



Area 6 - LA FINANZA PUBBLICA

Modulo 1 – Principi di finanza pubblica

Lezione 6.1.1 – Concetti fondamentali in materia di Bilancio

Introduzione

Salve, mi chiamo Mario Collevocchio e mi occupo di...

La più recente normativa in materia di contabilità pubblica ha come punto centrale di riferimento la disciplina del sistema di bilancio, inteso come strumento fondamentale di politica economico-finanziaria. In questo video, pertanto, chiariremo alcuni concetti base per agevolare la conoscenza di questo strumento.

In particolare, tratteremo:

- anno ed esercizio finanziario;
- procedimento di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese;
- differenza tra bilancio di competenza e bilancio di cassa;
- esercizio provvisorio del bilancio;
- significato di residui attivi e passivi.

Non ci resta che cominciare...

Sistema dei bilanci pubblici

Nella PA con il termine “bilancio” s’intende il riferimento al bilancio di previsione, che appartiene al sistema di contabilità finanziaria e che rappresenta lo strumento più importante per le sue funzioni.

La denominazione “bilancio consuntivo”, invece, indica il rendiconto.

Ma esistono altri sistemi contabili che affiancano la contabilità finanziaria, quali:

- il sistema di contabilità patrimoniale;
- e il sistema di contabilità economica.

In particolare, il sistema di contabilità patrimoniale è costituito:

- dagli inventari;
- dalle rilevazioni contabili delle operazioni di gestione e degli eventi che hanno riflessi sul patrimonio;
- e dal conto del patrimonio, che è una componente del rendiconto generale.

Il sistema di contabilità economica, poi, è costituito:

- dal budget iniziale;
- da rilevazioni contabili di costi e ricavi della gestione;
- dal conto economico, che è anch’esso una componente del rendiconto generale.

In questo video, tratteremo il sistema di contabilità finanziaria.

Anno ed esercizio finanziario

L'anno finanziario è il periodo di tempo cui si riferisce la gestione finanziaria.

Nelle Amministrazioni Pubbliche, l'anno finanziario coincide con l'anno solare e decorre dunque dal 1° gennaio al 31 dicembre.

In passato, non è stato sempre così. Prima del 1965, infatti, l'anno finanziario dello Stato decorreva dal 1° luglio al 30 giugno.

Negli USA, invece, il fiscal year decorre dal 1° ottobre al 30 settembre.

Diverso è il concetto di esercizio finanziario, anche se i due termini vengono usati indifferentemente nel linguaggio corrente. Infatti, si definisce esercizio finanziario il complesso delle operazioni di gestione che si effettuano nell'anno finanziario.

Il procedimento di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese

Nelle Amministrazioni Pubbliche, il procedimento di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese si svolge, in generale, attraverso le fasi delle Entrate e le fasi delle Spese.

Cominciamo a vedere la fase delle Entrate.

Fasi delle Entrate

La fase delle Entrate si compone dei seguenti step:

- **Accertamento.** È la fase in cui sorge per l'Amministrazione il diritto a riscuotere l'entrata e rappresenta pertanto un credito (ad es. l'accertamento di un'imposta).
- **Riscossione.** È la fase in cui l'entrata viene incassata dall'Amministrazione attraverso il proprio tesoriere, che è di norma un istituto bancario.
- **Versamento.** È una fase eventuale che si verifica quando l'entrata è riscossa da un soggetto diverso dal tesoriere e successivamente versata entro termini di norma molto brevi al tesoriere (ad es. riscossioni e versamenti da parte dell'economista).

Fasi delle Spese

La fase delle Spese si compone dei seguenti step:

- **Impegno.** È la fase in cui sorge per l'Amministrazione l'obbligo di pagare una somma a terzi attraverso l'adozione di un atto formale (decreto, deliberazione, determina) con riferimento ad un'obbligazione giuridica perfezionata e con l'imputazione della spesa in bilancio (ad es. un acquisto di beni o un contratto, ecc.).
- **Liquidazione.** Consiste nel rendere la spesa pronta per il pagamento attraverso l'esame di regolarità del documento dimostrativo della medesima (ad es. nel caso di acquisto di un bene, la conformità della fornitura all'ordine, l'esame regolarità fiscale, ecc.).
- **Ordinazione al pagamento.** Si ha con l'emissione del titolo di spesa (ordinativo o mandato, ecc.) con il quale si ordina al tesoriere di effettuare il pagamento.
- **Pagamento.** È la fase finale mediante la quale la spesa viene pagata al creditore da parte del tesoriere, normalmente attraverso il sistema di accreditamenti bancari o postali.

Bilancio di competenza e bilancio di cassa

Adesso che abbiamo illustrato la successione delle fasi dell'entrata e della spesa, è più facile comprendere le seguenti definizioni:

- nel **bilancio di competenza** si prevedono le entrate che saranno accertate e le spese che saranno impegnate nel corso degli esercizi cui il bilancio si riferisce;
- nel **bilancio di cassa** si prevedono le entrate che saranno riscosse e le spese che saranno pagate nel corso degli esercizi cui il bilancio si riferisce, sia in conto competenza, che in conto residui.

Stabilire quale dei due sistemi sia il migliore ha impegnato a lungo la dottrina.

Fin dalle origini il bilancio dello Stato è stato sempre un bilancio di competenza. Ma a partire dal 1979 è stato adottato un sistema misto di competenza e di cassa, attualmente in vigore.

Il bilancio di competenza nasce e agisce come strumento di controllo preventivo del Parlamento all'esercizio dell'attività di spesa del Governo, ponendo:

- limiti quantitativi (stanziamenti di bilancio);
- e qualitativi (oggetto degli stanziamenti);

con riferimento alla prima fase (che abbiamo visto è quella dell'Impegno) e, dunque, alla possibilità di assumere obbligazioni verso terzi.

Il bilancio di cassa appartiene invece alla tradizione anglosassone, ma anche delle imprese, ed è utile per conoscere in via preventiva i flussi reali di entrata e di spesa derivanti dalla gestione, in modo da orientare e programmare le relative operazioni (concezione di budget).

Nel nostro ordinamento, **il bilancio di previsione** è dunque uno strumento fondamentale di autorizzazione dell'attività di spesa, che verrebbe costretta ad una gestione provvisoria in caso di una sua mancata approvazione da parte del competente organo di governo.

Infatti, mentre è consentito accertare o riscuotere le entrate anche oltre i limiti di bilancio, gli stanziamenti di spesa costituiscono limiti invalicabili, sia per gli impegni, che per i pagamenti. Esistono, però, istituti di flessibilità, che consentono di modificare le previsioni nel corso dell'esercizio (ad es. prelevamenti dai fondi di riserva, variazioni di bilancio, assestamento, storno di fondi, ecc.).

Esercizio provvisorio

Ma cosa succede, allora, in caso di assenza dell'approvazione del bilancio?

Ebbene, per non bloccare la continuità dell'azione amministrativa, l'articolo 81 della Costituzione prevede l'istituto dell'**esercizio provvisorio**. In questo modo, infatti, si consente al Governo di poter procedere alla gestione delle entrate e delle spese in assenza dell'approvazione del bilancio.

Il ricorso a questo istituto, tuttavia, costituisce un'eccezione ed è perciò sottoposta ad alcuni limiti, quali:

- l'esercizio provvisorio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi;
- inoltre, l'art. 32 della Legge 196/2009 stabilisce che la gestione della spesa, riferita agli impegni e ai pagamenti, è consentita per tanti dodicesimi degli stanziamenti previsti in ciascun capitolo, quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio. Tuttavia, questo limite può essere superato qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o pagamenti frazionati in dodicesimi.

L'istituto dell'esercizio provvisorio è presente in tutte le Amministrazioni Pubbliche ed è disciplinato da leggi e regolamenti sul modello della disciplina costituzionale. Tuttavia, è evidente che l'esercizio

provvisorio è da evitare in quanto relega il bilancio ad una semplice funzione contabile e impedisce il pieno espletarsi della sua funzione di strumento di governo proteso al conseguimento degli obiettivi previsti.

Residui attivi e residui passivi

Per concludere, il sistema del bilancio di competenza, riferendosi alla prima fase del procedimento di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, dà luogo alla chiusura dell'esercizio a talune differenze, quali:

- **Residui attivi** = Entrate accertate e non riscosse, oppure riscosse e non versate entro il termine dell'esercizio. Costituiscono crediti per l'ente.
Facciamo un esempio: IMU accertata 100, riscossa 70 - Residuo attivo = 30
- **Residui passivi** = Spese impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio. Costituiscono debiti per l'ente.
Facciamo un esempio: Impegno 100 per acquisto arredi scolastici, Pagamento 70 per fatture liquidabili. Residuo passivo = 30.
Residui passivi impropri = spese stanziare e non impegnate entro il termine dell'esercizio che si riportano nella gestione residui per legge (costituiscono disponibilità).
- **Economie** = Differenza tra somme stanziare in bilancio e somme impegnate = Spese non impegnate entro il termine dell'esercizio.
- **Massa spendibile** = Somma dei residui passivi esistenti all'inizio dell'esercizio e delle spese di competenza stanziare in bilancio (costituisce la base per le previsioni di cassa).

Conclusioni e Riepilogo

Siamo giunti alla fine di questo video.

Ti ricordo che abbiamo approfondito alcuni concetti fondamentali del Bilancio. In particolare, abbiamo parlato:

- del sistema dei Bilanci pubblici;
- del procedimento di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese;
- del Bilancio di competenza e del Bilancio di cassa;
- dell'esercizio provvisorio.