

**Programmazione 2019/2021. Il
saldo di competenza finale.
Evoluzione e novità contenute
nella bozza della Legge di bilancio
2019**

Novembre 2018
Dr. Giuseppe NINNI

fi

Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n.1

1. Introduce il principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale.
2. Modifica, tra l'altro, l'articolo 81 della Costituzione al fine di assicurare il rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio, secondo il quale tutte la AA.PP. devono perseguire **l'equilibrio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito**, nell'osservanza delle regole dell'Unione Europea in materia economico-finanziaria, fatti salvi scostamenti temporanei del saldo dall'obiettivo programmatico solo in caso di eventi eccezionali, quali ad esempio, gravi recessioni economiche, gravi crisi finanziarie o gravi calamità naturali



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Legge 24 dicembre 2012, n.243

1. Contiene le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art.81, sesto comma, della Costituzione;
2. In particolare al capo IV (con entrata in vigore dal 01/01/2016) rubricato "Equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti Locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito", sono contenute:
 - a) le regole che Regioni ed Enti Locali devono rispettare al fine di poter considerare i rispettivi bilanci in equilibrio sia in fase previsionale che a rendiconto (i famosi quattro saldi):
 - Saldo non negativo in termini di competenza tra entrate e spese finali;
 - Saldo non negativo in termini di cassa tra entrate e spese finali;
 - Saldo non negativo in termini di competenza tra entrate correnti e spese correnti , incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti;
 - Saldo non negativo in termini di cassa tra entrate correnti e spese correnti , incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.
 - b) le regole per il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali tra cui:
 - possibilità di finanziare unicamente spese d'investimento (fattispecie individuate dall'art.17, c.1, lett.e), della Legge 350/2013;
 - c) adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento;
 - d) intese concluse in ambito regionale al fine di garantire equilibrio nella gestione di cassa finale;
 - e) salvezza di autonomi ricorsi all'indebitamento da parte di ciascun ente, nel limite delle spese per rimborso prestiti risultanti dal bilancio di previsione.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

V Commissione permanente della Camera dei Deputati in data 10/11/2015 “Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio”.

Sottolinea che il capo IV della Legge 243/2012 in materia di “Equilibrio del Bilancio delle Regioni e degli EELL e concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico” DOVREBBE applicarsi al bilancio approvato nel 2016 per l’anno successivo e quindi a decorrere dall’anno 2017.

Quindi, **con la Legge 28/12/2015, n. 208, (legge di stabilità 2016)**, nelle more dell’entrata in vigore della Legge 243/2012, il legislatore in coerenza con gli impegni Europei introduce nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del Patto di Stabilità interno degli enti locali e i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario.

VIENE INTRODOTTO A PARTIRE DAL 2016 (IN LUGO DEI QUATTRO SALDI PREVISTI DALLA L.243/2012) IL SALDO NON NEGATIVO, IN TERMINI DI COMPETENZA, TRA LE ENTRATE E LE SPESE FINALI CON POSSIBILITA’ DI CONSIDERARE PER IL SOLO 2016 TRA LE ENTRATE FINALI RILEVANTI AI FINI DEL PAREGGIO ANCHE IL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Legge 12 agosto 2016, n.164. Modifiche alla legge 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

L'art.1 modifica in più punti l'art.9 della Legge 243/2012 al fine di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica con il nuovo quadro di regole contabili introdotte dal D.Lgs 118/2011 recante la disciplina dell'armonizzazione contabile.

In particolare **vengono sostituiti i quattro saldi di riferimento dell'equilibrio, con un unico saldo non negativo (sia in fase di previsione che di rendiconto), in termini di competenza tra le entrate e le spese finali.** Nella Relazione illustrativa di accompagnamento del disegno di legge, si legge che l'eliminazione del vincolo di parte corrente e di cassa è in linea con quanto previsto per il 2016 con la legge di stabilità per il 2016 ed è giustificato dalla circostanza che tale saldo è già disciplinato dal D.Lgs 118/2011 che impone l'obbligo di approvare il bilancio di previsione che garantisca sia l'equilibrio di parte corrente che l'equilibrio di cassa.

Inoltre il nuovo saldo di riferimento ai fini dell'equilibrio basato sulla competenza finanziaria potenziata introdotta dal D.gs 118/2011 lo rende più vicino al saldo rilevato dall'Istat ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale.

Infine, si prevede che per il triennio 2017/2019 con la legge di bilancio è disciplinata l'introduzione del Fondo Pluriennale Vincolato, di entrata e di spesa.

A decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il Fondo Pluriennale Vincolato, finanziato dalle sole entrate finali.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Legge 12 agosto 2016, n.164. Modifiche alla legge 243/2012 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. **SEGUE**

L'art.2 modifica, invece, l'art.10 della Legge 243/2012 che disciplina il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali.

In particolare, **le intese concluse in ambito regionale** per garantire, nell'anno di riferimento, che l'accesso al debito avvenga nel rispetto complessivo a livello di comparto regionale, investono anche le operazioni di **investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione** degli esercizi precedenti.

Inoltre il medesimo articolo 2 sostituisce il comma 5 dell'art.10 il quale nel testo vigente, prevede che con DPCM, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione dell'art.10 medesimo e le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

DPCM 21 febbraio 2017, n.21. Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'art.10, comma 5 della Legge 243/2012.

Il presente Regolamento disciplina le Intese Regionali, le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, i Patti di Solidarietà e le sanzioni.

Da notare, che rispetto alla nuova formulazione del comma 3, dell'art.10, della Legge 243/2012 non riportante la possibilità per ciascun ente territoriale di ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione – (che secondo la scheda di lettura del Servizio Studi della Camera dei deputati sul progetto di legge *“sembrerebbe voler attribuire all'intesa conclusa in ambito regionale un funzione essenziale, nel senso che l'Ente non può ricorrere ad indebitamento in assenza dell'intesa medesima”*) -, il comma 3, dell'art.1 del DPCM 21/2017 fa, invece, espressa salvezza delle operazioni di investimento degli enti territoriali effettuate attraverso il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo di avanzo di amministrazione, nel rispetto del proprio saldo di cui all'art.9, comma 1, della Legge 243/2012.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Legge 11 dicembre 2016 n.232. Legge di bilancio 2017.

Con la Legge di Bilancio 2017 il legislatore, tenendo conto delle modifiche apportate alla L.243/2012 e delle disposizioni contenute nel DPCM 21/2017, definisce il impianto normativo per il triennio 2017/2019 utile ai fini del concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

E' stabilito, quindi, che per la determinazione del saldo valido per la verifica del rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica, le entrate e le spese finali, di cui allo schema di bilancio previsto dal Decreto Legislativo 118/2011 sono quelle ascrivibili ai seguenti titoli:

ENTRATE FINALI

- 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa;
- 2 Trasferimenti correnti,
- 3 Entrate extratributarie
- 4 Entrate in c/capitale;
- 5 Entrate da riduzioni di attività finanziarie

SPESE FINALI

- 1 Spese correnti;
- 2 Spese in c/capitale;
- 3 Spese per incremento di attività finanziarie.

Per gli anni 2017-2019, nelle entrate finali e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il Fondo Pluriennale vincolato, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorre dal 2020, è incluso il FPV di entrate e di spesa finanziato dalle sole entrate finali.

Gli stanziamenti del FCDE e dei Fondi spese e rischi futuri destinati a confluire nel risultato di amministrazione non vengono considerati tra le spese finali.

La possibilità di considerare tra le entrate rilevanti anche il FPV e la possibilità di escludere dalle spese finali gli stanziamenti relativi al FCDE e ai Fondi rischi, può avere effetti espansivi sulla capacità di spesa degli enti (Circolare RGS 17/2017).



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

CRITICITA'

Sentenza Corte Costituzionale 247/2017

La Sentenza della Corte Costituzionale 247/2017 si addentra nell'esame dei due snodi fondamentali della riforma dei conti pubblici alla base del pareggio di bilancio: L'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE E IL FPV.

Il provvedimento emanato ad esito dei giudizi di legittimità su alcune disposizioni contenute nella Legge 164/2016 di modifica della Legge 243/2012, pur non bocciando la norma, dà un vero scossone alla riforma sul pareggio.

Secondo i ricorrenti, l'introduzione di restrizioni all'utilizzo dell'avanzo e del FPV, si sostanzierebbe nella limitazione e impossibilità di utilizzare fondi già destinati negli esercizi precedenti al finanziamento di spese oggetto di riprogrammazione... *trasformandoli di fatto in un indebito contributo... agli obiettivi di finanza pubblica ...*

Risulterebbero, quindi, violati i principi di autonomia finanziaria e di bilancio previsti dai rispettivi statuti, l'art.81 della Costituzione nella parte in cui è previsto un rinvio ad una successiva legge ordinaria che non richiederebbe una maggioranza qualificata per essere approvata, il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art.97 della Costituzione in quanto verrebbe preclusa la realizzazione di programmi di investimento per i quali esiste adeguata copertura finanziaria, nonché il principio di veridicità e trasparenza dei bilanci dal momento che l'avanzo presente nelle scritture contabili non sarebbe utilizzabile ma imputato al consolidamento dei conti pubblici, così come il principio di ragionevolezza e il principio di uguaglianza in quanto la norma produce effetti del tutto casuali e non correlati ad un'autentica capacità contributiva dell'Ente.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

CRITICITA'

SEGUE. Sentenza Corte Costituzionale 247/2017

Tutte dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale contenute nei ricorsi.

La Corte, infatti, sostiene che l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'Ente che lo realizza e non risulta incluso tra le entrate finali solo perché è accertato nelle forme di legge con il consuntivo mentre la legge 243 guarda la bilancio di previsione.

Così come, anche i meccanismi del FPV, non si traducono in un blocco a favore della finanza pubblica complessiva, ma rappresentano uno strumento a garanzia conservativa per i saldi, collegato ad investimenti calendarizzati ma da pagare negli esercizi finanziari successivi.

Tuttavia, è chiarissimo il monito dei giudici contenuto nella sentenza in ordine **AI PERICOLI, DI INTERFERENZA DELLA NORMA CON IL DETTATO COSTITUZIONALE, SULLA TRASPARENZA E SULLA RESPONSABILITA' POLITICA** , E QUELLI CONSEGUENTI *“ALL'ACCENTUARSI DELLE COMPLESSITA' TECNICHE DELLA LEGISLAZIONE FINANZIARIA”*.

Infatti, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, **NON SONO IDONEI, DI PER SE, AD ILLUSTRARE LE PECULIARITA' DEI PROGRAMMI, DELLE LORO PROCEDURE ATTUATIVE, DELL'ORGANIZZAZIONE CON CUI VENGONO PERSEGUITE, E DELLA RENDICONTAZIONE DI QANTO REALIZZATO.....**



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

CRITICITA'

Sentenza Corte Costituzionale 252/2017

La Sentenza della Corte Costituzionale n.252/2017 colpisce, invece, i meccanismi che regolano la possibilità di indebitamento delle amministrazioni pubbliche a seguito della novella alla Legge 243/2012 apportata dall'art.2, comma 1, lett. a e c della Legge 164/2016.

Sostanzialmente la Corte dichiara illegittima la previsione contenuta all'art.2, c. 1, lett. c) della Legge 164/2016 nella parte in cui è assegnato ad un DPCM la disciplina regolante lo scambio di spazi finanziari tra Regioni ed EELL del loro territorio e la possibilità per lo Stato di intervenire con il potere sostitutivo al posto della Regione inadempiente.

E', quindi, riconosciuto che un decreto non può incidere su scelte politiche in materia di indebitamento delle amministrazioni che invece vanno definite con legge in Parlamento, ma può, al più, limitarsi a definire esclusivamente meccanismi **“tecnici”**.

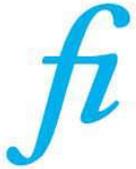
Così come, è riconosciuto che la disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, **deve essere rimessa ad un atto fornito di valore di legge.**



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Legge 27 dicembre 2017, n.205 (Legge di Bilancio 2018). Conferme e novità in materia di pareggio di bilancio 2018/2020.

- 1) Confermata la regola introdotta con l'art.1), commi 463 e seguenti della Legge di Bilancio 2017, in base alla quale gli enti territoriali devono conseguire UN SALDO NON NEGATIVO IN TERMINI DI COMPETENZA, TRA LE ENTRATE FINALI ASCRIVIBILI AI TITOLO 1,2,3,4 E 5 E LE SPESE FINALI ASCRIVIBILI AI TITOLI 1,2 E 3 DELLO SCHEMA DI BILANCIO PREVISTO DAL D.LGS 118/2011.
- 2) Confermato che per gli anni 2018/2019 nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza E' CONSIDERATO il FPV, di entrata e di spesa, AL NETTO della quota riveniente da ricorso all'indebitamento. A decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali è considerato il FPV di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Quindi tutto il FPV al netto unicamente della quota finanziata dal ricorso all'indebitamento e da eventuali quote derivanti da mutui e prestiti confluiti in avanzo.
- 3) Art.1, comma 880. Possibilità di non portare in economia (Avanzo) le risorse accantonate nel FPV di spesa esercizio 2016 e iscritto in entrata nel 2017 per finanziare la realizzazione di un investimento per Lavori Pubblici, senza tuttavia che al termine del 2017 risultino assunti i relativi impegni di spesa. In questo modo, con il riaccertamento ordinario è possibile reimputare al 2018 la spesa ed entro tale esercizio dovrà perfezionarsi l'obbligazione (aggiudicazione). Naturalmente, come previsto dal punto 5.4 del principio contabile applicato, deve trattarsi di spese contenute nei quadri economici relativi ad opere per le quali risulti già avviato la procedura di scelta del contraente o si disponga del progetto esecutivo completo del cronoprogramma di spesa.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

SEGUE. Legge 27 dicembre 2017, n.205 (Legge di Bilancio 2018). Conferme e novità in materia di pareggio di bilancio 2018/2020.

4) Art.1, comma 785. La presente disposizione chiarisce che nel prospetto dimostrativo del rispetto del saldo sono escluse le previsioni di spesa relative al FCDE e ai Fondi spese e rischi futuri destinati a confluire nel risultato di amministrazione così come stanziati in bilancio. Eliminando dal secondo periodo dell'art.1, comma 468 della Legge di Bilancio 2017, le parole “*non finanziati dall'avanzo di amministrazione*” è quindi ammessa, rispetto al 2017, la possibilità di escludere dalle spese rilevanti anche la quota di FCDE finanziata da Avanzo.

Da notare che nel prospetto 2018 di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, la Commissione Arconet ha espunto l'annotazione n.1 presente nel prospetto 2017 recante: *1) Al fine di garantire una corretta verifica dell'effettivo rispetto del saldo è opportuno indicare il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto dell'eventuale quota finanziata dall'avanzo (iscritto in variazione a seguito dell'approvazione del rendiconto).*

UNA CONTRADDIZIONE DI FONDO: GLI ENTI CON ELEVATO FCDE E ELEVATI FONDI RISCHI, DENOTANO PATOLOGIE NELLA CAPACITA' DI CORRETTA GESTIONE DELLE PROPRIE ENTRATE E DELLE PROPRIE SPESE, MA SONO AVVANTAGGIATI RISPETTO AGLI ENTI VIRTUOSI NELL'UTILIZZO DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE O DELLE ENTRATE DA INDEBITAMENTO. TUTTAVIA FCDE E FONDI RISCHI DI RILEVANTE AMMONTARE, IN MOLTI CASI SONO ACCOMPAGNATI DA UNA SITUAZIONE DI DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE. L'ENTE IN DISAVANZO FORMALMENTE RIPIANATO IN PIU' ANNI (ES. DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO) PUO' APPLICARE AL BILANCIO DI PREVISIONE AVANZO DI AMMINISTRAZIONE VINCOLATO, ACCANTONATO E DESTINATO AD INVESTIMENTI?

Cfr Deliberazione Corte dei Conti Piemonte 116/2017 Pronuncia sul Rendiconto di gestione 2015.

..... INVITA l'Amministrazionea non utilizzare i vincoli e gli accantonamenti determinatisi alla fine dell'esercizio 2015 in quanto non effettivamente finanziati;



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

SEGUE. Legge 27 dicembre 2017, n.205 (Legge di Bilancio 2018). Conferme e novità in materia di pareggio di bilancio 2018/2020.

5) Art.1, comma 785. Con l'abrogazione dell'ultimo periodo dell'art.1, comma 468 della Legge di Bilancio 2017, è introdotta una evidente semplificazione della gestione di bilancio degli enti locali, che rispetto al passato non hanno più l'obbligo di allegare alle deliberazioni di variazione di bilancio il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo.

Tale dimostrazione rimane obbligatoria unicamente in sede di approvazione del bilancio e a consuntivo. La Circolare esplicativa MEF mette in guardia il Responsabile del Servizio finanziario e l'organo di revisione nell'espressione dei pareri da rendere sulle proposte di deliberazione.

A parte l'alleggerimento documentale, la disposizione dovrebbe ridurre fortemente la formazione del c.d. **overshooting** che ha caratterizzato la gestione degli investimenti degli enti territoriali negli ultimi anni. Ovvero eccessivi risparmi (risorse sprecate) attraverso un eccesso di rispetto dei vincoli di finanza pubblica accertati solo a consuntivo, per via della diffusa lentezza da parte degli enti di cadenzare le procedure di spesa in tempi idonei ad evitare la formazione di avanzo di amministrazione vincolato che a sua volta ingessa la programmazione dei bilanci successivi.

Si auspicava una riduzione dell'overshooting con i Patti regionali e nazionali revisionati con la Legge 243/2012. Tuttavia la rigida regolamentazione di questi meccanismi non sembra abbia portato a sensibili miglioramenti. Nel 2016 l'overshooting comunale è stato pari ad € 1,4 miliardi di euro.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

SEGUE. Legge 27 dicembre 2017, n.205 (Legge di Bilancio 2018). Conferme e novità in materia di pareggio di bilancio 2018/2020.

6) Art.1, comma 874. **Patti di Solidarietà nazionale verticale enti locali.** Sono apportate modifiche alla disciplina introdotta con la legge di bilancio 2017 di concessione degli spazi finanziari per spese d'investimento da realizzare attraverso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione esercizi precedenti e il ricorso al debito.

In sintesi:

-Incremento a 900 ML (rispetto ai 700 ML del 2017) dell'ammontare degli spazi finanziari da assegnare nell'ambito dei patti nazionali negli anni 2018 e 2019. Di questi 400 ML per interventi di edilizia scolastica e 100 ML per interventi di impiantistica sportiva;

-Possibilità di richiedere spazi anche per i comuni facenti parte di unioni che hanno delegato le funzioni connesse alla realizzazione di OOPP, per la parte da trasferire all'unione;

-Modificate le procedure per richiedere spazi per interventi edilizia scolastica e impiantistica sportiva;

-Introduzione scala di priorità per l'assegnazione degli spazi finanziari.

ENTR IL 20 GENNAIO 2018 LE RICHIESTE DA PARTE DEGLI ENTI SUL SITO WEB <http://pareggiobilancio.mef.gov.it> .CON DM MEF 09/02/2018 n.20790 RISULTANO DISTRIBUITI GLI SPAZI.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

SEGUE. Legge 27 dicembre 2017, n.205 (Legge di Bilancio 2018). Conferme e novità in materia di pareggio di bilancio 2018/2020.

7) Mantenate le disposizioni contenute all'art.1, comma 466, ultimo periodo della Legge di Bilancio 2017 che prevedono la non rilevanza della quota di FPV di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto di gestione dell'anno precedente.

In questo modo, come per il 2017, viene meno la possibilità di fruire a consuntivo degli spazi liberati in termini di saldo a seguito della cancellazione di impegni finanziati da FPV.

Come precisato dal MEF, la quota di FPV di entrata relativa ad impegni cancellati nell'ultimo esercizio precedente rileva solo ai fini del rispetto del saldo di finanza pubblica.

Ciò significa, che nel Rendiconto di gestione, come precisato dal principio contabile al punto 5.4, tale voce (FPV) non deve essere ridotta in corrispondenza della cancellazione del correlato impegno, ma dichiarata indisponibile con corrispondente liberazione a favore del risultato di amministrazione.

La cancellazione di impegni reimputati dovrebbe essere piuttosto contenuta alla luce delle vigenti regole che disciplinano l'assunzione degli impegni. In realtà, dall'esame dei certificati ai rendiconti 2016 consultabili sul sito del Ministero dell'Interno, il fenomeno appare tutt'altro che trascurabile.

Scorretta gestione delle procedure di spesa e del FPV da parte degli enti o cosa?

Da notare che nel prospetto 2018 di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, manca uno specifico rigo nel quale valorizzare con il segno meno la quota di FPV iscritto in entrata che finanzia impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Circolare MEF – RGS 5/2018 contenente chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018/2020 Enti Territoriali.

Il MEF prova a difendere il sistema del pareggio di bilancio dopo gli scossoni prodotti dalle due Sentenze della Corte Costituzionale 247 e 252 del 2017 in ordine alle limitazioni all'utilizzo dell'Avanzo di Amministrazione e del Fondo Pluriennale Vincolato.

Per quanto attiene **all'Avanzo di amministrazione**, la circolare si limita a sottolineare che gli strumenti introdotti dal legislatore relativi ai patti di Solidarietà nazionali e regionali, la maggiore flessibilità in corso di gestione durante la quale a seguito di variazioni di bilancio non è più obbligatorio allegare alla deliberazione di variazione il prospetto dimostrativo del rispetto del pareggio, la possibilità di escludere dalle spese rilevanti ai fini del pareggio gli stanziamenti di bilancio e dei fondi rischi spese future destinati a confluire nel risultato di amministrazione, **rappresentato “un efficace mezzo di utilizzo e progressivo smaltimento dell'avanzo da parte degli enti territoriali in linea con le interpretazioni della Corte Costituzionale espresse nella richiamata sentenza n.247/2017”**.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Circolare MEF – RGS 5/2018 contenente chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018/2020 Enti Territoriali. SEGUE.

In ordine al **Fondo Pluriennale vincolato**, la circolare specifica che **“per FPV valido ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica a decorrere dal 2020, si intende il FPV (di entrata e di spesa) al netto della quota finanziata dal ricorso all’indebitamento e di eventuali quote derivanti da devoluzione di mutui confluite in avanzo di amministrazione”** .

Ciò significa che anche dal 2020 il FPV derivante da applicazione da avanzo, ad eccezione di quello derivante da debito, potrà essere conteggiato in entrata ed in uscita come voce rilevante ai fini del saldo di finanza pubblica.

Questa precisazione sconfessa quello che sino ad oggi era il timore di molti Ragionieri preoccupati che a partire dal 2020 andasse escluso dal saldo non soltanto il FPV derivante da debito ma anche quello derivante da avanzo generato da economie di spesa finanziate da altre entrate.

In questo modo è salva e senza riflessi negativi sulla programmazione, la copertura delle opere finanziate con avanzo applicato prima del 1 gennaio 2020.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Circolare MEF – RGS 5/2018 contenente chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018/2020 Enti Territoriali. SEGUE.

Con riferimento alle illegittimità dichiarate dalla C.C. in ordine all'articolo 2, comma 1, lettera c), della predetta legge n. 164 del 2016, nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243:

- 1) non prevede la parola «tecnica», dopo le parole «criteri e modalità di attuazione» e prima delle parole «del presente articolo»;
- 2) prevede che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano disciplinate, tra l'altro, « le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», atteso che le modalità attraverso le quali può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome devono essere previste da un atto fornito di valore di legge e non da un decreto.

la Ragioneria Generale dello Stato ammette che viene meno l'articolo 3 del D.P.C.M. n. 21 del 2017, concernente le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato in caso di mancato/ritardato avvio delle intese regionali e che restano ferme, in ogni caso, le sanzioni previste dal comma 506 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016, a carico delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che non sanciscono l'intesa regionale.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Sentenza Corte Costituzionale 94/2018

La Corte Costituzionale con la sentenza 4 maggio 2018, n.94, ha ritenuto in parte non fondati e in parte estinti per cessata materia del contendere i ricorsi presentati dalla Regione Sardegna e dalle Province autonome di Trento e Bolzano e ha promosso le norme contabili sul pareggio di bilancio introdotte con la Legge di stabilità 2016 (L.208/2015).

La Corte ha sostanzialmente riconosciuto che con la Legge di Bilancio 2017 il pericolo di un mancato utilizzo del fondo pluriennale vincolato è venuto meno grazie al fatto che la Manovra ha esteso il suo , , impiego anche agli esercizi finanziari 2017 , 2018 e 2019. Circa l'avanzo di amministrazione, la Consunta ha ritenuto infondata la tesi secondo cui la normativa impugnata avrebbe determinato un'espropriazione dei residui visto che *“le intese in ordine alla volontaria messa a disposizione da parte degli enti territoriali del proprio avanzo di amministrazione costituiscono lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente, ma riferito all'intero comparto regionale”*.

Non si è , quindi, in presenza di un'espropriazione dei residui di amministrazione.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Sentenza Corte Costituzionale 101/2018

Ribaltone rispetto alla sentenza 94/2018. Con la sentenza n.101/2018 la Corte Costituzionale assesta un'altra bordata ai meccanismi attuali dei vincoli di finanza pubblica sugli enti territoriali.

La Corte, infatti, mette nero su bianco il fatto che l'obbligo di rispettare il pareggio di bilancio di competenza in un dato anno **non può bloccare le risorse che arrivano dagli anni precedenti e servono a finanziare investimenti per loro natura pluriennali e per questo motivo si occupa nuovamente dell'avanzo di amministrazione e del FPV**. La questione riguarda le regole a regime dal 2020, ma questo non significa che non sia urgente. Infatti il 2020 è già presente nei bilanci preventivi approvati quest'anno, che sono triennali, e soprattutto, secondo calcoli dell'UPB Ufficio Parlamentare del Bilancio, gli avanzi presenti nei conti valgono circa 16,2 miliardi divisi tra Regioni (10,8) ed enti locali (5,3 di cui 3,7 nei Comuni).

In pillole, secondo la Corte “L'obbligo per Regioni ed enti locali di rispettare ogni anno il pareggio di bilancio non può bloccare i risparmi accumulati negli esercizi precedenti che servono a finanziare investimenti pluriennali”.

La nuova pronuncia, in linea con la direzione assunta con la sentenza n.247/2017 boccia il nodo chiave del pareggio e porta sui tavoli del Governo un altro problema da risolvere.



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

Novità ottobre 2018. Pubblicata la Circolare MEF “Sblocca Avanzi”

Con la Circolare n.25 del 03/10/2018 la Ragioneria generale dello Stato fa un ulteriore passo avanti verso la completa liberalizzazione dell'uso degli avanzi di amministrazione, prospettiva obbligatoria dopo i due interventi fondamentali della Corte costituzionale, la sentenza 247/2017 e la sentenza 101/2018.

La suddetta circolare dichiara in modo molto diretto che:

- 1) Le città metropolitane, le province e i comuni, nell'anno 2018, possono utilizzare il risultato di amministrazione PER INVESTIMENTI, nel rispetto delle sole disposizioni contenute nel D.Lgs 118/2011;*
- 2) Ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l'anno 2018 ... gli enti considerano tra le entrate finali anche l'avanzo di amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio.*

Pur ritenendosi di particolare utilità la novella apportata dalla RGS, si ritiene sia accolto solo parzialmente il dettato delle sentenze citate, in quanto rimane ancora esclusa la possibilità di applicare gli avanzi di parte di parte corrente, anch'essi particolarmente cospicui all'indomani dell'avvio della contabilità armonizzata e del principio della competenza finanziaria potenziata.

Nel corso del 2018:

- 1) Attenzione agli enti in disavanzo ...;
- 2) Attenzione all'utilizzo dell'avanzo con imputazione al 2019 ...in quanto in caso di non corretta costituzione del FPV potrebbe incorrersi in fattispecie elusive delle regole 2018 ...(particolare attenzione alle deliberazioni di variazione di bilancio, ai cronoprogrammi, e all'assunzione degli impengi).



Il Saldo di competenza finale. Evoluzione e peculiarità

DULCIS IN FUNDO ... Abolizione del pareggio di bilancio a decorrere dal 2019

Nel testo della bozza della Legge di Bilancio licenziate il 31 ottobre 2018, all'art.60 rubricato "semplificazioni delle regole di finanza pubblica", comma 2, è previsto che a decorrere dal 2019 gli enti locali utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto del D.Lgs 118/2011.

Al successivo comma 3, ai fini del rispetto delle regole di finanza pubblica, gli enti territoriali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. La verifica sul conseguimento dell'equilibrio è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto di gestione e previsto nell'allegato 10 al D.Lgs 118/2011.

Il comma 5, invece, al primo periodo abroga le disposizioni relative:

- 1) alla modalità con cui è assicurato il pareggio di bilancio;
- 2) all'assegnazione di spazi finanziari agli enti e alle regioni per investimenti;

Al secondo periodo è specificato che sono mantenuti fermi:

- 1) Gli obblighi e relativa disciplina per il monitoraggio e la certificazione dell'equilibrio di bilancio 2018;
- 2) L'applicazione delle eventuali sanzioni in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio per l'anno 2017;

ATTENZIONE.. SEMBRANO ABROGATE ANCHE LE NORME ANTI ELUSIONE COMMI 480 E 481 LEGGE 232/2016.





Ulteriori novità nella bozza della legge di bilancio 2019

Manovra 2019 piena di novità

Art. 16. Istituisce nello stato di previsione del MEF un fondo da ripartire in favore degli enti territoriali per la realizzazione di investimenti con una dotazione di € 3.000 milioni per il 2019 e dotazioni simili sino al 2034.

Art. 34. Prevede che gli oneri per il rinnovo contrattuale 2019/2021 delle amm.ni pubbliche diverse da quelle statali sono posti a carico dei rispettivi bilanci. *(attenzione in occasione del parere al bilancio di previsione 2019/2021 che si sia tenuto conto di tali oneri nelle previsione del triennio).*

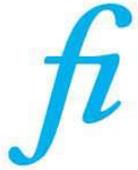
Art.65. E' finalmente legittimata l'applicazione al bilancio di previsione delle quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione, per gli enti in DISAVANZO. Il limite di utilizzo è rappresentato dall'importo della lettera A del prospetto riguardante il risultato di amministrazione, diminuito della quota minima obbligatoria accantonata al FCDE e al fondo anticipazione liquidità, e incrementato della quota annuale di disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. Nel caso in cui il valore lettera A è negativo o inferiore alla quota minima FCDE e fondo anticipazione liquidità, è possibile applicare la quota vincolata, accantonata e destinata per un importo non superiore alla quota annuale di disavanzo da recupera iscritta nel primo esercizio del bilancio di previsione.

Art.66. E' previsto che partire dal 2019 gli obblighi di certificazione al Bilancio e rendiconto ex art.161 del Tuel sono assolti con l'invio del bilancio e rendiconto alla BDAP, fatta salva la possibilità per il Ministero dell'Interno di richiedere certificazioni per specifici valori non inclusi in BDAP;

Art. 67. Con il presente articolo si prevede che con decreto del Ministero Interno/MEF, su proposta della Commissione Arconet, si provvederà ad adeguare il P.C.A.C.C.F. relativamente alla possibilità di costituire con maggiore flessibilità il FPV per spese d'investimento per LL.PP. La disposizione si prefigge di accogliere specifiche richieste ANCI finalizzate ad evitare l'eccessiva formazione di Avanzo di amministrazione vincolato che richiede tempi e procedure complesse per il suo censimento e riprogrammazione.

Art. 68. La norma tranquillizza gli enti locali beneficiari dei fondi previsti dal "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbane e la sicurezza delle periferie", prevedendo, tra l'altro, che le convenzioni già stipulate producano effetti nel corso del 2019 con riguardo al rimborso delle spese sostenute e certificate dagli enti beneficiari **in base ai cronoprogrammi.**

... E TANTO ANCORA ...



Ulteriori novità nella bozza della legge di bilancio 2019

Manovra 2019 piena di novità ... In ogni caso l'ANCI auspica l'approvazione di una serie di emendamenti

1 PER COLMARE ALCUNE DIMENTICANZE

2 PER INTEGRARE ALCUNE NOVITA' GIA PREVISTE NELLA BOZZA



Ulteriori novità nella bozza della legge di bilancio 2019

Manovra 2019. Cosa ne pensa la Corte dei Conti. 12 novembre 2018. Spunti contenuti nell'audizione al disegno di legge di bilancio 2019

1 Concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Risultato di competenza non negativo.

a) La Corte pur rappresentando una semplificazione significativa del quadro normativo, osserva che il nuovo obiettivo da rispettare comporta la considerazione delle poste dell'indebitamento tra quelle valide per gli equilibri, in contrasto con i principi contenuti all'art.9 e 10 della legge rinforzata 243/2012 che invece fissa limiti e modalità per il finanziamento degli investimenti con il ricorso all'indebitamento. La possibilità di poter contrarre nuovi mutui oltre la sola quota di capitale rimborsata, rimanendo quale unico limite il solo 10% di incidenza degli interessi passivi sulle entrate (Art.204 TUEL), potrebbe contrastare con il criterio di calcolo del debito potenziale esposto nella relazione tecnica.

Inoltre se continua la lentezza da parte degli enti nella gestione dei cronoprogrammi di spesa di investimento, è plausibile che aumenti la consistenza del FPV o peggio dell'Avanzo di amministrazione vincolato nei rendiconti degli enti.

La Corte pone enfasi anche agli effetti sul risultato di competenza generati dal FCDE e dai Fondi Rischi. Rappresentando economie obbligate al termine dell'esercizio che confluiscono nel risultato di amministrazione accantonato, ben può verificarsi che l'Ente risulti al termine dell'esercizio in equilibrio generale complessivo, e quindi rispettoso delle regole di finanza pubblica, ma in disavanzo per via degli accantonamenti da effettuarsi obbligatoriamente in sede di rendiconto di gestione. Per cui è auspicabile che al termine dell'esercizio, il saldo positivo dell'equilibrio finale sia almeno pari all'ammontare delle economie generate dagli stanziamenti di spesa del FCDE e dei Fondi Rischi!

b) Con riferimento alla disapplicazione dal 2019 di gran parte delle norme che disciplinavano le modalità di attuazione del pareggio previste dalla Legge 232/2016 (monitoraggio, certificazione, sistema sanzionatorio e premiante, patti verticali e orizzontali, comportamenti elusivi, ecc.) rimarrebbero a salvaguardia del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica posti a carico delle autonomie territoriali solo l'eventuale pronuncia della Corte dei Conti ex art.148-bis del Tuel. Tuttavia, poiché le pronunce sono deliberate dalle Sezioni molto in ritardo, potrebbe sorgere in capo agli enti la necessità di ritornare in consiglio per modificare rendiconti già approvati!



Ulteriori novità nella bozza della legge di bilancio 2019

Manovra 2019. Cosa ne pensa la Corte dei Conti. 12 novembre 2018. Spunti contenuti nell'audizione al disegno di legge di bilancio 2019

2 Possibilità di utilizzo avanzo di amministrazione enti in disavanzo.

Nessuna particolare criticità sollevata dalla Corte, che evidenzia trattarsi di norma che aveva ricevuto già il vaglio positivo della Commissione Arconet. Tuttavia è correttamente evidenziato che l'operatività della disposizione potrebbe trovare un limite nel Principio applicato della contabilità finanziaria che VIETA l'utilizzo di quote dell'avanzo di amministrazione fintanto che non risulti adeguato l'accantonamento al fondo crediti (Paragrafo 3.3).

Probabilmente sarebbe da chiarire se può ritenersi adeguate anche il Fondo determinato a consuntivo utilizzando il c.d. metodo semplificato valido sino al 2018 calcolato come segue:

**+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1 gennaio dell'esercizio
cui il rendiconto si riferisce**

**- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti
+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità,
nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce**



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Entrate di dubbia esazione *Definizione*

Si tratta di entrate per le quali non è certa la riscossione integrale ma che con l'entrata in vigore dell'armonizzazione contabile devono essere accertate per intero quali, ad esempio le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione (PCACCF 3.3), le entrate per rimborsi per lavori in danno, i rimborsi per spese legali, i crediti relativi alle rate di mutuo oggetto di garanzia fornita dall'Ente (PCACCF 5.5), ecc..

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Definizione*

Il FCDE in contabilità finanziaria deve intendersi come un fondo rischi, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio (Esempio 5 PCACCF).

Il FCDE assicura che le entrate di competenza di un determinato esercizio effettivamente inesigibili non possano essere spese in tale esercizio ma unicamente quando riescono a tradursi in riscossioni effettive.

Come precisato dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie (Deliberazione 32/SEZAUT/2015/INPR) in ordine alla congruità del fondo, *“la dichiarazione di adeguatezza assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'Ente e alla necessaria verifica dell'Organo di Revisione”*.

Rappresenta, senz'altro, l'istituto più invasivo introdotto dall'armonizzazione per la sua capacità di incidere sulle reali capacità di spesa dell'Ente (anche in termini di impossibilità di impiego dell'avanzo di amministrazione fintantoché non risulti adeguato il fondo), che trova evidenza nella parte spesa del bilancio di previsione finanziario alla Missione 20, Programma 02 e in dettaglio nello specifico allegato denominato “composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”.

Probabilmente poco “gradito” ai più nostalgici amministratori locali che prima della riforma erano spesso convinti di poter disporre, in termini di spesa, di entrate meramente previste in bilancio, indipendentemente dalla loro effettiva capacità di divenire liquide, il FCDE a partire dalla sua prima apparizione e a seconda della sua entità ha ridotto sensibilmente le velleità di spesa di molti enti.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione*

Il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria fornisce precise prescrizioni anche aritmetiche a cui attenersi per la corretta determinazione di detto fondo, in considerazione della dinamica degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno in ciascuna annualità del Bilancio di previsione, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata).

Una volta individuate le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, la scelta del livello di analisi è rimessa al singolo ente che può decidere di fare riferimento alle tipologie o scendere di livello anche con riferimento ai singoli capitoli, così come è rimessa alla prudente valutazione degli enti la quantificazione del fondo per le entrate di nuova istituzione per le quali non esiste una reale evidenza storica, nemmeno per fattispecie similari.

L'ammontare della quota da stanziare in Bilancio, **sia in parte corrente che in conto capitale**, viene determinato in funzione:

- 1) Natura dei crediti di dubbia e difficile esazione
- 2) Dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti di dubbia e difficile esazione previsti per l'esercizio
- 3) Capacità di riscossione dei crediti di dubbia e difficile esazione nei 5 esercizi precedenti

Non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità:

- i crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinati ad essere accertati a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante;
- i crediti assistiti da fidejussione;
- le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi, sono accertate per cassa (IMU, TASI e addizionale IRPEF);
- le entrate riscosse per conto di un altro ente da versare al beneficiario.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione* SEGUE

E' necessario dare adeguata illustrazione, all'interno della nota integrativa, per quanto riguarda le entrate che l'ente non considera di dubbia e di difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al FCDE.

Gli enti che negli ultimi tre esercizi abbiano formalmente avviato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione, ad esempio attraverso la creazione di unità organizzative dedicate o all'avvio di procedure di riscossione maggiormente efficaci, possono calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati di tali tre esercizi

In conclusione nel bilancio di previsione occorre quindi:

1. individuare le tipologie di entrate stanziare che possono dar luogo a crediti di dubbia e difficile esazione;
2. calcolare, per ciascuna entrata, la media del rapporto tra gli incassi in c/competenza e gli accertamenti degli ultimi cinque esercizi approvati (nel primo esercizio di adozione del nuovo principio si fa riferimento agli incassi in c/competenza ed in c/residui);
3. per le entrate che negli esercizi precedenti all'adozione dei nuovi principi erano state accertate per cassa, il fondo crediti di dubbia esigibilità è determinato sulla base di dati extracontabili, ad esempio confrontando il totale dei ruoli ordinari emessi negli ultimi cinque anni con gli incassi complessivi, senza distinguere gli incassi relativi ai ruoli ordinari da quelli relativi ai ruoli coattivi, registrati nei medesimi esercizi;
4. determinare l'importo dell'accantonamento al Fondo, applicando agli stanziamenti le percentuali previste dalla normativa.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione* SEGUE

Il rapporto tra incassi in c/competenza e accertamenti in c/competenza può essere anche calcolato considerando tra gli incassi anche le riscossioni effettuate nell'anno successivo in conto residui dell'anno precedente: $(\text{incassi di competenza } X + \text{incassi esercizio } X+1 \text{ in c/residui } X) / \text{Accertamenti esercizio } X$). In tale fattispecie occorre slittare il quinquennio di riferimento per il calcolo della media, indietro di un anno.

Quindi, per il Bilancio di Previsione 2018/2020 il quinquennio di riferimento sarà il periodo 2017-2013 nel caso l'Ente dovesse decidere di utilizzare il metodo ordinario (Incassi competenza X/Accertamenti competenza X) ovvero il quinquennio 2016-2012 nel caso l'Ente dovesse decidere di utilizzare il metodo riportato all'esempio 5 del PCACCF ($\text{incassi di competenza } X + \text{incassi esercizio } X+1 \text{ in c/residui } X$) / Accertamenti esercizio X).

Per la stragrande maggioranza degli enti, poiché la percentuale di riscossione di talune entrate (ad esempio TARI e Lotta evasione) nell'esercizio N+1 ha una fisiologica importante consistenza, è quasi obbligatorio optare per il metodo che ammette la possibilità di utilizzare anche le riscossioni N+1.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione* SEGUE

Esistono **tre diverse procedure** per effettuare il conteggio del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, vediamole:

- 1) media semplice: media fra totale incassato e totale accertato e media dei singoli rapporti annui;
- 2) rapporto tra la sommatoria degli incassi di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio rispetto alla sommatoria degli accertamenti di ciascun anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;
- 3) media ponderata del rapporto tra incassi e accertamenti registrato in ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione*
SEGUE

Metodo 1

$$\frac{[(R1/A1) + (R2/A2) + (R3/A3) + (R4/A5) + (R5/A5)]}{5}$$
$$\frac{(R1 + R2 + R3 + R4 + R5)}{(A1 + A2 + A3 + A4 + +A5)}$$

Metodo 2

$$\frac{(R1*0,10 + R2*0,10 + R3*0,10 + R4*0,35 + R5*0,35)}{(A1*0,10 + A2*0,10 + A3*0,10 + A4*0,35 + +A5*0,35)}$$

Metodo 3

$$\frac{[0,10*(R1/A1) + 0,10*(R2/A2) + 0,10*(R3/A3) + +0,35*(R4/A5) + 0,35*(R5/A5)]}{100}$$



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione*
SEGUE



Dopo 5 anni dall'adozione del principio della competenza finanziaria il FCDE a regime è determinato sulla base della media, calcolata come media semplice, tra gli incassi in c/competenza e gli accertamenti nel quinquennio precedente.

Se non interviene modifica normativa o precisazione Arconet, per quelle entrate fisiologicamente caratterizzata da una riscossione ordinaria a cavallo di due anni (TARI, Entrate da lotta evasione, Sanzioni al codice della strada), l'impatto sul Bilancio diventa devastante in termini di INUTILE accantonamento al FCDE.

Ci sono rimedi contabili?



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Bilancio di Previsione* **SEGUE**

Prima dell'entra in vigore della Legge di Bilancio 2018, lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità era previsto in misura almeno pari all'85 per cento nel 2018 con obbligo, invece di accantonare l'intero importo a partire dal 2019 (*Articolo 1, comma 509, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015)*).

Per fortuna di molti Ragionieri ed Amministratori, nella Legge di Bilancio per il 2018, all'art.1, comma 882, risulta recepita l'intesa raggiunta da Governo/ANCI che stabilisce la seguente gradualità di applicazione del Fondo:

- Annualità 2018 accantonamento minimo pari all' 75%;
- Annualità 2019 accantonamento minimo pari all' 85%;
- Annualità 2020 accantonamento minimo pari al 95%;
- Annualità 2021 e successive accantonamento a regime per l'importo totale 100% .



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Rendiconto di gestione.*

In sede di Rendiconto, fin dal primo esercizio di applicazione dei nuovi principi, l'Ente accantona nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del FCDE quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto d'esercizio calcolato con le seguenti modalità:

1) Rilevazione dal conto del Bilancio dell'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti come risultanti a seguito dell'operazione di riaccertamento che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione. Avendo già provveduto all'individuazione delle tipologie di entrata in fase di previsione, non potrà che farsi riferimento alle stesse tipologie individuate in tale sede;

2) Calcolo, in corrispondenza di ciascuna entrata di cui al punto precedente, della media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi (Attenzione: da sempre IFEL prende in considerazione come quinquennio di riferimento il periduo N-1, N-2, N-3, N-4, N-5 per cui per il rendiconto 2017 il quinquennio 2016-2012. Rileggendo l'inciso presente all'esempio 5 del principio "...degli ultimi 5 esercizi..." e tenuto conto delle indicazioni contenute nel Questionario al Rendiconto 2016 recentemente trasmesso alla Corte dei Conti (Paragrafo 1.6.2 Andamento delle riscossioni in conto residui nell'ultimo quinquennio di talune entrate...) sembrerebbe più corretto fare riferimento al quinquennio 2017/2013 e non a quello 2016/2012.

Residui Attivi		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totale residui conservati al 31.12.2016*	FCDE al 31.12.2016
....	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Rendiconto di gestione.*

Come per il Bilancio di Previsione la media può essere calcolata secondo le seguenti modalità:

- 1) media semplice (sia la media fra totale incassato e totale accertato, sia la media dei rapporti annui);
- 2) rapporto tra la sommatoria degli incassi in c/residui di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio - rispetto alla sommatoria degli residui attivi al 1 gennaio di ciascuna anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;
- 3) media ponderata del rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all'inizio ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio;



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Rendiconto di gestione.*

Una volta determinato il FCDE con il metodo innanzi illustrato, il PCACCF evidenzia due scenari possibili:

1) Se il fondo crediti di dubbia esigibilità complessivo accantonato nel risultato di amministrazione (costituito dalle quote del risultato di amministrazioni vincolato nei precedenti esercizi e dall'accantonamento effettuato nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto) risulta inferiore all'importo considerato congruo è necessario incrementare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo crediti di dubbia esigibilità;

che probabilmente andrebbe riscritto nei seguenti termini:

-Se il fondo crediti di dubbia esigibilità complessivo accantonato nel risultato di amministrazione (costituito dalle quote del risultato di amministrazione vincolato nei precedenti esercizi e dall'accantonamento effettuato alla Missione 20 del Bilancio di Previsione dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto) risulta inferiore all'importo calcolato e considerato congruo, è necessario incrementare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo crediti di dubbia esigibilità;

2) Se il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonata risulta superiore a quello considerato congruo, è possibile svincolare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo;

che probabilmente andrebbe riscritto nei seguenti termini:

- Se il fondo crediti di dubbia esigibilità complessivo accantonato nel risultato di amministrazione (costituito dalle quote del risultato di amministrazioni vincolato nei precedenti esercizi e dall'accantonamento effettuato alla Missione 20 del Bilancio di Previsione dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto) risulta superiore all'importo calcolato e considerato congruo, è possibile svincolare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al FCDE, che ai sensi del paragrafo 2 del PCACCF può essere destinata alla copertura dello stanziamento riguardante il FCDE del Bilancio di Previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità *Modalità di Calcolo. Rendiconto di gestione.*

Si ricorda che con la modifica apportata al PCACCF con decreto MEF del 20/05/2015 in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi... in sede di rendiconto 2015 e sino al rendiconto 2018 la quota da accantonare nel risultato di amministrazione per il FCDE può essere calcolata con il seguente metodo "c.d. semplificato":

- + **Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1 gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce**
 - **gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti**
- + **l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce**

METODO SCONSIGLIATO E DA VALUTARE ATTENTAMENTE AL FINE DI EVITARE LA POSSIBILITA' DI REGISTRARE SIGNIFICATIVO DISAVANZO IN SEDE DI RENDICONTO 2019 CHE POTREBBE RENDERE INGESTIBILE LA QUADRATURA DEL BILANCIO 2020/2022.

Al riguardo si segnala il parere della Corte dei Conti Umbria 34/2018. Secondo i magistrati tale metodo, seppur consentito dalla normativa vigente, può rappresentare una scelta non prudente in virtù del rischio di finanziare spese scadute ed esigibili, con entrate di difficile esazione, rinviando al futuro ulteriori accantonamenti che, se non potranno essere ricompresi nei futuri risultati di amministrazione, genereranno, per la parte eccedente, disavanzi di amministrazione ordinari da ripianare ordinariamente.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

1) In vista dell'obbligo a partire dal 2021 per gli enti locali di accantonamento a bilancio preventivo del FCDE in misura integrale, proprio in ragione del doloroso impatto sui documenti di programmazione, è auspicabile pensare a definitivi correttivi, che, ferma restando l'imprescindibile esigenza di assicurare la completa ed efficace copertura del rischio di inesigibilità, scongiurino la sottrazione alle gestioni di risorse in misura superiore al necessario.

Infatti, nella logica del FCDE si contrappone un concetto di riscossione ad uno, invece, di spesa che non necessariamente corrisponde alla fase del pagamento ma, ad esempio, in situazioni più o meno significative, ad impegni assunti regolarmente ma reimputati al termine dell'esercizio (si pensi alle spese per l'affidamento di incarichi ai legali esterni), a stanziamenti senza vincolo di destinazione che al termine dell'esercizio confluiscono nella parte libera del risultato di amministrazione (fisiologiche economie di stanziamenti) o, ancora, a stanziamenti finalizzati a generare quote da accantonare nel risultato di amministrazione (Fondo rischi contenzioso, fondo rischi spese potenziali, fondo perdite società partecipate, fondo indennità di fine mandato, ecc.) per i quali non è semplice stabilire se e quando saranno effettivamente riprogrammati a bilancio per poi tradursi in effettivo pagamento.

Molto spesso, poi, le stesse patologie che contraddistinguono i processi di gestione delle entrate, sono scrutabili anche nei processi di gestione delle spese con la consistente formazione di residui passivi che unitamente al fenomeno delle insussistenze assumono annualmente valori davvero significativi.

Correttivi, insomma, che salvaguardando la sacrosanta logica del FCDE, come detto unico strumento di garanzia degli equilibri effettivi e non meramente contabili, possano tenere in debita considerazione anche le dinamiche che fisiologicamente caratterizzano la gestione delle spese.

-Tanto, per di più, nella consapevolezza che un eccesso di rigore in fase previsionale concentrato unicamente sulla capacità di riscossione, trascurando del tutto la capacità di pagamento, rischia di alterare il principio della significatività e rilevanza in base al quale la correttezza dei dati di un bilancio non può riferirsi unicamente all'esattezza aritmetica ma anche alla ragionevolezza, così come quello della congruità delle entrate e delle spese che deve essere valutata anche in base agli andamenti storici in tutte le fasi di previsione, gestione e rendicontazione, e quello della prudenza che sebbene rappresenti uno degli elementi fondamentali del processo formativo delle valutazioni delle poste presenti nei documenti contabili, non deve esorbitare rispetto agli andamenti effettivi della gestione.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

2) Attenzione a non adulterare il calcolo del FCDE sia a preventivo che a consuntivo.

Il Principio prevede che sino a quando il FCDE non risulta adeguato, non è possibile utilizzare l'Avanzo di Amministrazione. Se in sede di controllo successivo della Corte dei Conti (148-bis del TUEL Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali) fosse accertata la scorretta determinazione del Fondo le conseguenze possono anche essere gravissime per l'Amministrazione "distratta":

Impossibilità di utilizzare l'Avanzo di Amministrazione. Considerato che le Pronunce della Corte dei Conti intervengono molto tempo dopo la formale approvazione del Rendiconto da parte degli Enti, potrebbe verificarsi l'illegittimità di spese previste e finanziate con avanzo negli esercizi successivi....

Grave irregolarità per errata e non veritiera rappresentazione dei dati consuntivi. Frequenti i casi in cui la Corte si è pronunciata prescrivendo all'Ente di riapprovare il Rendiconto di Gestione. Che succede dei Bilanci Preventivi successivi? (Prima pronuncia in tal senso della Sezione Regionale di Controllo Toscana **Del. n. 116/2016/PRSP** con riferimento alle risultanze Rendiconto 2014 Comune di Firenze. Ne sono seguite tante altre...);



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

3) Attenzione alle Previsioni di Cassa inserite nel Bilancio di Previsione.

Una previsione di cassa determinata unicamente sommando l'ammontare dei residui attivi presunti con le previsioni di competenza (abbastanza frequente negli usi comuni), sebbene soddisfi una banale esigenza aritmetica, può rivelarsi del tutto inattendibile ove misurata con informazioni facilmente desumibili dallo stesso bilancio di previsione nelle sue varie articolazioni, ed alterare la reale capacità di pagamento e quindi il limite entro il quale disporre spese senza incorrere in responsabilità disciplinari, amministrative e contabili in capo al funzionario che adotta i provvedimenti di spesa.

In realtà, anche le previsioni di cassa devono essere formulate in modo che siano rappresentative delle reali condizioni delle operazioni che si svolgeranno nel corso dell'esercizio e dei corrispondenti flussi finanziari attesi, e determinate sulla base di analisi di tipo storico e programmatico e sulla base di fondate aspettative di acquisizione ed utilizzo. Per cui occorre, per ogni voce di entrata, tenere in debita considerazione non soltanto il grado di inesigibilità e svalutazione desumibile dal prospetto del FCDE allegato al Bilancio ma anche del grado di inesigibilità e di svalutazione dei corrispondenti residui presunti, desumibile dal prospetto dimostrativo del presunto risultato di amministrazione anch'esso allegato al Bilancio.



II FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

Fondo Crediti di dubbia esigibilità. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

4) Anche una sopravvalutazione del FCDE può costituire grave irregolarità.

Il Fondo Crediti di dubbia esigibilità iscritto nella parte spesa costituisce voce non rilevante ai fini del saldo di finanza pubblica. Ciò potrebbe indurre taluni operatori ad incrementare in modo fittizio taluni cespiti di entrata in fase previsionale che sebbene integralmente svalutati al fine di evitare equilibri solo apparenti di bilancio, determina volutamente la creazione di spazi finanziari in termini di saldo da utilizzare per fronteggiare indebitamento o applicazione di avanzo di amministrazione che altrimenti l'ente non potrebbe programmare.

Si tratta, evidentemente, di comportamento elusivo delle regole di finanza pubblica in grado di esporre l'autore a pesanti sanzioni. Come annualmente ribadito dalla Ragioneria Generale dello stato, gli atti elusivi delle regole di finanza pubblica, o il rispetto artificioso delle stesse, oltre ad essere sanzionati con la nullità dell'atto, possono comportare l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili.



II FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

FPV. Definizione

Il Fondo Pluriennale Vincolato, oltre ad essere novità di rilievo introdotta con l'armonizzazione contabile, rappresenta il vero grimaldello per la corretta applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 al D.Lgs 118/2011.

Il paragrafo 5.4 del principio applicato concernente la contabilità finanziaria lo definisce “un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate **destinate** al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata”.

Nel primo esercizio N è quindi iscritto nella parte spese del Bilancio di Previsione se si prevede di accertare un'entrata vincolata che diviene esigibile nell'esercizio, e nel contempo di impegnare la correlata spesa con imputazione negli anni successivi N+1, N+2, ..., in base all'esigibilità.

A partire dal secondo esercizio N+1, nella parte entrata del bilancio si iscriverà il FPV di spesa risultante dall'esercizio precedente N. Nella parte spesa si iscriverà il FPV finanziato da entrate vincolate dell'esercizio N+1 che si prevede di accertare ma la cui relativa spesa si prevede di impegnare con imputazioni negli esercizi successivi N+2, ..., e il FPV eventualmente finanziato dal FPV esercizio N iscritto in entrata (quindi riferito ad entrate accertate nell'esercizio precedente) per gli impegni che risultano in base all'esigibilità reimputati ad esercizi successivi N+2, N+... .

Quindi, quello stanziato tra le spese è formato da due componenti:

- la quota di risorse già accertate negli esercizi precedenti che coprono le spese impegnate in esercizi precedenti ma imputate in base alla esigibilità negli esercizi successivi;
- la quota di risorse che si prevede di accertare durante gli esercizi ricompresi nel bilancio di previsione che danno copertura a spese che si impegneranno durante i medesimi esercizi ma con esigibilità e relativa imputazione negli esercizi successivi.



II FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

FPV. Caratteristiche

Si tratta di uno straordinario “misuratore” che ove opportunamente osservato è in grado di condizionare la responsabilità politica degli amministratori in termini di efficienza, efficacia e buona amministrazione.

Il fondo consente, infatti, di rappresentare contabilmente e con trasparenza e attendibilità la distanza temporale intercorrente tra l’acquisizione delle risorse ed il loro effettivo impiego, evidenziando, ad esempio, per le entrate acquisite a titolo oneroso (prestiti), il fenomeno fin troppo frequente presso gli enti locali, di acquisizione di liquidità vincolata destinata a restare inutilizzata per periodi di tempo lunghi, nonostante il sacrificio in termini di bilancio dei correlati oneri finanziari. (Cfr Deliberazione n.57/PRSP/2017 Corte Conti Sez. Reg. di Contr. Puglia).

La contabilità dell’ente deve consentire la rilevazione separata delle due quote di fondo vincolato presente in spesa e tale distinzione dovrebbe risultare nella nota integrativa al bilancio di previsione unitamente alle informazioni specifiche previste dall’art. 11, comma 5 del D.Lgs 118/2011 in ordine agli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato comprendenti investimenti ancora in corso di definizione, per i quali occorre evidenziare le cause che non hanno reso possibile porre in essere la programmazione necessaria alla definizione dei relativi crono programmi.

Così come, nell’ambito della Sezione Operativa del DUP, il principio applicato concernente la programmazione raccomanda che *“una particolare analisi dovrà essere dedicata al “Fondo pluriennale vincolato” sia di parte corrente, sia relativo agli interventi in conto capitale, non solo dal punto di vista contabile, ma per valutare tempi e modalità della realizzazione dei programmi e degli obiettivi dell’amministrazione”*. Nella realtà, la contabilità non può limitarsi a consentire la mera rilevazione separata delle due quote di fondo come innanzi evidenziato. Per via delle differenti modalità di contabilizzazione del FPV ai fini del rispetto delle regole del Saldo di Finanza Pubblica, i sistemi informativi dell’Ente devono necessariamente essere nelle condizioni di fornire analitica distinzione del Fondo anche in base alla fonte di provenienza (Titoli) ed alla natura (tipologie) delle entrate che lo alimentano, onde consentire il reale “governo” di questo nuovo istituto da tutti i soggetti, interni ed esterni, coinvolti nei processi di programmazione e rendicontazione.



II FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

FPV. Riflessi sul Saldo di Finanza Pubblica.

In primo luogo ricordare che il Fondo Pluriennale Vincolato iscritto in entrata e spesa, non derivante da indebitamento, è neutrale ai fini del pareggio, in quanto voce rilevante ai fini del saldo e inserita nel prospetto di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica sia tra le voci rilevanti di entrata che tra le voci rilevanti di spesa.

Eventuali variazioni di bilancio per mutata esigibilità della spesa derivanti dall'operazione di riaccertamento o da provvedimento adottato ex art.175, comma 5-quater, lett. b del Tuel, non hanno impatti sulla programmazione dell'Ente.

Viceversa, le variazioni per mutata esigibilità della spesa relative a stanziamenti riferiti ad operazioni di indebitamento hanno effetto negativo sul saldo di finanza pubblica. Tuttavia unicamente con riferimento all'annualità nella quale risulta esigibile e quindi imputata la spesa.



II FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

FPV. Riflessi sul Saldo di Finanza Pubblica. Esempio n.1

Supponiamo che nell'esercizio N del Bilancio di previsione N/N+2 è prevista al Tit. VI una entrata da mutuo di € 100,00 ed una previsione di spesa di pari importo al titolo 2 senza costituzione del FPV in quanto la stessa è esigibile nella medesima annualità N. Il saldo di tale singola operazione è -100,00 e lo stesso dovrà essere assorbito dalle disponibilità eventualmente generate dalle previsioni FCDE, Fondi Rischi e quote di rimborso mutui in ammortamento, ovvero ricorrendo alle intese Regionali o ai Patti Nazionali.

EQUILIBRIO DI BILANCIO DI CUI ALL'ART. 9 DELLA LEGGE N. 243/2012		COMPETENZA ANNO n (*)	COMPETENZA ANNO n+1 (*)	COMPETENZA ANNO n+2 (*)
A1) FPV di entrata per spese correnti (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A2) FPV di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A3) FPV di entrata per partite finanziarie (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A) FPV di entrata (A1 + A2 + A3)	(+)	0,00	0,00	0,00
B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	0,00	0,00	0,00
C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	(+)	0,00	0,00	0,00
D) Titolo 3 - Entrate extratributarie	(+)	0,00	0,00	0,00
E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
G) SPAZI FINANZIARI ACQUISITI ⁽¹⁾	(+)	0,00	0,00	0,00
H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del FPV	(+)	0,00	0,00	0,00
H2) FPV di parte corrente (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
H3) FCDE di parte corrente	(-)	0,00	0,00	0,00
H4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	(-)	0,00	0,00	0,00
H5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2-H3-H4-H5)	(-)	0,00	0,00	0,00
I) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del FPV	(+)	100,00	0,00	0,00
I2) FPV in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
I3) FCDE in c/capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
I4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4)	(-)	100,00	0,00	0,00
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria al netto del FPV	(+)	0,00	0,00	0,00
L2) FPV per partite finanziarie (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria (L=L1 + L2)	(-)	0,00	0,00	0,00
M) SPAZI FINANZIARI CEDUTI⁽¹⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
(N) EQUILIBRIO DI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE N. 243/2012 ⁽³⁾		-100,00	0,00	0,00



II FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

FPV. Riflessi sul Saldo di Finanza Pubblica. Esempio n.2

Supponiamo che nell'esercizio N del Bilancio di previsione N/N+2 è prevista al Tit. VI una entrata da mutuo di € 100,00 ed una previsione di spesa di pari importo al Titolo II al capitolo FPV in quanto dal cronoprogramma è prevista l'esigibilità all'esercizio N+1. Il saldo nell'esercizio N di tale singola operazione è 0,00.

Tuttavia, nell'annualità N+1 poiché non sarà possibile iscrivere in entrata il FPV finanziato da debito esercizio precedente, mentre risulterà iscritta la previsione di € 100,00 al capitolo del Titolo II sul quale risulta imputata la spesa, il saldo dell'operazione nell'annualità N+1 sarà € -100,00 da assorbire con le disponibilità eventualmente generate dalle previsioni FCDE, Fondi Rischi e quote di rimborso mutui in ammortamento, ovvero ricorrendo alle intese Regionali o ai Patti Nazionali.

EQUILIBRIO DI BILANCIO DI CUI ALL'ART. 9 DELLA LEGGE N. 243/2012		COMPETENZA ANNO n (*)	COMPETENZA ANNO n+1 (*)	COMPETENZA ANNO n+2 (*)
A1) FPVdi entrata per spese correnti (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A2) FPV di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A3) FPV di entrata per partite finanziarie (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A) FPV di entrata (A1 + A2 + A3)	(+)	0,00	0,00	0,00
B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	0,00	0,00	0,00
C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	(+)	0,00	0,00	0,00
D) Titolo 3 - Entrate extratributarie	(+)	0,00	0,00	0,00
E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
G) SPAZI FINANZIARI ACQUISITI ⁽¹⁾	(+)	0,00	0,00	0,00
H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del FPV	(+)	0,00	0,00	0,00
H2) FPVdi parte corrente (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
H3) FCDE di parte corrente	(-)	0,00	0,00	0,00
H4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	(-)	0,00	0,00	0,00
H5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2-H3-H4-H5)	(-)	0,00	0,00	0,00
I1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del FPV	(+)	0,00	100,00	0,00
I2) FPV in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
I3) FCDE in c/capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
I4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4)	(-)	0,00	100,00	0,00
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria al netto del FPV	(+)	0,00	0,00	0,00
L2) FPVper partite finanziarie (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria (L=L1 + L2)	(-)	0,00	0,00	0,00
M) SPAZI FINANZIARI CEDUTI⁽¹⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
(N) EQUILIBRIO DI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE N. 243/2012 ⁽³⁾		0,00	-100,00	0,00



II FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

FPV. Riflessi sul Saldo di Finanza Pubblica. Esempio n.3

Economie da impegni cancellati definitivamente dopo approvazione del rendiconto anno precedente.

Supponiamo che nell'annualità 2018 del Bilancio di Previsione 2018/2020 il FPV iscritto in entrata contenga una quota di accertamenti Tit. IV esercizio 2017 pari ad € 100,00 destinati a spesa correlata ad investimento di pari importo, che in base all'esigibilità risultano prenotati con imputazione al Titolo II dell'annualità 2018. A titolo esemplificativo, laddove pur essendo stata indetta la gara nel 2017 e quindi legittimata la costituzione del FPV secondo il principio contabile, non si sia provveduto ad aggiudicare i lavori entro il termine dell'esercizio 2018, si procederà alla cancellazione dell'impegno e, ai sensi dell'art.1, comma 466, della Legge di Bilancio 2016, a non rilevare la correlata quota di FPV iscritto in entrata.

EQUILIBRIO DI BILANCIO DI CUI ALL'ART. 9 DELLA LEGGE N. 243/2012		Situazione a Bilancio annualità 2018	Rilevazione errata a consuntivo 2018	Rilevazione corretta a consuntivo 2018
A1) FPVdi entrata per spese correnti (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A2) FPV di entrata in conto capitale - al netto delle quote finanziate da debito (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	100,00	100,00	0,00
A3) FPV di entrata per partite finanziarie (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
A) FPV di entrata (A1 + A2 + A3)	(+)	100,00	100,00	0,00
B) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	0,00	0,00	0,00
C) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	(+)	0,00	0,00	0,00
D) Titolo 3 - Entrate extratributarie	(+)	0,00	0,00	0,00
E) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
F) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
G) SPAZI FINANZIARI ACQUISITI ⁽¹⁾	(+)	0,00	0,00	0,00
H1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del FPV	(+)	0,00	0,00	0,00
H2) FPVdi parte corrente (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
H3) FCDE di parte corrente	(-)	0,00	0,00	0,00
H4) Fondo contenzioso (destinato a confluire nel risultato di amministrazione)	(-)	0,00	0,00	0,00
H5) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
H) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (H=H1+H2-H3-H4-H5)	(-)	0,00	0,00	0,00
I) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del FPV	(+)	100,00	0,00	0,00
I2) FPV in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
I3) FCDE in c/capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
I4) Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione) ⁽²⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
I) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2-I3-I4)	(-)	100,00	0,00	0,00
L1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria al netto del FPV	(+)	0,00	0,00	0,00
L2) FPVper partite finanziarie (dal 2020 quota finanziata da entrate finali)	(+)	0,00	0,00	0,00
L) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria (L=L1 + L2)	(-)	0,00	0,00	0,00
M) SPAZI FINANZIARI CEDUTI⁽¹⁾	(-)	0,00	0,00	0,00
(N) EQUILIBRIO DI BILANCIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 9 DELLA LEGGE N. 243/2012 ⁽³⁾		0,00	100,00	0,00



ELUSIONE DELLE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA

Casi pratici.

I commi 480 e 481 dell'art.1 della legge di bilancio 2017 recano misure volte ad assicurare il rispetto sostanziale delle regole del pareggio di bilancio da parte degli enti prevedendo la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere che si configurino elusivi delle stesse e l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili.

Come evidenziato dalla Ragioneria Generale dello Stato, i comportamenti elusivi possono discendere da comportamenti diversi che, anche se legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica (Cfr Circolare MEF – RS – Prot.26197 del 20/02/2018).

Si riportano, di seguito a titolo esemplificativo e non esaustivo alcuni comportamenti che sono idonei a qualificare un comportamento come elusivo:

- 1) Imputazione di poste in sezioni di bilancio – in entrata ed in uscita – non rilevanti ai fini del saldo che al contrario avrebbero dovuto essere imputate altrove. Ci si riferisce in particolare all'allocazione tra le spese per partite di giro e servizi per conto di terzi di poste che invece in base ai principi contabili avrebbero dovuto correttamente trovare allocazione altrove. Nei casi più gravi ovvero quando la spesa prevista erroneamente nelle partite di giro risulti finanziata da entrata di difficile esazione, poiché i principi contabili non ammettono la possibilità di costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità per le entrate allocate tra i servizi per conto di terzi e partite di giro, oltre alle sanzioni pecuniarie per comportamento elusivo c'è il rischio di incorrere in responsabilità erariale.
- 2) Scorretta contabilizzazione delle operazioni di leasing finanziario e in generale delle operazioni di partenariato pubblico-privato, nella misura in cui è finalizzata ad evitare la rilevazione nel sistema bilancio del corrispondente indebitamento.
- 3) Sovrastima delle entrate, in particolare quelle correnti ma a ben vedere, in taluni casi, anche quelle in conto capitale genericamente destinate ad investimenti. Gravissima la sovrastima di entrate correnti se utilizzate per esigenze di spesa altrimenti non sostenibile, dal momento che anche in questo caso in aggiunta alle sanzioni pecuniarie c'è il rischio di incorrere in responsabilità erariale. Meno grave ma altrettanto censurabile la sovrastima di entrate correnti ed in conto capitale nei casi in cui risulti finalizzata ad incrementare la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità da iscrivere in uscita che, come si è detto, consente maggiori margini in termini di applicazione a bilancio dell'Avanzo di amministrazione libero vincolato e destinato e quindi di spesa correlata.



ELUSIONE DELLE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA

Casi pratici.

- 4) Imputazione di spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci degli esercizi successivi.
- 5) Mantenimento a residuo passivo di impegni finanziati da indebitamento che viceversa avrebbero dovuto essere reimputati in base alla loro effettiva esigibilità
- 6) Evidente sottostima delle previsioni di spesa corrente in particolare quelle relative ai contratti di servizio tra l'ente e le sue diramazioni societarie e para-societarie, che nella migliore delle ipotesi sfociano negli esercizi successivi in debiti fuori bilancio da riconoscere e ripianare in totale disprezzo delle norme gius-contabili che regolano i processi di spesa
- 7) Spese valide ai fini del saldo sono "momentaneamente" poste al di fuori del perimetro di bilancio dell'ente per trovare evidenza in quello delle società partecipate
- 8) Operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare poste in essere per reperire risorse finanziarie dalle medesime società partecipate, senza giungere ad una effettiva vendita del patrimonio
- 9) con specifico riferimento al Fondo pluriennale vincolato poiché la specifica disciplina generale prevede che nel caso in cui l'entrata sia stata accertata o incassata e la relativa spesa non sia stata impegnata, tutti gli stanziamenti cui si riferisce la spesa (compresi quelli relativi al Fondo pluriennale vincolato) costituiscono economia di bilancio e confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato o destinato agli investimenti per essere riprogrammati mediante applicazione delle stesse quote di avanzo al bilancio di previsione. Conseguentemente, l'artificiosa o errata reimputazione di impegni potrebbe configurare fattispecie elusiva nella misura in cui si accerta che risulti effettuata per evitare la formazione di avanzo di amministrazione in un determinato esercizio finanziario e scongiurare, altrettanto artificialmente o erroneamente, al momento della successiva riprogrammazione, che lo stesso incida negativamente sul saldo in quanto voce non rilevante fra le entrate finali utili ai fini del saldo.

Grazie per l'attenzione

Giuseppe NINNI
e-mail (*ninnigiù@gmail.com*)