

queste istituzioni

**Con le lenti del giurista.
Sintetiche annotazioni sull'esistenza
degli accantonamenti nel bilancio
di previsione degli enti locali**

Antonio Mitrotti

Numero 1/2022

31 marzo 2022

Con le lenti del giurista.

Sintetiche annotazioni sull'esistenza degli accantonamenti nel bilancio di previsione degli enti locali

di Antonio Mitrotti*

Sintesi

Cosa sono gli accantonamenti nel bilancio di previsione degli esercizi di un ente locale? La domanda, come pure la sua coerente risposta, incontrerebbe un forte disorientamento tra i giuristi, poco avvezzi alle materie contabili.

Eppure l'esistenza degli accantonamenti nei bilanci di previsione rinviene la propria ratio in principi giuridici essenziali per l'azione di qualsiasi Amministrazione Pubblica: come è spontaneamente palpabile (per mano di qualsiasi giurista) se dall'inevitabile tecnicismo contabile delle disposizioni disciplinanti gli accantonamenti si scendesse a comprenderne gli effetti nonché (soprattutto) le pertinenti finalità, teleologicamente, sottese alla costituzione dei "fondi" di un ente locale.

Abstract

What are the provisions in the annual budget of a local authority? The question, as well as its coherent answer, would encounter a strong disorientation among jurists, not very accustomed to accounting matters. Yet the existence of the provisions in the budget estimates finds its rationale in essential legal principles for the action of any Public Administration: as is spontaneously palpable (by the hand of any jurist) if the inevitable accounting technicality of the provisions governing the provisions is come to understand the effects as well as (above all) the purposes underlying the establishment of special "funds" for a local authority.

Parole chiave

Bilanci; prudenza; sana amministrazione; autonomia finanziaria; equilibri di bilancio.

Ancorché solitamente lontano dallo studio delle materie economiche, non sarebbe straordinario per il bagaglio tipico di un giurista comprendere sino in fondo che per redigere un bilancio di esercizio (davvero "in grado" di fronteggiare gli innumerevoli imprevisti derivanti dalla gestione di un ente locale) è fondamentale il riferimento costante ad uno dei principi basilari in materia

* Ricercatore in Diritto Amministrativo presso l'Università del Salento.

di contabilità pubblica (e di bilancio degli enti): qual è il principio contabile generale della prudenza¹.

A mente del principio di prudenza, infatti, nel bilancio di previsione possono soltanto essere iscritte quelle componenti positive che "ragionevolmente"² saranno disponibili nel periodo considerato, mentre le componenti negative (si badi, bene) dovranno essere esclusivamente limitate alle "sole" voci degli impegni sostenibili e direttamente "collegati" alle risorse previste.

Il che (a ben riflettere) si pone come funzionale alla ponderazione (preventiva) dei possibili rischi e delle ineluttabili incertezze connesse alla complessa gestione di un ente, nonché alla sua buona e sana amministrazione (*ex art. 97 e 119 Cost.*)³.

¹ Il principio contabile generale della prudenza è contemplato, per l'esattezza, al punto 9 dell'allegato 1 al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Decreto rubricato «*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42*»). Per approfondimenti in dottrina si leggano C. FIONDELLA, *Il principio di prudenza. Profili teorici, orientamento della prassi ed evidenze empiriche*, Torino, Giappichelli, 2014; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, pp. 1-21 (specialmente pag. 10). Più di recente in dottrina si legga M. DI SARLI, *I principi transitori di redazione del bilancio ai tempi del Coronavirus: tra vecchie interpretazioni e nuovi chiarimenti dopo il Decreto Rilancio*, in *Rivista di Diritto Bancario*, n. 4/2020, pp. 813-850.

² «*Questa Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (ex plurimis, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio*» C. cost., sent. 30 ottobre 2019, n. 227, par. 2 del Considerato in diritto.

Sul principio di ragionevolezza nell'ordinamento italiano è esistente una sterminata letteratura, per cui non è possibile darne (in questa stessa sede) contezza con esaustività; sia pertanto consentito - senza, per l'appunto, alcuna pretesa di completezza - il rinvio ad A. M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 3/1975, 561-577; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enciclopedia giuridica*, volume XXV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, 1-23; P. M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1993; A. MOSCARINI, *Ratio legis e valutazioni di ragionevolezza della legge*, Torino, Giappichelli, 1996; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume I di aggiornamento, Milano, Giuffrè, 1997, 899-911; G. SCACCIA, *Gli «strumenti» della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, Giuffrè, 2005; A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Politica del Diritto*, n. 4/2006, 531-572; A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico*, Roma, Aracne, 2007; F. MERUSI, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2016, 625-668.

³ *Ex multis* si legga, in dottrina, quanto efficacemente analizzato in L. CHIARAVIGLIO, *Tecnica e buona amministrazione nel bilancio di esercizio. Irregolarità e salvaguardia della certezza*, in *Rivista dei Dottori commercialisti*, n. 5/1972, pp. 889-948; R. ARRIGONI, *Valori costituzionali e responsabilità amministrativa. Nuove prospettive della giurisprudenza contabile*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 4/1995, pp. 346-360; O. DE LEONARDIS, *Parole chiave della (buona) amministrazione*, in *Amministrazione sociale*, n. 1/2001 pp. 42-51; F. STADERINI, *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, n. 1-2/2004, pp. 3-7; S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, in *Amministrare*, n. 3/2007, pp. 471-482; R. SCALIA, *L'influenza dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento nazionale nel perseguimento dell'obiettivo della sana gestione finanziaria*, in *Regioni e comunità locali*, n. 6/2007, pp. 15-21; M. VILLONE, *Alla ricerca della buona amministrazione perduta*, in *Questione giustizia*, n. 4/2010, pp. 7-24; A. MASSONE, *Brevi note in tema di rapporti tra il principio di separazione tra attività politica e gestione amministrativa negli Enti locali ed il principio di sana gestione finanziaria (nota a T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 10 maggio 2012, n. 814)*, in *I Contratti dello Stato e degli Enti pubblici*, n. 3/2012, pp. 37-43; U. ALLEGRETTI, *La Costituzione interpretata dalla pubblica*

Una concreta declinazione di questo principio prudenziale (come pure dei – non meno pregnanti – principi di veridicità, di attendibilità, di correttezza e di equilibrio dei bilanci) è rappresentato dagli obblighi di accantonamento al nevralgico fondo crediti di dubbia esigibilità, ai fondi per le spese e passività potenziali, come pure al fondo rischi per contenzioso⁴.

Ebbene, il celebre fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce uno degli istituti di maggior rilievo⁵ nell'ambito delle novità introdotte nel sistema contabile armonizzato degli enti pubblici: la *ratio* di questo fondo è contribuire a garantire una gestione di competenza rispettosa degli equilibri di bilancio, soprattutto in una prospettiva futura. Tant'è che il Fondo in parola nasce dall'esigenza di dover contemperare – da un lato – l'obbligo di registrare tutte le entrate nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione attiva e – dall'altro lato – la necessità che i vari crediti di dubbia e difficile esazione siano accantonati in stanziamenti del bilancio di previsione che impediscano all'ente di spendere risorse in misura superiore rispetto all'effettiva riscuotibilità. Parallelamente, per queste ragioni, in sede di rendiconto l'ammontare del fondo crediti di dubbia esigibilità è destinato a confluire nella parte accantonata del risultato di amministrazione, riducendone in corrispondenza la sua parte disponibile: proprio al fine di garantire la predisposizione di una effettiva gestione contabile chiara, veritiera e corretta.

In ragione di ciò la disciplina statale di armonizzazione dei bilanci pubblici⁶ (D.lgs. 118/2011 ed il successivo D.Lgs. 126/2014) ha introdotto all'art. 167 del TUEL l'obbligo per gli

amministrazione, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, pp. 1-21; A. MORRONE, *Verso un'Amministrazione democratica. Sui principi di imparzialità, buon andamento e pareggio di bilancio*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2/2019, pp. 381-412; F. TIGANO, *Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della Corte dei conti*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2021, pp. 127-154.

⁴ Per approfondimenti si confrontino, *ex plurimis*, F. CROVATO, *Crediti inesigibili, bilancio e fisco*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 4/2020, pp. 767-804; M. QUECCHIA, *Gli equilibri nel sistema di bilancio degli enti locali*, in *Finanza e tributi locali*, n. 9/2017, pp. 5-32; L. PERRONE, *Crediti iscritti in bilancio e accantonamenti per rischi su crediti*, in *Rassegna tributaria*, n. 3/2015, pp. 714-722; A. MIGLIETTA - F. SERVATO, *La contabilità quale strumento per la rilevazione dei fatti amministrativi*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 19/2011, pp. 62-70.

⁵ V. GIANNOTTI, *Il passaggio dal Fondo Svalutazione Crediti al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità nel nuovo bilancio armonizzato*, in *La finanza locale*, n. 5-6/2014, pp. 56-64.

⁶ In particolare la celebre «legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1, ha inserito [come è noto] nel testo della Carta [repubblicana] il, nodale, principio di equilibrio dei bilanci (e di sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni) come pregnante vincolo di risultato dell'attività di programmazione economico-finanziaria di tutti gli enti repubblicani (vincolo che «ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti territoriali») unitamente al parallelo spostamento testuale dell'«armonizzazione dei bilanci» (dalla potestà concorrente) nell'elenco delle materie di «competenza legislativa esclusiva» dello Stato (ex art. 117, c. 2, Cost.). Mentre immutata è rimasta la «collocazione» della materia (dall'oggettiva connotazione trasversale) del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che tuttora «risulta» (formalmente) presente nell'alveo dell'elencazione materiale di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (ex art. 117, c. 3, Cost.)» A. MITROTTI, *Il bilancio e la programmazione economico-finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli «spazi» di contabilità regionale*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2021, p. 36. Per preziosi approfondimenti in dottrina appare significativo rimandare ad A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2012, pp. 108-110; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione Giustizia*, n. 6/2012, pp. 92-128; L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *Federalismi.it*, n. 2/2014; A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e «guerra delle razze». Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, pp. 1-21;

enti locali di stanziare nella spesa del bilancio di previsione alla missione 20 "Fondi e accantonamenti" e, segnatamente, all'interno del programma "Fondo crediti di dubbia esigibilità" le varie entrate caratterizzate da una natura di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità di determinazione dell'entità minima obbligatoria di cui all'allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011 (specie paragrafo 3.3 dell'allegato 4/2), salvo, comunque, l'accantonamento in misura maggiore.

Pertanto, il Fondo crediti di dubbia esigibilità rappresenta un vero e proprio fondo "rischi" sul quale non è possibile impegnare spesa ed avente lo scopo di evitare di coprire delle spese (in termini di competenza) a fronte di entrate dalla dubbia e dalla difficile esazione (si pensi alle entrate da sanzioni amministrative del Codice della Strada oppure agli introiti per oneri urbanistici): se non nei limiti della stimata riscossione, tarata in ragione della media registrata negli ultimi 5 esercizi.

Per questo è essenziale la adeguata e congrua quantificazione del Fondo in parola: in aderenza al principio applicato della contabilità finanziaria e quale nodale elemento di veridicità del risultato di amministrazione, che preserva l'ente locale da disavanzi occulti e potenziali squilibri. Anche per queste pregnanti motivazioni risulta importante verificare costantemente (e soprattutto nella cruciale sede di verifica e di salvaguardia degli equilibri di bilancio, *ex art.* 193 del TUEL) la "congruità" del Fondo crediti di dubbia esigibilità ed eventualmente adeguarne l'accantonamento.

Ma la disciplina di armonizzazione (si veda soprattutto il principio applicato di cui all'allegato 4/2 del D.lgs. 118/2011) prevede (*ex art.* 167, comma 3, del TUEL) che gli enti locali stanzino nella missione "Fondi e accantonamenti" – ed esattamente all'interno del programma "Altri fondi" – delle ulteriori forme di accantonamento riferibile ad ogni probabile passività potenziale per l'ente: con la costituzione di fondi sui quali non è possibile impegnare e pagare spese. In questa prospettiva (si badi) alla fine dell'esercizio le relative economie di bilancio verranno "indirizzate" a confluire nella quota accantonata del risultato di amministrazione: costituendo, vale a dire, "fondi" utilizzabili ai sensi di quanto previsto *ex art.* 187, comma 3, del TUEL. Ovviamente qualora si dovesse – in ogni caso – accertare che la spesa potenziale (oggetto di accantonamento) non potrebbe più verificarsi per l'ente, allora, la relativa quota di risultato diverrebbe, senz'altro, suscettibile di essere "liberata".

Ebbene tra gli "ulteriori" accantonamenti riguardanti passività potenziali (all'interno del programma "Altri fondi") ci sono sia accantonamenti di "genere" facoltativo (la cui costituzione

R. PEREZ, *La crisi del debito pubblico*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2016, pp. 669-693; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2017, pp. 1-74; G. F. FERRARI, *Le fonti costituzionali*, in G. F. FERRARI - E. MADEO (a cura di), *Manuale di Contabilità Pubblica*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 26-29.

è rimessa, cioè, alla prudente, discrezionale, valutazione di opportunità dell'ente) sia quelli di "natura" obbligatoria (*ex lege*): come per esempio il nevralgico fondo rischi per contenziosi (contemplato sulla scorta del paragrafo 5.2 di cui all'allegato 4/2 del noto D.lgs. 118/2011) che è obbligatorio nel caso di un contenzioso "pendente" per l'Amministrazione locale.

Il che si verifica tanto nell'ipotesi di una controversia avente ad oggetto un'obbligazione non ancora "perfezionatasi" nell'ordinamento giuridico (perché obbligazione "condizionata" al verificarsi di un "evento" come l'esito del giudizio o del ricorso) quanto nel caso di un contenzioso avente ad oggetto una obbligazione già sorta e per la quale sia stato puntualmente assunto il relativo impegno di spesa. L'accantonamento nel primo caso dovrà essere riferito alle risorse necessarie per il pagamento degli oneri prevedibili dalla sentenza, nel secondo caso si dovranno invece accantonare fondi in relazione alle maggiori spese "stimabili".

E' evidente come la congruità dell'accantonamento sia lasciata alla prudente valutazione dell'ente.

Altri esempi di fondi ulteriormente accantonabili nell'ambito del ciclo di bilancio degli enti locali sono, inoltre, il fondo "perdite partecipate" (in misura proporzionale alla quota di partecipazione), il fondo di indennità di fine mandato, come pure l'accantonamento "funzionale" a prevenire il rischio di escussione di una garanzia prestata a società partecipate, organismi strumentali o soggetti terzi (*ex art. 207 del TUEL*).

Senonché in ragione della imprescindibile prudenza ma pure di un necessario rispetto dei principi contabili generali di veridicità, di attendibilità, di correttezza e (soprattutto) di equilibrio dei bilanci appare evidente che gli accantonamenti (tanto quelli obbligatori *ex lege* quanto quelli di natura facoltativa e discrezionale) rispondano proprio alla esigenza di contrassegnare un bilancio a prova di (ogni) imprevisto: giacché l'accantonamento di risorse produce l'oggettivo effetto di mettere il bilancio al riparo da eccessive rigidità e dai pericoli di irreparabili squilibri.

Lo scopo è piuttosto chiaro nonché, oggettivamente, connotato da una duplice finalità giuridica.

In primis vi è l'obbiettivo immediato di curare – e preservare – un bene pubblico fondamentale: come è quello del bilancio⁷ di un ente.

⁷ «Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» C. cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184, par. 3 del Considerato in diritto. In questo stesso senso si vedano, *ex plurimis*, anche: C. cost., sent. 13 aprile 2017, n. 80, par. 5.1 del Considerato in diritto; C. cost., sent. 29 novembre 2017, n. 247, par. 10 del Considerato in diritto; C. cost., sent. 5 marzo 2018, n. 49, par. 4 del Considerato in diritto; C. cost., sent. 14 febbraio 2019, n. 18, par. 5.3 del Considerato in diritto; C. cost., sent. 23 giugno 2020, n. 115, par. 7 del Considerato in diritto; C. cost., sent. 11 marzo 2021, n. 34, par. 1 del Considerato in diritto.

La seconda finalità è di natura "mediata" (tuttavia non meno importante): nella misura in cui preservando il bilancio dagli imprevisti della gestione si protegge l'ente stesso (e - si badi - la sua nevralgica autonomia istituzionale e politica⁸) dai pericoli (nefasti) del dissesto e - per conseguenza - dalla scure di un conseguente commissariamento dell'amministrazione⁹.

⁸ «Il principio autonomista, infatti, è un principio delicato: proprio il susseguirsi di queste più o meno piccole e dissimulate distorsioni può minarne, come esito finale, l'efficacia, facilitando poi, sul piano politico e culturale, una sostanziale "abuiria" dei valori insiti nel pluralismo istituzionale» L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 15.

⁹ «Ecco, allora, che ogni politica — risalendo da quelle degli enti locali per poi giungere, attraverso i vari livelli di governo, sino a quelle sovranazionali — dovrebbe essere svolta nella consapevolezza che tutte le scelte adottate oggi sono destinate ad incidere, più o meno irreversibilmente, sulle generazioni future, condizionando l'ambito di godimento [effettivo] di tutti i diritti fondamentali a partire da ciò che costituisce la premessa di tutto, ossia la sostenibilità ambientale del pianeta. Ma se ciò vale per gli attori politici, lo stesso discorso dovrebbe impegnare anche gli altri protagonisti della vita del diritto, vale a dire l'amministrazione in tutti i suoi livelli e articolazioni chiamata, insieme alle varie autorità giudiziarie, a dare concretezza alle scelte dei primi e la dottrina, la cui missione consiste nel contribuire alla maturazione della cultura giuridica nell'ambito della quale gli altri soggetti si formano ed operano» A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2019, p. 224.