



IFEL  
SUPPORTO  
**COMUNE**  
PER LA GESTIONE  
FINANZIARIA

**IFEL**  
Fondazione ANCI

## Progetto IFEL

*Interventi di supporto e prevenzione delle crisi finanziarie nei comuni*

La rappresentazione dei rischi e delle passività in corso di formazione nel risultato di amministrazione

**WEBINAR**

Relatore Dr. Raffaele Grimaldi

*Scuola*  
**IFEL**

## INTRODUZIONE

La contabilità finanziaria armonizzata esige che si dia rappresentazione finanziaria anche alle passività in corso di formazione.

La necessità di rappresentare nei conti dell'Ente gli oneri che potranno derivare da un evento non ancora verificatosi, ma che prevedibilmente avrà luogo, è diretta applicazione dei principi contabili generali di

- VERIDICITÀ
- ATTENDIBILITÀ
- PRUDENZA

## PASSIVITÀ IN CORSO DI FORMAZIONE

### PASSIVITÀ FUTURE

- ✓ certe nella loro insorgenza
- ✓ ma non determinate nel quando e nel quantum

Sono ad esempio quelle derivanti dal CCNL, ancora in fase di trattativa

### PASSIVITÀ POTENZIALI

- ✓ incerte sia nell'an che nel quantum, nonché in quello che sarà il momento della loro insorgenza

Sono, tipicamente, quelle derivanti dal contenzioso giudiziario

## 1. Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro in fase di trattativa

- genera PASSIVITÀ future
  - ✓ che certamente graveranno sull'ente (tranne che nel caso di blocco legale dei rinnovi economici nazionali, senza possibilità di recupero)
  - ✓ che sorgeranno in una data prevedibile (alla scadenza del CCNL in corso), salvo il prolungarsi (frequente) della contrattazione e del successivo iter di controllo
  - ✓ che non sono determinate nel loro ammontare, anche se vi sono dei parametri che consentono previsioni attendibili

## 2. II CONTENZIOSO GIUDIZIARIO

- può generare PASSIVITÀ potenziali, incerte
  - ✓ nell'an, poiché la loro insorgenza è legata ad un evento futuro: la sentenza sfavorevole all'ente
  - ✓ nella data di insorgenza, che dipende dalla durata del giudizio in corso
  - ✓ nel valore, che è frutto del contenuto della decisione giudiziaria

Per questo tipo di passività, come vedremo, è essenziale l'organizzazione del procedimento di valutazione del rischio, e del suo aggiornamento nel tempo

## LA VALUTAZIONE DELLE PASSIVITÀ

Affinché la quantificazione di un FONDO RISCHI possa essere conforme ai principi di bilancio richiamati è indispensabile un primo requisito:

- la valutazione dei fattori di rischio e la quantificazione della passività ancora non manifestatasi deve essere svolta da un soggetto competente nella materia da cui proviene il rischio

E così, ad esempio:

- La quantificazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali in corso deve essere compiuta dal responsabile del settore personale
- La valutazione del rischio da contenzioso e la quantificazione del fondo, dal responsabile dell'avvocatura

## LA MAPPATURA DEL RISCHIO

- Al fine di implementare nell'ambito della gestione finanziaria dell'Ente, un sistema di fondi in grado di fronteggiare adeguatamente i rischi, è necessario strutturare un PROCEDIMENTO così articolato:
  - ❑ RILEVAZIONE dei RISCHI e QUANTIFICAZIONE del FONDO
  - ❑ MANUTENZIONE del FONDO nel tempo
  - ❑ UTILIZZO del FONDO, quando si manifesta l'evento dannoso
  - ❑ SVINCOLO del FONDO quando è certo che l'evento non potrà più manifestarsi oppure quando esso si manifesta per valori più contenuti rispetto alla stima.

- Si tratta di un PROCEDIMENTO di MAPPATURA del RISCHIO che incrocia tre momenti essenziali della gestione finanziaria annuale:
  - ❑ II BILANCIO di PREVISIONE
  - ❑ La SALVAGUARDIA degli EQUILIBRI E l'ASSESTAMENTO GENERALE
  - ❑ II RENDICONTO della GESTIONE
- Trattandosi di un procedimento, è caratterizzato dai seguenti elementi:
  - ❑ SOGGETTO
  - ❑ OGGETTO
  - ❑ FORMA



## SOGGETTI – I Responsabili dei servizi

- Un ruolo essenziale è svolto dal soggetto che valuta i fattori di rischio le cui competenze specialistiche sono di fondamentale importanza.
    - Responsabile dello specifico Settore comunale interessato al rischio («titolare del rischio»).
- Come nel bilancio di previsione, le proposte di entrate e spese da iscrivere sono avanzate dai responsabili dei servizi competenti a svolgere i relativi procedimenti di acquisizione delle entrate e di gestione delle spese (art. 153 comma 4 TUEL), così nella quantificazione dei Fondi rischi è altrettanto essenziale il ruolo del responsabile del servizio competente nella materia che può generare passività.

## SOGGETTI – Il Responsabile del servizio finanziario

Tuttavia vi sono altri soggetti che partecipano al procedimento di mappatura del rischio:

- ❑ Il Responsabile del Servizio finanziario, a cui è affidato il coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria (art. 153 del TUEL) e il ruolo di direzione e coordinamento del controllo degli equilibri finanziari (art.147 quinquies TUEL)

## SOGGETTI – I Revisori

- ❑ L'Organo di revisione economico finanziaria, nell'esercizio della propria funzione di controllo che si esplica, relativamente ai fondi rischi, nell'ambito dei pareri alla proposta di bilancio di previsione e alla delibera di salvaguardia degli equilibri, nonché nella relazione al rendiconto della gestione.
- ❑ In particolare, i revisori sono tenuti a dare un giudizio di congruità e di attendibilità.
- ❑ A tal fine, è molto importante che l'organo di revisione verifichi che nell'ente esista un sistema organizzato di rilevazione del rischio e di monitoraggio del suo andamento nel tempo.

## OGGETTO della Mappatura del Rischio

- Devono essere censiti e valutati i **RISCHI SIGNIFICATIVI**, in relazione alla dimensione finanziaria del comune e anche alla solidità della situazione di equilibrio finanziario.
- A tal fine rileva il **PRINCIPIO GENERALE n. 6**, della **SIGNIFICATIVITÀ e RILEVANZA**. Si tratta di un criterio di **RAGIONEVOLEZZA**, che interviene soprattutto quando si è in ambito di valutazioni.

## FORMA - La Rappresentazione dei Fondi Rischi

- La modalità di rappresentazione dei fondi di accantonamento segue specifiche norme che riguardano
  - il bilancio di previsione
  - il rendiconto della gestione

## I FONDI RISCHI NEL BILANCIO DI PREVISIONE

I fondi sono iscritti alla Missione 20 *denominata Fondi e accantonamenti*

I fondi di cui stiamo trattando vanno iscritti al Programma 03 denominato *Altri fondi*

(gli altri due programmi della Missione 20 sono riferiti a due specifici fondi: Programma 01 – Fondo di riserva; Programma 02 – FCDE).

Si applicano gli artt. 167 e 176 del TUEL.

## NORME

- Art. 167, comma 3, TUEL:

3. È 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'art. 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.

- Art. 176 TUEL:

I prelevamenti dal fondo di riserva, dal fondo di riserva di cassa e dai fondi spese potenziali sono di competenza dell'organo esecutivo e possono essere deliberati sino al 31 dicembre di ciascun anno.

## L'utilizzo della Missione 20 – Programma 03

- Se nel corso della gestione annuale, si verifica un evento a fronte del quale era stato previsto un accantonamento, tale accantonamento può essere utilizzato.
- L'utilizzo non può avvenire impegnando la spesa direttamente alla Missione 20, bensì attraverso una deliberazione di Giunta che preleva dal fondo la somma necessaria a fronteggiare la passività sorta e la colloca, nel bilancio di previsione, alla specifica voce di bilancio su cui dovrà essere impegnata la spesa che è insorta.
- La deliberazione di utilizzo non è un atto di programmazione, ma gestionale e, infatti, pur configurando nella sostanza una variazione di bilancio, non è di competenza del consiglio comunale e non è assoggettata al parere dei revisori.



## L'utilizzo della Missione 20 – Programma 03

- Nessuno stanziamento della Missione 20 può essere direttamente impegnato ed è per questo che gli stanziamenti della Missione 20 non hanno previsione di cassa, tranne lo specifico Fondo di riserva di cassa.
- Un prelievo dalla Missione 20 Programma 03 è accompagnato da un prelievo dal Fondo di riserva di cassa: in tal modo la dotazione, assegnata attraverso il prelievo dalla Missione 20 a favore della specifica Missione-Programma, avrà stanziamento di competenza e di cassa

## Deliberazione di Giunta di prelievo dalla Missione 20 Programma 03

- Vista l'istruttoria che attesta l'insorgenza della passività «xxxxx» a fronte della quale è stato stanziato nel bilancio di previsione specifico accantonamento alla Missione 20 – Programma 03

### Delibera di

- Prelevare € .....,... dalla dotazione di competenza della Missione 20 – Programma 03 – capitolo «Fondo accantonamento per l'insorgenza della passività «xxxxx»
- Prelevare € .....,... per cassa dalla Missione 20 – Programma 01 - Fondo di riserva di cassa
- Destinare € .....,... in conto competenza e in conto cassa alla Missione xx – Programma yy – Macroaggregato zz – classificazione x.xx.xx.xx.xxx

## Rappresentazione analitica dei fondi di accantonamento nel bilancio di previsione – L'allegato a/1

- Come stabilisce il Principio contabile applicato della programmazione di bilancio, la quota accantonata del risultato di amministrazione presunto è analiticamente rappresentata dall'allegato a/1.
- L'allegato a/1 è obbligatorio nel caso in cui il bilancio di previsione sia approvato nel corso del primo esercizio considerato nel bilancio stesso e preveda l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione presunto (paragrafo 9.7.1 del Principio della programmazione).
- Il funzionamento di questo allegato sarà trattato in maniera dettagliata nella parte relativa al rendiconto della gestione. La principale differenza è che, nel bilancio di previsione, l'allegato a/1 si riferisce alle quote presunte del risultato di amministrazione in quanto il bilancio viene approvato prima del rendiconto.

- L'allegato a/1 al bilancio di previsione
- Lo scopo del documento è quello di dare evidenza e contezza degli accantonamenti già esistenti (ancora presunti perché il rendiconto non è stato ancora approvato) e consentire, quindi, la loro applicazione al bilancio di previsione (utilizzo delle quote accantonate).
- L'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione presunto è consentito prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente nel rispetto dell'art. 187, commi 3 e 3 quinquies, del TUEL e del paragrafo 9.2 del principio applicato della contabilità finanziaria. In particolare è richiesta la preventiva approvazione del prospetto concernente il risultato di amministrazione presunto aggiornato sulla base dei dati di preconsuntivo.

## Gli accantonamenti e la nota integrativa al bilancio di previsione

- Gli accantonamenti a fondo rischi trovano poi esplicitazione nella nota integrativa al bilancio di previsione la quale ha un contenuto minimo (*paragrafo 9.11.1 del Principio contabile della programmazione*) che include tra l'altro:
  - ❑ l'elenco analitico delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente (quindi, in sede di bilancio di previsione 2023, l'elenco – presunto – delle quote accantonate al 31/12/2022)
  - ❑ l'elenco analitico degli utilizzi delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto
- Inoltre, la prima parte della nota integrativa riguarda l'illustrazione dei criteri adottati per la determinazione degli stanziamenti e in particolare, per la spesa, dei criteri di formulazione delle previsioni per accantonamenti ai fondi spese e ai fondi rischi.

## I fondi nel bilancio di previsione

Riepilogando, nel bilancio di previsione

- i Fondi rischi di nuova predisposizione sono stanziati in apposita voce del bilancio di previsione, ossia alla Missione 20 Programma 03
- I Fondi già accantonati al 31/12/anno n-2 (ultimo esercizio il cui rendiconto è stato approvato), quelli di nuovo stanziamento nel bilancio dell'anno n-1, gli utilizzi effettuati nel corso dello stesso esercizio n-1 e le variazioni che si prevede interverranno al 31/12/n-1, sono dettagliati nell'allegato a/1
- I Fondi sono riepilogati nella nota integrativa, che deve illustrare anche i criteri di valutazione

## I fondi di accantonamento nel Rendiconto della gestione

- I fondi di accantonamento ai rischi sono un elemento fondamentale del risultato di amministrazione
- Art. 187 TUEL:
  1. Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. .... I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità.
- Nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, devono essere separatamente riportati (alla voce B) oltre al FCDE e al FAL, i valori al 31 dicembre di
  - Fondo contenzioso
  - Fondo perdite società partecipate
  - Altri fondi

# PROSPETTO DIMOSTRATIVO RIS ULTATO DI AMMINISTRAZIONE

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				0,00
RISCOSSIONI	(+)	0,00	0,00	0,00
PAGAMENTI	(-)	0,00	0,00	0,00
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			0,00
RESIDUI ATTIVI	(+)	0,00	0,00	0,00
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze	(-)	0,00	0,00	0,00
RESIDUI PASSIVI				
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI <sup>(1)</sup>	(-)			0,00
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE <sup>(1)</sup>	(-)			0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE .... (A)	(=)			0,00

<sup>(2)</sup>



Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre ...:			
Parte accantonata <sup>(3)</sup>			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/.... <sup>(4)</sup>			
Fondo anticipazioni liquidità			
Fondo perdite società partecipate			
Fondo contezioso			
Altri accantonamenti			
	Totale parte accantonata (B)		0,00
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili			
Vincoli derivanti da trasferimenti			
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui			
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			
Altri vincoli			
	Totale parte vincolata ( C)		0,00
Parte destinata agli investimenti			
	Totale parte destinata agli investimenti ( D)		0,00
	Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)		0,00
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare <sup>(6)</sup>			

## La rappresentazione analitica dei fondi di accantonamento - Allegato a/1 al rendiconto

- I fondi oltre ad essere rappresentati per il loro valore finale al 31 dicembre nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, a partire dal 2020 trovano analitica rappresentazione nell'allegato a/1 al rendiconto.
- La funzione di questo prospetto è quella di mostrare l'evoluzione dei vari fondi di accantonamento dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'esercizio oggetto di rendicontazione, evidenziando anche
  - l'utilizzo fatto del fondo iniziale nel corso della gestione annuale,
  - gli accantonamenti che provengono dal bilancio di previsione,
  - le variazioni apportate in sede di rendiconto, in occasione della rivalutazione dei rischi

- L'allegato a/1 è quindi un documento contabile che funge da raccordo tra la previsione e la rendicontazione, e infatti, come visto in precedenza, costituisce allegato anche del bilancio di previsione
- Nel bilancio di previsione, l'allegato a/1 riguarda i dati del risultato di amministrazione presunto. Nel rendiconto della gestione ha ad oggetto i valori definitivi, rendicontati al 31 dicembre

# Rendiconto della gestione: Rappresentazione analitica dei fondi

Allegato a/1) Risultato di amministrazione - quote accantonate

ELENCO ANALITICO DELLE RISORSE ACCANTONATE NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (\*)

Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/N <sup>5</sup>	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio N (con segno - <sup>1</sup> )	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio N	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/- <sup>2</sup> )	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/ N
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)=(a)+(b)+(c)+(d)
Fondo anticipazioni liquidità						0
						0
Totale Fondo anticipazioni liquidità		0	0	0	0	0
Fondo perdite società partecipate						0
						0
						0
Totale Fondo perdite società partecipate		0	0	0	0	0

Fondo contenzioso						0	
						0	
Totale Fondo contenzioso		0	0	0	0		0
Fondo crediti di dubbia esigibilità <sup>(3)</sup>							
Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità		0	0	0	0		0
Altri accantonamenti <sup>(4)</sup>							
Totale Altri accantonamenti		0	0	0	0	0	0
Totale		0	0	0	0		0

- la COLONNA B rappresenta l'eventuale utilizzo nel bilancio di previsione dei fondi già accantonati al 31/12 precedente: in questa colonna va indicato, con il segno (-), l'utilizzo dei fondi accantonati attraverso l'applicazione in bilancio della corrispondente quota del risultato di amministrazione.
- la COLONNA D rappresenta la dinamica che il fondo ha avuto in sede di rendiconto: qui vanno indicati con il segno (+) i maggiori accantonamenti nel risultato di amministrazione effettuati in sede di predisposizione del rendiconto, e con il segno (-) , le riduzioni degli accantonamenti effettuati in sede di predisposizione del rendiconto.

## ALCUNI FONDI

- II FONDO CONTENZIOSO
- II FONDO RINNOVI CONTRATTUALI
- II FONDO INDENNITÀ FINE MANDATO
- II FONDO PERDITE SOCIETÀ PARTECIPATE
- IL FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

## IL FONDO CONTENZIOSO

### La mappatura del rischio da contenzioso (Fondo rischi spese legali)

- Nel risultato di amministrazione di tutti gli enti locali vi deve essere un fondo contenzioso, dal momento che la sua costituzione era prevista nell'ambito dell'operazione di riaccertamento straordinario, cioè al momento del passaggio dal precedente sistema contabile all'attuale, armonizzato
- Così stabilisce il Principio contabile della competenza finanziaria Infatti, il paragrafo 5.2 lettera h) prevede che In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti



## IL FONDO CONTENZIOSO

- 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 partire dalla prima ricognizione svolta per quantificare il primo accantonamento al Fondo contenzioso, questo Fondo va alimentato in ciascun anno delle quote necessarie a fronteggiare il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

- 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

- A fronte dell'obbligo dell'accantonamento al fondo rischi da contenzioso, è necessario:
  - Censire i giudizi
  - Determinare il valore dei contenziosi
  - Valutare il rischio
  - Quantificare il fondo

## Censimento dei giudizi

- Devono essere stabiliti dei criteri di rilevanza del contenzioso, criteri che possono essere funzione del valore dei giudizi, ma anche della materia del contendere:
  - ❑ Può essere stabilita una soglia di valore della domanda giudiziaria al di sotto della quale il singolo giudizio può non essere rilevato singolarmente nel censimento periodico (annuale) del contenzioso
  - ❑ Un altro parametro può essere la materia del contendere: ad esempio, per i giudizi da risarcimento danni stradali che sono, in genere, numerosi e di valore unitario non elevato, si può realizzare un censimento complessivo del numero dei giudizi e del valore totale cui applicare un unico indice di rischio.

- Altri casi concreti possono essere i giudizi amministrativi e quelli nella materia tributaria: si tratta di contenzioso che, in linea di massima, non comporta l'insorgenza di spese rilevanti, poiché in caso di soccombenza l'onere dovrebbe essere limitato alle eventuali spese di giudizio.
- I giudizi non rilevati singolarmente dovranno comunque essere oggetto di censimento, facendoli confluire in categorie di rischio, con un procedimento che però deve sempre assicurare la conoscenza del fenomeno e non indurre ad una sottovalutazione del rischio stesso

- La valutazione del rischio potrà essere funzione anche di parametri non necessariamente giudiziari, ma che attengono ad altri aspetti della gestione dell'ente: ad esempio, il fenomeno dei giudizi per risarcimento danni stradali potrà essere valutato anche in relazione allo stato complessivo della manutenzione stradale e/o alla disponibilità di una polizza assicurativa
- Questo aspetto ci fa tornare a quanto abbiamo evidenziato circa la competenza specialistica dei soggetti: nell'esempio fatto, la valutazione del settore avvocatura sull'andamento del contenzioso si avvalora del contributo del settore tecnico, per quanto riguarda la gestione manutentiva della viabilità e, se ricorre il caso, del contributo del settore che si occupa di eventuali coperture assicurative

## La valutazione del rischio da contenzioso

- Per la valutazione del rischio da contenzioso, si propone qui un modello che utilizza i criteri dei principi contabili internazionali (IAS – International Accounting Standards n. 37) e dei principi contabili nazionali dell’ OIC (documento n. 31).
- Il ricorso a tali criteri è ripreso dalla deliberazione della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Campania n. 240/2017/PRSP che, in base a tali principi contabili, ha individuato 4 categorie di rischio.

## Le 4 categorie del rischio da contenzioso giudiziario (n. 1 e n. 2)

- ❑ debito certo (soccombienza certa): indice di rischio 100%, in caso si preveda l'accoglimento integrale della domanda; il rischio del 100% può riguardare anche i casi in cui si è concluso il primo grado di giudizio con una soccombienza, e la sentenza è stata momentaneamente sospesa in appello.
- ❑ passività probabile (giudizio di soccombienza di grande rilevanza): indice di rischio del 51% rispetto alla domanda proposta; la definizione e il range di rischio di questa categoria sono ripresi dallo IAS 37 che ritiene una passività probabile se è più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario il che tradotto numericamente, presuppone un indice di rischio almeno pari al 51%.



## Le 4 categorie del rischio da contenzioso giudiziario (n. 3 e n. 4)

- ❑ passività possibile (evento di soccombenza possibile): range di passività dal 50% al 10%, all'esito di valutazione dell'avvocato, a seconda di ragionevole stima di riduzione del rischio, potendosi, nei casi dubbi, attestare sul minimo; per lo IAS 37 il grado di «possibile» ricorre se è più verosimile che il fatto non si verifichi piuttosto che il contrario, cioè la probabilità che il fatto non si verifichi è maggiore della probabilità che si verifichi.
- ❑ passività da evento remoto: nei casi in cui l'indice di rischio è inferiore al 10% e l'accantonamento è pari a zero. L'evento generativo ha scarsissime possibilità di verificarsi: e quindi, potendo accadere molto difficilmente, è ammesso accantonamento pari a € 0,00.

## Schema dei criteri di valutazione del rischio da contenzioso

PASSIVITÀ		INDICE DI RISCHIO
1) CERTA	→	1) 100% del valore della domanda giudiziaria
2) PROBABILE	→	2) dal 99% al 51% del valore della domanda giudiziaria
3) POSSIBILE	→	3) dal 50% al 10% del valore domanda
4) REMOTA	→	4) Accantonamento pari a zero

## Quantificazione del rischio da accantonare

- Il valore del fondo per ogni singola posta (giudizio insorto) è dato da:  $\text{Valore della domanda} \times \text{indice di rischio} = \text{Fondo}$
- Si propone ora un facsimile di calcolo del fondo rischi contenzioso da iscrivere nel prossimo bilancio di previsione 2023/2025

# Scheda di rilevazione del rischio da contenzioso nel bilancio 2023 (CASO 1)

AVVOCATO INCARICATO	PARTI DEL GIUDIZIO	DOMANDA€	RG	ANNO INSORGENZA GIUDIZIO	FASCIA INDICE RISCHIO 2022	INDICE RICHIO 2022	VALORE DEL RISCHIO	ACCAN.TO NEL BILANCIO 2023 - E.F. 2023
		A				B	C = a x B	D = C
avv. Xxx	AAA spa	€ 1.000.000,00	xxx/2022	2022	PROBABILE	51%	€ 510.000,00	€ 510.000,00
avv. Zzz	CCC	€ 450.000,00	zzz/2022	2022	POSSIBILE	10%	€ 45.000,00	€ 45.000,00
<b>FONDO DA ACCANTONARE ALLA MISSIONE 20 - PROGRAMMA 03 DEL BILANCIO 2023</b>								<b>€ 555.000,00</b>

# Scheda di rilevazione del rischio da contenzioso nel bilancio 2023 (CASO 2)

IPOTESI DI CONTENZIOSO PER IL QUALE SONO, IN PARTE, CONSERVATI RESIDUI PASSIVI:										
AVVOCATO INCARICATO	PARTI DEL GIUDIZIO	DOMANDA €	RG	ANNO INSORGENZA GIUDIZIO	FASCIA INDICE RISCHIO 2022	INDICE RICHIO 2022	VALORE DEL RISCHIO	IMPEGNI CONSERVATI IN CONTO RESIDUI	ACCAN.TO NEL BILANCIO 2023 - E.F. 2023	TOTALE COPERTURA DEL RISCHIO
		A				B	C = A x B	D	E = C - D	F = D + E = C
avv. Xxx	AAA spa	€1.000.000,00	xxx/2022	2022	PROBABILE	51%	€ 510.000,00	€ 90.000,00	€ 420.000,00	€ 510.000,00
avv. Zzz	CCC	€ 450.000,00	zzz/2022	2022	POSSIBILE	10%	€ 45.000,00	€ 0,00	€ 45.000,00	€ 45.000,00
<b>FONDO DA ACCANTONARE ALLA MISSIONE 20 - PROGRAMMA 03 DEL BILANCIO 2023 €</b>									<b>465.000,00</b>	<b>€ 555.000,00</b>

## Scheda di rilevazione del rischio da contenzioso nel bilancio 2023 (CASO 3)

IPOTESI CONTENZIOSO DI RILEVANTE AMMONTARE, CON FONDO IMPUTABILE A TRE ESERCIZI:							
AVVOCATO INCARICATO	PARTI DEL GIUDIZIO	DOMANDA€ A	RG	ANNO INSORGENZA GIUDIZIO	FASCIA INDICE RISCHIO 2022	INDICE RISCHIO 2022 B	VALORE DEL RISCHIO C = A x B
avv. Yyy	BBB srl	€ 6.000.000,00	yyy/2022	2022	PROBABILE	51%	€ 3.060.000,00

ACCAN.TO NEL BILANCIO 2023/2025 - E.F. 2023 D = C / 3	ACCAN.TO NEL BILANCIO 2023/2025 - E.F. 2024 E = C/3	ACCAN.TO NEL BILANCIO 2023/2025 - E.F. 2025 F = C/3	TOTALE ACCANTONAMENTO NEL TRIENNIO G = D + E + f = C
€ 1.020.000,00	€ 1.020.000,00	€ 1.020.000,00	€ 3.060.000,00

## Il coordinamento delle informazioni per la costituzione del fondo rischi

- Come si è potuto vedere negli esempi proposti, la costituzione di un fondo rischi si basa su un insieme di informazioni e valutazioni che sono in possesso di più soggetti all'interno dell'amministrazione.
- In particolare, l'elemento di valore per giungere ad un sistema affidabile di mappatura e valutazione del rischio è la collaborazione tra settore avvocatura e settore finanziario e il coordinamento delle informazioni in possesso di ciascuno dei due settori



## Il ruolo dell'avvocatura

### □ L'avvocatura

- è responsabile della periodica ricognizione del contenzioso; ai fini di un censimento completo rileva anche la disponibilità ed utilizzo di adeguati strumenti informatici per la gestione del contenzioso
- è competente, nella propria competenza ed autonomia professionale, ad effettuare ed aggiornare le valutazioni di rischio



## Il ruolo del servizio finanziario

### □ Il servizio finanziario

- apporta al procedimento di rilevazione e copertura del rischio le proprie competenze e responsabilità di direzione e coordinamento degli equilibri finanziari. Al responsabile del servizio finanziario compete valutare se, a fronte di contenzioso di ammontare particolarmente rilevante, sia sostenibile la suddivisione del rischio negli anni del bilancio di previsione (e quindi, di fatto, il rinvio delle passività al futuro, per quanto compreso nel bilancio triennale), tenendo conto che l'obiettivo prioritario deve essere quello di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari

## Il ruolo del servizio finanziario

- Il responsabile del servizio finanziario è in possesso di informazioni, desumibili dal conto del bilancio, circa la sussistenza di residui conservati in relazione all'oggetto del contenzioso.

Da questo punto di vista ritorna la centralità della collaborazione e del coordinamento tra i vari ambiti dell'ente: il mantenimento dei residui e le relative motivazioni sono di competenza dei diversi responsabili dei servizi, che si esprimono annualmente nell'operazione di riaccertamento ordinario. Al servizio finanziario spetta la gestione delle informazioni desumibili dal rendiconto, tenuto conto che esse hanno rilievo non solo nella determinazione del risultato di amministrazione contabile (fondo cassa iniziale + residui attivi – residui passivi), ma anche sulle altre voci del risultato di amministrazione (nel caso di specie, gli accantonamenti)

## Rilevazione del rischio da contenzioso per gruppi

- Dopo aver visto concretamente il meccanismo di calcolo del Fondo rischi Contenzioso quale risultante dalla sommatoria del valore di **ciascuna domanda** giudiziaria X indice di rischio applicabile, possiamo ritornare brevemente alla questione delle categorie di contenzioso che possono accorpate più giudizi, di ammontare non elevato, per snellire il procedimento di censimento

In particolare, si potrebbero individuare ad esempio le seguenti categorie:

## Rilevazione del rischio da contenzioso per gruppi

### CATEGORIE

- 1. Giudizi di competenza del Giudice di Pace di valore inferiore a € .....»**

### CALCOLO DEL FONDO

1. Valore complessivo della domanda giudiziaria dei nuovi contenziosi x un unico, comune, indice di rischio (se possibile calcolato in base ad una media delle precedenti soccombente)

## Rilevazione del rischio da contenzioso per gruppi

### CATEGORIE

#### 2) **Giudizi da risarcimento danni**

### CALCOLO DEL FONDO

1. Anche per questo gruppo, che è molto omogeneo, è possibile applicare un unico indice, avendo cura di valutarlo nella fascia alta della probabilità (ad es: 80%), trattandosi di cause che vedono ampia soccombenza degli enti locali (tranne casi particolarmente virtuosi)

## Rilevazione del rischio da contenzioso per gruppi

### CATEGORIE

#### 3) **Giudizi tributari**

### CALCOLO DEL FONDO

3) Per questo gruppo, si potrebbe optare per un rischio calcolato in valore assoluto (ad es: media della condanna alle spese), per cui il fondo sarà pari a

$$\begin{array}{l} \text{Numero nuovi giudizi} \\ \times \\ \text{Rischio unitario di € ....} \end{array}$$

## Verifica dell'andamento del rischio in occasione della salvaguardia equilibri di bilancio

- Il calcolo del fondo contenzioso finora proposto riguarda la fase della previsione di bilancio
- Una volta approvato il bilancio e avviata la gestione dell'esercizio, può essere opportuna una verifica infrannuale dell'andamento del contenzioso, in particolare in occasione della salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 193 TUEL.
- Lo scopo della salvaguardia è infatti accertare il permanere degli equilibri di bilancio o, in caso negativo, adottare i provvedimenti di ripristino

## Verifica dell'andamento del rischio in occasione della salvaguardia equilibri di bilancio

- In questo contesto, considerato il ruolo svolto dal fondo rischi, è opportuno anche un «tagliando» di questo fondo.
- L'effettiva necessità di procedere ad un aggiornamento dipende però, concretamente, anche dal periodo dell'anno in cui il bilancio è stato approvato, cioè dipende da quanto si è allungato un eventuale esercizio provvisorio.
- Infatti, la valutazione del rischio da nuovo contenzioso riguarda i giudizi sorti nell'anno precedente a quello di riferimento del bilancio, incluso il periodo dell'esercizio provvisorio



## Il Fondo rischi contenzioso nel rendiconto della gestione

- L'aggiornamento del Fondo rischi nell'ambito del rendiconto della gestione è il momento più importante, perché è quello in cui i valori si consolidano contribuendo a determinare il risultato di amministrazione (voce B: parte accantonata)
- Di seguito, si propone una tabella di calcolo del Fondo contenzioso al 31/12/2023 che si colloca in continuità con i dati rilevati nel precedente rendiconto al 31/12/2022 e con gli accantonamenti nel bilancio 2023.
- I valori «ereditati» dai precedenti documenti di rendicontazione e programmazione vengono aggiornati attraverso una rivalutazione, aggiornata, delle stime già operate

## Il Fondo rischi contenzioso nel rendiconto della gestione

- La variazione della valutazione del rischio può dipendere da diversi fattori, alcuni dei quali sono riportati schematicamente nella tabella che vedremo tra poco.
- Si tratta di variazioni che incidono in aumento o diminuzione sul valore del Fondo che viene, appunto, aggiornato al 31 dicembre.

## Variazioni del Fondo rischi al 31 dicembre

In relazione all'andamento della causa può CAMBIARE

- la FASCIA di rischio e, di conseguenza, anche l'INDICE da applicare e il valore del FONDO
- l'INDICE all'interno della stessa fascia di rischio
- il VALORE della DOMANDA, ad esempio a seguito del deposito di una CTU

## Variazioni del Fondo rischi al 31 dicembre

- Se il rischio si riduce, una parte del Fondo può essere «liberata».
- Il Fondo viene liberato anche quando il giudizio si estingue, tenendo distinte due ipotesi:
  - ❑ La causa si è conclusa con esito vittorioso per il comune: la specifica quota di fondo relativa a quel giudizio si azzera, non essendovi più alcun fattore di rischio. Eventualmente, in caso di appello della controparte, il giudizio sarà rivalutato e genererà un nuovo accantonamento, anche tenendo conto del risultato positivo già conseguito;
  - ❑ La causa si è conclusa nell'esercizio da rendicontare con soccombenza del comune e, in quello stesso anno, si è riconosciuto e finanziato il relativo debito fuori bilancio ex art. 194 TUEL: anche in questo caso la quota di fondo si azzera, non essendovi più fattore di rischio, ma una spesa che è stata finanziata.

# Scheda di rilevazione del rischio da contenzioso nel rendiconto al 31/12/2023

VERIFICA DEL FONDO RISCHI CONTENZIOSO NEL RENDICONTO DELLA GESTIONE 2023										
AVVOCATO INCARICATO	PARTI DEL GIUDIZIO	DOMANDA €	RG	ANNO INSORGENZA GIUDIZIO	FASCIA RISCHIO ATTRIBUITA IN ULTIMA RICOGNIZIONE	ULTIMO INDICE RISCHIO ASSEGNATO	VALORE DEL RISCHIO	IMPEGNI CONSERVATI NEL CONTO DEI RESIDUI	FONDO ACCANTONATO NEL RENDICONTO 2022	ACCAN.TO NEL BILANCIO 2023
		A				B	C = A x B	D	E = C - D	F
avv. Xxx	AAA	€ 100.000,00	.../2020	2020	PROBABILE	51%	€ 51.000,00	€ -	€ 51.000,00	
avv. Xxx	BBB	€ 650.000,00	.../2021	2021	PROBABILE	70%	€ 455.000,00	€ -	€ 455.000,00	
aw. Xxx	AAA spa	€1.000.000,00	xxx/2022	2022	PROBABILE	51%	€ 510.000,00	€ 90.000,00		€ 420.000,00
avv. Zzz	DDD	€ 200.000,00	.../2020	2020	REMOTO	0%	€ -	€ -	€ -	
avv. Zzz	EEE	€ 30.000,00	.../2021	2021	POSSIBILE	10%	€ 3.000,00	€ -	€ 3.000,00	
aw. Zzz	FFF	€ 450.000,00	zzz/2022	2022	POSSIBILE	10%	€ 45.000,00	€ -		€ 45.000,00
avv. Yyy	GGG	€2.500.000,00	.../2021	2021	POSSIBILE	10%	€ 250.000,00	€ 25.000,00	€ 225.000,00	
aw. Yyy	BBB srl	€6.000.000,00	yyy/2022	2022	PROBABILE	51%	€ 3.060.000,00	€ -		€ 1.020.000,00
									€ 734.000,00	€ 1.485.000,00

## segue Scheda di rilevazione del rischio da contenzioso nel rendiconto al 31/12/2023

AVVOCATO INCARICATO	PARTI DEL GIUDIZIO	DOMANDA €	RG	ANNO INSORGENZA GIUDIZIO	AGGIORNAMENTO/ CONFERMA FASCIA RISCHIO AL 31/12/2023	AGGIORNAMENTO/ CONFERMA INDICE RISCHIO AL 31/12/2023	VARIAZIONE DEL RISCHIO AL 31/12/2023	NUOVO FONDO RISCHI AL 31/12/2023
		A				G	H	I = E + F + H
avv. Xxx	AAA	€ 100.000,00	.../2020	2020	<b>CERTO</b>	<b>100%</b>	€ 49.000,00	€ 100.000,00
avv. Xxx	BBB	€ 650.000,00	.../2021	2021	PROBABILE	70%	€ -	€ 455.000,00
avv. Xxx	AAA spa	€ 1.000.000,00	xxx/2022	2022	PROBABILE	51%	€ -	€ 420.000,00
avv. Zzz	DDD	€ 200.000,00	.../2020	2020	REMOTO	0%	€ -	€ -
avv. Zzz	EEE	€ 30.000,00	.../2021	2021	<b>SENTENZA VITTORIOSA</b>	<b>0%</b>	<b>-€ 3.000,00</b>	€ -
avv. Zzz	FFF	€ 450.000,00	zzz/2022	2022	POSSIBILE	10%	€ -	€ 45.000,00
avv. Yyy	GGG	€ 2.500.000,00	.../2021	2021	POSSIBILE	10%	€ -	€ 225.000,00
avv. Yyy	BBB srl	€ 6.000.000,00	yyy/2022	2022	PROBABILE	51%	€ -	€ 1.020.000,00
<b>TOTALE FONDO AL 31/12/2023 €</b>							<b>2.265.000,00</b>	



## Variazioni del Fondo contenzioso nel rendiconto 2023

- Nel caso concreto costruito, il Fondo al 31/12/2023
  - ❑ Aumenta di € 49.000,00 per la variazione di rischio di un giudizio
  - ❑ Si riduce di € 3.000,00 a seguito di sentenza favorevole
  - ❑ Aumenta di € 1.485.000,00 per l'avvenuto accantonamento al 31/12/2023 dei fondi stanziati nel bilancio di previsione all'annualità 2023
- Inoltre, al 31/12/2023, una parte del Fondo corrispondente al rischio rilevato è ancora in corso di accantonamento poiché l'ente, in presenza di un rilevante contenzioso sorto nel 2022, ha scelto di avvalersi della possibilità di imputare il rischio sul triennio.

## Variazioni del Fondo contenzioso nel rendiconto 2023

- Il fondo contenzioso, dal 31 dicembre precedente a quello successivo, può ridursi anche perché, nell'esercizio da rendicontare, esso è stato «utilizzato»
- Cioè, a seguito del manifestarsi nel 2022 dell'evento avverso, il Fondo è stato applicato in entrata per costituire fonte di copertura della spesa da impegnare e pagare nell'esercizio
- Mentre la liberazione del fondo da evento favorevole comporta un miglioramento del risultato di amministrazione - in caso di utilizzo – la riduzione del fondo al 31 dicembre è neutra poiché il Fondo al 31/12/2022 è stato sostituito da una spesa 2023



## II FONDO RINNOVI CONTRATTUALI

- Il paragrafo 5.2, lettera a), del Principio contabile della competenza finanziario prevede l'accantonamento in un fondo, da iscrivere nella Missione 20 del bilancio di previsione, degli oneri finanziari che deriveranno dal rinnovo del CCNL
- La spesa deve essere quantificata tenendo conto sia dell'aumento retributivo, sia dei correlati oneri previdenziali e IRAP.
- In merito a questo fondo, il Principio contabile si esprime in questi termini:  
*.... Nelle more della firma del contratto si auspica che l'ente accantoni annualmente le necessarie risorse...*

## II FONDO RINNOVI CONTRATTUALI

Anche se il Principio si esprime in termini di auspicio, visti i principi contabili prima richiamati (veridicità, attendibilità, prudenza), questo accantonamento non è opzionale, ma va necessariamente appostato. Il rinnovo infatti può comportare oneri significativi e i tempi di erogazione ai dipendenti sono contenuti nei 30 giorni successivi alla conclusione del rinnovo contrattuale.

È indispensabile, quindi, aver provveduto per tempo a premunirsi della necessaria copertura finanziaria.

- In caso di mancata sottoscrizione del contratto nell'esercizio in cui è stato appostato l'accantonamento, le somme non utilizzate confluiscono nel risultato di amministrazione, quota accantonata
- Il fondo non va accantonato in previsione qualora viga blocco legale dei rinnovi economici nazionali, senza possibilità di recupero: in tal caso l'accantonamento non deve essere operato

## Il Fondo indennità di fine mandato

- L'articolo 10 del decreto ministeriale 4 aprile 2000 n. 119 stabilisce che, a fine mandato, spetta ai sindaci una somma pari ad una indennità mensile spettante per 12 mesi di mandato, proporzionalmente ridotto per periodi inferiori all'anno.
- L'art. 1 comma 719 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 stabilisce che l'indennità di fine mandato spetta solo nel caso in cui il mandato elettivo sindacale abbia avuto durata superiore a trenta mesi

## Il Fondo indennità di fine mandato

- Il paragrafo 5.2, lettera i), del Principio contabile della competenza finanziario prevede che le spese per indennità di fine mandato, costituiscono una spesa potenziale dell'ente, in considerazione della quale, si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento. Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio, l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione

## Il fondo perdite società partecipate

- L'art. 21 del TUSP (Testo unico società a partecipazione pubblica – D. Lgs. n. 175/2016) prevede l'obbligo di costituzione di uno specifico fondo qualora la società in cui l'ente locale detiene quote di partecipazione presenti un risultato di esercizio negativo.
- Art. 21 TUSP: Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente

- Quindi, se la partecipata in cui il comune detiene il 100% delle quote, chiude il bilancio di esercizio in perdita, il comune dovrà accantonare tale perdita, per intero, nel proprio bilancio di previsione.
- L'accantonamento è liberato nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione.
- Il fondo ha lo scopo di comprimere la capacità di spesa degli enti locali in presenza di oneri che potrebbero provenire da una gestione esterna e che potrebbero riflettersi negativamente sugli equilibri di bilancio

- Il fatto che il comune adempia all'obbligo di accantonamento, in presenza di risultati negativi dei soggetti partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato
- Anzi, permane il cosiddetto divieto di soccorso finanziario; l'art. 14 comma 5 del TUSP stabilisce che gli enti non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482 ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio

## IL FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- Il FGDC ha natura diversa dai fondi finora trattati: si tratta infatti di un accantonamento imposto dalla norma agli enti che registrano ritardi nei tempi di pagamento, e presentano quindi una gestione finanziaria non coerente con la disciplina dei pagamenti nelle transazioni commerciali.
- Lo scopo del Fondo è quello di ridurre la capacità di spesa che viene, infatti, compressa da questo accantonamento, costringendo l'ente a destinare una quota delle proprie entrate alla copertura del fondo, che, come tutti gli altri fondi, non è impegnabile e pagabile



## IL FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- IL FGDC però, a differenza degli altri accantonamenti, non è utilizzabile: non ha alcuna funzione di potenziale copertura di spese e anzi si pone come «impedimento» alla crescita delle spese correnti
- All'inizio dell'esercizio, viene rilevata l'eventuale condizione di applicabilità del fondo (art. 1 comma 859 legge 145/2018) e qualora il comune rientri nella fattispecie non può derogare all'obbligo di accantonamento per l'intero esercizio finanziario.
- E, al 31 dicembre, dovrà accantonare il FGDC nel risultato di amministrazione (voce Altri fondi di accantonamento): potrà liberarlo solo quando sarà tornato in bonis riguardo al rispetto della tempistica di pagamento

## IL FONDO GARANZIA DEBITI COMMERCIALI

- In definitiva, è un fondo che svolge contemporaneamente 2 funzioni:
  - ❑ Una funzione «sanzionatoria», in quanto si può dire che punisca gli enti cattivi pagatori, impedendo loro di espandere la capacità di spesa
  - ❑ Una funzione di tutela dell'affidamento dei privati nei confronti della pubblica amministrazione: contraendo la spesa comunale, si evita che si ampli la platea degli operatori economici penalizzati dal, già troppo lento, ritmo di pagamento delle commesse pubbliche, che non consente di collocarsi all'altezza dello standard europeo.

Grazie per l'attenzione