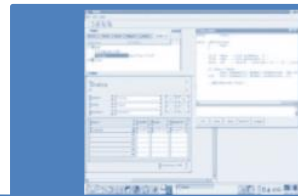




Amt für Gemeinden Graubünden
Uffizzi da vischnancas dal Grischun
Ufficio per i comuni dei Grigioni

MCA2

Modello contabile armonizzato 2
per i comuni grigionesi



Raccomandazione per la prassi n. 6

Preventivo

Versione del 1° luglio 2018

Indice

1. Basi legali	3
2. Preventivo.....	4
2.1 In generale	4
2.2 Principi dell'allestimento del preventivo	5
2.3 Contenuto e struttura.....	6
2.4 Blocco temporaneo	6
2.5 Approvazione	7
2.6 Determinazione del tasso d'imposta.....	7
3. Uscite	8
3.1 In generale	8
3.2 Uscite vincolate	8
3.3 Uscite liberamente determinabili.....	9
3.4 Referendum finanziario	9
3.5 Autorizzazione delle uscite	10
4. Crediti.....	11
4.1 In generale	11
4.2 Credito d'impegno	11
4.3 Credito aggiuntivo	12
4.4 Credito di preventivo	12
4.5 Credito suppletivo	12
4.6 Controllo dei crediti d'impegno	13

Editore

Ufficio per i comuni dei Grigioni

Grabenstrasse 1

7001 Coira

1. Basi legali

Il modello contabile armonizzato 2 (MCA2) per i comuni grigionesi si basa sugli atti normativi seguenti:

- legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni (LGF; CSC 710.100)
- ordinanza sulla gestione finanziaria per i comuni (OGFCom; CSC 710.200)

Le disposizioni della legge sulla gestione finanziaria valgono per i comuni politici, per quanto non valgano disposizioni cantonali divergenti o per quanto la legge non disciplini esplicitamente fattispecie cantonali (cfr. art. 1 cpv. 3 LGF).

Per le regioni e le corporazioni di comuni, nonché per i comuni patriziali la legge vale per analogia, per quanto non vi siano disposizioni speciali.

2. Preventivo

2.1 In generale

L'esecutivo deve elaborare ogni anno un preventivo e sottoporlo per approvazione all'organo competente entro il 31 dicembre dell'anno precedente (cfr. art. 10 LGF). Il preventivo è in primo luogo una rappresentazione chiara di tutte le spese e di tutti i ricavi nel conto economico, nonché delle uscite e delle entrate nel conto degli investimenti (cfr. art. 4 OGFCOM). Il principio della legittimità richiede che vengano inserite nel preventivo tutte le uscite che il comune è tenuto per legge a effettuare nel periodo contabile in questione. Esso comprende dunque sempre da un lato le uscite vincolate e dall'altro le uscite liberamente determinabili per cui l'organo comunale competente ha stanziato un credito d'impegno.

Il preventivo costituisce la base per la determinazione del tasso fiscale e per l'autorizzazione di uscite. Esso viene considerato quale disposizione interna dell'organo preposto all'allestimento del preventivo senza effetto esterno e non crea di conseguenza nemmeno una base giuridica per la riscossione di imposte previste o di altre tasse pubbliche.

Di principio, viene richiesto che le rispettive voci di preventivo si fondino su una base legislativa o su una decisione separata dell'assemblea comunale, del consiglio comunale o del municipio (cfr. art. 93 cpv. 3 Cost. cant.). Attraverso il preventivo non si possono annullare, modificare o rendere inefficaci decisioni comunali. In particolare, procedendo a dei tagli è possibile stralciare nel preventivo dei crediti non approvati con particolari decisioni in materia di spesa. In questo modo, non è ad esempio possibile ridurre i salari degli impiegati del comune riducendo i crediti di preventivo, così come non possono essere evitati o ritardati i progetti di costruzione decisi procedendo a tagli o a riduzioni. D'altro lato, il preventivo comprende anche i ricavi attesi del conto economico e le entrate attese del conto degli investimenti. Il preventivo non crea tuttavia una base giuridica per la riscossione di imposte o di tasse pubbliche previste. Indipendentemente dal preventivo sono richieste norme giuridiche separate che obblighino le autorità a riscuotere i pagamenti e i cittadini al loro versamento. Nel quadro del dibattito sul preventivo, in questo modo non può ad esempio né essere decisa la riscossione di tasse sui rifiuti, né può essere annullata una decisione generale esistente sulle tasse e non si può neppure rinunciare alla riscossione delle tasse per la durata dell'anno di preventivo.

A medio termine, il risultato del conto economico deve essere equilibrato (cfr. art. 6 cpv. 1 LGF). Questo principio dell'equilibrio della gestione crea un rapporto talmente stretto tra preventivo e tasso fiscale che essi non possono essere determinati indipendentemente l'uno dall'altro. Preventivo e tasso fiscale non vanno solo determinati contemporaneamente, ma vanno anche coordinati dal punto di vista materiale. Il principio dell'equilibrio della gestione è dunque determinante per l'ammontare del tasso fiscale. Il tasso fiscale dipende dunque chiaramente dal preventivo, questo significa che occorre dapprima votare separatamente in merito al preventivo e in seguito sul tasso fiscale.

2.2 Principi dell'allestimento del preventivo

L'allestimento del preventivo si conforma ai principi dell'art. 5 cpv. 2 LGF. Essi sono:

- **Annualità**
L'anno di preventivo e l'anno d'esercizio corrispondono all'anno civile.
- **Specificazione**
Spese e ricavi nel conto economico, nonché uscite ed entrate nel conto degli investimenti vanno suddivisi secondo le unità amministrative (funzioni), la struttura per tipi del piano contabile generale e, per quanto sensato, secondo le misure e lo scopo di utilizzo.
- **Universalità**
Nel preventivo vanno indicati in modo completo le spese e i ricavi, nonché le uscite e le entrate attesi. Non è ammessa una contabilizzazione diretta in accantonamenti, finanziamenti speciali o simili.
- **Essenzialità**
Vengono esposte tutte le informazioni necessarie per una valutazione rapida e completa della situazione inerente al patrimonio, alle finanze e ai ricavi.
- **Possibilità di confronto**
I preventivi dell'ente pubblico devono poter essere confrontati sia tra loro, sia nel tempo.

- **Espressione al lordo**

Le spese e i ricavi, nonché le uscite e le entrate per investimenti sono indicate separatamente nel loro importo integrale, senza reciproca compensazione.

2.3 Contenuto e struttura

Il preventivo, che comprende il conto economico e il conto degli investimenti, deve essere allestito secondo la struttura del piano contabile fissata nell'allegato all'OGFCom con articolazione funzionale e articolazione per tipi. A titolo di paragone, contiene le cifre dell'anno precedente e dell'ultima chiusura annuale. Insieme al preventivo, all'organo competente vanno fornite informazioni relative al finanziamento e all'impiego dei crediti d'impegno correnti. Voci di preventivo importanti, in particolare quelle che presentano considerevoli variazioni rispetto all'anno precedente, vanno motivate (cfr. art. 4 OGFCom).

2.4 Blocco temporaneo

Spese o uscite prevedibili per le quali al momento della deliberazione sul preventivo manca ancora l'approvazione giuridicamente vincolante, vanno inserite con un blocco temporaneo (cfr. art. 19 LGF). Esse rimangono bloccate fino al momento dell'entrata in vigore della base giuridica. L'approvazione giuridicamente vincolante (base giuridica) può avvenire in occasione dell'assemblea per l'approvazione del preventivo aggiungendo una trattanda separata.

Esempio

Nel preventivo, nel conto degli investimenti viene inserito un importo di CHF 200'000 per l'acquisto di un veicolo comunale supplementare. Al momento dell'approvazione del preventivo non si è tuttavia ancora in presenza di una decisione (credito d'impegno) per il nuovo acquisto del veicolo comunale, ragione per cui questa uscita va inserita nel preventivo con un blocco temporaneo.

2.5 Approvazione

Nei comuni senza parlamento comunale, gli aventi diritto di voto devono fra l'altro approvare il preventivo, il rendiconto annuale nonché determinare il tasso fiscale (cfr. art. 14 LCom). Nei comuni con parlamento comunale il preventivo è soggetto a referendum facoltativo o a referendum obbligatorio (cfr. art. 15, cpv. 2 LCom).

Il preventivo deve essere approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente. Con l'approvazione del preventivo, l'organo incaricato di allestire il preventivo autorizza il municipio a gravare il conto annuale per lo scopo indicato fino all'importo stabilito. I crediti di preventivo non utilizzati decadono alla fine dell'anno d'esercizio (cfr. art. 18 cpv. 3 LGF). Se il 1° gennaio non è stato presentato alcun preventivo o non ne è stato presentato uno approvato in ogni sua parte, nei settori non approvati possono essere effettuate solo le uscite indispensabili per l'attività statale ordinaria (cfr. art. 10 LGF).

2.6 Determinazione del tasso d'imposta

A medio termine il risultato del conto economico deve essere equilibrato (cfr. art. 6 cpv. 1 LGF). Questo principio dell'equilibrio della gestione finanziaria crea uno stretto rapporto tra preventivo e tasso d'imposta, cosicché i due non possono essere determinati indipendentemente l'uno dall'altro. Il preventivo e il tasso d'imposta non sono solo da determinare contemporaneamente, ma vanno anche sincronizzati. Il principio dell'equilibrio della gestione finanziaria è quindi tassativo per l'aliquota del tasso d'imposta. Con ciò il tasso fiscale è chiaramente dipendente dal preventivo. Questo significa che dapprima va votato il preventivo e poi il tasso d'imposta.

3. Uscite

3.1 In generale

Le uscite sono pagamenti a terzi che riducono i beni patrimoniali o prestazioni che vincolano i beni patrimoniali per l'adempimento di compiti pubblici (cfr. art. 3 cpv. 2 LGF). L'uscita è dunque una riduzione dei beni patrimoniali dovuta a diminuzione di liquidità o dotazione duratura di valori patrimoniali realizzabili a uno scopo pubblico con la conseguenza che il valore patrimoniale in questione non è più realizzabile, ovvero utilizzabile a scopo commerciale. Le uscite devono essere autorizzate in procedure di approvazione democratiche. L'ammontare dell'uscita (liberamente determinabile) stabilisce la competenza per la sua autorizzazione; di regola l'ammontare dell'uscita corrisponde all'importanza politica della pratica.

I concetti di uscite "vincolate" e "liberamente determinabili" comprendono tutte le uscite statali, questo significa che sono concetti giuridici complementari e che si escludono a vicenda nel senso che, dal punto di vista del diritto finanziario, ogni uscita non vincolata viene considerata uscita liberamente determinabile (cfr. art. 4 LGF). Il senso della distinzione risiede nel fatto che l'avente diritto di voto non deve decidere due volte in merito allo stesso affare. L'avente diritto di voto o il consiglio comunale non deve decidere in merito a questioni che non lasciano praticamente alcun margine decisionale.

3.2 Uscite vincolate

La maggior parte delle uscite approvate nel preventivo è rappresentata da uscite di diritto finanziario vincolate (p.es. spese per il personale, tutte le spese per beni e servizi che appaiono necessarie per l'esercizio di un'amministrazione e per la manutenzione delle infrastrutture). Un'uscita viene considerata vincolata se non è liberamente determinabile (cfr. art. 4 cpv. 2 LGF). Un'uscita vincolata non richiede un credito d'impegno poiché la situazione d'impegno esiste già o è già stata creata in precedenza. La presenza di un'uscita vincolata ha dunque quale conseguenza la mancata applicazione del referendum finanziario. Il concetto di "uscita vincolata" va interpretato in modo restrittivo, in caso di dubbio si deve quindi partire dal presupposto di un'uscita liberamente determinabile. Il diritto democratico di partecipazione degli aventi diritto di voto non va aggirato.

3.3 Uscite liberamente determinabili

Un'uscita viene definita liberamente determinabile se per quanto riguarda il suo ammontare, il momento dell'esecuzione o altre modalità essenziali vi è una libertà d'azione relativamente grande (cfr. art. 4 cpv. 1 LGF). Uscite liberamente determinabili sottostanno al referendum finanziario. Se si deve decidere in merito a un'uscita liberamente determinabile, va richiesto a questo scopo un credito d'impegno. Quest'ultimo crea la base giuridica affinché il municipio possa contrarre impegni per lo scopo dell'uscita approvato e fino all'ammontare approvato.

La competenza per la decisione in merito a uscite liberamente determinabili si conforma alla legislazione determinante del comune (di solito regolamento comunale), che nel caso singolo è molto diversa (cfr. art. 2 OGFCom). Per la delimitazione delle competenze tra i diversi organi comunali (assemblea comunale, ev. consiglio comunale, municipio), per quanto riguarda l'approvazione delle uscite, oltre al tipo di uscita (vincolata o liberamente determinabile) è determinante anche il criterio relativo al suo ammontare. Si tratta di chiarire la questione se un'uscita liberamente determinabile e realizzata in più fasi vada trattata come un'uscita unica o ricorrente, se è data l'unità dello scopo e della materia (dunque se devono essere sommate più uscite oppure se un'uscita può essere suddivisa in due o più importi di minore entità). In caso di un'uscita unica, ad essere determinante è il fatto se dal punto di vista contabile essa si distribuisce su più anni oppure se giunge integralmente a scadenza in un unico anno. In caso di uscite ricorrenti, la competenza è determinata dall'ammontare della prima uscita (cfr. art. 2 cpv. 1, seconda frase OGFCom). I criteri relativi alla competenza sono inferiori per le uscite annuali ricorrenti rispetto a quelli per le uscite uniche.

3.4 Referendum finanziario

Il referendum finanziario concede agli aventi diritto di voto un diritto di pronunciarsi in caso di decisioni relative a uscite considerevoli (liberamente determinabili) da cui essi sono in gran parte interessati quali contribuenti. Esso permette dunque una codecisione indiretta per quanto riguarda l'onere fiscale. Inoltre, lo scopo del referendum finanziario è permettere una codecisione materiale in caso di importanti decisioni amministrative. Per questo motivo, il referendum finanziario viene anche definito quale esempio più importante di un referendum amministrativo, questo significa che in base al referendum finanziario gli aventi diritto di voto prendono anche decisioni amministrative materiali. L'oggetto della votazione è tuttavia solo il credito e non il progetto. Il diritto di codecisione degli aventi diritto di voto è sensato solo se è

possibile decidere liberamente in merito a un'uscita, dunque se il comune non è vincolato. Il punto di collegamento per il referendum finanziario è l'ammontare dell'uscita liberamente determinabile.

3.5 Autorizzazione delle uscite

Ogni uscita presuppone una base legale, un decreto di concessione del credito e un'autorizzazione al pagamento (cfr. art. 93 cpv. 3 Costituzione cantonale, Cost. cant.; CSC 110.100). L'autorizzazione di un'uscita non avviene dunque di regola in un'unica fase, rappresenta bensì, dal punto di vista temporale e delle competenze, un processo a più livelli. L'art. 8 LGF precisa in modo esaustivo i requisiti posti alla base giuridica ai sensi dell'art. 93 cpv. 3 Cost. cant., presupponendo per ogni spesa che essa sia la conseguenza immediata o prevedibile di leggi, concordati, decisioni popolari, sentenze giudiziarie o di decreti di credito soggetti a referendum. L'art. 93 cpv. 3 Cost. cant. chiede inoltre che ogni uscita debba basarsi su un decreto di concessione del credito. Questo non significa che ogni uscita richieda necessariamente un decreto di concessione del credito ai sensi di un credito d'impegno, richiede però un inserimento nel preventivo. A titolo di esempio, le uscite ricorrenti come i salari del personale comunale devono essere coperte solo dal preventivo approvato dall'organo incaricato di allestire il preventivo.

4. Crediti

4.1 In generale

Il principio della procedura di autorizzazione a più livelli significa che per ogni uscita liberamente determinabile è necessario sia un credito d'impegno, sia un credito di preventivo. Il credito d'impegno è la vera e propria autorizzazione centrale dell'uscita. Approvando il preventivo, l'organo incaricato di allestire il preventivo autorizza anche l'uscita liberamente determinabile stanziata precedentemente con il credito d'impegno e per questa uscita liberamente determinabile stanZIA il credito di preventivo.

4.2 Credito d'impegno

Il credito d'impegno comprende tutte le spese e i ricavi nel conto economico oppure tutte le uscite e le entrate nel conto degli investimenti correlati secondo il principio dell'unità della materia, che devono essere registrati nella contabilità finanziaria e che sono necessari per la realizzazione del progetto una volta ottenuta l'approvazione (cfr. art. 5 cpv. 1 OGFCom). Con il credito d'impegno, l'esecutivo viene autorizzato a contrarre impegni, ma non a effettuare pagamenti. Il fabbisogno annuale di mezzi da crediti d'impegno va perciò inserito quale spesa o uscita per investimenti nel corrispondente preventivo (conto economico o degli investimenti; art. 5 cpv. 5 OGFCom). Per il resto, quali crediti d'impegno non valgono solo le decisioni di approvazione delle uscite degli organi legislativi (assemblea o consiglio comunale), bensì anche le decisioni con cui il municipio autorizza uscite liberamente determinabili. Il regolamento comunale determina i limiti d'importo che delimitano le competenze di autorizzazione delle uscite del municipio da un lato e quelle dell'organo legislativo dall'altro. Il credito d'impegno viene meno se non viene utilizzato oppure se il suo scopo è raggiunto (cfr. art. 15 cpv. 3 LGF). Un credito d'impegno deve di regola essere deciso sotto forma di importo lordo (cfr. art. 16 LGF). Può essere deciso un importo netto se l'ammontare dei contributi di terzi è stato garantito in modo giuridicamente valido oppure se il credito viene deciso con riserva di determinate prestazioni da parte di terzi. Nel preventivo, le uscite annuali devono essere registrate in ogni caso al lordo quali crediti individuali e le entrate vanno anch'esse dichiarate quali crediti individuali.

4.3 Credito aggiuntivo

Il credito aggiuntivo è il complemento di un credito d'impegno non sufficiente (cfr. art. 17 cpv. 1 LGF). Esso rappresenta la controparte del credito suppletivo, che completa un credito di preventivo. Se prima oppure durante l'esecuzione di un progetto risulta che il credito d'impegno deciso non è sufficiente, prima di contrarre nuovi impegni va richiesto senza indugio un credito aggiuntivo. Nei casi in cui manca un qualsiasi margine decisionale per la realizzazione del progetto approvato, non ha senso chiedere un credito aggiuntivo. In questi casi è importante che le uscite supplementari non fossero prevedibili e che ad esempio non siano la conseguenza di un credito d'impegno troppo basso. Le uscite supplementari non possono nemmeno risultare da una modifica a posteriori del progetto, anche se essa appare sensata.

4.4 Credito di preventivo

Con il credito di preventivo e l'approvazione del preventivo, l'organo incaricato di allestire il preventivo autorizza il municipio a gravare il conto annuale fino all'importo stabilito per lo scopo dell'uscita indicato. I crediti di preventivo non utilizzati decadono alla fine dell'anno d'esercizio (cfr. art. 18 cpv. 3 LGF).

4.5 Credito suppletivo

Il credito suppletivo è il complemento di un credito di preventivo non sufficiente (cfr. art. 20 LGF). Se un compito deve essere svolto ancora nell'anno in corso, ma manca un credito di preventivo oppure esso non è sufficiente, prima di contrarre ogni nuovo impegno deve essere richiesto un credito suppletivo. Nella prassi possono esservi casi che rendono impossibile un completamento formale dell'approvazione del credito. Ad esempio al momento di iniziare l'esecuzione di un progetto, l'autorità esecutiva è sì libera di effettuare o meno un'uscita supplementare, deve però agire sotto pressione temporale in considerazione dell'esecuzione nel rispetto dei termini e degli inutili costi supplementari che possono facilmente risultare in caso di ritardi. L'ammontare dei costi supplementari e l'importanza della modifica in questione vanno perciò ponderati con gli svantaggi di un ritardo. Non da ultimo, la decisione giusta dipende anche dall'ordine di grandezza degli importi. Per questa spesa supplementare, alla prossima occasione o al più tardi al momento della presentazione dei conti sarà necessario chiedere a posteriori l'approvazione da parte dell'organo comunale. Lo stesso vale anche per

le uscite supplementari vincolate. Anche una simile spesa supplementare va dichiarata e motivata come tale al più tardi al momento della presentazione dei conti. Non va richiesta una particolare approvazione a posteriori. L'approvazione del rendiconto annuale vale complessivamente anche per questa spesa supplementare.

4.6 Controllo dei crediti d'impegno

Devono essere effettuati controlli sugli impegni contratti, sull'impiego dei crediti, sui pagamenti avvenuti, nonché sulla ripartizione di crediti quadro tra i singoli progetti (cfr. art. 7 OGFCom). Il controllo dei crediti d'impegno deve essere pubblicato nell'allegato al conto annuale.