

IL COMUNE

Governo e amministrazione
della comunità e del territorio

Manuale per consiglieri
e assessori comunali

Dispensa n. 4

4. Gli atti di pianificazione e gestione finanziaria

- **Gli atti di programmazione finanziaria: dal bilancio di previsione al conto consuntivo.**
- **La gestione delle risorse finanziarie.**
- **Il controllo di gestione nel comune**
- **La specificità dei piccoli comuni**

L'ASSETTO FINANZIARIO E CONTABILE

Introduzione

L'art. 114 della Costituzione stabilisce che le Province, le Città metropolitane ed i Comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla stessa Costituzione.

Il testo dell'art. 119 della Costituzione, ancora, riconosce agli stessi enti:

- l'autonomia finanziaria di entrate e di spesa;
- la potestà di stabilire e applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In attesa che il nuovo dettato costituzionale trovi piena attuazione, la normativa di riferimento è tuttora costituita dal d.lgs. 267/2000 e, per i singoli enti, **dal regolamento di contabilità**.

Lo strumento fondamentale per la programmazione e la gestione finanziaria è il bilancio di previsione ed i relativi allegati.

Le entrate (art. 149, comma 4, TU) possono essere ricondotte a due tipologie generali:

- le **"entrate proprie"** fra le quali si collocano i tributi, i diritti, le partecipazioni dei servizi e le entrate patrimoniali in genere
- e le **"entrate derivate"**, costituite da contributi e trasferimenti dello Stato, della Regione o di altri del settore pubblico.

Per quanto riguarda i trasferimenti erariali, l'art. 149 stabilisce che questi sono ripartiti fra gli enti locali in base a criteri obiettivi che devono tener conto della popolazione insediata, del territorio e delle sue condizioni socio-economiche.

Devono inoltre operare una perequata redistribuzione delle risorse atta a compensare gli squilibri della fiscalità locale con l'evidente finalità di garantire uno sviluppo armonico delle varie zone del Paese.

L'art. 152 TU indica anche una serie di norme che possono essere derogate dalle disposizioni del regolamento di contabilità; nel qual caso non valgono le norme primarie, e si applicano al loro posto quelle regolamentari.

La programmazione economico-finanziaria

Il processo di programmazione ha la finalità di tradurre le ampie finalità degli Enti locali, intese come espressioni dei **bisogni della collettività**, in programmi di azione, individuando i metodi più **efficaci ed efficienti per realizzarli**.

Nell'ambito di questo processo, l'equilibrio tra obiettivi e risorse viene raggiunto con la costruzione del bilancio e **del piano esecutivo di gestione** (che ha la funzione di sviluppare in termini analitico-operativi il bilancio annuale, individuando gli obiettivi e le risorse da affidare ai responsabili dei servizi, configurandosi come un **budget generale annuale**, destinato ad originare una serie di **budget di servizio**).

Si tratta, nel suo insieme, di un processo essenzialmente politico, nel senso che rientra nella sfera delle attribuzioni e delle prerogative del Consiglio comunale che, in quanto emanazione della collettività, ha la percezione dei bisogni concretamente raggiungibili.

Con ciò non si vuole negare l'apporto degli apparati burocratici anche in questa fase; si vuole solo mettere in risalto che le **scelte strategiche appartengono alla responsabilità degli organi politici** che, in quanto rappresentanti della comunità, traducono in obiettivi le istanze dei rappresentati, attraverso un processo di contrattazione che consente la partecipazione del cittadino alla definizione delle decisioni.

Per il corretto sviluppo di questo percorso è indispensabile l'esatta conoscenza delle peculiarità dei diversi interlocutori sociali ai fini di una efficace azione amministrativa locale. In effetti è essenziale sapere chi sono e cosa vogliono gli utenti, non solo per offrire loro ciò che chiedono, ma soprattutto per farlo nei modi e nei tempi idonei a soddisfare la domanda ed assecondare la capacità di recepimento da parte degli stessi.

Così come indispensabile è la conoscenza e la **valutazione dei punti di forza e di debolezza dell'Ente** (economici, organizzativi, delle relazioni, ecc.) per delineare in riferimento al quadro di risorse materiali e immateriali disponibili, il cosa si può fare.

Alla definizione degli obiettivi generali segue la fase **dell'individuazione delle modalità di intervento**, con un preliminare esame circa l'individuazione del livello di indebitamento, la politica delle assunzioni, la forma di gestione dei servizi erogati.

I responsabili dei servizi, in questa fase iniziale del processo di formazione del bilancio, collaborano con gli Amministratori per verificare la fattibilità e quantificare l'impatto finanziario ed organizzativo delle scelte prospettate.

Poiché dotati di adeguata competenza tecnica e destinatari finali delle successive direttive di gestione, i responsabili devono dare il loro insostituibile contributo affinché gli obiettivi siano chiari, realistici e realizzabili.

Occorre, a questo punto precisare, che attualmente esiste un elemento di forte condizionamento riguardo alla stesura del bilancio annuale e pluriennale: si tratta **dell'assetto incompiuto della finanza locale**.

Non essendosi, infatti, definito un quadro organico riguardo al cosiddetto **"federalismo fiscale"** e, più in generale, alla riforma del sistema di fiscalità generale, ogni anno gli Enti locali sono soggetti – in particolare per i trasferimenti e statali e regionali – alle scelte **discrezionali di altri livelli di governo**.

E' quindi inevitabile una costante incertezza, sia sulle disponibilità finanziarie di parte corrente, che sui reali poteri di esercizio dell'autonomie locale.

Pur in questo difficile contesto, il processo di formazione delle scelte e di definizione delle modalità operative deve necessariamente terminare con la stesura di un **bilancio a pareggio**, che contenga gli obiettivi da realizzare, le risorse richieste in termini di beni, personale e mezzi monetari, le azioni da intraprendere, le unità organizzative impegnate nell'esecuzione di quel programma.

Il bilancio di previsione

La costruzione del bilancio e del PEG costituisce **l'ultima fase del processo di programmazione** di bilancio: si formulano obiettivi e programmi di breve periodo, coerenti con gli obiettivi ed i programmi individuati nelle precedenti fasi di programmazione e si indicano in modo puntuale e dettagliato le fonti di finanziamento.

In questa fase, che riguarda la formulazione, la gestione ed il controllo del bilancio di previsione annuale, prevale il momento operativo che vede impegnati sia gli organi politici che gli apparati burocratici.

Il processo di programmazione si conclude con la quantificazione definitiva dell'incidenza che gli obiettivi operativi determinano sull'equilibrio generale del bilancio.

Se, nella valutazione delle alternative praticabili, la quantificazione dell'onere del singolo programma operativo poteva anche essere solo stimata, l'iscrizione in bilancio del costo della scelta definitiva deve essere attuata con la dovuta precisione.

Lo stanziamento contabile incide infatti direttamente sulle risorse e sui mezzi strumentali assegnati ai responsabili dei servizi per tradurre gli obiettivi operativi in concreti risultati.

Naturalmente, spetterà al responsabile del servizio proponente quantificare esattamente il **costo di realizzazione del programma ed al ragioniere capo contabilizzare** questa posta all'interno del bilancio e del PEG.

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

Questa metodologia di costruzione del bilancio e soprattutto del PEG, iniziata dalla definizione degli obiettivi generali, seguita dalla scelta dei programmi e **conclusa con la quantificazione dell'impatto finanziario**, ha il grande pregio di mantenere un costante legame tra i contenuti programmatici con quelli degli obiettivi operativi.

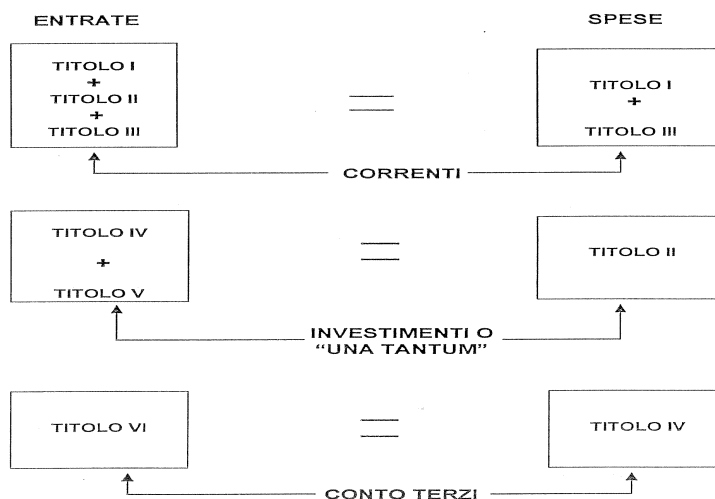
Gli strumenti della programmazione operativa atti a tradurre in obiettivi di medio e di breve periodo gli indirizzi politico-amministrativi e ad individuare e quantificare le risorse necessarie alla loro realizzazione sono:

- il bilancio di previsione annuale;
- il bilancio di previsione pluriennale;
- la relazione revisionale e programmatica;
- il programma triennale delle opere pubbliche;
- gli altri allegati al bilancio di previsione previsti dall'art. 172 TU.

Il bilancio di previsione annuale – articolato secondo quanto prevede l'art. 165 TU – ha **funzione autorizzatoria**: esso autorizza, infatti, l'attività di gestione delle entrate e delle uscite entro gli stanziamenti previsionali che costituiscono limite all'adozione degli impegni di spesa, fatta eccezione per i servizi per conto di terzi.

La struttura del bilancio di previsione si può così sintetizzare:

**BILANCIO DI PREVISIONE:
PAREGGIO FINANZIARIO COMPLESSIVO**



**DENOMINAZIONE DEI TITOLI DELLE
ENTRATE E DELLE USCITE**

I - ENTRATE TRIBUTARIE	I - SPESE CORRENTI
II - ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI DELLO STATO, DELLA REGIONE E DI ALTRI ENTI PUBBLICI	II - SPESE IN CONTO CAPITALE
III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	III - SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI
IV - ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	IV - SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI
V - ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI	
VI - ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO TERZI	

Il bilancio pluriennale

Ai sensi dell'art. 171, comma 2, TU, il **bilancio pluriennale** comprende il quadro dei mezzi finanziari che si prevede di destinare per ciascuno degli anni considerati, sia alla **copertura di spese correnti** che al **finanziamento delle spese di investimento**, con indicazione, per queste ultime, della capacità di ricorso alle fonti di finanziamento.

Il bilancio pluriennale di previsione ha la stessa durata della relazione previsionale e programmatica e costituisce la traduzione dei programmi amministrativi contenuti nella relazione in previsioni delle entrate e delle spese. Le previsioni relative al primo anno del bilancio pluriennale altro non sono che le previsioni del bilancio annuale che, pertanto, vi si trova completamente ricompreso.

L'assunzione degli impegni pluriennali, data la loro rilevanza ai fini della **futura flessibilità dell'ente**, è riservata alla competenza esclusiva del Consiglio fatta eccezione per quelli relativi alla locazione di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo (art. 42, comma 2, lett. i) TU).

La possibilità di assumere **impegni di spesa anche oltre l'anno di competenza** permette, tra l'altro, agli Enti locali di esperire gare d'appalto per forniture di beni o servizi di **durata superiore all'anno** e quindi per quantitativi ed importi maggiori, consentendo di sfruttare sul mercato sconti più favorevoli e di evitare la ripetizione annuale di gare con conseguente risparmio di risorse sia organizzative che finanziarie.

Il programma triennale e il piano annuale dei lavori pubblici

Il programma triennale dei lavori pubblici è stato introdotto e disciplinato dalla legge 109/1994 (cosiddetta "Merloni", legge quadro sui lavori pubblici) e normato nel dettaglio dal Decreto del Ministro dei LL.PP. 21 giugno 2000.

Il programma dei lavori pubblici, al pari del bilancio pluriennale, è uno strumento generale di programmazione dedicato in maniera specifica agli investimenti e strutturato in modo da costituire la guida fondamentale dell'attività degli uffici tecnici degli Enti locali.

L'organo competente alla sua approvazione è il Consiglio.

Il programma triennale deve prevedere un ordine in cui sono comunque **prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati**, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Le amministrazioni aggiudicatrici nel dare attuazione ai lavori previsti dal programma triennale devono **rispettare le priorità ivi indicate**.

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

Il programma triennale dei lavori pubblici è, ovviamente, legato da stretta corrispondenza con il bilancio per la parte di questo relativa alla spesa di investimento (Titolo II).

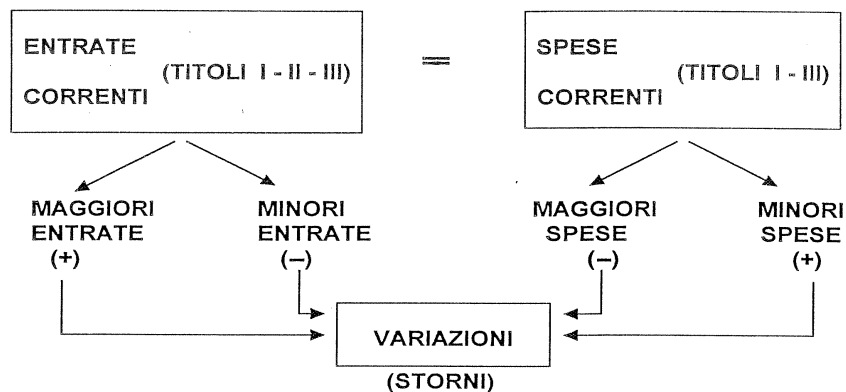
Nella redazione del bilancio pluriennale si dovrà inoltre tener conto della spesa corrente di sviluppo indotta negli anni futuri dagli investimenti realizzati e dalla loro entrata a regime.

La gestione durante l'esercizio contabile

Si tratta di procedimenti complessi nel loro insieme, che abbiamo cercato di esemplificare con uno schema del processo gestionale di parte corrente e con l'andamento di un capitolo di entrata e di spesa:

PROCESSO GESTIONALE DEL BILANCIO/PARTE CORRENTE

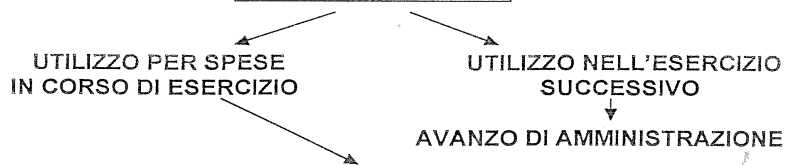
■ 1 GENNAIO → INIZIO DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO



■ 30 SETTEMBRE → VERIFICA DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

SOMME IMPEGNATE
-
SOMME EFFETTIVAMENTE SPESE
+
SOMME NON IMPEGNATE
+
MAGGIORI ENTRATE
=

SOMME DISPONIBILI

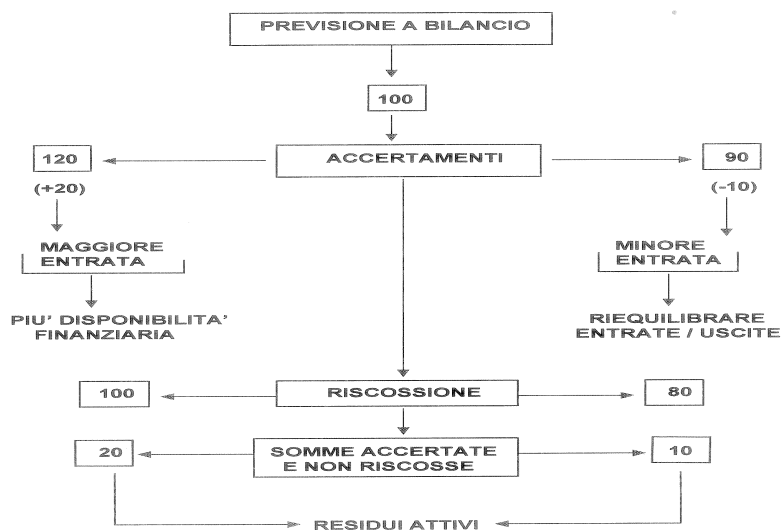


■ 30 NOVEMBRE → ASSESTAMENTO

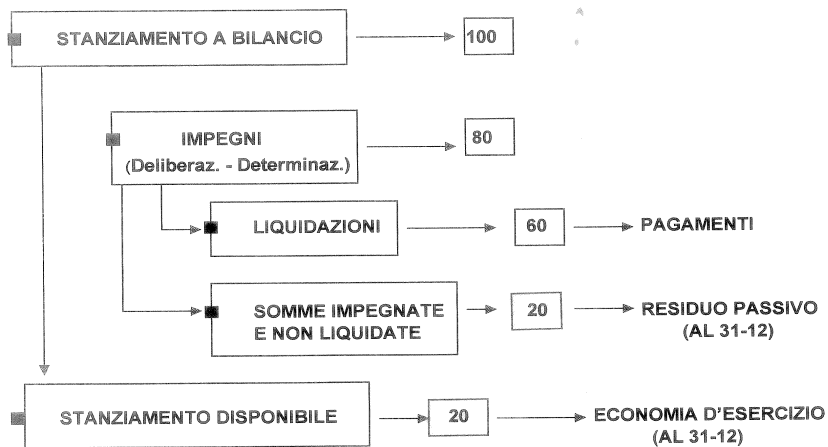
■ 31 DICEMBRE → CHIUSURA DELL'ESERCIZIO FINANZIARIO

CORSO DI FORMAZIONE PER AMMINISTRATORI LOCALI

GESTIONE DI UN CAPITOLO DI ENTRATA



GESTIONE DI UN CAPITOLO DI SPESA



Gli equilibri di bilancio

Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità e comunque almeno una **volta entro il 30 settembre di ogni anno**, il Consiglio comunale deve effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi (art. 193 TU), adottando gli eventuali provvedimenti necessari per la **salvaguardia degli equilibri** di bilancio.

Tali provvedimenti possono riguardare:

- il ripiano di eventuali debiti fuori bilancio;
- il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultate dal rendiconto approvato;
- il ripiano degli squilibri della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui.

Molteplici possono essere le cause che, in corso d'anno, possono alterare le previsioni originarie; quella maggiormente ricorrente riguarda **l'accertamento** di alcune entrate in misura notevolmente inferiore agli stanziamenti iscritti in bilancio; oppure, **residui attivi** insussistenti, residui attivi da riaccertare in misura inferiore all'ammontare riportato, **residui passivi** che non coprono per intero l'obbligazione assunta dall'ente ecc.

Il ruolo del responsabile del servizio finanziario nei confronti di questo delicato ed importante adempimento (**la cui mancata adozione è equiparata alla mancata deliberazione del bilancio di previsione annuale che genera lo scioglimento del Consiglio**) risulta chiaramente di primissimo piano.

Altro organo coinvolto nella salvaguardia degli equilibri di bilancio è il **Collegio dei Revisori** il quale, nell'ambito dei propri doveri di collaborazione e controllo nella gestione del bilancio, deve emettere motivato parere preventivo alle deliberazioni consiliari sia in caso di situazione che non faccia prevedere squilibri nella gestione, sia, soprattutto, nella situazione in cui siano necessarie misure per il ripristino del pareggio.

Il rendiconto della gestione

La Giunta comunale annualmente ha l'obbligo di illustrare alla collettività i risultati della gestione amministrativa e dimostrare il grado di acquisizione e di impiego delle risorse, utilizzando il Rendiconto della Gestione, che rappresenta il documento contabile tramite il quale l'organo esecutivo rende il conto della **gestione dell'esercizio finanziario concluso**, illustra i risultati ottenuti ed i costi sopportati, evidenziando il percorso compiuto rispetto alle linee programmatiche stabilite dal Consiglio comunale in sede di Bilancio di Previsione.

Il Rendiconto della Gestione è composto da tre distinti documenti:

- il Conto del Bilancio;
- il Conto Economico;
- il Conto del Patrimonio.

I tre documenti sono tra loro strettamente collegati, poiché dimostrano i risultati della gestione amministrativa rispettivamente sotto l'aspetto **finanziario, economico e patrimoniale**.

Il **Conto del Bilancio** dimostra il grado di realizzazioni delle previsioni approvate con il Bilancio di Previsione Annuale, ponendo in rilievo le entrate accertate e riscosse e le spese impegnate e pagate, sia per la gestione di competenza che per la gestione dei residui.

Il **Conto Economico** illustra i componenti positivi e negativi dell'attività dell'Ente secondo criteri di competenza economica.

Il **Conto del Patrimonio** rileva le variazioni subite dal patrimonio dell'Ente per effetto della gestione mettendo a confronto il patrimonio esistente ad inizio gestione con quello rilevato alla fine del periodo di riferimento.

I revisori dei conti

L'art. 234 TU stabilisce che l'Organo di revisione è eletto dal Consiglio, con voto limitato a due componenti, ed è composto da tre membri di cui uno iscritto nel Registro dei revisori contabili con funzioni di presidente del collegio, uno all'Albo dei dottori Commercialisti ed uno all'Albo dei ragionieri. Nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, nelle Unioni di Comuni e nelle Comunità montane, l'Organo di revisione è limitato ad un solo componente eletto dal Consiglio a maggioranza assoluta.

L'organo dura in carica tre anni dalla data di esecutività della deliberazione di nomina ed i suoi componenti possono essere rieletti per una sola volta. Con l'entrata in vigore del TU tale norma è divenuta non derogabile attraverso il regolamento di contabilità.

Ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b) TU l'Organo di revisione è tenuto ad esprimere il proprio **parere sulla proposta del bilancio di previsione** sottoposta all'approvazione del Consiglio nonché sui relativi allegati ai sensi di legge (bilancio pluriennale, relazione previsionale e programmatica ed altri allegati obbligatori).

E' tenuto inoltre ad esprimere il proprio **parere sulle proposte di variazione al bilancio**.

Nella relazione allo schema del rendiconto il Collegio dei revisori deve attestare la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione formulando rilievi, osservazioni e proposte circa **l'economicità della gestione**.

Inoltre, nel caso in cui l'Organo di revisione, nell'ambito della sua attività di vigilanza, ispettiva e di controllo, rilevi **gravi irregolarità di gestione è tenuto a informarne il Consiglio** e, ove si configurino ipotesi di responsabilità penale o contabile, è obbligato ad effettuare contestuale **denuncia agli organi giurisdizionali competenti**.

Sintesi per percorso di programmazione, esecuzione e verifica

Al termine della descrizione di competenze e passaggi riguardanti la programmazione economico-finanziaria nonché la stesura e la gestione del bilancio ne diamo, qui di seguito, un prospetto sintetico.

Il funzionamento del sistema nel suo insieme può essere evidenziato nel modo seguente:

