

FORMAZIONE BILANCIO DI PREVISIONE 2016 – 2018

a cura del Dipartimento Finanza Locale

Il disegno di legge di stabilità 2016 contiene le seguenti principali disposizioni concernenti gli enti locali:

- 1) **Soppressione del Patto di stabilità a decorrere dall'esercizio 2016;**
- 2) **Applicazione, seppure parziale, della legge rafforzata 243/2012 sul nuovo pareggio di bilancio.**

Allo scopo si ritiene utile richiamare i **punti salienti della predetta legge 243.**

L'art. 1, comma 1, reca che la legge costituisce attuazione dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e dall'articolo 5 della medesima legge costituzionale.

Il comma 2 del citato art. 1 dispone che la legge in oggetto può essere abrogata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, cioè con la maggioranza assoluta dei componenti dell'organo legislativo (legge rafforzata).

Il comma 3 dell'art. 21 dichiara che il Capo IV della legge si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016.

L'art. 9 disciplina gli equilibri di bilancio dei comuni, delle regioni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano considerando i bilanci di tali enti in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali;
 - a 1) un saldo non negativo in termini di cassa tra entrate finali e spese finali;
 - b) un saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse tra queste ultime le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti;
 - b 1) un saldo non negativo in termini di cassa tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse tra queste ultime le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Secondo la nuova classificazione di bilancio elaborata dal d.lgs. 118/11 e s.m. sull'armonizzazione contabile i saldi vengono ricavati dai confronti tra i seguenti aggregati, che a scopo esemplificativo vengono valorizzati come segue:

Competenza

Entrate

| | | |
|--|----|--------------|
| Titoli I Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa | €. | 3.000.000,00 |
| Titolo II Trasferimenti correnti | “ | 1.000.000,00 |
| Titolo III Entrate extratributarie | “ | 1.000.000,00 |
| Titolo IV Entrate in conto capitale | “ | 1.600.000,00 |
| Titolo V Entrate da riduzione di attività finanziarie | “ | 1.400.000,00 |
| | | €. |
| | | 8.000.000,00 |

Queste entrate (come le spese) non sono considerate tra quelle finali. E' un'aggiunta fatta dal Governo per consentire di considerare tra le entrate le alienazioni di titoli

.....

Spese

| | | |
|--|----|--------------|
| Titolo I Spese correnti | €. | 4.800.000,00 |
| Titolo II Spese in conto capitale | “ | 1.800.000,00 |
| Titolo III Spese per incremento attività finanziarie | “ | 1.400.000,00 |
| | | €. |
| | | 8.000.000,00 |

Qualora in sede di rendiconto di gestione venga registrato un saldo negativo sia in termini di competenza sia in termini di cassa l'ente sarebbe in una situazione di saldo netto da finanziare ((art. 2, comma 1, lettera h)) e dovrebbe adottare misure correttive tali da assicurare il recupero entro il triennio successivo (art. 9, comma 2). Ciò dovrebbe avvenire anche, per la corrispondente parte, se il saldo negativo fosse richiesto solo in termini di competenza oppure solo in termini di cassa.

Al contrario, se i saldi di cui sopra fossero positivi ((situazione di saldo netto di impiegare ex art. 2, comma 1, lettera h)) i relativi valori finanziari dovrebbero essere destinati all'estinzione del debito arretrato. Nel rispetto dei vincoli comunitari e dell'equilibrio dei bilanci, i saldi positivi possono essere destinati anche al finanziamento di spese di investimento (art. 9, comma 3).

Va notato che i saldi, come sopra determinati, non conteggiano né i risultati di amministrazione (avanzo/disavanzo) né i saldi di cassa (giacenza/anticipazione di tesoreria) dei precedenti esercizi.

Il comma 4 dell'art. 9 prevede che con legge dello Stato sono definite le sanzioni da applicare agli enti di cui al comma 1 nel caso di mancato conseguimento dell'equilibrio gestionale sino al ripristino delle condizioni di equilibrio sia di competenza sia di cassa in precedenza trattate, da promuovere anche attraverso la previsione di specifici piani di rientro.

Rilevante è la disposizione contenuta nel successivo comma 5, secondo cui, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e Bolzano in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

Il tenore della norma è analogo a quello utilizzata dal Legislatore in precedenti disposizioni riguardanti il Patto di stabilità interno (si veda per esempio l'art. 20 del D.L. 98/11, convertito dalla legge 111/11 e s.m.).

L'art. 10 al comma 1 stabilisce che il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento. Questa disposizione peraltro è già prevista direttamente dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione nel testo contenuto nell'art. 5 della legge costituzionale n. 3/01.

La norma in commento detta però nuove disposizioni (modalità e limiti) per il ricorso all'indebitamento delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Il comma 2 dell'art. 10 dispone che le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

E' molto importante la disposizione contenuta nel successivo comma 3, secondo la quale le anzidette operazioni di indebitamento sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale (entrate finali –

spese finali) del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione.

L'art. 11, al comma 1, istituisce un Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalle correzioni per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato, formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche ex art. 2, comma 1, lettera c). La dotazione del Fondo è determinata dai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio dello Stato sulla base della stima degli effetti dell'andamento del ciclo economico, tenendo conto della quota di entrate proprie delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano, influenzata dal ciclo economico.

L'art. 20 demanda alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione dei bilanci ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci.

Nel disegno di legge di stabilità 2016 il meccanismo sanzionatorio, in caso di mancato rispetto, è riservato al solo saldo di competenza e quindi non applicato agli altri saldi anche se non rispettati.

Il disegno di legge di stabilità 2016 richiede agli enti locali di conseguire un saldo non negativo tra entrate finali e spese finali, come delineate dalla legge 243. Per il solo anno 2016 nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il FPV, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. Sempre per il solo anno 2016 nel saldo non sono considerate le spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito, entro l'importo di 500 milioni di euro.

A decorrere dal 2016 al bilancio di previsione è allegato un prospetto di competenza triennale contenente le previsioni rilevanti in sede di rendiconto al fine della verifica del rispetto del saldo di competenza (che deve essere non negativo). A tal fine il predetto prospetto non considera gli stanziamenti del FCDE e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

La determinazione dei saldi secondo i criteri della competenza potenziata consente di applicare già nel bilancio 2015 (con variazione di bilancio o

assestamento entro il 30 novembre) l'avanzo di amministrazione disponibile o destinato agli investimenti per il finanziamento degli investimenti ancora privi di copertura.

Si ricorda al riguardo che, in base al nuovo art. 183 TUEL ed ai nuovi principi contabili, l'avanzo di amministrazione iscritto a bilancio (termine ultimo per l'iscrizione 30.11.2015) può essere utilizzato per finanziare (e quindi impegnare) l'intero importo del quadro economico di un'opera pubblica purché le relative spese siano prenotate ai sensi del comma 2 dell'art. 53 del d.lgs. 163/2006, ancorché non impegnate. Occorre che il bando di gara sia stato formalmente pubblicato. Nei casi di procedure negoziate ex art. 57 citato d.lgs. 163/2006 si fa riferimento al momento in cui gli operatori economici vengono invitati a presentare. Il predetto avanzo può ugualmente essere destinato a finanziare (e quindi impegnare) l'intero quadro economico di un'opera pubblica anche se solo una voce di esso (o solo alcune voci di spesa) è giuridicamente impegnata (obbligazione giuridicamente perfezionata, scadenza, ecc). Va segnalato che la regola non è applicabile se ad essere impegnata è la sola spesa di progettazione. Termine per le operazioni sopra indicare 31.12.2015.

Le operazioni sopra descritte mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione possono essere operate, nei medesimi termini, anche attraverso il ricorso all'indebitamento, entro i limiti consentiti dalla vigente normativa.

In tal modo applicando l'avanzo di amministrazione, o accertando la somma presa a prestito, entro il 30 novembre 2015 ed impegnando una spesa, come sopra detto, entro il 31 dicembre 2015, viene trasformato il predetto avanzo di amministrazione in FPV ed il bilancio 2016 registrerà in entrata un FPV che sarà conteggiato agli effetti del nuovo saldo.

Per il monitoraggio degli adempimenti relativi a quanto sopra gli enti devono trasmettere alla RGS le informazioni riguardanti le risultanze del saldo di cui trattasi con tempi e modalità che saranno definite con D.M.

Ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo gli enti devono inviare, entro il 31 marzo di ogni anno, una certificazione dei risultati conseguiti, firmata dal rappresentante legale, dal responsabile finanziario e dall'organo di revisione.

In caso di mancato conseguimento del saldo in argomento (che, si ripete, deve essere non negativo) nell'anno successivo a quello dell'inadempimento:

- l'ente locale è assoggettato ad una riduzione del FSC in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato;

- l'ente non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento;
- l'ente non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti;
- l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- l'ente è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione, con una riduzione del 30%.

Qualora la Corte dei conti accerti che il rispetto delle regole è stato artificiosamente raggiunto mediante una non corretta applicazione dei principi contabili, la stessa irroga agli amministratori la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica ed al responsabile amministrativo individuato dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti stessa, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

La nuova normativa ripete le possibilità, già previste dal Patto di stabilità, di cessione di spazi finanziari in linea verticale ed orizzontale.