



CIRCOLARE ORIENTATIVA SULLE PROBLEMATICHE DEI BILANCI DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DELLE PROVINCE

Art. 1-ter. - (Predisposizione del bilancio di previsione annuale 2015 delle province e delle città metropolitane). – 1. Per il solo esercizio 2015, le province e le città metropolitane predispongono il bilancio di previsione per la sola annualità 2015.

2. Per il solo esercizio 2015, le province e le città metropolitane, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare al bilancio di previsione, sin dalla previsione iniziale, l'avanzo destinato.

3. Le province e le città metropolitane deliberano i provvedimenti di riequilibrio di cui all'articolo 193 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, entro e non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione. Nel caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria per l'anno 2016, le province e le città metropolitane applicano l'articolo 163 del citato decreto legislativo n. 267 del 2000 con riferimento al bilancio di previsione definitivo approvato per l'anno 2015.

Si premette che in ordine al problema generale relativo alla obbligatorietà o facoltatività della previsione introdotta nella norma suindicata circa l'annualità del bilancio per le Città metropolitane e le Province che hanno già approvato i bilanci prima dell'entrata in vigore della disposizione derogatoria, il Ragioniere generale dello Stato sulla base di una nota trasmessa dal Presidente dell'ANCI ha confermato che **"non sussiste alcun obbligo in capo alle province e alle città metropolitane che hanno approvato i propri bilanci di previsione prima del 15 agosto 2015 di redigere nuovi bilanci"**.

Le disposizioni contenute nell'art. 1-ter del DL 78/2015 comportano una rilevante e temporanea modifica delle modalità di gestione del Bilancio 2015 rispetto alle disposizioni ordinarie contenute nel Testo Unico Enti locali e nel D.Lgs 118/2011 (riforma della contabilità).

Innanzitutto, è opportuno sottolineare che la disposizione del comma 1 del citato art. 1-ter prevede la predisposizione del solo bilancio annuale 2015 per tutte le Città metropolitane e le Province. **E' quindi necessario in primo luogo chiarire se tali norme si applichino a tutti gli enti o se vi sia un diverso regime per quegli enti che alla data di entrata in vigore della Legge hanno già approvato i bilanci.**

In merito è da ritenersi sostenibile che, sia in ragione del principio generale secondo cui "tempus regit actum" che di quello di conservazione degli atti amministrativi gli Enti che alla data di entrata in vigore della norma hanno già approvato il proprio bilancio non debbano necessariamente rideliberare il solo esercizio 2015 ma debbano

opportunamente adeguare la propria gestione alla nuova disposizione normativa limitando l'esercizio "ordinario" al solo anno 2015.

Il principio di conservazione degli atti amministrativi può valere anche per la verifica degli equilibri di bilancio qualora la stessa sia stata già approvata entro il 30 giugno. E' opportuno sottolineare, però, che le disposizioni contenute nel D.L. 78 convertito contengono elementi di carattere finanziario che possono incidere sugli stanziamenti di bilancio 2015 e che, pertanto, è necessario adeguare le previsioni già approvate per renderle coerenti con tali disposizioni. In tale contesto risulta possibile rideterminare il permanere degli equilibri prendendo atto delle modifiche finanziarie introdotte dal D.L. 78, anche con riferimento all'applicazione dell'avanzo libero e destinato come si dirà di seguito.

Gli enti che, alla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL 78 non avevano approvato il bilancio dovranno necessariamente procedere all'approvazione del solo bilancio di previsione 2015.

Appare tuttavia necessaria la predisposizione di un bilancio comunque pluriennale, anche se a soli fini conoscitivi, al fine di dare evidenza a tutte quelle tipologie di entrate e di spese che hanno già carattere pluriennale alla data di approvazione del bilancio 2015. Il fondo pluriennale vincolato, per esempio, deve necessariamente essere riportato nelle annualità successive all'anno di bilancio 2015, così come devono essere riportati gli accertamenti e gli impegni pluriennali assunti negli anni precedenti. Ovviamente, per le annualità successive al 2015, non si applica il principio generale del pareggio di bilancio, potendosi così evidenziare l'eventuale oggettiva situazione di squilibrio dell'ente senza ricorrere all'obbligo di provvedimenti di riequilibrio previsti dalla disciplina ordinaria.

L'adozione di un bilancio pluriennale, ancorché non obbligatorio per il biennio 2016-2017, facilita l'assunzione di impegni relativi a fatti gestionali che comportano necessariamente l'attivazione di procedure contabili a carattere pluriennale, quali ad esempio interventi finanziati con fondi a destinazione vincolata che producono effetti su più esercizi, o spese che necessariamente devono essere assunte nei bilanci successivi al fine di garantire l'erogazione di servizi pubblici essenziali (es. riscaldamento nelle scuole, manutenzione strade, sgombrò neve ecc.). Infatti, il bilancio pluriennale approvato dal Consiglio costituisce comunque applicazione delle disposizioni contenute nel T.U.E.L., l'articolo 42, comma 2, lettera i), e l'articolo 183, comma 6, che prevedono, rispettivamente, l'autorizzazione all'assunzione di impegni che riguardano annualità successive rispetto al bilancio approvato mediante adozione di provvedimenti da parte dell'organo consiliare e l'assunzione di spese correnti riferite e funzioni fondamentali il cui esercizio è inderogabile, anche per evitare danni o maggiori spese per l'ente e per la finanza pubblica.

La gestione delle annualità successive all'anno 2015, in ogni caso e per la generalità degli enti, si dovrà limitare all'adozione di impegni di spesa che riguardano fattispecie di attività la cui mancata copertura determina danni certi per l'amministrazione come già detto in precedenza.

La disposizione contenuta nel comma 2 dell'art. 1 ter consente in via eccezionale di applicare l'avanzo di amministrazione "destinato" al bilancio di previsione al fine di garantire il perseguimento dell'equilibrio finanziario di bilancio. Si conferma, poi, la possibilità di applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero in sede di provvedimento di salvaguardia degli equilibri che, in base al successivo comma 3, risulta contestuale con l'approvazione del bilancio 2015 per gli enti che non l'hanno già approvato. Per gli

enti che, al contrario, hanno già approvato il bilancio, il provvedimento di controllo a salvaguardia degli equilibri deve essere adottato entro il 30 settembre 2015, apportando allo stesso la necessaria variazione. La disposizione consente di applicare l'avanzo disponibile proveniente dall'approvazione del rendiconto 2014 rispettando i soli vincoli di destinazione (libero, vincolato, ecc.) senza necessità di destinare lo stesso alla copertura di spese "non ripetitive". Tale norma consente di valutare il mantenimento degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2015 anche in assenza del pareggio di parte corrente.

Il comma 3 dell'art. 1 ter prevede, inoltre, che in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria 2016 Province e Città metropolitane applicano le disposizioni di cui all'art. 163 del T.U.E.L. prendendo a riferimento il bilancio di previsione approvato definitivo (assestato al 30 novembre) 2015. Tale norma supera l'applicazione delle disposizioni introdotte dal DLgs 118/2011 che prevedono l'applicazione delle disposizioni connesse all'esercizio provvisorio o alla gestione provvisoria agli stanziamenti previsti nell'annualità di riferimento prevista nell'ultimo bilancio di previsione pluriennale approvato.

Gli enti che non hanno già sperimentato i nuovi principi contabili dovranno fare riferimento alle missioni e ai programmi 2015 del bilancio conoscitivo, il cui schema è pertanto fondamentale per operare nell'esercizio 2016, in caso di esercizio provvisorio.

Nella gestione del Bilancio 2015 non si riscontrano particolari criticità per quanto attiene alla predisposizione e all'adozione di provvedimenti di accertamento e di impegno che abbiano la propria scadenza nell'esercizio.

Per quanto attiene ai provvedimenti connessi ad accertamenti di entrate che possano avere una scadenza successiva al 31 dicembre 2015 (ad esempio finanziamenti regionali pluriennali) nel momento in cui si procede all'adozione dell'atto sarà necessario indicare i vincoli di entrata che dovranno essere contenuti nei successivi bilanci di previsione e sarà necessario registrare le relative annotazioni provvisorie nei registri contabili.

Per quanto attiene alla predisposizione di provvedimenti di spesa che riguardano impegni che hanno scadenza successiva al 31 dicembre 2015 o che hanno una rilevanza pluriennale sarà necessario adottare atti che contengano specifici riferimenti autorizzatori che consentano di garantire al contempo il rispetto dell'autorizzatorietà del solo bilancio annuale e del principio di continuità dell'azione amministrativa. Ad esempio nel caso in cui si debba predisporre una procedura per la realizzazione di un'opera pubblica finanziata con risorse a destinazione vincolata provenienti da finanziamenti regionali, la cui durata supera l'esercizio 2015, sarà comunque necessario autorizzare il provvedimento di indizione della procedura di gara e la successiva aggiudicazione della stessa individuando nei provvedimenti amministrativi i necessari richiami alle disposizioni normative che consentiranno di formalizzare gli impegni contabili pluriennali definitivi non appena saranno adottati i successivi bilanci di previsione.

Un comportamento analogo andrà adottato anche per l'assunzione di quei provvedimenti di spesa corrente i cui procedimenti necessariamente nascono nel corso del 2015 ma che riguardano spese che saranno sostenute nel 2016 (es. servizi per sgombrare neve e ghiaccio o per l'erogazione di attività infrannuali trasporto scolastico, manutenzioni pluriennali, utenze ecc.).

Situazione analoga riguarderà l'adozione di impegni di spesa per il personale. Ad esempio nel caso di assunzione a tempo determinato di personale di supporto agli uffici del

sindaco (art. 90) il relativo contratto potrà essere adottato con scadenza coincidente con la scadenza del mandato elettorale ma con condizione risolutiva espressa connessa alla verifica dell'adegua copertura finanziaria negli esercizi successivi al 2015. L'impegno connesso a tali tipologie di spesa sarà assunto regolarmente nell'esercizio 2015 mentre per le successive annualità sarà assunta una prenotazione finanziaria da trasformarsi in impegno successivamente all'approvazione del bilancio 2016 previa verifica della compatibilità finanziaria.

Al fine di superare tutte le problematiche connesse alla limitazione della gestione pluriennale scaturite dall'approvazione del solo bilancio di previsione 2015 appare auspicabile che in legge di stabilità 2016 siano determinate le condizioni per consentire fin dal prossimo esercizio la tenuta finanziaria degli enti, nonché la possibilità di approvare i bilanci 2016-2018 entro il mese di gennaio. E' opportuno in ogni caso evidenziare che, anche in assenza dell'approvazione del bilancio di previsione 2016 nelle prime settimane del nuovo esercizio, le disposizioni contenute nel comma 3 dell'art. consentono di attivare un esercizio provvisorio e/o una gestione provvisoria 2016 "finanziariamente compatibile" cioè senza fare riferimento agli attuali tagli contenuti nella Legge di Stabilità 2015 che impedirebbero qualsiasi possibile forma di gestione di bilancio. E' evidente che questa ultima considerazione è collegata e condizionata dagli esiti della legge di stabilità 2016 per ciò che riguarda il concorso finanziario richiesto alle Città Metropolitane e alle Province per gli anni 2016 e 2017.

Roma, 17 settembre 2015