

IL BILANCIO DI PREVISIONE E LA VERIFICA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Relatore
Dott. Francesco Cuzzola

Corso di formazione

Argomento: Il bilancio di previsione e la verifica degli equilibri

Data sessione: 06/08/2024



INTRODUZIONE

La gestione del bilancio dell'Ente Locale, ma più in generale della programmazione, comporta la necessità della continua verifica di tutti gli equilibri, alcuni anche collegati tra loro, che garantiscono il corretto e sano governo dell'amministrazione.

Chi pensa che l'equilibrio sia uno solo non tiene in considerazione tutti gli aspetti della vita economico-finanziaria dell'ente e la complessità sistemica che deve essere costantemente monitorata.

Disposizioni normative

NORME DI INTERESSE DEL TUEL

Art. 165 Struttura del bilancio

Il BPF è composto da due parti, relative rispettivamente all'entrata e alla spesa ed è redatto secondo lo schema previsto dall'allegato 9 del D Lgs 118 2011 e successive modificazioni.

Le **previsioni di entrata** del bilancio di previsione sono classificate secondo le modalità indicate all'art 15 del D Lgs 118 2011 in

- a. titoli, definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate
- b. tipologie, definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza.

Le **previsioni di spesa** del bilancio di previsione sono classificate secondo le modalità indicate all'art 14 del D Lgs 118 2011 in

- a. Missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dagli enti locali, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate
- b. Programmi, che rappresentano gli aggregati omogenei di Attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni

I programmi sono ripartiti in titoli e sono raccordati alla relativa codificazione COFOG di secondo livello (secondo le corrispondenze individuate nel glossario, di cui al comma 3

BILANCIO DI PREVISIONE FINANZIARIO

Il Bilancio di Previsione Finanziario è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nei Documenti di programmazione dell'ente, attraverso il quale gli organi di governo di un ente, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e programmazione, definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto del documento di programmazione

Il **BPF** svolge le seguenti finalità:

- **Politico amministrative:** consente esercizio delle prerogative di indirizzo
- **Programmazione finanziaria:** descrive le informazioni finanziarie necessarie a sostenere le P.A. nel processo di programmazione politica
- **Destinazione delle risorse:** a preventivo attraverso la funzione autorizzatoria
- **Verifica degli equilibri finanziari:** in particolare della copertura delle spese di funzionamento e di investimento programmate.
- **Informative:** forniscono informazioni utili agli stakeholders

Finalità del BPF

La classificazione delle spese in missioni, programmi, macroaggregati, capitoli ed eventualmente, in articoli, prevista dagli articoli 12 13 e 14 del D Lgs 118 2011 è posta in relazione ai livelli di governo cui è attribuita la responsabilità della distribuzione delle risorse.

La funzione politico amministrativa di indirizzo e controllo è svolta dal Consiglio, che la esercita attraverso l'approvazione del bilancio autorizzatorio per missioni e programmi e titoli che ripartisce le risorse disponibili tra le funzioni e i programmi.

Il contenuto Art. 172 del TUEL

Il bilancio comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto, secondo gli schemi previsti dall'allegato 9 del D Lgs 118 2011 i relativi riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri di bilancio, e i seguenti allegati

- Il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione
- Il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato;
- Il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- Il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento
- Il prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione;

- Il prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle funzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione
- Il rendiconto di gestione e il bilancio consolidato deliberati relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio di previsione, se non integralmente pubblicati nel sito internet dell'ente locale
- Le risultanze dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni di comuni e dei soggetti considerate nel gruppo "amministrazione pubblica" di cui al principio applicato del bilancio consolidato allegato al decreto legislativo 23 giugno 2011 n 118 e successive modificazioni e integrazioni, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce Se tali documenti contabili sono integralmente pubblicati nei siti internet degli enti, ne è allegato l'elenco con l'indicazione dei relativi siti web istituzionali
- la deliberazione, da adottarsi annualmente prima dell'approvazione del bilancio, con la quale i comuni verificano la quantità e qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive E terziarie ai sensi delle leggi 18 aprile 1962 n 167 22 ottobre 1971 n 865 e 5 agosto 1978 n 457 che potranno essere ceduti in proprietà od in diritto di superficie con la stessa deliberazione i comuni stabiliscono il prezzo di cessione per ciascun tipo di area o di fabbricato
- Le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni, le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali, nonché, per i servizi a domanda individuale, i tassi di copertura in percentuale del costo di gestione dei servizi stessi

- La tabella relativa ai parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale prevista dalle disposizioni vigenti in materia
- Il prospetto della concordanza tra bilancio di previsione e obiettivo programmatico del patto di stabilità interno
- La nota integrativa
- La relazione del collegio dei revisori dei conti che riporta il parere dell'organo di revisione sul bilancio

Il **Bilancio di Previsione** deve contenere inoltre il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato

Il Fondo Pluriennale vincolato è un saldo finanziario costituito da entrate già accertate e destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate ma esigibili in esercizi successivi, ed è destinato a garantire la copertura degli impegni imputati agli esercizi successivi. Che nasce dall'esigenza di dare attuazione al principio n 16.

GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

IL PRINCIPIO CONTABILE

Allegato 1) al D. Lgs. 118/2011

15. Principio dell'equilibrio di bilancio

Le norme di contabilità pubblica pongono come vincolo del bilancio di previsione l'equilibrio di bilancio.

L'osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa.

Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione.

L'equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

Nel sistema di bilancio di un'amministrazione pubblica, gli equilibri stabiliti in bilancio devono essere rispettati considerando non solo la fase di previsione, ma anche la fase di rendicontazione come prima forma del controllo interno, concernente tutti i flussi finanziari generati dalla produzione, diretta o indiretta e quindi effettuata anche attraverso le altre forme di gestione dei servizi erogati e di altre attività svolte.

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO NELL'ORDINAMENTO

Il percorso logico del TUEL:

- Art. 149: *Principi generali in materia di finanza propria e derivata;*
- Art. 150: *Principi in materia di ordinamento finanziario e contabile;*
- Art. 151: *Principi generali*

comma 1. Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione

comma 4. Il sistema contabile degli enti locali garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale

Art. 153 del TUEL, comma 4:

Il responsabile del servizio finanziario, di ragioneria o qualificazione corrispondente, è preposto alla verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio di previsione ed alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica.

Il responsabile dell'ufficio finanziario ha la responsabilità della predisposizione della delibera che dà atto del permanere degli equilibri

Art. 193 del TUEL

2. Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:

- a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;
- b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194;
- c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.

La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo

LA VERIFICA DEGLI EQUILIBRI

SIAMO SEMPRE DENTRO IL 193

3. Ai fini del comma 2, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 194, comma 2, possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2.

4. La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo.

Impossibilità del ripristino degli equilibri secondo gli strumenti ordinari

Il responsabile del servizio finanziario deve segnalare tale circostanza alla Giunta e al Consiglio e proporre, alternativamente, il ricorso ai seguenti strumenti di *recovery*:

- a) Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex artt. 243-bis e ss. del TUEL, «se sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli [articoli 193 e 194](#) non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate»
- b) Dissesto finanziario ex artt. 244 e ss. del TUEL «se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste.

VERIFICA DELL'EQUILIBRIO - SISTEMA DI BILANCIO - PROGRAMMAZIONE

Ma cosa significa?

COSTANTE MONITORAGGIO DELL'EQUILIBRIO IN OGNI
FASE.

PARERE DI REGOLARITA' CONTABILE

O

VISTO DI COPERTURA FINANZIARIA

ADEMPIMENTI NORMATIVI E OPERATIVI NELLA GESTIONE ANNUALE

IL SISTEMA DEGLI EQUILIBRI

In considerazione della rilevanza del sistema di bilancio, anche tutti gli equilibri che gli enti locali devono garantire assumono un chiaro significato sistemico.

- Pareggio di bilancio in sede di previsione;
- Pareggio di bilancio in sede di variazioni;
- Equilibrio finanziario di parte corrente;
- Equilibrio finanziario di parte capitale;
- I servizi conto terzi e le partite di giro;
- La cassa;
- L'avanzo di amministrazione.

Quali verifiche di bilancio per gli equilibri?

- Equilibrio economico;
- Equilibrio patrimoniale;
- Equilibrio nel bilancio consolidato.

IL PAREGGIO DI BILANCIO IN SEDE DI PREVISIONE

L'art. 162, comma 6, del TUEL dispone che il bilancio di previsione debba essere deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprendendo sia l'eventuale applicazione dell'avanzo di amministrazione, sia l'eventuale recupero del disavanzo di amministrazione.

Ovvero: il totale degli stanziamenti di competenza per l'entrata deve pareggiare il totale degli stanziamenti di competenza della spesa.

IL PAREGGIO DI BILANCIO IN SEDE DI VARIAZIONI

L'art. 193, comma 1, del TUEL, dispone che il pareggio di bilancio, debba essere rispettato anche nelle variazioni di bilancio.

**Attenzione alle attestazioni e alle verifiche...
cosa significa equilibrio?**

EQUILIBRIO FINANZIARIO DI PARTE CORRENTE

Art. 162, comma 6 del TUEL e tabella dimostrativa del prospetto degli equilibri di bilancio (allegato 9 al D. Lgs. 118/2011):

Le previsioni di competenza relative alle spese correnti, sommate alle previsioni di competenza relativa ai trasferimenti in conto capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale di ammortamento dei mutui, con esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata ai contributi destinati al rimborso di prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento.

Quindi?

Entrate correnti + avanzo di amm.ne applicato alla parte corrente finanziano spesa corrente e rimborso rate mutui.

Eccezione:

- entrate non aventi carattere ricorrente;
- Permessi di costruire
- **Attenzione al controllo sugli organismi esterni (art. 147 *quinquies* del TUEL)**

ULTERIORI EQUILIBRI

- Equilibrio finanziario di parte capitale;
- I servizi conto terzi e le partite di giro;
- Equilibrio del FPV;
- Equilibrio nella gestione dei residui.

EQUILIBRIO NELL'APPLICAZIONE DELL'AVANZO

Una fonte importate per finanziare le spese dell'ente locale è senza dubbio rappresentata dall'avanzo di amministrazione. L'avanzo di amministrazione è il risultato contabile positivo accertato, ai sensi dell'art. 186 del TUEL, in sede di approvazione consiliare del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso.

	FONDO DI CASSA AL 31/12/T
+	RESIDUI ATTIVI AL 31/12/T
-	RESIDUI PASSIVI AL 31/12/T
-	U.FPV AL 31/12/T
=	AVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/T

LA COMPOSIZIONE DELL'AVANZO

Come indicato dall'art. 187 del TUEL, l'avanzo di amministrazione è distinto in:

- Fondi vincolati;
- Fondi accantonati;
- Fondi destinati agli investimenti;
- Fondi liberi.

EQUILIBRIO DI BILANCIO

Non abbiamo ancora affrontato gli aspetti relativi alle verifiche degli equilibri di cassa e alle più generali verifiche per gli equilibri. Lo faremo nell'ultima parte della nostra lezione.

Intanto sotto il profilo degli adempimenti è necessario puntualizzare alcuni aspetti di fondamentale importanza.

EQUILIBRIO DI BILANCIO - Adempimenti

L'Ente Locale, in particolare il responsabile del servizio finanziario, in ogni fase che attiene al ciclo di bilancio, deve verificare in ogni momento il rispetto degli equilibri.

L'Equilibrio di bilancio, quindi, non deve essere visto solo ed esclusivamente al fine della delibera sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio, ma deve diventare una costante.

Come?

- Regolamento sui controlli interni;
- Regolamento di contabilità



IL MONITORAGGIO DELL'EQUILIBRIO: COMPETENZA, RESIDUI E GESTIONE DELLA CASSA

VERIFICHE DI BILANCIO PER GLI EQUILIBRI

L'art. 193 del TUEL (e lo ripetiamo) prevede che tutti gli equilibri debbano essere mantenuti sia in sede di previsione, che in sede di gestione, nonché in sede di rendicontazione.

Tuttavia, le norme e i principi contabili richiedono dei formali momenti di verifica della permanenza degli equilibri.

In generale, i momenti indicati dal legislatore per le formali verifiche sono:

- La delibera formale sulla salvaguardia degli equilibri il 31 luglio;
- L'assestamento generale di bilancio entro il 31 luglio (art. 175 comma 8 del TUEL)
- Il riaccertamento ordinario dei residui prima del loro inserimento nel rendiconto (art. 228 comma 3 del TUEL e art. 3 comma 4 del D. Lgs. 118/2011).

La prassi e la Giurisprudenza, invece, vanno oltre le disposizioni normative. Posto l'importanza del *costante monitoraggio degli equilibri*, **esistono comunque altri momenti, oltre a quelli disposti dalle norme ordinamentali, indicati soprattutto nei principi contabili.**

COSTANTE MONITORAGGIO DELL'EQUILIBRIO

- Le verifiche degli equilibri per il finanziamento degli investimenti;
- La verifica dell'equilibrio di parte corrente
- Le verifiche sulla congruità del FCDE
- Le verifiche di congruità degli altri accantonamenti
- Il parere di regolarità contabile

Le verifiche degli equilibri per il finanziamento degli investimenti

Come richiesto dal principio generale n. 16 e dal paragrafo 5.3.10 dell'allegato 4/2 al d. lgs. 118/2011, *almeno in sede di salvaguardia e assestamento* , devono essere deliberate:

- La verifica del saldo positivo di parte corrente (margine corrente positivo)
- La verifica degli accertamenti delle entrate;
- La verifica della coerenza della riduzione degli impegni di spesa, programmata e che può essere destinata al finanziamento degli investimenti;
- La verifica del rispetto degli equilibri di competenza per ciascuna annualità;
- **Attenzione:** la verifica delle possibili variazioni al cronoprogramma di spesa **PERCHE'?**

Le verifiche dell'equilibrio di parte corrente

Lo stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese possono determinare, in qualsiasi momento, rigidità strutturali.

Il responsabile del servizio finanziario (art. 153 del TUEL) è chiamato a una costante verifica, soprattutto in ragione degli impegni di spesa che gli vengono sottoposti e sui quali deve attestare la copertura finanziaria.

Ma cosa significa attestazione di copertura finanziaria e/o parere di regolarità contabile?

Le verifiche del fondo crediti di dubbia esigibilità

La disciplina del fondo crediti di dubbia esigibilità è contenuta nell'art. 167 del TUEL e nei principi contabili.

Cosa è il FCDE e perché è stato introdotto?

La natura di detto fondo, quindi, obbliga l'Ente a una sua costante verifica di congruità:

- Per evitare situazioni di criticità;
- Per consentire di liberare risorse sugli equilibri (soprattutto) di parte corrente.

Grazie per l'attenzione
Dott. Francesco Cuzzola