

COMUNE DI POGNO
PROVINCIA DI NOVARA

BILANCIO 2017-2018-2019

LA NOTA INTEGRATIVA

La presente Nota Integrativa al bilancio di Previsione è redatta ai sensi di quanto previsto al punto 9.11 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio. Allegato 4/1 al D.L.gs 118/2011 e dell'art.11 c.5 del D.L.gs118/2011. Il D.L. 118/11 coordinato con il D.L.126/2014, ha introdotto un nuovo sistema contabile cosiddetto armonizzato avente la finalità di rendere i bilanci degli enti territoriali omogenei fra loro e con quelli della restante P.A. anche ai fini del consolidamento dei conti pubblici.

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato 4/1) prevede, per gli enti che adottano la contabilità finanziaria potenziata, la stesura della Nota Integrativa al bilancio di previsione, ovvero una relazione esplicativa dei contenuti del bilancio. La nota integrativa arricchisce il bilancio di previsione di informazioni, integrandolo con dei dati quantitativi o esplicativi, al fine di rendere chiara e comprensiva la lettura dello stesso. Il documento analizza alcuni dati, illustrando le ipotesi assunte e, in particolare, i criteri adottati nella determinazione dei valori del bilancio di previsione.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E LE LINEE GUIDA GENERALI

Richiamata la legge di bilancio 11 dicembre 2016, n. 232 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 297 del 21/12/2016 – supplemento ordinario, n. 57, della quale si riportano di seguito i principali aspetti di interesse per gli Enti Locali:

Il termine di approvazione del bilancio di previsione 2017

Per la prima volta la legge di stabilità definisce direttamente la data di rinvio stabilita dal TUEL al 31/12, presupponendo per tale strada un termine perentorio non più modificabile dal Ministero dell'Interno; nello specifico:

“Il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione degli enti locali per l'esercizio 2017, di cui all'articolo 151 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo

18 agosto 2000, n. 267, è differito al 28 febbraio 2017”, e che con D.L. n. 244 del 30/12/2016 è stato differito al 31/03/2017.

Il blocco dei tributi e delle addizionali comunali

Le attuali disposizioni legislative prorogano di un ulteriore anno le disposizioni previste dalla precedente legge di stabilità 2016, in merito alle aliquote delle imposte locali deliberate dai Comuni, confermando l’esonero della TASI, ossia l’imposta sulle abitazioni principali, che sarà anche quest’anno rimborsata ai Comuni mediante trasferimento del Fondo di Solidarietà Comunale. Resta confermata anche l’impossibilità da parte dei Comuni di istituire e/o variare le imposte. Risulterebbero escluse dal blocco degli incrementi le seguenti fattispecie:

- la tassa sui rifiuti (TARI), istituita dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 639, della legge n. 147 del 2013) per finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, continua a non essere incisa dalle disposizioni sul blocco dei tributi locali.
- gli enti locali in predissesto e dissesto, come deliberati ai sensi, rispettivamente, dell’art. 243-bis e degli artt. 246 e seguenti del TUEL (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), continuano ad essere esclusi dal blocco delle tariffe imposte.

Il fondo pluriennale vincolato

Il FPV è un saldo finanziario costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizio successivi a quello in cui è stata accertata l’entrata.

Secondo il nuovo principio contabile della competenza finanziaria potenziata gli impegno finanziati dalle entrate a specifica destinazione, di parte corrente o investimenti, sono imputati negli esercizi in cui l’obbligazione diventerà esigibile.

Il valore complessivo del FPV al 31/12 di ciascun esercizio è dato dalla somma delle voci di spesa relative a procedimenti sorti in esercizi precedenti e dalle previsioni di uscita riconducibili al bilancio in corso .

In coerenza con le disposizioni delle modifiche apportate agli enti locali alla legge 243/2012 sul pareggio di bilancio, dopo le misure transitorie previste dalla legge di stabilità 2016, la nuova legge di bilancio 2017 prevede che *“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. 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. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l’approvazione del rendiconto dell’anno precedente”*. Sulla questione si ricorda come la legge di modifica sul pareggio di bilancio per gli enti locali, avesse previsto una situazione di provvisorietà del calcolo dello stesso nel

pareggio di bilancio da parte degli enti locali, proprio a fronte di specifici interventi lasciati all'intervento del legislatore nelle varie leggi di stabilità. L'attuale bozza della legge di bilancio elaborata al momento interviene in tale ambito, riconoscendo la possibile continuazione con le stesse regole tracciate nella legge di stabilità 2016.

Sanatoria sul fondo pluriennale vincolato 2015

In considerazione delle difficoltà da parte degli enti locali, in merito alla corretta determinazione dell'esigibilità del FPV nell'anno 2015, spesso riportato nell'anno 2016 in violazione dei principi contabili (punto 5.4 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), viene previsto che *“Le risorse accantonate nel fondo pluriennale di spesa dell'esercizio 2015 ... 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 conservate nel fondo pluriennale vincolato di spesa dell'esercizio 2016 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 e 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”*.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità

L'allegato n.2/4 “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria” richiamato dall'art.3 del DL118/2011 così come modificato dal DL126/2014, in particolare al punto 3.3 e all'esempio n.5 in appendice, disciplina l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità a fronte di crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio.

A tal fine è previsto che nel bilancio di previsione venga stanziata una apposita posta contabile, denominata “fondo crediti di dubbia esigibilità” il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi a crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti.

Tale accantonamento non risulterà oggetto di impegno e genererà pertanto un'economia di bilancio destinata a confluire nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Al bilancio è allegato un prospetto del calcolo del FCDE e delle percentuali applicate.

Altra problematica sollevata all'indomani dell'approvazione della legge di modifica per gli enti locali sul pareggio di bilancio, riguardava la possibilità di escludere il FCDE, così come previsto nella legge di stabilità 2016. Anche nell'attuale bozza elaborata dal Governo, si prevede che “il prospetto allegato al bilancio di previsione (allegato 9) 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”. Resta sempre inteso che il citato prospetto sia aggiornato dal Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - a seguito di successivi interventi normativi volti a modificare le regole vigenti di riferimento, dandone comunicazione alla Commissione per l’armonizzazione degli enti territoriali. Entro 60 giorni dall’aggiornamento, il Consiglio approva le necessarie variazioni al bilancio di previsione.

Le disposizioni della legge 243/2012 modificate dalle legge 164/2016 in tema di pareggio di bilancio: meccanismo sanzionatorio e meccanismo premiante

La [legge 243/2012](#) che aveva stabilito le regole del pareggio di bilancio per gli enti locali, è stata modificata dalla [legge 12/08/2016 n.164](#) (pubblicata in G.U. 29/08/2016 n. 201), la quale ha previsto per gli enti locali quanto segue:

- l’obbligo del conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. In questo modo sono state eliminati gli equilibri di cassa rispetto a quanto veniva previsto precedentemente;
 - l’inserimento del FPV precisando che *“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”*;
 - in caso di mancato conseguimento dei vincoli al pareggio di bilancio è stato previsto che *“Qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente ... registri un valore negativo del saldo ..., il predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti”*;
 - Infine, è stato previsto che con legge dello Stato siano definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano.
-
- l’ente locale è assoggettato ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all’importo corrispondente allo scostamento registrato. Tale riduzione è applicata nel triennio successivo a quello di inadempienza in quote costanti;
 - nell’anno successivo a quello di inadempienza l’ente non può impegnare spese correnti, in misura superiore all’importo dei corrispondenti impegni dell’anno precedente ridotti dell’1 per cento (se il mancato conseguimento del saldo è inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali, non si applica la penalità della riduzione dell’1%);
 - nell’anno successivo a quello di inadempienza l’ente non può ricorrere all’indebitamento per gli investimenti;

- nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione (se il mancato conseguimento del saldo è inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali, la sanzione si applica al solo personale a tempo indeterminato);
- nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione (se il mancato conseguimento del saldo è inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali, la sanzione si riduce al 10%).

Accanto alle misure sanzionatorie, alcune delle quali mitigate in caso di sfioramento inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali, sono definite alcune misura premiali a partire dall'**anno 2018** con riferimento ai risultati dell'anno precedente, e a condizione del rispetto dei termini perentori di invio della certificazione, ed in particolare:

- in caso di rispetto del saldo obiettivo unitamente a quello di cassa, agli enti locali saranno trasferite entro il 30/07 di ogni anno, a seguito di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, risorse pari agli sforamenti registrati ed incassati dagli enti locali, risorse finanziarie alimentate dalla corrispondente riduzione del Fondo di solidarietà comunale;
- in caso di spazi finanziari positivi, ma non superiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali, nell'anno successivo la percentuale del turn-over, pari al 25% delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, è aumentata al 75% purché il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica come definito dal Ministero Interno (attualmente è il D.M. 24/07/2014 valido per il triennio 2014-2016).

L'art.162 del D.L. n.267/2000, così come modificato dal D.L. n.126/2014 dispone che:

- Gli enti locali deliberano annualmente il bilancio di previsione finanziario riferito ad almeno un triennio, comprendente le previsioni di competenza e di cassa per il primo esercizio del periodo considerato e la previsione di competenza per gli esercizi successivi, osservando i principi contabili generali ed applicati allegati al D.L.118/2011 e ss.mm.ii.;
- Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale al saldo negativo delle partite finanziari e alle quote di capitale delle rate

di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità;

L'art.11 c.14 del D.L.118/2011 dispone che, a decorrere dal 2016, gli enti locali adottano gli schemi di bilancio finanziari economici, patrimoniali e di bilancio consolidato comuni che assumono valore giuridico ed autorizzatorio; per quanto concerne gli schemi armonizzati di cui all'allegato 9 del D.L.118/2011, è prevista la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi di cui agli artt.13 e 14 del citato D.L.118/2011 e la reintroduzione della previsione di cassa, che costituirà limite ai pagamenti di spesa, da correlare ai vincoli di finanza pubblica; l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione finanziario armonizzato è costituita dalle tipologie per l'entrata e dai programmi per la spesa.

Costituiscono allegati al bilancio di previsione finanziario ai sensi dell'art.11 c.3 del D.L.118/2011:

- a) Il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione;
- b) Il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- c) Il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- d) Il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- e) Per i soli enti locali, il prospetto delle spese previste per l'utilizzo dei contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione;
- f) Il prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione;
- g) La nota integrativa redatta secondo le modalità previste dal comma 5 del medesimo art.11;
- h) La relazione del collegio dei revisori dei conti.

Dal 01.1.2015 gli enti devono provvedere alla tenuta della contabilità finanziaria sulla base dei principi generali, ed in particolare in aderenza al principio generale n.16 della competenza finanziaria, in base a quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale vengono a scadenza.

Pertanto, in applicazione del principio generale della competenza finanziaria, le previsioni di entrata e di spesa iscritte in bilancio, si riferiscono agli accertamenti e agli impegni che si prevede di assumere in ciascuno degli esercizi cui il bilancio si riferisce ed esigibili nei medesimi esercizi successivi evidenziate, limitatamente agli schemi armonizzati, mediante la voce "di cui FPV". Inoltre che, sempre con riguardo agli

schemi di bilancio armonizzati, sono iscritte in bilancio le previsioni delle entrate che si prevede di riscuotere o delle spese di cui si autorizza il pagamento nel primo esercizio considerato nel bilancio, senza distinzioni fra riscossioni e pagamenti in conto competenza e in conto residui.

Le previsioni di entrata e di spesa sono state allocate in bilancio in base alle indicazioni e alle linee guida fornite all'interno del Documento Unico di Programmazione (DUP), tenendo conto delle esigenze del servizio e degli obiettivi di gestione da perseguire per l'anno 2017 e per il triennio 2017/2018/2019.

La Giunta Comunale ha poi assunto le seguenti deliberazioni:

Inoltre, per quanto concerne la spesa:

- Le previsioni della spesa corrente sono state determinate in misura tale da assicurare il consolidamento e potenziamento della generalità dei servizi in un quadro di eliminazione di sprechi ed inefficienze;
- Le previsioni di spesa per il personale di ruolo sono state formulate sulla base del vigente CCNL dei dipendenti in servizio al 31.12.2015, nel rispetto del vincolo di spesa del personale di cui al comma 557 dell'art.1 L.296/2006 e degli altri vincoli in materia;
- È stata verificata la capacità di indebitamento dell'ente entro i limiti stabiliti dall'art.2041 del D.L.267/2000, così come dimostrato nell'allegato al bilancio di previsione finanziario ex D.L.118/2011;
- È previsto lo stanziamento del fondo di riserva che rientra nei limiti di cui all'art.166 D.L.267/2000;
- Lo stanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria di cui all'allegato 4.2 al D.L.118/2011 e ss.mm;
- Le spese di investimento sono state previste nell'ammontare consentito dalle modalità di finanziamento che si prevede di poter reperire.

Al bilancio di previsione finanziario 2017-2019 è allegata la documentazione amministrativa e contabile indicata dall'art.172 c.1 D.L.267/2000 e dall'art.11 comma 3 D.L.118/2011 relativamente al bilancio ex modello DPR 194/1996, dalla quale risulta in particolare:

- che sono individuati i servizi a domanda individuale definiti ai sensi del DM 31.12.1983;
- che il costo complessivo di smaltimento di rifiuti solidi urbani è coperto dai proventi del servizio nella misura del 100% come si evince dalla proposta di piano finanziario;
- Il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione;
- Il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- Il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- Il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- La nota integrativa redatta secondo le modalità previste dal comma 5 del medesimo art.11.

All'interno di questo quadro generale, si ritiene, tuttavia, che la Legge di Stabilità non abbia definito in modo compiuto il terreno entro cui i Comuni devono operare per costruire i preventivi.

Il processo di programmazione degli Enti Locali, soprattutto negli ultimi anni, è stato fortemente compromesso dalla cronica instabilità della finanza locale e dalle ripetute proroghe dei termini di approvazione dei bilanci.

Sicuramente fino a quando non verrà garantita la certezza delle entrate e stabilità del quadro finanziario e normativo in cui gli Enti si trovano ad operare, risulterà molto difficile stilare dei documenti di programmazione attendibili.

Ciò nonostante, sulla base dei dati disponibili, è stato predisposto uno schema di bilancio attendibile che tiene conto dei dati storici, degli indirizzi di programmazione e delle incognite legate alle normative.

CRITERI DI VALUTAZIONE ADOTTATI PER LA FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI

I postulati del sistema di bilancio, o principi contabili, sono disposizioni tecniche di attuazione e integrazione dell'ordinamento finanziario e contabile, formulati nel rispetto delle norme e secondo le finalità volute dal legislatore.

Si distinguono in postulati contabili o principi contabili generali e principi contabili applicati.

I postulati contabili costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve uniformarsi l'intero sistema di bilancio.

I principi contabili applicati specificano i singoli istituti definiti nell'ordinamento e identificano i corretti adempimenti in coerenza con le indicazioni generali dei postulati.

I postulati, così come i principi contabili applicati, sono soggetti ad evoluzione nel tempo e conseguentemente a revisione costante da parte del legislatore, al fine di rispondere alle mutevoli esigenze dei destinatari dei bilanci in merito alla qualità dell'informazione e all'attendibilità dei valori espressi, in conformità ai cambiamenti socio-economici del Paese.

Il TUEL all'art.151 c.1 individua i postulati che devono essere osservati in sede di programmazione ma che hanno valenza generale e riguardano quindi tutto il sistema di bilancio.

A seguito dell'introduzione del DL118/2011 l'art.151, così come l'art.162 rubricato "Principi del bilancio", rimanda l'individuazione dei principi contabili generali ed applicati agli allegati al decreto legislativo n118/2011 e successive modificazioni.

Le previsioni triennali di entrata e spesa del bilancio di previsione 2017/2019 rispettano, pertanto, i principi contabili che sono il principio dell'annualità, dell'unità, dell'universalità, dell'integrità, della veridicità, attendibilità, correttezza, comprensibilità, significatività e rilevanza, flessibilità, congruità, prudenza, coerenza, continuità e costanza, comparabilità, verificabilità, neutralità, pubblicità, equilibrio di bilancio, competenza finanziaria, competenza economica e prevalenza della sostanza sulla forma.

Inoltre vengono revisionati per l'anno 2017 gli ulteriori principi contabili definiti "applicati" che sono:

1. Principio contabile applicato della programmazione;
2. Principio contabile applicato della contabilità finanziaria;
3. Principio contabile applicato della contabilità economica patrimoniale;
4. Principio contabile applicato del bilancio consolidato.

Come disposto dal DL118/2011, integrato e corretto dal DL126/2014, all'art.39 c.2, il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.