

Il pareggio di bilancio

Disciplina attuale e prospettive future

20 ottobre 2017
Matteo Barbero

fi **Indice**

- **Introduzione: il quadro della disciplina**
- **Le regole per il triennio 2017-2019**
- **Le regole dal 2019**



Introduzione

Il quadro della disciplina



Il quadro

A partire dal 2015, il quadro della programmazione finanziaria degli enti locali è mutato profondamente.

Da un lato, è entrato progressivamente in vigore il nuovo sistema contabile previsto dal D. Lgs. 118/2011, imperniato sul carattere triennale del bilancio e sul concetto di esigibilità delle entrate e delle spese.

Dall'altro lato, dopo quasi venti anni dalla sua introduzione, è stato superato il Patto di stabilità interno, da circa un decennio basato sulla regola della c.d. competenza finanziaria mista. Al suo posto, si applica un nuovo meccanismo basato sull'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio in termini di competenza.



Il quadro

La nuova disciplina è stata anticipata dalla legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015), mentre dal 2017 si applica pienamente la legge 243/2012 attuativa degli artt. 81 e 119 Cost..

Quest'ultima è stata recentemente modificata dalla legge n. 164/2016, che ne rivisto in modo rilevante i contenuti.

Proprio la relazione fra questi due provvedimenti (legge 208/2015 e legge 243/2012) e è stato ed è uno dei nodi più critici della presente materia, posto che, come noto, la legge 243/2012 è una legge rinforzata, come tale non modificabile da una legge ordinaria come la stabilità.



Il quadro

La novella introdotta dalla legge 164/2016 ha tentato di rendere i due provvedimenti coerenti, ma ha lasciato alcuni rilevanti punti interrogativi, riguardanti, in particolare, il fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità e le regole di finanziamento degli investimenti mediante ricorso al debito o all'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

Oggi, proveremo ad affrontare questi temi e a chiarire l'impatto delle nuove norme.



Le regole per il triennio 2017-2019



L. 243/2012 vecchio testo

In base al testo originario dell'art. 9, ciascun ente avrebbe dovuto conseguire un saldo non negativo:

- a) tra le entrate finali e le spese finali;
- b) tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Il vincolo si poneva sia in fase preventiva che di rendiconto, sia in termini di competenza di cassa, per un totale di otto obiettivi!

Non era prevista l'esclusione né del fondo pluriennale vincolato né del fondo crediti di dubbia esigibilità.



L. 243/2012 nuovo testo

Il novellato art. 9, comma 1, prevede come unico obiettivo il saldo finale in termini di competenza.

Sono stati, quindi, cancellati i riferimenti al saldo finale di cassa ed al saldo corrente (di competenza e di cassa).

In secondo luogo, è stato inserito un nuovo comma 1-bis, che individua le entrate e le spese rilevanti.

Inoltre, è stata disciplinata la rilevanza del fondo pluriennale vincolato, che entra nel saldo stabilmente a partire dal 2020, anche se limitatamente alla quota finanziata da entrate finali, mentre per il prossimo triennio esso è incluso al netto della quota derivante da debito.



L. 243/2012

SALDO FINALE COMPETENZA

TIT.	ACCERTAMENTI
I	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
II	Trasferimenti correnti
III	Entrate extratributarie
IV	Entrate in conto capitale
V	Entrate da riduzione di attività finanziarie

TIT.	IMPEGNI
I	Spese correnti
II	Spese in conto capitale
III	Spese per incremento di attività finanziarie



L. 243/2012

SALDO FINALE CASSA

TIT.	RISCOSSIONI
I	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
II	Trasferimenti correnti
III	Entrate extratributarie
IV	Entrate in conto capitale
V	Entrate da riduzione di attività finanziarie

TIT.	PAGAMENTI
I	Spese correnti
II	Spese in conto capitale
III	Spese per incremento di attività finanziarie

Attenzione: è stato ripescato ai fini delle premialità



L. 243/2012

SALDO CORRENTE

TIT.	ACCERTAMENTI/RISCOSSIONI
I	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
II	Trasferimenti correnti
III	Entrate extratributarie

TIT.	IMPEGNI/PAGAMENTI
I	Spese correnti
IV	Rimborso prestiti



Fondo pluriennale vincolato

Dal 2017, la rilevanza del fondo pluriennale vincolato è disciplinata dal nuovo art. 9, comma 1-bis, della L. 243/2012.

Esso dispone: “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”.

Fino al 2019, quindi, il fondo pluriennale vincolato sarà rilevante negli stessi limiti già previsti per il 2016, ovvero al netto della quota derivante da debito.

Dal 2020, invece, il fondo pluriennale vincolato è incluso stabilmente, ma limitatamente alla quota finanziata da entrate finali, con esclusione quindi della quota che nasce a seguito di applicazione dell’avanzo.



Fondo pluriennale vincolato

L'inclusione del fondo pluriennale vincolato nel saldo del pareggio negli esercizi 2017 e successivi assume rilevanza anche ai fini della gestione degli eventuali spazi finanziari attraverso i Patti di solidarietà .

Tali spazi sono stati assegnati per escludere dal pareggio impegni di spesa in conto capitale esigibile nello stesso anno dell'assegnazione.

Tuttavia, gli spazi richiesti per investimenti finanziati con avanzo di amministrazione possono essere riferiti anche al fondo pluriennale vincolato di spesa a copertura degli impegni esigibili nei futuri esercizi.

Al contrario, gli spazi richiesti per investimenti finanziati con operazioni di indebitamento devono riguardare solo ed esclusivamente investimenti con impegni esigibili nell'anno e non anche il fondo pluriennale vincolato di spesa.



Fondo pluriennale vincolato

In generale, per attivare il FPV occorre l'impegno, ma per i soli lavori pubblici è possibile costituirlo:

quando è stato assunto almeno un impegno, tranne che per le spese di progettazione (**ma vedi per il futuro quanto deciso dalla Commissione Arconet**), sul quadro economico di spesa in seguito al perfezionamento di un'obbligazione;

quando è stato pubblicato il bando o spedite le lettere di invito.



Fondo pluriennale vincolato

Art. 6-ter del D.L. 91/2017

“A seguito dell'aggiudicazione definitiva della gara, le spese contenute nel quadro economico dell'opera prenotate, ancorché non impegnate, continuano ad essere finanziate dal fondo pluriennale vincolato, mentre gli eventuali ribassi di asta costituiscono economie di bilancio e confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione **se entro il secondo esercizio successivo all'aggiudicazione** non sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera stessa finanziandole con le economie registrate in sede di aggiudicazione e l'ente interessato rispetti i vincoli di bilancio definiti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243”.



Fondi accantonati

L'esclusione è prevista a regime e quindi vale anche per i prossimi anni.

Vale per tutti i fondi della missione 20, al netto:

- del fondo di riserva;
- degli eventuali fondi finanziati con l'avanzo.



Avanzo e debito

La L. 164/2016 ha modificato anche l'art. 10 della L. 243/2012, che disciplina le intese per l'utilizzo dell'avanzo e del debito ai fini del finanziamento degli investimenti.

Oltre alle intese di livello regionale, è stata introdotto un meccanismo analogo di livello nazionale (come già per il Patto orizzontale).

Tali meccanismi sono disciplinati dalla L. 232/2016 (Legge di bilancio 2017) e dal Dpcm 21 febbraio 2016.



Avanzo e debito

La riformulazione dell'art. 10 ha generato un dubbio sul permanere della possibilità di utilizzare, dal 2017, il margine “autonomo” per applicare avanzo o ricorrere al debito.

Tuttavia, il Dpcm 21 febbraio 2017 ha chiarito che “Restano ferme le operazioni di investimento dei singoli enti territoriali effettuate attraverso il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del proprio saldo di cui al comma 1, dell'articolo 9, della legge 24 dicembre 2012, n. 243; le predette operazioni non costituiscono oggetto del presente decreto”.



Patto di solidarietà nazionale verticale

Il comma 485 della L. 232/2016 dispone che “Al fine di favorire gli investimenti, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, **per gli anni 2017, 2018 e 2019**, sono assegnati agli enti locali spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali, di cui all'articolo 10, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui, di cui 300 milioni di euro destinati a interventi di edilizia scolastica”.

Dal 2018, il termine per presentare la richiesta è fissato al 20 gennaio (riparto entro il 15 febbraio).

Invariate rispetto al 2016 le priorità.



Patti di solidarietà regionali

È disciplinato dall'art. 2 del Dpcm del 21 febbraio 2017.

Nel 2018, le regioni dovranno avviare l'iter entro il 15 febbraio, le richieste dovranno essere presentate entro il 31 marzo e il riparto dovrà essere disposto entro il 30 aprile.

Dal 2019, i predetti termini saranno tutti anticipati di un mese.

Il meccanismo può essere sia verticale che orizzontale (nel secondo caso, con orizzonte temporale fino a 5 anni).

fi **Patto di solidarietà nazionale orizzontale**

Il Mef avvia l'iter entro il 1° giugno, le richieste devono essere presentate entro il 15 luglio e il riparto disposto entro il 31 luglio.

Il meccanismo può essere solo orizzontale (con orizzonte temporale solo triennale).



Incentivi e sanzioni

Il nuovo testo della L. 243/2012 contiene anche modifiche alla disciplina di incentivi e sanzioni.

Essa è rimessa alla legge statale, che dovrà però attenersi ai seguenti principi:

- proporzionalità fra premi e sanzioni;
- proporzionalità fra sanzioni e violazioni;
- destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi.



Incentivi

Il comma 479 della L. 243/2012 prevede due tipi di incentivo:

- 1) una premialità monetaria finanziata coi proventi delle sanzioni applicate a quelli inadempimenti nell'anno precedente, che andrà agli enti in regola col saldo di competenza e che abbiano conseguito un saldo finale di cassa non negativo;
- 2) un alleggerimento dei vincoli alla spesa di personale per gli enti che non lasceranno spazi finanziari inutilizzati in misura superiore all'1% degli accertamenti delle entrate finali. In tal caso, dopo la modifica apportata dal D.L. 50/2017, il tetto al turn-over sale al 90%, a condizione che l'ente abbia registrato nell'anno precedente un rapporto dipendenti/popolazione inferiore a quello previsto per gli enti deficitari o dissestati.



Sanzioni

Il comma 475 della L. 232/2016, ha ridisegnato il sistema sanzionatorio, prevedendo innanzitutto la spalmatura del taglio che colpisce le amministrazioni che sforano: anziché essere caricato tutto sull'anno successivo alla violazione o del suo accertamento, verrà rateizzato su tre anni a quote costanti.

Rimangono, invece, annuali le altre sanzioni, consistenti nel tetto agli impegni di spesa corrente (che si abbassa, perché gli enti inadempienti non potranno superare l'importo dell'anno precedente ridotto dell'1%), nel divieto di indebitarsi per finanziare le spese di investimento, nel blocco delle assunzioni e nella decurtazione delle indennità del Sindaco/Presidente e dei componenti della Giunta (che viene attualizzata all'importo percepito nell'anno della violazione).

fi Sanzioni

La seconda novità riguarda la previsione del comma 476, che introduce delle “attenuanti” a favore degli enti che realizzano uno sforamento contenuto: qualora il mancato conseguimento del saldo risulti inferiore al 3% degli accertamenti di entrate finali realizzati nell’anno della violazione, il tetto agli im-pegni correnti sarà calcolato senza la decurtazione dell’1%, il blocco delle assunzioni si applicherà solo a quelle a tempo indeterminato (e non alle assunzioni flessibili) e la sanzione a carico degli amministra-tori scende al 10%.



Le regole per gli anni futuri

L. 243/2012 come modificata dalla L.
164/2016



Fondo pluriennale vincolato

Dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali sarà incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa esclusivamente se finanziato da entrate finali.

Di conseguenza, tale anno si configura come un esercizio “spartiacque” tra un determinato regime di trattamento del fondo pluriennale vincolato ed un altro, di cui occorre tenere adeguatamente conto.



Fondo pluriennale vincolato

Di fatto, dal 2020, la disciplina del fondo pluriennale vincolato originato da applicazione di avanzo sarà equiparata a quella già oggi in vigore per il fondo pluriennale vincolato originato da debito.

In entrambi i casi, una buona programmazione può determinare un effetto leva, consentendo di avviare investimenti in misura anche superiore al margine rappresentato dalla somma di fondo crediti di dubbia esigibilità, altri fondi e spese di rimborso delle quote capitali dei prestiti.

Ciò sfruttando il profilo temporale di esigibilità delle spese finanziate da debito: sul saldo valido ai fini del pareggio, infatti, incidono gli impegni effettivamente imputabili all'anno in corso e non quelli imputati agli esercizi futuri e confluiti nel fondo pluriennale vincolato.



Esempio

Ipotizziamo che per un ente la somma di fondo crediti di dubbia esigibilità e spese di rimborso delle quote capitali dei prestiti sia pari, ogni anno, a 100. Tale margine può essere sfruttato per contrarre nuovo debito (e dal 2020 applicando avanzo), ma per quantificare esattamente il margine disponibile occorrerà tenere conto anche dell'esigibilità temporale delle spese finanziate. Poniamo che l'ente intenda finanziare con un mutuo due opere del valore di 100 ciascuna, con un cronoprogramma articolato come da tabella seguente:

<i>Anno</i>	<i>Opera A</i>	<i>Opera B</i>
<i>X</i>	<i>20</i>	<i>10</i>
<i>X+1</i>	<i>20</i>	<i>10</i>
<i>X+2</i>	<i>30</i>	<i>40</i>
<i>X+3</i>	<i>30</i>	<i>40</i>

fi Esempio

L'impatto di tale interventi sul pareggio è quello descritto dalla tabella seguente:

<i>Anno</i>	<i>(FCDE+ rimborso quote capitali dei prestiti)</i>	<i>Impegni esigibili</i>	<i>Saldo finale</i>
<i>X</i>	<i>100</i>	<i>30</i>	<i>70</i>
<i>X+1</i>	<i>100</i>	<i>30</i>	<i>70</i>
<i>X+2</i>	<i>100</i>	<i>70</i>	<i>30</i>
<i>X+3</i>	<i>100</i>	<i>70</i>	<i>30</i>

fi Esempio

In pratica, quindi, nell'anno X l'ente potrà assumere un debito per l'intero importo di 200 (e in teoria anche per cifre superiori), il doppio del margine teorico di 100, grazie all'esigibilità differita delle spese da finanziare.

Includendo il fondo pluriennale vincolato nel saldo, invece, nel primo anno sarebbe sostenibile (a condizioni invariate) solo un mutuo da 100.

<i>Anno</i>	<i>FPV entrata</i>	<i>FPV spesa</i>	<i>Impegni esigibili</i>	<i>(FCDE+ rimborso prestiti)</i>	<i>Saldo finale con FPV</i>	<i>Saldo finale senza FPV</i>
<i>X</i>	<i>0</i>	<i>170</i>	<i>30</i>	<i>100</i>	<i>-100</i>	<i>70</i>
<i>X+1</i>	<i>170</i>	<i>140</i>	<i>30</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>70</i>
<i>X+2</i>	<i>140</i>	<i>70</i>	<i>70</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>30</i>
<i>X+3</i>	<i>70</i>	<i>0</i>	<i>70</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>30</i>

fi Esempio

Ovviamente, nell'esempio abbiamo considerato un caso estremamente semplificato in cui l'ente nell'anno X ha un fondo pluriennale vincolato in entrata pari a 0 e negli anni successivi continua ad avere un margine costante di 100 come somma di fondi crediti di dubbia esigibilità e delle quote capitali dei prestiti.

È importante sottolineare che la situazione sarebbe diversa se le opere finanziate avessero un pro-filo temporale differente. Proviamo ad esempio ad immaginare che la quota di impegni esigibili sul terzo anno (X+2) sia pari a 150.

<i>Anno</i>	<i>FPV entrata</i>	<i>FPV spesa</i>	<i>Impegni esigibili</i>	<i>(FCDE+ rimborso prestiti)</i>	<i>Saldo finale con FPV</i>	<i>Saldo finale senza FPV</i>
<i>X</i>	<i>0</i>	<i>170</i>	<i>10</i>	<i>100</i>	<i>-80</i>	<i>90</i>
<i>X+1</i>	<i>170</i>	<i>140</i>	<i>10</i>	<i>100</i>	<i>120</i>	<i>90</i>
<i>X+2</i>	<i>140</i>	<i>70</i>	<i>150</i>	<i>100</i>	<i>20</i>	<i>-50</i>
<i>X+3</i>	<i>70</i>	<i>0</i>	<i>30</i>	<i>100</i>	<i>140</i>	<i>70</i>

fi Esempio

Come si nota, nell'anno $X+2$ il saldo (sempre a condizioni invariate) diventa negativo e quindi occorrerebbe trovare una copertura.

Naturalmente, l'ipotesi che le condizioni restino invariate è una forzatura, per cui occorre calare la programmazione delle opere in questione all'interno della programmazione complessiva dell'ente.

Grazie per l'attenzione

Matteo Barbero

matteo.barbero@anci.piemonte.it

I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione



@Formazioneifel



Facebook



Youtube