

## PREVISIONI NEL BILANCIO ARMONIZZATO

Trovarsi alle prese con le previsioni di Bilancio 2015-2017 porta per la prima volta a scontrarsi con la “rivoluzione” dell’armonizzazione contabile.

Il Comandante di Polizia Municipale non può non farsi carico delle problematiche connesse con la contabilizzazione dei proventi derivanti dall’accertamento e dalla verbalizzazione (nel proseguo *dell’emesso* - che in modo poco elegante ma che rende l’idea per i passaggi successivi potremmo assimilare al fatturato in ambito privatistico) delle violazioni sanzionate pecuniariamente dal Codice della Strada (nel proseguo *proventi da sanzioni CdS*) e dovrà tenere ben presenti alcune novità che andremo di seguito ad analizzare sinteticamente.

### 1. Valenza pluriennale del Bilancio

Il Principio contabile applicato per la programmazione di bilancio, che a differenza dei precedenti principi contabili è legge, prevede una durata almeno triennale degli strumenti di programmazione e prevede la funzione autorizzatoria del Bilancio per tutti gli esercizi cui si riferisce; si parla infatti di Bilancio di Previsione 2015/2017 e non più di Bilancio di Previsione e Bilancio Pluriennale.

In sede di predisposizione del Bilancio è, pertanto, assolutamente necessario tenerne conto. Per le entrate è importante contabilizzare previsioni veritiere e sostenibili per l’intero triennio e per le spese previsioni il più possibili corrette e aderenti alle reali esigenze, questo in quanto il bilancio triennale ha natura autorizzatoria in caso di esercizio provvisorio.

### 2. Il principio della competenza cosiddetta potenziata e l’accertamento al “lordo”

I proventi sanzioni CdS, in quanto entrate extratributarie, sono accertabili al momento della notifica del verbale intendendo come notifica del verbale non la vera e propria notifica formale dello stesso come prevista dal Codice di Procedura Civile ma la potenziale conoscenza, anche informale ma reale, da parte di uno dei soggetti debitori dell’esistenza della violazione e della possibilità di pagare con effetto liberatorio la relativa sanzione pecuniaria come meglio dettagliato al punto 3 .

Scopo dell’armonizzazione è rendere trasparenti tutti i movimenti finanziari della P.A.; per questo motivo anche queste entrate, che in via prudenziale nella maggior parte degli enti fino al 2014 venivano accertate per cassa, devono essere accertate sulla base dell’emesso.

Unica eccezione, in via transitoria, è per i ruoli accertati per cassa ed emessi negli esercizi precedenti all’entrata in vigore di questo principio, per i quali è possibile proseguire in tal modo. (vedi punto 3.3 del principio contabile applicato per la contabilità finanziaria).

Accertare sulla base dell’emesso significa anche cambiare modo di fare le previsioni di Bilancio.

Se ad esempio fino al 2014 trovavo iscritto a Bilancio 700 EURO a fronte di un emesso (presupponendo il pagamento teorico di tutti i verbali emessi a 60 giorni dalla contestazione/notifica) di 1.000 EURO, ora dovrò prevedere 1.000 EURO.

### 3. L'accertamento al "lordo" ... con riferimento a quale degli importi pecuniari previsti?

Solitamente, nel passato, i Comuni che procedevano ad iscrivere i proventi da sanzioni CdS sull'accertato/verbalizzato (o come di dice ora sull'emesso) costituendo poi un Fondo Rischio Crediti lo faceva ipotizzando come importo dell'emesso quello previsto per il pagamento entro 60 giorni dalla contestazione/notificazione.

Attualmente, però, dopo la modifica avvenuta nel 2013 dell'art. 202 del CdS, ove è stata prevista la possibilità di pagare con una riduzione del 30% su tale importo se il pagamento viene effettuato entro 5 giorni la quasi totalità (si valuta che tale forma pagamento sia pari a circa il 90% dei pagamenti effettuati "in modo volontario" a fronte di un accertamento sanzionatorio) dei trasgressori/obbligati in solido paga entro 5 giorni.

A questo punto le soluzioni possono essere tre:

- si "scarica" detta minore entrata direttamente in modo indifferenziato nel FCDE mischiando, però, in modo non troppo lineare e trasparente, debiti che dei soggetti non vogliono/possono pagare con minori entrate dovute ad uno sconto previsto per Legge di chi paga "subito";
- si prevede un autonomo fondo alla Missione 20 "Fondi e Accantonamenti" di congruo importo (quantificato proporzionalmente con riferimento a quanto rilevato nell'ultimo anno), sostanzialmente uno specifico capitolo del FCDE che servirà a "compensare" le minori entrate dovute alla riduzione della sanzione del 30% di coloro che pagano entro 5 giorni dalla contestazione/notifica;
- si inserisce direttamente a bilancio preventivo come somma emessa l'importo dei verbali già ridotto del 30%.

La seconda soluzione sembra quella più lineare e vicina ai nuovi principi contabili.

### 4. Quale data è da tenere come punto di riferimento per individuare la competenza nell'anno di riferimento?

La questione è complessa perché diverse sono le tipologie di situazioni e di atti nelle procedure sanzionatorie; proviamo a fare alcune esemplificazioni:

- **verbali contestati direttamente** al trasgressore ovvero all'obbligato in solido (solitamente al proprietario) - *fare riferimento alla data di accertamento con relativa contestuale contestazione al primo di questi due soggetti;*
- **verbali con fattispecie sanzionatoria non immediatamente a conoscenza del trasgressore/obbligato in solido** (ad esempio verbali conseguenti ad accertamenti fotografici in Autobox o sui semafori - questi atti hanno una loro data di commissione del fatto violazione, una di accertamento da parte dell'organo di Polizia, una di verbalizzazione ed una di notificazione ) fino al momento della loro notifica - *fare riferimento alla data di notifica (si tenga presente che prima di essere notificati tali verbali non sono, nei fatti, esigibili, in quanto il trasgressore/obbligato in solido non li può pagare in quanto neppure sa di avere commesso una violazione e con quale sanzione pecuniaria);*

- **divieti di sosta con rilascio del cosiddetto “preavviso” sotto il tergcristallo CON possibilità di pagare con “effetto liberatorio”** - *fare riferimento alla data di commessa violazione in quanto è da questa che, nei fatti, il debitore può pagare (per rendere un atto esigibile non è indispensabile la sua notifica al debitore, basti pensare che in caso contrario tutte le note/fatture fatte dagli Enti locali per i servizi che eroga sono contabilizzate a fronte dell'emissione di un mero semplice atto senza che questo sia notificato formalmente, ad esempio il trasporto scolastico o i rimborsi pasti dei bimbi che frequentano le strutture scolastiche - discorso diverso è l'attivazione delle procedure esecutive/coattive di recupero del credito), indipendentemente dalla data di eventuale notifica del verbale nel caso di omesso pagamento del “preavviso”;*
- **divieti di sosta con rilascio del cosiddetto “preavviso” sotto il tergcristallo CHE NON PREVEDONO la possibilità di pagare con “effetto liberatorio”** - *fare riferimento alla data di notifica;*

## 5. Il FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità)

È essenziale aver chiaro questa novità soprattutto nella fase di confronto con gli amministratori e con i Ragionieri degli Enti.

Tale aspetto è da tenere ben presente in fase di previsione perché, nella realtà, eventuali entrate ipotizzate per proventi da sanzioni CdS non è detto che rappresentino, nel concreto, delle effettive risorse a disposizione per l'Ente.

In particolare per i proventi da sanzioni CdS che storicamente non vengono incassati nella misura emessa, una entrata ipotizzata (a livello di emesso) deve essere bilanciata in parte spesa dal Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE), un fondo rischi specifico, non concretamente impegnabile per acquisti di beni o servizi, ma da tenere a bilancio come una sorta di spesa già effettuata per una quantità pari a quella che si ritiene sull'ipotizzato emesso di non incassare (facendo riferimento ad una congrua base di dati storici).

In maniera piuttosto semplificata si tratta dei 300 EURO di differenza del nostro esempio precedente.

Quindi:

previsione di entrata da riferirsi all'emesso nell'anno	1000 EURO
previsione di introito effettivo	700 EURO
FCDE	300 EURO.

La normativa vigente prevede che alla quantificazione del FCDE si giunge tramite l'analisi dell'andamento dell'entrata nell'ultimo quinquennio, come specificato al punto 3.3 del principio contabile applicato per la contabilità finanziaria e all'esempio n. 5 in appendice allo stesso.

In sostanza si tratta di calcolare la media fra totale incassato e totale emesso, utilizzando ovviamente dati extra-contabili nel caso in cui le entrate fossero precedentemente accertate per cassa.

Si può procedere al calcolo in tre modi:

- **media semplice** (sia la media fra totale incassato e totale emesso, sia la media dei rapporti annui);

- **rapporto tra la sommatoria degli incassi di ciascun anno ponderati** con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio - rispetto alla sommatoria degli accertamenti di ciascuna anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;
- **media ponderata del rapporto tra incassi e accertamenti** registrato in ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio.

Se ad esempio abbiamo:

- anno 2014 (è l'ultimo anno prima di quello per il quale si redige il bilancio preventivo e pertanto si reputa opportuno non contabilizzarlo in quanto non è ancora completamente definito almeno nell'incassato, con particolare riferimento ai verbali di dicembre)
- anno 2013            emesso 1.200 EURO                            incassato 840 EURO
- anno 2012            emesso 1.400 EURO                            incassato 900 EURO
- anno 2011            emesso 1.100 EURO                            incassato 750 EURO
- anno 2010            emesso 1.500 EURO                            incassato 1.000 EURO
- anno 2009            emesso 1.500 EURO                            incassato 1.050 EURO

avremo:

- **con il primo sistema** il fondo FCDE, ipotizzando per il 2015 un emesso di 1.000 EURO, il sarà di **EURO 321,70**;
- **con il secondo sistema** il fondo FCDE, ipotizzando per il 2015 un emesso di 1.000 EURO, il sarà di **EURO 326,50**;
- **con il terzo sistema** il fondo FCDE, ipotizzando per il 2015 un emesso di 1.000 EURO, il sarà di **EURO 325,20**.

Nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione si ritiene opportuno che iniziando dal 2015 il FCDE sia calcolato con riferimento al differenziale tra importo delle sanzioni dei verbali emessi e quanto incassato relativamente ai soli pagamenti "volontari" da parte dei trasgressori/obbligati in solido, questo nelle varie forme previste (pagamento in misura "ridottissima", cioè con il 30% di riduzione sul pagamento in misura ridotta, pagamento in misura ridotta e pagamento in misura "ordinaria", cioè oltre i 60 giorni, anche su "sollecito informale", ma prima dell'emissione del titolo esecutivo di pagamento), cioè al lordo dei verbali che verranno successivamente contabilizzati, con verifiche, procedure e titoli esecutivi aventi una propria autonomia (solitamente sono dei ruoli esattoriali e/o delle ingiunzioni fiscali - nel proseguo ruoli o titoli esecutivi).

L'emissione dei citati titoli esecutivi comporta, in contemporanea, da un lato:

- la creazione di un nuovo capitolo nella parte entrate che farà riferimento al valore economico dei verbali emessi nel 2015 ma non ancora incassati (si ricorda che detto valore economico è diverso da quello che risultava come non pagato nel capitolo precedentemente citato che faceva riferimento ai pagamenti ridottissimi, ridotti ed ordinari, non tanto perché a detto valore vanno aggiunti "gli interessi" di ritardato pagamento ma in quanto, nei fatti, detto importo raddoppia dopo essere stato "depurato" delle situazioni non esigibili) per i quali sono stati emessi, ad esempio, un

ruolo esattoriale - ovviamente in parallelo si creerà un nuovo FCDE sul titolo esecutivo che è noto ha “caratteristiche proprie sulla sua esigibilità” diverse dai verbali

dall'atro:

- la diminuzione dell'iniziale corrispondente accertamento relativo alle sanzioni con pagamento in misura ordinaria ed il conseguente azzeramento della relativa quota di FCDE.

Per semplicità espositiva partiamo dal presupposto che l'importo delle sanzioni emesse indicato nel bilancio di previsione 2015 sia corrispondente a quanto effettivamente verbalizzato.

- |  |            |
|--|------------|
| - previsione di entrata da riferirsi all'emesso nell'anno 2015 | 1.000 EURO |
| - previsione di introito effettivo                             | 700 EURO   |
| - FCDE   | 300 EURO   |

- |  |            |
|--|------------|
| - consuntivo di entrata da riferirsi all'emesso nell'anno 2015               | 1.000 EURO |
| - incassato realmente  | 750 EURO   |
| - Importo dei verbali non pagati se fossero stati pagati entro il 60° giorno | 250 EURO   |

- l'accertamento iniziale per il 2015 di 1.000 EURO è ridotto a 750 EURO
- il FCDE iniziale di 300 EURO è azzerato in quanto ha, a questo punto, “già svolto” la sua funzione di riequilibrio nel bilancio.

In questo modo “si chiude” la situazione con riferimento al pagamento “volontario” dei verbali emessi e si apre un “nuovo” accertamento da fare relativamente al ruolo sui verbali 2015 che sarà di 460 EURO (così computati: 250 EURO di verbali non pagati meno 30 EURO relativi a inesigibilità varie = 220 EURO che vanno “raddoppiati” portando così la somma a 440 EURO alla quale vanno aggiunti “interessi” per ritardato pagamento pari a 20 EURO, portando così ad una somma complessiva da iscrivere a ruolo di 460 EURO).

FCDE sul ruolo dei verbali emessi nel 2015 sarà di 368 EURO (presupponendo un incasso reale del solo 20% dell'importo di 460 EURO messo a ruolo).

La creazione di un capitolo dedicato a questa particolare tipologia di entrate da titoli esecutivi si ritiene particolarmente opportuna in quegli Enti ove è costituito un Ufficio Recupero Crediti con un proprio Responsabile che ordinariamente non coincide con il Comandante della Polizia Municipale, ancor di più se questo Responsabile sottoscrive le ingiunzioni fiscali.

A margine si precisa che per il solo anno 2015, relativamente agli accertamenti messi a residuo degli anni precedenti, se accertati al lordo e non per cassa, l'Ufficio Finanziario dell'Ente procederà allo storno in entrata delle somme conservate a residuo e messe a ruolo ed al contestuale svincolo dell'avanzo eventualmente applicato al Fondo svalutazione crediti.

## 6. I debitori (trasgressori/obbligati in solido) vanno suddivisi per categorie

Una ulteriore novità da tenere presente in fase di previsione è la suddivisione degli stanziamenti per categoria: le entrate vanno suddivise a seconda dei potenziali debitori, ovvero:

- famiglie,

- imprese
- istituzioni private e sociali.

Qualora in corso d'anno sia necessario fare una variazione tra queste tre categorie è sufficiente un atto di giunta e non c'è l'esigenza di fare un passaggio consiliare.

Concretamente per quanto riguarda i proventi da sanzioni CdS la cosa presenta delle complicazioni, soprattutto nel caso di verbali non contestati direttamente al trasgressore (si pensi a tutti i verbali per divieto di sosta od ai verbali per eccesso di velocità effettuati attraverso Autobox) tenendo presente che i dati dei proprietari dei veicoli contenuti nelle banche dati del PRA e del CED Ex MCTC, relativamente alle persone fisiche (per le società la situazione è diversa) non fanno discriminare se il proprietario è "un privato" o una persona fisica titolare di un'impresa che ha detto veicolo quale cespite nella contabilità dell'azienda.

In sede di prima applicazione si ritiene opportuno:

- inserire come debitore la categoria famiglie per tutti coloro che non possono essere individuati con certezza come imprese o istituzioni private e sociali;
- inserire come debitore la categoria del proprietario del veicolo e non quella del trasgressore.

Sarebbe opportuno che almeno relativamente ai verbali contestati direttamente (solitamente su strada) al trasgressore nello stesso sia indicata la categoria del proprietario del veicolo (cioè del soggetto che riteniamo debitore), ovviamente questo su dichiarazione orale del trasgressore verbalizzata sul momento dall'Agente accertatore..

## 7. La previsione di cassa

Se tutto quanto finora esposto vale per l'intero triennio di riferimento del Bilancio Armonizzato, c'è una peculiarità della riforma contabile che riguarda soltanto il primo anno del bilancio armonizzato triennale (cioè il 2015): la previsione di cassa.

Parlando di cassa non bisogna incorrere nell'errore comune di considerare questa previsione coincidente con la previsione dell'effettivo incasso/introito.

Proseguendo nel nostro esempio precedente, la previsione di cassa per proventi da sanzioni CdS 2015 non necessariamente sarà 700 EURO.

Dei 700 EURO che si prevedono di incassare su verbali emessi nell'anno 2015 non è detto che tutti vengano fisicamente introitati nel 2015 (si pensi a un verbale contestato il 30 dicembre 2015 e pagato il 15 gennaio 2016).

Allo stesso modo ad inizio anno 2015 si incasseranno "normalmente" proventi da sanzioni CdS di verbali emessi nel 2014.

Una corretta previsione di cassa 2015 si otterrà, pertanto, stimando gli incassi effettivi nell'anno solare con i seguenti "correttivi":

**VERBALI 2015 - QUOTA FCDE 2015 - VERBALI 2015 PAGATI NEL 2016 + VERBALI 2014  
PAGATI NEL 2015**

## 8. E durante l'esercizio?

Una volta approvato il Bilancio, continua la fase di gestione.

Aldilà dei momenti istituzionali, quali la Salvaguardia e l'Assestamento anticipati al 31 luglio dalla riforma contabile, la necessità di verificare e controllare gli introiti diventa attività indispensabile durante tutto l'esercizio.

Formalmente tale controllo verrà esercitato tramite atti di accertamento delle entrate da parte del Comandante della Polizia Municipale, redatti secondo la tempistica stabilita all'interno di ciascun ente (indicativamente si ritiene congrua una verifica mensile), salvo richieste "ad hoc" del Responsabile Finanziario.

Di fatto, durante tutta la gestione, si dovrà tener conto dei tre aspetti analizzati in precedenza:

- Emesso
- Introitato
- Cassa.

In particolare sarà necessario ricordare che una eventuale variazione della previsione dell'emesso inciderà, di fatto, anche sull'introitato e sulle previsioni di cassa nonché sul FCDE.

Proseguendo nel nostro esempio: al 31 luglio 2015 si stima che l'emesso 2015 sia in aumento rispetto alle previsioni e possa arrivare a 1500 EURO entro la fine dell'anno.

In questo caso il FCDE (che ipotizziamo stimato al 30% con riferimento ai dati storici), dovrà passare da 300 EURO a 450 EURO, pertanto il maggior introito effettivo sarà non di 500 EURO ma di 350 EURO (per dirla in altro modo la capacità di spesa dell'Ente, essendo il bilancio di un Ente Pubblico in pareggio, può aumentare di 500 EURO ma "solo" di 350 EURO).

Stessa analisi dovrà essere fatta per la cassa: quanto incasserò dei 350 EURO effettivi in più entro il 31/12/2015?

Di conseguenza si aumenterà la cassa dell'importo risultante.

	PREVISIONE	VARIAZIONE	TOTALE
<b>EMESSO</b>	<b>1000</b>	<b>500</b>	<b>1500</b>
<b>INTROITATO</b>	<b>700</b>	<b>350</b>	<b>1050</b>
<b>FCDE</b>	<b>300</b>	<b>150</b>	<b>450</b>
<b>CASSA</b>	<b>600</b>	<b>300</b>	<b>900</b>

Lo stesso ragionamento si applica nel caso di variazioni in diminuzione.

In corso d'esercizio può anche essere variata la quota destinata a FCDE qualora se ne ravvisi la necessità per comprovate esigenze.