

SEMINARIO

ORDINE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI DI MESSINA

14 Novembre 2024

Equilibri di Cassa e tempi medi di pagamento

Gianfilippo Marino

Sommario

Equilibri di Cassa e tempi medi di pagamento	1
INDICI DI TEMPESTIVITA'	2
1. Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti	2
2. Indicatore di ritardo annuale dei pagamenti	2
VERIFICA PERFORMANCE OBIETTIVI ANNUALI RELATIVI AL RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO	3
CIRCOLARE N. 17 DEL 09/04/2024 MEF	4
EQUILIBRI DI CASSA	5
LA CORTE DEI CONTI SEZIONE AUTONOMIE IN TEMA DI EQUILIBRI DI CASSA E TEMPI MEDI DI PAGAMENTO	7
delibera n. 4/sezaut/2015/inpr	7
deliberazione n. 9/sezaut/2016/inpr	9
<u>deliberazione n. 14/sezaut/2017/inpr</u>	10
deliberazione n. 19/sezaut/2019/inpr	12
deliberazione n. 2/sezaut/2021/inpr	13
deliberazione n. 2/sezaut/2022/inpr	15
deliberazione n. 7/sezaut/2024/inpr	16
sezione delle autonomie delibera n. 8/2024/inpr questionario rendiconto	18
OBBLIGO 2025 PIANO ANNUALE FLUSSI DI CASSA	18

INDICI DI TEMPESTIVITA'

1. Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti

Ai sensi dell'art. 33, comma 1, del d.lgs 33/2013, deve essere pubblicato in "Amministrazione trasparente" con cadenza annuale. Il d. P.C.M. 22 settembre 2014 ha precisato l'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma, per ciascuna fattura ..., dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento. La circolare RGS n. 22/2015 ha inoltre precisato come debbano essere prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo di riferimento, indipendentemente dalla data di emissione della fattura.

Allegato al rendiconto ai sensi dell'art 41 del dl 66/2014, " A decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti.

L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione.

Sanzione mancata Pubblicazione sul sito Accantonamento del 5% Fondo garanzia debiti commerciali.

2. Indicatore di ritardo annuale dei pagamenti.

Di cui all'art. 1, commi 859 è seguenti, della legge n. 145/2018, da utilizzarsi per lo stanziamento del fondo garanzia debiti commerciali, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'art. 4 del d.lgs. 231/2002.

Il competente **organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica** la corretta attuazione delle predette misure. Art 1 comma 872 legge n. 145/2018.

L'organo di revisione è chiamato, dapprima, a riscontrare, in tempo utile, gli indicatori relativi alla riduzione del debito commerciale residuo e al ritardo annuale dei pagamenti, entrambi riferiti all'esercizio precedente, affinché, in caso di mancato rispetto, entro il 28 febbraio dell'esercizio in cui sono state rilevate le condizioni che determinano l'obbligo di accantonamento al fondo garanzia debiti commerciali.

L'accantonamento scatta in caso di:

- Mancata riduzione del 10% del debito commerciale, accantonamento 5% macro 103 (non vicolato);
- Ritardo nei pagamenti >60gg accantonamento 5%, tra 31 e 60gg accantonamento 3%, tra 1 e 10gg. Accantonamento 1%
- Mancata pubblicazione art. 33 dlgs 33/2013 accantonamento 5%.

NB : CIRCOLARE RGS 17/2022 : monitoraggio UE sul rispetto degli obiettivi riforma 1.11 su media **ponderata** tempi di pagamento e di ritardo, purché tali dati non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni nel 2023 e di 15 giorni nel 2024. In caso contrario si utilizza la media semplice. IFEL ha precisato che l'analisi avverrà a livello di comparto, gli enti adottano sistemi di organizzazione che assicurino parità di trattamento nel pagamento dei fornitori.

VERIFICA PERFORMANCE OBIETTIVI ANNUALI RELATIVI AL RISPETTO DEI TEMPI DI PAGAMENTO

D.L. 24/02/2023, n. 13, art. 4 bis:

2. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, provvedono ad assegnare, integrando i rispettivi contratti individuali, ai dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali nonché ai dirigenti apicali delle rispettive strutture **specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento previsti dalle vigenti disposizioni e valutati, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30 per cento**. Ai fini dell'individuazione degli obiettivi annuali, si fa riferimento all'indicatore di ritardo annuale di cui all'articolo 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

La **verifica** del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è **effettuata dal competente organo di controllo** di regolarità amministrativa e contabile sulla base degli indicatori elaborati mediante la piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

Attività di accertamento che l'organo di controllo competente nell'ambito dei propri compiti di vigilanza (Circolare RGS 1 n 3 gennaio 2024):

- In primo luogo, appare propedeutica la verifica circa **l'integrazione dei contratti individuali** dei dirigenti responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali e dei contratti dei dirigenti apicali delle rispettive strutture, con la previsione di specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento da valutarsi ai fini della retribuzione di risultato.
- In secondo luogo, occorre tenere presente che, in funzione della verifica del raggiungimento dell'obiettivo annuale relativo al rispetto dei tempi di pagamento, il parametro di riferimento, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, è rappresentato dall'indicatore di ritardo annuale di cui all'art. 1, commi 859, lettera b), e 861, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, elaborato mediante la PCC e calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente.
- Infine, stante l'integrazione dei contratti dirigenziali individuali secondo quanto stabilito dalla norma, qualora l'indicatore di ritardo annuale suddetto risulti non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, come modificato dal decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, **l'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile avrà cura di verificare, altresì, che nell'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti interessati si sia tenuto conto correttamente delle riduzioni previste nei medesimi contratti.**

In particolare, si confida nel **ruolo e nelle funzioni dei segretari comunali** e provinciali che, sovrintendendo allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti/responsabili dei servizi, ne coordinano l'attività (salvo che non sia prevista la figura del direttore generale, nel qual caso a lui è demandata l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dall'organo di governo, con la funzione di direzione e coordinamento). A loro è demandato **l'incipit della mappatura dei processi inerenti al ciclo passivo della spesa e agli interventi che possono essere intrapresi per arrivare al pagamento delle fatture commerciali nei trenta giorni previsti.**

Nell'ambito dei compiti di vigilanza sull'osservanza degli obblighi relativi al rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali, **un ruolo centrale è svolto dall'organo di revisione**, a partire dalla verifica della **corretta gestione della cassa** e dell'attendibilità delle **previsioni**, al rispetto dell'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8, del decreto legislativo n. 267 del 2000, che impone all'ente l'accertamento preventivo della compatibilità del programma dei pagamenti scaturenti dall'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa, con i relativi stanziamenti di cassa.

È sempre all'organo di revisione che spetta, in caso di indicatore medio di pagamento superiore a 30 giorni, verificare se l'ente abbia adottato le opportune misure organizzative per garantire la tempestività dei pagamenti: a norma, infatti, dell'articolo 41, primo comma, del decreto legge n. 66 del 2014, alle relazioni dei rendiconti è allegata l'attestazione sottoscritta dal responsabile del servizio finanziario, relativa all'importo complessivo dei pagamenti per transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo n.231/2002, e all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti, mentre all'organo di revisione è affidata la verifica delle attestazioni, dandone atto nella propria relazione.

Art. 153. Servizio economico-finanziario

4. Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è **preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa**, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica. Nell'esercizio di tali funzioni il responsabile del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica e tenuto conto degli indirizzi della Ragioneria Generale dello Stato applicabili agli enti locali in materia di programmazione e gestione delle risorse pubbliche.

Art. 162. Principi del bilancio

6. Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e **garantendo un fondo di cassa finale non negativo**.

Art. 164. Caratteristiche del bilancio

2. Il bilancio di previsione finanziario **ha carattere autorizzatorio**, costituendo limite, per ciascuno degli esercizi considerati:

- a) agli accertamenti e agli incassi riguardanti le accensioni di prestiti;
- b) agli impegni **e ai pagamenti di spesa**. Non comportano limiti alla gestione le previsioni riguardanti i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria e le partite di giro.

Art. 183. Impegno di spesa

8. Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa **ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa** e con le regole del patto di stabilità interno; **la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa**. Qualora lo stanziamento di cassa, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.

Paragrafo 9.3.1 del Principio contabile della programmazione allegato al d.lgs. n. 118/2011

Si sottolinea **il ruolo dei dirigenti o responsabili dei servizi** anche per **l'elaborazione delle previsioni autorizzatorie di cassa**, al fine di evitare che nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi nonché la maturazione di interessi moratori. Un'adeguata previsione di cassa richiede l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche.

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO*

ENTRATE	CASSA ANNO N	COMPE TENZA ANNO N	COMP ETENZ A ANNO N+1	COMPE TENZA ANNO N+2	SPESE	CASSA ANNO N	COMPE TENZA ANNO N	COMPE TENZA ANNO N+1	COMPE TENZA ANNO N+2
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	0,00	-	-	-					
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità		0,00	0,00	0,00	Disavanzo di amministrazione ⁽¹⁾		0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ⁽²⁾		0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato		0,00	0,00	0,00					
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 1 - Spese correnti - di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
Titolo 3 - Entrate extratributarie	0,00	0,00	0,00	0,00					
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 2 - Spese in conto capitale - di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie - di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale entrate finali	0,00	0,00	0,00	0,00	Totale spese finali	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 6 - Accensione di prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 4 - Rimborso di prestiti di cui Fondo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale titoli	0,00	0,00	0,00	0,00	Totale titoli	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	0,00	0,00	0,00	0,00	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa finale presunto	0,00								

DELIBERA N. 4/SEZAUT/2015/INPR

LINEE DI INDIRIZZO PER IL PASSAGGIO ALLA NUOVA CONTABILITÀ DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI (D.LGS. N. 118/2011, INTEGRATO E CORRETTO DAL D.LGS. N. 126/2014).

6.3. Riflessi organizzativi e tempestività dei pagamenti

Rilevanti sono i riflessi organizzativi e procedurali in termini di responsabilità dei dirigenti e dei preposti ai servizi nell'assunzione degli impegni di spesa, che deve realizzarsi con la contestuale definizione delle modalità e dei tempi dei correlati pagamenti, al fine di evitare la formazione di posizioni debitorie nei confronti dei terzi che vengono in rapporto con l'ente e di osservare le direttive comunitarie sui tempi di pagamento della pubblica amministrazione.

Lo strumento del bilancio di cassa è momento strategico a questo fine.

Gli enti che si accingono ad effettuare le operazioni di riaccertamento dei residui dovranno, allo stesso tempo, inverare nella gestione di competenza i principi della competenza potenziata. Ciò vale a dire che gli impegni devono essere assunti nel rispetto del principio contabile applicato della contabilità finanziaria con riguardo alla registrazione dell'obbligazione giuridicamente perfezionata e la sua imputazione all'esercizio in cui tale obbligazione viene a scadenza, ossia diventa esigibile.

Allo stesso tempo, le disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, riformato con d.lgs. n. 126/2014, impongono che, al momento dell'adozione di un provvedimento di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare (per il comparto Regioni/Province autonome, cfr. art. 56, co. 6, d.lgs. n. 118/2011; per il settore degli enti locali, v. l'art. 183, co. 8, d.lgs. n. 267/2000, emendato nel 2014).

Una norma di analogo contenuto era stata dettata, in passato, nella vigenza del pregresso criterio della "competenza finanziaria" correlato al momento in cui sorgono le obbligazioni giuridicamente perfezionate (art. 9, co. 2, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102).

Oggi, come allora, la finalità - si ribadisce - resta quella di "evitare ritardi nei pagamenti e la formazione dei debiti pregressi". Permane, comunque, il rischio di una divaricazione tra la gestione per cassa e la gestione per competenza, sia pure nella nuova accezione del principio della "competenza finanziaria potenziata".

9. EQUILIBRIO REALE DI CASSA

La riforma contenuta nell'armonizzazione della contabilità degli enti territoriali di cui al d.lgs. n. 118/2011 introduce, a livello di sistema, la necessità di realizzare flussi finanziari di entrata in grado di alimentare i flussi di uscita. Con il principio della contabilità finanziaria potenziata si pone l'accento sui crediti e debiti scaduti, abbandonando la tradizione di una contabilità di diritto fatta di crediti e debiti potenziali.

La competenza finanziaria diviene, così, una competenza realizzativa, in cui i crediti e i debiti che scadono nell'esercizio devono poter garantire, tra loro, un perfetto equilibrio di flussi finanziari. Non si potrà più pervenire al pareggio dei bilanci, prima solo di competenza e ora anche di cassa, esponendo le entrate proprie soggette a dubbia o difficile esazione senza averle opportunamente controbilanciate con un Fondo crediti di dubbia esigibilità almeno pari all'importo derivante dalla valutazione del *trend* storico del quinquennio precedente relativo alle entrate che presentano una accentuata criticità nella fase di riscossione. Ciò, se da un lato conferisce indiscutibile attendibilità al documento di programmazione finanziaria ai fini dei suoi equilibri effettivi, dall'altro costringe l'ente a ricondurre la spesa corrente alla sua effettiva potenzialità: **non sarà più possibile spendere più di quanto si realizzi.**

Invero, l'elasticità concessa dal legislatore nella fase transitoria (2015-2019), in ordine alla misura dell'accantonamento da iscrivere a preventivo per fronteggiare i crediti di dubbia esigibilità riportati nella competenza, potrebbe compromettere gli equilibri effettivi di bilancio appena ritrovati. Sarebbe quindi principio di sana gestione, ove le condizioni finanziarie lo consentissero, accantonare quote maggiori rispetto al minimo previsto, soprattutto se fosse prevedibile una flessione di entrate nei bilanci futuri capaci di assorbire le differenze trasferite in avanti.

Le previsioni di cassa dovranno tener conto delle date effettive degli introiti iscritti a competenza (e incidentalmente a residui), ed essere opportunamente decurtate della parte inesigibile in modo da rappresentare compiutamente, e con elevata attendibilità, il flusso di entrata presumibile. Proprio la presa di coscienza della differenza, talvolta anche sostanziosa, tra le entrate iscritte a competenza ed il loro grado di realizzazione, deve indurre amministratori e dipendenti pubblici a rivedere i loro comportamenti e a concentrarsi sul miglioramento della riscossione in termini di velocità e di rendimento: soltanto la tempestività e l'accuratezza delle riscossioni potranno garantire una regolarità dei flussi finanziari e il mantenimento dei livelli di qualità e quantità dei servizi oggi resi. Se finora gli enti locali hanno speso più dei loro mezzi o hanno speso in virtù di entrate che potevano certamente iscrivere, benché scarsamente esigibili, d'ora in poi ciò non sarà più possibile, sempreché sia mantenuta una posizione di sostanziale coerenza. Queste restrizioni, però, impegneranno più che mai amministratori e funzionari a incrementare il grado di riscossione, ripulendo ruoli e liste di carico di partite insussistenti, intensificando i controlli sulle quote inesigibili e sulle attività affidate ai riscuotitori, rideterminando in maniera seria e concreta tariffe e contribuzioni, tenendo conto, peraltro, del costo sociale connesso alle situazioni di particolare indigenza. La riuscita della riforma dipende soprattutto dalla consapevolezza da parte degli amministratori e funzionari degli enti territoriali di un necessario controllo dell'equilibrio reale di cassa nel corso della gestione. La presenza nell'Ente di disavanzi da ripianare nei prossimi trent'anni costituisce il sintomo evidente di una deficitarietà strutturale che, giocoforza, finirà per rallentare ulteriormente i tempi di pagamento, anche mantenendo al massimo le anticipazioni di tesoreria di cui all'art. 222 del TUEL.

La corretta partenza della nuova contabilità presuppone, altresì, una puntuale ricostruzione del fondo di cassa al 31 dicembre 2014 suddiviso tra fondi vincolati e fondi liberi. L'abuso che si è fatto del ricorso all'utilizzo in termini di cassa dei fondi a destinazione vincolata per il pagamento delle spese correnti, senza una corretta contabilizzazione in evidenze extracontabili tenute dall'ente e dal suo tesoriere, trova la sua cartina di tornasole in residui passivi di parte capitale non controbilanciati da altrettanti residui attivi iscritti ai titoli IV e V dell'entrata. La tematica assume un ruolo fondamentale nel contesto del riaccertamento straordinario dei residui ed impone la ricostruzione attendibile delle partite debitorie da finanziare con entrate già riscosse e assorbite nella cassa (senza provvedere alla loro ricostituzione con i primi introiti non soggetti a vincolo).

Proprio nell'ottica di una ricostruzione fedele della contabilità ed in una ripartenza che tenda sempre più a garantire permanenti equilibri complessivi di bilancio, tanto nella competenza quanto nella cassa, si impone che l'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi non si risolva in un mero adempimento. Infatti, con il coinvolgimento di tutti i funzionari dell'ente, devono essere individuati correttamente i crediti e i debiti e verificate le ragioni del loro mantenimento a residui, limitatamente a quelli scaduti, ovvero della loro cancellazione e successiva reimputazione nei bilanci futuri in base alla loro effettiva scadenza.

7. Programmazione e gestione di cassa

A partire dal 2016 tutti gli enti territoriali sono chiamati a definire le previsioni di bilancio (di entrata e di spesa) in termini sia di competenza che di cassa. Si copre finalmente un *gap* culturale che in passato aveva determinato una discrasia tra i due profili della gestione.

Con l'applicazione della c.d. competenza rafforzata il legislatore intende infatti avvicinare – con la valorizzazione dell'esigibilità delle obbligazioni giuridiche – i due momenti della gestione.

Un'adeguata previsione di cassa richiede l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche. Essi dovranno ispirarsi ai principi di veridicità, di attendibilità, di congruità e di prudenza, al fine di rendere credibili le autorizzazioni di spesa in termini di cassa.

Col nuovo principio della competenza finanziaria "realizzativa", gli accertamenti e gli impegni imputati all'esercizio di riferimento formano esclusivamente crediti e debiti scaduti e l'evenienza che alla fine dell'anno si trasformino in residui è ipotesi assai circoscritta e temporalmente limitata.

Nel limitare correttamente gli accertamenti di competenza ai soli crediti esigibili nell'esercizio, la formazione di residui attivi risulterà fisiologica e sarà pressoché circoscritta alle sole ipotesi contemplate dal principio applicato della contabilità finanziaria potenziata.

Gli stanziamenti di spesa di competenza devono riflettere strettamente le provviste finanziarie necessarie a garantire lo svolgimento delle attività e gli interventi programmati che daranno luogo ad obbligazioni esigibili negli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

Un impegno conservato a residuo equivale a un debito scaduto e, come tale, deve tendenzialmente trovare esito in tempi utili ad evitare l'insorgenza di ulteriori oneri finanziari. Un residuo passivo risalente a un anno o oltre è indicativo di una patologia, che richiede una attenta disamina delle ragioni che ne sono alla base. La permanenza anomala di somme su una singola posta di bilancio può riferirsi, ad esempio, ad un debito controverso, mentre la larga diffusione del fenomeno può testimoniare uno stato di carenza di risorse finanziarie.

In sostanza, la previsione di cassa, già nel 2016, costituisce un elemento chiave del bilancio che va determinata sulla base dei postulati di veridicità e attendibilità sopra enunciati, calcolando, per ciascuna entrata, l'ammontare che presumibilmente si potrà riscuotere. Se un'entrata presenta un certo grado d'inesigibilità, la previsione di cassa non potrà mai eccedere quanto mediamente si è riscosso negli ultimi esercizi.

Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa, cioè le autorizzazioni al materiale pagamento per singola unità elementare del bilancio o del PEG.

Si rende necessario, pertanto, eseguire previsioni di entrata attendibili e coerenti al fine di determinare il limite autorizzatorio effettivo entro il quale il titolare del potere di spesa può disporre *ex novo* sull'esercizio corrente.

Ad accrescere la complessiva efficienza del "sistema di cassa" finora illustrato concorrono le disposizioni in materia contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78/2009 relativo alla tempestività dei pagamenti e trasfuso nell'art. 56, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 per le Regioni, e nell'art. 183, comma 8 del TUEL, per gli Enti locali, nonché il rilievo posto al monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni nonché al rispetto dei tempi di

pagamento (cfr. articoli 27, 35 e 41 del d.l. n. 66/2014), tema peraltro oggetto di precedenti disposizioni non ancora pienamente osservate (d.lgs. n. 231/2002).

Ne deriva che la previsione di cassa di fatto viene a costituire il vero limite entro il quale possono disporsi spese, senza incorrere nelle responsabilità disciplinari, amministrative e contabili in capo al funzionario che adotta la determina di spesa e che non abbia accertato di poter tempestivamente onorare il debito.

In definitiva, si raccomanda di iscrivere nel bilancio 2016 previsioni di cassa in entrata e spesa caratterizzate da veridicità, attendibilità e coerenza e di tener conto che l'Organo consiliare dovrà deliberare gli stanziamenti di cassa con la consapevolezza che essi costituiranno, per il funzionario deputato alla spesa, vero limite autorizzatorio, anche a prescindere da maggiori disponibilità sugli stanziamenti di competenza che, se impegnate, potrebbero generare nuove obbligazioni che scadranno nell'esercizio in corso e non potranno essere pagate per insufficiente autorizzazione di cassa.

Deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR

LINEE DI INDIRIZZO PER LA RELAZIONE DEI REVISORI DEI CONTI DEI COMUNI, DELLE CITTA' METROPOLITANE E DELLE PROVINCE SUI BILANCI DI PREVISIONE 2017-2019 PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1 COMMA 166 E SEGUENTI DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005 N. 266.

....

Particolare attenzione, inoltre, deve essere riservata agli equilibri di cassa, affinché, in un dato istante e in proiezione al 31 dicembre dell'anno, l'Ente disponga sempre di un fondo cassa finale presunto positivo, dato dalla somma del fondo cassa iniziale e delle entrate incassate/incassabili in conto competenza e in conto residui, detratte le spese pagate/pagabili in conto competenza e in conto residui il fondo di riserva di cassa. All'interno del fondo di cassa occorre tenere distinta la quota vincolata, per la quale si richiama la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 31/2015.

In caso di utilizzo dell'anticipo di tesoreria di cui all'art. 222 TUEL, si raccomanda la verifica delle condizioni per la puntuale restituzione o l'individuazione di un tempestivo piano di rientro, agendo anche sulla competenza.

7. Programmazione e gestione di cassa

La rigidità dei bilanci richiede attente riflessioni circa il grado di realizzazione delle entrate previste in bilancio sia in conto competenza sia in conto residui, tenuto conto dell'inesigibilità registrata negli ultimi esercizi e considerata ai fini della corretta determinazione del FCDE. Di conseguenza, è necessaria una ponderata allocazione delle autorizzazioni di cassa dal lato della spesa. Ambito che l'ordinamento ha presidiato adeguatamente, attribuendo il coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria al responsabile del servizio finanziario, con il concorso, su un piano di pari responsabilità (per i rispettivi profili di competenza), dei responsabili dei servizi (art. 153 TUEL).

Un'adeguata previsione di cassa richiede l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche. Essi dovranno ispirarsi ai principi di veridicità, di attendibilità, di congruità e di prudenza, al fine di rendere credibili le autorizzazioni di spesa in termini di cassa. Con l'applicazione della competenza potenziata il legislatore intende infatti avvicinare – con la valorizzazione dell'esigibilità delle obbligazioni giuridiche – i due momenti della gestione.

Gli stanziamenti di spesa di competenza devono riflettere strettamente le provviste finanziarie necessarie a garantire lo svolgimento delle attività e gli interventi programmati che daranno luogo ad obbligazioni esigibili negli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

Un impegno conservato a residuo, generalmente, equivale a un debito scaduto e, come tale, deve tendenzialmente trovare esito in tempi utili a evitare l'insorgenza di ulteriori oneri finanziari. Un residuo passivo risalente a un anno o oltre è indicativo di una patologia, che richiede una attenta disamina delle ragioni che ne sono alla base. La permanenza anomala di somme su una singola posta di bilancio può essere correlata ad un debito controverso o temporaneamente "congelato" per l'assenza della regolarità contributiva o fiscale, mentre la larga diffusione del fenomeno è sintomatica di uno stato di carenza di risorse finanziarie.

In sostanza, la previsione di cassa costituisce un elemento chiave del bilancio che va determinata sulla base dei postulati sopra enunciati, calcolando, per ciascuna entrata, l'ammontare che presumibilmente si potrà riscuotere. Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa, cioè le autorizzazioni al materiale pagamento per singola unità elementare del bilancio o del PEG.

Si rende necessario, pertanto, eseguire previsioni di entrata attendibili e coerenti al fine di determinare il limite autorizzatorio effettivo entro il quale il titolare del potere di spesa può disporre *ex novo* sull'esercizio corrente.

A mente dell'art. 162, comma 6 del TUEL, il pareggio complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo e del recupero del disavanzo di amministrazione, deve garantire un fondo di cassa finale non negativo. La concreta declinazione di tale postulato presuppone che il totale dei pagamenti venga bilanciato, al più, dalla sommatoria del fondo di cassa iniziale e del totale delle riscossioni. L'eventuale esubero di tale sommatoria costituirà il fondo di riserva di cassa.

Per contro, il bilancio non può presentare stanziamenti di cassa maggiori della somma degli stanziamenti di residui e di competenza, mentre l'avanzo ed il disavanzo, i fondi pluriennali vincolati di entrata e di spesa nonché tutti i capitoli appartenenti alla missione 20 (fondi ed accantonamenti), non possono contenere previsioni di cassa.

Fa eccezione il fondo di riserva di cassa la cui previsione (di sola cassa) deve risultare coerente e congrua con quella dei singoli flussi di cassa di entrata e spesa. La sua sussistenza è incompatibile con la contemporanea previsione del ricorso all'anticipazione di tesoreria o all'utilizzo in termini di cassa di entrate a specifica destinazione non reintegrate entro l'esercizio. Infatti, l'obbligo di garantire un fondo di cassa finale non negativo va interpretato in senso "sostanziale" e non puramente formale, per cui gli Enti che a fine esercizio non avessero reintegrato tutte le entrate vincolate utilizzate temporaneamente per le spese correnti, o non avessero restituito tutta l'anticipazione di tesoreria concessa, devono considerarsi in squilibrio di cassa.

Ad accrescere la complessiva efficienza del "sistema di cassa" finora illustrato concorrono le disposizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78/2009, relative alla tempestività dei pagamenti, trasfuse nell'art. 56, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 per le Regioni e nell'art. 183, comma 8 del TUEL, per gli Enti locali, unitamente al costante monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni finalizzato alla verifica del rispetto dei tempi di pagamento (cfr. le misure previste dagli articoli 27, 35 e 41 del d.l. n. 66/2014, in coerenza con il quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 231/2002).

Ne deriva che la previsione di cassa di fatto viene a costituire il vero limite entro il quale possono disporsi spese, senza incorrere nelle responsabilità disciplinari, amministrative e contabili in capo al funzionario che adotta la determina di spesa e che non abbia accertato di poter tempestivamente onorare il debito.

L'Organo consiliare dovrà deliberare gli stanziamenti di cassa con la consapevolezza che essi costituiranno, per il funzionario deputato alla spesa, vero limite autorizzatorio, anche a prescindere da maggiori disponibilità sugli stanziamenti di competenza che, se impegnate, potrebbero generare nuove obbligazioni che scadranno nell'esercizio in corso e non potranno essere pagate per insufficiente autorizzazione di cassa.

LINEE GUIDA PER LA RELAZIONE DEI REVISORI DEI CONTI DEI COMUNI, DELLE CITTA' METROPOLITANE E DELLE PROVINCE SUI BILANCI DI PREVISIONE 2019-2021 PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1 COMMA 166 E SEGUENTI DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005 N. 266.

3.2. Le verifiche in materia di tempestività dei pagamenti rimesse all'organo di revisione dell'ente locale

Dal quadro normativo sopra tracciato emerge il ruolo centrale degli organi di revisione degli enti locali nel presidio sull'effettivo rispetto delle regole relative al pagamento dei debiti commerciali nel quadro, più ampio, delle misure funzionali a garantire la corretta gestione della cassa e l'attendibilità delle relative previsioni.

Compete, anzitutto, ai revisori verificare l'avvenuta adozione, da parte dell'ente locale, di misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, e ciò sia sotto il profilo della corretta gestione dei capitoli di spesa, che dell'allineamento dei pagamenti con gli stanziamenti di cassa, fornendo appositi chiarimenti in caso di riscontro negativo.

Parimenti, l'organo di revisione economico-finanziaria è chiamato a vigilare sul rispetto dell'obbligo previsto dall'articolo 183, comma 8 del TUEL secondo cui, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il responsabile della spesa il quale adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente la compatibilità del programma dei conseguenti pagamenti con i relativi stanziamenti di cassa e con i vincoli di finanza pubblica, sotto pena di responsabilità disciplinare ed amministrativa.

L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica, altresì, che, in caso di superamento dei predetti termini, siano state rappresentate dall'ente le misure organizzative adottate o previste per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge, dandone atto nella propria relazione.

Alla luce di quanto sopra, nel rinnovato quadro normativo sopra delineato, l'organo di revisione è chiamato a verificare l'attuazione, da parte dell'ente, delle misure sui pagamenti previste dalla legge n. 145/2018, quali quelle relative alla circostanza che l'ente abbia provveduto correttamente a quantificare il debito commerciale scaduto al 31.12.2018, ai sensi e per gli effetti del predetto comma 859, oggetto di pubblicazione ex art. 33 del d.lgs. n. 33/2013.

Le numerose funzioni intestate all'organo di revisione dall'art. 239 TUEL in tema di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica dell'ente locale rendono giustificata una complessiva opera di verifica dell'adeguatezza della gestione di cassa a rendere effettiva l'osservanza dei predetti adempimenti.

LINEE DI INDIRIZZO PER LA RELAZIONE DEI REVISORI DEI CONTI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DELLE PROVINCE SUI BILANCI DI PREVISIONE 2021-2023 PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1 COMMA 166 E SEGUENTI DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005 N. 266

2. Previsioni di cassa - Tempi di pagamento e fondo garanzia debiti commerciali

L'obbligo di formare le previsioni di cassa per la prima annualità di bilancio degli enti locali è stato reintrodotta dopo la riforma recata dal d.lgs. n. 118/2011; si tratta di un adempimento rilevante e non meramente formale.

Il rispetto di tale norma non può essere assolto attraverso semplificazioni computistiche, quale la semplice sommatoria dei residui alla competenza, in quanto ciò disattenderebbe i postulati di veridicità e attendibilità, presupponendo la certa realizzazione di tutti i crediti e di tutti i debiti nella prima annualità del bilancio. Inoltre, non sarebbe rilevabile il parametro di deficitarietà afferente «l'incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente». Nelle precedenti delibere di orientamento (in particolare, la n. 9/2016 e la n. 24/2016) della Sezione delle autonomie sono state fornite indicazioni al riguardo.

A tal proposito, anche il punto 9.4 del Principio applicato concernente la programmazione di bilancio - Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, dedicato alla struttura del bilancio di previsione finanziario - precisa che «Se tutte le entrate e le spese esigibili fossero effettivamente riscosse e pagate nell'esercizio, le previsioni di cassa del bilancio annuale dovrebbero corrispondere alle previsioni di competenza e non si dovrebbero formare residui attivi e passivi. Considerato che le obbligazioni scadute possono non essere riscosse e pagate, a causa di ritardi nell'esecuzione di quanto dovuto, gli stanziamenti di competenza possono essere diversi dagli stanziamenti di cassa. Gli stanziamenti di cassa comprendono le previsioni di riscossioni e pagamenti in c/residui e sono elaborate in considerazione dei presumibili ritardi nella riscossione e nei pagamenti delle obbligazioni già esigibili».

Lo stesso Principio richiede che l'analisi strategica contenga l'approfondimento «degli equilibri della situazione corrente e generale del bilancio ed i relativi equilibri in termini di cassa» (punto 8.1, n. 1, lett. i) e la Sezione operativa deve contenere, per ogni programma, «La stima dei fabbisogni espressi in termini sia di competenza, sia di cassa, al fine del relativo finanziamento in coerenza con i vincoli di finanza pubblica» (punto 8.2, Parte 2, quinto capoverso, terzo puntatore).

Le previsioni di cassa delle entrate vanno circoscritte, limitatamente ai crediti (tanto a residui, quanto a competenza) che si prevede verranno riscossi nell'esercizio di competenza, tenendo conto della media delle riscossioni degli ultimi anni, in modo da rappresentare compiutamente, e con elevata attendibilità, il flusso di entrata presumibile.

La previsione di cassa delle entrate che presentano un certo grado d'inesigibilità non dovrà eccedere la media delle riscossioni degli ultimi esercizi.

Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa, cioè le autorizzazioni al pagamento per singola unità elementare del bilancio o del Piano esecutivo di gestione (PEG), in modo da garantire un perfetto equilibrio tra flussi di entrata e di spesa; considerato che le previsioni di uscita non possono eccedere le previsioni di entrata, fatto salvo il ricorso al fondo di riserva di cassa, ove ne ricorrano i presupposti ed entro i limiti stabiliti dalla legge. Ciò conferisce attendibilità al documento di programmazione finanziaria a tutela degli equilibri effettivi, imponendo all'ente di ricondurre la spesa corrente alla sua effettiva potenzialità, evitando di spendere più di quanto si realizzi.

Ai fini della corretta determinazione del fondo di cassa andrà operata la distinzione tra entrate libere ed entrate vincolate, sia di parte corrente che di parte capitale. Tale ripartizione è operata all'inizio dell'esercizio con la determinazione del Responsabile del Servizio Finanziario, da comunicarsi formalmente al tesoriere, che

definisce l'importo della cassa vincolata al primo gennaio di ciascun anno in ossequio dell'obbligo contenuto al punto 10.6 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Nel corso della gestione, ai sensi dell'art. 209, co. 3-*bis*, del TUEL, il tesoriere terrà contabilmente distinti gli incassi da entrate vincolate ed i prelievi di tali risorse, mentre l'ente, ai sensi dell'art. 180, co. 3, lett. d) del medesimo decreto, indicherà al tesoriere, negli ordinativi d'incasso, l'eventuale natura vincolata delle entrate.

I controlli dell'organo di revisione sugli effettivi equilibri di cassa, nel corso della gestione, devono estendersi ai rapporti tra ente e tesoriere, da svolgersi in coerenza con l'art. 195 del TUEL che disciplina le modalità di utilizzo, in termini di cassa, dei fondi vincolati. In tale contesto deve essere garantita la provvista finanziaria necessaria a colmare la temporanea esigenza di liquidità scaturente dallo sfasamento temporale tra i flussi di entrata e quelli di spesa (cfr. C. Cost. n. 188/2014), insieme al ricorso alle anticipazioni di tesoreria, disciplinate dal successivo art. 222 del medesimo decreto.

La reiterabilità delle richieste ed il limite quantitativo sono fattori che incidono sulla regolarità della gestione (cfr. delibera di questa Sezione n. 23/2014/QMIG), infatti, se considerato adeguatamente, si impedisce di autorizzare spese, di fatto, prive di copertura finanziaria effettiva.

L'impiego di detti strumenti di liquidità momentanea non deve, infatti, comportare effetti espansivi della spesa di competenza e non rappresentare il sintomo di un cronico deficit di cassa dipendente dalla sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità.

In tal modo, le previsioni di cassa contenute nella parte "spesa" del bilancio avranno l'effetto di limitare anche la spesa di competenza, costituendo un preciso riferimento autorizzatorio per il responsabile del procedimento allorché adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa.

L'art. 183, co. 8, del TUEL (norma già presente nel predetto art. 9, d.l. n. 78/2009), al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, prevede «l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio» e con le regole di finanza pubblica (pareggio di bilancio). Si tratta di una circostanza da attestare nel corpo della determina di spesa.

La corretta definizione delle previsioni di cassa concorre all'obiettivo di garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti da realizzarsi anche utilizzando le misure organizzative previste dall'art. 9, d.l. n. 78/2009 ed evitare il pagamento d'interessi di mora, nonché per la verifica della sussistenza dell'obbligo della costituzione di apposito accantonamento in bilancio del fondo garanzia dei debiti commerciali contemplata dall'art. 1, co. 859, legge 30 dicembre 2018, n. 145 imposto agli enti che, nell'anno precedente, presentano un valore oltre soglia dell'indicatore di ritardo dei pagamenti e non hanno ridotto lo *stock* di debito commerciale.

L'obiettivo di favorire il pagamento tempestivo e completo dei debiti commerciali costituisce, già da alcuni anni, una priorità della politica economica del Paese, puntando al graduale riallineamento della cassa alla competenza. Per favorire il pagamento dei debiti commerciali esigibili al 31.12 2019, nonché i debiti fuori bilancio, previamente riconosciuti e l'estinzione delle anticipazioni "brevi" previste dalla legge di bilancio 2020, sono stati destinati ulteriori stanziamenti (art. 116, d.l. 34/2020) di 8 md per gli enti locali. Gli uffici di ragioneria e gli organi di revisione devono verificare gli effetti dell'utilizzo della liquidità sulla situazione debitoria, accertando che il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili avvenga nei trenta giorni successivi all'erogazione. È anche da verificare l'allineamento delle risultanze contabili dell'ente con la banca dati della piattaforma di certificazione dei crediti. Lo scopo delle anticipazioni di liquidità è quello di consentire il pagamento di spese già fornite di copertura in bilancio, pertanto in sede di riaccertamento è necessario verificare se permanga l'esigibilità dei crediti "incagliati" che hanno reso necessaria l'anticipazione di liquidità, ovvero sussistano i presupposti per la cancellazione. Tale riscontro è necessario per verificare gli effetti della

cancellazione dei residui passivi, evitando conseguenze improprie sul risultato di amministrazione che ne risulta migliorato. Al riguardo è anche da considerare il fatto che la quota del risultato accantonata nel FAL è applicabile anche dagli enti in disavanzo d'amministrazione, secondo l'espressa previsione dell'art. 116, d.l. n. 34/2020. In definitiva una non corretta sequenza degli adempimenti fin qui considerati potrebbe provocare un "vulnus" nella costruzione degli equilibri nel bilancio di previsione.

DELIBERAZIONE N. 2/SEZAUT/2022/INPR

LINEE GUIDA PER LA RELAZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEI COMUNI, DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DELLE PROVINCE, SUL BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024, PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 166 E SEGUENTI DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005 N. 266

4. Cassa

Come questa Sezione ha già avuto modo di rilevare nelle precedenti deliberazioni di orientamento, da ultimo la sopra citata deliberazione n. 2/2021/INPR, l'obbligo di formare le previsioni di cassa non può essere assolto attraverso la semplice sommatoria dei residui presunti con le previsioni di competenza, in quanto ciò disattenderebbe i postulati di veridicità e attendibilità, presupponendo la certa realizzazione di tutti i crediti e di tutti i debiti nella prima annualità del bilancio.

Le previsioni di cassa delle entrate vanno quindi parametrize in relazione ai crediti (tanto per i residui, che per la competenza) che si prevede verranno riscossi nell'esercizio, tenendo conto della media delle riscossioni degli ultimi anni, in modo da rappresentare compiutamente e con elevata attendibilità, il flusso di entrata presumibile.

La previsione di cassa delle entrate correnti che presentano un certo grado d'inesigibilità non dovrà eccedere la media delle riscossioni degli ultimi esercizi e andrà tenuto in debito conto l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Le previsioni di cassa per le entrate da contributi in conto capitale e da ricorso all'indebitamento devono invece dimostrarsi coerenti con le previsioni delle correlate spese del titolo II finanziate dalle medesime entrate, senza generare un fittizio *surplus* di entrata vincolata, con il conseguente incremento delle previsioni di cassa della spesa corrente.

Le stesse previsioni di cassa per la spesa del titolo 2° devono tener conto dei cronoprogrammi dei singoli interventi e delle correlate imputazioni agli esercizi successivi.

Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa, cioè le autorizzazioni al pagamento per singola unità elementare del bilancio o del Piano esecutivo di gestione (PEG), in modo da garantire un perfetto equilibrio tra flussi di entrata e di spesa, considerato che le previsioni di uscita non possono eccedere le previsioni di entrata, fatto salvo il ricorso al fondo di riserva di cassa, ove ne ricorrano i presupposti ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

La corretta definizione delle previsioni di cassa concorre tra l'altro al perseguimento dell'obiettivo di garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Incide inoltre sulla costituzione e quantificazione dell'accantonamento del fondo garanzia dei debiti commerciali contemplata dall'art. 1, co. 859, legge 30 dicembre 2018, n. 145, imposto agli enti che, nell'anno precedente, presentano un valore oltre soglia dell'indicatore di ritardo dei pagamenti e non hanno ridotto lo *stock* di debito commerciale.

L'obiettivo di favorire il pagamento tempestivo e completo dei debiti commerciali costituisce d'altra parte una priorità della politica economica del Paese, e rappresenta uno degli obiettivi di convergenza assegnati dall'Unione europea all'Italia.

In quest'ottica i singoli dirigenti o responsabili dei servizi devono partecipare all'elaborazione delle proposte di previsione autorizzatorie di cassa e al programma dei pagamenti al fine di evitare che nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi nonché la maturazione di interessi moratori.

Si richiama inoltre l'attenzione sul disposto dell'art. 209, co. 3-*bis*, TUEL, a norma del quale nel corso della gestione, il tesoriere tiene distinti contabilmente gli incassi da entrate vincolate ed i prelievi di tali risorse; allo stesso tempo l'ente, ai sensi dell'art. 180, co. 3, lett. d) del medesimo decreto, indica al tesoriere, negli ordinativi d'incasso, l'eventuale natura vincolata delle entrate.

I controlli dell'organo di revisione sugli effettivi equilibri di cassa, nel corso della gestione, devono quindi estendersi ai rapporti tra ente e tesoriere, con particolare riguardo al rispetto del combinato disposto degli artt. 195 e 222 del TUEL.

Solo il rispetto delle norme e dei principi che presiedono al corretto stanziamento dei flussi di liquidità di entrata e di uscita consente che le previsioni di cassa contenute nella parte "spesa" del bilancio rappresentino un reale riferimento autorizzatorio per i responsabili dei procedimenti nell'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa.

Da ultimo, i controlli dell'Organo di revisione devono estendersi alla verifica che tutte le entrate, siano esse di natura tributaria o patrimoniale, affidate in gestione ai soggetti di cui all'art. 52, co. 5, lettera b), numeri 1), 2) e 4 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, affluiscono direttamente alla tesoreria dell'ente, giusto quanto disposto dall'art. 1, co. 786, della legge 27 dicembre 2019, n.160 (legge di bilancio 2020).

Andrà in particolare accertato, ove non si sia già adempiuto, che i contratti in corso alla data del 1° gennaio 2020, stipulati con i soggetti di cui all'art. 52, co. 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, siano stati adeguati, entro il 31 dicembre 2020, alle disposizioni di cui ai commi da 784 a 814 e, in particolare, che siano state escluse le attività di incasso diretto da parte dei soggetti privati - di cui all'art. 52, co. 5, lettera b), numeri 1), 2) e 3) del predetto decreto legislativo n. 446/1997 - affidatari, anche disgiuntamente, delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate di natura tributaria o patrimoniale.

DELIBERAZIONE N. 7/SEZAUT/2024/INPR

LINEE GUIDA PER LA RELAZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA DEI COMUNI, DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DELLE PROVINCE, SUL BILANCIO DI PREVISIONE 2024-2026, PER L'ATTUAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 166 E SEGUENTI DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2005 N. 266

4. Cassa

Il conseguimento degli specifici obiettivi di performance in termini di tempo medio di pagamento e tempo medio di ritardo - da ultimo previsti dalla riforma n. 1.11 del PNRR "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie" - ha tradizionalmente rappresentato uno degli aspetti di maggior attenzione riservato dalla Sezione nella predisposizione degli schemi di questionario sui bilanci preventivi e consuntivi.

In quest'ottica, nel richiamare l'obbligo delle previsioni di cassa con riferimento al primo esercizio del bilancio di previsione ed il loro carattere autorizzatorio, va ribadito come il principale strumento per garantire all'ente la liquidità necessaria a far fronte ai pagamenti, risieda nel rispetto dei principi di attendibilità e veridicità

nella formazione delle previsioni stesse. Come per le passate edizioni, si è ritenuto di inserire quesiti volti ad intercettare la più volte stigmatizzata aritmetica parametrizzazione delle previsioni di cassa all'ammontare delle entrate e delle spese di competenza e da residui sull'erroneo presupposto che tutti i crediti e tutti i debiti vengano rispettivamente riscossi e pagati.

Le previsioni di cassa delle entrate vanno infatti rapportate in relazione ai crediti (tanto per i residui, che per la competenza) che si prevede verranno riscossi nell'esercizio, tenendo conto della media delle riscossioni degli ultimi anni, in modo da rappresentare compiutamente e con elevata attendibilità, il flusso di entrata presumibile. La previsione di cassa delle entrate correnti che presentano un certo grado d'inesigibilità non dovrà eccedere la media delle riscossioni degli ultimi esercizi e andrà tenuto in debito conto l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Le previsioni di cassa per le entrate da contributi in conto capitale e da ricorso all'indebitamento devono invece dimostrarsi coerenti con le previsioni delle correlate spese del titolo II finanziate dalle medesime entrate, senza generare un fittizio surplus di entrata vincolata, con il conseguente incremento delle previsioni di cassa della spesa corrente.

Le stesse previsioni di cassa per la spesa del titolo 2° devono tener conto dei cronoprogrammi dei singoli interventi e delle correlate imputazioni agli esercizi successivi.

Il gettito delle entrate che si presume di riscuotere andrà sommato alla giacenza iniziale di cassa e su tale sommatoria si potranno determinare le previsioni di cassa per la spesa, cioè le autorizzazioni al pagamento per singola unità elementare del bilancio o del Piano esecutivo di gestione (PEG), in modo da garantire un perfetto equilibrio tra flussi di entrata e di spesa, considerato che le previsioni di uscita non possono eccedere le previsioni di entrata, fatto salvo il ricorso al fondo di riserva di cassa, ove ne ricorrano i presupposti ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

Si ricorda infine che con la riforma della contabilità armonizzata, è sussistente l'obbligo, per il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa (art. 183 comma 8 TUEL).

In linea con quanto tradizionalmente sostenuto va poi ricordato che il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri del 25 luglio 2023 ha modificato il paragrafo 9.3.1 del Principio contabile della programmazione allegato al d.lgs. n. 118/2011 ribadendo il ruolo dei dirigenti o responsabili dei servizi anche per l'elaborazione delle previsioni autorizzatorie di cassa, al fine di evitare che nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, nonché la maturazione di interessi moratori.

Un'adeguata previsione di cassa richiede l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche.

Solo il rispetto delle norme e dei principi che presiedono al corretto stanziamento dei flussi di liquidità di entrata e di uscita consente che le previsioni di cassa contenute nella parte "spesa" del bilancio rappresentino un reale riferimento autorizzatorio per i responsabili dei procedimenti nell'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa.

Si richiama inoltre l'attenzione sul disposto dell'art. 209, co. 3-bis, TUEL, a norma del quale nel corso della gestione, il tesoriere tiene distinti contabilmente gli incassi da entrate vincolate ed i prelievi di tali risorse; allo stesso tempo l'ente, ai sensi dell'art. 180, co. 3, lett. d) del medesimo decreto, indica al tesoriere, negli ordinativi d'incasso, l'eventuale natura vincolata delle entrate.

I controlli dell'organo di revisione sugli effettivi equilibri di cassa, nel corso della gestione, devono quindi estendersi ai rapporti tra ente e tesoriere, con particolare riguardo al rispetto dell'art. 195 del TUEL, accertando che l'Ente si sia dotato di scritture contabili atte a determinare, in ogni momento, l'entità della giacenza della cassa vincolata per rendere possibile la conciliazione con la cassa vincolata del tesoriere.

SEZIONE DELLE AUTONOMIE DELIBERA N. 8/2024/INPR Questionario rendiconto

Domanda 20

L'Organo di revisione ha verificato che l'Ente abbia alimentato correttamente la piattaforma dei crediti commerciali (PCC) con particolare riguardo alla:

- tempestiva registrazione delle informazioni di pagamento
- comunicazione degli importi di fatture che devono essere considerati sospesi e di quelli non liquidabili
- comunicazione della corretta data di scadenza delle fatture che, in ogni caso, non può superare i 60 giorni

Domanda 21

L'Ente, ai sensi dell'art. 41, co. 1, d.l. n. 66/2014, ha allegato al rendiconto un prospetto attestante l'importo dei pagamenti, relativi a transazioni commerciali, effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33, d.lgs. n.33/2013?

Domanda 22

L'Ente ha assegnato gli obiettivi annuali sui termini di pagamento delle fatture commerciali a tutti i dirigenti responsabili, nonché a quelli apicali delle rispettive strutture, con integrazione dei rispettivi contratti individuali tali per cui in caso di non rispetto dei tempi di pagamento sia prevista l'applicazione di una penalità sulla retribuzione di risultato, per una quota della stessa avente un peso non inferiore al 30 per cento?

OBBLIGO 2025 PIANO ANNUALE FLUSSI DI CASSA

DECRETO-LEGGE 19 ottobre 2024, n. 155

Misure urgenti in materia economica e fiscale e in favore degli enti territoriali.

Art. 6 Disposizioni in materia di PNRR

1. Al fine di rafforzare le misure già previste per la **riduzione dei tempi di pagamento**, dando attuazione alla milestone M1C1-72-bis del PNRR, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, **adottano entro il 28 febbraio di ciascun anno, un piano annuale dei flussi di cassa**, contenente un cronoprogramma dei pagamenti e degli incassi relativi all'esercizio di riferimento. Il piano annuale dei flussi di cassa è redatto sulla base dei modelli resi disponibili sul sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. 2. Il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica che sia predisposto il piano di cassa di cui al comma 1.