

Il Bilancio di previsione finanziario

Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione continuiamo lo studio degli strumenti di programmazione di bilancio degli Enti Locali approfondendo l'esame del bilancio di previsione finanziario con riferimento:

- alla sua natura e definizione
- ai termini di presentazione e di approvazione
- agli istituti dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria del bilancio
- alla sua struttura, vale a dire al sistema di classificazione delle entrate e delle spese in bilancio
- ai contenuti delle previsioni in termini di competenza e in termini di cassa

Bene, non ci resta che incominciare.

Il bilancio di previsione finanziario

Rappresenta il documento centrale del processo di programmazione di bilancio.

Nel sistema di contabilità finanziaria degli Enti Locali, il bilancio di previsione assume, così come nello Stato e in altre Amministrazioni Pubbliche, la duplice veste di bilancio di competenza e bilancio di cassa. Se teniamo presenti le fasi dei procedimenti di gestione delle entrate e delle spese illustrate nella precedente lezione, è agevole comprendere la seguente distinzione:

- il bilancio di competenza contiene le previsioni di entrata con riferimento alla fase dell'accertamento e le previsioni di spesa con riferimento alla fase dell'impegno
- il bilancio di cassa contiene le previsioni di entrata con riferimento alla fase del pagamento e le previsioni di spesa con riferimento alla fase del pagamento

In ordine all'orizzonte temporale, le previsioni del bilancio si riferiscono a ciascun anno del primo triennio successivo in termini di competenza, mentre in termini di cassa solo al primo anno. In considerazione della sua importanza come strumento non soltanto contabile, ma di governo della comunità amministrata, l'approvazione del bilancio appartiene al massimo organo dell'Ente e, dunque, nello Stato al Parlamento con legge e negli Enti Locali al Consiglio con

deliberazione. Per questo motivo, che ha radici storiche, il bilancio di previsione svolge una funzione autorizzatoria della gestione. Ciò significa che l'organo esecutivo (il Governo nello Stato, la Giunta nell'Ente Locale) può procedere ad effettuare le spese entro i limiti qualitativi e quantitativi rappresentati dall'oggetto e dall'ammontare di ciascun stanziamento. Ciò significa anche che in mancanza del bilancio non è possibile procedere alla gestione e occorre ricorrere all'istituto dell'esercizio provvisorio, che tratteremo in seguito. Negli Enti Locali lo schema di bilancio è predisposto e deliberato dalla Giunta entro il 15 novembre di ciascun anno in seguito alla definizione del DUP, che ne costituisce il presupposto fondamentale e che va presentato al Consiglio entro il 31 luglio. Lo schema di bilancio è sottoposto all'esame del collegio dei revisori o del revisore unico che è tenuto ad esprimere parere e viene poi trasmesso al Consiglio entro i termini previsti dallo statuto o dal regolamento di contabilità dell'Ente. Il Consiglio provvede all'approvazione del bilancio entro il 31 dicembre o entro altro termine differito con Decreto del Ministro dell'interno. Il differimento avviene purtroppo molto spesso nella prassi, inducendo gli Enti a ricorrere all'esercizio provvisorio del bilancio.

L'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria

L'articolo 163 del TUEL prevede che, nel caso in cui l'approvazione del bilancio non intervenga entro il termine stabilito, gli Enti Locali possano gestire le entrate e le spese con alcune limitazioni in base al principio fondamentale della continuità dell'azione amministrativa. Si manifesta al riguardo la possibilità del ricorso all'esercizio provvisorio o alla gestione provvisoria del bilancio.

Qual è la differenza tra i due istituti? Proviamo a chiarirla.

Si configura l'esercizio provvisorio quando, in mancanza dell'approvazione del bilancio entro il 31 dicembre, il Consiglio ne autorizzi il ricorso, oppure quando, in presenza del differimento del termine di approvazione del bilancio, l'autorizzazione opera in via automatica per legge o per Decreto del Ministro dell'interno.

Si configura la gestione provvisoria nel caso in cui il bilancio non sia stato approvato entro il 31 dicembre e non sia stato autorizzato dal Consiglio l'esercizio provvisorio, oppure quando il bilancio non sia stato approvato entro il termine differito.

In regime di esercizio provvisorio autorizzato per legge, che è poi il caso più frequente, gli Enti Locali possono impegnare mensilmente, per ciascun programma di spesa corrente o per lavori e interventi di somma urgenza, importi non superiori ad un dodicesimo degli stanziamenti di competenza relativi al secondo esercizio del bilancio di previsione deliberato nell'anno precedente al netto degli impegni già assunti e con alcune riduzioni. Non sono soggette a questo vincolo le spese tassativamente regolate dalla legge, le spese non suscettibili di impegno frazionato in dodicesimi e le spese a carattere continuativo necessarie per garantire il mantenimento dei servizi esistenti.

Facciamo un esempio: il bilancio 2021 – 2022 - 2023 non è stato approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre 2020, ma con Decreto del Ministro dell'interno il termine è stato differito al 31 marzo 2021. Siamo nel mese di febbraio 2021 e l'Ente deve provvedere ad effettuare spese per l'arredo di una scuola materna da imputare al Programma 01- Istruzione prescolastica della Missione 04- Istruzione e diritto allo studio. Nell'ultimo bilancio deliberato, relativo al triennio 2020-2021-2022, il programma suddetto presenta lo stanziamento di competenza di 150.000 euro con riferimento all'anno 2021 e risulta che sono già state impegnate spese nell'anno precedente per 30.000 euro. Il limite massimo per poter assumere impegni a tale titolo nel mese di febbraio 2021 è di 10.000 euro.

In regime di gestione provvisoria si prendono a riferimento, come nel caso precedente, gli stanziamenti previsti per l'anno in corso nell'ultimo bilancio approvato, ma l'Ente può assumere impegni solo per obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, per quelle tassativamente regolate dalle leggi e per quelle necessarie ad evitare danni patrimoniali certi e gravi all'Ente.

Per quanto riguarda i pagamenti, i limiti sono uguali in entrambi i regimi. Gli Enti possono effettuare pagamenti entro i limiti determinati dalla somma dei residui al 31 dicembre dell'anno precedente e degli impegni assunti negli stanziamenti di competenza con le limitazioni indicate. È possibile comunque effettuare pagamenti delle spese per il personale, dei residui passivi, delle rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse e delle spese necessarie ad evitare danni all'Amministrazione.

La struttura del bilancio

Nell'esame della struttura del bilancio di previsione finanziario, occorre distinguere in via preliminare due versioni del documento:

1. il bilancio sottoposto all'approvazione del Consiglio, inteso come strumento di decisione, che presenta una struttura più aggregata delle voci di entrata e di spesa
2. il bilancio inteso come strumento di gestione e di rendicontazione, definito dalla Giunta, che presenta una struttura più analitica in quanto sviluppa le voci di entrata e di spesa in ulteriori classificazioni. Questa versione costituisce il Piano esecutivo di gestione (PEG) che vedremo in seguito

Il bilancio si compone di due parti relative rispettivamente alle entrate e alle spese e di una serie di riepiloghi e quadri riassuntivi. La struttura segue uno schema obbligatorio e uniforme introdotto dalla normativa sull'armonizzazione dei sistemi di bilancio che, con riferimento alla spesa, trova puntuale riscontro nel bilancio dello Stato, delle Regioni e in molte Amministrazioni Pubbliche. Essa è analiticamente illustrata nell'Allegato 9 al Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 cui rinvia l'articolo 165 del TUEL.

La classificazione delle spese

La classificazione fondamentale delle spese è in missioni e programmi.

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dagli Enti Locali utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Nel bilancio degli Enti Locali, le missioni sono 20 e i programmi 95.

Essi sono già stabiliti nelle denominazioni e nei contenuti in un elenco tassativo previsto dalla legge (Allegato 14 al Decreto Legislativo 18/2011). Nell'ambito dei programmi, che costituiscono le unità di voto da parte del Consiglio, le spese sono classificate in:

- titoli, secondo la loro destinazione economica
- macroaggregati, secondo la loro destinazione più specifica

- capitoli , ed eventuali articoli, in relazione all’oggetto

La classificazione della spesa in macroaggregati e in capitoli è prevista ai fini della gestione e della rendicontazione. Si rinvia pertanto nel PEG.

Fondamentale è la distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale o d’investimento, che riguarda tutte le Amministrazioni Pubbliche e che costituiscono i titoli I e II della spesa nel bilancio degli Enti Locali.

Le prime (spese correnti) sono quelle destinate al mantenimento e al funzionamento dell’Ente nell’esercizio delle proprie funzioni: comprende le spese per il personale, per gli acquisti di beni e servizi, per imposte e tributi, per trasferimenti correnti a terzi, per interessi passivi.

Le spese in conto capitale o d’investimento sono quelle destinate alla realizzazione delle infrastrutture e di opere pubbliche, all’acquisto di beni immobili e beni mobili durevoli, a trasferimenti a terzi per finalità d’investimento. Esse comprendono anche le spese per investimenti finanziari, quali l’acquisto di titoli, le partecipazioni a società o a imprese, la concessione di crediti.

La classificazione delle entrate

Nel bilancio degli Enti Locali le entrate si classificano in:

- titoli, secondo la fonte di provenienza
- tipologie, secondo la natura
- categorie, secondo la specificazione della loro natura
- capitoli, ed eventuali articoli, secondo l’oggetto

La classificazione delle entrate in categorie e in capitoli è prevista ai fini della gestione e della rendicontazione. Si rinvia pertanto nel PEG.

La classificazione in titoli delle entrate e delle spese nel bilancio è la seguente:

- **Entrate (8 titoli)**
 - Titolo I – Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa
 - Titolo II – Trasferimenti correnti
 - Titolo III – Entrate extratributarie
 - Titolo IV – Entrate in conto capitale
 - Titolo V – Entrate da riduzione di attività finanziarie
 - Titolo VI – Accensione di prestiti
 - Titolo VII – Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere
 - Titolo IX – Entrate per conto di terzi e partite di giro

Le entrate dei primi tre titoli costituiscono le entrate correnti.

Le entrate dei primi cinque titoli costituiscono le entrate finali.

- **Spese (6 titoli)**
 - Titolo I – Spese correnti
 - Titolo II – Spese in conto capitale
 - Titolo III – Spese per incremento attività finanziarie

 - Titolo IV – Spese per rimborso di prestiti
 - Titolo V – Chiusura e anticipazione da istituto tesoriere/cassiere
 - Titolo VII – Spese per conto di terzi e partite di giro

Le spese dei primi due titoli costituiscono le spese finali.

I contenuti delle previsioni

In base al principio contabile generale della competenza finanziaria, di cui abbiamo parlato nella prima video lezione, il bilancio di previsione degli Enti Locali è, come nello Stato e in altre Amministrazioni Pubbliche, un bilancio misto di competenza e di cassa. Esso contiene, pertanto, due serie di previsioni:

- l'una relativa alle entrate che si prevede di accertare e alle spese che si prevede di impegnare nel corso dell'esercizio cui il bilancio si riferisce (previsioni di competenza)
- l'altra relativa alle entrate che si prevede di riscuotere e alle spese che si prevede di pagare nel medesimo esercizio, sia in conto residui, che in conto competenza (bilancio di cassa)

In particolare, il bilancio degli Enti Locali indica, per ciascun unità di voto, i seguenti dati che formano specifico oggetto di approvazione del Consiglio:

- l'ammontare degli accertamenti e degli impegni che si prevede di imputare in ciascuno degli esercizi del triennio cui il bilancio si riferisce
- l'ammontare delle entrate che si prevede di riscuotere o delle spese di cui si autorizza il pagamento nel primo esercizio considerato nel bilancio, senza distinzioni fra riscossioni e pagamenti in conto competenza e in conto residui

Prima di procedere all'iscrizione dell'entrata e della spesa, occorre premettere alcune partite. Con riguardo all'entrata, sono iscritti:

- gli importi relativi al fondo pluriennale vincolato di parte corrente e al fondo pluriennale vincolato in conto capitale
- con riferimento alle previsioni di competenza concernenti il primo esercizio, gli importi relativi all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente cui il bilancio si riferisce

- con riferimento alle previsioni di cassa concernenti il primo esercizio, l'importo del fondo di cassa presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente

Con riguardo alla spesa, è iscritto l'importo del disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente cui il bilancio si riferisce, che può essere tuttavia iscritto anche nella spesa degli esercizi successivi.

Vedremo in sede di esame del rendiconto della gestione quali sono i risultati finali della gestione finanziaria in termini di avanzo o disavanzo di amministrazione. Cercheremo invece di illustrare ora in che consiste il fondo pluriennale vincolato.

Il Fondo pluriennale vincolato

Si tratta di una novità della normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili conseguente all'introduzione del principio dell'impegno potenziato (o rafforzato). In base a questo principio, la spesa impegnata in presenza dei requisiti previsti dalla legge (artt. 179 e seg. TUEL) deve essere imputata all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Allo stesso modo si procede con l'accertamento dell'entrata che va imputata all'esercizio in cui essa è esigibile.

In sostanza, il principio applicato alla spesa fa riferimento a tre momenti:

1. la nascita dell'obbligazione a seguito della quale l'impegno della spesa è registrato nelle scritture contabili
2. la scadenza dell'obbligazione con riferimento al momento della sua esigibilità
3. l'estinzione dell'obbligazione (pagamento), in relazione alla quale la spesa è registrata in termini di cassa

Facciamo un facile esempio

L'Ente stipula nell'anno X un contratto di acquisto di uno spazzaneve con pagamento in 24 rate mensili a decorrere dall'anno X+1. Provvederà nell'esercizio X a registrare l'impegno della spesa, in presenza di tutti i requisiti previsti dalla legge, e a imputare la spesa stessa ai pertinenti capitoli del bilancio triennale afferenti agli esercizi X+1 e X+2 in relazione alle rispettive quote. Ma in questo modo alla fine dell'esercizio X l'impegno registrato dà luogo ad una disponibilità che va accantonata in un fondo da destinare negli anni successivi alla copertura degli impegni in essi imputata.

Sorge così il "fondo pluriennale vincolato" (FPV) che rappresenta contabilmente la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi, costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno. Per questo motivo il FPV, distinto nelle due componenti di parte corrente e di parte in conto capitale, va iscritto in bilancio prima di tutte le entrate e gli stanziamenti di competenza relativi alla spesa devono indicare:

- la quota che è già stata impegnata negli esercizi precedenti con imputazione all'esercizio cui si riferisce il bilancio
- la quota di competenza costituita dal fondo pluriennale vincolato, destinata alla copertura degli impegni che sono stati assunti negli esercizi precedenti

È evidente come la recente introduzione di questo istituto abbia notevolmente contribuito a rendere più veritiere le imputazioni di bilancio e a ridurre i residui attivi e passivi che si formano alla fine dell'esercizio soprattutto con riferimento alle spese d'investimento.

Criteri di previsione

Un'ultima notazione riguarda le modalità di formulare le previsioni di bilancio che possono seguire il metodo incrementale o il metodo programmatico. Nel primo caso, che costituisce una prassi largamente seguita, si assume come riferimento l'andamento storico dell'entrata e della spesa negli anni precedenti e si proietta tale andamento nei prossimi esercizi con una tendenza all'aumento. Nel secondo caso, le previsioni assumono come riferimento gli obiettivi da raggiungere e i programmi necessari per realizzarli, quantificando la relativa spesa in relazione alle procedure, ai tempi e alla fattibilità. Si tratta del metodo programmatico previsto dalla normativa di riforma della contabilità pubblica che, pur essendo congeniale al sistema della programmazione di bilancio, stenta nella realtà ad affermarsi.

Conclusioni

Bene, si conclude qui questa lezione particolarmente impegnativa in cui abbiamo approfondito l'esame del bilancio di previsione finanziario degli Enti Locali in tutti i suoi aspetti, facendo particolare riferimento:

- alla sua natura autorizzatoria della gestione
- ai termini di presentazione e di approvazione
- agli istituti dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria
- alla struttura e ai contenuti delle previsioni
- all'istituto del Fondo pluriennale vincolato
- ai criteri di previsione

Ringrazio tutti per l'attenzione.