



ASSOCIAZIONE



BORCHI
AUTENTICI
D'ITALIA

ASSOCIAZIONE DEI
COMUNI VIRTUOSI

COMUNE DI ORIOLO ROMANO

via Vittorio Emanuele III, n. 3 - 01010 ORIOLO ROMANO (Viterbo)

C.F. 80004850568 - P. IVA 00213820566

Tel. +39 0699837444 - +39 0699837492 - +39 0699838571 Fax +39 0699837482

Sito Internet: <http://www.comuneorioloromano.vt.it>

Nota Integrativa al Bilancio di Previsione 2018 / 2020

NOTA INTEGRATIVA AL BILANCIO

Premessa

Il bilancio di previsione finanziario rappresenta lo strumento attraverso il quale gli organi di governo dell'Ente, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e programmazione, definiscono le risorse da destinare e missioni e programmi in coerenza con quanto previsto dai documenti della programmazione. Il bilancio di previsione 2018/2020 è stato redatto nel rispetto dei principi generali ed applicati di cui al D.Lgs. n. 118/2011. Al bilancio di previsione deve essere allegata la nota integrativa, il cui contenuto è determinato dal principio sopra citato ed ha la funzione di integrare i dati quantitativi esposti negli schemi di bilancio al fine di rendere più chiara e significativa la lettura dello stesso.

Il presente documento ha essenzialmente tre funzioni fondamentali:

- analitico-descrittiva, che dà l'illustrazione di dati che per la loro sinteticità non sono in grado di essere pienamente compresi,
- informativa, che prevede l'indicazione di ulteriori dati che non possono essere inseriti nei documenti quantitativo-contabili,
- esplicativa, che si traduce nell'evidenziazione e nella motivazione delle ipotesi assunte e dei criteri di valutazione adottati e che sono alla base della determinazione dei valori di bilancio.

Quadro normativo di riferimento

I documenti del sistema di bilancio, sottoposti all'approvazione dell'organo deliberante, sono stati predisposti attenendosi alle regole stabilite dal complesso articolato dei Principi contabili generali introdotti con le "disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio" (D.Lgs.118/11). Si è pertanto operato secondo questi presupposti ed agendo con la diligenza tecnica richiesta, e questo, sia per quanto riguarda il contenuto che la forma dei modelli o relazioni previste dall'importante adempimento. L'Ente, inoltre, in presenza di deroghe ai principi o ai modelli contabili di riferimento previsti a regime, ha operato nel rispetto di quanto previsto delle "Disposizioni integrative e correttive del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n.118" (D.Lgs.n. 126/14).

In particolare, in considerazione dal fatto che "(..) le amministrazioni pubbliche (..) conformano la propria gestione ai principi contabili generali (..)" (D.Lgs.n. 118/2011, art.3/1), si precisa quanto segue:

- la redazione dei documenti di programmazione è stata formulata applicando principi contabili indipendenti e imparziali verso tutti i destinatari. Si è pertanto cercato di privilegiare l'applicazione di metodologie di valutazione e stima il più oggettive e neutrali possibili (rispetto del principio n.13 - Neutralità e imparzialità);

- il sistema di bilancio, dovendo assolvere ad una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili, è stato formulato in modo da rendere effettiva tale funzione, assicurando così ai cittadini ed ai diversi organismi sociali e di partecipazione la conoscenza dei contenuti caratteristici del bilancio. Per questo motivo, anche i dati e le informazioni riportate nella presente Nota integrativa sono esposti in una modalità tale da favorire la loro diffusione su Internet o per mezzo di altri strumenti di divulgazione (rispetto del principio n.14 - Pubblicità);
- il bilancio, come i documenti di programmazione ad esso collegati, sono stati predisposti seguendo dei criteri di imputazione ed esposizione che hanno privilegiato, in presenza di eventuali dubbi o ambiguità interpretative, il contenuto sostanziale del fenomeno finanziario o economico sottostante piuttosto che l'aspetto puramente formale (rispetto del principio n.18 - Prevalenza della sostanza sulla forma).

Le politiche di bilancio

La legge di bilancio 2018 (in corso di approvazione) prosegue il percorso di stabilizzazione delle regole di finanza pubblica, di contenimento della pressione fiscale e di rilancio degli investimenti, tracciato con le manovre del biennio 2016-2017 e confermato dal Documento di economia e finanza 2017, tra i quali si segnalano in particolare il consolidamento delle regole sul saldo di competenza e revisione della legge n. 243/2012; revisione del sistema sanzionatorio del previgente patto di stabilità, contributi e spazi per investimenti in settori strategici.; conferma dell'assenza di tagli a carico dei Comuni; iniziale recupero di nuove risorse a favore dei Comuni, pur in un quadro ancora incerto.

Il contributo al risanamento dei conti pubblici richiesto al comparto almeno a partire dal 2010 è stato da tutti valutato irragionevole e sproporzionato: più di 13,5 miliardi di euro, tra tagli diretti alle risorse e vincoli del Patto di stabilità. Si tratta di una dimensione che è andata oltre i limiti di sostenibilità per ampie fasce di enti, determinando situazioni di grave fragilità finanziaria che si stanno diffondendo su tutto il territorio nazionale. Inoltre, i Comuni ormai pesano sulla finanza pubblica per circa il 7% in termini di spesa e meno del 2% in termini di indebitamento.

La nuova fase avviata già nel 2015 con l'allentamento dei vincoli del patto di stabilità, definitivamente superato nel 2016 con l'introduzione del nuovo saldo di competenza finale poi ulteriormente perfezionato con le modifiche alla legge costituzionale n. 243 del 2012, nonché l'assenza di ulteriori tagli sia nel 2016 che per il 2017, sono segnali di una importante inversione di tendenza nell'attenzione rivolta alle problematiche del comparto cui viene parzialmente riconosciuto lo sforzo sin qui compiuto per la tenuta ed il risanamento dei conti pubblici.

Deve altresì essere positivamente valutata la rinnovata consapevolezza che solo con la ripresa degli investimenti è possibile assicurare un contributo strutturale alla crescita economica.

Non può essere sottaciuto come l'entrata a regime della nuova contabilità, e l'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, stimato nel 2015 in circa 2,5

miliardi di euro, hanno contribuito alla maggior significatività della rappresentazione delle risorse nei bilanci locali e allo spostamento di impegni verso la spesa di investimento.

La revisione del Patto di stabilità viene incontro alla scelta di rilanciare la politica degli investimenti in particolare per le Scuole, la manutenzione e la cura della Città.

Effetti della precedente gestione sul nuovo bilancio

Efficienza (capacità di spendere secondo il programma adottato), Efficacia (attitudine ad utilizzare le risorse in modo da soddisfare le esigenze della collettività) ed Economicità (perizia richiesta per conseguire gli obiettivi spendendo il meno possibile) sono i tre presupposti per garantire la conservazione dell'equilibrio tra entrate e uscite. Obiettivo che va rispettato a preventivo, mantenuto nella gestione e poi conseguito a consuntivo. Il risultato di ciascun esercizio va ad inserirsi in un percorso di programmazione e gestione che valica i limiti temporali dell'anno solare.

Gli effetti di un esercizio, anche se non completamente chiuso, si ripercuotono, infatti, sulle decisioni di entrata e spesa del successivo, rappresentandone l'eredità contabile. Si tratta di aspetti diversi, come la sintesi dei dati finanziari di consuntivo o pre-consuntivo, la consistenza patrimoniale e la situazione dei parametri di deficit strutturale, che possono avere un impatto importante sul mantenimento degli equilibri sostanziali di bilancio, sui quali di seguito riportiamo alcuni spunti riflessivi.

Sintesi dei dati finanziari a consuntivo

Il quadro riporta il risultato di amministrazione dell'ultimo esercizio disponibile e ne individua i risultati finanziari, prodotti dalla gestione di competenza e da quella dei residui. Il fondo finale di cassa è ottenuto dalla differenza tra la giacenza iniziale, sommata alle riscossioni verificatesi nel corso dell'esercizio, e i pagamenti effettuati nello stesso intervallo di tempo. Queste operazioni comprendono incassi e pagamenti che hanno impiegato risorse dell'anno o rimanenze di esercizi precedenti. I residui attivi e passivi, infine, individuano le posizioni creditorie e debitorie di fine esercizio mentre la consistenza del fondo pluriennale vincolato (FPV/U), se già costituito nell'esercizio, denota la presenza di impegni di spesa finanziati ma imputati in esercizi futuri.

Partendo da questi dati si può affermare che il risultato del rendiconto, come di seguito riportato, non ha prodotto nè sta producendo effetti distorsivi tali da alterare il normale processo di pianificazione delle previsioni di entrata e uscita da destinarsi al nuovo bilancio.

S C H E M A

SITUAZIONE CONTABILE DEL NUOVO BILANCIO

Equilibri finanziari e principi contabili

Il sistema articolato del bilancio identifica gli obiettivi, destina le risorse nel rispetto del pareggio generale tra risorse attribuite (entrate) e relativi impieghi (uscite) e separa, infine, la destinazione della spesa in quattro diverse tipologie: la gestione corrente, gli interventi negli investimenti, l'utilizzo dei movimenti di fondi e la registrazione dei servizi per conto di terzi.

Partendo da queste linee conduttrici, i nuovi documenti sono stati predisposti rispettando le norme che impongono il pareggio tra gli stanziamenti complessivi in termini di competenza e cassa, quest'ultima relativa al solo primo anno del triennio. Questa corrispondenza è stata ottenuta attraverso la rigorosa valutazione sia dei principali flussi di risorse in entrata che delle corrispondenti previsioni di spesa (rispetto del *principio n.15 - Equilibrio di bilancio*).

Gli stanziamenti del bilancio, avendo carattere autorizzatorio ed identificando il limite per l'assunzione degli impegni durante la gestione, sono stati dimensionati in modo da garantire l'imputazione delle obbligazioni, sia attive che passive, nei rispettivi esercizi. Le corrispondenti previsioni tengono conto del fatto che, per obbligo di legge, le obbligazioni giuridicamente perfezionate devono essere imputate nell'esercizio in cui l'obbligazione andrà poi a scadere (rispetto del *principio n.16 - Competenza finanziaria*).

Nel predisporre i documenti non si è ignorato che i prospetti ufficiali esprimono anche la dimensione finanziaria di fatti economici valutati in via preventiva.

Le previsioni sui primi due anni sono state quantificate, ove possibile, partendo dalle corrispondenti poste già comprese nel secondo e nel terzo anno dell'ultimo documento di programmazione triennale, ripreso nella sua versione più aggiornata, e procedendo poi a riformulare gli stanziamenti sulla scorta delle esigenze attuali e secondo le regole contabili in vigore. Per quanto riguarda infine il controllo sulla veridicità delle previsioni di entrata e la compatibilità delle previsioni di spesa avanzate dai servizi, di competenza del responsabile finanziario e finalizzato alla possibile iscrizione di queste poste negli stanziamenti di bilancio, si da atto che la verifica è stata effettuata tenendo conto delle informazioni al momento disponibili.

Questa situazione di iniziale equilibrio tra entrate e uscite sarà poi oggetto di un costante monitoraggio tecnico in modo da garantire che durante la gestione, come nelle variazioni di bilancio, vengano conservati gli equilibri di bilancio e mantenuta la copertura delle spese correnti e il finanziamento degli investimenti. Il prospetto riporta la situazione complessiva di equilibrio ed evidenzia il pareggio nella competenza.

La ripartizione della manovra tra parte corrente e in conto capitale, per ciascuna delle annualità è sinteticamente esposta nelle seguenti tabelle dalle quali si evince che il principio del pareggio complessivo è rispettato, così come quello inerente all'equilibrio economico-finanziario di parte corrente e di parte capitale (art. 162 del TUEL).

ALLEGATO G

Previsioni di cassa

Il bilancio di previsione è stato redatto in termini di competenza e di cassa solo per il primo anno del triennio. Per quanto riguarda gli importi effettivamente stanziati, le entrate che negli esercizi precedenti a quello di introduzione dei nuovi principi contabili erano state accertate per cassa, in luogo del criterio di competenza, sono state previste continuando ad applicare l'originario criterio, e questo fino al loro esaurimento. Fino a quel momento, pertanto, la previsione di competenza e quella di cassa di queste poste particolari continuerà a coincidere, salvo l'abbandono anticipato di questo criterio in deroga.

ASPETTI DELLA GESTIONE CON ELEVATO GRADO DI RIGIDITA'

Rilevanza e significatività di taluni fenomeni

I documenti ufficiali forniscono informazioni che sono utili anche per il processo decisionale, in grado cioè di influenzare le scelte degli utenti per aiutarli a valutare gli eventi passati, presenti o futuri (significatività). In coerenza con questo approccio, è stata prestata particolare attenzione ai fattori che manifestano un elevato grado di rigidità, individuando nel costo del personale, nel livello complessivo dell'indebitamento, nell'esposizione netta per interessi passivi, nel possesso di partecipazioni in società e nella disponibilità di enti strumentali, le dinamiche su cui è opportuno sviluppare un approfondimento. Parliamo di fenomeni che hanno un impatto strutturale nella complessa dinamica dell'equilibrio corrente, per cui la valutazione sul grado della loro sostenibilità nel tempo, tesa ad escludere il bisogno di interventi eccezionali che esulano dalla normale programmazione di bilancio, va ponderata e rientra, a pieno titolo, nel contenuto della Nota integrativa.

Di seguito riportiamo gli spunti riflessivi e le valutazioni su ciascuno di questi aspetti.

Costo e dinamica del personale

Se la definizione degli obiettivi generali e dei programmi della pubblica amministrazione è affidata agli organi di governo di estrazione politica, la loro applicazione, dal punto di vista operativo, è in capo ad una struttura articolata e composta da personale di diversa qualifica e specializzazione. Il costo del fattore umano è, dunque, prevalente rispetto all'acquisto degli altri mezzi di produzione.

La spesa per il personale, infatti, con la sua dimensione finanziaria consistente, è il principale fattore di rigidità del bilancio corrente. Il costo totale degli stipendi (oneri diretti e indiretti) dipende dal numero e dall'inquadramento dei dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato ed a cui va sommata l'incidenza della

quota degli impiegati con contratto a tempo determinato o altro rapporto di lavoro flessibile.

Livello di indebitamento

Contrarre un mutuo, a partire dall'inizio dell'ammortamento e fino alla sua estinzione, comporta il pagamento della quota annuale per interesse ed il rimborso progressivo del capitale. Questi importi costituiscono spese del bilancio a tutti gli effetti. Trattandosi di un onere che non può essere più modificato, salvo il ricorso a complesse operazioni di rinegoziazione del prestito, la relativa spesa genera un aumento nel tempo del grado di rigidità del bilancio.

Ne consegue che la politica del ricorso al credito, come modalità di possibile finanziamento delle opere pubbliche previste in bilancio, è stata attentamente ponderata nei suoi risvolti finanziari e contabili, e questo, anche in presenza di una residua disponibilità sul limite massimo degli interessi passivi per mutui e prestiti pagabili dall'ente previsto dall'art. 204 del TUEL.

Costo dei principali servizi offerti al cittadino

La legge sostiene la potestà impositiva autonoma nel campo tariffario, garantendo così che le tasse, i diritti, le tariffe ed i corrispettivi sui servizi di propria competenza restino ancorati al territorio e ai cittadini che li hanno corrisposti. In questo ambito l'ente è tenuto a richiedere agli effettivi beneficiari del servizio una contribuzione, anche a carattere non generalizzato, ad eccezione delle prestazioni gratuite per legge.

A seconda della natura del servizio esiste una diversa articolazione della tariffa ed un sistema selettivo di abbattimento del costo per il cittadino utente.

Nel campo specifico dei servizi a domanda individuale, in fase di formazione del bilancio è stata definita la misura percentuale dei costi complessivi di tutti i servizi che sarà finanziata da tariffe e contribuzioni.

ASPETTI FINANZIARI O PATRIMONIALI MONITORATI

Armonizzazione dei sistemi contabili

Dal 2015 è stata introdotta la nuova contabilità armonizzata. Il nuovo sistema, a partire dal 2017 impone un ulteriore allargamento alla contabilità economico-patrimoniale e alla redazione del bilancio consolidato. Il tutto nell'ambito dei nuovi principi contabili che hanno l'obiettivo di rendere più trasparente, efficiente nell'uso e più responsabilizzante l'apparato amministrativo.

Dal 1 gennaio 2016 sono adottati gli schemi di bilancio che prevedono un arco temporale pari al triennio e per il primo anno anche la previsione di cassa. Gli schemi sono redatti per missioni e programmi.

La costruzione del bilancio di previsione è un processo articolato che coinvolge tutti i soggetti che interagiscono con l'amministrazione in carica. Il risultato di

questo confronto è rappresentato dal complesso dei documenti previsti dalla normativa contabile, predisposti dall'ente nel rispetto dei principi a carattere generale.

In particolare, gli stanziamenti del bilancio con valenza triennale e la descrizione dei corrispondenti obiettivi sono strutturati in modo da garantire un grado di *coerenza interna* tale da assicurare un nesso logico fra la programmazione attuale ed i futuri atti di gestione.

Le poste contabili sono state valutate nella prospettiva di agevolare la comparabilità delle informazioni nel tempo, per rendere così individuabili gli andamenti tendenziali per non stravolgere l'abituale modalità di rappresentazione dei fenomeni e mantenere costanti, ove possibile, i criteri di valutazione adottati nel passato. Questo approccio nasce anche dall'esigenza di concentrare l'attenzione su taluni fenomeni finanziari o patrimoniali che, per loro natura o contenuto, sono valutabili in una prospettiva corretta solo se restano confrontabili nel tempo. Si tratta, in particolare, del risultato di amministrazione presunto, dell'avanzo applicato in entrata o del disavanzo stanziato in uscita, della gestione contabile del fondo pluriennale vincolato, della composizione del fondo pluriennale vincolato, del fondo pluriennale applicato al bilancio, del fondo crediti di dubbia esigibilità, degli accantonamenti in fondi rischi e, solo se applicabili all'ente, dei vincoli previsti dal patto di stabilità interno.

La Nota integrativa riporta di seguito le considerazioni su ciascuno di questi aspetti.

Risultato di amministrazione

Di seguito si riporta il prospetto dimostrativo del risultato presunto di amministrazione con riguardo all'esercizio 2017. Questo allegato è stato introdotto dalle nuove norme di armonizzazione dei bilanci pubblici al fine di imporre agli Enti Locali una verifica preliminare del risultato della gestione in corso; qualora dalla verifica dovesse emergere un risultato presunto negativo (disavanzo di amministrazione) il bilancio di esercizio deve prevedere uno specifico stanziamento in parte spesa e, quindi, provvedere al ripiano ed alla copertura.

Il risultato di amministrazione, presunto o definitivo, è stato calcolato e poi scomposto nelle singole componenti (fondi accantonati, vincolati, destinati agli investimenti, non vincolati), e ciò al fine di conservare l'eventuale vincolo di destinazione dei singoli elementi. Il margine di azione dell'ente nell'utilizzare il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, infatti, dipende essenzialmente da due fattori: l'esistenza o meno di una situazione definitiva che può, a sua volta, essere già stata formalizzata o meno.

ALLEGATO F

Avanzo o disavanzo applicato in entrata

Il pareggio generale di bilancio è il risultato dalla corrispondenza tra la somma delle entrate, dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (FPV/E) eventualmente applicati, a cui si contrappone il totale delle uscite che comprendono anche gli stanziamenti riconducibili al fondo pluriennale vincolato (FPV/U).

In sede di approvazione del bilancio, come per altro anche nelle successive variazioni, è consentito l'utilizzo della quota presunta del risultato costituita dai fondi vincolati e dalle somme accantonate risultanti dall'ultimo consuntivo approvato, mentre l'applicazione a bilancio delle altre componenti del risultato è consentita solo dopo l'avvenuta approvazione del rendiconto.

Consistenza del fondo crediti di dubbia esigibilità

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità rappresenta un accantonamento di risorse che gli enti devono stanziare nel bilancio di previsione al fine di limitare la capacità di spesa alle entrate effettivamente esigibili e che giungono a riscossione, garantendo in questo modo gli equilibri di bilancio. Il principio contabile della contabilità finanziaria prevede criteri puntuali di quantificazione delle somme da accantonare a FCDE, secondo un criterio di progressività che - a regime - dispone che l'accantonamento sia pari alla media del non riscosso dei cinque anni precedenti, laddove tale media sia calcolata considerando gli incassi in c/competenza sugli accertamenti in c/competenza di ciascun esercizio. E' ammessa la facoltà di considerare negli incassi anche quelli intervenuti a residuo nell'esercizio successivo a valere sugli accertamenti di competenza dell'esercizio n, scorrendo di un anno la serie di riferimento. Nel secondo anno di applicazione del nuovo ordinamento, il Fondo è determinato assumendo gli incassi totali (competenza+residui) da rapportarsi agli accertamenti di competenza per i primi quattro anni del quinquennio di riferimento, ed assumendo gli incassi in competenza da rapportarsi agli accertamenti di competenza per l'ultimo anno del quinquennio. L'ente può, con riferimento all'ultimo esercizio del quinquennio, considerare gli incassi intervenuti a residuo nell'esercizio successivo a valere sugli accertamenti dell'es. n. In tal caso occorre scorrere di un anno indietro il quinquennio di riferimento.

Per le entrate che in precedenza erano accertate per cassa, il calcolo del fondo è effettuata assumendo dati extracontabili.

L'ammontare della voce "*Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità*" dipende dalla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, dalla loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi esercizi (media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). Va inoltre sottolineato che le modalità di costruzione degli addendi del rapporto su cui poi è calcolata la media, come anche l'individuazione del quinquennio storico preso in considerazione dalla media, variano a seconda dell'anno in cui l'ente ha adottato per la prima volta i nuovi principi contabili e dall'esistenza, o meno, dei dati definitivi di rendiconto (consuntivo approvato o in corso di approvazione).

Per quanto riguarda il primo aspetto (*addendi della media*) gli incassi considerati nel rapporto sono calcolati:

- negli anni del quinquennio che precede l'adozione dei principi, come somma della competenza e dei residui;
- negli anni che vanno dal primo al quinto anno di adozione dei principi, come incassi di competenza (primo metodo) o come somma degli incassi di competenza e di quelli incassati nell'esercizio successivo su accertamenti dell'esercizio precedente (secondo metodo);
- a partire dal sesto anno, e cioè a regime, come incassi di sola

Per quanto riguarda invece il secondo aspetto (*individuazione del quinquennio storico*) l'intervallo è il seguente:

- in presenza dei dati del rendiconto, il quinquennio inizia dall'anno che precede quello di bilancio e prosegue poi a ritroso nel tempo, fino a raggiungere il quinto anno;
- in assenza dei dati del rendiconto, il quinquennio inizia invece dal secondo anno precedente a quello del bilancio, e prosegue poi a ritroso fino al quinto

Un'ulteriore variabile è costituita dall'eventuale adozione, da parte dell'ente, del secondo metodo di calcolo degli incassi, situazione questa che fa slittare all'indietro il quinquennio storico di un ulteriore anno.

Riguardo al *tipo di credito* oggetto di accantonamento, la norma lascia libertà di scelta delle tipologie oggetto di accantonamento, che possono essere costituite da aggregati omogenei come da singole posizioni creditorie.

Venendo quindi ai *criteri effettivamente adottati* per la formazione del fondo di questo bilancio, l'importo relativo alla componente stanziata è stato quantificato dopo aver:

- individuato le categorie di entrate che possono dare luogo alla formazione di ulteriori crediti dubbi;
- calcolato, per ciascuna categoria, la media tra incassi in competenza e accertamenti degli ultimi cinque esercizi nei tre tipi di procedimento ammesso, e cioè media semplice, rapporto tra la sommatoria ponderata degli incassi rispetto alla somma degli accertamenti di ciascun anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi e, infine, media ponderata del rapporto tra incassi e accertamenti registrato in ciascun anno;
- scelto, tra le tre possibilità ammesse, la modalità di calcolo della media utilizzata per ciascuna tipologia di entrata oppure, indistintamente, per tutte le tipologie;
- determinata la media, ove ammesso, con i due metodi di quantificazione degli incassi previsti dalla norma (riscossioni di competenza o incassi di competenza sommati agli incassi dell'esercizio successivo effettuati su accertamenti dell'anno precedente).

Per le entrate che negli esercizi precedenti all'adozione dei nuovi principi erano state *accertate per cassa*, si è invece valutata la possibilità di derogare al principio generare, come per altro ammesso, calcolando il fondo sulla base di dati extra-contabili in luogo dei criteri normali. In questo caso, infatti, gli

accertamenti iscritti in contabilità negli anni del quinquennio considerati per il calcolo della media non riportano tutti i crediti verso i debitori ma solo la quota effettivamente incassata in quell'esercizio. In altri termini, con il procedimento extra contabile si va a ricostruire l'entità effettiva dei crediti che erano sorti in ciascun anno, includendo nei rispettivi conteggi, oltre al movimento di cassa, anche la quota che non era stata incassata pur costituendo un credito verso terzi (ricostruzione extra contabile dell'ammontare effettivo del credito verso terzi di ciascun esercizio).

Il quadro di riepilogo mostra la composizione sintetica del fondo mentre il dettaglio (suddivisione del fondo per titoli e tipologie) è riportata nel corrispondente allegato al bilancio (allegato c), a cui pertanto si rinvia.

La situazione, come riportata nel prospetto e sulla base delle informazioni al momento disponibili, non richiede alcun intervento correttivo con carattere d'urgenza.

PROSPETTI F C D E

Obiettivo di finanza pubblica

Il mantenimento nel tempo dell'equilibrio nei conti della finanza pubblica è un obiettivo primario dello Stato a cui concorrono tutti gli enti. In sede di bilancio, il vincolo consiste nel raggiungimento di un saldo di competenza non negativo (obiettivo di saldo) tra le entrate e le spese finali, con alcuni correttivi validi per i singoli esercizi del triennio (deroghe specifiche). Lo stesso obiettivo deve essere poi garantito anche a rendiconto. In caso contrario, scatta la penalizzazione con la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o di solidarietà ed il divieto di impegnare spese correnti in misura superiore a quelle dell'anno precedente, ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; procedere ad assunzioni di qualsiasi titolo e la riduzione dei compensi del sindaco e degli assessori in carica.

La situazione, come riportata nel prospetto e sulla base delle informazioni disponibili, non richiede interventi correttivi.

PROSPETTO H

CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE ENTRATE

Stanziamenti di entrata e attendibilità delle previsioni

Le entrate dell'ente locale vengono rilevate nel bilancio preventivo aggregate secondo la fonte di provenienza (titoli) e la tipologia (categorie).

I titoli delle entrate sono otto:

- TITOLO I - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA
- TITOLO II - TRASFERIMENTI CORRENTI

- TITOLO III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE
- TITOLO IV - ENTRATE IN CONTO CAPITALE
- TITOLO V - ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE
- TITOLO VI - ACCENSIONE DI PRESTITI
- TITOLO VII - ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO/CASSIERE
- TITOLO IX - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO

Le previsioni relative al triennio 2018-2020 sono state formulate tenendo in considerazione il trend storico degli esercizi precedenti, ove disponibile, ovvero, le basi informative (catastale, tributaria, ecc.) e le modifiche normative che hanno impatto sul gettito. Il prospetto seguente mostra il riepilogo dell'entrata per titoli, in sintonia con quanto riportato nella prima parte del bilancio ufficiale.

Tributi

Iscritte al titolo 1, le risorse di questa natura comprendono le imposte, tasse e tributi similari, le compartecipazioni di tributi, i fondi perequativi delle amministrazioni centrali o della regione e/o provincia autonoma. Per questo tipo di entrate, ma solo in casi particolari, la norma contabile consente di adottare dei criteri di registrazione, e quindi di previsione, diversi dal principio generale che prescrive l'imputazione dell'obbligazione giuridicamente perfezionata all'esercizio in cui il credito diventerà realmente esigibile.

In particolare:

- *Tributi.* I ruoli ordinari sono stati stanziati nell'esercizio di formazione, fermo restando il possibile accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di una quota percentuale del gettito stimato. Con riferimento ai ruoli emessi prima dell'entrata in vigore dei nuovi principi e nella sola ipotesi in cui l'ente abbia già iniziato a contabilizzare queste entrate per cassa ci si può avvalere di una specifica deroga che consente di applicare il precedente criterio in luogo del nuovo, e questo, fino all'esaurimento delle poste pregresse;
- *Sanzioni ed interessi correlati ai ruoli coattivi.* Saranno accertate per cassa per cui la previsione del bilancio tiene conto di questa deroga al principio;
- *Tributi riscossi dallo stato o da altra amministrazione pubblica.* Saranno accertati nell'esercizio in cui l'ente erogatore avrà provveduto ad adottare, nel proprio bilancio, l'atto amministrativo di impegno della corrispondente spesa. La previsione, di conseguenza, adotta lo stesso criterio e colloca l'entrata nell'esercizio in cui presumibilmente si verificherà questa condizione;
- *Tributi riscossi per autoliquidazione dei contribuenti.* Possono essere accertati, e quindi previsti nel documento contabile triennale, sulla base delle riscossioni che si stima saranno effettuate entro la chiusura del rendiconto oppure, in alternativa, sulla base dei presumibili accertamenti effettuati sul rispettivo esercizio di competenza e per un importo non superiore a quello che sarà comunicato dal competente dipartimento delle finanze, od altro organo centrale o periferico del governo.

Trasferimenti correnti

Si tratta di entrate iscritte al titolo 2.

Le previsioni di bilancio, sono state formulate applicando il principio della competenza potenziata. Appartengono a questo genere di entrata i trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche, da famiglie, da imprese, da istituzioni sociali private al servizio delle famiglie ed i trasferimenti dall'unione europea e dal resto del mondo.

In particolare:

- *Trasferimenti da PA, famiglie, imprese, istituzioni private.* Vengono previsti negli esercizi in cui l'obbligazione giuridica posta a carico del soggetto concedente sarà esigibile;
- *Trasferimenti UE.* Sarà accertabile nel momento in cui la commissione europea dovesse decidere di approvare il corrispondente trasferimento; lo stanziamento sarà allocato, dunque, negli esercizi interessati dagli interventi previsti dal cronoprogramma. L'eccezione è rappresentata dalla possibile erogazione di acconti, condizione questa che farebbe scattare l'obbligo di prevedere l'entrata nell'esercizio di accredito dell'incasso anticipato.

Per quanto concerne, in particolare, i trasferimenti da altre pubbliche amministrazioni, l'esigibilità coincide con l'atto di impegno dell'amministrazione concedente.

Entrate extratributarie

Rientra nel titolo 3 dell'entrata: la vendita di beni e servizi che derivano dalla gestione dei beni, i proventi dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità o degli illeciti, gli interessi attivi, le altre entrate da redditi da capitale ed i rimborsi e altre entrate correnti.

Le previsioni di bilancio, salvo rare eccezioni, sono state formulate applicando il principio della competenza potenziata che richiede di imputare l'entrata nell'esercizio in cui l'obbligazione giuridica diventerà esigibile.

In particolare, ed entrando quindi nello specifico:

- *Gestione dei servizi pubblici.* I proventi sono stati previsti nell'esercizio in cui servizio sarà effettivamente reso all'utenza, criterio seguito anche nel caso in cui la gestione sia affidata a terzi;
- *Interessi attivi.* Sono stati previsti nell'esercizio in cui l'obbligazione giuridica risulterà esigibile, applicando quindi il principio L'accertamento degli interessi di mora, diversamente dal caso precedente, segue invece il criterio di cassa per cui le entrate di questa natura sono stanziabili solo nell'esercizio in cui si stima avverrà l'incasso;
- *Gestione dei beni.* Le risorse per locazioni o concessioni, che di solito garantiscono un gettito pressoché costante negli anni, sono state di previste come entrate di parte corrente nell'esercizio in cui il credito

diventerà esigibile, applicando quindi la regola. Anche le entrate da concessioni pluriennali, che non garantiscono accertamenti costanti negli esercizi e che costituiscono, pertanto, risorse di natura non ricorrente, sono state previste con il medesimo criterio e prevalentemente destinate, in virtù della loro natura, al finanziamento di investimenti.

Entrate in conto capitale

Le risorse iscritte al titolo 4 sono destinate al finanziamento degli acquisti di beni o servizi durevoli (investimenti), rendendo così effettivo il vincolo di destinazione dell'entrata alla copertura di una spesa della stessa natura. Sono comprese in questo titolo i tributi in conto capitale, i contributi agli investimenti, i trasferimenti in conto capitale, le entrate da alienazione di beni materiali e immateriali, a cui va aggiunta la voce residuale delle altre entrate in conto capitale.

Le previsioni di bilancio vengono formulate applicando il principio della competenza finanziaria potenziata che richiede di imputare l'entrata nell'esercizio in cui l'obbligazione giuridica diventerà esigibile. Questo criterio è stato adottato per ciascun anno del triennio autorizzatorio. In particolare:

- *Trasferimenti in conto capitale.* Sono state previste, di norma, negli esercizi in cui si ritiene diventerà esigibile l'obbligazione giuridica posta a carico del soggetto concedente (criterio generale);
- *Alienazioni immobiliari.* Il diritto al pagamento del corrispettivo, di importo pari al valore di alienazione del bene stabilito dal contratto di compravendita, si perfeziona nel momento del rogito;
- *Alienazione di beni o servizi non immobiliari.* L'obbligazione giuridica attiva nasce con il trasferimento della proprietà del bene, con la conseguenza che l'entrata sarà accertata nell'esercizio in cui sorge il diritto per l'ente a riscuotere il corrispettivo, in base a quanto stabilito dal contratto di vendita;
- *Cessione diritti.* La previsione relativa al canone conseguente all'avvenuta cessione del diritto di superficie, sorto in base al corrispondente rogito notarile, è stanziata negli esercizi in cui verrà a maturare il diritto alla riscossione del credito. Lo stesso criterio si applica sia agli atti di cessione già sottoscritti, e quindi accertati prima della stesura di questo bilancio, che a quelli futuri previsti nel periodo considerato dalla programmazione triennale;
- *Concessione di diritti.* Anche l'entrata prevista per la concessione di diritti su beni demaniali o patrimoniali, conseguenti all'avvenuta emanazione dei relativi atti amministrativi, è stanziata negli esercizi in cui verrà a maturare il diritto alla riscossione del relativo credito (principio generale). Lo stesso criterio è stato applicato sia nel caso di cessioni sottoscritte nel passato che nell'ipotesi di nuovi contratti di concessione, il cui perfezionamento sia previsto nel triennio entrante;
- *Permessi di costruire (oneri di urbanizzazione).* In questo caso, i criteri applicati cambiano al variare della natura del cespite. L'entrata che ha origine dal rilascio del permesso, essendo di regola immediatamente esigibile, è stata prevista nell'esercizio in cui sarà materialmente rilasciata, ad eccezione delle eventuali rateizzazioni accordate. La seconda quota, collegata invece all'avvenuta ultimazione dell'opera, è imputabile

nell'esercizio in cui sarà effettivamente riscossa (applicazione del principio di cassa, ammesso solo se espressamente previsto dalla norma, come in questo caso) per cui l'eventuale stanziamento, se previsto, è stato imputato applicando il medesimo criterio.

Riduzione di attività finanziarie

Il titolo 5 include l'alienazione di attività finanziarie, la riscossione di crediti a breve, medio e lungo termine oltre la voce residuale. Questi stanziamenti, ove previsti, sono imputati nell'esercizio in cui si prevede che l'obbligazione diventerà esigibile, applicando il principio generale della competenza potenziata.

Accensione di prestiti

Rientrano nel titolo 6 gli stanziamenti per l'emissione di obbligazioni, l'accensione di prestiti a breve termine, l'accensione di mutui e altri finanziamenti a medio e lungotermine ed altre forme di indebitamento residuali. In particolare:

- *Assunzione di prestiti.* L'accensione di mutui passivi e le operazioni ad essa assimilate, se prevista nel bilancio triennale, è stata imputata negli esercizi in cui si ritiene che la somma oggetto del prestito diventerà effettivamente esigibile. Si tratta, pertanto, del momento in cui il soggetto finanziatore renderà materialmente disponibile il finanziamento in esecuzione a quanto previsto dal relativo contratto;
- *Contratti derivati.* La rilevazione dei movimenti, conseguenti all'eventuale stipula di contratti di questa natura, sarà effettuata rispettando il principio dell'integrità del bilancio per cui i flussi finanziari attivi o passivi, prodotti dall'andamento aleatorio insito nell'essenza stessa di questo contratto atipico, saranno contabilizzati in modo che i movimenti di segno positivo, ove presenti, sono pertanto previsti e riportati tra le entrate degli esercizi in cui il corrispondente credito (saldo finanziario attivo) si presume diventerà esigibile.

Anticipazioni

Il titolo 7 comprende le sole anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere. La previsione indica la dimensione complessiva delle aperture di credito che potrebbero essere erogate dal tesoriere su specifica richiesta dell'ente, operazioni poi contabilizzate in bilancio. Si tratta di movimenti che non costituiscono un vero e proprio debito dell'ente, essendo destinati a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità che saranno estinte entro la fine dell'anno. L'eventuale previsione di entrata, a cui si deve contrapporre altrettanto stanziamento in uscita al titolo 5 (chiusura di anticipazioni), indica la stima dell'ammontare massimo dell'anticipazione che l'ente può legittimamente utilizzare in ciascuno degli esercizi. Il criterio di previsione adottato, al pari di quello della successiva imputazione contabile, è quello a carattere generale che attribuisce lo stanziamento all'esercizio in cui l'obbligazione giuridica andrà a perfezionarsi, diventando così effettivamente esigibile.

Entrate ricorrenti e non ricorrenti

Le entrate sono distinte in ricorrenti e non ricorrenti a seconda se l'acquisizione dell'entrata sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi.

Sono da considerare non ricorrenti le entrate riguardanti le donazioni, le sanatorie, gli abusi edilizi e le sanzioni, i condoni, i gettiti derivanti dalla lotta all'evasione tributaria, le entrate per eventi calamitosi, le alienazioni di immobilizzazioni, le accensioni di prestiti, i contributi agli investimenti, a meno che non siano espressamente definitivi "continuativi" al provvedimento o dalla norma che ne autorizza l'erogazione.

CRITERI DI VALUTAZIONE DELLE SPESE

Stanziamenti di uscita e sostenibilita' delle previsioni

Le spese dell'ente locale vengono rilevate nel bilancio preventivo aggregate secondo la fonte di provenienza (titoli) e macroaggregati e per missione e programma.

I titoli delle spese sono sei:

- TITOLO I - SPESE CORRENTI
- TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE
- TITOLO III - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE
- TITOLO IV - RIMBORSO DI PRESTITI
- TITOLO V - CHIUSURA ANTICIPAZIONI RICEVUTE DA ISTITUTO TESORIERE/CASSIERE
- TITOLO VII - USCITE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO

Come per le entrate, anche le previsioni sulle uscite sono la conseguenza di una valutazione sui flussi finanziari, talvolta integrata anche da considerazioni di tipo economico. Le previsioni sono state formulate rispettando le norme che disciplinano la redazione dei modelli contabili (correttezza) mentre i documenti riportano i dati con una classificazione che ne agevoli la consultazione.

Gli importi sono stati previsti con un adeguato grado di precisione pur preventivando, durante la gestione futura, il ricorso a possibili adattamenti. Il bilancio, infatti, essendo per sua natura "di previsione" non può essere costruito come un sistema articolato di documenti imm modificabili. Un simile approccio, che negherebbe l'evidente complessità della gestione e produrrebbe una rigidità eccessiva nella gestione, è poco realistico ed è quindi controproducente.

Sono stati rispettati i limiti annui delle spese previsti dal D.L. 31/05/2010 n. 78 convertito con modificazioni nella legge 30/07/2010 n. 122, dal D.L. 95/12 convertito nella L. 135/12 e dalla L. 228/12, dal D.L. 21/06/2013 n. 69 e dal D.L. 66 del 24/04/2014.

Spese correnti

Le uscite di questa natura comprendono i redditi da lavoro dipendente, le imposte e tasse, l'acquisto di beni e servizi, i trasferimenti correnti, gli interessi passivi, le spese per redditi da capitale, i rimborsi e le poste correttive delle entrate a cui vanno aggiunte, come voce residuale, le altre spese correnti. In taluni casi, la norma contabile consente di adottare dei criteri di registrazione, e quindi di previsione, diversi dal principio generale dell'esigibilità. In particolare:

- *Trattamenti fissi e continuativi (personale)*. Questa previsione è stata stanziata nell'esercizio in cui è prevista la relativa liquidazione;
- *Rinnovi contrattuali (personale)*. La somma è imputabile all'esercizio di sottoscrizione del contratto collettivo, salvo che quest'ultimo non preveda il differimento nel tempo degli effetti economici;
- *Trattamento accessorio e premiante (personale)*. Questi importi sono stanziati nell'esercizio in cui diventeranno effettivamente esigibili dagli aventi diritto;
- *Fondo sviluppo risorse umane e produttività (personale)*. È stanziato nell'esercizio a cui la costituzione del fondo si riferisce;
- *Acquisti con fornitura intrannuale (beni e servizi)*. Questo tipo di fornitura fa nascere un'obbligazione passiva il cui valore è stato attribuito all'esercizio in cui si prevede sarà adempiuta completamente la prestazione;
- *Acquisti con fornitura ultrannuale (beni e servizi)*. Le uscite di questa natura sono attribuite, pro quota, agli esercizi in cui andrà a maturare la rata di affitto o sarà evasa la parte di fornitura di competenza di quello specifico anno;
- *Aggi sui ruoli (beni e servizi)*. È prevista nello stesso esercizio in cui le corrispondenti entrate saranno accertate;
- *Gettoni di presenza (beni e servizi)*. Sono attribuiti all'esercizio in cui la prestazione è resa, e questo, anche nel caso in cui le spese siano eventualmente liquidate e pagate nell'anno immediatamente successivo;
- *Utilizzo beni di terzi (beni e servizi)*. La spesa relativa all'utilizzo di beni di terzi è prevista a carico degli esercizi in cui l'obbligazione giuridica passiva viene a scadere;
- *Contributi in conto gestione (trasferimenti correnti)*. Sono stanziati nell'esercizio in cui si prevede sarà adottato l'atto amministrativo di concessione oppure nell'anno in cui il diritto ad ottenere l'importo si andrà a perfezionare;
- *Contributi in conto interessi (trasferimenti correnti)*. Sono di competenza degli esercizi in cui verranno a scadere le singole obbligazioni;
- *Contributi correnti a carattere pluriennale (trasferimenti correnti)*. Se previsti in bilancio, seguono i criteri di attribuzione esposti per i contributi in conto interesse;
- *Oneri finanziari su mutui e prestiti (interessi passivi)*. Sono stati previsti e imputati negli esercizi in cui andrà a scadere ciascuna obbligazione giuridica passiva;
- *Conferimento di incarichi a legali (beni e servizi)*. Questo genere di spese legali, la cui esigibilità non è determinabile a priori, sono provvisoriamente

imputare all'esercizio in cui il contratto di prestazione d'opera intellettuale è firmato ed in deroga, quindi, al principio della competenza potenziata. Si tratta di un approccio adottato per garantire l'iniziale copertura e poi effettuare, in sede di riaccertamento dei residui passivi a rendiconto, la re-imputazione della spesa ad un altro esercizio. Quest'ultima operazione, comporterà il ricorso alla tecnica del *fondo pluriennale vincolato* che consente di reimputare l'impegno ad un altro esercizio, purché la relativa spesa sia stata interamente finanziata nell'esercizio in cui sorge l'originaria obbligazione;

- *Sentenze in itinere (beni e servizi)*. E' stata valutata dall'ente la possibilità di accantonare l'onere stimato in un apposito fondo rischi.

Spese in conto capitale

Rientrano in questo contesto le spese in conto capitale a carico dell'ente, gli investimenti fissi lordi, i contributi agli investimenti, i trasferimenti in conto capitale ed a cui si aggiunge la voce residuale delle altre spese in conto capitale.

Con riguardo alle problematiche contabili di ampio respiro prese in considerazione durante la stesura del bilancio, si evidenzia quanto segue:

- *Finanziamento dell'opera*. La copertura delle spese d'investimento deve sussistere fin dall'inizio e per l'intero importo della spesa;
- *Adeguamento del cronoprogramma*. L'intervento può essere realizzato nei tempi previsti oppure subire variazioni in corso d'opera dovute al verificarsi di situazioni non previste o preventivabili. L'adeguamento delle previsioni con l'andamento effettivo sarà effettuato con una variazione di bilancio che ricollocherà sia le previsioni di spesa che gli impegni eventualmente già assunti, con l'interessamento del fondo pluriennale;
- *Trasferimenti in conto capitale a favore di terzi*. Si tratta dell'erogazione di fondi a beneficio di altri soggetti che assume natura di un disinvestimento. Queste voci sono collocate negli equilibri di bilancio tra quelle assimilate alle uscite di parte corrente. Gli eventuali stanziamenti di questa natura sono pertanto soggetti agli stessi principi di competenza adottati per i trasferimenti correnti.

Rimborso di prestiti

Questi stanziamenti vengono iscritti nell'esercizio in cui viene a scadere l'obbligazione giuridica passiva e che corrisponde, in termini monetari, alla rata di ammortamento annuale.

Appartengono a questa classificazione il rimborso dei titoli obbligazionari, dei prestiti a breve termine, dei mutui e altri finanziamenti a medio e lungo termine oltre al raggruppamento residuale del rimborso di altre forme di indebitamento.

CONCLUSIONI

I documenti contabili sono stati predisposti attenendosi alle regole stabilite dalla normativa in vigore (D.Lgs.n.118/11). In particolare, il bilancio complessivo è in equilibrio e la scomposizione dello stesso nelle singole componenti rispecchia le prescrizioni di legge.

Gli stanziamenti di entrata, nel loro totale complessivo, corrispondono a quelli di spesa per l'intero triennio oggetto di programmazione, mentre è stato valutato con la dovuta attenzione anche il fabbisogno complessivo di cassa, con i relativi flussi previsti in entrata (incassi) e in uscita (pagamenti).

I criteri di attribuzione delle entrate e delle uscite rispecchiano il principio della "competenza finanziaria potenziata" mentre risultano correttamente calcolati (e stanziati a bilancio) il risultato di amministrazione, il fondo crediti di dubbia esigibilità ed il fondo pluriennale vincolato. I

crediti verso terzi sono stati attentamente valutati come il possibile accantonamento del rispettivo fondo svalutazione.

I fenomeni analizzati in questa relazione, infine, sono stati descritti con un approccio che li rendesse più comprensibili agli interlocutori, pubblici o privati, in possesso di una conoscenza sulla complessa realtà economica e finanziaria dell'ente locale.