

Breve guida al bilancio comunale (Allegato n.1)

Introduzione

Conoscere e sapere come funziona il bilancio comunale permette di essere più consapevoli di come viene gestito il Comune e delle scelte compiute dagli Amministratori.

Il bilancio però presuppone conoscenze specialistiche e utilizza un linguaggio tecnico. Questo lo rende di difficile comprensione e lettura per la cittadinanza. Questa breve presentazione, senza avventurarsi nella spiegazione dei dettagli, ne descrive gli elementi fondamentali per consentire, anche ai non addetti ai lavori, di averne una visione d'insieme e consapevole. Una partecipazione attiva e responsabile alla vita pubblica, infatti, inizia proprio dalla conoscenza del quadro d'insieme, delle risorse e dei vincoli in cui l'ente pubblico si deve muovere.

Il bilancio consiste nella gestione delle entrate e delle spese nel corso di un anno solare e costituisce uno dei cardini intorno al quale ruota l'attività comunale, regolandone l'attività economica e finanziaria. Deve in linea di massima essere approvato entro la fine dell'anno precedente a quello cui si riferisce per permettere di pianificare gli interventi pubblici con le risorse disponibili e assicurare così il funzionamento dell'ente.

Il bilancio di Fosdinovo ha un valore di circa 9 milioni di euro, le cui entrate sono perlopiù generate dalle imposte come IMU, addizionale IRPEF, TARI; dai contributi versati da Stato e Regione e dalle entrate straordinarie ottenute partecipando a loro bandi di concorso per ottenere aiuti finanziari; da vendite o rendite; dall'indebitamento.

Le spese sono di solito costituite dall'acquisizione di beni e servizi, come ad esempio la pulizia e il taglio erba strade, l'illuminazione pubblica, la manutenzione degli immobili comunali, la realizzazione di opere pubbliche, il trasporto e la mensa scolastica, i servizi cimiteriali, le progettazioni dei lavori; dalle agevolazioni e dai contributi per le persone in difficoltà; dal sostegno alle iniziative culturali, economiche e sportive. Altre spese importanti sono le spese di funzionamento come stipendi e bollette e le imposte.

Oltre al bilancio di previsione un importante documento è il rendiconto generale che riepiloga come sono state usate le risorse che erano state previste nel bilancio dell'anno precedente. Viene approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce. E' un documento utile per capire come è andata la gestione e per sapere in che misura e qualità sono state spese le risorse finanziarie e se ne sono avanzate, e in tal caso vi è un avanzo finanziario, oppure se ne sono state spese più del previsto e in tal caso vi è un disavanzo. Molto importante è anche il Documento Unico di Programmazione (DUP) nel quale si indica la strategia che si intende seguire e l'attività che si vuole attuare consentendo di affrontare in modo continuativo le questioni operative e organizzative.

Tutti questi documenti sono approvati dal Consiglio comunale e sono disponibili sul sito del Comune, nella sezione Trasparenza a questo link <https://comunefosdinovo.it/trasparenza/bilancio-preventivo-e-consuntivo/>

Quanto scritto sin qui descrive gli elementi essenziali di conoscenza relativi al bilancio comunale. Per chi fosse interessato, di seguito è stato predisposto un approfondimento, ci si augura agevole, utile e comprensibile, per acquisire maggiori informazioni e conoscenza sull'argomento.

Approfondimento

Il **bilancio di previsione** (o bilancio preventivo) è un documento programmatico triennale tramite il quale il Comune autorizza le spese che i singoli assessorati potranno sostenere nel corso dell'anno e per i due anni successivi. Queste **spese** vengono messe in relazione alle entrate che il Comune prevede di avere, in modo da fornire una giusta copertura finanziaria delle spese. Per legge, infatti, è obbligatorio il pareggio tra il totale delle entrate e il totale delle spese iscritte nel bilancio di previsione (cosiddetto "equilibrio di bilancio" o "pareggio di bilancio"). A questo si aggiunge l'obbligo di coprire le **spese correnti** (vale a dire le spese di normale gestione amministrativa) con le sole entrate correnti (entrate tributarie o extra-tributarie e trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche) perché per garantire un equilibrio costante nel tempo le entrate straordinarie non possono essere utilizzate come copertura di spese correnti.

Entrate e spese possono appartenere a due categorie: **correnti**, di cui si è già detto sopra e **capitale**, ovvero le risorse destinate a finanziare la spesa per infrastrutture e per l'acquisto di beni immobili e per tutti i progetti di lungo termine che il Comune intende realizzare nel suo territorio. Le entrate in capitale sono suddivisibili in entrate: di capitale, da riduzione di attività finanziarie, dall'accensione di prestiti, da anticipazioni di cassa, da entrate per conto terzi e partite di giro.

Le principali fonti di entrata di un Comune sono: la cittadinanza, l'Unione europea, lo Stato, la Regione, la Provincia, le alienazioni o vendite, l'indebitamento che avviene ad esempio quando si contraggono dei mutui.

L'analisi delle entrate di un bilancio, cioè delle risorse finanziarie di cui il Comune può disporre, è importante perché una corretta politica delle entrate assicura che esse si realizzino davvero e così migliora la possibilità di raggiungere gli obiettivi che l'amministrazione propone per il benessere della cittadinanza.

L'entrata di un Comune nasce quando si verifica l'accertamento, cioè quando sono individuati: la persona debitrice verso il comune, 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 del Comune o all'Agente della riscossione esterno, per es. nel caso dei tributi)
- il versamento (quando le somme riscosse sono trasferite nelle casse del comune).

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

Le spese invece nascono quando si costituisce un impegno, cioè quando il Comune individua il soggetto che fornirà la prestazione e ne quantifica la spesa stabilendo la relativa data di scadenza. L'impegno, quindi, è la prima fase del processo di gestione della spesa. Le successive sono: ordinazione della prestazione, liquidazione (=somma effettiva da pagare nei limiti dell'impegno di spesa assunto inizialmente) e pagamento. Anche qui 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 il Comune può costituire, in modo che siano coperti dalle entrate previste nell'anno.

Il bilancio di previsione inoltre prevede il Fondo crediti di dubbia esigibilità che è un “paracadute” a garanzia degli equilibri, cioè una somma messa da parte per coprire i rischi derivanti da entrate già accertate e iscritte a bilancio (crediti) ma di dubbio e/o difficile incasso (ad es. le sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti ecc.). Prevede altresì altri fondi di accantonamento necessari per tutelare il bilancio da spese impreviste come le spese legali o spese future per le quali non è certa la scadenza come ad esempio i rinnovi contrattuali.

Nel predisporre il bilancio di previsione si attraversano diverse fasi:

La prima è quella di proposta: prevede la partecipazione attiva degli assessori e dei funzionari responsabili dei servizi che, attraverso un processo di affinamento progressivo, realizzano gli indirizzi prefissati in condizioni di equilibrio. Il progetto di bilancio è approvato dalla Giunta e poi proposto al Consiglio comunale.

La seconda è quella di presentazione: entro il 15 novembre di ogni anno, la Giunta presenta al Consiglio Comunale il bilancio di previsione triennale, frutto della mediazione fra gli obiettivi dell'Amministrazione e il rispetto dei limiti economici e di bilancio (pareggio, vincoli di finanza pubblica ecc.).

La terza è l'approvazione: il bilancio viene proposto al Consiglio comunale per raccogliere eventuali modifiche, corredate dei necessari pareri, nei 20 giorni precedenti la data in cui si discuterà e poi approvato, salvo proroghe, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello a cui si riferisce. Ogni intervento successivo all'approvazione da parte del Consiglio comunale dev'essere oggetto di una variazione di bilancio, che sarà sottoposta nuovamente all'approvazione del Consiglio. Il bilancio può subire variazioni nel corso dell'anno sia nella parte relativa alle entrate, che nella parte relativa alle spese. Le variazioni di bilancio, quindi, possono migliorare gli obiettivi in funzione di maggiori entrate, ma potrebbero anche comportare la modifica di impegni presi o la modifica di opere pubbliche inizialmente previste.

L'ultima fase è la gestione e inizia una volta approvato il bilancio di previsione. La fase di gestione richiede l'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) da parte della Giunta Comunale, con il quale l'Amministrazione affida a ciascun responsabile gli obiettivi da conseguire, le risorse (economiche, umane e strumentali) e le relative competenze. Nel PEG le risorse e gli interventi individuati sono ulteriormente dettagliati su varie voci.

Il bilancio è preceduto da un importante documento, il **Documento unico di programmazione (Dup)**, con cui il Comune traduce gli obiettivi politici dell'amministrazione nelle scelte di bilancio. Le scelte sono articolate in **Missioni**, ovvero le funzioni e gli obiettivi strategici della spesa e in **Programmi**, ovvero aggregati omogenei di attività per realizzare gli obiettivi. Esempi di Missioni sono: i servizi istituzionali, generali e di gestione, l'istruzione e diritto allo studio, la tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali, le politiche giovanili, sport e tempo libero, il turismo, l'assetto del territorio ed edilizia abitativa, lo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, i trasporti e diritto alla mobilità, i diritti sociali, politiche sociali e famiglia, la tutela della salute, lo sviluppo economico e competitività.

Il quadro degli impieghi delle risorse per le singole Missioni attivate fornisce indicazioni sull'importanza attribuita agli argomenti correlati nel singolo bilancio così come la descrizione degli obiettivi indica gli ambiti di intervento specifici con cui ci si prefigge di raggiungerli.

Al bilancio preventivo segue il **Rendiconto generale di gestione**, ovvero il documento che riepiloga come sono state impiegate le risorse comunali e quali entrate sono state effettivamente incassate. Anche in questo caso l'approvazione è di competenza del Consiglio comunale, su proposta della giunta, con scadenza al 30 aprile dell'anno successivo a quello cui fa riferimento (salvo proroghe). Il Rendiconto, indica anche il **risultato, o avanzo, di amministrazione** dell'anno cui si riferisce, ovvero il valore che si ottiene dal fondo di cassa (ossia la liquidità di cui si dispone), maggiorato dei residui attivi (vale a dire gli incassi, o crediti, che si devono ancora effettuare) e diminuito dei residui passivi (cioè le spese, o debiti, che si devono ancora effettuare) e del fondo pluriennale vincolato (ovvero le risorse che sono state impegnate per spese future). L'avanzo di amministrazione si suddivide in parte accantonata, vincolata, dedicata agli investimenti e libera. Quest'ultima può essere utilizzata con una variazione di bilancio per: 1) coprire i debiti fuori bilancio 2) i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ove non si possa diversamente provvedere in via ordinaria 3) il finanziamento di spese di investimento 4) il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente 5) l'estinzione anticipata dei prestiti.

Può succedere che invece di avere un avanzo il rendiconto si trovi con un **disavanzo**, cioè con spese che superano le entrate dell'anno. In tal caso il disavanzo deve essere coperto nei tre anni successivi, ovvero parte delle entrate di ogni bilancio futuro dovranno essere utilizzate per la copertura del disavanzo.

Vi sono poi l'**assestamento di bilancio** e la **salvaguardia degli equilibri**, da approvarsi entro il 31 luglio. L'assestamento consiste nella verifica generale di tutte le voci di entrata e di uscita, compreso il fondo di riserva ed il fondo di cassa, al fine di assicurare il mantenimento del pareggio di bilancio. Contestualmente all'assestamento di bilancio viene verificata la salvaguardia degli equilibri finanziari. Sempre contestualmente può essere variato il bilancio di previsione e il piano esecutivo di gestione.

Durante l'anno il bilancio viene sempre monitorato con un controllo interno dalla Ragioneria comunale per l'equilibrio tra entrate e spese. Il Revisore dei Conti invece è un soggetto esterno all'Amministrazione comunale che vigila sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.

Il bilancio sociale, il bilancio partecipato e il bilancio di genere

Dagli anni 2000 in poi sono stati introdotti gli strumenti del bilancio sociale e del bilancio partecipato.

Il bilancio sociale può essere definito come l'esito di un processo con cui l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego di risorse in un dato periodo, in modo da consentire alla cittadinanza e ai diversi interlocutori di conoscere e formulare un proprio giudizio su come l'amministrazione interpreta e realizza la sua missione istituzionale e il suo mandato.

Il bilancio partecipato, o partecipativo, è uno strumento, come il nome stesso suggerisce, per promuovere la partecipazione dei cittadini alle politiche comunali e in particolare al bilancio preventivo cioè alla previsione di spesa e agli investimenti pianificati dall'amministrazione.

Infine per completare questo quadro, può essere utile sottolineare che esistono anche forme di bilanci tematici, come ad esempio il bilancio ambientale e il bilancio di genere.

Oggi sono disponibili linee guida per la redazione del bilancio sociale, del bilancio partecipato e dei bilanci tematici. Va comunque considerato che non esiste una modalità più corretta delle altre: va di volta in volta scelta la più idonea a seconda del soggetto, degli utenti, delle finalità che ha il processo di rendicontazione, del contesto sociale e politico di riferimento.

Il bilancio del Comune di Fosdinovo

Dopo avere descritto le caratteristiche generali del bilancio di un Comune proviamo ora a mettere in luce quelle che contraddistinguono il bilancio del Comune di Fosdinovo.

Le date di approvazione e perché sono importanti

Approvare i bilanci sia preventivo che consuntivo in tempo utile è, oltre che un obbligo di legge, un passaggio fondamentale per poter assicurare un buon svolgimento dell'attività del Comune. In assenza degli atti di bilancio approvati infatti risulta più difficile poter attuare le attività e consentire la normale gestione dell'amministrazione e diventa impegnativo riuscire a utilizzare le risorse nel corso dell'esercizio.

Le date di approvazione dei bilanci preventivi nel Comune di Fosdinovo, seppure abbiano perlopiù rispettato le proroghe disposte anno per anno, sono state negli ultimi 10 anni, nel miglior caso il 7 febbraio del 2022 e nel peggiore il 30 ottobre del 2012.

2012 – **30 ottobre**

2013 – 23 ottobre

2014 – 9 aprile

2015 – 10 agosto

2016 – 31 maggio

2017 – 30 marzo

2018 – 19 aprile

2019 – 8 maggio

2020 – 31 luglio (anno Covid)

2021 – 31 marzo

2022 - **7 febbraio.**

Le date dei Rendiconti di gestione sono state:

2022 – 25 luglio

2021 – 28 giugno

2020 – 31 dicembre (anno Covid)

2019 – 26 luglio

2018 – 22 giugno

2017 – 17 maggio

2016 – 20 maggio

2015 - 19 maggio

2014 - 30 giugno

2013 – 6 maggio

2012 - 23 giugno.

E' evidente come nel Comune di Fosdinovo il ritardo nell'approvazione dei bilanci preventivo e consuntivo sia ricorrente e come uno dei miglioramenti verso cui puntare è arrivare ad avere i bilanci approvati in tempi più brevi.

La dimensione del bilancio e le caratteristiche di entrate e spese

Il bilancio di Fosdinovo ha una dimensione finanziaria che si attesta normalmente poco sotto i 9 milioni di euro.

Le principali voci di entrata di interesse della cittadinanza generalmente sono:

- le entrate correnti di natura tributaria il cui valore complessivo si attesta intorno ai 2,3 milioni di euro (IMU circa 1.000.000 euro, recuperi IMU circa 20.000 euro, TARI circa 800.000 euro, recuperi TARI circa 25.000 euro, addizionale IRPEF circa 450.000 euro),

- le entrate da terzi per circa 1.100.000 euro e in particolare quasi 800.000 euro dal Fondo perequativo e circa 300.000 da trasferimenti da Ministeri,
- i proventi da beni e servizi per circa 200.000 euro (diritti di segreteria, suolo pubblico, spese cimiteriali, trasporto scolastico, mense, concessioni su beni, permessi di costruire)
- le partite di giro per circa 400.000 euro
- le entrate da mutui, quando ricorrono.

Le principali voci di uscita di interesse della cittadinanza sono:

- le spese correnti il cui valore complessivo è di 3.200.000 euro e formate da stipendi per circa 850.000 euro, imposte 70.000 euro, acquisizione beni e servizi per 1.500.000 euro, trasferimenti ad altri per circa 700.000 euro
- le spese in conto capitale per circa 200.000 euro
- le uscite in conto terzi per la parte restante.

Cosa va bene e cosa no del bilancio del Comune di Fosdinovo

Cosa va bene:

- la consuetudine storica del rispetto degli equilibri di bilancio
- un utilizzo di mutui limitato, che consente dunque possibili spazi di manovra per un indebitamento futuro
- un basso utilizzo delle anticipazioni di cassa

Cosa non va bene e su cui bisogna quindi cercare vie di miglioramento:

- i tempi di approvazione, storicamente dilatati
- la cospicua consistenza dell'avanzo di amministrazione
- la cospicua consistenza del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità
- la cospicua consistenza dei residui, in particolare quelli attivi
- un ampio spazio di ampliamento delle entrate ordinarie essendo alcune di esse molto al di sotto di una normale consistenza (es. entrate da sanzioni Codice della strada, da proventi cimiteriali, affitti da fondi)
- tempi di pagamento per servizi esterni superiori a quelli previsti per legge
- basso tasso di recupero storico dell'evasione tributaria e relativo alto tax gap (divario tra le imposte e i contributi effettivamente versati e le imposte e i contributi che i contribuenti avrebbero dovuto versare)

Fattori critici di successo

In linea di massima gli elementi che devono essere soddisfatti affinché il Comune di Fosdinovo raggiunga i propri obiettivi con riferimento all'ambito della programmazione e realizzazione delle attività in relazione al bilancio potrebbero essere così indicati:

- assicurare una buona comunicazione e sinergia tra uffici, ovvero buone relazioni tra uffici tecnici e finanziari e tra la parte politica (Giunta) e gli uffici
- avere disponibilità di personale adeguato, sia in termini di quantità che di formazione
- avere buone capacità progettuali, ovvero ampliare velocemente e costantemente il proprio portafoglio progetti
- intercomunalità, ovvero sfruttare le occasioni in cui realizzare progetti comuni con altri Enti
- avere buoni rapporti con l'Ente Regione e l'Ente Provincia, ovvero essere aggiornati e collegati sulle opportunità normative e finanziarie
- avere buoni rapporti con il territorio, ovvero concretizzare azioni di co-progettazione e ascolto/consulenza con associazioni economiche e del terzo settore.

Bilancio sociale e bilancio partecipato nel Comune di Fosdinovo

Circa la parte di bilancio sociale l'Amministrazione comunale ha sinora adempiuto all'impegno preso di pubblicare annualmente il riepilogo delle attività svolte sul sito del Comune. Ciò è avvenuto a fine 2019 e fine 2020, mentre per il 2021 la Giunta con propria deliberazione n.1 del 14 gennaio 2021 ha approvato lo stato di avanzamento giugno 2019 – dicembre 2021 del Programma di mandato. Tale riepilogo, pur non avendo certo le caratteristiche quali-quantitative di un vero e proprio bilancio sociale, va tuttavia certo in quella direzione e testimonia una specifica attenzione sull'argomento.

Circa il bilancio partecipato va tenuto presente che tutti i Comuni, soprattutto quelli con poca popolazione, hanno una limitata libertà di spesa dovendo in primo luogo assicurare le risorse per lo svolgimento delle funzioni di base e rimanendo quindi limitate le risorse libere per ulteriori funzioni e attività. Per Fosdinovo a questa situazione di base si aggiungono specifiche condizioni aggravanti di popolazione e territorialità che lo accomunano alle cosiddette aree interne senza tuttavia, non essendo Fosdinovo area interna vera e propria, che questo porti a Fosdinovo un particolare vantaggio in termini di dotazioni finanziarie attraverso trasferimenti dedicati. L'esito è una limitatissima libertà di spesa sul bilancio preventivo che si sostanzia nella possibilità di decidere come destinare le risorse stanziare nel bilancio preventivo solo per alcune tipologie di spesa, ovvero solo per le attività relative agli eventi culturali, associativi e sportivi oltre che, anche se in misura minore, per le attività di progettazione.

Le ulteriori possibilità di indirizzo e scelta sono poi possibili in occasione dell'utilizzo del cosiddetto avanzo libero di amministrazione e, soprattutto, attraverso lo sfruttamento di ogni occasione di reperimento, attraverso bandi, di risorse esterne ove questi prevedano il coinvolgimento dei portatori di interesse.

Come si è agito sinora a Fosdinovo su queste tre possibili leve?

Le risorse dedicate agli eventi culturali, associativi e sportivi sono sempre state oggetto di interlocuzione tra la Giunta Comunale, in particolare per il tramite degli assessori alla cultura oltre che delle attività economiche e dello sport, e le Associazioni riunite nella Pro Loco.

L'utilizzo dell'avanzo libero di amministrazione, quando disponibile, è stato deciso dal Consiglio comunale.

Le possibili occasioni di reperimento di risorse tramite bando sono state perseguite con una informazione e animazione specifica, basti ricordare gli esempi di due principali casi, ovvero il progetto PNRR "Attrattività nei borghi" e quello della misura 19.2 PSR/GAL "Progetti di rigenerazione delle comunità" ma anche il caso, un po' anomalo, con cui si è realizzata la sistemazione a verde del parcheggio di Giucano grazie alla collaborazione con il Consorzio di bonifica e al contributo degli abitanti.

Si tratta dunque, a partire da quanto già è in corso, di trovare più completi meccanismi per migliorare questi processi con il contributo di tutti, ovvero dell'amministrazione e di quella parte di cittadinanza che rivendica una propria attiva partecipazione.