



COMUNE DI LUSERNA
KAMOU VO LUSERN
PROVINCIA DI TRENTO

BILANCIO DI PREVISIONE 2016 – 2018

Nota tecnica di accompagnamento

- *Premessa*
- *Fondo pluriennale vincolato*
- *Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)*
- *Fondo spese legali*
- *Fondo a copertura perdite di società partecipate*

PREMESSA

Dal 1° gennaio 2015 a livello nazionale è entrata in vigore la nuova riforma del sistema contabile, la cosiddetta contabilità armonizzata.

Il D.Lgs. 23 giugno 2011 n.118 (in attuazione alla legge delega n. 42/2009), e le modifiche succedutesi, da ultimo con D.Lgs. 10 agosto 2014 n. 126, ha dettato disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli **Enti Locali** e dei loro organismi.

L'ampia portata di tale riforma non è un cambiamento prettamente contabile, infatti l'applicazione della contabilità armonizzata coinvolge ed interessa sia aspetti organizzativi che gestionali ed informatici dell'Ente.

Il processo di armonizzazione contabile è volto ad allineare le metodologie contabili e di bilancio dei diversi livelli istituzionali nazionali con lo scopo di perseguire l'omogeneità del dato contabile attraverso regole uniformi, in particolare è finalizzato a rendere i bilanci di tutte le Pubbliche amministrazioni confrontabili ed aggregabili per una più facile lettura, quindi:

- a livello nazionale garantisce il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali e favorisce nel contempo l'attuazione del Federalismo fiscale;
- a livello comunitario permette di verificare la conformità dello stato dei conti pubblici nazionali rispetto agli Stati membri in materia di controllo sui disavanzi pubblici.

Con riferimento al quadro normativo provinciale è intervenuta la legge finanziaria provinciale 2015 (L.P. n. 14/2014) che ha modificato la legge provinciale 14 settembre 1979, n. 7 meditante l'istituzione dell'articolo 81-bis "*Armonizzazione dei sistemi contabili*". Tale articolo introduce l'applicazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, contenute nel D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, modificato successivamente dal D.Lgs. n. 126/2014, con il posticipo di un anno rispetto ai termini previsti dal medesimo decreto.

L'articolo 10 della L.R. 3 agosto 2015, n. 22 stabilisce che, ai sensi dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, ai fini del coordinamento dell'ordinamento contabile con l'ordinamento finanziario provinciale in materia di finanza locale e tributi locali, spetta alle Province provvedere a disciplinare l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali a decorrere dall'anno 2016.

Con successiva legge provinciale 9 dicembre 2015, n.18 la Provincia autonoma di Trento ha disciplinato le disposizioni di adeguamento dell'ordinamento provinciale e degli enti locali al D.Lgs. n. 118/2011 in tema di armonizzazione contabile, con il posticipo di un anno dei termini previsti dal medesimo decreto: il combinato disposto dell'art. 49 della L.P. n. 18/2015 e dell'art. 11 del D.Lgs. 118/2011 e s.m., prevede che gli enti locali adottano gli schemi bilancio e di rendiconto vigenti nel 2015 (approvati con D.P.G.R. 24 gennaio 2000, n. 1/L), che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria, ai quali allegano quelli previsti dal comma 1 dell'art. 16 del D.Lgs. 118/2011, cui è attribuita funzione conoscitiva.

Per gli enti territoriali della Provincia Autonoma di Trento tale riforma è introdotta in modo graduale a decorrere dall'anno 2016. Questo significa che per il 2016 è mantenuto l'attuale sistema contabile a carattere autorizzatorio, ma affiancato dal nuovo sistema contabile armonizzato che invece avrà esclusivamente una funzione di carattere conoscitivo.

Tale approccio graduale della riforma, pur mantenendo per l'anno 2016 il sistema contabile vigente autorizzatorio, vede l'applicazione immediata dei nuovi principi contabili previsti dall'armonizzazione.

Dall'anno 2017 il sistema contabile armonizzato entrerà a pieno regime. L'impianto contabile conserverà la caratteristica giuridico-autorizzatoria, finalizzata ad indirizzare l'attività amministrativa e gestionale verso il corretto impiego delle risorse pubbliche.

Il sistema contabile è retto dai principi contabili generali e principi contabili applicati, cui la programmazione dell'ente deve obbligatoriamente tendere. Infatti i principi contabili, rispetto alla previgente disciplina, sono parte integrante della normativa e quindi devono essere tassativamente rispettati sia in fase di programmazione che in fase gestionale.

PRINCIPI GENERALI (Allegato n. 1 al D.Lgs. 118/2011)

1. annualità: i documenti del sistema di bilancio (previsione e rendicontazione) si riferiscono a periodi di gestione coincidenti con l'anno solare;
2. unità: è il complesso unitario delle entrate che finanzia la totalità delle spese durante la gestione. Il bilancio di previsione, il rendiconto ed il bilancio d'esercizio deve essere unico e unitario;
3. universalità: sono incompatibili le gestioni fuori bilancio. Il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola amministrazione pubblica;
4. integrità: le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse e parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate, senza compensazioni di partite;
5. veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità: i dati di bilancio devono rappresentare in modo reale le condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio (veridicità). Un'informazione contabile è attendibile se non presenta errori e distorsioni rilevanti e quindi gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa. Secondo il principio della correttezza tutti i documenti che compongono il sistema contabile devono rispondere al rispetto formale e sostanziale delle norme. Il principio si estende alle comunicazioni ed ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica. Il sistema di bilancio deve peraltro essere comprensibile e presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali;
6. significatività e rilevanza: l'informazione è qualitativamente significativa quando è in grado di influenzare le decisioni degli utilizzatori aiutandoli a valutare gli eventi passati, presenti o futuri, oppure confermando o correggendo valutazioni da loro effettuate precedentemente. L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione può influenzare le decisioni degli utilizzatori prese sulla base del sistema di bilancio. La rilevanza dipende dalla dimensione della posta, valutata comparativamente con i valori complessivi del sistema di bilancio, e dall'errore giudicato nelle specifiche circostanze di omissione o errata presentazione;
7. flessibilità: è finalizzato, attraverso i documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio, a garantire la possibilità di fronteggiare gli effetti derivanti dalle circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, modificando i valori a suo tempo approvati dagli organi di governo;
8. congruità: consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti;
9. prudenza: nel bilancio di previsione devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative dovranno essere limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste;

10. coerenza: i documenti contabili, di previsione, di gestione e di rendicontazione, devono essere tra loro collegati e devono essere strumentali al perseguimento degli obiettivi definiti in sede di programmazione nel rispetto degli indirizzi politici ed amministrativi, di breve o di lungo termine;
11. continuità e costanza: il requisito della continuità si fonda su criteri tecnici e di stima che continuano ad essere validi nel tempo. La costanza di applicazione dei principi contabili generali e di quelli particolari di valutazione è uno dei cardini delle determinazioni finanziarie, economiche e patrimoniali dei bilanci di previsione, della gestione, del rendiconto e bilancio di esercizio;
12. comparabilità e verificabilità: il costante e continuo rispetto dei principi contabili è condizione necessaria per la comparabilità spazio-temporale dei documenti del sistema di bilancio. La verificabilità delle informazioni non riguarda solo la gestione e la rendicontazione, ma anche il processo di programmazione e di bilancio per ricostruire adeguatamente e documentalmente il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni e dei contenuti della programmazione e dei relativi obiettivi;
13. neutralità o imparzialità: la redazione dei documenti contabili deve fondarsi su principi contabili indipendenti ed imparziali verso tutti i destinatari, senza servire o favorire gli interessi o le esigenze di particolari gruppi;
14. pubblicità: il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili, affinché i documenti contabili di previsione e rendicontazione assumano a pieno la loro valenza politica, giuridica, economica e sociale devono essere resi pubblici secondo le norme vigenti;
15. equilibrio di bilancio: tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e spesa;
16. competenza finanziaria: costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate per le quali non si venuto a scadere nello stesso esercizio finanziario il diritto di credito. Non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le spese per le quali non sia venuta a scadere nello stesso esercizio finanziario la relativa obbligazione giuridica;
17. competenza economica: rappresenta il criterio con il quale sono imputati gli effetti delle diverse operazioni ed attività amministrative dell'ente;
18. prevalenza della sostanza sulla forma: è necessario che le operazioni ed i fatti accaduti durante l'esercizio siano contabilmente rilevati secondo la loro natura finanziaria, economica e patrimoniale in conformità alla loro sostanza effettiva e quindi alla realtà economica che li ha generati e ai contenuti della stessa.

PRINCIPI CONTABILI APPLICATI – sono norme tecniche di dettaglio, di specificazione e di interpretazione delle norme contabili e principi contabili inerenti:

- la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011)
- la contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al D.Lgs. 118/2011)
- la contabilità economico patrimoniale (Allegato n. 4/3 al D.Lgs. 118/2011)
- il bilancio consolidato (Allegato n. 4/4 al D.Lgs. 118/2011)

La presente nota tecnica, che integra la Relazione Previsionale e Programmatica, si pone quale finalità la verifica del rispetto dei nuovi principi contabili negli strumenti di programmazione 2016-2018 con particolare riferimento ad alcune nuove poste contabili di bilancio che la riforma del sistema contabile ha introdotto e rese obbligatorie dall'esercizio 2016.

FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (FPV)

In nuovo principio di competenza finanziaria potenziata, che vede la registrazione delle operazioni di gestione nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata e con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione giuridicamente perfezionata viene a scadenza, ha reso necessaria l'introduzione di un nuovo istituto contabile denominato Fondo pluriennale vincolato.

Il Fondo pluriennale vincolato (FPV) rappresenta la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno. Il FPV rappresenta quindi un saldo finanziario, necessariamente maggiore di zero, che permette l'applicazione del principio di competenza finanziaria oltre ad evidenziare la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse ed il loro effettivo impiego.

In sede previsionale lo stanziamento del Fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata nel bilancio del primo esercizio, distintamente per la parte corrente e per la parte capitale, è pari a zero, in attesa del riaccertamento straordinario dei residui¹.

Infatti, l'ammontare del fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo che risulta stanziato nei diversi interventi di bilancio cui si riferiscono le spese dell'esercizio precedente.

Il FPV è un istituto contabile che:

- a) si forma nel primo esercizio di applicazione della riforma contabile anche a seguito del riaccertamento straordinario dei residui;
- b) a regime è alimentato dall'accertamento di entrate di competenza finanziaria di un esercizio, destinate a dare la copertura a spese impegnate nel medesimo esercizio in cui è stato effettuato l'accertamento, ma imputate negli esercizi successivi;
- c) il FPV può essere costituito da entrate non vincolate se costituito in occasione del riaccertamento ordinario o straordinario dei residui;
- d) il FPV nel corso della gestione può essere oggetto di variazioni.

Di norma il FPV è costituito solo da entrate vincolate derivanti da:

- a. vincoli di legge
- b. debiti per il finanziamento di investimenti
- c. trasferimenti a destinazione vincolata
- d. vincoli stabiliti dall'ente per entrate straordinarie, non aventi natura ricorrente, accertate e riscosse.

Il FPV riguarda prevalentemente le spese in conto capitale, ma può costituirsi anche per garantire la copertura di spese correnti, che vengono tassativamente individuate:

- ✓ spese correnti individuate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati esigibili in esercizi antecedenti quello in cui è esigibile la spesa;
- ✓ spese relative al trattamento accessorio e premiante del personale;
- ✓ spese per il conferimento di incarichi legali esterni.

¹ Il riaccertamento straordinario dei residui è un'operazione straordinaria posta in essere una sola volta, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2015 ovvero immediatamente dopo la deliberazione consiliare di approvazione del rendiconto. Il riaccertamento straordinario è una procedura che prevede la ricognizione di tutti i residui attivi e passivi al 31.12.2015 mediante la quale tutti i residui attivi e passivi corrispondenti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate ma non ancora scadute al 31.12.2015 devono essere re imputati agli esercizi successivi, con individuazione delle relative scadenze secondo quanto dispone il principio applicato della contabilità finanziaria. Non sono oggetto di riaccertamento i residui attivi e passivi che sono incassati e pagati prima del riaccertamento straordinario.

FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA' (FCDE)

Il principio contabile applicato (Allegato 4/2) concernente la contabilità finanziaria, contemplato dal D.Lgs. n. 118/2011, introduce una nuova posta contabile ovvero la costituzione obbligatoria di un Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Di fatto si tratta di un fondo rischi finalizzato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed al rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

Il principio contabile al punto 3.3 stabilisce che le entrate devono essere accertate per l'intero importo, nello stesso modo devono essere accertate anche le entrate di dubbia e difficile esazione ovvero quelle entrate la cui riscossione integrale non è certa.

Per tali crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.

Nel bilancio di previsione è stata quindi prevista e stanziata una apposita posta contabile il cui ammontare è stato determinato tenendo in considerazione il volume degli stanziamenti dei crediti inseriti nelle previsioni di bilancio, della loro natura, nonché dell'andamento che gli stessi hanno registrato negli ultimi cinque esercizi precedenti a quello di competenza attraverso la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata.

Ai fini della quantificazione della quota di accantonamento al FCDE la norma prevede di calcolare, per ciascuna entrata che possa dar luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, la media tra incassi in c/competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi. Nel primo esercizio di adozione dei nuovi principi si fa riferimento agli incassi in conto competenza ed in conto residui. La media può essere calcolata secondo le seguenti modalità:

- a) media semplice: media fra il totale incassato e totale accertato;
- b) sommatoria ponderata: rapporto tra la sommatoria degli incassi di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni del biennio precedente ed il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio rispetto alla sommatoria degli accertamenti di ciascun anno ponderati con i medesimi pesi;
- c) media ponderata: rapporto tra incassi e accertamenti registrato in ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni del biennio precedente ed il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio.

Nel primo esercizio di applicazione del principio contabile è prevista la possibilità di quantificare l'ammontare della quota di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, rispetto al volume calcolato, pari almeno al 36 per cento nell'anno 2016, pari al 55 per cento nell'anno 2017 e pari almeno al 70 per cento nel 2018.

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio è determinato applicando all'importo complessivo degli stanziamenti di ciascuna delle entrate da svalutare una percentuale pari al completamento a della media individuata ed applicata per il calcolo della quota da accantonare.

Durante l'esercizio finanziario deve essere verificata la congruità dell'ammontare del Fondo crediti di dubbia esigibilità, conseguentemente lo stesso dovrà eventualmente essere adeguato con relativa variazione.

È possibile effettuare svalutazioni di importo maggiore, dandone adeguata motivazione.

Successivamente, in sede di rendiconto, fin dal primo esercizio di applicazione del principio, deve essere accantonato nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, fatta salva la possibilità prevista dell'adozione di percentuali ridotte per il periodo 2016-2018, come sopra descritto.

Con riferimento alla tipologia del credito oggetto di accantonamento, la norma lascia discrezionalità all'ente di individuare le partite di entrata di dubbia e difficile esazione, non sono comunque oggetto di svalutazione crediti:

- i crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche;
- i crediti assistiti da fidejussione;
- le entrate tributarie che sono accertate per cassa
- le entrate riscosse da un ente per conto di un altro ente e destinate ad essere versate dall'ente beneficiario finale che è tenuto ad accantonare le entrate di dubbia e difficile esazione al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Dopo 5 anni dall'adozione del principio della competenza finanziaria il Fondo crediti di dubbia esigibilità è determinato sulla base della media, calcolata come media semplice, tra incassi in c/competenza e accertamenti del quinquennio precedente.

Al fine della quantificazione della quota di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità nella programmazione finanziaria 2016-2018 è stato considerato il trend storico relativo al quinquennio 2010-2014.

Per quanto attiene alla modalità di calcolo della percentuale di accantonamento al FCDE è stata utilizzata la media semplice poiché ritenuta più congrua e rappresentativa del valore del rischio assegnato alle partite creditorie oggetto di svalutazione.

In particolare si è proceduto ad effettuare le seguenti operazioni:

- a) individuazione delle entrate per natura oggetto di calcolo della quota di accantonamento al fondo. Considerate le esclusioni previste dalla norma sono state valutate le seguenti poste contabili di parte corrente:
 - imposta comunale sugli immobili e imposta municipale propria da attività di liquidazione e accertamento anni precedenti;
 - imposta municipale semplice da attività di liquidazione e accertamento anni precedenti;
 - entrate derivanti dalla gestione del servizio idrico integrato;
 - proventi della gestione dei fabbricati;
 - proventi della gestione dei terreni;
 - proventi della gestione dei boschi;

Considerata la tipologia e natura delle entrate previste nella programmazione 2016-2018 in c/capitale, si è ritenuto di non dover istituire alcun fondo crediti di dubbia esigibilità.

- b) l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia e difficile esazione quantificato applicando le percentuali ridotte previste dalla normativa vigente pari al 36 per cento nell'anno 2016, pari al 55 per cento nell'anno 2017 e almeno al 70 per cento nel 2018.
- c) determinazione del valore teorico del Fondo crediti di dubbia esigibilità come individuato dal prospetto allegato A).

Si evidenzia il ricorso alla facoltà prevista dal principio contabile che permette l'applicazione di aliquote ridotte ai fini dell'accantonamento al FCDE oltre alla difficoltà di determinazione della quota da stanziare nel bilancio di previsione 2016-2018 considerata la carenza di una corretta informazione contabile dovuta anche ad una gestione operativa non del tutto conforme alle regole contabili.

Le registrazioni contabili infatti non hanno permesso la ricostruzione attendibile del trend storico considerato ai fini della quantificazione del fondo stesso.

RIEPILOGO FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITA'

F.C.D.E.	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Parte corrente	20.100,00	30.600,00	39.000,00

FONDO RISCHI SPESE LEGALI

Il principio contabile applicato Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, al punto 5.2 lett. h), prevede la costituzione di un apposito “Fondo rischi” nel caso in cui l’ente, a seguito di contenzioso, abbia significative probabilità di soccombere o in caso di sentenza non definitiva e non esecutiva sia condannato al pagamento di spese in attesa di esiti del giudizio. Trattasi di obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento.

L’accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

La norma prevede: *“In occasione della prima applicazione dei principi contabili applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell’accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell’ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell’ente, fermo restando l’obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell’esercizio precedente (compreso l’esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).”*

Tra gli stanziamenti di previsione 2016-2018 è stato istituito il Fondo rischi spese legali per i seguenti importi: anno 2016 euro 500,00.-, anno 2017 euro 500,00.-, anno 2018 euro 500,00.-.

FONDO ACCANTONAMENTO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE

La legge di stabilità 2014, L. 27 dicembre 2013 n. 147, dispone che le amministrazioni locali devono accantonare in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

In particolare è previsto che tali accantonamenti vengano applicati a decorrere dall’esercizio finanziario 2015 ed in caso di risultato negativo l’ente partecipante accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari: al 25 % per il 2015, al 50% per il 2016, al 75% per il 2017 del risultato conseguito nell’esercizio precedente.

Dall’esercizio 2016 è istituito un fondo rischi a copertura delle perdite dell’esercizio rilevato dagli ultimi bilanci approvati dalle società e organismi partecipati, agli atti comunali. Il fondo rischi risulta così quantificato: euro 2.000,00.- per l’anno 2016, euro 3.000,00.- per l’anno 2017 ed euro 4.000,00.- per l’anno 2018. In sede di rendiconto tale accantonamento, se non utilizzato, confluirà nell’avanzo di amministrazione vincolato.