



IFEL
SUPPORTO
COMUNE
PER LA GESTIONE
FINANZIARIA

IFEL
Fondazione ANCI

Progetto IFEL

Interventi di supporto e prevenzione delle crisi finanziarie nei comuni

WEBINAR

Relatore Prof. Marcello Degni

Il fondamento della decisione di bilancio

Scuola
IFEL

La decisione di bilancio

- 1. Il fondamento della decisione di bilancio.
- 2. I fattori che la influenzano.
- 3. I principali attori del processo.
- 4. La sua scomposizione.

Un processo eminentemente politico

- Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti.
- Un processo quindi eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte allocative trovano un punto di equilibrio
- Nella decisione di bilancio si afferma il noto principio “no taxation without representation”, alla base della nascita dei parlamenti, che spiega la forte connessione tra decisione di finanza pubblica e democrazia rappresentativa.
- Non a caso Orlando (1911), afferma che il “diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l’affermarsi dello stato costituzionale moderno”
- Occuparsi del bilancio non è quindi una attività per ragioni o contabili ma esprime un alto contenuto politico
- Il bilancio è l’atto più rilevante delle assemblee rappresentative

Un manufatto contabile complesso

- Le decisioni del passato producono azioni e interventi che hanno bisogno di tempo per produrre effetti e non possono essere rimesse costantemente in discussione (il decisore sempre in cerca di nuovi obiettivi da realizzare).
- In questa dimensione contano molto gli **specialismi**, la consistenza delle **basi informative**, le tecniche di valutazione degli **obiettivi**.
- In questa dimensione contano molto gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi.
- La separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa è un principio utile, ma vanno stabilite delle connessioni.

Il bilancio ha natura sostanziale

- Intendere il bilancio come un atto formale significa interpretarlo come mera proiezione contabile della normativa sostanziale.
 - Per molto tempo si è ritenuto un legge soltanto per la sua forma, non pel suo contenuto materiale;
 - Un atto puramente amministrativo, che dà modo alla assemblea rappresentativa di esercitare un'alta funzione di sindacato e di ispezione sui procedimenti del potere esecutivo
 - Si riteneva che se alla maggioranza, “sembri non più conforme ai bisogni del paese un servizio determinato, essa deve promuovere l'abrogazione della legge, che lo stabilisce, con un'altra legge materiale”.
 - La questione è stata risolta, da ultimo con la riforma costituzionale del 2012, che ha abrogato il terzo comma dell'art. 81 (che impediva la modificazione di entrate o spese con il bilancio
 - Il superamento della “risalente concezione dottrina secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative”, è stato recentemente riaffermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 10/2016), che ha riconosciuto che “anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento, ... (che) costituiscono scelte allocative di risorse”.

Un Procedimento euro nazionale

- Il processo, avviato con il Trattato di Maastricht (1992) ha avuto un primo salto con l'approvazione del Patto di Stabilità e Crescita (1997) e, più recentemente, con le riforme del 2011 e 2013 (*six pack* e *two pack*), messe a punto come risposta alla grande crisi finanziaria.
- Con l'introduzione della moneta unica la politica monetaria è uscita dalla sfera degli stati nazionali e la politica di bilancio, che vi è rimasta, va esercitata nella cornice del Patto di Stabilità; nel corso del tempo, questa cornice si è ampliata moltissimo, senza giungere però a una piena integrazione.
- La riforma costituzionale del 2012 ha introdotto questa innovazione in modo esplicito nell'intero sistema multilivello attraverso il nuovo sesto comma dell'articolo 81
- **«Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»**
- La legge 243 del 2012 (legge rinforzata) ha dato attuazione al nuovo precetto costituzionale anche per il sistema multilivello; il legislatore ha uniformato il trattamento degli enti territoriali a quello dello stato (vedi slide seguente)

Le regole per gli enti territoriali

- Il legislatore del 2012 aveva posto ai bilanci degli enti ben otto vincoli di bilancio, “sia nella fase di previsione che di rendiconto”:
 - saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate finali e spese finali” ($SNF = EF - SF > 0$);
 - “un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti” ($RP = EC - (SC + RIMBP) > 0$).
- La modifica del 2016 (legge 164) ha lasciato solo il vincolo sul SNF in termini di competenza.
- Il recupero dell’eventuale squilibrio (registrato da un valore negativo del SNF in sede di rendiconto di gestione) è effettuato dall’ente nel triennio successivo (in quote costanti, ha aggiunto il legislatore del 2016, con la possibilità di prevedere, per finalità indicate con legge ordinaria, differenti modalità di recupero).

La modifica dell'articolo 119

- Il vincolo dell'equilibrio di bilancio viene esteso, con la modifica dell'art. 119, a tutti gli enti territoriali la cui autonomia finanziaria di entrata e di spesa viene subordinata al “rispetto dell'equilibrio dei bilanci”.
- Primo comma “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, **nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea**”;
- Sesto comma, “Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, **con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio**”.

La modifica dell'art. 117

- La competenza relativa alla “armonizzazione dei bilanci pubblici”
 - indicata nella riforma del 2001 tra le competenze concorrenti
 - È spostata tra le competenze esclusive dello stato (lettera e, secondo comma)

La forma di stato (1)

- Un secondo fattore che ha influenzato la decisione di bilancio è la ridefinizione del rapporto tra i livelli di governo.
- Dalla metà degli anni novanta è stato avviato un processo di trasferimento di funzioni, sul versante dell'entrata e della spesa, dallo stato agli altri livelli di governo (cosiddetto federalismo amministrativo), cui è seguita, nel 2001, una rilevante riforma costituzionale che ha modificato l'intero Titolo V della seconda parte del testo fondamentale.
- In seguito, dopo alterne vicende, il legislatore ha approvato un importante legge di delega (la legge 42 del 2009), con l'intento di attuare forme di federalismo fiscale, declinato da molti decreti legislativi, più volte modificati.

Scuola

IFEL

I fattori che influenzano la decisione di bilancio

La forma di stato (2)

- Il riflesso di una maggiore articolazione del rapporto tra i livelli di governo sulla decisione di bilancio deriva dal venir meno della possibilità di controllare l'andamento complessivo della finanza pubblica agendo sul solo bilancio statale.
- Ne consegue l'esigenza di definire un sistema di regole in grado di seguire, ed eventualmente correggere, gli andamenti dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche.
- Tale strumentario, implementato, da ultimo, dal 2011, è il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La forma di governo

- Il passaggio da un modello proporzionale a uno maggioritario tende a favorire una più netta identificazione del programma elettorale con quello di governo.
 - Il corpo elettorale seleziona, seppure indirettamente, oltre alla rappresentanza politica, anche il governo;
 - e il programma della coalizione (o del partito) vincitori si riversa in modo diretto nel documento programmatico.
- Diversamente, nel sistema proporzionale, questo processo si compone di due stadi ben distinti:
 - prima il corpo elettorale seleziona la rappresentanza e, dopo, i partiti di maggioranza redigono un programma e formano l'esecutivo.
- Il sistema maggioritario assicura in teoria maggiore certezza all'orizzonte temporale della legislatura e questo si riflette positivamente sulla programmazione di bilancio, che richiede tempo per verificare l'effetto delle politiche attuate.
- Questo modello ha modificato significativamente la forma di governo del sistema multilivello

Gli attori del processo (1)

- Gli attori di un processo eminentemente politico qual è quello di bilancio sono i soggetti portatori d'interessi che caratterizzano una società complessa.
- Ci sono poi gli attori istituzionali, cui spetta il compito di comporre le diverse istanze nell'equilibrio del bilancio.
- Sotto il profilo logico questi attori possono, a loro volta, con alcune sovrapposizioni, essere distinti tra chi svolge un ruolo diretto e chi riveste invece una funzione di controllo.

Gli attori del processo (2)

- Svolgono un ruolo diretto
 - le assemblee elettive, che approvano il bilancio (con legge nei casi dello stato e delle regioni);
 - i governi, che lo predispongono;
 - le strutture amministrative, che lo eseguono.
- Il controllo esterno è svolto dalla Corte dei conti per il complesso delle amministrazioni pubbliche e quello interno dagli organismi istituiti, dalla seconda metà degli anni novanta, in ogni amministrazione.
- La separazione tra funzioni dirette e di controllo non è netta.
 - Il parlamento controlla l'attuazione delle politiche pubbliche da parte del governo, con la sua azione d'indagine e di analisi dei documenti programmatici
 - il governo (attraverso il ministero dell'economia e la tecnostruttura della ragioneria generale dello stato) svolge una funzione ispettiva sulla gestione del bilancio degli enti pubblici.
- Un processo analogo si registra negli enti territoriali

La funzione delle regole

- Le regole possono aiutare gli attori istituzionali del processo di bilancio a conseguire gli obiettivi.
- La circolarità del processo, che si ripete ogni anno, favorisce la definizione e l'affinamento dello strumentario normativo,
- Si possono verificare, com'è accaduto negli ultimi anni, prassi divergenti rispetto all'ordinario diritto del bilancio, per la pressione di fattori esterni (stress fiscale) o per inadeguatezza del policy maker.

Una decisione complessa

- La decisione di bilancio è complessa e non può essere assoggettata a regole semplificatrici quali
 - la fissazione rigida di tetti di spesa in cambio di una drastica semplificazione delle procedure
 - l'assegnazione di una funzione diversa ai vari attori del processo (al governo la decisione, al parlamento il controllo).
- La tentazione di comportamenti elusivi è comune e può essere contrastata solo con l'affinamento delle procedure di analisi, un reciproco controllo e la individuazione di opportuni contrappesi.

Due distinte funzioni

- Nella decisione di bilancio è possibile individuare due distinte funzioni:
 - quella relativa alla tenuta dell'equilibrio complessivo dei conti pubblici, che si evolutivamente spostata nella sfera di competenza dell'esecutivo.
 - quella che attiene alla riallocazione delle risorse, sul versante dell'entrata e della spesa, che deve rimanere saldamente ancorata nell'ambito della co-decisione tra governo e parlamento.
- Nel sistema multilivello il quadro di riferimento è in gran parte determinato dalla fase ascendente del processo nazionale (DEF) e maggiore rilievo assume la decisione allocativa

Tre distinti segmenti (1)

- Il processo di bilancio può essere scomposto in tre segmenti distinti, tra loro intrecciati.
- Il primo attiene alla formazione delle previsioni iniziali e può essere, a sua volta, scomposto
 - nella programmazione di bilancio, in cui si disegnano andamenti tendenziali e obiettivi di finanza pubblica, ricavando l'ampiezza della manovra netta (che può essere espansiva o restrittiva);
 - nella definizione del bilancio per gli anni successivi, in cui la manovra è declinata nelle specifiche misure.
 - Questa fase si sviluppa nell'anno precedente (t) a quelli cui si riferisce il bilancio (t+1, t+2, t+3).
 - La definizione del bilancio prevede una fase governativa (giunta) e una consiliare (sessione di bilancio).
- Cruciale nei comuni è la verifica degli equilibri (entro il 31 luglio)
- Il secondo si riferisce all'assestamento delle previsioni iniziali (a metà dell'anno t) e al rendiconto dell'esercizio precedente (t-1) di cui, al momento dell'approvazione del preventivo, non si conoscono ancora le risultanze.

Tre distinti segmenti (2)

- Il terzo attiene alla gestione del bilancio, che non ha soluzione di continuità ed è rappresentato dall'azione delle amministrazioni pubbliche che ha un riflesso contabile.
- In pratica si tratta della complessa azione di accertamento e incasso sul versante delle entrate e d'impegno e pagamento su quello delle spese.
- Una sintesi di questo processo si ritrova nel rendiconto dove, oltre alle previsioni definitive, è possibile rinvenire, per ciascuna unità elementare (capitoli per le entrate e azioni per le spese), incassi e pagamenti.
- La tecnica a scorrimento consente di avere a disposizione, in ciascun momento, le informazioni riguardanti l'anno in corso (assestamento anno t), quello precedente (rendiconto anno t -1), e i tre futuri (previsioni anno t+1, t+2 e t+3).
- L'anno finanziario coincide con quello solare.

Il tempo elemento essenziale (1)

- Il tempo è un elemento essenziale nella formazione del bilancio.
- Solo una scansione molto precisa può dare ai molteplici attori la possibilità di esprimere il proprio punto di vista in modo consistente.
- Il ritardo
 - sfuoca l'impulso programmatico del decisore, che non riesce a definire per tempo le intenzioni riguardanti l'anno $t+1$, con riflessi negativi sull'orizzonte pluriennale;
 - vanifica il processo di costruzione degli obiettivi delle strutture amministrative, che sono incentivate a muoversi dal punto di vista dell'adempimento anziché del risultato;
 - scoordina il sistema di finanza multilivello.

Il tempo elemento essenziale (2)

- La principale anomalia si registra nella distinzione tra il livello centrale, attratto dalla stringente *governance* europea della finanza pubblica e quello locale, in cui l'esercizio provvisorio è ancora una prassi molto diffusa.
- Altro momento in cui si registrano ritardi rispetto ai tempi predefiniti è quello riguardante la trasmissione, dal governo al parlamento, dei documenti finanziari.
- Il processo di armonizzazione dei bilanci si propone di aggredire il primo aspetto e le riforme legislative del 2016, il secondo (con scarsi risultati).

La scansione temporale (1)

- Il processo di formazione del bilancio di previsione dello stato inizia nel mese di marzo dell'anno t, con l'invio di una circolare della Ragioneria Generale dello stato ai ministeri di spesa.
- Nello stesso mese la Commissione europea trasmette le linee guida sulla politica economica e di bilancio (su cui, entro 15 giorni, il ministro dell'economia riferisce alle competenti commissioni parlamentari).
- Il 10 aprile è prevista la presentazione del DEF al Parlamento
 - dove si svolge una fase istruttoria congiunta delle commissioni bilancio cui segue l'approvazione, in testo identico, delle risoluzioni parlamentari;
 - è possibile che al DEF sia allegata la relazione ai sensi dell'art. 6 della legge 243 del 2012 per richiedere al parlamento, a maggioranza assoluta dei membri, di approvare per eventi eccezionali, maggiori margini d'indebitamento;
 - in questo caso è approvata una specifica risoluzione, strettamente connessa con quella di recepimento del DEF.
- Prima della presentazione al parlamento le previsioni sono validate dall'UPB.

La scansione temporale (2)

- Il 30 aprile è prevista la trasmissione alla commissione europea del programma nazionale di stabilità (PNS) e del programma nazionale di riforma (PNR), che sono la prima e la terza sezione del DEF.
- Il 31 maggio è previsto il DPCM di ripartizione degli stanziamenti tra i ministeri, proposto dal MEF e deliberato dal Consiglio dei Ministri in cui sono definiti, per il triennio successivo, gli obiettivi annuali di spesa di ciascun ministero (*top down*).
- Nel mese di giugno è prevista la trasmissione dalla commissione europea all'Italia delle raccomandazioni (CSR) sulle quali impostare il bilancio per l'anno successivo;
 - le raccomandazioni tengono conto anche della procedura per l'analisi degli squilibri macroeconomici (MIP), che si svolge parallelamente al semestre europeo e può avere come esito specifiche raccomandazioni per il paese, in seguito all'indagine approfondita (IDR) che segue l'analisi degli indicatori (*scoreboard*);

La scansione temporale (3)

- Il 27 settembre è presentata al Parlamento la Nota di aggiornamento al DEF (NADEF);
 - anche in questo caso si svolge un'istruttoria congiunta in commissione bilancio e l'approvazione, in testo identico, delle risoluzioni parlamentari (prima della presentazione al parlamento le previsioni sono validate dall'UPB).
- Il 15 ottobre è presentato il Documento Programmatico di bilancio (DPB) alla commissione europea (contestualmente è trasmesso al parlamento).
 - Prima della presentazione al parlamento le previsioni dell'anno in corso e del seguente, sono validate dall'UPB.
- Il 20 ottobre è presentato il progetto di bilancio al parlamento.

La scansione temporale (4)

- Le valutazioni dell'Unione europea
 - Il 30 ottobre si ha una prima valutazione europea del DPB (con richiesta di riscrittura, in caso di rilevanti divergenze);
 - il 30 novembre una seconda valutazione europea del DPB (che si svolge a sessione di bilancio aperta);
 - la valutazione definitiva sulla manovra è effettuata nella primavera dell'anno successivo.
- Il 31 dicembre è il termine per l'approvazione del bilancio integrato da parte del parlamento.
- Dopo l'approvazione del bilancio, nel mese di marzo, si sviluppa un'altra procedura nell'ambito del governo, basata su accordi tra il MEF e ciascun ministero di spesa.
- Con decreti interministeriali, pubblicati sul sito del MEF, sono indicati i modi e i termini del monitoraggio degli obiettivi, sulla qualità e quantità dei servizi erogati, gli interventi da porre in essere e il cronoprogramma da rispettare.
- E si riparte con la programmazione del ciclo successivo.

L'intreccio con le altre fasi

- La scansione temporale delle previsioni di bilancio, tratteggiata solo nei suoi passaggi principali, s'intreccia con quella riguardante
 - il rendiconto dell'anno precedente
 - l'assestamento di quello in corso.
- Il 30 aprile è elaborato il rendiconto da parte della ragioneria generale dello stato, parificato il 31 maggio dalla Corte dei conti.
- Il 30 giugno è presentato il progetto di assestamento.
- Entrambi i disegni di legge sono approvati dal parlamento nei mesi seguenti

La legge rinforzata (1)

- La legge rinforzata, numero 243 del 2012, stabilisce le regole di formazione del bilancio per l'insieme degli enti dell'amministrazione pubblica.
- Costituisce il terzo elemento della piramide normativa al cui vertice si colloca il sesto comma dell'articolo 81, seguito dall'articolo 5 della legge costituzionale 1 del 2012, che ne fissa i principi.
- Alla base di questa piramide si colloca la legislazione ordinaria che disciplina i bilanci delle amministrazioni pubbliche, da raggruppare auspicabilmente in un testo unico.
- In questa direzione spinge il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, avviato da ultimo con il decreto legislativo 118 del 2011 (e il successivo decreto legislativo 126 del 2014).
- La normativa per i bilanci delle regioni è stata completamente innovata (è abrogato il decreto legislativo 28-3-2000 n. 76, concernente, "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della L. 25 giugno 1999, n. 208"), e la disciplina contabile delle regioni è inserita all'interno del decreto legislativo n. 118 del 2011.

La legge rinforzata (2)

- L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è raccolto nella seconda parte del TUEL (Titoli da I a VIII, articoli da 149 a 269 del decreto legislativo 267 del 2000).
- Il legislatore è intervenuto moltissime volte su questo strumentario normativo, spesso in modo asistematico.
- Da ultimo il richiamato decreto legislativo 118 del 2011 ha modificato in modo rilevante la parte del TUEL che disciplina l'ordinamento contabile.
- Per le amministrazioni centrali un analogo processo di armonizzazione è stato attivato con il decreto legislativo 91 del 2011 (integrato dal regolamento 132 del 2013).

Le riforme recenti e prossime

- La legge 163 del 2016 ha reso possibile la attivazione del bilancio integrato, dalla manovra per il 2017, innovando significativamente la legge 196
- Lo stesso hanno fatto i decreti legislativi 90 e 93, rispettivamente per le missioni e i programmi di spesa e la valorizzazione del bilancio di cassa.
- Da ultimo la legge 164 del 2016 ha modificato la legge rinforzata snellendo gli adempimenti richiesti agli enti territoriali.
- Il PNRR prevede l'introduzione, per il 2026, di un nuovo sistema contabile basato sulla contabilità economico-patrimoniale (accrual)