Vincoli e regole per gli investimenti nei Comuni

a cura di Alessandro Beltrami
Roma, 10 novembre 2016

I «saldi costituzionali» e la legge 243/2012: i Comuni pronti al confronto

- L'entrata in vigore dei nuovi saldi di bilancio previsti dalla legge n. 243 del 2012 nella sua versione originaria avrebbe riproposto la necessità di modificare il meccanismo di ***governance* della finanza locale**, per definire in misura **equa e sostenibile** il contributo del comparto al risanamento della finanza pubblica
- L'**integrale applicazione del pareggio dei 4 saldi** previsti dalla legge n. 243 del 2012 avrebbe costituito un **ostacolo insormontabile** ad un ordinato adeguamento ai nuovi equilibri per il comparto nel suo insieme, già fortemente investiti dalle nuove regole di contabilità pubblica

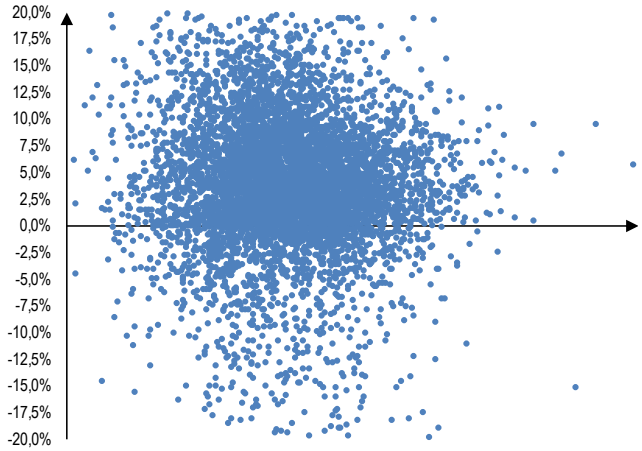
	AMMONTARE MLN EURO	% COMUNI CON VALORE > 0	% COMUNI CON VALORE < 0
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA	814	78%	22%
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA	-1.871	51%	49%
SALDO FINALE DI COMPETENZA	4.150	87%	13%
SALDO FINALE DI CASSA	-852	59%	41%

- Una **modifica della legge 243 era pertanto indispensabile**, ma il carattere «rafforzato» della norma ha reso difficile il percorso prima della sua entrata in vigore

Applicazione dei saldi costituzionali (L. 243/2012): la condizione dei Comuni

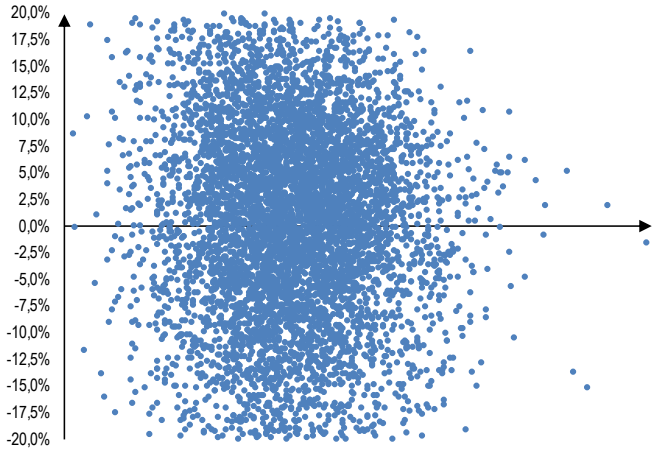
EQUILIBRIO CORRENTE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



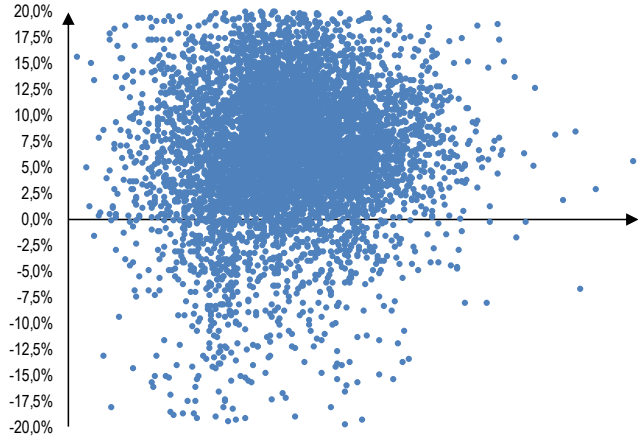
EQUILIBRIO CORRENTE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



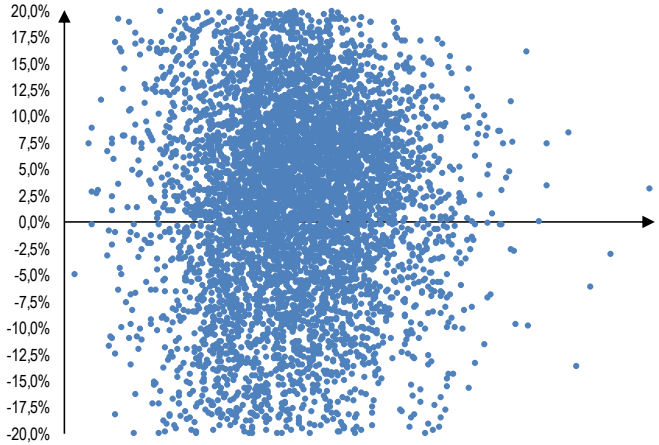
SALDO FINALE DI COMPETENZA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



SALDO FINALE DI CASSA

Distribuzione per indici costruiti sulle entrate di riferimento



Il nuovo pareggio di bilancio: legge n. 164 del 2016

Il 25 marzo scorso il Governo ha approvato l'atteso disegno di legge di modifica della legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. La proposta del Governo accoglie alcune modifiche particolarmente attese dal sistema delle autonomie locali, tra le quali vanno ricordate:

- l'obbligo di conseguire un bilancio in equilibrio, in previsione e a consuntivo, sia in termini di competenza che sul versante della cassa (articolo 9 della legge);

- un dispositivo di gestione del debito e di utilizzo dell'avanzo degli esercizi precedenti per operazioni di investimento regolato in ambito regionale – e molto rigido – sulla base del quale l'insieme degli enti territoriali, compresa la medesima Regione, assicurano l'invarianza del debito complessivo (articolo 10);

- un meccanismo di valutazione e quantificazione degli effetti del ciclo economico a fini di regolazione della finanza territoriale di improbabile attuazione (articoli 11 e 12) .

La novellata legge 243/2012: art. 9

Art. 9 - Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali: definizioni

1. I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, ***sia nella fase di previsione che di rendiconto***, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, ***tra le entrate finali e le spese finali***, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10.

1-bis Ai fini dell'applicazione del comma 1, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. ***Per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa***. A decorrere dall'esercizio ***2020,*** tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, ***finanziato dalle entrate finali.***

La novellata legge 243/2012: art. 9

Gli elementi di maggior rilievo dell'articolo 9, commi 1 e 2:

• sono definitivamente superati i saldi di cassa e il saldo di competenza di parte corrente;

• il saldo di riferimento resta quello definito con la legge di stabilità 2016;

• è confermato che il rispetto del saldo deve essere verificato sia a preventivo sia a consuntivo;

• dal 2020 è inserito strutturalmente nel saldo il fondo pluriennale vincolato da entrate finali;

• per il triennio 2017-2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato è demandata alla legge ordinaria di bilancio.

La novellata legge 243/2012: art. 9

Art. 9 - Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali: premi e sanzioni

• Comma 2: In caso di sforamento a consuntivo l'ente deve adottare misure di correzione tali da assicurare il recupero nel **triennio successivo**. La legge ordinaria può prevedere differenti modalità di recupero

•Comma 4: la legge ordinaria ha il compito di definire **premi e sanzioni** da applicare agli enti secondo i seguenti principi:

a) proporzionalità fra premi e sanzioni;
b) proporzionalità fra sanzioni e violazioni;

c) destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.

• Comma 5: **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 degli enti in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

La novellata legge 243/2012: art. 10

Il ricorso al debito previsto dall'articolo 10

- Il ricorso all'indebitamento è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato (articolo 3, commi da 16 a 19 della legge n. 350 del 2003);
- 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;
- ***l'uso di debito e avanzo di amministrazione è autorizzato sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1***, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione;
- l'utilizzo di debito e avanzo non soddisfatto dalle intese regionali, è effettuato sulla base dei patti di solidarietà nazionali;
- con apposito Dpcm sono disciplinati criteri e modalità di attuazione delle intese regionali e nazionali.

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'articolo 65 del DDL bilancio

Per il prossimo triennio, in tema di determinazione del saldo

• per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza ***è considerato il fondo pluriennale vincolato***, di entrata e di spesa, al netto *della quota rinveniente dal ricorso all'indebitamento*;

• dal 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, ***finanziato dalle entrate finali***;

• dal 2017 non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'articolo 65 del DDL bilancio

Sempre in tema di determinazione del saldo
Le risorse accantonate nel FPV di spesa *del 2015* in applicazione del *punto 5.4* del principio contabile applicato della contabilità finanziaria, per finanziare le spese contenute nei quadri economici relative a investimenti per lavori pubblici **e quelle per procedure di affidamento già attivate**, se non utilizzate possono essere nel 2017 conservate nel FPV di spesa purché riguardanti opere per le quali l'ente disponga del progetto esecutivo degli investimenti redatto e validato in conformità alla vigente normativa, **completo del cronoprogramma di spesa**.

Per tutti?
A condizione che il bilancio di previsione 2017 – 2019 sia approvato entro il 31 gennaio 2017. Tali risorse confluiscono nel risultato di amministrazione se entro l'esercizio 2017 non sono assunti i relativi impegni di spesa.

I progetti esecutivi devono rispondere ai requisiti dell'articolo 26 del nuovo codice dei contratti pubblici e corredati dei cronoprogrammi di spesa

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'articolo 65 del DDL bilancio

Ma cosa prevede il punto 5.4 del principio contabile applicato 4/2:
Possono essere finanziate dal FPV (e solo ai fini della sua determinazione):

• tutte le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento per lavori pubblici esigibili negli esercizi successivi, anche se non interamente impegnate (in parte impegnate e in parte prenotate), sulla base di un progetto approvato del quadro economico progettuale. La costituzione del fondo per l'intero quadro economico progettuale **è consentita solo in presenza di impegni assunti sulla base di obbligazioni giuridicamente perfezionate**, imputate secondo esigibilità, **ancorché relativi solo ad alcune spese del quadro economico progettuale, escluse le spese di progettazione**;

• le spese riferite a procedure di affidamento attivate (ossia pubblicazione del bando o lettera invito spedita in caso di procedura negoziata)

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'art. 65 del DDL bilancio

Ma cosa prevede il punto 5.4 del principio contabile applicato 4/2:
A seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara, le spese contenute nel quadro economico dell'opera prenotate, ancorché non impegnate, continuano ad essere finanziate dal FPV, mentre gli eventuali ribassi di asta, costituiscono economie di bilancio e confluiscono nell'avanzo a meno che, nel frattempo, sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera finanziandole con le economie registrate in sede di aggiudicazione. Quando l'opera è completata, o prima, in caso di svincolo da parte del RUP, le spese previste nel quadro economico dell'opera e non impegnate costituiscono economie di bilancio e confluiscono nel risultato di amministrazione coerente con la natura dei finanziamenti.
Nel corso dell'esercizio, la cancellazione di un impegno finanziato dal fondo pluriennale vincolato comporta la necessità di procedere alla contestuale dichiarazione di indisponibilità di una corrispondente quota del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata che deve essere ridotto in occasione del rendiconto, con corrispondente liberazione delle risorse a favore del risultato di amministrazione.

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'art. 65 del DDL bilancio

Per il prossimo triennio, in tema di rispetto a preventivo del saldo

Al bilancio di previsione è allegato il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo alla data **dell'approvazione di tale documento contabile**. A tal fine, il prospetto allegato al bilancio di previsione non considera gli stanziamenti non finanziati dall'avanzo di amministrazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

Nel corso dell'esercizio, ai fini della verifica del rispetto del saldo, il prospetto è allegato alle seguenti variazioni di bilancio:

- approvate dal Consiglio;
- riguardanti il riaccertamento ordinario (articolo 3, comma 5 del dlgs 118) approvate dalla Giunta;
- fra gli stanziamenti riguardanti il FPV e gli stanziamenti correlati effettuati dai dirigenti, se l'FPV è finanziato da debito;
- relative a stanziamenti riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate e perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa.

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'art. 65 del DDL bilancio

Per il prossimo triennio, in tema sanzioni:

• riduzione del FSC in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato. Le riduzioni sono applicate nel **triennio successivo** a quello di inadempienza **in quote costanti**;
• divieto di impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente ridotti dell'1%. La sanzione si applica con riferimento agli impegni riguardanti ***le funzioni esercitate in entrambi gli esercizi*** e al netto degli impegni relativi ai versamenti al bilancio dello Stato effettuati come contributo alla finanza pubblica;
• divieto di ricorrere al debito per gli investimenti;
• divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, ma con possibilità di assumere personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, per garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, polizia locale, istruzione pubblica e del settore sociale, nei limiti vigenti per le assunzioni a tempo determinato;
• versamento al bilancio dell'ente del 30% delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione per gli amministratori in carica nell'esercizio della violazione.

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l’art. 65 del DDL bilancio

Per il prossimo triennio:
In caso di mancato rispetto del saldo per un importo inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali:
• il limite agli impegni di parte corrente è pari all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente;
• il divieto di assumere è riferito alle sole assunzioni di personale a tempo indeterminato;
• a riduzione agli amministratori è nel limite del 10%.

Inoltre:
Dal 2018, per gli enti che lasciano inutilizzati spazi per importi inferiori all’1% degli accertamenti delle entrate finali è aumentata la quota del turn over al 75% (**overshooting come criterio premiale**)
A chi rispetta il saldo è prevista la redistribuzione di spazi per investimenti correlati alle entrate per le sanzioni comminate agli enti inadempienti.

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l’art. 65 del DDL bilancio

E in tema di patti nazionali?

700 milioni annui (di cui 300 per l’edilizia scolastica) per il triennio finalizzati a consentire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione e il ricorso al debito. Entro il 20/02/2017 (20/01 a partire dal 2018) devono essere richiesti gli spazi per interventi di edilizia scolastica, che sono assegnati secondo le seguenti priorità:

- lavori già avviati, finanziati con mutuo, e per i quali sono stati attribuiti spazi finanziari nell'anno 2016;
- lavori di nuova costruzione di edifici scolastici;
- interventi per i quali gli enti dispongono del progetto esecutivo validato, completo del cronoprogramma e che non abbiano pubblicato il bando alla data di entrata in vigore della legge.

(segue)

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l’art. 65 del DDL bilancio

E in tema di intese?

Sempre entro la stessa data (20/02/2017 e 201/01 dal 2018) gli enti locali sono tenuti a presentare le richieste per gli spazi finanziari extra edilizia scolastica.
Gli spazi sono assegnati secondo la priorità:

- interventi di edilizia scolastica non soddisfatti dalla quota di spazi finanziari dedicata all'edilizia scolastica;
- investimenti per adeguamento e miglioramento sismico, finanziati con avanzo;
- investimenti finalizzati alla prevenzione del rischio idrogeologico, finanziati con avanzo.

In caso di eccedenza di richiesta di spazi, l’attribuzione è effettuata a favore degli enti che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa rispetto all'avanzo di amministrazione (al netto dell’FCDE).

Il DDL bilancio 2017: la norma del pareggio

La prima attuazione della riforma del pareggio: l'art. 65 del DDL bilancio

Quali sono le richieste di modifica?

• Applicare il nuovo sistema sanzionatorio e premiale già per l'anno 2017

• Escludere per un quinquennio successivo i Comuni istituiti a seguito di fusione

• Abrogare il vincolo dell'approvazione del bilancio entro il 31/1 per ottenere la proroga dell'utilizzo dell'FPV 2015

• Considerare l'FPV finanziato da debito per i Comuni fino a 1.000 abitanti

• Questione FPV corrente da avanzo:

- ✓ gli oneri derivanti dalla chiusura delle discariche finanziati con avanzo accantonato negli esercizi precedente;
- ✓ le spese per le azioni di rivalsa dello Stato a seguito di sentenze di condanna in sede comunitaria

iFEL
Fondazione ANCI

iFEL Fondazione ANCI
Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale
Piazza San Lorenzo in Lucina, 26
00186 Roma (RM)
Tel. 06.688161
Fax 06.6833857
e-mail: info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it