

PRIMI ADEMPIMENTI PER L'AVVIO DELLA RIFORMA CONTABILE PREVISTA DAL DECRETO LEGISLATIVO 23 GIUGNO 2011, N. 118

La riforma riguarda le regioni, tutti gli enti locali e loro organismi e enti strumentali.

Nel 2015, il decreto legislativo n. 118 del 2011 richiede i seguenti adempimenti alle regioni (esclusa la gestione sanitaria accentrata), agli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ai loro organismi strumentali e ai loro enti strumentali in contabilità finanziaria (anche se adottano la contabilità economico patrimoniale), che non hanno partecipato alla sperimentazione:

- affiancare i nuovi schemi di bilancio di previsione e di rendiconto per missioni e programmi (con funzioni conoscitive) agli schemi di bilancio annuale e pluriennale e di rendiconto adottati nel 2014, che conservano la funzione autorizzatoria e valore giuridico ai fini della rendicontazione. Entrambe le versioni del bilancio e del rendiconto riportano le medesime risultanze contabili (trattasi della classificazione dei medesimi dati con due differenti criteri). Il bilancio pluriennale predisposto secondo lo schema adottato nel 2014 ha valore autorizzatorio. Contestualmente all'approvazione del rendiconto della gestione, a decorrere dal 2015, gli enti locali articolati in Istituzioni approvano il rendiconto consolidato (entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo), e le regioni approvano il rendiconto consolidato con il rendiconto del proprio Consiglio regionale e con eventuali propri organismi strumentali (entro il 31 luglio dell'anno successivo);
- applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (cd. potenziata) per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese;
- adozione del principio applicato della contabilità finanziaria;
- riaccertamento straordinario dei residui per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi alla nuova configurazione del principio della competenza finanziaria
- applicazione del principio contabile applicato della programmazione e predisposizione del primo DEFR e DUP con riferimento al triennio 2016-2018.

Le prime attività necessarie per l'avvio della riforma nel 2015 sono:

1) l'adeguamento del sistema informativo, contabile ed organizzativo dell'ente.

In particolare, è necessario:

- a) assumere tutte le possibili iniziative affinché i responsabili dei servizi che provvedono all'accertamento delle entrate e all'impegno delle spese rispettino gli articoli 53 e 56 del D.Lgs 118/2011 (per le regioni) e gli articoli 179 e 183 del TUEL corretto e integrato dal D.Lgs 118/2011 (per gli enti locali). In particolare si deve garantire che l'accertamento e l'impegno siano registrati solo in presenza:
 - di obbligazioni giuridicamente perfezionate (la registrazione è effettuata nello stesso esercizio in cui sorge l'obbligazione),
 - dell'indicazione della scadenza ai fini dell'individuazione dell'esercizio di imputazione della spesa (che è l'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile). Costituiscono una deroga a tale regola gli accertamenti e gli impegni riguardanti i servizi per conto terzi e le partite di giro che sono registrati e imputati all'esercizio in cui l'obbligazione sorge;
 - degli elementi della transazione elementare obbligatori di cui all'allegato n. 7 del D.Lgs 118/2011 (distinguendo quelli obbligatori dal 2015, da quelli obbligatori dal 2016).

Si sottolinea l'importanza del pieno coinvolgimento dell'ente nel suo complesso, e non solo degli uffici ragioneria e bilancio, nell'attuazione della riforma contabile prevista dal decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche,

- b) prevedere e disciplinare l'istituto della prenotazione dell'impegno, il cui ruolo è stato fortemente rivalutato dalla riforma: la prenotazione della spesa è necessaria in tutti i casi in cui si avvia una procedura di spesa, nelle more della formalizzazione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, e come possibile strumento per la gestione del fondo pluriennale vincolato;
- c) attribuire evidenza contabile alla liquidazione della spesa e rispettare il principio applicato della contabilità finanziaria n. 6.1 il quale prevede che *“La fase della liquidazione presenta una propria autonomia rispetto alla successiva fase dell'ordinazione della spesa. Pertanto, è necessario superare la prassi che prevede, in ogni caso, la contestuale liquidazione ed ordinazione della spesa. Si ribadisce che la liquidazione è registrata quando l'obbligazione è esigibile”*;
- d) prevedere la corretta compilazione di tutti gli elementi degli ordinativi di incasso e di pagamento, con particolare riferimento a quelli riguardanti la gestione dei vincoli di cassa (solo per gli enti locali) e l'esercizio provvisorio.
- e) aggiornare le procedure informatiche ai principi della riforma, in modo da consentire, in particolare:
 - a. la predisposizione e la gestione “parallela” degli schemi di bilancio,
 - b. l'imputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi successivi a quello in corso (non limitandosi agli esercizi compresi nel bilancio pluriennale),
 - c. la gestione del fondo pluriennale vincolato sia ai fini del bilancio autorizzatorio che ai fini del bilancio conoscitivo. In particolare è necessario inserire il fondo pluriennale di entrata negli schemi di bilancio autorizzatorio (annuale e pluriennale) del 2015, in tutte le componenti del bilancio, compresi gli allegati, nei quali è prevista la voce relativa all'utilizzo del risultato di amministrazione. Non è invece previsto l'inserimento del fondo pluriennale di spesa nel bilancio autorizzatorio del 2015, in quanto tutti gli stanziamenti di spesa comprendono il fondo pluriennale vincolato. Si sottolinea l'importanza delle procedure informatiche dirette a gestire in modo sistematico, il fondo pluriennale vincolato;
- f) concordare con il tesoriere le modalità di regolarizzazione dei sospesi riguardanti:
 - le eventuali anticipazioni di cassa nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.26,
 - gli utilizzi degli incassi di entrate vincolate per il pagamento delle spese correnti, come disciplinate dal principio applicato della contabilità finanziaria n. 10.
- g) superare la procedura di esecuzione della spesa attraverso il ricorso alla figura dell'istituto del funzionario delegato (per le regioni che le avevano);
- h) adeguamento del regolamento di contabilità dell'ente ai principi della riforma.

2) la riclassificazione per missioni e programmi dei capitoli del PEG (enti locali) e del bilancio gestionale (regioni e enti regionali),

Al fine dell'elaborazione del bilancio di previsione per missioni e programmi a carattere conoscitivo, da affiancare al bilancio di previsione autorizzatorio predisposto secondo lo schema vigente nel 2014, l'ente procede alla riclassificazione dei capitoli e degli articoli del bilancio gestionale (regioni e enti regionali) e del PEG (enti locali) per missioni e programmi, avvalendosi dell'apposito glossario (allegato n. 14/2 al DLgs 118/2011). La nuova classificazione deve affiancare la vecchia, in modo da consentire, a partire dal medesimo bilancio gestionale/PEG, l'elaborazione del bilancio di previsione secondo i due schemi.

Anche se non obbligatorio nel 2015, si consiglia vivamente di effettuare la riclassificazione dei capitoli anche in considerazione del piano dei conti finanziario (quarto livello).

Infatti, considerato che sia il rispetto della classificazione per missioni e programmi, sia l'adozione del piano dei conti finanziario comporta la necessità di “spacchettare i capitoli, si ritiene opportuno effettuare tale operazione una volta sola.

Inoltre, dal piano dei conti deriva anche la classificazione per categorie di entrata e per macroaggregati di spesa, necessari ai fini della predisposizione del rendiconto 2015, che dovrà essere predisposto in entrambe le versioni.

La riclassificazione dei capitoli e degli articoli è effettuata nel rispetto dell'articolo 7 del DLgs 118/2011, che vieta l'adozione del criterio della prevalenza, salvi i casi in cui è espressamente consentito.

3) l'organizzazione dell'attività del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, in parallelo al riaccertamento ordinario ai fini del rendiconto 2014.

Al fine di consentire il riaccertamento straordinario dei residui previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche, è necessario avviare per tempo una ricognizione di tutti i residui, attivi e passivi, al 31 dicembre 2014, funzionale sia al riaccertamento ordinario (da effettuare sulla base dell'ordinamento contabile vigente nel 2014), sia ai fini del riaccertamento straordinario (da effettuare sulla base di quanto previsto dalla riforma).

Ai fini del riaccertamento straordinario, per ciascun residuo è necessario indicare:

- a) se il residuo deve essere definitivamente cancellato in quanto non corrisponde ad una obbligazione giuridicamente perfezionata.

A1) Per tutti i residui passivi che corrispondono a impegni tecnici da classificare come "da cancellare", deve essere indicata la natura della fonte di copertura (vincolo da legge, da trasferimenti, da debito, vincolati individuati dall'ente).

A2) Per i residui passivi costituiti da impegni assunti negli anni precedenti al fine di consentire un "accantonamento contabile", da classificare come "da cancellare", deve essere indicata la natura di "accantonamento" al risultato di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario.

A3) Per tutti gli impegni che non corrispondono ad obbligazioni perfezionate, da classificare come "da cancellare", corrispondenti a :

- quadri economici relative a spese di investimento per lavori pubblici di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei contratti pubblici", in parte impegnate a fronte di obbligazioni giuridiche perfezionate, escluse le spese di progettazione),
- procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, unitamente alle voci di spesa contenute nel quadro economico dell'opera (ancorchè non impegnate),

deve essere indicata la natura di spesa che, ancorchè da cancellare, consente la formazione del "fondo pluriennale vincolato";

- b) l'esercizio in cui l'obbligazione giuridicamente perfezionata è esigibile (definita nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria), con riferimento al quale il residuo, dopo essere stato cancellato (non definitivamente) deve essere reimputato. Tali residui sono da classificare come "da reimputare all'esercizio.....".

Sulla base dei risultati della ricognizione, gli enti compilano gli allegati n. 5/1 e 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche, riguardanti la determinazione del fondo pluriennale vincolato e del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, che costituiscono allegati obbligatori della delibera di riaccertamento straordinario. I prospetti di cui agli allegati n. 5/1 e 5/2 costituiscono un valido ausilio per la determinazione del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato derivante dal riaccertamento straordinario.

I residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 che sono incassati e pagati nel corso del 2015 prima del riaccertamento straordinario (in conto residui), non devono essere oggetto di riaccertamento straordinario e sono conservati tra i residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014. Pertanto, il sistema informativo contabile deve essere in condizione di eliminare dalla ricognizione dei residui, tutti i residui incassati e pagati nel 2015, nelle more del riaccertamento straordinario.

Con particolare riferimento al riaccertamento straordinario delle spese di personale si rinvia al principio applicato della contabilità finanziaria n. 5.2, lettera a).

4) la determinazione dell'importo dei propri incassi vincolati al 1° gennaio 2015 (solo gli enti locali)

In attuazione del principio applicato della contabilità finanziaria n. 10.6, al fine di dare corretta attuazione all'articolo 195 del TUEL, "all'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, **gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014**" che provvede a "vincolare".

Le modalità di determinazione degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014 sono indicate nel citato principio 10.6.

Se le disponibilità liquide dell'ente alla data del 31 dicembre sono inferiori all'importo comunicato al tesoriere, vuol dire che la differenza è stata utilizzata per il pagamento di spese correnti ai sensi dell'articolo 195, comma 1 e, nel rispetto di tale norma, è necessario che tale utilizzo delle giacenze vincolate sia oggetto di registrazione contabile secondo le modalità previste nel principio applicato della contabilità finanziaria n. 10. **A tal fine, preso atto dell'utilizzo degli incassi vincolati, il tesoriere procede alla creazione dei sospesi di entrata e di spesa riguardanti l'utilizzo degli incassi vincolati e li trasmette a SIOPE utilizzando gli appositi codici provvisori, previsti a tal fine** ("Pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e "Incassi da regolarizzare per destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL"), dandone tempestiva comunicazione all'ente.

A seguito della comunicazione dei sospesi in attesa di regolarizzazione, l'ente effettua la seguente operazione:

a) impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, per l'importo degli incassi vincolati che sono stati destinati alla copertura di spese correnti, sul capitolo di spesa "Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, che trattasi di pagamento di risorse vincolate. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto b);

b) accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera a), sul conto "Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di incasso non presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, in quanto trattasi di incasso di entrate libere.

5) Acquisire le informazioni necessarie per la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, sia nel bilancio di previsione annuale e pluriennale (in ciascuna annualità), che come quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, in attuazione del principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 e dell'esempio n. 5.

6) il coinvolgimento del Consiglio regionale e degli organismi strumentali, con particolare riferimento al coinvolgimento delle Istituzioni degli enti locali.

Il Consiglio regionale deve adottare il medesimo ordinamento contabile della Regione (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per la regione.

Gli organismi strumentali degli enti territoriali e degli enti locali in contabilità finanziaria devono deve adottare il medesimo ordinamento contabile dell'ente cui appartengono (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per il proprio ente di riferimento.

In particolare, i comuni devono porre tutte le iniziative necessarie affinché anche le loro Istituzioni adeguino il proprio ordinamento ai principi della riforma, anche al fine di garantire, a decorrere dell'esercizio 2015, la predisposizione e l'approvazione sia del rendiconto della gestione dell'ente, sia del rendiconto consolidato di cui all'articolo 11, commi 8 e 9. La predisposizione del rendiconto consolidato è favorita se il sistema informativo contabile dell'ente e delle Istituzioni è gestito unitariamente.

Un caso particolare è costituito dalle Istituzioni che, in difformità a quanto previsto dal TUEL, hanno abbandonato la contabilità finanzia e adottano solo la contabilità economico patrimoniale.

Anche tali organismi sono tenuti, nell'esercizio 2015, ad adottare gli schemi di bilancio e di rendiconto autorizzatori secondo la normativa previgente affiancati, a fini conoscitivi, dagli schemi armonizzati. Tuttavia, al fine di evitare l'utilizzo degli schemi di bilancio di cui al DPR 194/1996 per un solo esercizio, si ritiene possibile che tali Istituzioni adottino direttamente lo schema di bilancio per missioni e programmi con finalità autorizzatoria.

7) il coinvolgimento degli enti strumentali in contabilità finanziaria

Gli enti strumentali degli enti territoriali in contabilità finanziaria (compresi quelli che adottano sia la contabilità finanziaria che la contabilità economico-patrimoniale) devono adottare il medesimo ordinamento contabile degli enti territoriali (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per tali enti. Si rinvia pertanto a quanto indicato nei punti precedenti.

8) il coinvolgimento degli enti strumentali in contabilità economico patrimoniale

Gli enti strumentali che adottano solo la contabilità economico patrimoniale sono tenuti all'applicazione dell'articolo 17 del DLgs 118/2011, il quale prevede la redazione:

- del budget economico,
- del rendiconto di cassa ai sensi dell'articolo 2428, comma 2, del codice civile;
- del prospetto della tassonomia se sono già soggetti alla rilevazione SIOPE.

Solo gli enti che già partecipano alla rilevazione SIOPE sono tenuti all'elaborazione del prospetto da allegare al bilancio di esercizio e al budget (allegati 15 al DDLgs 118/2011), concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi e gruppi cofog - la cd. Tassonomia.

Nelle more dell'avvio della rilevazione SIOPE gli enti in contabilità economico patrimoniale non sono tenuti alla tassonomia.

Nel corso del 2015 gli enti devono avviare le attività necessarie per dare attuazione agli adempimenti rinviati al 2016, con particolare riferimento a:

- l'aggiornamento delle procedure informatiche necessarie per la contabilità economico patrimoniale;
- l'aggiornamento dell'inventario;
- la codifica dell'inventario secondo il piano patrimoniale del piano dei conti integrato (allegato n. 6 al DLgs 118/2011);
- la valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato della contabilità economico patrimoniale;
- la ricognizione del perimetro del gruppo amministrazione pubblica ai fini del bilancio consolidato.