

ASSOCIAZIONE



CONTARE



ANALISI E COMMENTO DEL DDL STABILITA' 2016: NORME PER GLI ENTI LOCALI

IL PAREGGIO DI BILANCIO E IL NUOVO SALDO FINALE DI COMPETENZA POTENZIATA

**DOTT. MARCELLO MARCONI - Dirigente Comune di Reggio
Emilia**

Bologna - 3 Dicembre 2015

ART. 35 DDL STABILITA' 2016: REGOLE DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ENTI TERRITORIALI

1.*A decorrere dall'anno 2016 cessano di avere applicazione l'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n.183 e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti localiomissis....*

2. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

3. *Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, gli enti di cui al comma 2 devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 16,17 e 18(*).*

(*)*Riguardano il coordinamento regionale e la cessione di spazi*

ART. 35 DDL STABILITA' 2016: REGOLE DI FINAZA PUBBLICA PER GLI ENTI TERRITORIALI

4. Ai fini dell'applicazione del comma 3 del presente articolo, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Limitatamente all'anno 2016, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento.

*5. A decorrere dall'anno 2016, al bilancio di previsione è allegato un prospetto obbligatorio contenente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del saldo di cui al comma 3 come declinato al comma 4. Il prospetto concernente il rispetto del predetto saldo è definito secondo le modalità previste dall'articolo 11, comma 11, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118. Con riferimento all'esercizio 2016, il prospetto è allegato al bilancio di previsione già approvato mediante delibera di variazione del bilancio approvata dal Consiglio non oltre 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 11, comma 11, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118
.....omissis.....*

VEDIAMO CON ALCUNI ESEMPI COME SI TRADUCONO LE NUOVE REGOLE PARTENDO DAL PRINCIPIO GENERALE N.15 DELL' EQUILIBRIO COMPLESSIVO DI BILANCIO

ENTRATE		SPESE	
TIT 1° - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	125	TIT 1° - Spese correnti	160
TIT 2° - Trasferimenti correnti	17	TIT 2° - Spese in conto capitale (incluso FPV, nell'esempio pari a 15)	49
TIT 3° - Entrate extratributarie	27	TIT 3° - Spese per incremento di attività finanziarie	3
TIT 4° - Entrate in conto capitale	17	TIT 4° - Rimborso prestiti	12
TIT 5° - Entrate da riduzione di attività finanziarie	3	TIT 5° - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	2
TIT 6° - Accensione prestiti	9	TIT 7° - Uscite per conto terzi e partite di giro	20
TIT 7° - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2		
TIT 9° - Entrate per conto terzi e partite di giro	20		
Avanzo di amministrazione	7		
FPV (previsioni di entrata)	19		
TOTALE	246	TOTALE	246

LA RAPPRESENTAZIONE DI BILANCIO DEL NUOVO SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA EX ART.35 DDL STABILITA' 2016

ENTRATE E SPESE RILEVANTI RILEVANTI AI FINI DEL CONTENIMENTO DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ENTI LOCALI (c.d.
SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA)

ENTRATE			SPESE		
		esempio			esempio
ENTRATE FINALI	TIT 1° - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	125	SPESE FINALI	TIT 1° - Spese correnti (al netto FPV)	160
	TIT 2° - Trasferimenti correnti	17		(-) FCDE	-4,5
	TIT 3° - Entrate extratributarie	27		(-) Fondi rischi e accantonamenti futuri	-0,5
	TIT 4° - Entrate in conto capitale	17		TIT 2° - Spese in conto capitale (al netto FPV)	34
	TIT 5° - Entrate da riduzione di attività finanziarie	3		TIT 3° - Spese per incremento di attività finanziarie	3
	(+) FPV (previsioni di entrata) esclusa la quota finanziata a debito	15		(+) FPV (previsioni di uscita) esclusa la quota finanziata a debito	12
	TOTALE	204		TOTALE	204

SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA = 0

**IL SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA DEVE
ESSERE MAGGIORE O UGUALE A ZERO (NON NEGATIVO) CON
ENTRATE FINALI MAGGIORI UGUALI SPESE FINALI**

LE VOCI DI BILANCIO NON RILEVANTI AI FINI DEL SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA

ENTRATE E SPESE NON RILEVANTI RILEVANTI AI FINI DEL CONTENIMENTO DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ENTI LOCALI (c.d. SALDO DI COMPETENZA POTENZIATA)			
ENTRATE		SPESE	
	esempio		esempio
TIT 6° - Accensione prestiti	9	TIT 4° - Rimborso prestiti	12
TIT 7° - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	2	TIT 5° - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	2
TIT 9° - Entrate per conto terzi e partite di giro	20	TIT 7° - Uscite per conto terzi e partite di giro	20
(+) Avanzo di amministrazione	7	(+) FPV (previsioni di uscita) finanziato a debito	3
(+) FPV (previsioni di entrata) finanziato a debito	4	(+) FCDE	4,5
		(+) Fondo rischi	0,5
TOTALE	42	TOTALE	42

Le Entrate non Rilevanti devono pertanto essere Inferiori o uguali alle
Spese Non rilevanti

Visto che le spese e entrate per anticipazioni e servizi per conto terzi si elidono per rispettare il saldo di competenza potenziata nel 2016:

AVANZO APPLICATO + NUOVO INDEBITAMENTO

non potrà superare(*) <=

RIMBORSO PRESTITI + FCDE + FONDO RISCHI E ACCANT. +
FPV (PREV. DI USCITA) FINANZIATO A DEBITO – FPV (PREV.
ENTRATA) FINANZIATO A DEBITO

(*) NB Non si è considerato per semplificazione illustrativa altre variabili particolari quali :

- la possibile esclusione dal computo di alcune spese(vedi ad esempi interventi di edilizia scolastica)
- forme di regionalizzazione dei saldi(e le quote di patto regionale e nazionale da recuperare da anni precedenti)

Elementi per determinare l'indebitamento massimo

ELEMENTI PER RISPETTARE IL PAREGGIO			
ELEMENTI POSITIVI		ELEMENTI NEGATIVI	
RIMBORSO ANNUO CAPITALE	12	NUOVO DEBITO	9
FCDE	4,5	FPV FINANZIATO A DEBITO (PREV. DI ENTRATA)	4
ACCANTONAMENTI / RISCHI	0,5	AVANZO VINCOLATO INVESTIMENTI DA APPLICARE	4
FPV FINANZIATO A DEBITO (PREV. DI SPESA) – DA RIACCERTAMENTO	1	AVANZO DISPONIBILE DA APPLICARE	3
FPV FINANZIATO A DEBITO (PREV. DI SPESA) – COMPONENTE PREVISIONALE	2		
TOTALE	20	TOTALE	20

-Nel esempio si può vedere come l'indebitamento massimo possibile per rispettare il pareggio nel saldo finale di competenza potenziata è pari a 7(Nuovo debito : 9 meno Fpv a debito componente previsionale: 2)

- Da osservare come pesa sul saldo annuo non tutto l'indebitamento contratto ma solo quello che si è tradotto in spesa esigibile nell'anno in quanto l'FPV finanziato a debito non viene considerato

I VANTAGGI DELLE NUOVE REGOLE

- *Rispetto alle precedenti Regole del patto basate sulla competenza mista (basata sulla cassa per gli investimenti si elimina alla radice il blocco dei residui per opere in corso e dei conseguenti ritardi nei pagamenti* in quanto le nuove regole si basano per tutte le voci di spesa sulla competenza e non più sulla cassa.
- Si riportano inoltre gli obiettivi degli enti locali per il conseguimento dei saldi di finanza pubblica **nell'ambito delle scelte politiche e di coerenza con i bilanci di previsione**, riattribuendo valore alla programmazione pluriennale anche degli investimenti permettendo **una ripresa degli investimenti** e della possibilità di indebitarsi in misura tendenzialmente pari alla quota di rimborso capitale annua
- **Non ci sono più obiettivi da raggiungere positivi e che variano di anno in anno in base a legge di stabilità ma vi è una regola a regime di saldo finale di competenza non negativo che permette maggiore programmabilità**

ALCUNE CRITICITA' DELLE NUOVE REGOLE e relative PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO

- Il Fondo Pluriennale Vincolato(FPV) viene considerato rilevante solo limitatamente al 2016 mentre il prospetto da allegare al bilancio di previsione è invece triennale (*FPV andrebbe previsto rilevante a regime e non solo per il 2016*)

-Non viene considerato l'avanzo tra le entrate rilevanti (**Almeno l'avanzo vincolato andrebbe considerato tra le entrate rilevanti**)
Il meccanismo individuato non è ancora del tutto coerente con i nuovi Principi Contabili che considerano fisiologico la creazione di avanzi vincolati nonché l'utilizzo di rilevanti FPV!!!

-Non viene premiata la virtuosità degli enti che hanno basso indebitamento(e quindi quote di rimborso capitale annuo limitate) e/o buona capacità di riscossione con FCDE basso(*Si potrebbe prevedere meccanismi compensativi tra enti sotto e sopra media rispetto al debito procapite e a capacità di riscossione*)

ALCUNI SUGGERIMENTI OPERATIVI

- 1) Limitare la formazione di avanzi e utilizzare il maggior avanzo possibile applicandolo per spese previste nel 2015
- 2) Verificare possibilità di incremento FCDE rispetto ai minimi normativi
- 3) Programmazione precisa degli investimenti finanziati a debito al fine di avere l'esatta programmazione triennale del FPV di entrata e spesa finanziato a debito
- 4) Ampliare l'utilizzo del FPV utilizzando tutte le possibilità previste nei Principi Contabili (si veda stralci successivi Principio contabile 5.4 Allegato 4/2 D.Lgs 118/2011):
 - A) approvare progetti esecutivi con attivazione procedure di gara entro l'anno (punto 5.4 Principi)
 - B) utilizzare per parte dei nuovi investimenti la facoltà della non Programmabilità per investimenti in corso di definizione fino all'approvazione degli esecutivi (per non avere, almeno a bilancio di previsione, elevati livelli di FPV riportati nel 2017 da componente previsionale 2016)

STRALCIO PUNTO 5.4 Allegato 4/2 D.LGS.118/2011:INVESTIMENTI IN CORSO DI DEFINIZIONE

*...L'esigenza di rappresentare nel bilancio di previsione le scelte operate, compresi i tempi di previsto impiego delle risorse acquisite per gli interventi sopra illustrati, è fondamentale nella programmazione della spesa pubblica locale...OMISSIS... Ciò premesso, **si ritiene possibile stanziare, nel primo esercizio in cui si prevede l'avvio dell'investimento, il fondo pluriennale vincolato anche nel caso di investimenti per i quali non risulta motivatamente possibile individuare l'esigibilità della spesa.***

In tali casi, il fondo è imputato nella spesa dell'esercizio in cui si prevede di realizzare l'investimento in corso di definizione, alla missione ed al programma cui si riferisce la spesa e, nel bilancio gestionale (per le regioni) e nel PEG (per gli enti locali), è "intestato" alla specifica spesa che si è programmato di realizzare, anche se non risultano determinati i tempi e le modalità. Nel corso dell'esercizio, a seguito della definizione del cronoprogramma (previsione dei SAL) della spesa, si apportano le necessarie variazioni a ciascun esercizio considerati nel bilancio di previsione per stanziare la spesa ed il fondo pluriennale negli esercizi di competenza e, quando l'obbligazione giuridica è sorta, si provvede ad impegnare l'intera spesa con imputazione agli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile.

STRALCIO PUNTO 5.4 Allegato 4/2 D.LGS.118/2011:INVESTIMENTI IN CORSO DI DEFINIZIONE

*..nel caso in cui, alla fine dell'esercizio, l'entrata sia stata accertata o incassata e la spesa non sia stata impegnata, tutti gli stanziamenti cui si riferisce la spesa, compresi quelli relativi al fondo pluriennale, iscritti nel primo esercizio del bilancio di previsione, costituiscono economia di bilancio e danno luogo alla formazione di una quota del risultato di amministrazione dell'esercizio da destinarsi in relazione alla tipologia di entrata accertata. In allegato al bilancio di previsione sono indicate le spese finanziate **dal fondo pluriennale**, distinguendo quelle impegnate negli esercizi precedenti, quelle stanziare nell'esercizio e destinate alla realizzazione di investimenti già definiti e **quelle destinate alla realizzazione di investimenti in corso di definizione**. Con riferimento agli investimenti in corso di definizione, l'ente indica le cause che non hanno reso ancora possibile porre in essere la programmazione necessaria per definire il cronoprogramma (previsione dei SAL) della spesa.*

In allegato al rendiconto dell'esercizio sono indicati gli impegni imputati agli esercizi successivi a quelli cui si riferisce il rendiconto finanziati dal fondo pluriennale vincolato alla data di chiusura dell'esercizio.

STRALCIO PUNTO 5.4 Allegato 4/2 D.LGS.118/2011:MANTENIMENTO A FPV DI SPESE PER LAVORI PUBBLICI CON PROCEDURE DI AFFIDAMENTO ATTIVATE E PER L'INTERO QUADRO ECONOMICO PROGETTUALE

. ...Possono essere finanziate dal fondo pluriennale (e solo ai fini della sua determinazione):

A) tutte le voci di spesa contenute nei 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 .. esigibili negli esercizi successivi, anche se non interamente impegnate (in parte impegnate e in parte prenotate), sulla base di un progetto approvato del quadro economico progettuale. La costituzione del fondo per l'intero quadro economico progettuale è consentita solo in presenza di impegni assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate, imputate secondo esigibilità, ancorchè relativi solo ad alcune spese del quadro economico progettuale, escluse le spese di progettazione. In altre parole l'impegno delle sole spese di progettazione non consente la costituzione del fondo pluriennale vincolato per le spese contenute nel quadro economico progettuale;

B) le spese riferite a 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).

STRALCIO PUNTO 5.4 Allegato 4/2 D.LGS.118/2011:MANTENIMENTO A FPV DI SPESE PER LAVORI PUBBLICI CON PROCEDURE DI AFFIDAMENTO ATTIVATE E PER L'INTERO QUADRO ECONOMICO PROGETTUALE

...In assenza di aggiudicazione definitiva, entro l'anno successivo, le risorse accertate cui il fondo pluriennale si riferisce confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato per la riprogrammazione dell'intervento in c/capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo.

Per "procedure attivate" gara formalmente indetta ai sensi dell'art. 53, comma 2" si intende, ad esempio, affidamenti in economia, o la pubblicazione del bando di gara, mentre nel caso di procedura negoziata senza pubblicazione di bando, consentita negli specifici casi di cui all'art. 57 del D.lgs. 163/2006 (...OMISISS...) si fa riferimento al momento in cui, ai sensi dell'art. 57 del D.lgs. 163/2006, gli operatori economici selezionati vengono invitati a presentare le offerte oggetto della negoziazione, con lettera contenente gli elementi essenziali della prestazione richiesta.

A seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara, le spese contenute nel quadro economico dell'opera prenotate, ancorchè non impegnate, continuano ad essere finanziate dal fondo pluriennale vincolato, mentre gli eventuali ribassi di asta, costituiscono economie di bilancio e confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione a meno che, nel frattempo, sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera finanziandole con le economie registrate in sede di aggiudicazione ...

STRALCIO PUNTO 5.4 Allegato 4/2 D.LGS.118/2011:MANTENIMENTO A FPV DI SPESE PER LAVORI PUBBLICI CON PROCEDURE DI AFFIDAMENTO ATTIVATE E PER L'INTERO QUADRO ECONOMICO PROGETTUALE

....Si segnala la rilevanza della “prenotazione della spesa” riguardante le spese delle gare formalmente indette e del quadro economico dell’opera, uniche fattispecie di costituzione del fondo pluriennale vincolato in assenza di impegni imputati nelle scritture contabili degli esercizi successivi.

Viceversa, se nel corso della gestione sono stati assunti impegni pluriennali relativi agli esercizi successivi, è facoltà dell’ente prenotare le corrispondenti quote del fondo pluriennale iscritte nella spesa dell’esercizio in corso di gestione.

I fondi pluriennali vincolati prenotati sono iscritti tra le entrate del bilancio di previsione dell’esercizio successivo, alla voce “fondo pluriennale”, distintamente per la parte corrente e in conto capitale.

In sede di elaborazione del rendiconto, i fondi pluriennali vincolati non prenotati costituiscono economia del bilancio e concorrono alla determinazione del risultato contabile di amministrazione