai lavori, l’impegno di spesa, ancora oggi è:

”un blocco di fondi, applicato ad uno stanziamento di bilancio”, che rende indisponibili per altre attività lo stanziamento stesso e che costituisce una “dotazione finanziaria” riferita ad una particolare attività gestionale, dotazione che potrà essere utilizzata solo per lo scopo per la quale è stata costituita.

I limiti perché questo “blocco di fondi” rimanesse vivo anche in sede di chiusura dell’esercizio, provocando così il sorgere di un “residuo passivo” erano piuttosto tenui per la spesa corrente e addirittura inesistenti per la spesa di investimenti, così come si può riscontrare da una lettura **dell’articolo 183** dell’attuale Testo Unico che, in proposito recita:

- “.....5. Le spese in conto capitale si considerano impegnate ove sono finanziate nei seguenti modi:
- a) con **l’assunzione di mutui** a specifica destinazione si considerano impegnate in corrispondenza e per l’ammontare del mutuo, contratto o già concesso, e del relativo prefinanziamento accertato in entrata;
 - b) con **quota dell’avanzo di amministrazione** si considerano impegnate in corrispondenza e per l’ammontare dell’avanzo di amministrazione accertato;

c) con l'emissione di **prestiti obbligazionari** si considerano impegnate in corrispondenza e per l'ammontare del prestito sottoscritto;
c-bis) con **aperture di credito** si considerano impegnate all'atto della stipula del contratto e per l'ammontare dell'importo del progetto o dei progetti, definitivi o esecutivi finanziati;

d) **con entrate proprie** si considerano impegnate in corrispondenza e per l'ammontare delle entrate accertate

Si considerano, altresì, impegnati gli stanziamenti per spese correnti e per spese di investimento correlati ad accertamenti di entrate aventi **destinazione vincolata per legge**.

L'impegno e la copertura finanziaria nel corso della gestione

Si noti come il nuovo assetto contabile non fa venire meno la necessità di mantenere costante l'equilibrio finanziario del bilancio, assicurando una copertura ad ogni processo di spesa fin dalla prima fase della sua attuazione, cioè fin dalla decisione di porlo in essere.

L'articolo 191 del Testo unico, che rimane operante e, semmai, viene anch'esso "potenziato" dall'attivazione del nuovo ordinamento, attualmente stabilisce che:

"Gli enti locali possono effettuare spese **solo se sussiste l'impegno contabile** registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione, con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati."

Ecco come diviene importante sottolineare qual è la valenza della **espressione "impegno"**, quando si fa riferimento alla correlazione del "fondo pluriennale vincolato" con gli "impegni" che ne consentono l'attivazione e con il nuovo sistema di costruzione degli "equilibri finanziari" del bilancio.

IL "Fondo pluriennale vincolato"

Ma la nuova definizione di "accertamento" e "impegno", entrambi legati al momento dell'esigibilità dell'obbligazione giuridicamente perfezionata cui si riferiscono, fa superare quell'immediato legame tra entità di entrata e spesa consentiti dal precedente ordinamento.

Infatti nei casi in cui si fosse in presenza di entrate destinate al finanziamento di determinate spese (con riferimento soprattutto agli investimenti) era possibile mantenere impegnata una spesa quando questa fosse stata finanziata con un correlato accertamento.

Ora:

- la definizione di accertamento impone la verifica (salvo poche e circostanziate deroghe), della sua **esigibilità** nell'esercizio stesso in cui viene rilevato;

- la definizione di impegno richiede che sia verificata (anche qui salvo poche limitate deroghe) l'esigibilità della somma **dovuta o potenzialmente nello stesso esercizio in cui viene imputata.**

Certamente **durante l'esercizio**, come riferito in precedenza, ogni ente dovrà regolare e rilevare i flussi di entrata e di spesa in relazione ai processi gestionali in corso; dovrà essere garantita la copertura finanziaria di ogni processo, assumendo vincoli (impegni) di bilancio i cui estremi saranno comunicati ai fornitori.

A fine esercizio, però, gli "impegni" non pagati che potranno essere mantenuti tra i "residui passivi", dovranno essere pienamente rispettosi del nuovo principio contabile e, quindi, contenere tutti gli elementi che, di fatto, contraddistinguono la nascita di un "debito" nei confronti della controparte

In altri termini, non potrà più essere praticata la metodologia che consentiva, con il precedente ordinamento, di assumere e conservare impegni anche solamente perché si era reperita e accertata una risorsa finanziaria che si doveva o si riteneva di destinare, ponendo un vincolo di bilancio, alla copertura di una specifica spesa stanziata.

Queste possibilità vengono ora **completamente escluse**, senza alcuna deroga, mentre viene istituita la metodologia del "fondo pluriennale vincolato" che consente:

- di mantenere inalterata la copertura finanziaria dei correlati processi di spesa **attivati**
- di dare trasparenza e flessibilità al bilancio inteso nella sua completezza anche con riferimento ai successivi esercizi.

Come nasce il "fondo" pluriennale vincolato.

Prima di analizzare il funzionamento del nuovo strumento contabile, è opportuno considerare quali sono gli elementi che lo costituiscono e le loro caratteristiche:

- **sotto il profilo della spesa**, è necessario che esista un "impegno" che, pur non avendo ancora tutte le caratteristiche che ne consentirebbero a fine esercizio di mantenere il "residuo passivo" in quanto manca almeno un elemento fondamentale, quale la liquidabilità e /o la scadenza dell'obbligazione, che viene rimandata ad esercizi successivi, ma esistono comunque tutti gli elementi che consentono, oggettivamente, di dover conservare lo stanziamento della somma in modo inequivocabile, quali:
 - il contratto con un determinato soggetto;
 - l'attivazione del rapporto in relazione ad un cronoprogramma di realizzazione dell'oggetto della spesa;
- **sotto il profilo del relativo finanziamento**, l'individuazione del cespite finanziario correlato alla realizzazione dell'attività oggetto dell'impegno considerato, cespite che deve già aver trovato nel bilancio, la propria fase di "accertamento".
Naturalmente il finanziamento di un determinato impegno che, a fine esercizio, esce dalla competenza di quell'anno per essere riportato in anni successivi, può essere costituita da più cespiti finanziari e, tutto sommato, anche da "entrate correnti" genericamente accertate nell'anno, purché finalizzate alla copertura finanziaria dell'oggetto considerato (l'impegno, appunto, trasportato in anni successivi).

Il funzionamento del “fondo pluriennale vincolato”

Il principio contabile allegato al DPCM sviluppa poi la modalità di funzionamento del “fondo” considerando come agirà “a regime” quale contenitore di poste finanziarie che metteranno in evidenza la differenza, sempre positiva, tra le fonti di finanziamento acquisite con specifica destinazione ed il relativo momento di utilizzo quando questo viene posticipato nell’esercizio o negli esercizi successivi.

Schematicamente il “fondo” funzionerà nei due sensi:

1. **quale stanziamento, nella spesa**, di entità finanziarie già acquisite, o che si prevede di acquisire in sede di programmazione di bilancio, riportate, conseguentemente, nell’entrata del Bilancio di previsione, che però vedono posticipato il momento del loro reale utilizzo; (stanziamento, evidentemente, solamente virtuale finalizzato esclusivamente ad evidenziare lo sfasamento temporale e destinato a produrre una cosiddetta “economia” a fine esercizio);
2. **quale stanziamento di entrata**, nell’esercizio successivo, per consentire parallelamente lo stanziamento di altrettanta spesa nella competenza del nuovo bilancio, per la quota di spesa (corrente vincolata o investimento) già finanziata e trasferita su successivi esercizi.

Inoltre dobbiamo considerare che il “**Bilancio**”, nell’ambito di una contabilità finanziaria, si riferisce sempre al momento della “previsione”, momento di assoluta rilevanza in quanto consente di esprimere pienamente la funzione di programmazione e di autorizzatorietà alla gestione da parte del massimo organo deliberante, il Consiglio per gli enti locali.

È appunto tramite lo strumento del Bilancio che si sviluppa la possibilità di governare l’ente con la forza “**autorizzatoria**” degli stanziamenti nell’ambito dei quali potrà poi attuarsi il momento dell’accertamento e dell’impegno.

Ecco quindi che già nel bilancio di previsione verrà considerato, in relazione agli stanziamenti di spesa, quale parte di questi si “prevede” di utilizzare concretamente assumendo impegni che a fine esercizio potranno permanere nell’ambito della competenza e quale parte di stanziamento, invece, se pur avrà trovato apposita copertura finanziaria, dovrà essere considerata quale “fondo” da trasferire e da “impegnare” nei successivi esercizi.

Ecco come il “**fondo pluriennale vincolato applicato alla spesa**” può, a sua volta, evidenziare due tipologie di contenuti:

- uno stanziamento **che si prevede** di dotare di copertura finanziaria in sede di bilancio di previsione;
- una posta di bilancio, **già dotata** di copertura finanziaria, avente una precisa finalizzazione.

Consideriamo innanzitutto il passaggio più semplice: l’origine del “fondo” che viene attivato nel momento in cui, in presenza di finanziamenti acquisiti (o da acquisire in linea previsionale) non si attua (o non si ritiene di attuare) nello stesso esercizio l’utilizzo completo di tali finanziamento per l’impiego che viene così a confluire su esercizi successivi.

Il “fondo” mette così in **evidenza i disallineamenti tra entrata e spesa** relativamente a poste di bilancio che hanno, nel tempo, una diretta e completa correlazione ma che, considerando i diversi esercizi in cui questa correlazione si sviluppa, evidenziano delle differenze temporali di utilizzo.

È inoltre importante sottolineare come tali “disallineamenti” si riferiscono ad **attività gestionali concretamente avviate**, in corso di attuazione, situazioni gestionali che riguardano processi in corso, investimenti già oggetto di contratto e comunque riferiti ad operazioni già pianificate e monitorate con cronoprogrammi che consentono la corretta collocazione delle somme impegnate.

Considerazioni

1. Il “fondo pluriennale **vincolato** applicato in entrata al bilancio, contiene sempre fonti di finanziamento realizzate (a suo tempo accertate) e non ancora di fatto utilizzate. Inevitabilmente dovrà essere riscontrato da tutti gli analitici elementi che lo compongono e che traggono origine dai vincoli dei precedenti esercizi non tramutati in veri impegni.
2. Il “fondo pluriennale **vincolato** applicato in entrata ad un esercizio corrisponde al “fondo” derivante dal consuntivo dell’anno precedente, con l’eccezione del “fondo” applicato a seguito della iniziale riconversione dei residui attivi e passivi.
3. I “**fondi**” applicati alla spesa :

- a. Per l’esercizio in cui il “fondo” **inizialmente viene previsto**, costituiscono una allocazione preventiva di stanziamento la cui copertura finanziaria si attiverà nel corso dell’anno.

Al momento del rendiconto, potrà permanere e applicarsi al successivo esercizio **solo** se la copertura finanziaria si fosse realizzata e la spesa relativa avesse concretamente iniziato il processo attuativo.

- b. Per l’esercizio nel quale il fondo in entrata **rappresenta la riproposizione di coperture finanziarie già acquisite** in anni precedenti ed applicate quale posta finanziaria all’entrata, rappresentano una posta di spesa utilizzabile per la diretta copertura di impegni programmati.
- c. Il Fondo pluriennale vincolato, **definito in sede di chiusura** dell’esercizio (che corrisponderà al “fondo pluriennale vincolato” finanziato applicato in entrata all’ esercizio successivo) dovrà riferirsi esclusivamente a:
 - i. Impegni che hanno avuto apposito finanziamento con specifica finalizzazione che dovranno essere conservati nel bilancio in quanto non è possibile, per l’ente, definirne un diverso utilizzo;
 - ii. Impegni per i quali esiste un obbligo (contratto o altro vincolo) nei confronti di un soggetto terzo e che rappresentano la copertura finanziaria di oneri la cui esigibilità è differita a futuri esercizi.

- d. Le somme contenute negli impegni che, non avendo le precedenti caratteristiche, **sono soggette ad una discrezionalità** di utilizzo da parte dell'ente, non possono essere mantenute nel "fondo pluriennale vincolato" ma dovranno confluire nell'avanzo di amministrazione, ovviamente mantenendo i vincoli derivanti da specifici finanziamenti o da specifiche finalizzazioni.

L'insieme di "fondi" applicati alla spesa (evidenziati anche nella modulistica) non devono essere considerati come investimenti da realizzare in quell'esercizio. Il totale degli investimenti effettivi, quindi, prescinde dalla considerazione di tali fondi.

L'avanzo di amministrazione vincolato

Un ultimo richiamo di attenzione è opportuno dedicarlo all'entità definita "avanzo di amministrazione vincolato, entità che, sappiamo, può essere applicata al bilancio ancorché il rendiconto dell'esercizio che lo determina non sia ancora formalmente approvato.

La ratio di questa regola è evidente: se esiste un vincolo finanziario che da copertura ad una spesa, corrente o in conto capitale, che ha un preciso vincolo di destinazione, spesa che nelle precedenti regole contabili sarebbe stata conservata in un residuo passivo e quindi immediatamente spendibile, oggi non deve³ trovare ostacoli formalistici alla sua erogazione, ostacoli che potrebbero rappresentare un "danno" alla gestione.

Ma, a questo proposito, occorre soffermarci sul significato di "vincolo" posto su questa parte di "avanzo" certamente destinata ad aumentare di consistenza nel nuovo ordinamento proprio perché vi confluiranno tutte quelle entità di spesa che, pur avendo ricevuto specifico finanziamento che mantiene vincoli si utilizzo, non hanno ancora iniziato il processo gestionale che consentirà di attuarle.

È evidente che in questi casi tali spese non potranno essere mantenute a bilancio nello specifico stanziamento originario (se pur riportato a gravare su esercizi successivi) e quindi la loro copertura finanziaria non potrà confluire nel "fondo pluriennale vincolato".

Risulta così evidente come l'avanzo vincolato avrà un contenuto in un certo senso eterogeneo.

- vi confluiranno spese correnti e in conto capitale;
- in alcuni casi vi sarà un vincolo di "tipologia di utilizzo" (esempio fondi acquisiti con entrate patrimoniali) ma vi sarà la discrezionalità dell'individuazione degli oggetti da finanziare.
- In altri casi la "tipologia di utilizzo" potrebbe avere vincoli più precisi: ad esempio i fondi derivanti da indebitamento dovranno essere utilizzati per il finanziamento di investimenti che rispettino la tipologia e la lunghezza del residuo debito del finanziamento utilizzato (art. 10 comma 2 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione")
- I finanziamenti regionali inutilizzati potrebbero risentire di particolari vincoli posti dalle relative Leggi, ecc.
- Vi potrebbero essere vincoli sull'avanzo volontariamente posti dall'ente con propria regolamentazione, ecc.

Ecco come anche l'avanzo vincolato abbisogna di un particolare trattamento contabile che ne segua l'articolazione e l'evoluzione supportandone il contenuto con precise evidenze strutturate nel contesto della contabilità finanziaria.

IL “fondo” “svalutazione crediti”

I principi generali dell’“integrità del bilancio” e della “veridicità” del suo contenuto impongono ora di rappresentare nel bilancio o, sia nella fase di previsione che in quella di vera e propria gestione, i valori integrali senza alterazioni o accomodamenti volti, magari con un intento virtuoso, a renderne maggiormente sicuri gli equilibri.

Ecco, quindi, che l’entrata dovrà evidenziare tutte le somme che si prevede di aver il diritto di accertare, mentre, poi, gli accertamenti, dovranno rispecchiare integralmente ciò che si ha il “diritto” di riscuotere con scadenza nell’esercizio, nel pieno rispetto delle regole che definiscono la fase dell’accertamento.

Ne consegue che la pratica, attuata anche con finalità ritenute virtuose, di accertare proventi solo nel momento del relativo incasso e non nel momento della nascita del “diritto” a riscuotere, non potrà più essere attuata con l’avvio del nuovo ordinamento.

Il bilancio finanziario dovrà contenere tutte le informazioni corrette e veritiere e, quindi, anche ogni ammontare che l’ente ha il diritto di acquisire con riferimento a ciascuna scadenza.

Naturalmente la contabilizzazione integrale e veritiera di poste che, poi, non saranno integralmente realizzate nell’ambito dell’esercizio, potrebbe provocare un improponibile gonfiamento delle entrate che, in assenza di correttivi, potrebbero essere utilizzate per finanziare e sostenere spese concrete, provocando così disavanzi di amministrazione difficilmente colmabili.

Ecco perché il nuovo ordinamento chiede di effettuare immediatamente stanziamenti di spesa, che si contrappongano alle entrate ritenute superiori al realizzabile, per controbilanciare i crediti di difficile esigibilità creando così fondi “svalutazione crediti” quali stanziamenti di spesa che, a fine esercizio, non essendo impegnabili, confluiranno nell’avanzo di amministrazione.