

2015-2017

Relazione Previsionale e Programmatica

secondo gli schemi
previsti dal D.P.R. 194/96

Comune di CASTELLANETA (TA)

1 CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA PROGRAMMAZIONE DEL NOSTRO ENTE

1.1 Il Bilancio 2015

Con l'approvazione del D. Lgs. n. 126/2014 denominato "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42*" si conclude il periodo di applicazione sperimentale del nuovo ordinamento contabile, prevista dall'art. 36 del D. Lgs. n. 118/2011, che ha investito circa 400 enti locali.

A partire dal 1 gennaio 2015 tale complesso di regole disciplinanti la contabilità e la gestione dell'ente locale, definita come "Armonizzazione", è entrata in vigore introducendo numerose novità volte:

- all'applicazione di un più stringente criterio di imputazione delle spese denominato "della competenza finanziaria potenziata";
- all'adozione di schemi comuni di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari sulla materia, in simmetria con quanto già avviene per il bilancio dello Stato;
- all'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione;
- alla riclassificazione dei dati contabili degli enti e delle amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica (che adottano quindi una contabilità di tipo economico patrimoniale) in modo da operarne un raccordo con le rilevazioni di contabilità finanziaria;
- all'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema unico;
- alla definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio, costruiti secondo comuni metodologie.

Come noto, le descritte prescrizioni troveranno un'applicazione "graduale" nel corso del triennio 2015-2017, secondo il seguente cronoprogramma:

2015

- applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (cd. potenziata) per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese,
- adozione del principio applicato della contabilità finanziaria,
- affiancamento dei nuovi schemi di bilancio di previsione per missioni e programmi (con funzioni conoscitive) agli schemi di bilancio annuale e

pluriennale adottati nel 2014, che conservano la funzione autorizzatoria e valore giuridico ai fini della rendicontazione,

- applicazione del nuovo principio contabile della programmazione e predisposizione del primo DUP con riferimento al triennio 2016-2018.

2016

- Affiancamento dei vecchi schemi di bilancio annuale e pluriennale (con funzioni conoscitive) ai nuovi schemi di bilancio di previsione per missioni e programmi, con funzione autorizzatoria e valore giuridico ai fini della rendicontazione.
- Applicazione del nuovo piano dei conti integrato e codifica della transazione elementare.
- Adozione del principio della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato.

2017

- Applicazione della codifica del Piano dei conti in sostituzione della codifica SIOPE

Sotto il profilo della programmazione di bilancio, quindi, il 2015 vedrà l'esordio del nuovo **Documento Unico di Programmazione 2016-2018**, in sostituzione della Relazione Previsionale e Programmatica così come disciplinata dal previgente ordinamento; ne consegue che il presente documento rappresenta l'ultima elaborazione di RPP fino ad oggi conosciuta ed applicata, alla quale si affiancherà, nella seconda metà dell'anno, anche il nuovo DUP.

Passando all'analisi della RPP approvata secondo il modello previsto dal D.P.R. n. 194/96, essa si articola nelle seguenti parti:

- **Sezione 1 - Dati Generali:** nella quale viene effettuata una ricognizione sulle caratteristiche fondamentali degli elementi strutturali dell'ente e nella quale vengono illustrati i dati relativi alla popolazione, al territorio, all'economia insediata ed ai servizi.
- **Sezione 2 - Entrate:** nella quale viene effettuata la valutazione generale dei mezzi finanziari disponibili, individuando le relative fonti di finanziamento, evidenziando il loro andamento storico ed i propri vincoli, soffermandosi in particolare su quelle entrate che, per natura e per gettito, rappresentano le risorse più significative per l'ente.
- **Sezione 3 - Spese:** nella quale le uscite vengono riepilogate per programmi, con espresso riferimento a quelli indicati nel Bilancio annuale ed in quello pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente (consolidata e di sviluppo) ed a quella di investimento.
- **Sezione 4 - Stato di attuazione dei programmi deliberati negli anni precedenti e considerazioni sullo stato di attuazione:** nella quale sono formulate considerazioni sullo stato di attuazione degli indirizzi

programmatici degli anni precedenti. Tale sezione si compone di due parti: una prima, sotto forma di tabella, nella quale sono elencate le opere pubbliche finanziate ma non ancora realizzate, con l'indicazione dello stato di completamento espresso dal confronto tra l'importo complessivo e quello liquidato; una seconda, descrittiva, nella quale sono riportate alcune considerazioni a riguardo.

- **Sezione 5 - Rilevazione per il consolidamento dei conti pubblici:** nella quale ritroviamo una tabella i cui dati appaiono orientati a fornire informazioni ai soggetti deputati al consolidamento dei fondi pubblici.
- **Sezione 6 - Considerazioni finali:** contenente le riflessioni conclusive sull'attività programmata nel prossimo triennio.

Prima di approfondire i vari programmi in cui è articolata la pianificazione operativa del nostro ente, si ritiene opportuno effettuare preventivamente una breve analisi del contesto storico, socio-economico ed istituzionale all'interno del quale la nostra amministrazione si trova ad operare.

A riguardo, negli scorsi anni abbiamo già segnalato le difficoltà che si incontrano in fase di programmazione a causa dell'evoluzione di un sistema istituzionale in cambiamento che ha investito gli aspetti finanziari, amministrativi e strutturali dei comuni e delle province senza aver trovato ancora oggi un suo definitivo assetto.

Rinviando alle precedenti relazioni per un approfondimento sul tema, si segnala come l'analisi del contesto generale nel quale inquadrare l'azione di governo della nostra amministrazione non può limitarsi ai contenuti obbligatori della Relazione Previsionale e Programmatica, ma deve essere integrata da ulteriori informazioni utili ad inquadrare lo scenario in cui questa amministrazione intende muoversi.

A tal fine procederemo, in questa prima parte, ad un'analisi preventiva che si svilupperà in due principali direzioni:

- analisi del contesto nazionale ed internazionale, per approfondire lo scenario nel quale le varie norme di finanza pubblica si inquadrano alla luce degli equilibri e degli eventi internazionali;
- analisi dell'evoluzione normativa della materia relativa agli enti locali, al fine di comprendere il processo di riforma in corso e le problematiche che anche il nostro comune ha dovuto affrontare negli anni scorsi e quelle con cui dovrà ancora confrontarsi.

2 ANALISI DEL CONTESTO NAZIONALE

2.1 La Programmazione nell'attuale contesto nazionale

La programmazione delle attività e degli investimenti di un ente locale non può essere attuata senza il necessario raccordo con il contesto socio-economico e con la programmazione di altri enti costituenti la Pubblica Amministrazione nonché dell'UE. Primo fra tutti c'è lo Stato Italiano, ma non si può dimenticare il nuovo ruolo che regioni e province (seppur queste ultime oggetto di una profonda riorganizzazione) vengono a svolgere nel modello di "governance" affermatosi in questi ultimi anni e consolidatosi con l'approvazione della modifica del titolo V della Costituzione; così come è necessario ricordare anche il ruolo che l'UE, in particolare con riferimento al Two Pack (costituito da due regolamenti UE, il n. 472 ed il n. 473, in vigore dal 30 maggio 2013) volto a rafforzare il monitoraggio delle finanze pubbliche dei paesi dell'Area dell'Euro.

In tale senso vanno lette le Raccomandazioni (Country Specific Recommendations - CSR) che il Consiglio UE, a chiusura del 1° Semestre Europeo 2014, ha rivolto all'Italia, sulla base delle valutazioni sulla situazione macroeconomica e di bilancio del Paese che hanno comportato l'adozione, già nel corso del 2014, di molteplici norme tra le quali si segnalano le seguenti di maggiore interesse per gli enti locali:

- **Sostenibilità delle finanze pubbliche** (riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi e rafforzamento dei vincoli per il conseguimento di risparmi di spesa della pubblica amministrazione, modifica al parametro di riferimento per il contenimento del *turn over* del personale, misure per favorire la mobilità tra amministrazioni, ulteriori limiti di spesa per incarichi di consulenza ed assimilati della PA, introduzione del limite massimo di autovetture, individuazione dei fabbisogni standard da utilizzare come criterio per la ripartizione del Fondo di Solidarietà comunale o del fondo perequativo, istituzione del Nuovo Sistema Nazionale degli Approvvigionamenti, ulteriori misure di razionalizzazione delle società partecipate locali);
- **Sistema fiscale** (riordino della fiscalità locale, con l'introduzione l'Imposta unica comunale IUC, costituita dall'IMU, dalla TASI e dalla TARI, incremento della collaborazione tra i Comuni e l'Agenzia delle Entrate, in tema di accertamento dei tributi statali);
- **Efficienza della pubblica amministrazione** (l'ampia riforma materia di enti locali, che istituisce le Città metropolitane, ridefinisce il sistema delle Province e detta una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di

Comuni, l'introduzione del Sistema di Interscambio delle fatture elettroniche, nuova disciplina in materia di mobilità del personale, l'introduzione di nuove misure in materia di anticorruzione, con l'istituzione dell'ANAC in sostituzione dell'AVCP).

Fatte queste premesse, che contribuiscono a delineare il quadro inter-istituzionale in cui si inserisce l'attività di programmazione del nostro Ente, si ritiene opportuno fornire una breve informativa sui contenuti dei documenti di programmazione nazionale, tesa ad evidenziare, oltre ai numerosi elementi indispensabili per comprendere l'entità delle funzioni e dei trasferimenti assegnati al comparto degli enti locali, una serie di ulteriori indicatori utili ai fini del presente lavoro.

2.2 Le principali variabili macroeconomiche: le manovre di finanza pubblica

Dall'analisi dei vari documenti di finanza pubblica e dei correlati provvedimenti legislativi, emerge un contesto economico in lieve miglioramento rispetto al passato e caratterizzato, per il 2015, da una crescita programmatica pari allo 0,6 per cento, che si rafforza negli anni successivi, anche grazie agli effetti della Legge di Stabilità ed alle riforme in corso di realizzazione e quelle in programma.

Tale quadro trova conferma anche nella Nota di aggiornamento al Def 2014, dalla quale si evidenziano le seguenti notazioni riferibili alle principali variabili macroeconomiche:

- **PIL Italia**

	2013	2014	2015	2016	2017
PIL Italia	-1,9	-0,3	+0,5	+0,8	+1,1

La caduta del PIL, che in termini cumulati si attesta in Italia in misura superiore rispetto a quella verificatasi durante la grande depressione del '29, stenta a recuperare i livelli pre-crisi e, anche alla luce dei crescenti rischi di stagnazione, assume una ripresa meno marcata e tardiva rispetto a quella prefigurata nel corso del 2014

- **Saldi del conto economico della PA a legislazione vigente in rapporto al PIL**

	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo primario	+2,0	+1,7	+2,3	+2,7	+3,1
Saldo di parte corrente	-0,2	-0,3	+0,8	+1,3	+1,8
Indebitamento netto	-2,8	-3,0	-2,2	-1,8	-1,2

Nel 2015 l'indebitamento netto tendenziale è previsto attestarsi al 2,2 per cento del PIL, a fronte del 2,0 per cento stimato nel DEF, riflettendo una riduzione dell'avanzo primario parzialmente compensata dal miglioramento atteso degli interessi passivi. Negli anni successivi, l'indebitamento netto tendenziale è previsto ridursi gradualmente, passando dall'1,8 per cento del

PIL nel 2016 all'1,2 per cento nel 2017, anche per effetto della riduzione della spesa per interessi, che è attesa diminuire dal 4,5 per cento del 2015 al 4,3 per cento del 2018.

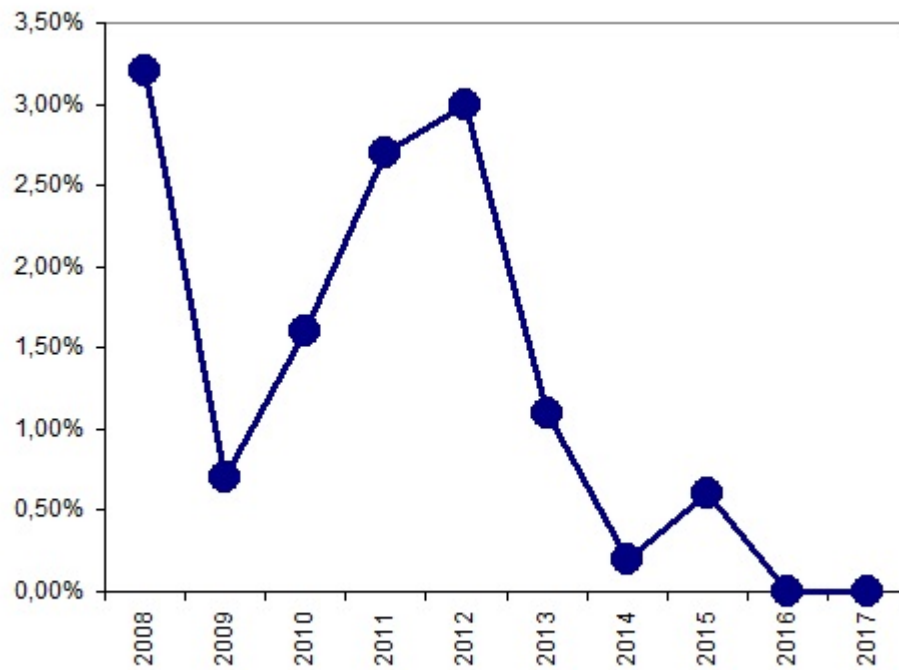
L'attuale scenario ipotizza una graduale chiusura degli spread di rendimento a dieci anni dei titoli di Stato italiani rispetto ai Bund tedeschi. Lo spread è previsto attestarsi nel 2015 a 150 punti base, cui segue una riduzione a 100 punti base nel periodo 2016-2017.

- **Pareggio strutturale di bilancio**

Il Def 2014 e la relativa Nota di aggiornamento hanno segnato un deciso rallentamento del percorso di avvicinamento al pareggio finanziario, (inizialmente previsto per il 2015) - motivato dall'attuale contesto macro-economico internazionale e nazionale, caratterizzato da una recessione tra le più profonde e prolungate della storia recente - ed il cui raggiungimento è stato differito nel medio periodo. In tal senso la Legge di Stabilità recentemente varata contiene interventi strutturali per lo sviluppo dell'economia che sono parzialmente finanziati da riduzioni di spesa, ampliando l'indebitamento netto tendenziale del 2015 dal 2,2 per cento del PIL al 2,9 per cento, ma garantendo comunque una variazione positiva del saldo strutturale tra il 2014 e il 2015, pari a 0,1 punti percentuali di PIL. Permane comunque l'impegno del Governo a riprendere la convergenza verso il proprio Obiettivo di Medio Periodo già dal 2016, prevedendo una ulteriore riduzione del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL ed introducendo, nella medesima Legge di Stabilità 2015, una clausola sulle aliquote IVA e sulle altre imposte indirette per garantire il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine per un ammontare di 12,4 miliardi nel 2016, 17,8 miliardi e 21,4 miliardi nel 2017 e 2018.

- **Tasso d'inflazione previsto**

Per quanto riguarda, infine, il tasso di inflazione, possiamo notare come il suo andamento, nel corso degli ultimi anni e in quello previsto per il prossimo triennio, è riassunto nel seguente grafico:



Inflazione media annua	Valori programmati
2008	3,2%
2009	0,7%
2010	1,6%
2011	2,7%
2012	3,0%
2013	1,1%
2014	0,2%
2015	0,6%
2016	0,0%
2017	0,0%

Nella tabella che precede sono riportati i dati pubblicati dal MEF con riferimento all'indice dei prezzi al consumo F.O.I. fino al 2014 ed al Tasso di inflazione programmato TIP.

Tali valori, oltre a costituire un riepilogo delle stime a livello nazionale che si prevede di raggiungere, sono utili anche per verificare la congruità di

alcune previsioni di entrata e di spesa effettuate nei documenti cui la presente relazione si riferisce. In particolare, si segnala come, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 173 del D. Lgs. n. 267/2000, l'ente ha provveduto ad adeguare le previsioni di entrata e di spesa relative agli anni 2016 e 2017 al tasso di inflazione programmato.

3 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NEGLI ENTI LOCALI

Gli aspetti e le problematiche approfondite nei paragrafi precedenti non costituiscono gli unici vincoli nella determinazione dell'attività di programmazione dell'ente. Con questi devono essere prese in considerazione anche le disposizioni che influenzeranno la gestione contabile e, con essa, l'intero processo di programmazione del nostro ente.

In particolare, alcune di queste, quali quelle relative al rispetto del Patto di stabilità e quelle derivanti dalla Manovra Finanziaria 2015, verranno affrontate nei paragrafi che seguono.

Tanto premesso, ancora una volta, bisogna rimarcare la difficoltà nella programmazione dell'ente dovuta principalmente all'assenza di un quadro d'insieme certo e stabile, nonché al processo di profonda innovazione che l'ordinamento della PA e degli enti locali in particolare sta vivendo; ci si riferisce in prima istanza alle recenti novità introdotte in tema di contabilità, bilancio e gestione del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm..

Si ritiene inoltre opportuno formulare talune riflessioni e valutazioni del mutato contesto normativo di riferimento per la programmazione del nostro ente, meglio evidenziate nei seguenti paragrafi relativi a:

- Il Fondo Pluriennale Vincolato,
- Elementi caratterizzanti la programmazione delle Entrate,
- Elementi caratterizzanti la programmazione delle Spese,
- Il Patto di stabilità.

3.1 Il Fondo Pluriennale Vincolato

Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1 al DPCM 28 dicembre 2011, e rendere evidente la distanza temporale

intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

L'ammontare complessivo del Fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente, nei singoli programmi di bilancio cui si riferiscono tali spese. Solo con riferimento al primo esercizio, l'importo complessivo del fondo pluriennale, iscritto tra le entrate, può risultare inferiore all'importo dei fondi pluriennali di spesa dell'esercizio precedente, nel caso in cui sia possibile stimare o far riferimento, sulla base di dati di preconsuntivo all'importo, riferito al 31 dicembre dell'anno precedente al periodo di riferimento del bilancio di previsione, degli impegni imputati agli esercizi precedenti finanziati dal fondo pluriennale vincolato.

La tabella che segue riporta, distinto per la parte corrente e la parte in conto capitale, il valore di detti due fondi.

Fondo pluriennal vincolato - Parte entrata	2015	2016	2017
Fondo Pluriennale Vincolato per spese correnti	0,00	0,00	0,00
Fondo Pluriennale Vincolato per spese in conto capitale	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86
Totale Entrate FPV	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86

Per quanto concerne la spesa il fondo pluriennale vincolato stanziato tra le spese è costituito da due componenti logicamente distinte:

- 1) la quota di risorse accertate negli esercizi precedenti che costituiscono la copertura di spese già impegnate negli esercizi precedenti a quello cui si riferisce il bilancio e imputate agli esercizi successivi;
- 2) le risorse che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio, destinate a costituire la copertura di spese che si prevede di impegnare nel corso dell'esercizio cui si riferisce il bilancio, con imputazione agli esercizi successivi.

La tabella che segue riporta, distinto per la parte corrente e la parte in conto capitale il valore di detti due fondi.

Fondo pluriennal vincolato - Parte spesa	2015	2016	2017
di cui Fondo Pluriennale Vincolato per spese correnti	0,00	0,00	0,00
di cui Fondo Pluriennale Vincolato per spese in conto capitale	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86
Totale Spese FPV	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86

3.2 Elementi caratterizzanti la programmazione delle Entrate

3.2.1 Tributi

La Legge di stabilità 2015, nelle more dell'annunciata riscrittura delle norme sulla fiscalità locale da disciplinare in accordo con l'ANCI nei prossimi mesi, conferma provvisoriamente per il 2015 l'impianto dei tributi locali fondato principalmente sul binomio TASI-IMU, già sperimentato nel corso del 2014.

- **TASI**

Il comma 679 della Legge di stabilità 2015 interviene sul comma 677 della Legge di stabilità 2014 bloccando anche per quest'anno l'aliquota massima della TASI applicabile alla prima casa al 2,5 per mille. Viene così negata anche per il 2015 ai Comuni la teorica possibilità di elevare l'aliquota TASI sulle abitazioni principali fino al 6 per mille.

Il medesimo comma 679 conferma inoltre la prescrizione transitoria di cui al comma 677 della Legge di stabilità 2014 relativamente all'aliquota massima della TASI applicabile per l'anno 2014 per ciascuna tipologia di immobile; ne consegue che anche per il 2015 i Comuni possono deliberare un ulteriore incremento delle aliquote della TASI in deroga ai limiti previsti nel primo e nel secondo periodo del comma 677 della Legge n. 147/2013 per ciascuna tipologia di immobile, purché detto incremento non sia complessivamente superiore allo 0,8 per mille ed a condizione che con tale maggiore gettito siano finanziate (anche solo in parte) detrazioni d'imposta o altre misure, relative alle abitazioni principali e alle unità immobiliari ad esse equiparate, tali da generare effetti sul carico di imposta del tributo equivalenti o minori a quelli determinatisi con riferimento all'IMU relativamente alla stessa tipologia di immobili, anche tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 13 del D.L. n. 201/2011.

Le citate nuove norme consentono perciò di aumentare ulteriormente il gettito del carico tributario sugli immobili diversi dalle abitazioni principali (secondo case, negozi, capannoni industriali, alberghi, uffici, centri commerciali eccetera) fino al raggiungimento del limite complessivo combinato fra IMU e TASI dell'11,4 per mille.

Effetti sulle previsioni di bilancio

Rinviando all'apposito quadro della Relazione Previsionale e Programmatica per un approfondimento sugli altri aspetti operativi, in questa sede si vuole segnalare che il gettito presunto iscritto in bilancio è pari a € 940.000 ed è stato determinato tenendo conto della riduzione dell'aliquota applicata alle abitazioni principali ed alle pertinenze, rispetto all'anno 2014,

dal 2,5 per mille al 2,00 per mille.

- I.M.U.

La principale novità del 2015 si riferisce all'IMU sui terreni dei Comuni non più montani. A riguardo si ricorda che:

- il DM del 28 novembre 2014, in attuazione al disposto dei commi 2 e 2-bis dell'articolo 22 del D.L. n. 66/2014, convertito dalla Legge n. 89/2014 (cosiddetto Decreto Irpef), ha ridefinito in senso maggiormente restrittivo il perimetro dei Comuni per i quali trova applicazione l'esenzione ai fini IMU sui terreni montani;
- il D.L. 16 dicembre 2014, n. 185, ha prorogato dal 16 dicembre 2014 al 31 marzo 2015 il termine per il pagamento dell'IMU sui terreni che non godono più dell'esenzione per i terreni montani.

Ne consegue che, per il 2015, la quantificazione dell'imposta deve essere effettuata con riferimento all'aliquota standard, a meno che nell'ente, come nel nostro caso, siano state approvate per i terreni agricoli specifiche aliquote.

Effetti sulle previsioni di bilancio

Rinviano all'apposito quadro della presente relazione per un approfondimento sugli altri aspetti operativi, in questa sede si vuole segnalare che il gettito presunto iscritto in bilancio è pari a euro 5.940.000 ed è stato determinato tenendo conto dell'applicazione dell'aliquota al 4,60 per mille per i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti e/o imprenditori agricoli a titolo principale.

- TARI

Com'è noto il presupposto per l'applicazione della TARI, del tutto simile alla TARES, conferma la natura presuntiva del prelievo, in quanto legato non alla effettiva produzione di rifiuti o all'utilizzo dei servizi, ma solo alla loro potenzialità e, quindi, alla ipotetica fruizione di un servizio.

Anche i soggetti passivi, seppur con qualche lieve differenza di carattere letterale, coincidono con quelli previsti per la TARES, ossia possessori e/o detentori di locali o aree suscettibili di produrre rifiuti urbani, purché, nel caso dei detentori, la detenzione sia superiore alla metà dell'anno solare.

La base imponibile del tributo è commisurata:

- nel caso di immobili a destinazione ordinaria, all'80% della superficie catastale dei locali e delle aree,
- nel caso di altre unità immobiliari alla superficie calpestabile

In attesa del completamento della riorganizzazione dei dati catastali si applica una disposizione di carattere transitorio che prevede, anche nel caso di immobili a destinazione ordinaria, di fare riferimento alla superficie calpestabile. Ne consegue pertanto che anche nel 2015 si continua a fare riferimento alle superfici dichiarate o accertate ai fini dei precedenti prelievi sui rifiuti, liberando in tal modo i contribuenti dall'obbligo di presentazione di dichiarazione.

Effetti sulle previsioni di bilancio

Rinviando all'apposito quadro della presente relazione per un approfondimento sugli altri aspetti operativi, in questa sede si vuole segnalare che il gettito presunto iscritto in bilancio è pari a euro 3.830.582,91 ed è stato determinato tenendo conto dei costi sostenuti nel corso dell'esercizio finanziario 2014.

- Addizionale IRPEF

L'imposta è determinata da specifica deliberazione allegata alla delibera di approvazione del bilancio nei limiti fissati dal D.Lgs. n. 360/98.

Si fa presente che l'art. 1, comma 11, del D.L. n. 138/2011 è intervenuto sull'imposta introducendo una deroga al blocco della leva tributaria e apportando modifiche a quel sistema di sblocco parziale già introdotto dal D. Lgs. n. 23/2011. In particolare la disposizione richiamata consente agli enti di istituire o modificare l'aliquota fino allo 0,8%.

L'aliquota dell'addizionale comunale per l'anno 2015 è pari a 0,8%.

Tenendo conto delle entrate degli anni precedenti, e sulla scorta delle previsioni effettuate dall'ufficio competente, è stato previsto uno stanziamento di Euro 1.249.000.

TOSAP

La tassa è determinata da specifica deliberazione allegata alla delibera di approvazione del bilancio nei limiti fissati dal D.Lgs. n. 507/93.

Tenendo conto delle entrate degli anni precedenti, e sulla scorta delle previsioni effettuate dall'ufficio competente sulla base delle concessioni rilasciate, è stato previsto uno stanziamento di Euro 140.000.

- Imposta di pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni

La tassa è determinata da specifica deliberazione allegata alla delibera di approvazione del bilancio nei limiti fissati dal D.Lgs. n. 507/93.

Tenendo conto delle entrate degli anni precedenti, e sulla scorta delle previsioni effettuate dall'ufficio competente, è stato previsto uno stanziamento di Euro 45.000.

3.2.2 Altre entrate

Nella parte che segue si riportano brevemente i contenuti delle principali disposizioni (ulteriori rispetto a quelle fin qui trattate) che producono effetti sulle entrate.

- Fondo di solidarietà comunale

Il comma 435 della Legge di stabilità riduce la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 1.200 milioni a decorrere dall'anno 2015. Tale misura si aggiunge alle decurtazioni al Fondo già introdotte per il 2015 da precedenti interventi legislativi e pari rispettivamente a 188 milioni di euro, previsti D.L. n. 66/2014, convertito dalla Legge n. 89/2014 (Decreto Irpef), e a 100 milioni di euro, ai sensi del D.L. n. 95/2012, convertito dalla Legge n. 135/2012 (Spending review 2012).

Si evidenzia a riguardo che la norma definitivamente approvata non ha recepito alcun vincolo operativo che in alcune bozze provvisorie della Legge di stabilità erano comparsi lasciando in tal modo ai Comuni piena libertà sulle politiche di bilancio da attuare nel 2015 per preservare i propri equilibri di bilancio, potendo essi operare sia sui capitoli di spesa (relativi sia a spese correnti che a spese in conto capitale) che sulle voci di entrata.

Ai sensi del successivo comma 436, il taglio del Fondo di solidarietà comunale 2015 è ridotto del 50% per i Comuni colpiti dagli eventi sismici dell'Abruzzo nel 2009, dell'Emilia nel 2012 e di Lucca e Massa Carrara nel 2013.

Il comma 459, infine, eleva dal 10 al 20% la quota del Fondo di solidarietà comunale da ripartire ai sensi del comma 380-quater della Legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) sulla base delle capacità fiscali nonché dei fabbisogni standard.

Nel rispetto delle delineate prescrizioni, l'importo previsto per il nostro ente per l'anno 2015 è pari a zero, in quanto dal Fondo di solidarietà comunale 2015 di € 375.509,35, occorre sottrarre € 800.325,05 per Imu su terreni agricoli ex montani.

- Contributi per funzioni delegate dalla regione

I contributi per funzioni delegati dalla Regione sono previsti in euro 42.057 e sono specificatamente destinati per uguale importo nella spesa.

Tale corrispondenza è verificata nella tabella prevista dal D.P.R. n. 194/96 riportante il quadro analitico per funzioni, servizi ed interventi delle spese per funzioni.

- Sanzioni amministrative da codice della strada

I proventi da sanzioni amministrative relative al codice della strada concorrono alla formazione del bilancio per euro 84.000.

A riguardo si segnala che, con atto G.C. n. 111 del 21/04/2015 il 50% del provento netto è stato destinato a copertura di spese di cui agli articoli 142 e 208, comma 4, del codice della strada, come modificato dalla Legge n. 120 del 29/7/2010.

3.3 Elementi caratterizzanti la programmazione delle Spese

3.3.1 Personale e organizzazione

- **Personale ed incarichi di collaborazione**

La spesa del personale prevista nel triennio 2015-2017 in euro 3.615.483,86 è stata determinata nel rispetto dei vincoli e riduzioni disposti:

- dall'art. 3, comma 5 del d.l. 90/2014 sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato;
- dall'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 sulla spesa per personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa;
- dall'art. 1 comma 557 (o 562 per gli enti non soggetti al patto di stabilità) della Legge 296/2006;
- dall'art.9, comma 1 del D.L. n. 78/2010 sul trattamento economico complessivo per i singoli dipendenti, compreso il trattamento economico accessorio;

nonché degli oneri relativi alla contrattazione decentrata previsti per euro 295.926,00.

A riguardo di questi ultimi, si segnala che nel triennio 2015-2017 il loro ammontare non supera il corrispondente importo impegnato per l'anno 2010 ed è ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, come disposto dall'art.9 del D.L. n. 78/2010;

Per quanto riguarda gli incarichi di collaborazione autonoma, la previsione iscritta in bilancio rispetta il limite stabilito dall'art. 14 del D.L.n. 66/2014.

- **Altre spese correnti**

Con riferimento ai vincoli posti sulle spese relative a:

- studi e consulenze
- sponsorizzazioni
- pubblicità, rappresentanza, convegni, ecc..
- missioni
- formazione

prescritti dall'art. 2, commi da 594 a 599 della Legge n. 244/2007 (piano triennale di contenimento delle spese), dall'art. 6 del D.L. n. 78/2010, dall'art. 1, comma 146 della Legge 24/12/2012 n. 228 e dai commi da 8 a 13 dell'art.47 della Legge n. 66/2014, nonché dal patto di stabilità interno, si segnala che la complessiva previsione iscritta in bilancio è stata ridotta di euro 7.690,46 rispetto alla previsione definitiva per l'anno 2014.

Per quanto riguarda le *spese per autovetture*, si conferma il rispetto del

limite disposto dall'art. 5, comma 2 del D.L. n. 95/2012, così come la *spesa prevista per incarichi in materia informatica* rientra nei casi eccezionali di cui ai comma 146 e 147 dell'art.1 della Legge n. 228/2012.

3.3.2 Stanziamenti disposti in relazione all'applicazione del D.Lgs. 118/2011

- Accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità

In applicazione del punto 3.3 e dell'esempio n.5 del principio applicato alla contabilità finanziaria allegato 4.2 al D.Lgs. n. 118/2011, è stata iscritta tra le spese del bilancio la voce "Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" il cui ammontare è così determinato:

2015 euro 313.304,95 non inferiore al 36% dell'importo accantonabile;

2016 euro 478.658,31. non inferiore al 55% dell'importo accantonabile;

2017 euro 609.186,10 non inferiore al 70% dell'importo accantonabile.

Per la quantificazione delle somme si rinvia all'apposito paragrafo previsto nella relazione tecnica al bilancio.

Accantonamenti per indennità fine mandato

In riferimento al punto 5.2 lettera i) del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (allegato 4.2 al D.Lgs. n. 118/2011) tra gli oneri straordinari della gestione corrente sono stati appostati anche i seguenti valori 9.077,42 euro.

3.3.3 Spese per investimenti

Con riferimento alle limitazioni alle spese di investimento, si segnala il rispetto delle prescrizioni:

- dell'art.1, comma 138 della Legge 24/12/2012 n.228, relative alla spesa prevista per acquisto immobili;
- dall'art.1, comma 141 della medesima Legge n. 228/2012, relative alla spesa prevista per acquisto mobili e arredi.

3.3.4 Nuovi limiti all'indebitamento

La rilevante novità introdotta dalla Legge di stabilità 2015 è riferibile all'alleggerimento dei limiti di indebitamento degli enti locali, con lo scopo dichiarato di favorire gli investimenti pubblici. A tal fine il comma 539 modifica l'articolo 204 del TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) incrementando per il 2015 dall'8% al 10% il tetto massimo degli interessi passivi sul totale entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui, al di sotto del quale le amministrazioni possono legittimamente contrarre nuovi mutui o accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato .

Si tratta di una disposizione che incide sulla capacità d'investimento del nostro ente tenuto conto tale valore per il 2014 era pari al 8%

3.4 Il Patto di stabilità

La Legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014) torna a modificare le disposizioni riguardanti il patto di stabilità per il triennio 2015/2017 lasciando però inalterato gran parte dell'impianto introdotto nell'anno 2012. Il patto di stabilità degli enti locali per l'anno 2015 risulta, pertanto, ancora disciplinato dall'art. 31 della Legge n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012), così come modificato dalla Legge n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) e dalla Legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014). A detta disposizione si aggiungono altre disposizioni contenute nel D.L. n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011, e nel D.L. n. 16/2012 che ha introdotto il "Patto di stabilità interno nazionale orizzontale" e nel D.L. 78/2015. Ad esse si aggiungono poi le altre disposizioni che nel corso degli anni 2013 e 2014 hanno ulteriormente integrato e modificato le fattispecie da escludere dal saldo finanziario.

Analizzando le modalità di costruzione della manovra si può concludere che l'impianto di calcolo resta sostanzialmente confermato: gli enti, per la determinazione degli obiettivi del Patto, dovranno continuare a determinare l'obiettivo ed il saldo in termini di competenza mista, ovvero considerando la competenza (accertamenti ed impegni) per le entrate e le spese correnti e la cassa (riscossioni e pagamenti) per le entrate e le spese in conto capitale con riferimento però alla media storica triennale delle spese correnti (2010/2012).

Esaminando l'articolo 31 della legge richiamata (Legge n. 183/2011) ed in attesa delle prime istruzioni della Ragioneria Generale dello Stato, il modello di Patto proposto dal legislatore può essere articolabile in fasi distinte caratterizzato da:

- a) definizione del saldo obiettivo per ciascuna annualità;
- b) monitoraggio;
- c) verifica finale a cui è correlato l'eventuale sistema sanzionatorio.

Per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, l'articolo 31, comma 26, della Legge n. 183/2011 conferma quanto già previsto con il D.Lgs. n. 149/2011 di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, riportando ad unità il testo relativo al patto eccessivamente distribuito tra disposizioni di legge.

Alla luce di quanto sopra riportato ed al fine di ottemperare a quanto disposto dalla normativa vigente, si è provveduto nel nostro ente al calcolo del valore obiettivo da conseguire nell'anno 2015:

DESCRIZIONE	Importo
Determinazione del SALDO OBIETTIVO COME PERCENTUALE DELLA SPESA MEDIA 2010/2012	1033
saldo obiettivo rideterminato comma 1 art. 1 D.L.78 del 19.6.2015	909
ACCANTONAMENTO FONDO DUBBIA ESIGIBILITA'	313

Patto Nazionale "Verticale"	
Patto Regionale "Verticale"	
Patto Regionale "Verticale Incentivato"	
Patto Regionale "Orizzontale"	
Saldo obiettivo rideterminato Patto Territoriale	596
ATTRIBUZIONE SPAZI FINANZIARI ART. 1 COMMA 2 DL78/2015	99
Gestioni associate sovracomunali (art. 31, co. 6bis , L. n. 183/2011)	
Saldo obiettivo 2015	497

Alla luce del valore così come sopra riportato e delle prime analisi compiute, anche al fine di ottemperare a quanto previsto dal comma 18 dell'articolo 31 della Legge n. 183/2011 che, si ricorda, dispone di allegare al bilancio di previsione un prospetto dimostrativo della capacità dell'ente di conseguire il sopraddetto risultato, si può concludere che l'ente è in grado di conseguire il risultato attraverso una adeguata politica di budgettizzazione e di monitoraggio costante della spesa.

4 L'ANALISI FINANZIARIA DEL NOSTRO ENTE

La parte successiva della Relazione Previsionale e Programmatica affronta, invece, gli aspetti di natura finanziaria connessi alla programmazione della gestione.

Essa, in realtà, investe due sezioni (la n. 2 e la n. 3) in cui vengono analizzate dapprima le previsioni di entrata, effettuando un'indagine storica e prospettica e, successivamente, un confronto tra risorse disponibili e spese da realizzare, ripartite nei vari programmi che l'Amministrazione si è data.

A riguardo si precisa che il Principio contabile n. 1 approvato dall'Osservatorio ha chiarito l'importanza che ha la fase di definizione delle risorse d'entrata nella costruzione di una adeguata RPP.

Al fine di rendere più chiara la lettura dei documenti ufficiali, nella presente parte della relazione integrativa vengono fornite ulteriori delucidazioni sulle cifre riportate nella parte di Entrata ed in quella di Spesa.

4.1 Analisi dell'andamento triennale delle Entrate

Le entrate presentano un andamento riassumibile nella tabella riportata al termine del paragrafo.

L'analisi contemporanea dei valori storici e di quelli prospettici presentati fornisce ulteriori spunti di riflessione se confrontati con i valori iscritti in bilancio.

In particolare la nostra analisi in questo documento si limiterà alla prima classificazione in "titoli", i quali identificano la natura e la fonte di provenienza delle entrate.

A riguardo e per maggior completezza espositiva si ricorda che:

- a) il "Titolo I" comprende le entrate aventi natura tributaria, per le quali l'ente ha una certa discrezionalità impositiva attraverso appositi regolamenti, nel rispetto della normativa-quadro vigente;
- b) il "Titolo II" vede iscritte le entrate provenienti da trasferimenti dello Stato e di altri enti del settore pubblico allargato, finalizzate alla gestione corrente, cioè ad assicurare l'ordinaria e giornaliera attività dell'ente;
- c) il "Titolo III" sintetizza tutte le entrate di natura extratributaria costituite per la maggior parte da proventi di natura patrimoniale propria e risultanti dai servizi pubblici erogati;
- d) il "Titolo IV" è costituito da entrate derivanti da alienazione di beni e da trasferimenti dello Stato o di altri enti del settore pubblico allargato, diretti a finanziare le spese d'investimento;
- e) il "Titolo V" propone le entrate ottenute da soggetti terzi quali forme di indebitamento a breve, medio e lungo termine;
- f) il "Titolo VI" comprende le entrate derivanti da operazioni e/o servizi erogati per conto di terzi.

Partendo da questa breve introduzione, il Bilancio pluriennale del nostro ente presenta una previsione distinta per titoli, sintetizzata nella tabella sottostante, dove ciascuno di essi viene presentato in un confronto con le previsioni del triennio 2015/2017.

Detta analisi permette di comprendere se alcune scelte presentano il carattere della straordinarietà o se, al contrario, la politica delle entrate perseguita dall'amministrazione è rivolta a privilegiare solo alcuni titoli rispetto ad altri.

Per una più approfondita analisi sulle principali entrate dell'ente, sulle motivazioni di certe scelte e previsioni e sulla loro evoluzione storica e prospettica, si rinvia alla sezione dei modelli ministeriali ad essa specificatamente dedicata.

ENTRATE 2015 - 2017	2015	2016	2017
Totale Entrate fondo pluriennale vincolato	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86
Avanzo di amministrazione	251.349,29	0,00	0,00
Titolo I - Entrate tributarie	12.811.433,73	12.431.592,26	12.462.671,24
Titolo II - Entrate da trasferimenti	711.111,54	552.432,91	622.432,91
Titolo III - Entrate extratributarie	3.034.264,19	1.582.543,02	1.586.499,38
Titolo IV - Entrate per alienazione dei beni patrim., trasferim. capitali, riscoss. crediti	6.181.518,57	290.784,51	250.000,00
Titolo V - Entrate da accensioni di prestiti	5.100.000,00	0,00	0,00
Titolo VI - Servizi per conto terzi	16.085.165,00	2.085.165,00	2.090.377,91
Totale Entrate	47.352.889,55	18.080.786,87	17.169.123,30

Per una completa disamina della voce relativa al Fondo Pluriennale Vincolato, prevista in riferimento al principio di competenza finanziaria c.d. potenziata, si rinvia al successivo paragrafo alla stessa dedicata

4.2 Analisi dell'andamento triennale della spesa

La parte Entrata, in precedenza esaminata, evidenzia come l'ente locale, nel rispetto dei vincoli che disciplinano la materia, preveda di acquisire risorse ordinarie e straordinarie da destinare al finanziamento della gestione corrente, degli investimenti e del rimborso dei prestiti.

Prima di passare alla presentazione dell'attività programmata proponendo la spesa riordinata in programmi ed eventualmente in progetti, si ritiene opportuno, per maggior chiarezza espositiva, proporre l'andamento della spesa triennale secondo la classificazione in titoli, così come previsto nel Bilancio pluriennale dell'ente.

Nei paragrafi seguenti, cioè, vorremmo far comprendere come le varie entrate siano state destinate dall'amministrazione al conseguimento di quegli obiettivi programmatici definiti in fase di insediamento e successivamente rielaborati nella Relazione Previsionale e Programmatica. Per tale ragione l'esposizione che segue evidenzia la suddivisione delle spese in titoli.

A riguardo, così come fatto per l'Entrata, si ricordano i quattro titoli della Spesa che misurano rispettivamente:

- a) **"Titolo I"** le spese correnti, cioè quelle destinate a finanziare l'ordinaria gestione caratterizzata da spese consolidate e di sviluppo non aventi effetti duraturi sugli esercizi successivi;

- b) **"Titolo II"** le spese d'investimento dirette a finanziare l'acquisizione di beni a fecondità ripetuta;
- c) **"Titolo III"** da destinare al rimborso di prestiti (quota capitale);
- d) **"Titolo IV"** le spese per partite di giro.

SPESE 2015 - 2017	2015	2016	2017
Disavanzo di amministrazione	118.510,51	118.510,51	118.510,51
Titolo I - Spese correnti	15.542.025,79	13.468.687,88	13.570.649,80
Titolo II - Spese in conto capitale	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
Titolo III - Rimborso di prestiti	6.371.273,16	1.179.369,80	1.182.318,22
Titolo IV - Servizi per conto terzi	16.085.165,00	2.085.165,00	2.090.377,91
Totale Spese	47.352.889,55	18.080.786,87	17.169.123,30

4.3 Analisi triennale degli equilibri contabili

Le tabelle dei paragrafi precedenti hanno sintetizzato la manovra complessiva posta in essere dall'amministrazione, espressa nell'articolazione prevista dal Bilancio di previsione proponendo per la spesa, ad esempio, una prima distinzione tra spese correnti e d'investimento. Ai fini di una conoscenza del bilancio e dei suoi contenuti, è interessante presentare il bilancio triennale articolando il suo contenuto in parti e verificando, all'interno di ciascuna di esse, se sussiste l'equilibrio temporale tra "fonti" ed "impieghi" al fine di assicurare all'ente il perdurare nel tempo di quelle situazioni di equilibrio monetario e finanziario indispensabili per una corretta gestione.

Seguendo questa chiave di lettura, utile anche per verificare il rispetto dei vincoli tecnico - normativi imposti dal legislatore nella costruzione del Bilancio annuale e di quello pluriennale, potremmo ripartire il bilancio in quattro principali componenti, ciascuna delle quali evidenzia un particolare aspetto della gestione e che dottrina e legislatore sono ormai concordi nell'articolare in:

- a) Bilancio corrente deputato ad evidenziare le entrate e le spese finalizzate ad assicurare l'ordinaria gestione dell'ente, oltre quelle spese che non comportano effetti sugli esercizi successivi;
- b) Bilancio investimenti volto a descrivere le somme destinate alla realizzazione di infrastrutture o all'acquisizione di beni mobili che trovano utilizzo per più esercizi nell'ente e che incrementano o decrementano il patrimonio del comune;

- c) Movimenti di fondi finalizzato a presentare quelle poste compensative di entrata e di spesa che hanno riflessi solo sugli aspetti finanziari della gestione senza influenzarne quelli economici;
- d) Gestione per conto di terzi che, infine, sintetizza posizioni anch'esse compensative e correlate di entrate e di uscite estranee al patrimonio dell'ente.

In generale il principio dell'equilibrio finanziario, inteso quale semplice uguaglianza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese di ciascun anno, trova allo stesso modo riscontro in ciascuna delle partizioni proposte.

Nella tabella seguente presentiamo le risultanze di ciascuna componente proponendo, per ciascuna di esse, le entrate e le spese riferibili e, quindi, il risultato ottenuto quale differenza dei due precedenti valori.

	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Totale Entrate Fondo pluriennale vincolato	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86
Avanzo applicato	251.349,29	0,00	0,00
Titolo I - Entrate tributarie	12.811.433,73	12.431.592,26	12.462.671,24
Titolo II - Entrate da trasferimenti	711.111,54	552.432,91	622.432,91
Titolo III - Entrate extratributarie	3.034.264,19	1.582.543,02	1.586.499,38
Titolo IV - Entrate per alienazione dei beni patrim., trasferim. capitali, riscoss. crediti	6.181.518,57	290.784,51	250.000,00
Titolo V - Entrate da accensioni di prestiti	5.100.000,00	0,00	0,00
Titolo VI - Servizi per conto terzi	16.085.165,00	2.085.165,00	2.090.377,91
Totale Entrate	47.352.889,55	18.080.786,87	17.169.123,30
Disavanzo applicato	118.510,51	118.510,51	118.510,51
Titolo I - Spese correnti	15.542.025,79	13.468.687,88	13.570.649,80
Titolo II - Spese in conto capitale	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
Titolo III - Rimborso di prestiti	6.371.273,16	1.179.369,80	1.182.318,22
Titolo IV - Servizi per conto terzi	16.085.165,00	2.085.165,00	2.090.377,91
Totale Spese	47.352.889,55	18.080.786,87	17.169.123,30
Saldo finale (Entrate - Spese)	0,00	0,00	0,00

Nei paragrafi successivi verranno proposti i singoli addendi in cui si articolano i risultati aggregati di ciascuna gestione.

Si tratta di un'informazione particolarmente interessante perché permette

di comprendere le principali scelte effettuate da questa amministrazione nel definire le politiche di entrata e, quindi, di spesa, nella gestione ordinaria ed in quella delle opere pubbliche.

4.3.1 L'equilibrio triennale del Bilancio corrente

BILANCIO CORRENTE - ENTRATE		2015	2016	2017
FPV) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(+)	0,00	0,00	0,00
a) Titolo I - Entrate tributarie	(+)	12.811.433,73	12.431.592,26	12.462.671,24
b) Titolo II - Entrate da trasferimenti	(+)	711.111,54	552.432,91	622.432,91
c) Titolo III - Entrate extratributarie	(+)	3.034.264,19	1.582.543,02	1.586.499,38
A) Totale Entrate (FPV+a+b+c)	(=)	16.556.809,46	14.566.568,19	14.671.603,53
d) Entrate correnti che finanziano investimenti	(-)	0,00	0,00	0,00
e) Avanzo applicato alle spese correnti	(+)	0,00	0,00	0,00
f) Oneri di urbanizzazione per manutenzione ordinaria	(+)	375.000,00	200.000,00	199.875,00
g) Entrate per investimenti che finanziano la spesa corrente	(+)	0,00	0,00	0,00
B) Totale rettifiche Entrate correnti (-d+e+f+g)	(=)	375.000,00	200.000,00	199.875,00
E1) Totale Entrate del Bilancio corrente (A+B)	(=)	16.931.809,46	14.766.568,19	14.871.478,53

BILANCIO CORRENTE - SPESE		2015	2016	2017
h) Titolo I - Spese correnti	(+)	15.542.025,79	13.468.687,88	13.570.649,80
i) Titolo III - Spese per rimborso di prestiti	(+)	6.371.273,16	1.179.369,80	1.182.318,22
C) Totale titoli I, III (h+i)	(=)	21.913.298,95	14.648.057,68	14.752.968,02
l) Titolo III cat. 01 - Anticipazioni di cassa	(-)	5.100.000,00	0,00	0,00
m) Titolo III cat. 02 - Finanziamenti a breve	(-)	0,00	0,00	0,00
n) Disavanzo applicato al Bilancio corrente	(+)	118.510,51	118.510,51	118.510,51
D) Totale rettifiche Spese correnti (-l-m+n)	(=)	-4.981.489,49	118.510,51	118.510,51
S1) Totale Spese del Bilancio corrente (C+D)	(=)	16.931.809,46	14.766.568,19	14.871.478,53

RISULTATO BILANCIO CORRENTE		2015	2016	2017
E1) Totale Entrate del Bilancio corrente	(+)	16.931.809,46	14.766.568,19	14.871.478,53
S1) Totale Spese del Bilancio corrente	(-)	16.931.809,46	14.766.568,19	14.871.478,53
R1) Risultato del Bilancio corrente Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E1-S1)	(=)	0,00	0,00	0,00

4.3.2 L'equilibrio triennale del Bilancio investimenti

BILANCIO INVESTIMENTI - ENTRATE		2015	2016	2017
FPV) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(+)	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86
a) Titolo IV - Entrate da alienazione di beni, trasferimento di capitali, ecc.	(+)	6.181.518,57	290.784,51	250.000,00
b) Titolo V - Entrate da accensione di prestiti	(+)	5.100.000,00	0,00	0,00
A) Totale Entrate (FPV+a+b)	(=)	14.459.565,80	1.429.053,68	407.141,86
c) Titolo IV cat. 06 - Riscossione di crediti	(-)	0,00	0,00	0,00
d) Titolo V cat. 01 - Anticipazioni di cassa	(-)	5.100.000,00	0,00	0,00
e) Titolo V cat. 02 - Finanziamento a breve termine	(-)	0,00	0,00	0,00
f) Oneri di urbanizzazione per manutenzione ordinaria	(-)	375.000,00	200.000,00	199.875,00
g) Entrate per investimenti che finanziano le spese correnti	(-)	0,00	0,00	0,00
h) Entrate correnti che finanziano investimenti	(+)	0,00	0,00	0,00
i) Avanzo applicato al Bilancio investimenti	(+)	251.349,29	0,00	0,00
B) Totale rettifiche Entrate Bilancio investimenti (-c-d-e-f-g+h+i)	(=)	-5.223.650,71	-200.000,00	-199.875,00
E2) Totale Entrate del Bilancio investimenti (A+B)	(=)	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86

BILANCIO INVESTIMENTI - SPESE		2015	2016	2017
Titolo II - Spese in conto capitale (titolo II)	(+)	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
C) Totale Entrate titolo II	(=)	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
Titolo II interv. 10 - Concessione di crediti	(-)	0,00	0,00	0,00
D) Totale rettifiche Spese Bilancio investimenti	(=)	0,00	0,00	0,00
S2) Totale Spese del Bilancio investimenti (C+D)	(=)	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86

RISULTATO BILANCIO INVESTIMENTI		2015	2016	2017
E2) Totale Entrate del Bilancio investimenti	(+)	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
S2) Totale Spese del Bilancio investimenti	(-)	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
R2) Risultato Bilancio investimenti Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E2-S2)	(=)	0,00	0,00	0,00

4.3.3 L'equilibrio triennale del Bilancio movimento fondi

BILANCIO MOVIMENTO FONDI ENTRATE		2015	2016	2017
a) Titolo IV cat. 06 - Riscossione di crediti	(+)	0,00	0,00	0,00
b) Titolo V cat. 01 - Anticipazioni di cassa	(+)	5.100.000,00	0,00	0,00
c) Titolo V cat. 02 - Finanziamento a breve termine	(+)	0,00	0,00	0,00
E3) Totale Entrate del Bilancio movimento fondi (a+b+c)	(=)	5.100.000,00	0,00	0,00

BILANCIO MOVIMENTO FONDI SPESE		2015	2016	2017
d) Titolo II int. 10 - Concessione di crediti	(+)	0,00	0,00	0,00
e) Titolo III int. 01 - Rimborso di anticipazioni	(+)	5.100.000,00	0,00	0,00
f) Titolo III int. 02 - Rimborso finanziamenti a breve termine	(+)	0,00	0,00	0,00
S3) Totale Spese del Bilancio movimento fondi (d+e+f)	(=)	5.100.000,00	0,00	0,00

RISULTATO BILANCIO MOVIMENTO FONDI		2015	2016	2017
E3) Totale Entrate del Bilancio movimento di fondi	(+)	5.100.000,00	0,00	0,00
S3) Totale Spese del Bilancio movimento di fondi	(-)	5.100.000,00	0,00	0,00
R3) Risultato del Bilancio movimento fondi Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E3-S3)	(=)	0,00	0,00	0,00

4.3.4 L'equilibrio triennale del Bilancio di terzi

RISULTATO BILANCIO DI TERZI		2015	2016	2017
E4) Totale Entrate del Bilancio di terzi	(+)	16.085.165,00	2.085.165,00	2.090.377,91
S4) Totale Spese del Bilancio di terzi	(-)	16.085.165,00	2.085.165,00	2.090.377,91
R3) Risultato del Bilancio di terzi Avanzo (+) o Disavanzo (-) (E4-S4)	(=)	0,00	0,00	0,00

5 IL BILANCIO TRIENNALE LETTO PER PROGRAMMI

Come già segnalato nella parte introduttiva del presente lavoro, il legislatore considera la Relazione Previsionale e Programmatica il documento che riveste maggiore importanza nella definizione degli indirizzi da cui si evincono le scelte strategiche e programmatiche.

Gli obiettivi gestionali, infatti, non costituiscono che una ulteriore definizione dell'attività programmatica definita già nei programmi della Relazione Previsionale e Programmatica, nei quali sono state evidenziate le azioni ed i programmi da realizzare nel corso del triennio.

Volendo esplicitare le indicazioni a tal riguardo poste dall'ordinamento finanziario, il programma può essere definito come un insieme di iniziative, attività ed interventi diretti a realizzare finalità di interesse generale della comunità locale di riferimento, quali servizi pubblici, opere pubbliche, ecc., nei settori di competenza dell'ente.

Pertanto, non solo le opere pubbliche sono oggetto del programma, ma anche le altre attività poste in essere dall'ente, quali quelle relative all'assetto ed alla gestione del territorio, allo sviluppo economico della comunità locale, ai servizi sociali, alla pubblica istruzione, ecc.

5.1 La gestione per obiettivi

Prima di proseguire nell'analisi del documento, si ritiene opportuno richiamare alcuni principi alla base dell'attività di programmazione specificando le modalità operative seguite e le problematiche riscontrate.

Il Testo Unico in materia di ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. n. 267/2000, nella sua versione antecedente rispetto alle modifiche introdotte dal D.Lgs. 126/2014, disciplina gli allegati al Bilancio di previsione, dedicando una particolare attenzione alla Relazione Previsionale e Programmatica (articolo 170).

E' da precisare che questo documento, insieme al Bilancio pluriennale, era già previsto nel precedente ordinamento contabile, ma con il D.Lgs. n. 77/95, oggi D.Lgs. n. 267/2000, ha subito una rivisitazione che ne ha notevolmente tipicizzato la struttura, riaffermando, in modo ancora più evidente, il suo ruolo di strumento di indirizzo e di programmazione di medio termine.

In particolare da una struttura libera, esso è stato ancorato nell'aspetto grafico ad un modello ministeriale che impone il rispetto nella compilazione di prospetti i quali, nell'intenzione del legislatore, dovrebbero orientare

l'attività di costruzione del bilancio verso più affinate logiche di programmazione, quali la direzione per obiettivi.

Che cos'è la Gestione o direzione per obiettivi

La Gestione per obiettivi comporta l'articolazione di macro obiettivi programmatici, che fungono da indirizzo per l'attività dell'ente, in un periodo di tempo che abbraccia più anni; così concepiti i macro obiettivi risultano essere concreta manifestazione (in termini di scopi e valori) della pianificazione pluriennale della gestione.

Una volta definiti i macro obiettivi (o obiettivi di I livello), bisogna programmare l'attività per orizzonti temporali più brevi e scomporli, quindi, in obiettivi secondari, o sotto obiettivi (obiettivi di II livello), che considerati singolarmente comportano il raggiungimento parziale del macro obiettivo da cui dipendono, ma che nel loro complesso concorrono alla piena realizzazione dello stesso.

Qualora i sotto obiettivi individuati non siano sufficientemente dettagliati per l'impiego nella gestione operativa di tutti i giorni, possono essere anch'essi suddivisi in molteplici micro obiettivi (obiettivi di III, IV livello, etc.), e tale operazione è destinata a ripetersi fino a quando il micro obiettivo individuato non sia pienamente fruibile ai fini della gestione operativa di breve periodo.

La gestione per obiettivi, quindi, si risolve operativamente nella determinazione di un sistema di obiettivi che, partendo dagli obiettivi programmatici di medio - lungo periodo (obiettivi di I livello), si articola in obiettivi direttamente dipendenti dai primi (obiettivi di II, III, IV livello, etc.) che si stabiliscono come fine per le attività svolte nei singoli settori operativi in un ristretto lasso di tempo (un anno, sei mesi, tre mesi, etc.).

Volendone analizzare le principali caratteristiche, risulta chiara l'intenzione di dare a questo documento una valenza politica rilevante, trasformandolo in anello di collegamento tra le volontà degli eletti, da un lato, ed i vincoli tecnico - gestionali dei dirigenti, dall'altro.

La sua natura scorrevole, che ogni anno porta ad una sua nuova approvazione, ne fa un indispensabile strumento di adeguamento delle scelte politiche alle nuove esigenze manifestate dalla legge, dalla struttura tecnica e dalla collettività amministrata.

5.2 I programmi ed i progetti

Tralasciando al momento l'analisi sugli aspetti generali del documento, ai fini della presente analisi appare interessante soffermarci sui contenuti della parte Spesa.

In particolare quest'ultima è redatta per programmi e per eventuali progetti, con espresso riferimento ai programmi indicati nel Bilancio annuale e pluriennale, rilevando l'entità e l'incidenza percentuale della previsione con riferimento alla spesa corrente consolidata, a quella di sviluppo e a quella di investimento.

Per ciascun programma sono specificate le finalità che si intendono perseguire e le risorse umane e strumentali ad esso destinate, distinguendo

le stesse per ciascuno degli esercizi in cui si articola il programma.

Contestualmente è data spiegazione delle scelte adottate.

Il legislatore, pertanto, si è orientato verso una presentazione dei dati di bilancio che completa quella valenza informativa assente nel nuovo Bilancio di previsione.

Con riferimento alla letteratura di settore, propria delle aziende private, si può associare un programma ad un obiettivo (specifico) di medio termine che, al suo interno, può prevedere un numero variabile di sub - obiettivi o obiettivi operativi (cui corrispondono progetti) con diversa durata temporale, ma in ogni caso non superiore a quella prevista per il programma.

Secondo questa impostazione i programmi assumono un ruolo fondamentale trasformando il Bilancio pluriennale ed annuale in una riclassificazione in termini finanziari delle "cose da fare" nel corso del triennio.

Quanto detto impone, però, un diverso tipo di organizzazione del lavoro finalizzato alla stesura dei programmi e quindi dei progetti.

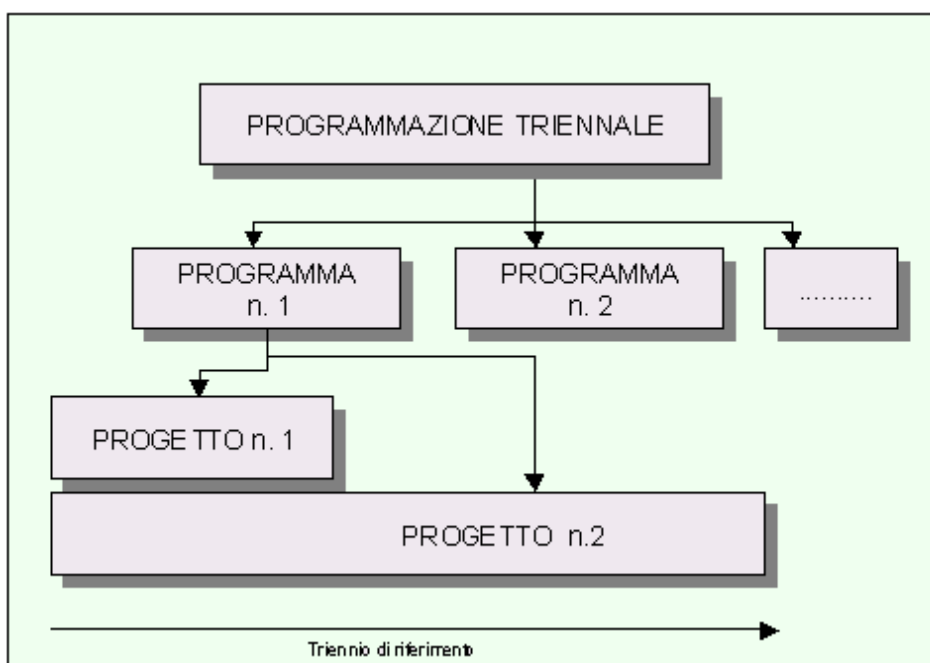
Gli stessi programmi e progetti assumono un ruolo centrale indispensabile per una corretta predisposizione del Bilancio annuale e pluriennale, riproponendo una importante fase di collaborazione tra la parte politica ed amministrativa per la individuazione di obiettivi e, quindi, di risorse che, sia nel breve che nel medio termine, permettano, da un lato, al Sindaco ed alla sua Giunta di dare attuazione al proprio programma elettorale e, dall'altro, ai responsabili dei servizi di confrontarsi costantemente con i primi al fine di evitare che un atto programmatico di tale importanza non si trasformi, così come avveniva in passato, in un "libro dei sogni".

Pertanto, analizzando e monitorando i programmi ed i progetti che hanno una durata pluriennale o che inizieranno nell'anno successivo, sarà possibile procedere ad una corretta e logica costruzione della Relazione Previsionale e Programmatica, individuando per ciascun obiettivo le fonti di finanziamento e le spese da sostenere per il loro conseguimento.

In questo modo il Bilancio pluriennale diviene un documento contabile che automaticamente vede conseguito il proprio equilibrio discendendo da una minuziosa ed attenta azione programmatica.

Il progetto costituisce la eventuale articolazione del programma ed è definito come insieme di iniziative, attività ed interventi diretti a realizzare gli obiettivi del programma; con la definizione dei progetti il programma viene suddiviso in blocchi o parti elementari, in modo da facilitarne la programmazione delle fasi ed il controllo degli scostamenti rispetto all'andamento del programma.

La realizzazione del progetto rappresenta, quindi, un passo verso la completa attuazione del programma cui il progetto medesimo si riferisce.



Partendo dall'analisi della Relazione Previsionale e Programmatica è possibile leggere le spese previste nel Bilancio di previsione, riclassificate in funzione delle linee programmatiche poste dall'amministrazione e tradotte nei programmi e nei progetti di gestione.

Nel nostro ente le risultanze contabili sono sintetizzate, a seguito della riaggregazione per programmi, nella tabella sottostante. Essa riporta l'intera attività programmata proponendola attraverso i valori contabili.

Si tratta di una differente lettura del Bilancio pluriennale nella quale l'Entrata (composta dall'avanzo più i cinque titoli dell'entrata) e la Spesa (disavanzo più i tre titoli della spesa) sono riclassificati non più secondo la natura, ma in base al tipo di attività a cui sono destinate.

Prima di passare all'analisi dei singoli programmi appare interessante proporre una rilettura del bilancio nel modo seguente:

Entrate destinate a finanziare i programmi dell'Amministrazione	2015	2016	2017
Totale Entrate Fondo pluriennale vincolato	3.178.047,23	1.138.269,17	157.141,86
Avanzo di amministrazione	251.349,29	0,00	0,00
Titolo I	12.811.433,73	12.431.592,26	12.462.671,24
Titolo II	711.111,54	552.432,91	622.432,91
Titolo III	3.034.264,19	1.582.543,02	1.586.499,38
Titolo IV	6.181.518,57	290.784,51	250.000,00
Titolo V	5.100.000,00	0,00	0,00

Spese impiegate nei programmi dell'Amministrazione	2015	2016	2017
Disavanzo d'Amministrazione	118.510,51	118.510,51	118.510,51
Titolo I	15.542.025,79	13.468.687,88	13.570.649,80
Titolo II	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86
Titolo III	6.371.273,16	1.179.369,80	1.182.318,22

Bilancio triennale per programmi	2015	2016	2017
Totale Entrate impiegate nei programmi	31.149.214,04	15.877.111,36	14.960.234,88
Totale Spese impegnate nei programmi	31.149.214,04	15.877.111,36	14.960.234,88
Saldo della programmazione triennale	0,00	0,00	0,00

5.3 L'analisi per programma della spesa triennale

Ciascun programma, in ragione delle esigenze di gestione connesse tanto alle scelte di indirizzo quanto ai vincoli (normativi, tecnici o strutturali), riveste, all'interno del contesto di programmazione, una propria importanza e vede ad esso associati determinati interventi di spesa, che ne misurano l'impatto sia sulla struttura organizzativa dell'ente che sulle entrate che lo finanziano.

L'attenzione dell'amministrazione verso un programma piuttosto che un altro può essere misurata, inizialmente, dalla quantità di risorse assegnate. Si tratta di una prima valutazione che deve, di volta in volta, trovare conferma anche tenendo conto della natura del programma.

Ciascun programma è articolato in progetti che ne evidenziano in modo ancor più analitico le principali attività.

Volendo analizzare le scelte di programmazione operate nel nostro ente, avremo:

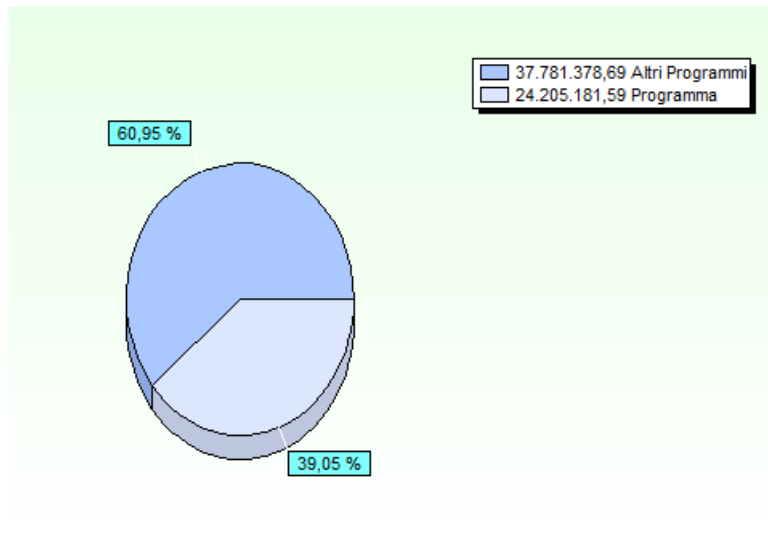
I programmi della Relazione Previsionale e Programmatica	Numero	Risorse 2015/2017	Impegni 2015/2017
AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	1	24.205.181,59	24.205.181,59
POLIZIA LOCALE	3	2.055.906,86	2.055.906,86
ISTRUZIONE PUBBLICA	4	2.568.931,31	2.568.931,31
CULTURA E BENI CULTURALI	5	357.317,63	357.317,63
SPORT E RICREAZIONE	6	208.216,26	208.216,26
TURISMO	7	89.921,20	89.921,20
VIABILITA' E TRASPORTI	8	5.102.702,19	5.102.702,19
GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	9	13.208.814,30	13.208.814,30
SETTORE SOCIALE	10	2.415.084,18	2.415.084,18
SVILUPPO ECONOMICO	11	1.102.249,13	1.102.249,13
Investimenti	13	10.672.235,63	10.672.235,63
Totale della Programmazione		61.986.560,28	61.986.560,28

5.4 Analisi dei singoli programmi

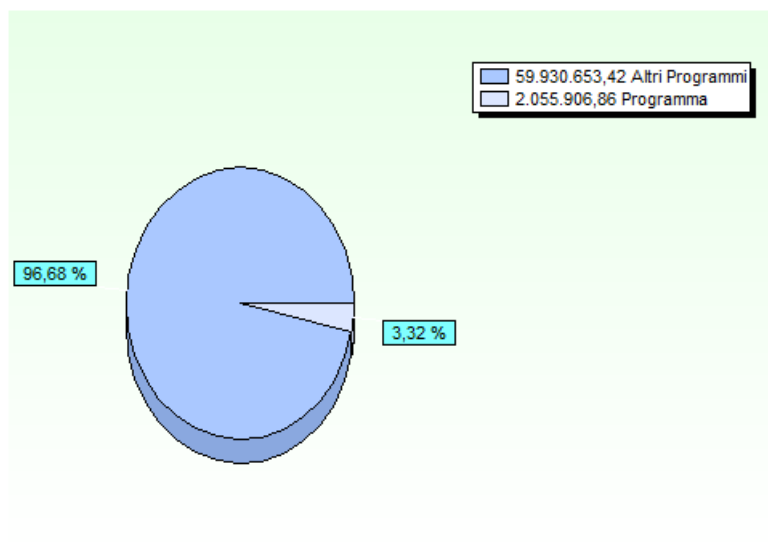
Per concludere l'analisi fin qui svolta, è opportuno presentare in dettaglio l'impatto finanziario di ogni singolo programma sulla gestione nel suo complesso.

A tal fine, nel presente paragrafo, riportiamo la rappresentazione tabellare delle risorse e degli impegni ad esso correlati, nonché la rappresentazione grafica del rapporto tra gli impegni previsti nel programma per il triennio ed il totale della programmazione.

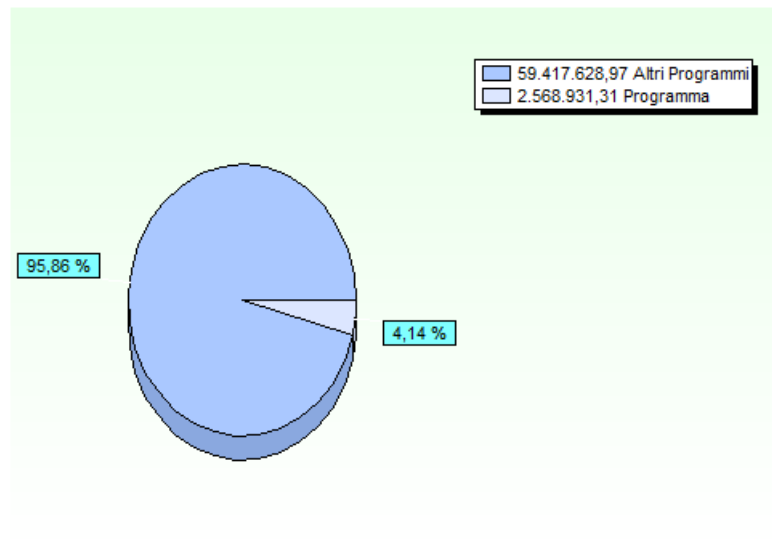
AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	12.649.456,86	5.736.546,59	5.819.178,14	24.205.181,59
Impegni del programma	12.649.456,86	5.736.546,59	5.819.178,14	24.205.181,59



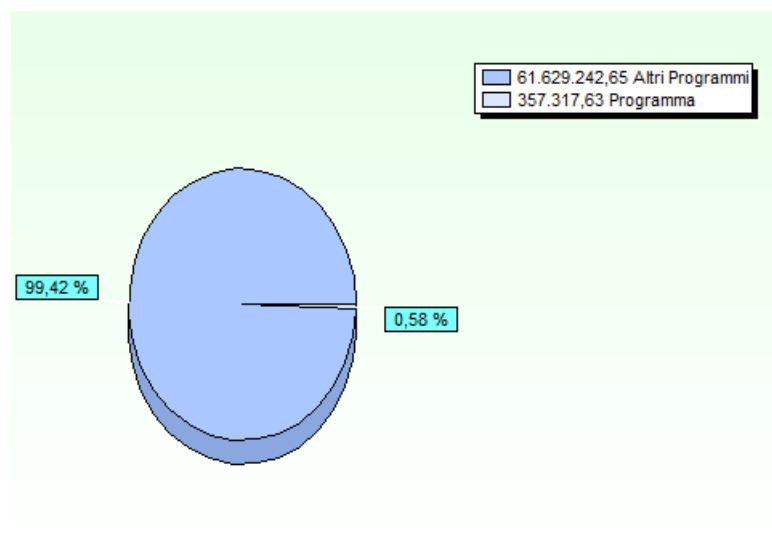
POLIZIA LOCALE	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	687.832,50	683.183,20	684.891,16	2.055.906,86
Impegni del programma	687.832,50	683.183,20	684.891,16	2.055.906,86



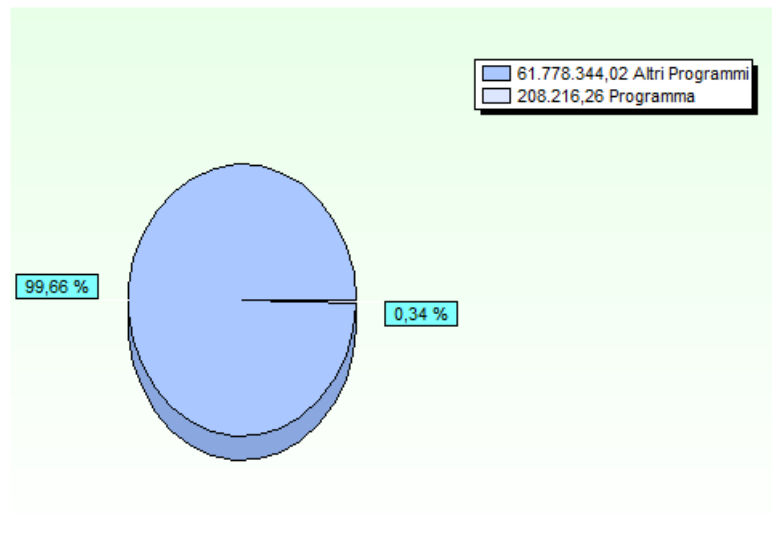
ISTRUZIONE PUBBLICA	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	850.260,02	858.262,81	860.408,48	2.568.931,31
Impegni del programma	850.260,02	858.262,81	860.408,48	2.568.931,31



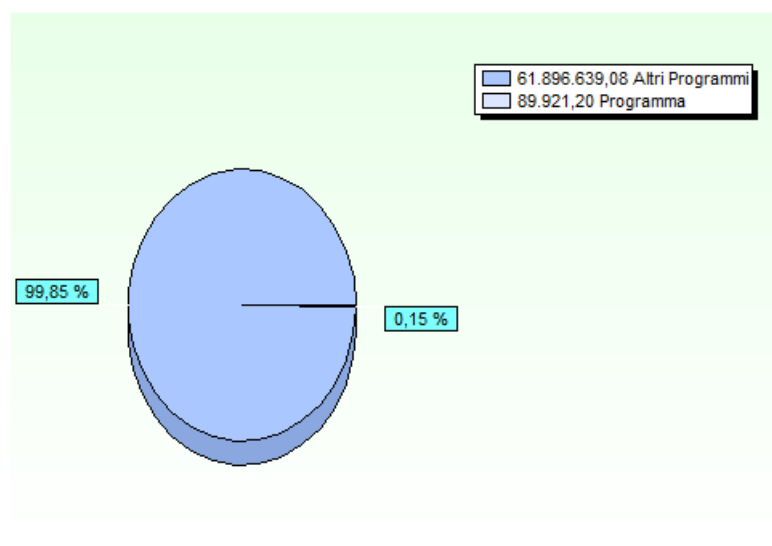
CULTURA E BENI CULTURALI	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	157.330,48	99.868,74	100.118,41	357.317,63
Impegni del programma	157.330,48	99.868,74	100.118,41	357.317,63



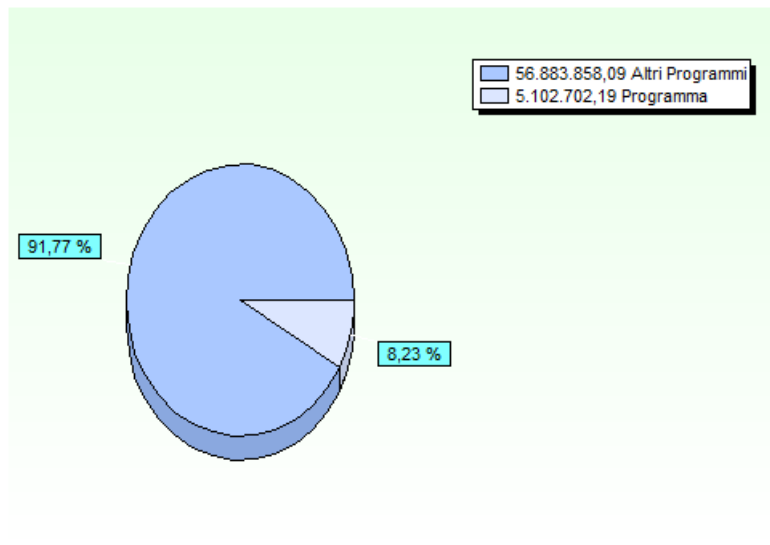
SPORT E RICREAZIONE	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	73.565,70	67.241,23	67.409,33	208.216,26
Impegni del programma	73.565,70	67.241,23	67.409,33	208.216,26



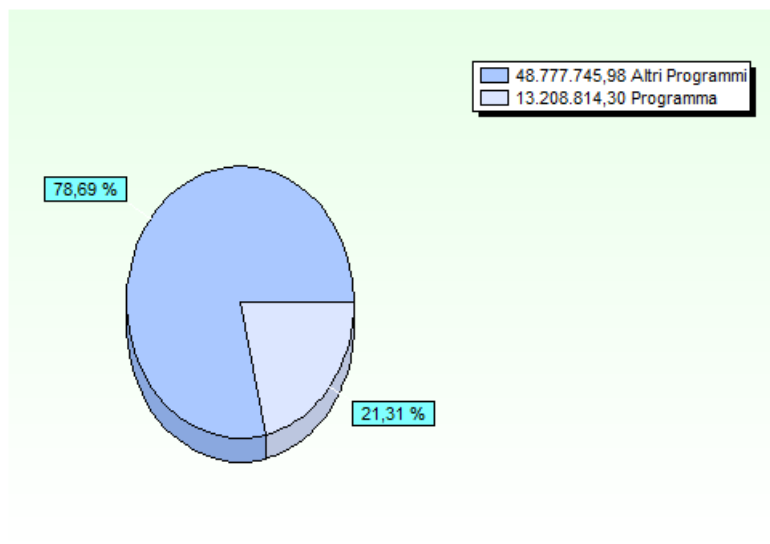
TURISMO	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	42.500,00	23.681,00	23.740,20	89.921,20
Impegni del programma	42.500,00	23.681,00	23.740,20	89.921,20



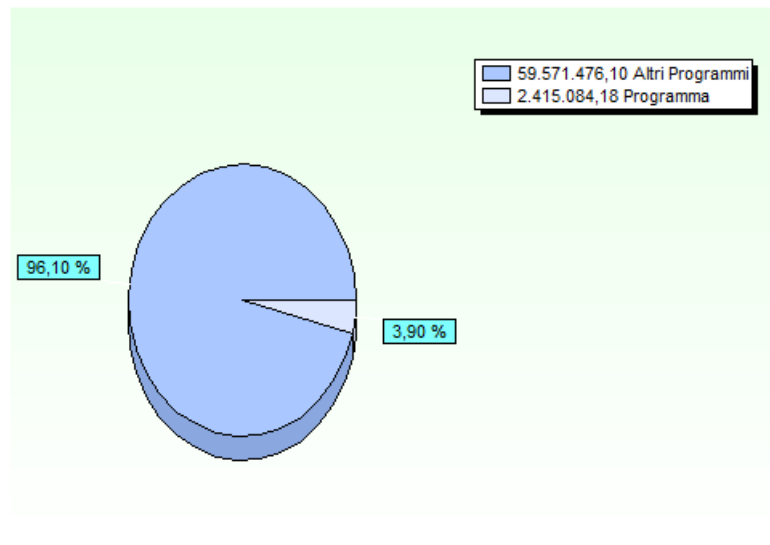
VIABILITA' E TRASPORTI	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	1.791.030,78	1.653.768,49	1.657.902,92	5.102.702,19
Impegni del programma	1.791.030,78	1.653.768,49	1.657.902,92	5.102.702,19



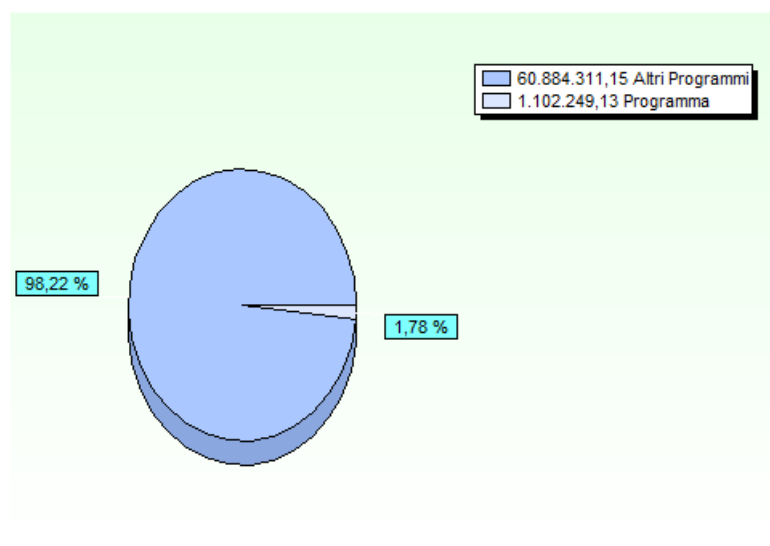
GESTIONE DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	4.397.115,22	4.400.349,10	4.411.349,98	13.208.814,30
Impegni del programma	4.397.115,22	4.400.349,10	4.411.349,98	13.208.814,30



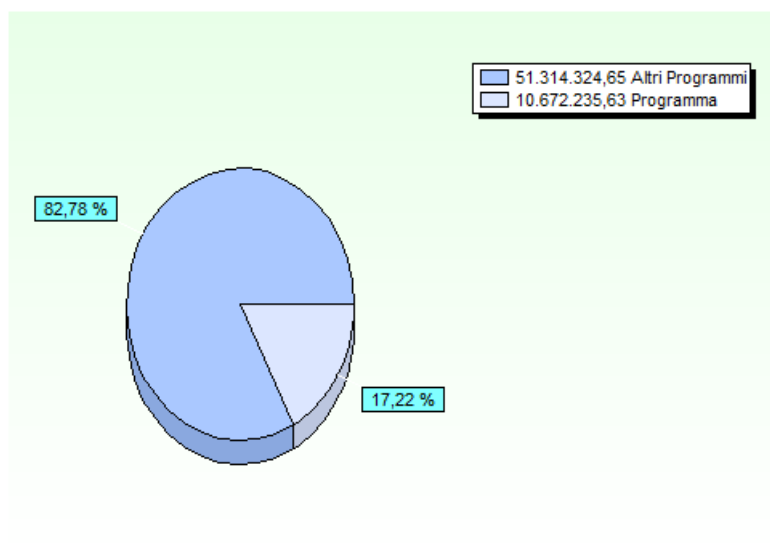
SETTORE SOCIALE	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	800.285,32	806.391,45	808.407,41	2.415.084,18
Impegni del programma	800.285,32	806.391,45	808.407,41	2.415.084,18



SVILUPPO ECONOMICO	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	463.922,07	318.765,07	319.561,99	1.102.249,13
Impegni del programma	463.922,07	318.765,07	319.561,99	1.102.249,13



Investimenti	2015	2016	2017	Totale
Risorse del programma	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86	10.672.235,63
Impegni del programma	9.235.915,09	1.229.053,68	207.266,86	10.672.235,63



Indice

1	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA PROGRAMMAZIONE DEL NOSTRO ENTE	2
1.1	Il Bilancio 2015	2
2	ANALISI DEL CONTESTO NAZIONALE	5
2.1	La Programmazione nell'attuale contesto nazionale	5
2.2	Le principali variabili macroeconomiche: le manovre di finanza pubblica	6
3	L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA NEGLI ENTI LOCALI	9
3.1	Il Fondo Pluriennale Vincolato	9
3.2	Elementi caratterizzanti la programmazione delle Entrate	11
3.2.1	Tributi	11
3.2.2	Altre entrate	14
3.3	Elementi caratterizzanti la programmazione delle Spese	15
3.3.1	Personale e organizzazione	15
3.3.2	Stanzamenti disposti in relazione all'applicazione del D.Lgs. 118/2011	16
3.3.3	Spese per investimenti	16
3.3.4	Nuovi limiti all'indebitamento	16
3.4	Il Patto di stabilità	17
4	L'ANALISI FINANZIARIA DEL NOSTRO ENTE	18
4.1	Analisi dell'andamento triennale delle Entrate	18
4.2	Analisi dell'andamento triennale della spesa	20
4.3	Analisi triennale degli equilibri contabili	21
4.3.1	L'equilibrio triennale del Bilancio corrente	23
4.3.2	L'equilibrio triennale del Bilancio investimenti	24
4.3.3	L'equilibrio triennale del Bilancio movimento fondi	25
4.3.4	L'equilibrio triennale del Bilancio di terzi	25
5	IL BILANCIO TRIENNALE LETTO PER PROGRAMMI	26
5.1	La gestione per obiettivi	26
5.2	I programmi ed i progetti	27
5.3	L'analisi per programma della spesa triennale	30
5.4	Analisi dei singoli programmi	31