

## IL BILANCIO DI PREVISIONE: COME SI LEGGE

Una breve premessa: nelle aziende pubbliche il bilancio si basa sulle previsioni delle entrate e delle spese che si verificheranno nell'anno.

Parlando di entrate e spese, nel bilancio di previsione si distingue tra:

- **competenza**: sono le entrate da accertare, cioè le entrate che l'ente ha diritto di percepire (competenze attive), e le spese da impegnare, cioè le spese che l'ente ha l'obbligo di pagare (competenze passive);
- **cassa**: sono le entrate e le spese effettive che si prevedono nell'anno.

Questa distinzione è dovuta al fatto che non tutte le competenze di un anno s'incassano nell'anno stesso, e non tutte le competenze passive si pagano nell'anno.

Allo stesso modo, in un anno, l'ente può riscuotere entrate già accertate negli anni precedenti (residui attivi, crediti) e pagare spese già impegnate in anni precedenti (residui passivi, debiti).

### Le entrate

L'analisi delle entrate di un bilancio, cioè delle risorse finanziarie di cui l'Ente può disporre, è importante, perché una corretta politica delle entrate migliora la possibilità di raggiungere gli obiettivi che l'Amministrazione propone per il benessere dei cittadini.

L'entrata di un Ente nasce quando si verifica l'accertamento, cioè quando sono individuati: la persona debitrice verso l'Ente, la cifra dovuta, la ragione e la scadenza. Le fasi successive sono:

- la riscossione (momento in cui il debitore paga la somma dovuta al Tesoriere/Cassiere dell'Ente o all'Agente della riscossione esterno, per es. nel caso dei tributi);
- il versamento (quando le somme riscosse sono trasferite nelle casse dell'Ente).

Le entrate di ogni Ente arrivano da voci differenti; per brevità si può dire che si possono distinguere in due grandi categorie, entrate correnti e entrate in conto capitale e derivano principalmente da:

- entrate tributarie: tributi locali
- trasferimenti di altri enti (Stato, Regione, Provincia, ecc)
- entrate extra-tributarie: canoni e affitti dei propri immobili, incassi legati ai servizi che fornisce, sanzioni che emette
- progetti presentati ad enti finanziatori (bandi).

Non è detto che tutte le fasi avvengano nello stesso anno, quindi un'entrata potrebbe essere accertata in un anno, ma l'entrata di denaro nelle casse dell'Ente (riscossione) potrebbe avvenire l'anno successivo, dando luogo ai cosiddetti residui attivi.

La voce entrate nel bilancio, quindi, è frutto della somma di alcune altre sottovoci (che in linguaggio tecnico si chiamano titoli) che compongono la cifra complessiva e che sono a loro volta articolati in successive classificazioni (tipologie, categorie).

Capitoli e articoli sono un aspetto puramente gestionale del bilancio e sono specificati nel **PAD – Piano Annuale della Direzione**, con il quale viene affidata ai responsabili dei servizi dell’Ente la dotazione finanziaria, di personale e strumentale necessaria per raggiungere gli obiettivi assegnati.

Una parte delle entrate dell’Ente, per es. le sanzioni per violazione del Codice della strada, sono entrate vincolate, perché possono essere utilizzate solo per specifiche spese individuate da leggi o atti amministrativi.

Abbiamo, quindi:

**entrate correnti:** derivano dai titoli 1-2-3 e sono usate per finanziare le spese correnti.

**entrate in conto capitale:** entrate da vendita di beni patrimoniali e da trasferimenti in conto capitale; finanziano le spese in conto capitale (principalmente destinate agli investimenti).

**entrate vincolate:** entrate che possono essere utilizzate solo per specifiche finalità, definite per legge o atto amministrativo.

**residui attivi:** entrate accertate ma non incassate: costituiscono un credito dell’Ente.

## Le spese

Le spese di ogni Amministrazione pubblica si dividono in **spese correnti e spese in conto capitale**. La spesa nasce quando si costituisce un impegno, cioè quando il ‘Ente individua il soggetto che fornirà la prestazione e ne quantifica la spesa. L’impegno, quindi, è la prima fase del processo di erogazione della spesa.

Le successive sono: ordinazione della prestazione, liquidazione (=somma effettiva da pagare nei limiti dell’impegno di spesa assunto inizialmente) e pagamento.

Non è detto che tutte le fasi avvengano nella stesso anno, quindi una spesa potrebbe essere impegnata in un anno ma il pagamento effettivo, e quindi l’uscita di denaro dalle casse comunali, potrebbe avvenire l’anno successivo (residui passivi).

Il bilancio di previsione ha carattere autorizzatorio, perché fissa il limite agli impegni di spesa che l’Ente può costituire, in modo che siano coperti dalle entrate previste nell’anno.

Quindi, ogni volta che si verificano necessità di spesa diverse da quelle previste nel bilancio e dunque approvate dal Consiglio Direttivo, occorre approvare una variazione di bilancio.

Abbiamo, quindi:

**spese correnti:** spese per gestire l’organizzazione complessiva ed il funzionamento dell’ente (strutture e persone).

**spese in conto capitale:** investimenti per manutenzioni straordinarie del patrimonio dell’Ente e per nuove infrastrutture.

**residui passivi:** spese impegnate ma non ancora pagate

La classificazione della spesa per missioni, programmi, macroaggregati e capitoli/articoli ha scopi contabili e fornisce poche informazioni sulle scelte politiche che motivano le decisioni di spesa.

È necessario, quindi, mettere a disposizione altre informazioni riguardo alla ricaduta della spesa sui destinatari finali – i cosiddetti “stakeholder” – e fornire motivazioni comprensibili del perché si è decisa una certa spesa piuttosto che un’altra, se questa spesa è ragionevole o costosa, perché non si poteva spendere di più, ecc.

Ecco perché il bilancio di previsione è accompagnato dal PAD (Programmazione Annuale della Direzione).

Al termine dell'esercizio, si rilevano:

#### RESIDUI ATTIVI

Somme accertate e non riscosse al termine dell'esercizio (concetto equivalente ai crediti...)

#### RESIDUI PASSIVI

Somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio (concetto equivalente ai debiti...)

Nell'ottica di porre attenzione ai movimenti finanziari (monetari), al termine dell'esercizio si rilevano quali fatti gestionali si sono già realizzati senza che si sia realizzata la contropartita monetaria.

#### La determinazione dell'avanzo/disavanzo di amministrazione:

ART.186: "Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi"

Cassa Residui attivi + - Residui passivi

L'avanzo di amministrazione, dunque, non indica un risultato gestionale: non fornisce informazioni su quanto i ricavi delle attività sono > dei costi.

Soltanto, l'avanzo (disavanzo) di amministrazione indica la presenza di una liquidità di cassa positiva (negativa), senza esplicitare quali sono i ricavi/costi che hanno generato tale liquidità.

#### L'armonizzazione della contabilità pubblica

Per "armonizzazione dei bilanci" si intende il processo di riforma della contabilità pubblica, avviato nel 2009 dalla legge n. 42/2009 per gli enti territoriali e dalla legge n. 196/2009 per il bilancio dello Stato e le altre amministrazioni pubbliche.

Obiettivo della riforma è la realizzazione, per tutte le amministrazioni pubbliche italiane, di un sistema contabile omogeneo, necessario ai fini del coordinamento della finanza pubblica, del consolidamento dei conti pubblici, anche per rispondere con maggiore efficienza alle verifiche disposte in ambito europeo, delle attività connesse alla revisione della spesa pubblica e per la determinazione dei fabbisogni e costi standard.

## **IL BILANCIO ARMONIZZATO**

È composto da:

1. Un bilancio annuale
2. Un bilancio pluriennale

I bilanci, annuale e pluriennale, sono "autorizzatori"

Sono previsti anche stanziamenti "di cassa", "un documento contabile che contiene le previsioni di entrata e di spesa relative all'esercizio cui il Bilancio si riferisce. Deve essere redatto osservando i principi contabili e rispettando la struttura fissata dalla legge.

#### Le previsioni di cassa sono soggette ai controlli del Tesoriere

(Il servizio di tesoreria ha per oggetto l'intero movimento della gestione finanziaria ossia tutte le operazioni di riscossione e di pagamento, di custodia ed amministrazione di titoli e valori; non vi

possono essere, pertanto, operazioni finanziarie che esulano dal servizio di tesoreria: esso è unico per tutta la gestione finanziaria dell'ente).

L'avvalersi di un Servizio di Tesoreria è imposto dalla legge per alcune categorie di Enti fra i quali le Regioni, le Provincie ed i Comuni.

Tutte le operazioni di riscossione e di pagamento vengono disposte dall'Ente medesimo attraverso l'emissione di appositi ordinativi finanziari (rispettivamente reversali e mandati) aventi precisi requisiti formali. Non sono in alcun caso ammissibili operazioni contabili al di fuori del Servizio di Tesoreria).

È stata pubblicata il 20 marzo 2017 sul Portale della Commissione Arconet la Faq n. 20 inerente agli obblighi del Tesoriere in ordine alle incongruenze delle previsioni di cassa. In particolare, la Commissione ha chiarito che, qualora il Tesoriere riceva previsioni di cassa maggiori della somma tra gli stanziamenti di competenza e i residui iniziali, è tenuto a rifiutare gli ordinativi di pagamento. Con l'entrata a regime della contabilità armonizzata e l'adozione, dal 2016, dei nuovi schemi di bilancio di cui all'Allegato n. 9 del Dlgs. n. 118/11, gli Enti Locali si sono approcciati per la prima volta con gli stanziamenti di cassa, affiancati agli stanziamenti di competenza, sia in sede di previsione sia in sede di variazione di bilancio.

Ai sensi della disciplina armonizzata, per ciascuna entrata e per ciascuna spesa, le previsioni di cassa non devono superare la somma tra stanziamenti di competenza e residui iniziali.

## **LA PROGRAMMAZIONE**

Sarà impostata secondo i principi di:

- ✓ Semplificazione degli strumenti previsti dall'ordinamento
- ✓ Coordinamento tra i diversi livelli di governo
- ✓ Armonizzazione fin dal momento programmatico

A livello di singolo ente:

- ✓ Visione pluriennale completa della programmazione finanziaria ed economica
- ✓ Riconsiderazione della completa attività dell'ente sebbene riferita a poste avviate in precedenti esercizi
- ✓ Definizione delle coperture finanziarie e visualizzazione delle differenze temporali tra le coperture ed il loro utilizzo

Nella Relazione di Bilancio preventivo, redatta dal Presidente dell'Ente, si possono leggere al capitolo "Obiettivi e priorità strategiche" le indicazioni per la politica ambientale dell'Ente (Missione).

Nella fase successiva all'approvazione del Bilancio (nella Legge di Bilancio Regione Lazio) viene redatto, dalla Direzione dell'Ente, il P.A.D. Piano Annuale della Direzione, con il quale vengono individuate le strategie per la realizzazione degli obiettivi previsti con l'assegnazione, ai Dirigenti per i singoli obiettivi da raggiungere, delle risorse di Struttura - Uffici e Personale, Strumentazione necessaria ed Ammontare della disponibilità finanziaria per ogni obiettivo (nei Capitoli di spesa) tramite il Piano di Performance (specifici obiettivi programmati).

Durante il percorso previsto, può sopraggiungere la necessità di modifiche o messa a punto di una o più parti del Bilancio, in genere per motivi non prevedibili in fase preventiva, chiamate Variazioni.

Le variazioni del Bilancio (competenze)

Presidente e Consiglio Direttivo - tramite Deliberazione

Variazioni di

Missioni e Programmi

Direttore - tramite determinazione

Variazioni compensative fra macroaggregati all'interno del medesimo programma

Variazioni al fondo di riserva per spese Impreviste

Variazioni relative agli stanziamenti di Cassa

Variazioni compensative fra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese di personale conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione

Variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato

Dirigenti - tramite Determinazione condivisa con la Direzione

Variazioni su capitoli di entrata interni alla stessa categoria

Variazioni su capitoli di spesa interni allo stesso macroaggregato

SCADENZE con relativi percorsi di approvazione

- ✓ Bilancio Preventivo per approvazione Legge di Bilancio (finanziaria regionale)  
30 settembre: Presidente e Consiglio Direttivo
- ✓ Consuntivo di Bilancio (dell'Anno Precedente)  
30 marzo: Presidente e Consiglio Direttivo
- ✓ Conto di Bilancio (Assestamento dell'Anno in corso)  
30 giugno: Presidente e Consiglio Direttivo
- ✓ Variazioni di Bilancio (dell'Anno in corso)  
Presidente e Consiglio Direttivo  
Direttore e Dirigenti

La documentazione allegata al Bilancio è composta solitamente, quindi, da:

Proposta del bilancio di previsione triennale:

- 1) bilancio di previsione parte entrata e parte uscita
- 2) bilancio di previsione parte entrata e parte uscita per titoli
- 3) prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione (punto 9.7 dell'allegato 4/1);
- 4) il prospetto concernente la composizione per missioni e programmi del FPV per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione (punto 9.8 dell'allegato 4/1);
- 5) il prospetto concernente la composizione del FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità) per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione (punto 9.9 dell'allegato 4/1);
- 6) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- 7) la nota integrativa;

8) elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie;

9) elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per spese impreviste da intendersi quelle diverse da quelle elencate al punto 8);

#### Conto di Bilancio (Assestamento)

Ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, a:

- adeguare sull'annualità 20.. del bilancio 20..-20.. dell'Ente l'importo dei residui attivi e passivi alle risultanze del riaccertamento degli stessi al 31/12/2019;
- adeguare l'importo del fondo pluriennale vincolato iscritto tra le entrate, all'importo del fondo pluriennale vincolato iscritto tra le spese, nel bilancio dell'esercizio 2020 dopo il riaccertamento dei residui, nonché ad incrementare tra le spese gli stanziamenti dei capitoli interessati dell'importo necessario alla reimputazione degli impegni, provvedendo altresì direttamente, con il presente atto, all'impegno delle spese reimputate;

Ai sensi dell'art. 42, commi da 9 a 11, del D.Lgs. n. 118/2011 a:

- aggiornare il risultato presunto di amministrazione, allegato al bilancio di previsione 20..-20.. dell'Ente;

#### Consuntivo di Bilancio (Rendiconto)

Allegati alla deliberazione per farne parte integrante e sostanziale, i seguenti documenti contabili previsti dal d.lgs. 118/2011 art. 11 comma 1:

- a) rendiconto delle Entrate (titolo e tipologia)
- b) rendiconto delle Entrate (titoli)
- c) rendiconto delle Uscite (missioni, programmi e titoli)
- d) rendiconto delle uscite (titoli)
- e) quadro generale riassuntivo
- f) verifica degli equilibri di bilancio
- g) stato patrimoniale
- h) conto economico

Allegati alla deliberazione, per farne parte integrante e sostanziale, i seguenti documenti previsti dal d.lgs. 118/2011 art. 11 comma 4:

- 1) prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (schema rappresentato nel dispositivo)
- 2) prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del FPV (Fondo Pluriennale Vincolato);
- 3) composizione del FCDE (Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità)
- 4) prospetto accertamenti per titoli, tipologie e categorie;
- 5) prospetto impegni per missioni, programmi e macroaggregati;
- 6) tabella accertamenti assunti nell'esercizio e imputati agli esercizi successivi;

- 7) tabella impegni assunti nell'esercizio in corso e precedenti, imputati agli esercizi successivi
- 8) prospetto costi sostenuti per missione;
- 9) elenco residui attivi distinti per anno di provenienza e per capitolo con l'indicazione dei crediti inesigibili e stralciati dal conto del bilancio fino al termine di prescrizione;
- 10) elenco residui passivi distinti per anno di provenienza e per capitolo;
- 11) relazione sulla gestione redatta secondo le modalità previste dal comma 6;
- 12) relazione illustrativa sull'attività svolta del Presidente;
- 13) verbale del Revisore Unico del 8 aprile 2020;
- 14) accompagnatoria della Tesoreria al Conto Consuntivo 2019

### RELAZIONE SUL BILANCIO: definizione

Il decreto legislativo 32/2007 ha recepito parzialmente la direttiva 2003/51 CE in materia di Bilanci. Il recepimento della direttiva prosegue il percorso della realizzazione del piano di adeguamento delle regole nazionali ai principi contabili internazionali.

Documenti facente parte integrante del bilancio d'esercizio:

- la relazione sulla gestione (articolo 2428 codice civile);
- la relazione del revisore (articolo 2409-ter codice civile).

Oltre ai suddetti documenti il bilancio d'esercizio è accompagnato anche dalla nota integrativa (articolo 2427 codice civile) quale documento esplicativo principalmente: dei criteri di valutazione delle singole poste di bilancio e delle variazioni rispetto all'esercizio precedente.

La relazione sulla gestione rappresenta un documento in cui gli amministratori evidenziano una maggior informativa sull'andamento economico-finanziario dei dati di bilancio.

Più precisamente riferiscono ed analizzano:

- l'andamento dei risultati degli affari dell'Ente;
- la situazione dell'Ente nel suo complesso;
- le passività potenziali derivanti da rischi ed incertezze a cui l'Ente società risulta esposto.

### La relazione del Revisore prevede:

- indicazione dei documenti che sono stati oggetto di revisione e le regole di redazione di redazione del bilancio adottate dalla società;
- descrizione della portata della revisione con l'indicazione dei principi contabili adottati;
- un giudizio sul bilancio che accerti la sua conformità alle norme vigenti per la sua redazione e che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione economico-patrimoniale dell'esercizio;
- un giudizio sulla coerenza della relazione della gestione con il bilancio;
- richieste di informativa sottoposte all'attenzione del destinatario del bilancio, senza che esse non rappresentino dei rilievi alla sostanziale correttezza del bilancio d'esercizio.

La Relazione sul bilancio viene predisposta dall'organo amministrativo, quale può essere il Consiglio di Amministrazione e/o l'amministratore Unico (Il Presidente nel caso in cui non siano state formalizzate le nomine di Consiglieri).

E' necessario il parere, obbligatorio ma non vincolante, della Comunità del Parco, composta dai rappresentanti dei Comuni del Parco, XI Comunità Montana Castelli Romani e Prenestini, Associazioni Ambientaliste, Città Metropolitana...)

La relazione del revisore viene predisposta dal Revisore di Conti, nominato dalla Regione Lazio per un determinato periodo di tempo.

Concludendo:

Il bilancio è un documento di derivazione contabile; è il risultato finale di un sistema complesso di operazioni e scritture.

Il bilancio è il documento che viene redatto all'inizio ed alla fine di ogni esercizio con cui si rappresentano la situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente e il risultato economico dell'esercizio. La sua compilazione è disciplinata dal Codice Civile e i destinatari sono compresi nell'ambiente in cui l'Ente opera.

Pertanto la contabilità finanziaria:

NON rileva i risultati di gestione,  
MA L'utilizzo delle risorse finanziarie!

NB. L'analisi finanziaria ha lo scopo di verificare (preventivamente e/o consuntivamente) la capacità dell'Ente di far fronte ai fabbisogni finanziari.

La finalità è la risposta alla seguente domanda: se al momento x l'Ente avrà un esborso di y euro (per esempio, il pagamento di una fornitura di materiali), esso avrà in cassa almeno un ammontare y con cui fare fronte a tale necessità?

**OBIETTIVO: L'EQUILIBRIO FINANZIARIO**

Il Dirigente Amministrativo  
Ente regionale Parco dei Castelli Romani