

Armonizzazione dei sistemi contabili

Luci e ombre della nuova contabilità armonizzata: considerazioni sulla sperimentazione

di Mauro Bellesia - Pubblicista, Dirigente del Comune di Vicenza (*)

La sperimentazione della nuova contabilità armonizzata segna ormai tre anni e dalle esperienze sul campo si possono certamente trarre alcune considerazioni che potrebbero essere utili a capire il futuro della riforma di cui al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Innanzitutto, la gestione contabile di un ente locale è senz'altro più complessa di prima

Ciò si evince già "a colpo d'occhio" dalle 759 pagine di principi, schemi e modelli allegati al D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (1). Anche un primo breve approfondimento evidenzia la medesima sensazione: basta osservare il grado di dettaglio dei principi contabili, del piano dei conti e di talune procedure, come, ad esempio, quelle delle variazioni di bilancio (2).

Se poi si passa ad analizzare le scelte fondamentali della riforma, emerge un quadro assai articolato:

1) per prima cosa, non si è voluto eliminare la contabilità finanziaria a favore di un sistema contabile economico-patrimoniale, così come avviene in altri Paesi europei; rimane la contabilità finanziaria di competenza quale sistema contabile principale e fondamentale per i fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione (art. 2, D.Lgs. n. 118/2011);
2) la contabilità economico-patrimoniale è obbligatoria e si affianca a quella finanziaria mantenendo

finalità prettamente conoscitive; tuttavia, si complica il sistema delle rilevazioni poiché non si limita ad un'analisi di fine periodo, ma riguarda i singoli fatti gestionali che si svolgono quotidianamente durante la gestione (art. 2, c. 1, D.Lgs. n. 118/2011) (3);

3) viene reintrodotta l'obbligo del bilancio di cassa, anch'esso con finalità autorizzatorie e vincolanti, in aggiunta a quello di competenza finanziaria (art. 11, D.Lgs. n. 118/2011). Sorgono di conseguenza nuove problematiche in ordine al coordinamento degli stanziamenti con i vincoli del patto di stabilità interno e le giacenze di tesoreria;

4) il sistema di programmazione finanziaria diventa più complesso per effetto dell'adozione del principio della "competenza finanziaria potenziata": il nuovo bilancio preventivo non si limita alla previsione dei nuovi impegni e accertamenti che saranno assunti negli anni futuri, ma deve contenere anche gli impegni e gli accertamenti assunti nel passato e non ancora, rispettivamente, pagati e riscossi (ex gestione

(*) www.bellesiamauro.it.

(1) Limitandosi a constatare il numero di pagine della presente riforma, rispetto a quella precedente, si rileva che detto numero passa da 510, per il vero da n. 449 al netto dei modelli della relazione previsionale e programmatica che viene accantonata e sostituita dal DUP (D.P.R. n. 194/1996, G.U. s.o. n. 87 del 13 aprile 1996), a n. 759 pagine (D.Lgs. n. 126/2014, s.o. n. 73L della G.U. n. 199 del 28 agosto 2014), con un incremento del 69%.

(2) Il quadro normativo delle variazioni di bilancio indicato nell'art. 175 del Tuel D.Lgs. 267/2000, si complica notevolmente: limitandosi all'analisi del numero delle righe del testo, non si può non osservare che si passa da 25 righe, a ben 89 ri-

ghe ca. nella nuova contabilità armonizzata.

(3) Nella riforma precedente la contabilità economico-patrimoniale poteva essere tenuta in via semplificata nelle scritture di fine esercizio tramite il c.d. prospetto di conciliazione; l'ente può comunque implementare un sistema di contabilità unica, nel quale la contabilità economico-patrimoniale utilizza il metodo della partita doppia. Per approfondimenti si rinvia a Bellesia M., www.bellesiamauro.it Manuale di contabilità e dei Principi contabili per gli Enti locali, CEL Editrice, 2011. Si veda anche Mauro Bellesia (www.bellesiamauro.it), Rubrica rilevazioni contabili: vecchia e nuova contabilità a confronto, caso n. 1, L'impegno di una spesa per un servizio reso alla PA, in *Azienditalia* n. 11/2013.

residui) (4). Al fine di rappresentare gli equilibri di bilancio, compare una nuova voce, sia in entrata che in spesa, destinata a far parlare di se per lungo tempo per la complessità di gestione e di verifica: il "fondo pluriennale vincolato" (5);

5) l'utilizzo di schemi di bilancio uniformi per tutta la p.a., da un lato, favorisce il consolidamento dei dati, ma, dall'altro, aumenta e disarticola le voci di bilancio (art. 4, D.Lgs. n. 118/2011), aumentando la complessità;

6) per i comuni con più di 5000 abitanti, si aggiunge anche l'obbligo di adottare il bilancio consolidato tra ente locale e proprie società, fondazioni, istituzioni ecc. (art. 11-bis D.Lgs. n. 118/2011);

7) tutte le singole movimentazioni contabili vengono sottoposte a codifica standardizzata ai fini della loro tracciabilità (transazioni elementari - artt. 5 e 6, D.Lgs. n. 118/2011).

Quindi, la prima considerazione consiste nell'evidenziare che la riforma non va di certo verso una semplificazione del sistema contabile degli enti locali (6). Si pensi, a titolo di esempio, al necessario aggiornamento dei software di contabilità e di programmazione che ha prodotto, nella realtà dei fatti, una notevole mole di lavoro e l'impiego di risorse non trascurabili; a riguardo, appare singolare la convinzione del Legislatore che all'art. 80, c. 3, del D.Lgs. n. 118/2011 prevede testualmente "All'attuazione del presente decreto si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica".

Considerazioni sull'applicazione della nuova contabilità armonizzata

Altre considerazioni sull'applicazione della nuova contabilità armonizzata riguardano le conseguenze pratiche dell'adozione del nuovo principio della "competenza finanziaria potenziata".

Ci si riferisce, in particolare, ai criteri per l'accertamento delle entrate e delle spese, nonché alle modalità di verifica della copertura finanziaria. Vediamole una alla volta.

(4) Rimane comunque una c.d. "gestione residui" seppur limitata rispetto all'analoga accezione della riforma precedente.

(5) Il fondo pluriennale vincolato (FPV) è definito dal paragrafo 5.3 dell'allegato n. 4/2 del Principio contabile applicato della contabilità finanziaria: "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...". Si ritiene che si tratti di una posta contabile particolarmente difficile da gestire nel corso degli anni, specie se

a) Le conseguenze dei nuovi criteri per l'accertamento delle entrate

Fra le finalità dichiarate fin dall'inizio come qualificanti la nuova contabilità armonizzata, rientra anche quella di evitare l'accertamento di entrate future e di impegni inesistenti; ciò significa bilanci più veritieri e più incisività nel contrasto dei fenomeni del dissesto, in quanto si frenano le "forzature" dei bilanci finalizzate a permettere livelli di spesa non sostenibili. Infatti, i nuovi principi contabili impongono di inserire in bilancio stanziamenti consoni a crediti effettivi e quindi si fa decisamente un passo avanti verso una maggiore veridicità e attendibilità dei conti pubblici.

Nella realtà dei fatti avverrà proprio questo? Qualche dubbio c'è, specie nella fase di avvio della nuova contabilità.

I dubbi nascono (e i rischi connessi si avvertono) nel momento in cui si percepiscono gli effetti congiunti di due norme differenti:

- da un lato, sussiste l'obbligo di prevedere nel bilancio, parte entrata, tutti i crediti anche quelli di difficile esazione (punto 3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato n. 4/2 al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118);
- dall'altro, il fondo crediti dubbia esigibilità, che costituisce uno stanziamento di spesa corrente (art. 167 Tuel), peraltro non di facile determinazione, con lo scopo di bilanciare (ai fini degli equilibri di bilancio) la presenza di stanziamenti di entrata fasulli, subirà per effetto della legge di stabilità dell'anno 2015 una forte riduzione nell'importo da inserire nel bilancio preventivo (attualmente è il 50% il primo anno e 75% il secondo, ma si prevede un'ulteriore riduzione).

L'effetto congiunto delle due norme succitate produce l'esatto contrario di quanto ipotizzato dal Legislatore: le entrate devono essere tutte previste in bilancio, ma il fondo che permette di non utilizzare la parte delle entrate di dubbia riscossione, va conteggiato solo in parte: in altre parole, si dispone il rinvio del risanamento dei bilanci pubblici.

Un'altra norma con effetti simili è destinata a generare ulteriori dubbi: il c.d. "disavanzo tecnico"

non sussiste un adeguato software applicativo in grado di tenere in memoria tutte le movimentazioni succedutasi dal momento di prima costituzione; tali difficoltà sono state peraltro già anticipate nella relazione del Ministro dell'Economia alla Camera dei Deputati il 23 maggio 2013.

(6) Il fattore "semplicità" ha sempre avuto un ruolo determinante e, purtroppo, viene sovente sottovalutato: più complessità è spesso sintomo di minore chiarezza, maggiore confusione e quindi elemento foriero di comportamenti diversi dalle attese.

che può emergere al 1° gennaio 2015 per effetto della prima applicazione della nuova contabilità (7) risulta già spalmabile nei 10 anni futuri (art. 3, c. 16, D.Lgs. n. 118/2011) e si prevede un ulteriore allungamento nella legge di stabilità 2015 fino a 30 anni.

b) Le conseguenze dei nuovi criteri per l'impegno delle spese

Come noto, la nuova contabilità armonizzata di cui al D.Lgs. n. 118/2011 rileva i debiti effettivi, ovvero quando diventano certi, liquidi ed esigibili; conseguentemente, negli schemi e negli allegati al bilancio o al rendiconto non vi è traccia delle obbligazioni nate o perfezionate, ma sono rilevati solo gli impegni corrispondenti a obbligazioni venute a scadenza (o che si presume vadano a scadenza, se si tratta di bilancio di previsione).

In altri termini, con il passaggio dalla vecchia alla nuova contabilità occorre spostare l'imputazione degli impegni dal momento in cui la relativa obbligazione sottostante si perfeziona, al momento in cui la stessa va a scadenza (8).

Pertanto, si può generare, di conseguenza un effetto di spostamento in avanti nel tempo dell'imputazione degli impegni; questo evento, ovviamente, non avviene se nello stesso anno le obbligazioni sorte vanno pure a scadenza, ma quando, invece, la scadenza slitta agli anni successivi (9).

Tale fattispecie potrebbe rivelarsi, alla prova dei fatti, una criticità molto importante sostanzialmente per due motivi:

- il primo riguarda la maggiore complessità e/o difficoltà nel verificare le condizioni di copertura finanziaria, visto che l'allungamento dell'orizzonte temporale comporta previsioni per il futuro e quindi minori certezze nel presente;

- il secondo motivo concerne il rischio di generare comportamenti non prudentiali, caratterizzati da ingiustificate dilazioni dei tempi di imputazione delle spese, rinviando, di fatto, oneri al futuro e nascondendo situazioni di difficoltà finanziaria o di dissesto (10).

c) La verifica della copertura finanziaria

Un altro aspetto della nuova contabilità armonizzata che di certo cambierà di molto i meccanismi e i comportamenti attuali, consiste nel sistema di verifica della copertura finanziaria degli atti amministrativi che si esplicita nelle modalità di resa del parere di regolarità contabile sulle delibere e del visto sulle determinazioni (rispettivamente art. 49, c. 1 e art. 151, c. 4 del Tuel).

Le difficoltà operative aumentano di molto per il semplice fatto che il parere e il visto vanno resi, di norma, prima della effettiva possibilità di verificare le disponibilità finanziarie: praticamente, nella nuova contabilità armonizzata, è come attestare ora che domani (o fra un anno, o fra due anni e così via) ci saranno i soldi necessari per pagare i debiti quando diverranno certi, liquidi ed esigibili.

Cioè, rispetto alle regole precedenti, si passa da una attestazione di copertura finanziaria verificabile contestualmente, a un'attestazione su ipotetici eventi che avverranno nel futuro a distanza anche di vari anni.

Si pensi poi, al nuovo obbligo del bilancio di cassa: l'attestazione di copertura finanziaria, d'ora in avanti, non può prescindere dalla verifica aggiuntiva dell'esistenza delle reali disponibilità di tesoreria (11) nell'ambito della rispettiva voce di bilancio.

Ne risulta che la medesima attestazione diventa più laboriosa, più difficoltosa, meno certa e più re-

(7) Il c.d. "disavanzo tecnico" non è altro che la conferma della presenza di un disavanzo effettivo e latente. Per approfondimenti si rinvia a Bellesia M., www.bellesiamauero.it Manuale di contabilità e dei Principi contabili per gli Enti locali, CEL Editrice, 2011.

(8) Vedasi a riguardo i criteri per l'impegno delle spese in AAVV, *Manuale di Contabilità armonizzata*, Ipsoa, 2014.

(9) Vedasi a riguardo Mauro Bellesia (www.bellesiamauero.it), Rubrica rilevazioni contabili: vecchia e nuova contabilità a confronto, caso n. 1, L'impegno di una spesa per un servizio reso alla PA, in *Azienditalia* n. 11/2013. Vedasi anche AAVV, *Manuale di Contabilità armonizzata*, Ipsoa, 2014.

(10) Ci si riferisce, in modo particolare, ai debiti di parte corrente che non hanno, a differenza degli investimenti, la garanzia generalizzata di copertura finanziaria con risorse accertate ed esigibili nell'esercizio in cui viene presa la decisione che comporterà la spesa (punto 5.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato n. 4/2 al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118). D'altro canto, la focalizzazione dell'attenzione (e delle rilevazioni contabili intese come "impu-

tazioni") sul momento in cui i debiti diventano certi, liquidi ed esigibili potrebbe lasciare spiragli a comportamenti effettivi non virtuosi supportati dalla (erronea) convinzione di un allentamento dei vincoli nella fase di contrazione delle obbligazioni che generano, nel futuro, esborsi monetari.

Vedasi per approfondimenti:

- Mauro Bellesia (www.bellesiamauero.it) "La nuova contabilità può essere un boomerang" in *ItaliaOggi* del 15 agosto 2013.

- Mauro Bellesia (www.bellesiamauero.it) "Luci ed ombre della nuova contabilità armonizzata degli enti locali ex D.Lgs. 118/11 in Management Locale", *Rivista di amministrazione, finanza e controllo*, agosto 2013.

- Mauro Bellesia (www.bellesiamauero.it) "Bilanci, sperimentazione tra dubbi" in *ItaliaOggi* del 20 aprile 2012.

(11) Per approfondimenti sulle modalità di verifica della copertura finanziaria si rinvia a Bellesia M., www.bellesiamauero.it *Manuale di contabilità e dei Principi contabili per gli Enti locali*, CEL Editrice, 2011.

sponsabilizzante per il funzionario che la firma (12). Trattasi di una problematica di notevoli conseguenze sulla tenuta dei conti degli enti locali, che meriterebbe una maggiore attenzione del Legislatore, nel garantire imparzialità e tutele personali di chi deve svolgere, nell'interesse generale, la delicatissima funzione di responsabile del servizio finanziario.

Un'ultima considerazione sulle ultimissime novità in tema di fatture elettroniche

Un'ultima considerazione riguarda le ultimissime novità in tema di fatture elettroniche da parte di tutti i fornitori della p.a. e utilizzo obbligatorio della piattaforma WEB per la certificazione crediti (sistema PCC - art. 7-bis del D.L. n. 35/2013 introdotto dall'art. 27 del D.L. n. 66/2014).

Il sistema PCC è destinato a fornire, a regime (che si prevede a marzo 2015), tutte le informazioni necessarie per conoscere i debiti nei confronti della p.a. coinvolgendo i soggetti direttamente interessati (ovvero i fornitori) nell'inserimento nella piattaforma web delle fatture elettroniche nei riguardi della p.a. al fine di ottenere il pagamento delle stesse ed, eventualmente, la certificazione del credito per usi bancari. Pertanto, vi sono tutte le con-

dizioni affinché tale sistema funzioni rapidamente, visto che da fine marzo 2015 gli enti locali potranno pagare solo fatture elettroniche.

Ciò premesso, risulta facile prevedere che a breve sarà effettivamente funzionante un valido sistema in grado di misurare in modo attendibile i debiti degli enti locali, oltre naturalmente le fatture e i rispettivi pagamenti.

Ma allora una domanda sorge spontanea: ha ancora senso mantenere il complesso sistema della nuova contabilità armonizzata, se una delle priorità dello stesso, cioè la conoscenza dei debiti effettivi, avviene in automatico in tempo reale tramite un semplice strumento informatico, peraltro attendibile perché implementato proprio da coloro che hanno tutto l'interesse che funzioni bene?

A questo punto, non sarebbe meglio tenere la sola contabilità di cassa, certamente più semplice, più attendibile e facilmente controllabile? Oppure la sola contabilità economico-patrimoniale a partita doppia (che rileva, come noto, anche le movimentazioni di cassa) così come fanno molti altri Paesi europei? E pensare già al futuro, perché no? Magari a un software contabile unico per tutti gli enti locali funzionante su web con soluzioni cloud? Chissà quante sinergie e quanti risparmi si potrebbero ottenere....

(12) Non bisogna sottovalutare anche l'importanza di disporre di adeguati software di contabilità che permettono di gestire contemporaneamente molti esercizi futuri, in termini

di: analisi storica di tutte le assunzioni, variazioni e reimpuntazioni per ogni singolo impegno/accertamento, nonché previsioni, variazioni e movimentazioni di cassa.