Osservatorio sui Bilanci delle Autonomie Locali

GUIDA ALLA LETTURA DEI BILANCI COMUNALI

L'esame dei bilanci dei Comuni può costituire un utile strumento di analisi e di supporto all'elaborazione di linee politico-sindacali. A patto che tale esame sia finalizzato all'individuazione delle effettive politiche di bilancio che agiscono alla base dei flussi finanziari, di entrata e di spesa; un obiettivo che può essere conseguito attraverso lo "smontaggio" e la ricomposizione di aggregati contabili contenuti nei rigidi schemi di bilancio comunale.
Solo in tal modo è possibile valutare, Comune per Comune, gli effetti delle recenti scelte legislative adottate in materia di finanza locale e delle politiche locali, effetti spesso occultati dai grandi contenitori di voci di spesa e di entrata presenti negli schemi del bilancio di previsione e nel rendiconto.

L'analisi delle entrate di bilancio del Comune costituisce un'operazione prioritaria per valutare le capacità di gestione ordinaria e straordinaria. Questa voce di bilancio può essere distinta in due grandi categorie: le entrate correnti, che comprendono le risorse utilizzate dal Comune per la copertura delle spese di ordinaria amministrazione; le entrate in conto capitale provenienti dalle risorse provenienti da canali diversi dall'imposizione fiscale, dalle scelte in materia di tariffe e dai trasferimenti correnti, cioè entrate di carattere straordinario, quali derivanti da alienazione di beni patrimoniali, da trasferimenti in conto capitale destinati a finanziare investimenti, e altri incassi di capitale.

Le entrate sono ordinate in:
• Titoli (fonte di provenienza)
• Categorie (tipologia)
• Risorse (oggetto)
La risorse è l'unità elementare delle entrate

Esempio

Titolo I	Categoria	Risorse
Entrate tributarie	Imposte	Ici

I primi tre titoli del bilancio costituiscono le entrate correnti:
Titolo I, entrate tributarie (imposte, tasse e tributi speciali)
Titolo II, trasferimenti correnti (da Stato, Regioni, Organismi comunitari ed Internazionali e da altri enti del settore pubblico);
Titolo III, entrate extra-tributarie (proventi di servizi pubblici, multe, utili e dividenti di aziende speciali e partecipate, ecc.).
Gli ultimi tre titoli costituiscono le entrate in conto capitale:
Titolo IV, Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti

di capitale e da riscossioni di crediti (entrate derivanti da vendita di beni patrimoniali,
oneri di urbanizzazione, trasformazioni di aree, trasferimenti di capitale. Si tratta di entrate destinate al finanziamento degli investimenti e, per una parte degli oneri di urbanizzazione, anche ad alcune voci di spesa corrente);
Titolo V, Entrate derivanti da accensioni di prestiti (entrate da mutui, prestiti e da emissioni di prestiti obbligazionari);
Titolo VI, Entrate da servizi per conto terzi.

Per la parte Entrate, il bilancio prevede le seguenti fasi:

- *stanziamento*;
- *accertamento*: (in questa fase, sulla base di idonea documentazione, il Comune verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individua il debitore, quantifica la somma da incassare e fissa la relativa scadenza);
- *riscossione*: (coincide con il materiale introito, da parte del tesoriere del Comune, o altri incaricati, delle somme dovute all'Ente);
- *versamento*;

Gli studi in materia generalmente indagano soprattutto la composizione delle entrate correnti, in ragione di due ordini di motivi:

- La capacità di un Comune di calibrare le politiche di spesa dipende dall'autonoma di entrata: maggiore è la capacità di incassare "entrate proprie" (costituite da entrate tributarie ed extra-tributarie), più ampia è la libertà di spesa;
- L'adozione di politiche di spesa è influenzata in modo significativo dalla presenza, nei bilanci comunali, di elevate percentuali di trasferimenti (da Stato e Regione). Sotto questo profilo, il rispetto degli equilibri di bilancio, indicato nel bilancio di previsione, si pone come funzione diretta della composizione delle entrate correnti.

Struttura del bilancio - Entrate
Entrate correnti

TITOLO I: ENTRATE TRIBUTARIE
Categoria 1: Imposte
Categoria 2: Tasse
Categoria 3: Tributi speciali ed altre entrate proprie

TITOLO II: ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI
Categoria 1: Contributi e Trasferimenti correnti dallo Stato
Categoria 2: Contributi e Trasferimenti correnti dalla Regione
Categoria 3: Contributi e Trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate
Categoria 4: Contributi e Trasferimenti correnti da parte di organismi comunitari e internazionali
Categoria 5: Contributi e Trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico

TITOLO III: ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE
Categoria 1: Proventi dei servizi pubblici
Categoria 2: Proventi dei beni dell'ente
Categoria 3: Interessi su anticipazioni di crediti
Categoria 4: Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società
Categoria 5: Proventi diversi

Entrate in conto capitale

TITOLO IV: ENTRATE DA ALIENAZIONI, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALE E DA RISCOSSIONI DI CREDITI

Categoria 1: Alienazione di beni patrimoniali
Categoria 2: Trasferimenti di capitale dallo Stato
Categoria 3: Trasferimenti di capitale dalla Regione
Categoria 4: Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico
Categoria 5: Trasferimenti di capitale da altri soggetti
Categoria 6: Riscossione di crediti

TITOLO V: ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI

Categoria 1: Anticipazioni di cassa
Categoria 2: Finanziamenti a breve termine
Categoria 3: Assunzione di mutui e prestiti
Categoria 4: Emissione di prestiti obbligazionari

TITOLO VI: ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO TERZI

Nel corso dell'analisi in diversi casi le voci di bilancio e gli indici delle entrate tributarie (Titolo I) sono state normalizzate rispetto alla voce "Compartecipazione Irpef", poiché, per come è stata disciplinata dalle norme nazionali la ripartizione a livello comunale, tale voce di entrata risulta collegata strettamente al calcolo dei trasferimenti erariali (che costituiscono invece il Titolo II di bilancio).
Tale operazione, effettuata nell'ambito degli studi più avanzati in materia di politiche di bilancio degli enti locali, produce effetti importanti in termini di calcolo dell'aggregato "tributi", in conseguenza, sulle variazioni annuali registrate da tali voci di entrate.
Inoltre, l'analisi delle entrate tributarie in diversi casi è stata normalizzata rispetto alle voci "Tassa sui rifiuti solidi urbani" (Tarsu) "Tassa sull'occupazione degli spazi ed aree pubbliche" (Tosap). Ciò allo scopo di effettuare un confronto omogeneo tra i Comuni considerati.
In numerosi Comuni, infatti, le procedure relative a Tosap e Tarsu sono state esternalizzate e dunque il gettito relativo non compare più nelle voci di entrata del bilancio. Inoltre, relativamente ai rifiuti solidi urbani, in diversi Comuni si è verificata la trasformazione della Tassa in Tariffa – Tia[1]; nel caso della Tosap, invece, occorre ricordare che in diversi casi i Comuni hanno scelto, in base alla normativa vigente, di applicare la Cosap (Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) in alternativa alla Tassa, con la conseguenza di contabilizzare tali voci di entrata nel quadro delle entrate extra-tributarie (tariffe e proventi di servizi) (Titolo III) piuttosto che nelle entrate tributarie[2].

[1] Il Decreto Ronchi (d.lgs.22/97, art.49) e il suo regolamento attuativo (d.p.r. 158/99) hanno previsto l'introduzione progressiva della T.I.A. "tariffa di igiene ambientale" al posto della TARSU, la "tassa rifiuti solidi urbani".
[2] Si tratta di una facoltà definita con chiarezza dall'art. 63 del D. Lgs. n. 446/97 che parla, appunto, di possibilità di istituire un canone in sostituzione dell'applicazione della Tosap.

Le Spese si suddividono in:

- Titoli, sulla base dei principali aggregati economici;
- ciascun Titolo in Funzioni, in base ai vari tipi di attività e compiti assegnati all'ente;
- Servizi, in base agli uffici che gestiscono complessi omogenei di attività;
- Interventi, in relazione alla natura economica dei fattori;
- produttivi nell'ambito di ciascun servizio.

Per la parte delle Spese, l'Intervento è l'unità elementare di bilancio.

Esempio

Titolo I	Funzione	Servizio	Intervento
Spese correnti	Settore Sociale	Assistenza e beneficenza	Personale

Le spese correnti costituiscono il Titolo I del bilancio di spesa. Sono le spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dal Comune, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi.

Le spese in conto capitale costituiscono il Titolo II e individuano tutte le spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente. In sostanza sono le spese relative agli investimenti sia diretti che indiretti, ai conferimenti di capitali e alle operazioni relative alla concessione di crediti. Oggetto di tali spese, non dirette al normale svolgimento dell'attività dell'Ente, sono beni immobili, beni mobili durevoli destinati alla produzione di reddito, conferimenti di capitali.

Le spese finali sono il risultato del la sommatoria dei primi due titoli del bilancio di spesa (spese correnti e spese in conto capitale), e rappresentano le somme necessarie all'amministrazione per perseguire i propri scopi o fini istituzionali.
Il Titolo 3 delle uscite è costituito dai rimborsi di prestiti e ricomprendono tutte le erogazioni attinenti il rimborso in linea capitale di prestiti comunque assunti, dalle anticipazioni di tesoreria ai mutui-;
Il Titolo 4° - "spese per servizi per conto di terzi" sostituiscono le preesistenti partite di giro.

Il bilancio prevede le seguenti fasi:
stanziamento;
prenotazione;
impegno: in questa fase, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, viene determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione del debito, costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio;
liquidazione e pagamento: in questa fase, sulla base dei documenti e dei titoli idonei a comprovare il diritto acquisito dal creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno assunto.

Per quanto riguarda le spese, sono state prese in esame la classificazione funzionale.

Classificazione funzionale

TITOLO I: SPESE CORRENTI

Funzione 1: Funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo
Funzione 2: Funzioni relative alla giustizia
Funzione 3: Funzioni di polizia locale
Funzione 4: Funzioni di istruzione pubblica
Funzione 5: Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali
Funzione 6: Funzioni nel settore sportivo e ricreativo
Funzione 7: Funzioni nel campo turistico
Funzione 8: Funzioni nel campo della viabilita' e dei trasporti
Funzione 9: Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
Funzione 10: Funzioni nel settore sociale
Funzione 11: Funzioni nel campo dello sviluppo economico
Funzione 12: Funzioni relative a servizi produttivi

TOTALE SPESE

TITOLO II: SPESE IN CONTO CAPITALE

Funzione 1: Funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo
Funzione 2: Funzioni relative alla giustizia
Funzione 3: Funzioni di polizia locale
Funzione 4: Funzioni di istruzione pubblica
Funzione 5: Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali
Funzione 6: Funzioni nel settore sportivo e ricreativo
Funzione 7: Funzioni nel campo turistico
Funzione 8: Funzioni nel campo della viabilita' e dei trasporti
Funzione 9: Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente
Funzione 10: Funzioni nel settore sociale
Funzione 11: Funzioni nel campo dello sviluppo economico
Funzione 12: Funzioni relative a servizi produttivi

TITOLO III: SPESE PER RIMBORSO PRESTITI

Intervento 1: Rimborso per anticipazioni di cassa
Intervento 2: Rimborso di finanziamenti a breve termine
Intervento 3: Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti
Intervento 4: Rimborso di prestiti obbligazionari
Intervento 5: Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali

TITOLO IV: SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI

La spesa sociale nei bilanci comunali

La funzione 10 della spesa corrente e in conto capitale è costituita dai seguenti servizi:

1. asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (baby parking, centri per l'infanzia, interventi a favore dei minori, ecc.)
2. servizi di prevenzione e riabilitazione (alcoldipendenze, tabagismo, ecc.)
3. strutture residenziali e di ricovero per anziani: case di riposo, altre istituzioni.
4. assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona: si tratta di un contenitore all'interno del quale trovano spazio gli interventi di assistenza e i servizi alla persona per anziani, giovani, donne in difficoltà, disagio sociale,
5. servizio necroscopico e cimiteriale.

Gli indicatori finanziari

Indice	**Cosa significa**	**la formula**	**Come si legge**
Autonomia finanziaria	Esprime il rapporto tra entrate proprie e totale delle entrate correnti e consente di misurare il grado di autofinanziamento dell'ente mediante le entrate proprie.	[Entrate tributarie + Entrate extratributarie)] / [(Entrate tributarie + Contributi e trasferimenti + Entrate extratributarie)]	Più elevato è il valore del rapporto, tanto maggiore è il grado di autofinanziamento dell'ente mediante le entrate correnti al netto dei trasferimenti.
Pressione tributaria *(al netto di compartecipazione Irpef, Tosap, Tarsu)*	Evidenzia il prelievo tributario medio pro capite.	(Entrate tributarie) / (Popolazione)	Più elevato è il valore del rapporto, tanto maggiore è il prelievo fiscale a livello comunale.
Rigidità strutturale della spesa corrente	Indica quanta parte della spesa corrente è destinata alle spese "vincolate", e non è dunque disponibile per altri interventi..	[Spese personale + spese interessi passivi + spese rimborso prestiti)]/[(Entrate tributarie + contributi e trasferimenti + entrate extratributarie)] %	Quanto minore è il valore dell'indice, tanto maggiore è l'autonomia discrezionale della Giunta e del Consiglio in sede di predisposizione del bilancio. Quanto più il valore si avvicina al 40-45% delle spese correnti, tanto minori sono le possibilità di manovra dell'Amministrazione. Gran parte delle risorse correnti già utilizzate per il finanziamento delle spese per il personale e per interessi passivi.
Propensione all'investimento *(media ultimo triennio)*	Evidenzia l'incidenza delle spese di investimento sul totale delle spese di bilancio	[Spese medie in conto capitale nell'ultimo triennio (Tit. II, escluso int. 10)] / [Spese medie nell'ultimo triennio (Tit. I+II+III)]	Fornisce un'indicazione sull'ammontare della spesa di investimento. La percentuale è tanto più elevata quanto maggiori sono gli investimenti dell'ente
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti	Evidenzia quanto gli investimenti siano finanziati attraverso forme tradizionali (mutui finanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti) e più flessibili, quali ad esempio emissioni di prestiti obbligazionari e mutui concessi da istituti bancari privati.	[Entrate medie da mutui e prestiti (Tit. V, categorie 3 e 4)] / [Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)]	Gli investimenti sono l'unica eccezione che permette ad un ente di ricorrere a forme di indebitamento.
Equilibrio di parte corrente	Gli enti pubblici possono finanziare la spesa corrente e il rimborso dei mutui e prestiti con le sole entrate correnti salvo alcune eccezioni previste dall'ordinamento.	Entrate correnti (Tit. I+II+III) / [Spese correnti (Tit. I) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5)]	Tanto più alto è il valore dell'indice tanto più si evidenzia una sostenibilità delle politiche di bilancio, almeno nel breve periodo

Debito residuo per abitante	Esprime il livello medio di indebitamento per abitante.	[Consistenza finale dei debiti di finanziamento] / (n. abitanti)	E' importante l'evoluzione temporale di tale indice, oltre che il suo valore assoluto. Auspicabile in un comune "virtuoso" un basso debito residuo, che tenda comunque a diminuire.
Investimenti per abitante *(media dell'ultimo triennio)*	Esprime il livello medio di spesa per investimenti procapite.	[Spese medie in conto capitale (pagato in c/competenza e in c/residui del Tit. II, escluso int. 10)] / [n. abitanti medio dell'ultimo triennio]	
Sostenibilità del debito	Esprime la sostenibilità a lungo periodo dello stock di debito, sulla base delle entrate correnti annue.	[Entrate correnti (Tit. IIII)] /[consistenza finale dei debiti di finanziamento]	Evidenzia condizioni di maggiore o minore equilibrio del bilancio sul lungo periodo. Operazioni di restituzione anticipata di mutui e prestiti si riverberano molto positivamente sul valore dell'indice. Un limite è connesso invece al fatto che l'indice nulla dice rispetto all'arco temporale nel quale il debito residuo debba essere restituito.
Tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente	Esprime la capacità dell'ente di riscuotere le entrate accertate in esercizi precedenti e non riscosse, ma riportate come residui attivi a inizio esercizio finanziario.	[Riscossione dei residui attivi riportati a inizio anno (Tit. I-III)] / [residui attivi riportati a inizio anno (Tit.I-III)]	Più è alto il valore dell'indice, più è alto il rischio che vi siano fra i residui somme che potrebbero non essere mai riscosse.
Incidenza residui di entrate proprie conservati a fine anno dalla gestione in c/residui, sul totale delle entrate proprie accertate	L'indice evidenzia la quota di residui attivi del titolo I e III generati da accertamenti risalenti a due anni prima dell'anno di riferimento.	[Residui di entrate proprie conservati a fine anno derivanti dalla gestione residui (Tit. I+III)] / [Entrate proprie (accertato in c/competenza Tit. I+III)]	Più è alto il valore dell'indice, più è alto il rischio che vi siano fra i residui somme per le quali non sussiste la ragione del mantenimento del residuo a bilancio, con possibile pregiudizio degli equilibri di bilancio.
Velocità di riscossione entrate tributarie *[Tosap - Tarsu ed Addizionale Irpef Escluse]*	Misura il grado di traduzione delle posizioni creditorie in movimenti monetari.	Entrate Tributarie)conto competenza) / Accertamenti entrate tributarie (escuse quelle solite)	Più è alto il valore, più è efficiente il sistema di riscossione delle entrate tributarie.
Incidenza Spesa per il personale sulle Entrate Correnti	Confronta l'entità della spesa per il personale con il totale delle entrate correnti	[Spesa Corrente Impegni, Totale Int. 1] / [Totale delle entrate Correnti accertate]	
Incidenza Spesa Interessi Passivi e Oneri finanziari diversi sulle Entrate correnti	Confronta l'entità della spesa per Interessi passivi ed oneri finanziari diversi con il totale delle entrate correnti	[Spesa Corrente Impegni, Totale Int. 6] / [Totale delle entrate Correnti accertate]	