

La programmazione : gli accantonamenti di bilancio

22 aprile 2026

Maria Di Vita

AGENDA

- **FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI**
- **FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'**
- **FONDO CONTENZIOSO**

AGENDA

Perché:

- Nei controlli della corte di regolarità finanziaria e contabile ex legge 266/2005 e art. 148 bis TUEL criticità riscontrate riguardano congruità accantonamenti;
- Accantonamenti non congrui possono pregiudicare gli equilibri finanziari dell'ente;
- L'esame di questi accantonamenti può fare emergere anche disfunzioni su diversi profili gestionali (tempestività pagamenti, capacità riscossione, gestione contenzioso)



CORTE DEI CONTI



FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- Il rispetto della tempestività dei pagamenti risponde ad uno specifico obbligo di legge previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, con cui attuata alla direttiva n. 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali;
- Per le pubbliche amministrazioni, salvo eccezioni legate alla natura particolare del contratto, il termine di pagamento è di **30 giorni** (fanno eccezioni le PA che prestano assistenza in materia sanitaria per cui il termine è di 60 giorni)

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- TUEL art. 183, comma 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»*

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- Una delle riforme abilitanti del PNRR, la “*M1C1 - Riforma 1.11: Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*” ha l’obiettivo scopo di garantire il pieno rispetto delle scadenze previste per l’adempimento delle obbligazioni commerciali.
- L’art. 4 bis del D.L. 13/2023 prevede che siano assegnati ai dirigenti responsabili dei pagamenti e ai dirigenti apicali 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.

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

Controlli Corte su enti locali



carenze di
liquidità

Frequenti ritardi termini di
pagamento

Disfunzioni
organizzative

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

art. 1, commi 859 e ss., l. n. 145/2018, a partire dall'anno 2021, le amministrazioni pubbliche, diverse dalle amministrazioni dello Stato e dagli Enti del Servizio sanitario nazionale, che non abbiano garantito, **alla fine dell'esercizio precedente**

- 1) una riduzione di almeno il 10 per cento dell'ammontare dei debiti commerciali residui, rispetto a quello del penultimo esercizio
 - 2) che abbiano registrato ritardi nei pagamenti, anche di un solo giorno.
- sono tenute, entro il **28 febbraio** a costituire nel bilancio di previsione **un Fondo garanzia debiti commerciali**.

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- L'accantonamento varia in ragione del ritardo registrato, e va dall'1 al **5 per cento degli stanziamenti di bilancio riguardanti la spesa per acquisti di beni e servizi** (con esclusione degli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione)

- a) 5%, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- b) al 3%, per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- c) al 2%, per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- d) all'1% per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- **RATIO DELL'ISTITUTO**
- la costituzione del Fondo di garanzia non è legata ad un evento futuro e incerto ma ad un evento certo e già verificatosi, ossia il mancato rispetto dei tempi di pagamento.
- finalità di *precostituire una liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali*. Limita la capacità di spesa dell'Ente al fine di incrementare le disponibilità di cassa per consentire il puntuale adempimento delle obbligazioni commerciali (Corte costituzionale sentenza n. 78 del 2020).

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

Per la verifica delle condizioni per accantonamento debiti commerciali



- **L'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti non coincide con indicatore di tempestività pagamenti**
- Il primo fa riferimento alle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, mentre il secondo fa riferimento a tutte le fatture scadute (anche relative agli anni precedenti).
- Nel corso dell'esercizio, in occasione delle variazioni di bilancio degli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi, è conseguentemente adeguato anche l'accantonamento al FGDC.

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

QUANDO PUO' ESSERE LIBERATO

- Il Fondo di garanzia debiti commerciali accantonato nel risultato di amministrazione è liberato **nell'esercizio successivo** a quello in cui sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859.
- Si erano registrate interpretazioni non uniformi rispetto all'interpretazione da dare al termine «esercizio successivo» (alla fine dell'esercizio contabile successivo a quello in cui sono rispettati i parametri o nel corso anno successivo)

FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

QUANDO PUO' ESSERE LIBERATO

- Sezione delle autonomie DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2025/QMIG ha adottato l'interpretazione meno restrittiva: può essere liberato in sede di approvazione di rendiconto se alla fine dell'anno precedente le condizioni sono rispettate
- Es: a **fine 2025** l'ente risulta avere ridotto il debito pregresso e non evidenzia un ritardo (indicatore annuale ritardo pari a zero o negativo),
 - Nel **mese di febbraio 2026** non sarà dovuto alcun accantonamento nel bilancio di previsione
 - In **sede di approvazione del rendiconto 2025** l'accantonamento può essere liberato

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

Principio 3.3 allegato 4.2 D. Lgs. 118/2011 Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale.

Per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.

A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata **“Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”** il cui ammontare è determinato:

A) in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura

B) dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata).

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

- In sede di assestamento di bilancio, di controllo salvaguardia degli equilibri, alla fine dell'esercizio per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato
- Fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione.

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

RATIO DELL'ISTITUTO

Il Fondo crediti di ubbia esigibilità è un accantonamento, finalizzato a rettificare il valore nominale dei crediti di difficile esazione, allo scopo di precludere che spese esigibili trovino copertura in entrate di cui è incerto l'incasso.

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

- L'Ente deve individuare le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione.
- Deve dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio delle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA''

CRITERIO DI CALCOLO (esempio 5)

- Media degli incassi in c/competenza rispetto agli accertamenti del quinquennio (semplice o ponderata)
- Si applica all'importo complessivo degli stanziamenti di ciascuna delle entrate una percentuale pari al complemento a 100 delle media tra incassi e accertamenti nel quinquennio

Es. se per una tipologia di entrate la media tra incassi/accertamenti quinquennio precedente è pari al 70% l'accantonamento a FCDE dovrà essere del 30%

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

Possono essere esclusi dall'accantonamento al fondo:

- a) i crediti verso altre amministrazioni pubbliche;
- b) i crediti assistiti da fidejussione;
- c) le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi sono accertate per cassa.

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

Controlli Corte su enti locali

sottostima FCDE

- Errata applicazione criterio di calcolo;
- Non motivata esclusione di entrate dal calcolo;

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

- Crediti accertati per cassa: esclusi dal calcolo perché la coincidenza tra accertamento e riscossione a rendere inutile la svalutazione dei relativi crediti mediante il Fondo.
- Errata esclusione delle entrate relative all'IMU con la motivazione che si tratta di un tributo accertato per cassa;



CORTE DEI CONTI



FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

il paragrafo 3.7.6, prevede che *«sono accertate per cassa anche le entrate derivanti dalla lotta all'evasione delle entrate tributarie riscosse per cassa, **salvo i casi in cui la lotta all'evasione è attuata attraverso l'emissione di avvisi di liquidazione e di accertamento, di ruoli e liste di carico**, accertate sulla base di documenti formali emessi dall'ente e imputati all'esercizio in cui l'obbligazione scade»*,

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

Quindi....

I crediti IMU che derivano da lotta all'evasione fiscale devono essere sempre essere oggetto di accantonamento a FCDE



Non è corretta la prassi seguita da alcuni Comuni di procedere all'accertamento «presuntivo» dell'IMU..gli accertamenti devono corrispondere a quanto si è incassato : questo genera residui impropri

Il paragrafo 3.7.5 prevede che «le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto»

quindi gli unici residui attivi relativi all'IMU ordinaria dovrebbero essere quelli dell'anno e corrispondere a somme effettivamente incassate fino alla chiusura del rendiconto.

(Deliberazioni Sezione Regionale Controllo Piemonte
70/2025,n.91/2025,n.108/2025)

n. 5/2025, n. 20/2025, n. 67/2025, n.

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'

Crediti nei confronti di soggetti a partecipazione pubblica

Non rientrano nella categoria di «amministrazioni pubbliche» in quanto possono essere oggetto di procedure concorsuali.

Anche per questi crediti va fatta una valutazione di esigibilità

FONDO CONTENZIOSO

L'art. 167, comma 3, D.lgs. 267/2000, prevede che: «E' data facoltà agli enti locali di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'articolo 187, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo»

FONDO CONTENZIOSO

Tuttavia, l'accantonamento a fondo contenzioso è stato specificamente disciplinato dal paragrafo 5.2, lettera h), dell'allegato 4/2 al D.lgs. n.118/2011, : *“h) nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa.*

*..in tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di **un apposito fondo rischi.***

FONDO CONTENZIOSO

...segue

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente.

Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.”

FONDO CONTENZIOSO

Prevale del paragrafo 5.2, lettera h), D.lgs. 118/2011, sulla regola generale di cui all'art. 167, comma 3, Tuel in quanto disciplina di carattere speciale (Corte dei conti, sez. Liguria, n. 103/2018/PRSP).

Ratio dell'istituto:

sterilizzare i rischi collegati ad eventuali passività, che potrebbero incidere sugli equilibri di bilancio nel caso in cui le stesse dovessero concretizzarsi, in esito a un procedimento giudiziario

FONDO CONTENZIOSO

Come si evince dal tenore letterale della disposizione, l'accantonamento deve essere fatto in due casi: 1) quando l'ente è coinvolto in un contenzioso passivo con significative possibilità di soccombere; 2) quando l'ente è condannato al pagamento di spese in seguito a una sentenza non definitiva e non esecutiva.

FONDO CONTENZIOSO

Come si evince dal tenore letterale della disposizione, l'accantonamento deve essere fatto in due casi: 1) quando l'ente è coinvolto in un contenzioso passivo con significative possibilità di soccombere; 2) quando l'ente è condannato al pagamento di spese in seguito a una sentenza non definitiva e non esecutiva.

FONDO CONTENZIOSO

Criterio di quantificazione :

La giurisprudenza sottolinea la necessità di distinguere tra passività "probabili", "possibili" e da "evento remoto", ai seguenti principi:

la passività "probabile", con indice di rischio del 51% (IAS 37, in base al quale l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario)

rientrano ad es in questa categoria i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi.

FONDO CONTENZIOSO

Criterio di quantificazione :

Se il rischio è «remoto» nessun accantonamento, se la soccombenza è «possibile» richiesto un accantonamento prudenziale non integrale anche inferiore alla metà del *petitum* (cfr. Corte Conti Lombardia, n. 69/2020/PRSE, Corte Conti Piemonte, con le delibere n. 16/2022/SRCPIE/PRSE e n. 134/2022/SRCPIE/PRSE) .

FONDO CONTENZIOSO

- Attenta valutazione sulla base di una relazione dell'ufficio legale che tenga conto di eventuali precedenti giurisprudenziali;
- Stima aggiornata annualmente;
- Deve comprendere le spese legali;

GRAZIE PER ATTENZIONE

Maria.divita@corteconti.it



www.odcec.torino.it

www.linkedin.com/company/odcec-torino/

www.youtube.com/channel/UCBUHnLEOEHA6YY-MLr8vG8A/videos