

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

ENTI LOCALI

www.edicolaprofessionale.com/azienditalia

11
2017

**Aziende Speciali che gestiscono farmacie:
assoggettamento agli obblighi
di messa in liquidazione**

**La relazione tra anticipazione di tesoreria
e risultato di amministrazione dell'Ente locale**

**Modalità di voto nelle assemblee dei sindaci
con riferimento all'approvazione dello statuto
e del bilancio di previsione**



*Possono cambiare le regole,
non i miei riferimenti.*

*Il mio punto fermo
è Leggi d'Italia **PA**.*

Y87EUCI

LEGGI D'ITALIA PA è da sempre la soluzione di riferimento per chi lavora nella Pubblica Amministrazione e deve affrontare in un contesto in continua trasformazione adempimenti complessi e crescenti responsabilità.

Leggi d'Italia PA offre, in una unica soluzione, tutte le informazioni e gli strumenti necessari per svolgere con efficacia, sicurezza ed efficienza il proprio lavoro.

L'interpretazione delle norme a cura dei maggiori esperti del settore; le procedure operative

in materia di appalti, tributi, contabilità, lavoro pubblico, anagrafe, ambiente e urbanistica; l'approfondimento delle riviste e dei libri; modelli per la redazione degli atti amministrativi; l'aggiornamento tempestivo sulle novità; le più ampie ed aggiornate raccolte di normativa, prassi e giurisprudenza, tanti servizi personalizzati e l'assistenza della nostra Redazione.

Tutto questo con un sistema di ricerca intelligente, facile ed immediato che comprende e interpreta le tue esigenze.

PER TE 15 GIORNI DI PROVA GRATUITA
pa.leggiditalia.it



Bilancio e contabilità

Anticipazione di tesoreria	La relazione tra anticipazione di tesoreria e risultato di amministrazione dell'Ente locale di Paola Portuese	873
-----------------------------------	---	------------

Pianificazione e controllo

Province tra legge Delrio e TUEL	Modalità di voto nelle assemblee dei sindaci con riferimento all'approvazione dello statuto e del bilancio di previsione di Antonio Purcaro	881
---	---	------------

Organizzazione

Poteri dei sindaci	Il potere di ordinanza dell'Ente locale di Paola Portuese	887
---------------------------	---	------------

Servizi

Gestione di farmacie comunali	Aziende Speciali che gestiscono farmacie: assoggettamento agli obblighi di messa in liquidazione di Iacopo Cavallini ed Edoardo Rivola	893
Ambiente	Metodo di analisi per comprendere coerenza e distonie nella raccolta dei rifiuti organici comunali di Corrado Giacomelli e Alberto Pierobon	905

Focus

Boschi e foreste	di Maurizio De Paolis	915
-------------------------	-----------------------	------------

Documenti in sintesi

Legislazione e prassi	Osservatorio normativo a cura di Francesco Bruno	921
------------------------------	--	------------

Adempimenti e scadenze

Memo	L'agenda di novembre a cura di Francesco Bruno	928
-------------	--	------------

Indici

	Indice analitico	931
--	------------------	------------

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia, 97
Edificio B3 - 20142 Milano

INDIRIZZO INTERNET

www.edicolaprofessionale.com/azienditalia

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

COORDINATORE SCIENTIFICO

Giuseppe Farneti

COMITATO TECNICO

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia, Massimo Bianchi, Antonino Borghi, Francesco Bruno, Gennaro Cascone, Ciro D'Aries, Francesco Delfino, Antonio Giuncato, Luca Mazzara, Renato Mele, Giosuè Nicoletti, Michelangelo Nigro, Emanuele Padovani, Massimo Pollini, Stefano Pozzoli, Giovanni Ravelli, Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini, Stefania Tagliabue, Andrea Ziruolo

In collaborazione con:



REDAZIONE

Antonella Baroli (antonella.baroli@wolterskluwer.com)
Roberto Morettini (roberto.morettini@wolterskluwer.com)

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI) - Tel. 02/57789422

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati, scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione AZIENDITALIA
Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.020 - telefax (02) 82476.054
e-mail
redazione.azienditalia-it@wolterskluwer.com

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999
e-mail servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

PUBBLICITÀ:



E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it
Via dei Missaglia, 97
Edificio B3 - 20142 Milano

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331 del 7 giugno 1986

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27 febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 90 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano.
Servizio Clienti: tel. 02.824761
Indirizzo internet: www.servizioclienti.wki.it
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

ITALIA/ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi (comprensivo della Rivista Azienditalia il Personale € 147,00 + iva Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla raccolta delle annate.
Abbonamento 12 mesi (comprensivo di Azienditalia): € 316 + iva oppure € 158 + iva per gli abbonati alla rivista

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).
I fascicoli possono essere scaricati da:
- edicolaprofessionale.com/azienditalia
- edicolaprofessionale.com/azienditaliapersonale
- da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

FORMULA AZIENDITALIA PIU'

(comprendente, oltre ad *Azienditalia il Personale* i quattro corsi e-Learning annuali di *Azienditalia I Corsi*)

ITALIA/ESTERO - Abbonamento digitale 12 numeri: € 188,00 + iva

MODALITÀ DI PAGAMENTO

Il pagamento potrà essere effettuato con un versamento intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, utilizzando le seguenti modalità:
- Conto Corrente Postale 583203
- Conto Corrente Bancario IBAN IT61M030693368410000002208

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196,
La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Milano, Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Anticipazione di tesoreria

La relazione tra anticipazione di tesoreria e risultato di amministrazione dell'Ente locale

di Paola Portuese - Dottore Commercialista - Revisore Legale -
Giornalista Pubblicista - Funzionario (*)

Il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria per finanziare spese correnti non può non costituire una spia di una probabile precarietà degli equilibri di bilancio, che hanno come riflesso una potenziale criticità nella gestione finanziaria, che si annida nel dislivello tra la velocità di riscossione delle entrate di competenza e dei residui attivi e quella del pagamento delle spese. Per tale motivo si esamina la relazione tra il risultato di amministrazione dell'Ente locale e il ricorso all'anticipazione di tesoreria, per evidenziare come ed in quali casi le due grandezze possono essere indice di una situazione deficitaria non solo dal punto di vista finanziario, e mediante quali analisi è possibile enucleare le situazioni indice di una gestione dell'ente compromessa e squilibrata.

Premessa

Il risultato di amministrazione risultante dall'applicazione dei principi della c.d. competenza finanziaria potenziata, ex D.Lgs. n. 118/2011, è il risultato di amministrazione applicato ai fatti gestionali in modo del tutto simile alla precedente impostazione contabile, ma rappresentato secondo i nuovi principi contabili.

Il risultato di amministrazione è ora esposto al netto del fondo pluriennale vincolato, destinato a dare copertura agli impegni la cui esigibilità è differita ai futuri esercizi ed ha, quindi, diverse regole di scomposizione.

In particolare, risulta fortemente correlato all'ammontare del fondo cassa, e l'analisi correlata di tali due grandezze risulta, di sovente, incoerente con la reale gestione economica dell'ente (1).

L'andamento interdipendente tra tali due grandezze, può diventare, infatti, un utile strumento per valutare il livello di rischio finanziario e l'eventuale necessità di intervenire anticipatamente per ripristinare gli equilibri di bilancio.

La contabilità pubblica, tramite il sistema delle rilevazioni finanziarie e di cassa, si pone l'obiettivo di monitorare l'effettivo andamento dei movimenti monetari dell'ente, onde evitare ogni possibile squilibrio strutturale.

Quando si verificano situazioni di crisi finanziaria, in numerosi casi, si tratta normalmente di fenomeni annunciati per tempo. I dissesti e le gestioni squilibrate sono il frutto di una gestione finanziaria, sia di competenza, sia di cassa, scorretta, e sovente ricollegabile a diverse amministrazioni succedutesi nella gestione economica dell'ente.

Procedure gestionali inopportune e artificiose, erronea contabilizzazione delle entrate e delle spese, alterazione delle poste contabili di bilancio, stratificatesi nelle varie legislature locali, innescano il procedimento prodromo al dissesto vero e proprio, nelle quali è implicita la responsabilità del dirigente del servizio finanziario dell'ente, deputato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (2).

La sovrastima degli accertamenti, il mantenimento in bilancio di residui attivi difficilmente esigibili,

(*) Sito web: www.economiafinanzapa.it.

(1) Si veda, in materia, l'interessante analisi svolta da Silvia Fissi, Elena Gori e Alberto Romolini in: "Il rischio finanziario dei comuni italiani: un'indagine empirica", in *Rivista dei Dottori Commercialisti*, 3/2013, pag. 501.

(2) Si veda, in merito, la Sentenza della Cass., SS.UU., 31 marzo 2015, n. 6493 e Paola Portuese "Sopravalutazione delle entrate di bilancio e responsabilità erariale del responsabile del servizio finanziario", 4 settembre 2017, in www.economiafinanzapa.it.

Bilancio e contabilità

contribuiscono, di norma, a dissuadere un lettore disattento dal rischio finanziario che, ben opportunamente, si annida in numerosi bilanci di enti locali. Come affermato dalla Consulta, tali interventi contabili: "...risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio ... (omissis)... La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario 2016, nel biennio successivo e nel lungo periodo di rientro dai disavanzi pregressi." (3).

La composizione del risultato di amministrazione e del fondo cassa

Ai sensi dell'art. 42, D.Lgs. n. 118/2011, il risultato di amministrazione è pari al fondo cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, al netto della quota di risorse accertata nell'esercizio finanziario di competenza ma rinviata secondo il principio della competenza finanziaria potenziata ai futuri esercizi, tramite l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato. Nel caso in cui il risultato sia negativo, l'ente sarà in disavanzo, ed andrà iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. L'eventuale avanzo andrà invece iscritto nel preventivo del nuovo esercizio come prima posta delle entrate.

Il risultato di amministrazione sarà poi suddiviso in:

- a) parte accantonata, comprensiva del fondo crediti di dubbia esigibilità e dell'accantonamento per le passività potenziali;
- b) parte vincolata, composta dalle entrate accertate con vincolo di destinazione e dalle corrispondenti economie di bilancio;
- c) parte destinata ad investimenti, costituita dalle entrate in conto capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto;
- d) parte disponibile.

Il fondo cassa al 31 dicembre è invece il risultato della somma algebrica tra il fondo cassa al 1° gennaio, al quale vanno sommate le riscossioni e detratti i pagamenti verificatisi nell'esercizio.

Tra tali due grandezze esiste una strettissima correlazione, che esamineremo nel paragrafo successivo.

L'andamento correlato del risultato di amministrazione e del fondo di cassa

Se la velocità di riscossione delle entrate è in equilibrio con quella del pagamento delle spese, l'andamento del risultato di amministrazione, a parità di altri fattori, mostra un andamento coerente con il saldo finale del fondo cassa.

Se invece la liquidità dell'ente presenta un trend negativo nel corso degli esercizi finanziari, con conseguente riduzione del fondo cassa, pur in presenza di risultati di amministrazione positivi e costanti, evidente sarà la correlata sovrastima delle entrate, volta a produrre risultati di amministrazione poi non "monetizzabili" da un punto di vista empirico, cioè avanzi puramente nominali.

Attraverso la sistematica sovrastima delle entrate, si genera sia una contrazione della liquidità dell'ente, con effetti negativi sul fondo cassa e positivi sul risultato di amministrazione, che risultano quindi in avanzo.

Dopo un certo numero di esercizi finanziari in cui sono realizzati avanzi c.d. nominali, l'Ente locale potrebbe non essere più, in ogni caso, capace di fronteggiare le proprie obbligazioni.

In sintesi, andamenti poco coerenti del fondo cassa con il risultato di amministrazione e la contabilizzazione di residui attivi inesistenti o inesigibili, evidenziano un potenziale rischio di illiquidità, desumibile dall'analisi del trend del fondo di cassa rispetto alla costanza di risultati di amministrazione positivi.

In particolare, la situazione nella quale a fronte di una variazione negativa del fondo cassa, si rileva una variazione positiva del risultato di amministrazione, segnala un rischio finanziario crescente dell'ente, con progressivo deterioramento della liquidità che, anche a causa della successiva applicazione dell'avanzo al bilancio, contribuisce ulteriormente al decremento di cassa dell'ente per l'aumento, in tal modo generato, della potenzialità di spesa.

Gli avanzi così generati, consentono, infatti, di finanziare ulteriori spese la cui attuazione peggiorerà la situazione di liquidità dell'ente, innescando in tal modo un circolo vizioso dal quale l'Ente locale non sarà più in grado di uscire con le proprie forze (4).

È sicuramente preferibile una situazione nella quale le due grandezze - risultato di amministrazione e

(3) Sentenza della Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 279.

(4) Si veda, in materia, Paola Portuese "Segnali di squilibrio finanziario: utilizzo eccessivo dell'anticipazione di tesoreria e

mantenimento in bilancio di residui attivi da cancellare", 25 agosto 2017, in www.economiafinanza.it.

fondo di cassa - presentano entrambe variazioni negative e coerenti tra loro, rispetto al verificarsi di variazioni positive del risultato di amministrazione in contrasto con l'andamento del fondo di cassa.

L'anticipazione di tesoreria nelle situazioni di illiquidità

Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (5), le anticipazioni non servono a supplire alla mancanza o insufficienza di entrate rispetto alle spese da effettuare, ma hanno invece la funzione di colmare la lentezza con cui è acquisita la liquidità derivante dalle entrate accertate.

Tale caratteristica le differenzia dalle altre forme di indebitamento, che servono invece a fornire le entrate mancanti, finanziando il bilancio come le altre entrate correnti, ma generando dei costi di ammortamento - capitale più interessi - negli anni successivi.

Le anticipazioni di tesoreria consistono, quindi, in un debito c.d. fluttuante, diretto a rendere disponibili le entrate già previste e non ad incrementare le stesse per finanziare nuove spese altrimenti prive di copertura. Non costituiscono, quindi, una componente patrimoniale perché sono destinate, per loro natura, ad estinguersi automaticamente. Infatti, a seguito dell'inversione del ritmo di realizzazione delle spese rispetto alle entrate, vale a dire a seguito del successivo rallentamento nella realizzazione delle spese rispetto all'incasso delle entrate, sarà possibile rientrare automaticamente dal deficit di cassa fronteggiato con l'anticipazione di tesoreria.

In ogni caso, l'incidenza espressa dal rapporto tra debiti per anticipazioni ed entrate correnti attesta la situazione di rigidità della gestione finanziaria del bilancio e la conseguente limitazione delle possibilità operative.

La situazione di squilibrio dell'ente emerge invece con chiarezza, ove le anticipazioni di cassa assolvano alla funzione di incrementare le entrate complessive in modo del tutto analogo alle entrate patrimoniali. Ciò è particolarmente frequente ove le entrate non rimosse siano, infatti, di difficile o im-

possibile riscossione, tanto da renderne necessaria la cancellazione dal conto dei residui attivi.

In sintesi, affinché le anticipazioni di tesoreria svolgano la funzione loro propria, è indispensabile che la liquidità che esse forniscono risulti compensata dalla liquidità fornita dalle entrate iscritte in bilancio, in modo da consentire all'ente il rimborso dell'anticipazione in un arco temporale ristretto. In tali casi gli iniziali maggiori pagamenti, resi possibili grazie alle anticipazioni ricevute, saranno successivamente compensati da maggiori riscossioni, che consentiranno di estinguere le anticipazioni già ottenute.

Nel caso in cui l'anticipazione di tesoreria venga utilizzata in modo non proprio, vale a dire come una vera e propria forma di "debito patrimoniale", il primo effetto negativo è l'impossibilità dell'ente di restituirla al 31 dicembre.

L'obbligo di restituzione al 31 dicembre dell'anticipazione di tesoreria

Il principio contabile 3.26, All. 4/2, D.Lgs. n. 118/2011, afferma che: "Le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere ... (omissis) ..., non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse." (6).

La possibilità per gli enti locali di ricorrere all'anticipazione di tesoreria in modo compatibile con la regola aurea di cui all'art. 119 (7), Costituzione, è connessa al fatto che l'anticipazione sia qualificabile come un finanziamento a breve termine, qualificazione legata al possesso delle seguenti caratteristiche:

- sia di breve durata, vale a dire restituita entro il 31 dicembre;
- sia rapportata a limiti ben precisi (8), con riferimento ai primi tre titoli delle entrate, ex art. 222, D.Lgs. n. 267/2000;

(5) Si veda, in merito, la Sentenza della Corte cost., 23 luglio 2015, n. 181 e l'Audizione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ad oggetto: "L'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità nei bilanci degli enti territoriali", 22 ottobre 2015.

(6) Si veda, in tal senso, anche il parere della Corte dei conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, 28 aprile 2015, n. 175.

(7) Per un esame più approfondito del come rispettare la "regola aurea" ex art. 119 Costituzione, negli enti in anticipazione di tesoreria, si rimanda al paragrafo successivo.

(8) L'art. 2, comma 3-bis, D.L. n. 4/2014, convertito con modificazioni in Legge n. 50/2014 ha disposto che: "Al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, il limite massimo di ricorso da parte degli enti locali ad anticipazioni di tesoreria, di cui al

Bilancio e contabilità

- non costituisca, di fatto, un mezzo di copertura alternativo della spesa.

Il caso della mancata estinzione dell'anticipazione di tesoreria al 31 dicembre

Se al 31 dicembre vi fosse un'anticipazione non estinta, i pagamenti effettuati grazie a tale liquidità ridurrebbero le somme da iscrivere o da mantenere nel conto dei residui, migliorando in tal modo il saldo del risultato di amministrazione, dato da giacenza di cassa più residui attivi, meno residui passivi, come sopra esposto.

Il risultato di amministrazione, iscritto nel bilancio di previsione come prima posta delle entrate (se positivo) o delle spese (se negativo), a seguito del miglioramento contabile conseguito a seguito della mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria al termine dell'esercizio, consente, infatti, maggiori spese di quelle che, in caso di restituzione dell'anticipazione, sarebbero invece possibili. Tali maggiori spese, rese proprio possibili dall'estinzione di residui passivi grazie all'anticipazione non restituita, saranno finanziate proprio dall'anticipazione stessa, che assumerebbe, in tal modo, il ruolo di debito patrimoniale dell'ente.

Per evitare, quindi, che le anticipazioni di tesoreria si trasformino in una forma di debito consolidato, con natura patrimoniale, sarà necessario, nel caso di mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria al 31 dicembre anche in quota parte, evitare che tale mancata estinzione migliori il risultato di amministrazione, estinguendo comunque l'anticipazione scaricando sul nuovo esercizio la parte ancora accesa, mediante la sua contabilizzazione come posta negativa del risultato di amministrazione (9).

A fine anno l'anticipazione utilizzata e non restituita - risultante dalla differenza tra gli utilizzi e le restituzioni - rappresenta quindi un debito da impegnare, cioè un residuo passivo, da contabilizzare al Titolo III dell'uscita. In mancanza di tale "sterilizzazione" contabile, risulterebbe violata la c.d. regola aurea (10), ex art. 119, comma 6, Cost., vale a

dire la regola del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti, principio strettamente legato a quello degli equilibri di bilancio, di cui all'art. 81 Cost. Infatti, destinazioni dell'indebitamento patrimoniale per usi diversi dalle spese di investimento, depauperano il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre all'anticipazione di tesoreria.

Contabilizzando l'anticipazione di tesoreria non restituita alla fine dell'esercizio, come componente negativa del risultato di amministrazione, vengono neutralizzati i pagamenti già effettuati nell'esercizio precedente grazie all'anticipazione stessa, permettendo l'estinzione dell'anticipazione non restituita al 31 dicembre con le entrate del nuovo esercizio.

In tal modo l'anticipazione, a differenza dell'indebitamento patrimoniale, sarà riversata interamente, per la parte non estinta, sulle spese di competenza del solo esercizio successivo, invece che ripartirsi sulla competenza di più esercizi in base ad un piano di ammortamento, come nel caso dell'indebitamento patrimoniale.

Come rilevato da apposito parere in merito della Commissione Arconet (11), se un ente al 31 dicembre non ha rimborsato l'anticipazione del tesoriere, tale ente avrà un fondo cassa pari a zero e non negativo.

Il fondo cassa contabile, determinato infatti come totale delle riscossioni meno totale dei pagamenti, sarà necessariamente pari a zero, anche se il fondo al netto delle riscossioni da anticipazioni è negativo.

Il mancato rimborso al 31 dicembre dell'anticipazione di tesoreria, determina quindi, anche secondo l'Arconet, un residuo passivo pari all'importo dell'anticipazione di cassa non restituita. Nell'esercizio successivo, il tesoriere dovrà poi utilizzare le prime riscossioni del nuovo esercizio per chiudere il debito da anticipazione.

In tal modo l'Ente, per far fronte ai nuovi pagamenti, dovrà nuovamente ricorrere all'anticipazione, entro il limite della parte di anticipazione dell'anno precedente non ancora rimborsata. Un graduale rientro dall'esposizione di cassa dovrebbe produrre, nel corso degli esercizi successivi, un pro-

comma 1 dell'articolo 222 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è elevato da tre a cinque dodicesimi sino alla data del 31 dicembre 2017". Con riferimento invece all'interpretazione di tale limite a fronte di eventuali rientri del *plafond* infrannuali, si veda quanto espresso dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con Deliberazione 15 settembre 2014, n. 23. La Corte, in merito, si è espressa in senso favorevole all'interpretazione del limite di cui all'art. 222, D.Lgs. n. 267/2000, che lo considera comunque rispettato se rapportato, in modo costante, al saldo tra anticipazioni e

restituzioni intervenute nel corso dell'esercizio.

(9) Si veda, con riferimento alla Sentenza della Corte costituzionale, 23 luglio 2015, n. 181, Antonio Brancasi, "La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazione di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione", in *Giur. cost.*, fasc. 4, 2015.

(10) Si veda, in merito, la Sentenza della Corte costituzionale 2 luglio 2014, n. 188.

(11) Si veda il resoconto della Commissione Arconet del 22 giugno 2016, Quesito Anci, lett. b).

gressivo e totale riassorbimento dell'anticipazione richiesta.

Nel caso sopra esposto, il risultato di amministrazione terrà conto, in senso peggiorativo, del residuo passivo concernente il rimborso dell'anticipazione del tesoriere, in modo tale da consentire, con particolare riferimento al caso di disavanzo di amministrazione, un ripiano del disavanzo coerente con il rientro del disavanzo di cassa.

Nel parere sopra citato non viene nemmeno preso in considerazione che l'ente, pur in disavanzo di cassa, possa essere in "avanzo", vale a dire in una situazione nella quale le proprie potenzialità di spesa dell'esercizio successivo possano risentire di un indebito "ampliamento", pur in presenza di un consolidato deficit di cassa.

Il parere della Corte dei conti sulla necessaria "sterilizzazione" della quota di anticipazione non restituita a fine esercizio

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (12), afferma che: "un'attenta programmazione finanziaria che si fondi su una prudente previsione delle entrate e sia seguita da una scrupolosa attività di riscossione, mostra i suoi benefici proprio sulla fluidità della cassa "corrente"; in una gestione virtuosa, infatti, la necessità di una provvista di danaro anticipata da un diverso livello di governo, rispetto al gettito della competenza, deve costituire soluzione provvisoria, come avviene con le anticipazioni di tesoreria che - per elasticità di cassa - nascono e si estinguono nel corso dell'esercizio finanziario. Al contrario, in assenza dei descritti presupposti, le condizioni di "debolezza" della cassa spesso riflettono una situazione di deficitarietà non momentanea; profilo che si fa concreto quando il livello della situazione debitoria dell'ente ecceda le dimensioni di una sofferenza fisiologica del "pagatore" dovuta ad una temporanea carenza di liquidità."

La Sezione aggiunge, inoltre, che la gestione degli enti deve basarsi sul corretto rapporto tra competenza e cassa, in particolare la cassa può solo essere temporaneamente surrogata dall'apporto extra-bi-

lancio, ma tale apporto non deve, in nessun caso, trasformarsi in un elemento strutturale della gestione economico-finanziaria dell'ente.

Dalle considerazioni sopra riportate discende la fondamentale importanza della sterilizzazione della quota di anticipazione di tesoreria non restituita alla fine dell'esercizio finanziario precedente, quale quota in diminuzione del risultato di amministrazione, come sopra esposto.

La continua traslazione in avanti dei debiti dell'Ente locale comporta, infatti, una conseguente degenerazione degli equilibri di bilancio, a cui si aggiungono gli effetti del mancato pagamento dei debiti pregressi e la generazione di nuova spesa corrente senza copertura.

"L'assenza di qualsiasi limite temporale e finanziario alla restituzione delle anticipazioni assume anche una funzione non consentita di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse. È evidente come tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce anche una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Costituzione" (13). In tal modo tale finanziamento, per natura a breve termine, viene utilizzato, di fatto, come un mutuo, al fine di alterare il disavanzo, e per spese di competenza, allargando, in tal modo, il ventaglio di spesa consentita, con violazione contestuale degli artt. 81, quarto comma, e 119, comma sesto, Cost.

Il concetto sopra esposto è relativo sia all'equilibrio di bilancio, che verrebbe pregiudicato dall'ottenimento di un finanziamento a breve termine con scopi di natura economico-patrimoniali, sia con riferimento alla natura giuridica dell'investimento, in violazione della sopra citata regola aurea.

L'impiego sia dell'anticipazione di liquidità di lunga durata (14) sia dell'anticipazione di tesoreria ordinaria, deve infatti essere destinato a migliorare la situazione di cassa e non a coprire la maggiore spesa di competenza degli esercizi successivi (15).

(12) Si veda l'elaborato citato in nota 5.

(13) Sentenza della Corte costituzionale, 2 luglio 2014, n. 188.

(14) Per "anticipazione di lunga durata" si intende l'anticipazione prevista dal D.L. n. 35/2013, convertito con modificazioni in Legge n. 64/2013, che ha concesso la possibilità agli Enti locali (Comuni, Regioni e Province autonome) ed agli enti del SSN, di ottenere un'anticipazione di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie, da restituire median-

te un piano di ammortamento, in un periodo non superiore a 30 anni. Anche per tali anticipazioni valgono, in ogni caso, come stabilito dalla Sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2015, n. 181, le considerazioni riportate per le anticipazioni ordinarie, che non consentono quindi di tramutare, da un punto di vista contabile e finanziario, nemmeno le anticipazioni di lunga durata in "mutui di scopo".

(15) Si veda la Sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2015, n. 181.

Bilancio e contabilità

L'anticipazione di liquidità o ordinaria

Anche nel caso delle c.d. anticipazioni di liquidità di lunga durata, previste dal D.L. n. 35/2013, convertito con modificazioni in Legge n. 64/2013, il processo di rientro dal deficit di cassa degli enti beneficiari (16) dovrebbe avvenire mediante una proporzionale riduzione della situazione debitoria e tramite il riequilibrio dello stato economico patrimoniale dell'Ente locale.

La natura dei finanziamenti in oggetto era, *ex lege*, piuttosto ambigua, ed infatti, è stato sostenuto che potessero essere considerate dei veri e propri mutui (17), anche in considerazione della mancanza, in tali casi, della brevità del ricorso all'anticipazione, da rimborsarsi mediante un piano di ammortamento distribuito su diverse annualità.

Sia che si tratti di anticipazioni di liquidità, come sopra definite, o delle ordinarie anticipazioni di tesoreria *ex art. 222*, D.Lgs. n. 267/2000, tale particolare forma di finanziamento di cassa non deve, in nessun caso, essere utilizzata per alterare il risultato di amministrazione dell'ente, mediante pratiche contabili finalizzate a consentire capacità, solo apparente, di spesa.

Infatti, anche nel caso delle anticipazioni di liquidità, la mancata restituzione dell'anticipazione al 31 dicembre, se destinata al pagamento di spese di competenza dell'esercizio successivo mediante la riduzione artificiosa del disavanzo, al quale viene a sommarsi la liquidità non rimborsata, peggiora l'andamento generale degli equilibri, consentendo spese di competenza dell'esercizio successivo, anziché essere destinata al rientro della situazione debitoria pregressa.

In tal senso, la Corte costituzionale ha affermato che è incostituzionale sovradimensionare la spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili (18) e che si rende quindi necessario prevenire pratiche contabili suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico-finanziari degli enti territoriali (19). Dall'esame congiunto del risultato di amministrazione, del passivo patrimoniale e dei crediti non riscossi e dalla loro formazione storico-tempo-

rale, possono essere evidenziati, infatti, squilibri strutturali della situazione economico-finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale, che sarebbero suscettibili di peggioramento se l'applicazione del risultato di amministrazione alle spese di competenza dell'esercizio successivo, grazie alla mancata sterilizzazione dell'anticipazione di tesoreria non restituita al 31 dicembre, di fatto ampliasse le possibilità di spesa nei futuri esercizi di competenza (20).

Per evitare tale pratica contabile, non solo scorretta ma altresì incostituzionale, come sopra riportato, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con delibera 11 luglio 2014, n. 14, ha affermato che l'anticipazione di liquidità - ma contabilmente l'assunto è valido per ogni anticipazione di tesoreria non restituita entro l'anno - non deve incidere in alcun modo sui saldi del risultato di amministrazione. A tal fine, la quota di anticipazione utilizzata e non restituita, risultante dalla differenza tra gli utilizzi e le restituzioni, rappresenta debito da impegnare, cioè un residuo passivo. Forme differenti di contabilizzazione della quota di anticipazione di tesoreria non restituita a fine esercizio sono, in sintesi, forme di copertura di quote di disavanzi non legittime, perché violano i principi di coordinamento della finanza pubblica, dato che generano effetti espansivi della possibilità di spesa, causando un falso incremento del risultato di amministrazione se positivo, o un decremento del disavanzo reale se negativo (21).

Ogni anticipazione di tesoreria, o di liquidità, deve perciò essere sterilizzata contabilmente a fine esercizio, per evitare l'eventuale miglioramento del risultato di amministrazione per la quota di anticipazione non ancora rimborsata al 31 dicembre, fino al completo rimborso della medesima.

Ai sensi dell'art. 119, comma 6, Cost., non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea caren-

(16) Si vedano, in merito, gli artt. 1, comma 13, 2 e 3, D.L. 35/2013, convertito con modificazioni in Legge n. 64/2013.

(17) Si veda, in merito, la citata Sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015.

(18) Si veda, in tal senso, la Sentenza della Corte costituzionale, 13 novembre 2013, n. 266.

(19) Si veda, in merito, la Sentenza della Corte costituzionale, 13 giugno 2013, n. 138.

(20) Con riferimento all'applicazione dell'avanzo in tal senso, si veda la Sentenza della Corte costituzionale, 20 dicembre 2012, n. 309.

(21) In merito alla sterilizzazione dell'anticipazione di tesoreria nel caso di disavanzo, la Sentenza della Corte costituzionale, 28 marzo 2012, n. 70, afferma che: "È necessario premettere che i vincoli di destinazione delle risorse confluenti a fine esercizio nel risultato di amministrazione permangono anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo: in questi casi l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente."