

Tesoreria

Il prolungato utilizzo dell'anticipazione di tesoreria come (errata) soluzione alle tensioni della liquidità

di Gennaro Cascone - Dirigente del Servizio Finanziario, Comune di Acerra - Revisore Contabile

Il recente intervento della Corte dei conti, manifestatosi con la deliberazione n. 58/2019 della Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, ha consentito di mettere a fuoco i principali problemi e le più comuni irregolarità derivanti da un eccessivo, prolungato e ripetuto ricorso all'istituto contabile dell'art. 222 del TUEL, erroneamente inteso come soluzione alle continue crisi della liquidità.

Dopo una breve carrellata sull'evoluzione normativa e giuscontabile dell'anticipazione di tesoreria e sulle cause delle tensioni di cassa e sulle opzioni percorribili per "venirne fuori", l'Autore focalizza l'attenzione sulle conseguenze di un suo utilizzo eccessivamente duraturo e cospicuo, tenendo segnatamente conto delle indicazioni provenienti dalla magistratura contabile.

Le peculiarità dell'anticipazione di tesoreria (1)

L'anticipazione di tesoreria, *in nuce* disciplinata dall'art. 222 del TUEL e dal punto 3.26 dell'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, è una apertura di credito a titolo oneroso ed a breve-brevissimo termine (massimo 12 mesi) che tende a soddisfare il fabbisogno momentaneo di liquidità, in combinato disposto con l'utilizzo per cassa delle entrate vincolate di cui all'art. 195 del TUEL che rispetto ad essa risulta complementare.

Il legislatore non aveva mai definito, nella normativa e nei principi contabili, le modalità di contabilizzazione dello strumento in esame, lasciando ampia autonomia alle diverse prassi seguite dagli operatori locali, non sempre corrette e regolari, almeno fino all'emanazione della Faq di Arconet 26 marzo 2018, n. 29 riguardante la "chiusura contabile" della anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre.

L'anticipo di tesoreria *ex multis* viene concesso dal tesoriere su esplicita richiesta da parte dell'ente

corredata dalla deliberazione della giunta da adottare di regola all'inizio dell'esercizio, è regolamentato dalla convenzione di tesoreria, oltre che dalle norme sopracitate, non costituisce indebitamento, ai sensi dell'art. 3, comma 17, Legge n. 350/2003, trova il proprio limite nei 3 dodicesimi (4 per il 2019 *ex art.* 1, comma 906, Legge n. 145/2018) delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente, nei documenti di bilancio (e di consuntivo) viene allocata nel Titolo 7 (ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE) delle entrate e nel Titolo 5 (CHIUSURA ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE) delle spese, non soggiace al principio della autorizzatorietà (alla stessa stregua delle partite di giro) e di regola viene chiusa contabilmente (rimborsata) nell'esercizio di riferimento.

La sua attivazione (e, in particolare, il suo ripetuto e prolungato utilizzo), oltre a costituire, ai sensi dell'art. 148 del TUEL e dell'art. 5 del D.Lgs. n. 149/2011 (insieme al "disequilibrio consolidato della parte

(1) Cfr. per approfondimenti G. Cascone, "Le "nuove" modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di tesoreria", in *Azienditalia*, 5/2018, pag. 692.

corrente del bilancio” ed alle “anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi e delle partite di giro”), un “campanello di allarme” per i “grandi” controllori (Corte dei conti e MEF) e per i “piccoli” controllori (revisori dei conti), determina una serie di limitazioni e di penalità, tra cui emergono l'impossibilità di applicazione di avanzo di amministrazione libero/destinato e la maggiorazione percentuale nello stazionamento del fondo di riserva di competenza.

Le cause principali del ricorso all'anticipazione (2)

L'evoluzione in senso autonomistico degli Enti locali non è stata purtroppo seguita dalla creazione e dalla messa a disposizione degli stessi di un efficace strumentario tale da renderla effettiva, soprattutto se la predetta conquista dell'indipendenza gestionale viene letta in termini di finanza e contabilità; infatti, tante cause di vario genere hanno, nella realtà, bloccato qualsiasi sbocco operativo della tanto decantata autonomia finanziaria (e tributaria), creando, con la complicità della progressiva riduzione dell'assistenza finanziaria erariale, vere e proprie situazioni di *impasse* finanziario talvolta difficilmente superabili e patologiche, il cui risultato finale è stato spesso l'ineludibile applicazione dei meccanismi normativi del riequilibrio pluriennale e del risanamento finanziario.

Le suddette motivazioni di ordine normativo generale e le ulteriori significative motivazioni correlate alla dinamica finanziaria delle entrate e delle spese, trovano la loro sintesi nella generazione delle “crisi della liquidità”, ovvero di situazioni più o meno accentuate di cassa negativa.

Da ciò discende la necessità per gli enti di dotarsi, segnatamente in relazione alla gestione della liquidità e della cassa, di uno strumentario di analisi e di risoluzione di quelle problematiche finanziarie maggiormente manovrabili, in quanto l'attività amministrativa può subire (direttamente o indirettamente), nei momenti di tensione della liquidità, notevoli condizionamenti e limitazioni.

Diviene fondamentale quindi l'individuazione delle “cause delle crisi”, le quali possono essere sinteticamente suddivise in “tipiche” ed “atipiche”, nonché dei conseguenti rimedi che possono essere utilizzati.

La *causa tipica* è rappresentata esclusivamente dall'evoluzione dei “tempi attivi e passivi di cassa”, ovvero dalla tempistica di acquisizione delle entrate (tempi attivi) e da quella di erogazione delle spese (tempi

passivi); infatti, le procedure di acquisizione delle entrate e le procedure di erogazione delle spese sono notoriamente caratterizzate da una sostanziale diversità cronologica ed i flussi finanziari che ne derivano sono conseguentemente contraddistinti da un differente ritmo di cassa, nel senso che, mentre le entrate possiedono un ritmo molto cadenzato e generalmente prefissato dalle norme di legge, regolamento e contratto o dai provvedimenti di assegnazione, le spese trovano la propria peculiarità nell'essere pressoché quotidiane e routinarie. Pertanto, è proprio il differente (e difficilmente controllabile) dinamismo degli introiti e dei pagamenti che genera, talora come fonte primaria, talaltra come fonte secondaria, le situazioni di *impasse* della liquidità.

Le *cause atipiche*, invece, si rinvencono in due tipologie principali rappresentate dal riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio e dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, il cui impatto finanziario e di cassa è tanto più forte e squilibrante quanto meno attendibili e sicure sono le fonti di entrata poste alla base degli stessi.

Il superamento della situazioni di stallo della cassa presuppone sicuramente l'analisi attenta ed accurata delle cause di cui sopra, ma non può prescindere dal successivo razionale esperimento di una serie di azioni con effetto a breve termine, risolutive (rappresentate dal “pilotaggio dei tempi attivi e passivi di cassa”, ovvero di anticipazione-compattazione dei ritmi di incasso e di contenimento-rallentamento dei ritmi di pagamento, ovviamente nel rispetto della legge) e non risolutive (rappresentate da “strumenti-tampone”, *id est* “utilizzo in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata” ed “accensione dell'anticipazione di tesoreria”), e di azioni con effetto a non breve termine, che sono rappresentate, in generale, dal contenimento e dalla riqualificazione delle spese e, in particolare, dalla gestione attiva dell'indebitamento, in vista di una riduzione del servizio del debito corrente.

In estrema sintesi, quindi, e riepilogando, le motivazioni del ricorso alla anticipazione di tesoreria, da intendersi come strumento-tampone con effetto a breve termine per la soluzione (non definitiva, ma momentanea) delle crisi di cassa, se si esclude l'evenienza di cause atipiche (così come sopra individuate), sono tipicamente riconducibili allo sfasamento temporale esistente tra la fase di diritto della competenza (accertamento ed impegno) e la fase di fatto della cassa (riscossione e pagamento), soprattutto con riguardo ai momenti della acquisizione

(2) Cfr. per approfondimenti G. Cascone, *La gestione finanziaria e della cassa degli enti locali (Analisi, prevenzione e*

superamento delle situazioni di crisi della liquidità), con E. Lombardo, Ipsoa Editore, 2007.

delle entrate e della erogazione delle spese, in quanto le entrate affluiscono con periodicità più o meno fissa, mentre le spese sono caratterizzate dalla loro manifestazione continua e quotidiana, il tutto in relazione alla peculiarità dell'azione amministrativa, la quale, non ammettendo soste, si caratterizza come un vero e proprio *continuum* gestionale, costringendo gli enti a coprire con essa le temporanee deficienze di liquidità. Non va poi dimenticato che la soluzione per soddisfare il fabbisogno momentaneo di liquidità di cui all'art. 222 del TUEL è intimamente collegata con lo strumento dell'art. 195 del TUEL (e complementare rispetto ad esso), ovvero con l'utilizzo per cassa di entrate vincolate, anche se, pur essendo analoghe alcune delle motivazioni alla base delle due fattispecie, differenti risultano talune delle loro caratteristiche e dei loro meccanismi di innesco, e, sotto un profilo schiettamente procedurale, non va dimenticato che l'utilizzo delle entrate vincolate è temporalmente e logicamente prioritario rispetto all'attivazione dell'anticipazione di tesoreria, in quanto teso ad evitare, ove possibile, il pagamento di interessi passivi che lo strumento oneroso dell'affidamento bancario comporta.

Le recenti indicazioni della Corte dei conti Liguria

Nella consapevolezza che l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria nasce da squilibri di cassa (non necessariamente momentanei), le cui cause sono state analizzate *supra*, e che non è assolutamente sintomo di sana gestione finanziaria la sua ripetuta e costante attivazione, la deliberazione 8 marzo 2019, n. 58 della Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, stigmatizza i principali problemi e le più comuni irregolarità derivanti da un prolungato ricorso all'istituto contabile *de quo*, sovente erroneamente inteso come soluzione alle continue crisi della liquidità.

Nella pronuncia della magistratura contabile ligure, infatti, emergono, tra le altre utili indicazioni, i seguenti punti salienti, rispetto ai quali gli operatori delle ragionerie locali ed i loro controllori (piccoli e grandi) devono porre attenzione nello svolgimento delle proprie funzioni:

- l'anticipazione di tesoreria in generale costituisce una forma di finanziamento a breve termine, prevista dall'art. 222 del TUEL, cui gli Enti dovrebbero ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità;
- di norma l'utilizzo di tale strumento finanziario ha carattere eccezionale e avviene nei casi in cui la

gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento;

- quando il ricorso ad anticipazioni del tesoriere è continuativo e protratto per un notevole lasso temporale, nonché per importi consistenti e progressivamente crescenti, esso allora rappresenta un elemento di particolare criticità della gestione finanziaria dell'Ente, e ciò non solo per l'aggravio economico e finanziario diretto che determina in termini di oneri per interessi passivi;
- il fenomeno del continuo ricorso ad anticipi di cassa induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca un sintomo di latenti e reiterati squilibri (strutturali) nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere;
- nei casi più gravi il ricorso continuo e prolungato ad anticipazioni del tesoriere potrebbe dissimulare forme di finanziamento a medio/lungo termine e configurare una sostanziale violazione del disposto dell'art. 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento);
- la rilevanza delle possibili tensioni nella gestione di cassa è anche attestata dall'art. 148, commi 2 e 3, del TUEL, in virtù del quale il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria costituisce uno dei possibili indicatori di squilibrio finanziario di un ente al verificarsi dei quali le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono attivare la procedura di verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli Enti locali;
- infine, con riferimento alla gestione dei fondi vincolati, che assumono un carattere di complementarità e di priorità di utilizzo rispetto all'anticipo del tesoriere, va fatto presente che, dopo la fase di prima applicazione dal 2015 del D.Lgs. n. 118/2011, in base al punto 10 dell'Allegato 4/2, l'ammontare della cassa vincolata deve risultare direttamente dalle evidenze contabili dell'ente e del tesoriere, anche se nulla vieta di determinare la giacenza ad inizio di ogni anno con determinazione del responsabile del servizio finanziario. Il suggerimento conclusivo quindi non può che essere questo: se un ente ricorre all'attivazione dell'anticipazione di tesoreria (e, in caso di giacenza vincolata,

all'utilizzo per cassa di questa) per far fronte a spese improcrastinabili ed urgenti e queste operazioni (congiuntamente o disgiuntamente) sono effettuate in modo non episodico e limitato, ma in modo eccessivo, ripetuto, continuo, prolungato e/o duraturo, si dovrà, se non si vuole rischiare *medio tempore* un *default* quasi ineluttabile, agire con decisione sulle cause (tipiche ed atipiche) della crisi della liquidità e poi operare in termini correttivi con strumenti

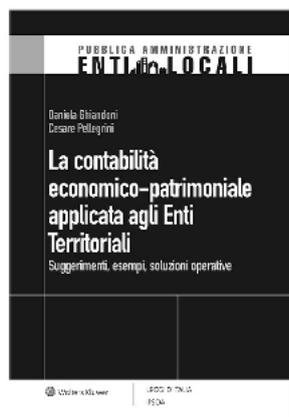
risolutivi ed efficaci, pilotando in termini migliorativi i tempi attivi e passivi (a breve termine) e riducendo progressivamente le spese correnti e l'indebitamento (a non breve termine), ovviamente, nel contempo, limitando al minimo l'utilizzo degli strumenti non risolutivi o "tampone", che sono più il sintomo emergente di una situazione di sofferenza e di "non sanità" finanziaria (più o meno patologica), che non la soluzione di essa.

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

La contabilità economico-patrimoniale applicata agli Enti territoriali

di Daniela Ghiandoni, Cesare Pellegrini



Il contenuto estremamente pratico del volume offre un **valido supporto** agli operatori che dovranno approcciarsi per la prima volta alla **partita doppia** o anche a chi, pur conoscendo le tecniche contabili aziendali, vorrà applicarle in modo integrato alla contabilità finanziaria.

L'ente, in sede di redazione delle risultanze finali economico-patrimoniali, non dovrà più operare sui risultati totali (totale degli impegni, degli accertamenti, etc.) per poter produrre il prospetto di conciliazione e quindi il proprio conto del patrimonio, ma dovrà correttamente operare su ogni singola operazione finanziaria affinché la stessa, tramite la matrice di correlazione, produca riflessi immediati sui risultati finali del conto economico e del nuovo stato patrimoniale.

Nel volume sono stati inseriti suggerimenti pratici agli operatori, esempi di come siano state affrontate determinate situazioni contabili, proposte di soluzioni concrete già testate e riferimenti puntuali ai nuovi principi contabili applicati, divisi per argomenti. L'esposizione è integrata con i riferimenti **ai principi contabili nazionali e internazionali**, oltre che al Codice civile, ai quali i principi allegati al

D.Lgs. n. 118/2011 fanno un espresso rinvio, per ciò che riguarda le parti non trattate nel principio.

La sezione "schede tecniche" suddivisa in tre parti, presenta un prontuario con suggerimenti, esempi e soluzioni operative mediante la predisposizione di:

1. una tabella atta ad agevolare la lettura, nella quale ogni adempimento derivante dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli Enti territoriali viene collegato al capitolo (o/e alla scheda tecnica) nel quale l'argomento viene trattato;
2. esempi di scritture in partita doppia che fungono da guida nella contabilizzazione;
3. una Tabella di raccordo della contabilità finanziaria con la contabilità economico-patrimoniale.

Wolters Kluwer, luglio 2017

pagg. 290, Euro 18

Codice e-book: 00216537

ISBN (ebook): 978-88-217-6197-3

Per informazioni e acquisti

• www.shopwki.it