

accertati e della loro esigibilità, l'attendibilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno, il permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti, la corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

Ciò al fine di individuare i crediti di dubbia e difficile esazione, i crediti riconosciuti assolutamente inesigibili, i crediti riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito, i debiti insussistenti o prescritti, i crediti e i debiti non imputati correttamente in bilancio a seguito di errori materiali o di revisione della classificazione del bilancio, per i quali si renda necessaria la riclassificazione, nonché i crediti ed i debiti imputati all'esercizio di riferimento che non risultano di competenza finanziaria di tale esercizio, per i quali occorre procedere alla reimputazione contabile all'esercizio in cui il credito o il debito diventa esigibile.

Considerata la finalità della norma, l'operazione annuale di riaccertamento ordinario⁸⁰, che deve trovare specifica evidenza nel rendiconto finanziario, impone l'effettuazione di un controllo sostanziale e non solo formale, nel corso del quale l'ente è tenuto a mantenere un comportamento prudente⁸¹. Sul punto, peraltro, occorre ricordare che, alla luce delle disposizioni introdotte in materia di armonizzazione contabile, il rendiconto degli Enti territoriali dovrebbe riacquisire la propria forza rappresentativa sul versante delle risorse in entrata, rilevando esclusivamente crediti veritieri, anche se di dubbia e difficile esazione, opportunamente corretti dall'apposito fondo crediti di dubbia esigibilità e, sul fronte delle risorse in uscita, la corretta imputazione agli esercizi di riferimento, individuati sulla scorta di un'adeguata programmazione delle relative procedure di spesa, anche attraverso l'accertata compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare⁸².

⁸⁰ Il riaccertamento dei residui, essendo un'attività di natura gestionale, può essere effettuata anche nel corso dell'esercizio provvisorio, entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto.

⁸¹ Il principio della prudenza -principio contabile generale n. 9- si applica sia nei documenti contabili di programmazione e del bilancio di previsione, sia nel rendiconto e bilancio d'esercizio e stabilisce che: "nel bilancio di previsione, più precisamente nei documenti sia finanziari sia economici, devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste. Nei documenti contabili di rendicontazione il principio della prudenza comporta che le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate e quindi rendicontate, anche se non sono definitivamente realizzate. Il principio della prudenza così definito rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo formativo delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio. I suoi eccessi devono però essere evitati perché sono pregiudizievoli al rispetto della rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e quindi rendono il sistema di bilancio inattendibile. Il principio della prudenza non deve condurre all'arbitraria e immotivata riduzione delle previsioni di entrata, proventi e valutazioni del patrimonio, bensì esprimere qualità di giudizi a cui deve informarsi un procedimento valutativo e di formazione dei documenti del sistema di bilancio che risulti veritiero e corretto. Ciò soprattutto nella ponderazione dei rischi e delle incertezze connessi agli andamenti operativi degli enti e nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell'amministrazione" (principio contabile generale n. 9 – All. 1 al d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.).

⁸² In termini: deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR del 24 febbraio 2015 in cui si sottolinea che «La puntuale applicazione delle richiamate disposizioni è di fondamentale importanza per il corretto avvio dell'armonizzazione contabile, la cui principale finalità, per il profilo della spesa, è quella di controllare la formazione e lo smaltimento dei residui. Ciò anche in considerazione della

Diversa finalità e natura ha invece l'attività prevista dall'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 118/2011 e ss. mm., di riaccertamento straordinario dei residui – operazione eccezionale non frazionabile e non ripetibile⁸³, diretta ad adeguare lo *stock* dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 alla nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria cd. potenziata⁸⁴ che, secondo la richiamata disposizione normativa, doveva essere effettuata, con un unico atto deliberativo di competenza della Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario⁸⁵, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014⁸⁶.

In sostanza il legislatore ha previsto che gli enti, prima di adeguare al nuovo principio lo *stock* dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi precedenti, dovessero dapprima determinarne l'importo in via definitiva, nel rispetto del previgente ordinamento contabile, con l'approvazione del rendiconto della gestione 2014, e, quindi, procedere alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, individuando per ciascun residuo definito nel rispetto del vecchio ordinamento, quelli non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati e, quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, da reimputare all'esercizio di scadenza dell'obbligazione, per poter adeguare le appostazioni contabili alle novità recate dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.⁸⁷.

rilevante problematica che ha impegnato il legislatore e l'Amministrazione finanziaria nel reperimento delle risorse necessarie al pagamento dei debiti pregressi degli Enti territoriali, mediante gli strumenti messi a disposizione dal d.l. n. 35/2013 e da successivi provvedimenti».

⁸³ In termini: cit. del n. 4/2015 in cui la Sezione ha posto in evidenza come «al termine dell'operazione di riaccertamento straordinario, i residui attivi al 1° gennaio 2015 devono rappresentare crediti effettivi ed esigibili dell'Ente nei confronti di terzi e costituire il punto di partenza della nuova programmazione e gestione delle entrate, secondo il principio di competenza potenziata».

⁸⁴ In relazione al riaccertamento straordinario dei residui, oltre alla già menzionata deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR, si richiamano anche le successive deliberazioni: n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 16 dicembre 2015; n. 9/SEZAUT/2016/INPR del 16 marzo 2016 nonché n. 31/SEZAUT/2016/FRG del 20 ottobre 2016. Con quest'ultima, in particolare, la Sezione delle Autonomie riferisce al Parlamento sulle «Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni».

⁸⁵ La norma contempla Regioni ed Enti locali ed esclude gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014.

⁸⁶ Inscindibilmente collegata all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui è la costituzione del fondo pluriennale vincolato, da iscriverne nell'entrata del bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017 (al quale si applica ancora per il solo anno 2015 lo schema di cui al d.P.R. n. 194/1996) e del bilancio di previsione armonizzato 2015-2017 a fini esclusivamente conoscitivi. Si ricorda che il fondo pluriennale vincolato è un 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. Esso garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, e nasce proprio dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria (quindi secondo «scadenza ed esigibilità») e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

⁸⁷ Come sottolineato, anche di recente, da questa Sezione delle Autonomie: «La centralità dell'operazione è stata sottolineata dal legislatore che ha previsto l'approvazione del rendiconto della gestione 2014, per la determinazione, in via definitiva, dello stock dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi precedenti, nel rispetto delle regole contabili fino ad allora vigenti e, solo in un successivo momento, all'adeguamento dei suddetti residui al nuovo principio contabile. In quest'ottica, gli enti, contestualmente al tradizionale riaccertamento dei residui, in vista del rendiconto 2014, hanno dovuto preparare anche il riaccertamento straordinario dei residui, giacché nella stessa giornata avrebbero dovuto determinare:

- a) l'importo dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 risultante dal rendiconto 2014 approvato dal Consiglio nel rispetto del precedente ordinamento contabile;
- b) l'importo dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015 risultanti dal riaccertamento straordinario dei residui deliberato dalla Giunta, determinati nel rispetto del principio contabile della competenza potenziata, in vigore dal 1° gennaio 2015.

A tal fine, pertanto, gli enti hanno dovuto tenere, innanzitutto, bene a mente le regole vigenti, fino al 31 dicembre 2014, in merito all'assunzione ed al mantenimento degli impegni in contabilità, in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata e

In considerazione dell'arco temporale di riferimento della presente analisi, che comprende anche annualità di bilancio soggette al sistema contabile antecedente all'entrata a regime del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, occorre sinteticamente ricordare che in entrambi i sistemi di riferimento il legislatore ha previsto misure di cautela a salvaguardia degli equilibri sostanziali di bilancio. Soprattutto sul fronte delle entrate, si è osservato che se, in termini generali, il mantenimento in bilancio di residui attivi risalenti nel tempo può apparire talvolta fisiologico con riferimento alle entrate in conto capitale, ove legato ad un ciclo di realizzazione degli investimenti molto lungo, non altrettanto può dirsi con riferimento alle entrate tributarie ed extra-tributarie, per le quali si riscontrano alcune tipologie di crediti (recupero dell'evasione fiscale, canoni di locazione di alloggi ERP, proventi da sanzioni amministrative, ecc.) di riscossione tradizionalmente lenta e difficoltosa, che si ripercuotono in maniera significativa sulle tempistiche e, a volte, sulle stesse possibilità di riscossione. Pertanto mentre nel regime antecedente all'armonizzazione contabile il legislatore, a tutela degli equilibri di bilancio, aveva previsto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 e nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili, che gli Enti locali iscrivessero nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25% dei residui attivi, di cui ai Titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni (eccezion fatta per i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti avessero analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità, che potevano essere esclusi dalla base di calcolo previo parere motivato dell'organo di revisione)⁸⁸, nel regime armonizzato è prevista l'istituzione del "fondo crediti di dubbia esigibilità" (FCDE) che deve intendersi come un fondo rischi, finalizzato ad evitare che l'Ente utilizzi entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili⁸⁹.

Passando ora all'analisi della gestione dei residui nel periodo 2013-2015, i cui dati sono riportati nelle tabelle n. 1 GRC (composizione residui attivi) e n. 2 GRC (composizione residui passivi),

pervenuta a scadenza, per poter adeguare le appostazioni contabili alle novità recate dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.» Deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG recante "Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni".

⁸⁸ Art. 6, co. 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario".

⁸⁹ L'ammontare del FCDE 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). Gli enti che negli ultimi tre esercizi hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione possono calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati di tali tre esercizi. 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. Con riferimento agli enti locali, nel 2015 è stanziata in bilancio una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo (cfr.: Principio applicato della contabilità finanziaria punto 3.3).

L'esame della consistenza dei residui prende a riferimento l'evoluzione dello *stock* iniziale (ossia al 1° gennaio) rispetto a quello finale (ossia al 31 dicembre), al netto delle movimentazioni intervenute nel corso dell'esercizio.

Quanto ai residui attivi si osserva che il valore totale dei residui attivi finali, rapportato alla consistenza di quelli iniziali (conservati), risulta in costante decremento, in quanto scende dal 101,9% del 2013 all'81,3% nel 2015.

Tale andamento si conferma sia in relazione ai residui attivi correnti in cui il rapporto scende nel triennio dal 108,3% al 101%, sia in relazione ai residui attivi in conto capitale per i quali il rapporto scende dal 95,8% del 2013 al 54% del 2015.

Nel triennio di riferimento aumenta complessivamente la velocità di riscossione in conto residui che dal 30,9% del 2013 sale al 32,8% nel 2015, evidenziando anche, nel 2015, una maggiore capacità di realizzazione dei residui di parte capitale (28,7%) che nelle due annualità precedenti si era mantenuta costantemente a livelli inferiori (poco più del 19%).

Evidenti, nel 2015, i risultati delle operazioni di riaccertamento straordinario secondo le nuove regole della contabilità armonizzata. Infatti, mentre nel 2013 e 2014 lo *stock* dei residui da riportare appariva pressoché uniforme, sia pure in lieve calo nell'ultima annualità (-0,30% nel 2014 rispetto al 2013), a seguito, principalmente, delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, poste in essere al 31 dicembre 2014, propedeutiche a quelle di riaccertamento straordinario ai fini della reimputazione di tali poste creditorie secondo il principio di competenza finanziaria potenziata, nel 2015 la massa dei residui attivi da riportare si riduce in modo sensibile (-19,13% rispetto al 2014).

L'andamento trova conferma nel grafico n. 1 EQC, che mette in raffronto l'ammontare dei residui attivi conservati rispetto a quelli da riportare, il quale evidenzia nel 2013 un volume dei residui attivi a fine anno superiore (sia pure di poco) rispetto a quello iniziale e, quindi, l'insorgenza di residui di nuova formazione, e nel 2014 una lieve inversione di tendenza (lieve diminuzione dei residui attivi a fine anno, comunque su cifre abbastanza omogenee rispetto all'esercizio precedente) che prosegue in modo evidente nel 2015 in cui il volume di residui attivi a fine anno si presenta nettamente inferiore rispetto a quello iniziale.

**Tabella 1 GRC - Composizione residui attivi - esercizi 2013-2015 Comuni
triennio 2013-2015 esclusi gli enti sperimentatori**

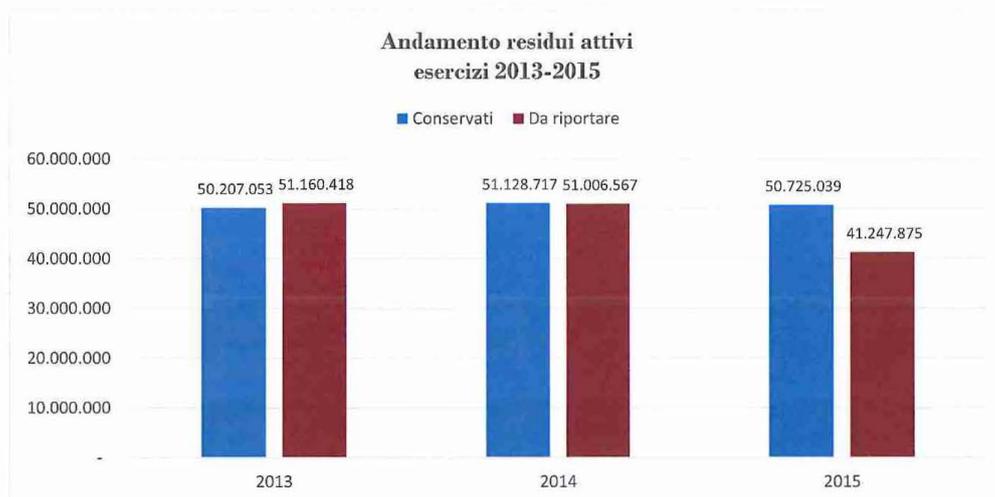
Entrate 2013	Residui conservati	Accertamenti (residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (totale)	Residui da riportare/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	11.465.035	10.811.910	4.548.069	42,1	7.278.390	13.542.231	118,1
Titolo II	4.431.876	4.239.372	2.105.961	49,7	2.152.240	4.285.652	96,7
Titolo III	9.736.822	9.231.439	3.270.683	35,4	3.960.737	9.921.494	101,9
Totale entrate correnti	25.633.733	24.282.722	9.924.713	40,9	13.391.367	27.749.376	108,3
Titolo IV	18.728.916	17.403.913	3.184.076	18,3	4.307.799	18.527.637	98,9
Titolo V	4.533.174	4.130.575	1.057.959	25,6	681.406	3.754.021	82,8
Totale entrate conto capitale	23.262.089	21.534.488	4.242.035	19,7	4.989.205	22.281.658	95,8
Titolo VI	1.311.230	1.102.125	332.637	30,2	359.896	1.129.383	86,1
Totale Entrate	50.207.053	46.919.335	14.499.385	30,9	18.740.468	51.160.418	101,9

Entrate 2014	Residui conservati	Accertamenti (residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (totale)	Residui da riportare/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	13.541.708	12.754.676	5.542.137	43,5	7.067.175	14.279.714	105,4
Titolo II	4.285.193	3.953.190	2.072.810	52,4	2.274.959	4.155.340	97,0
Titolo III	9.891.249	9.390.171	2.212.396	23,6	3.297.931	10.475.706	105,9
Totale entrate correnti	27.718.150	26.098.038	9.827.343	37,7	12.640.066	28.910.761	104,3
Titolo IV	18.536.074	16.312.030	3.208.975	19,7	4.546.022	17.649.077	95,2
Titolo V	3.745.098	3.359.197	698.497	20,8	883.169	3.543.870	94,6
Totale entrate conto capitale	22.281.171	19.671.227	3.907.472	19,9	5.429.191	21.192.947	95,1
Titolo VI	1.129.395	887.633	232.568	26,2	247.795	902.860	79,9
Totale Entrate	51.128.717	46.656.898	13.967.383	29,9	18.317.052	51.006.567	99,8

Entrate 2015	Residui conservati	Accertamenti (residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità di riscossione (c/residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (totale)	Residui da riportare/Conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
Titolo I	14.245.677	12.503.150	4.853.719	38,8	6.902.398	14.551.828	102,1
Titolo II	4.130.718	3.297.732	1.760.914	53,4	2.144.978	3.681.796	89,1
Titolo III	10.454.901	9.011.144	1.946.329	21,6	3.825.420	10.890.235	104,2
Totale entrate correnti	28.831.296	24.812.026	8.560.962	34,5	12.872.797	29.123.860	101,0
Titolo IV	17.466.995	7.197.398	2.179.175	30,3	3.782.007	8.800.231	50,4
Titolo V	3.523.930	2.564.407	619.393	24,2	586.186	2.531.201	71,8
Totale entrate conto capitale	20.990.926	9.761.806	2.798.567	28,7	4.368.194	11.331.432	54,0
Titolo VI	902.817	742.687	214.546	28,9	264.442	792.583	87,8
Totale Entrate	50.725.039	35.316.519	11.574.075	32,8	17.505.432	41.247.875	81,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel – importi in migliaia di euro

Grafico 1 EQC



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel – importi in migliaia di euro

L'analisi dei dati evidenzia, tuttavia, che i residui attivi di competenza sono, per tutti gli esercizi considerati, superiori ai residui attivi smaltiti. Analogo fenomeno si registra, come si vedrà più avanti, anche in relazione alla gestione dei residui passivi.

Ciò fa ipotizzare criticità nella costruzione delle previsioni di bilancio e delle imputazioni secondo il criterio della esigibilità e cioè in funzione della scadenza delle obbligazioni, come del resto già rilevato dalla Sezione nel referto contenente le “Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni”⁹⁰ la cui analisi⁹¹ per testare il livello di adeguatezza della prima applicazione del principio della competenza potenziata nell'impostazione dei bilanci, ha posto in luce come il riaccertamento straordinario non sia riuscito a modificare sostanzialmente

⁹⁰ Il referto è stato approvato con deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG del 20 ottobre 2016. In relazione alla criticità rilevata, la Sezione ha evidenziato che: «<<la persistente formazione dei residui delle entrate fa sorgere non poche perplessità sulla riconosciuta facoltà per gli Enti di fare ricorso al meccanismo “semplificato” per la verifica della adeguatezza del fide nel rendiconto, come introdotto dal secondo decreto correttivo dei principi contabili applicati del 20 maggio 2015, visto che non ha trovato riscontro nei dati esaminati la presunta equivalenza fra residui smaltiti e residui di nuova formazione>>».

⁹¹ La verifica dei dati da consuntivo 2015 ha coinvolto n. 5.306 Comuni ed i dati considerati sono stati analizzati nel raffronto tra le risultanze a rendiconto 2014 e 2015, quindi alla fine dei due esercizi.

La Sezione ha effettuato anche una specifica analisi condotta utilizzando le informazioni contenute negli allegati 5.2 (Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario dei residui) al d.lgs n. 118/2011, inviati dai Comuni alla Sezione delle autonomie, attraverso l'applicativo Agorà della Corte dei conti. I prospetti raccolti inerivano a n. 4.981 Comuni. Tuttavia, al fine di consentire un'attendibile lettura delle dinamiche dei dati acquisiti, l'analisi ha dovuto assumere, per gli aspetti contabili considerati, il termine di riferimento e raffronto delle risultanze dei rendiconti 2014, provenienti dalla banca dati Sirtel, per cui il campione di Enti oggetto di indagine, individuato incrociando le due banche dati, ha infine ricompreso n. 4.463 Comuni, pari al 55% dei Comuni italiani. L'analisi ha evidenziato che solo il 19% ha manifestato un *extra-deficit* da riaccertamento e che la di gran lunga minore consistenza delle cancellazioni, sia di quelle definitive, sia di quelle presupposte alle reimputazioni, dei residui attivi rispetto a quelli passivi non appare di piana lettura, mentre sicuramente pone l'esigenza di un attento monitoraggio degli effetti sugli equilibri dei bilanci compresi nel triennio di programmazione.

la situazione di partenza per quel che riguarda una compiuta revisione dei residui attivi e come la persistente formazione dei residui delle entrate faccia sorgere non poche perplessità sulla riconosciuta facoltà per gli Enti di fare ricorso al meccanismo “semplificato”⁹² per la per la determinazione, fino al 2018, in sede di rendiconto, del fondo crediti di dubbia esigibilità (fede), come introdotto dal secondo decreto correttivo dei principi contabili applicati del 20 maggio 2015, visto che la predicata stabilità nel tempo dello *stock* complessivo dei residui che, secondo il richiamato decreto correttivo, si registrerebbe “per effetto della gestione ordinaria che, annualmente, comporta la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione dei vecchi crediti”, con conseguente equivalenza fra residui smaltiti e residui di nuova formazione, non ha trovato riscontro nei dati esaminati.

Devono, pertanto, confermarsi anche in questa sede le preoccupazioni già esposte nel richiamato referato in relazione al fatto che «la copertura in bilancio – solo parziale, fino al 2019 ai sensi dell’art. 1, co. 509, l. 23 dicembre 2014, n. 190, che porta a coprire solo una percentuale del rischio di riscossione (in base alla percentuale minima di accantonamento) dei crediti di difficile esigibilità, in combinazione con le rilevate difficoltà di smaltimento delle partite pregresse – peggiora l’equilibrio dei residui per l’effetto di accumulo delle partite eccedenti l’accantonamento minimo che siano e/o si rivelino di definitiva difficile esigibilità. Situazione che, nei casi in cui si dovesse verificare, integra il rischio che nel 2019 si ripresenti l’esigenza di un altro riaccertamento straordinario»⁹³.

⁹² In base all’intervenuta modifica (2° decreto di aggiornamento dei principi contabili applicati adottato dal Ministero dell’economia e delle finanze il 20 maggio 2015, ai sensi dell’art. 3, co. 6, d. lgs. n. 118/2011) il principio contabile stabilisce che al primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità è eseguito in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, ed è effettuato con riferimento all’importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2014 cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015. Per effetto della gestione ordinaria che, annualmente, comporta la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione dei vecchi crediti, lo *stock* complessivo dei residui attivi tende ad essere sostanzialmente stabile nel tempo. Pertanto, se l’ammontare dei residui attivi non subisce significative variazioni nel tempo, anche la quota del risultato di amministrazione accantonata al fondo crediti di dubbia esigibilità tende ad essere stabile e, di conseguenza, gran parte dell’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità effettuato annualmente nel bilancio di previsione per evitare di spendere entrate non esigibili nell’esercizio, non è destinato a confluire nella quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità. Infatti, se i residui attivi sono stabili nel tempo, nella quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità confluisce solo la parte del fondo accantonato nel bilancio di previsione di importo pari agli utilizzi del fondo crediti a seguito della cancellazione o dello stralcio dei crediti dal bilancio. Tuttavia, in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità che hanno determinato l’esigenza di rendere graduale l’accantonamento nel bilancio di previsione, in sede di rendiconto relativo all’esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell’esercizio cui il rendiconto si riferisce
- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti
+ l’importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell’esercizio cui il rendiconto si riferisce

L’adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell’ente e del rischio di rinviare oneri all’esercizio 2019».

⁹³ Sulla scorta di tale preoccupazione, la Sezione richiama anche l’attenzione sulla necessità di monitorare e gli effetti della recente modifica apportata dal 5° decreto di aggiornamento dei principi contabili applicati, adottato dal Ministero dell’economia e delle

Sul versante della spesa (tab. 2 GRC - Composizione residui passivi), la massa debitoria complessiva, desumibile dalla consistenza dei residui passivi totali si contrae progressivamente nel triennio (-5,60% nel 2014 rispetto al 2013), con una riduzione maggiormente significativa nel 2015 (-51,12% rispetto al 2014).

A conferma di tale andamento si evidenzia come la capacità degli enti di far fronte alle proprie obbligazioni passive (velocità di pagamento), che permane pressoché invariata nel 2013 (36,4%) e nel 2014 (36,6%), si elevi sensibilmente nel 2015 attestandosi al 58,8%.

Si contraggono i pagamenti correnti (Titolo I) in conto residui mentre aumentano i pagamenti del Titolo III della spesa, cioè i pagamenti relativi alle spese per rimborso prestiti. Il tutto a fronte di una forte contrazione della massa dei residui sia conservati che impegnati nel 2015 (rispettivamente -6,62% e -55,91%) rispetto a quella del 2014.

finanze il 4 agosto 2016, ai sensi dell'art. 3, co. 6, d.lgs. n. 118/2011, che all'art. 2 integra il principio contabile concernente la contabilità finanziaria, modificando anche il punto 3.7.6, nel senso di escludere l'accertamento per cassa delle entrate derivanti dalla lotta all'evasione delle entrate tributarie accertate per cassa, nel caso in cui per le entrate correlate all'evasione fiscale sia attuata attraverso l'avviso di liquidazione e di accertamento con ciò consentendo di iscrivere in bilancio fra i crediti di competenza tali poste che, naturalmente, incorporano il rischio, quanto meno, di ritardo nella realizzazione del credito. Infatti, tali ipotetiche risorse, oltre a contenere un alto potenziale di indice di litigiosità, a partire dal 1° gennaio 2016, al pari degli altri tributi di competenza comunale, possono essere contestate, ricorrendone le condizioni, con l'applicazione dell'istituto della mediazione/reclamo di cui all'art. 17 *bis*, d.lgs. n. 546/1992, che allunga i tempi della definizione e della conseguente riscossione.

**Tabella 2 GRC - Composizione residui passivi - esercizi 2013-2015 Comuni
triennio 2013 2015 esclusi gli enti sperimentatori**

Spese 2013	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
TITOLO I	20.226.843	19.071.471	10.798.734	56,6	12.059.426	20.332.163	100,5
TITOLO II	33.787.540	31.648.851	7.409.294	23,4	6.939.075	31.178.632	92,3
TITOLO III	786.856	626.419	466.624	74,5	2.887.343	3.047.138	387,3
Totale	54.801.239	51.346.741	18.674.652	36,4	21.885.844	54.557.933	99,6
TITOLO IV	1.791.584	1.595.292	570.381	35,8	620.769	1.645.680	91,9
Totale	56.592.823	52.942.033	19.245.033	36,4	22.506.613	56.203.614	99,3

Spese 2014	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
TITOLO I	20.311.449	18.247.453	11.492.078	63,0	11.074.682	17.830.057	87,8
TITOLO II	31.180.170	27.478.758	5.604.663	20,4	7.133.395	29.007.490	93,0
TITOLO III	3.052.247	2.784.502	633.749	22,8	2.684.010	4.834.763	158,4
Totale	54.543.866	48.510.713	17.730.490	36,5	20.892.087	51.672.310	94,7
TITOLO IV	1.645.713	1.390.838	526.764	37,9	521.742	1.385.816	84,2
Totale	56.189.579	49.901.550	18.257.254	36,6	21.413.830	53.058.126	94,4

Spese 2015	Residui conservati	Impegni (residui)	Pagamenti (residui)	Velocità di pagamento (residui) %	Residui (competenza)	Residui da riportare (residui)	Residui da riportare/conservati %
	a	b	c	d=c/b	e	f=(b-c+e)	g=f/a
TITOLO I	17.706.928	11.971.017	8.018.383	67,0	10.029.472	13.982.106	79,0
TITOLO II	28.567.577	7.437.675	3.700.212	49,7	4.897.776	8.635.239	30,2
TITOLO III	4.810.893	1.367.391	725.856	53,1	1.092.535	1.734.070	36,0
Totale	51.085.398	20.776.083	12.444.451	59,9	16.019.783	24.351.415	47,7
TITOLO IV	1.382.667	1.226.500	491.407	40,1	850.877	1.585.970	114,7
Totale	52.468.065	22.002.583	12.935.858	58,8	16.870.660	25.937.385	49,4

Nel triennio si assiste anche ad una progressiva riduzione, in generale, dei residui di competenza i quali nel 2014 si contraggono del 4,86% rispetto al 2013 e nel 2015 flettono ulteriormente del 21,22% rispetto al 2014. La massa complessiva dei residui smaltiti è tuttavia costantemente inferiore a quella dei residui di nuova formazione. Ciò lascia supporre che la evidenziata contrazione nel triennio dei residui della competenza sia imputabile anche all'intervenuta riduzione del volume di spesa che, come evidenziato nel volume I, capitolo 2, paragrafo 2.3 del presente referto, nel corso del triennio 2013-2015 ha registrato una diminuzione degli impegni totali pari al 14,82 (-11,15% nel confronto fra il 2014-2015).

In relazione, poi, al Titolo II della spesa emerge la formazione di residui passivi in conto capitale relativi all'esercizio 2015, la cui massa, sebbene nettamente inferiore rispetto a quella degli esercizi precedenti, rappresenta oltre il 50% degli impegni dell'esercizio (vedi volume I, capitolo 2, paragrafo 2.3 del presente referto, tabella SC Comuni triennio –impegni totali). La constatazione

che oltre il 50% degli impegni non ha dato luogo a pagamenti, nonostante l'entrata in vigore del nuovo principio di competenza finanziaria potenziata, conferma quanto già rilevato dalla Sezione nel referto contenente le "Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni"⁹⁴ (già più volte menzionato), in relazione alla non adeguata applicazione del richiamato principio della contabilità armonizzata, che lega l'impegno della spesa alla scadenza delle obbligazioni distribuite nel tempo sulla base di un cronoprogramma dell'investimento, che ha potuto determinare l'imputazione delle spese all'esercizio 2015 senza tenere adeguatamente conto della scadenza delle obbligazioni che, conseguentemente, porta ad ipotizzare difficoltà nell'applicazione della disciplina della costituzione e gestione del fpv e, correlativamente, di un'attenta programmazione della spesa per gli investimenti.

In proposito, pertanto, deve richiamarsi ancora una volta⁹⁵, l'importanza della corretta costruzione del fpv di spesa, il cui scopo è proprio quello di rendere evidente la distanza temporale tra acquisizione di risorse e impiego delle stesse⁹⁶.

Emerge, altresì, una consistenza a fine esercizio dei residui passivi, (grafico n. 2 EQC), che rappresenta un valore che oscilla tra il 99,3% e il 49,4% di quella d'inizio esercizio (tab. 6 Comuni). Unica eccezione si registra nell'anno 2013, in cui le partite pregresse di parte corrente registrano un ammontare, sia pur lieve, di residui finali superiore a quello dei residui iniziali (100,05%).

Nel 2014 e nel 2015, invece, anche per via dell'incremento di liquidità di molti Enti nonché per le operazioni di riaccertamento di cui alla contabilità armonizzata, tale tendenza si inverte (97,8% nel 2014 e 79% nel 2015).

Lo smaltimento dei residui in conto capitale a fine esercizio raggiunge valori compresi tra il 30% e il 93% circa.

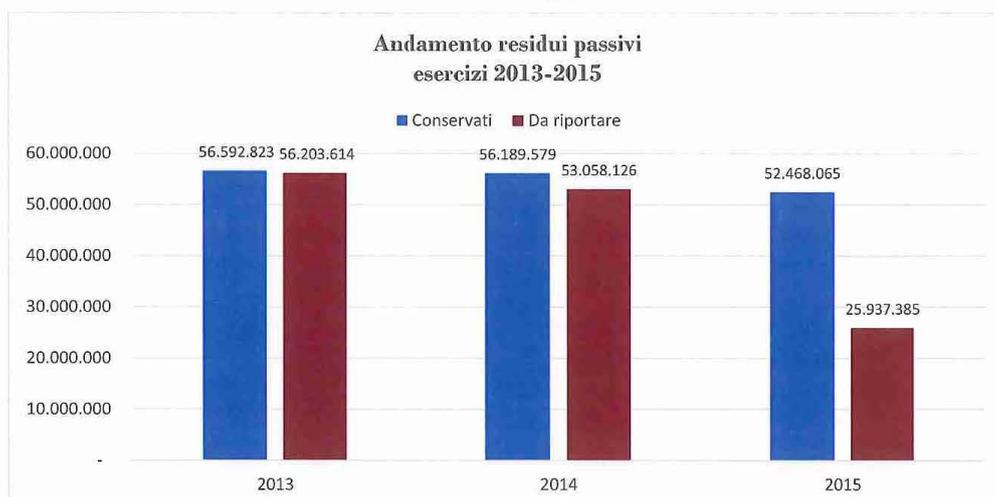
⁹⁴ In relazione alla criticità rilevata, la Sezione ha ivi affermato che: «Una così alta percentuale di formazione di residui sulla spesa per gli investimenti lascia supporre che non ha trovato adeguata applicazione la regola della nuova contabilità armonizzata che lega l'impegno della spesa alla scadenza delle obbligazioni distribuite nel tempo sulla base di un cronoprogramma dell'investimento. Finalità la cui importanza è rimarcata nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria che al punto 5.3.1 ritiene auspicabile che l'Ente richieda sempre un cronoprogramma della spesa anche nei casi in cui le scadenze dei singoli pagamenti non siano fissate nel contratto di appalto. Tale "rinvio" dei pagamenti, se non motivato da impreviste novità nello svolgimento temporale delle prestazioni contrattuali, rappresenta una distorsione nel corretto uso dei criteri di imputazione e dei correlati principi che regolano la costituzione del fondo pluriennale vincolato che ha proprio lo scopo di misurare la distanza temporale tra acquisizione di risorse e impiego delle stesse. (...) Infatti, una possibile lettura della consistente mole di residui passivi del conto capitale è stata vista proprio nell'imputazione delle spese all'esercizio 2015 senza tenere adeguatamente conto della scadenza delle obbligazioni e, quindi, della corretta costruzione del fpv di spesa e, conseguentemente, a fine esercizio di un riversamento nel fpv direttamente proporzionale alle cancellazioni di impegni. Ciò porta a non escludere che una parte di queste poste reimputate si riferisse, in termini più coerenti ai nuovi principi della competenza potenziata, a risorse finalizzate alla copertura di spese di investimento in via di definizione e perciò da riportare tra quelle che concorrono alla costituzione del fpv di entrata 2015».

⁹⁵ Sul punto si richiamano le deliberazioni n. 4/SEZAUT/2015, n. 32/SEZAUT/2015 e n. 9/SEZAUT/2016, con le quali la Sezione ha fornito indicazioni in merito ad alcuni snodi centrali della fase di transizione dell'entrata a regime dell'armonizzazione contabile.

⁹⁶ Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, punto 5.4.

Tornando, ora, all'analisi generale dei dati, si osserva come la riferita dinamica dello smaltimento dei residui possa trovare giustificazione nel 2014 nei più cospicui pagamenti consentiti dalle anticipazioni di liquidità di cui ai d.l. n. 35/2013 e n. 66/2014 i cui effetti sono visibili soprattutto nel Titolo III della spesa (rimborso prestiti), dove si allocano i residui di stanziamento (a fine esercizio 2013 il rapporto tra residui da riportare e residui conservati si attesta al 387,3%; nel 2014 al 158,4%) e nel 2015 nelle operazioni di reimputazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui.

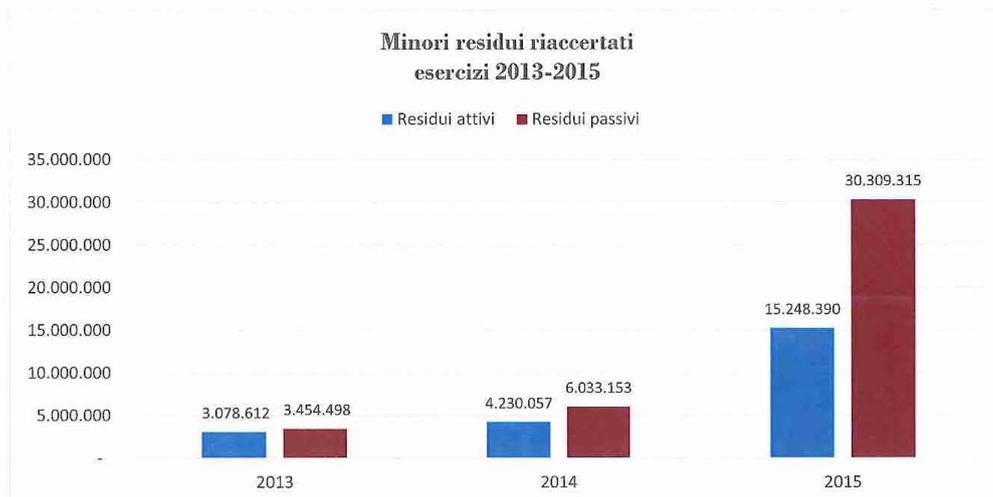
Grafico 2 EQC



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel – importi in migliaia di euro

Dal grafico seguente, che evidenzia il raffronto tra i minori residui attivi e passivi riaccertati in ciascuno degli esercizi presi in considerazione, emerge che, a partire dal 2013, risultano cancellati residui passivi in misura maggiore rispetto ai corrispondenti residui attivi.

Grafico 3 EQC



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel – importi in migliaia di euro

Il picco registrato nel 2015 fornisce evidenza grafica del venir meno di un consistente *stock* di residui passivi, ben superiore a quelli attivi, collegato non solo all'estinzione, per adempimento, di obbligazioni pregresse, ma anche all'operazione di riaccertamento straordinario imposta dal nuovo impianto normativo della contabilità armonizzata in relazione alla quale si richiamano ancora una volta gli orientamenti già espressi dalla Sezione⁹⁷ in relazione all'importanza di detta operazione, quale essenziale punto di partenza per l'avvio della contabilità armonizzata, nella direzione di una maggiore trasparenza delle gestioni.

3.1.2.3 Gestione di cassa

La gestione di cassa nel triennio 2015 appare caratterizzata dall'entrata a regime delle nuove modalità di contabilizzazione secondo competenza finanziaria potenziata (Tab. 5 EQC), che, attraverso l'imputazione delle obbligazioni giuridiche perfezionate all'esercizio in cui vengono a scadenza, riduce sensibilmente l'insorgenza dei residui.

La velocità di riscossione complessiva passa tra il 2013 e il 2014 dal 69,7% al 70%; nel 2015 arriva al 77,3%. Anche il tasso di realizzazione dei residui attivi passa dal 31% circa al 32,8% del 2015.

⁹⁷ Deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG del 20 ottobre 2016 di approvazione del referto contenente le "Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni"; deliberazioni n. 4/SEZAUT/2015/INPR, n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 16 dicembre 2015; n. 9/SEZAUT/2016/INPR del 16 marzo 2016.

Tabella 5 EQC: Velocità di riscossione % - trend 2013-2015

Entrate	2013			2014			2015		
	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)
Titolo I	71,70	42,07	62,93	74,83	43,45	65,03	75,18	38,82	63,90
Titolo II	76,71	49,68	68,21	66,74	52,43	61,50	66,31	53,40	61,91
Titolo III	55,12	35,43	45,05	59,05	23,56	39,95	57,40	21,60	39,47
Totale Entrate Correnti	69,41	40,87	59,23	70,59	37,66	58,14	70,17	34,50	57,15
Titolo IV	41,57	18,30	25,22	35,58	19,67	24,48	53,51	30,28	42,61
Titolo V	89,66	25,61	64,97	87,95	20,79	66,85	92,89	24,15	76,58
Totale entrate conto capitale	64,26	19,70	37,22	62,26	19,86	37,78	73,33	28,67	56,66
Titolo VI	91,30	30,18	78,44	93,54	26,20	80,89	98,49	28,89	95,65
Totale Entrate	69,71	30,90	52,98	70,07	29,94	52,71	77,26	32,77	63,27

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel, aggiornamento al 3 novembre 2016

Procedendo ad un'analisi disaggregata, le entrate correnti mantengono una velocità di riscossione abbastanza stabile nel triennio (70% circa per quanto concerne la gestione di competenza), mentre segnano addirittura un peggioramento nella gestione in conto residui, la cui velocità flette dal 40,9 al 34,5 per cento.

Le oscillazioni, nella fattispecie, risentono anche delle tempistiche di erogazione del Fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti fiscalizzati.

Le tempistiche di riscossione risultano particolarmente dilatate con riferimento alle entrate da trasferimenti, che, nonostante i nuovi criteri previsti dal principio contabile applicato n. 3.6, passano dal 76,7% del 2013 al 66,3% del 2015 (-10,4%).

Questo andamento risulta solo parzialmente bilanciato dal trend migliorativo registrato per le entrate tributarie, la cui percentuale di riscossione in competenza passa dal 71,7 al 75,2%.

Tale risultato appare influenzato non solo dai nuovi criteri di contabilizzazione (pr. cont. appl. n.3.7), ma anche dal potenziamento dell'attività di riscossione, soprattutto da recupero evasione tributaria e da una maggiore attenzione alle tempistiche di esecutività dei ruoli.

Le entrate extratributarie seguono un andamento tendenzialmente stabile, che oscilla tra il 59 e il 57 % circa.

Per contro, migliora la performance della gestione in conto capitale, la cui velocità di riscossione, sebbene più contenuta, passa dal 64,3% al 73,3%, influenzata soprattutto dai miglioramenti registrati al tit. IV, la cui velocità di riscossione passa nell'ultimo anno dal 35,6% al 53,5%.

Le entrate da indebitamento mantengono una velocità di riscossione elevata e in costante aumento, passando dall'89,6% al 92,9%.

Tabella 6 EQC: Velocità di pagamento % - trend 2013-2015

Spese	2013			2014			2015		
	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)	(comp.)	(res.)	(Tot.)
Titolo I	69,95	56,62	65,66	71,37	62,98	68,68	74,10	66,98	72,42
Titolo II	16,62	23,41	22,00	14,76	20,40	19,08	47,24	49,75	48,36
Titolo III	65,35	74,49	65,99	67,91	22,76	56,63	88,54	53,08	84,09
Titolo IV	85,00	35,75	71,29	86,40	37,87	73,49	95,12	40,07	91,51
Totale spesa	63,06	36,35	50,64	63,86	36,59	51,39	77,50	58,79	73,26

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel, aggiornamento al 3 novembre 2016

Sul versante della spesa (tab. 6 EQC), la velocità di pagamento (ossia il rapporto tra pagamenti ed impegni in competenza) complessiva risulta in progressivo incremento, passando dal 63% circa al 77,5% circa del 2015.

Analogamente a quanto già riscontrato in riferimento alle entrate, appare evidente il divario tra la velocità di pagamento nella gestione corrente - che oscilla tra il 71% circa del 2013-14 e il 74,1% del 2015 - e quella, ben più contenuta, registrata nella gestione in conto capitale.

In tale ambito, è da segnalare la benefica influenza delle nuove modalità di contabilizzazione sulla base di cronoprogrammi di spesa (pr. cont. appl. n. 5.3), ove si consideri il miglioramento di oltre 32 punti percentuali (dal 14,8% del 2014 al 47,2% del 2015).

Analogo *trend* è da registrare in riferimento alla spesa per rimborso prestiti, la cui velocità di pagamento aumenta di oltre venti punti percentuali, passando dal 68% all'88,5%.

I grafici seguenti (1 EQC e 2 EQC) evidenziano l'andamento della velocità di riscossione e di pagamento, rispettivamente in conto competenza e in conto residui, al netto dei servizi per conto terzi.

Dal primo, emerge che, nella gestione di competenza, la velocità di riscossione, che tradizionalmente è risultata al di sopra della corrispondente velocità di pagamento, segna nel 2015 un'inversione di tendenza.

Se nel 2013 e 2014 la forbice si mantiene entro un *range* di circa 6/7 punti percentuali, nel 2015 la velocità di pagamento supera, sia pur lievemente, quella di riscossione (72,2% a fronte di 71% circa).

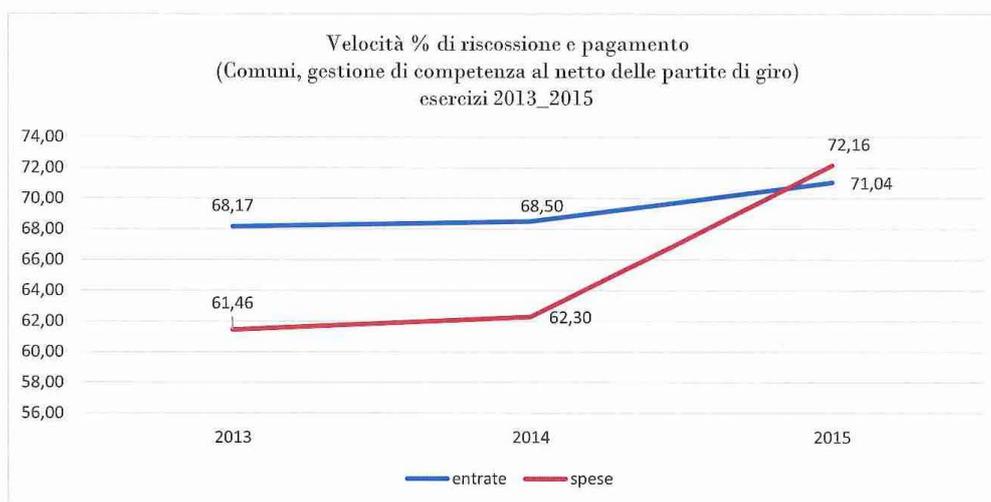
Analogo fenomeno si registra in riferimento alla gestione residui, in cui il tasso di smaltimento dei residui passivi è sempre stato lievemente al di sopra del corrispondente tasso di realizzazione dei residui attivi (grafico 2 EQC).

Nel 2015, la forbice, tradizionalmente pari a circa 6 punti percentuali, si amplia sensibilmente, arrivando ad oltre 27 punti percentuali: a fronte di una velocità di riscossione in conto residui del 32,9%, si registra una corrispondente velocità di pagamento prossima al 60%.

Venuto meno il tradizionale effetto compensativo tra gestione di competenza e gestione residui, bisognerà monitorare l'andamento del fenomeno negli anni seguenti per le ricadute che ne scaturiscono anche sugli equilibri di cassa.

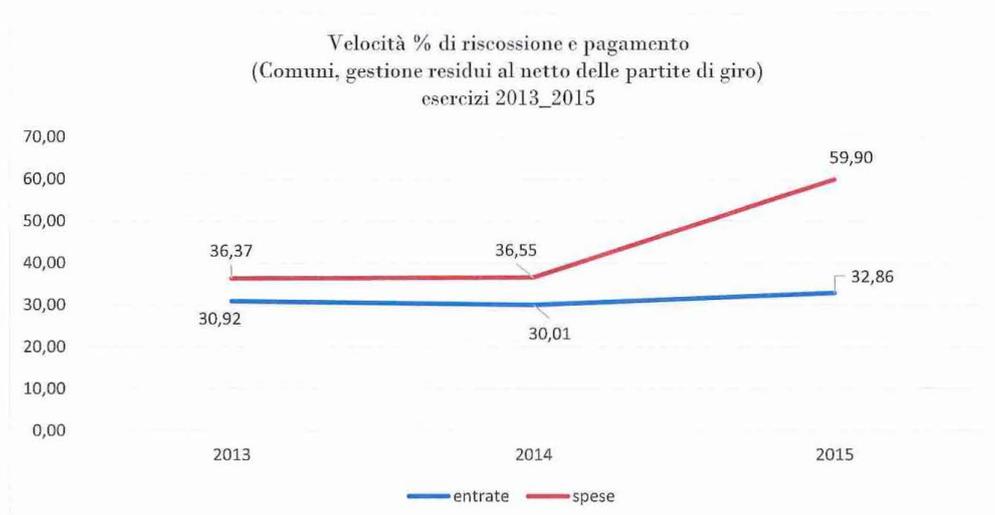
Ed infatti, anche aggregando le gestioni – competenza e residui –, viene meno il tendenziale equilibrio registrato negli anni precedenti, atteso che la velocità di riscossione complessiva si attesta ben 10 punti percentuali al di sotto della corrispondente grandezza sul versante della spesa (rispettivamente, 63,3% e 73,3%).

Grafico 1 EQC E



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel, aggiornamento al 3 novembre 2016

Grafico 2 EQC E



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel, aggiornamento al 3 novembre 2016

3.1.3 L'anticipazione di tesoreria

Nel 2015, gli effetti benefici scaturenti dall'entrata a regime dei principi dell'armonizzazione contabile, che hanno dato luogo all'abbattimento dello *stock* di residui, risentono di una serie di fattori problematici che, ove non adeguatamente fronteggiati nel medio – lungo periodo, rischiano di dar luogo a vere e proprie tensioni di liquidità.

Tra questi, si segnalano in particolare il:

- disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, soprattutto in conto residui;
- *trend* crescente di spese correnti di carattere ripetitivo (soprattutto, spese di personale), finanziate non da corrispondenti entrate correnti, bensì dal frequente utilizzo di entrate straordinarie.

Il riscontrato fenomeno della velocità di pagamento ben superiore a quella di riscossione, ove protratto nel tempo, finisce per ripercuotersi negativamente sugli equilibri di cassa, in quanto cagiona una progressiva erosione della liquidità, cui gli enti fanno fronte attraverso consistenti ed onerose anticipazioni di tesoreria.