

Capitolo 5

Gli indici di bilancio dei Comuni

Un approfondimento metodologico

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Gli indici sintetici standardizzati di bilancio.* – 3. *Una ricognizione sugli indici più comunemente impiegati nelle analisi di bilancio degli enti locali.* – 4. *Significato e limiti degli indici di bilancio più utilizzati nelle analisi comparative fra Comuni.* – 5. *Il confronto fra alcuni Comuni a coppie* – 6. *Il coinvolgimento del gruppo di esperti: verso la definizione di un nuovo gruppo di indici per la costruzione degli indici sintetici standardizzati di bilancio.* – 7. *Conclusioni.*

1. Introduzione

Per la presente edizione del *Rapporto sulle Autonomie Locali* è stato realizzato un approfondimento rispetto alla natura e alla significatività degli indici di bilancio finanziario degli enti locali, comunemente utilizzati nelle analisi comparative di bilancio condotte da istituti di ricerca ed osservatori sulla finanza locale.

L'esigenza di un approfondimento su questi temi viene a conclusione di un primo ciclo di studi condotti nel corso del triennio 2001-2003, nel quale sono stati studiati i dati dei *Certificati del conto del bilancio* dei Comuni emiliano-romagnoli e, in particolare, è stata sperimentata l'elaborazione e l'analisi di alcuni indici di bilancio di carattere innovativo, attraverso l'impiego di specifiche elaborazioni statistiche.

Peculiarità delle analisi sviluppate negli anni scorsi – e confluite nelle precedenti edizioni del *Rapporto sulle Autonomie*

Locali – è appunto quella di non limitarsi a descrivere l'andamento dei singoli indicatori, selezionati fra quelli già comunemente utilizzati da addetti ai lavori e ricercatori del settore. L'obiettivo è stato quello di cercare di cumulare, in pochi indici sintetici, le variabili del bilancio ritenute più significative per valutare la complessiva situazione finanziaria dei Comuni; si è fatto uso quindi di adeguati procedimenti statistici al fine di consentire una "valutazione" sintetica dell'andamento di bilancio, tenuto conto delle prestazioni medie calcolate su base regionale e per classi demografiche.

Per la costruzione di indici sintetici di bilancio è stata applicata la procedura statistica di standardizzazione delle variabili considerate: in merito, si propone di seguito un breve approfondimento metodologico.

L'elaborazione di indici sintetici innovativi e le correlate analisi hanno fatto sorgere però l'esigenza di un approfondimento sulla adeguatezza di questi indici che, è bene sottolinearlo, si basano su indicatori più semplici da sempre utilizzati in ambito amministrativo.

L'approfondimento è stato svolto, in primo luogo, attraverso una rapida ricognizione sul tipo di studi condotti con indici di bilancio sviluppati negli ultimi anni nel contesto regionale e nazionale da amministrazioni pubbliche, istituti di ricerca, associazioni di categoria, università. Si è cercato, in altri termini, di comprendere quali variabili e indici di bilancio vengano comunemente adottati in studi di questa natura, come tali studi sono impostati, se vi è condivisione fra studiosi e addetti ai lavori sugli indici prescelti e sulla interpretazione/significatività attribuita a ciascuno di essi.

In secondo luogo, si è condotta un'analisi mirata su di un ristretto gruppo di Comuni, ovvero tre coppie di Comuni appartenenti a differenti classi dimensionali, che presentavano valori particolarmente differenziati/polarizzati rispetto agli indici sintetici standardizzati da noi proposti. Un'analisi più approfondita della gestione finanziaria di alcuni Comuni e il confronto diretto con gli operatori hanno consentito di evidenziare meglio capacità di "lettura" e limiti degli indici sintetici e, prima ancora,

degli indici semplici con cui sono stati generati gli indici sintetici.

Infine, ci si è avvalsi del confronto con un gruppo di esperti – responsabili di osservatori istituzionali sui bilanci di enti locali, professori universitari, consulenti e membri di progetti di studio nella materia, responsabili del settore finanziario di Comuni, revisori dei conti – attraverso alcune interviste in presenza e attraverso l’invio di un questionario. Il primo obiettivo era quello di verificare la significatività, in chiave comparata, degli indici semplici impiegati nelle analisi di bilancio, con particolare attenzione verso quelli potenzialmente utilizzabili per la costruzione degli indici sintetici attraverso il ricorso alla standardizzazione statistica. Secondo obiettivo del coinvolgimento del gruppo di esperti era quello di attribuire un “peso” o, meglio, un coefficiente di ponderazione, a ciascun indice impiegato nella costruzione degli indici sintetici standardizzati, posto che non tutti sono ugualmente significativi per un confronto fra bilanci dei Comuni.

In base alle risultanze del percorso di ricerca descritto ⁽¹⁾, si è inteso verificare l’attendibilità e l’utilità delle operazioni di costruzione di indici sintetici. Si è inoltre valutata la possibilità di costruire ed impiegare una nuova griglia di indicatori con cui isolare alcune delle più rilevanti dimensioni di bilancio complessivamente inteso ed operativizzare una proprietà dei bilanci comunali che potrebbe essere definita di “solidità finanziaria”.

2. *Gli indici sintetici standardizzati di bilancio*

Per l’analisi comparativa dei bilanci contenuta nei precedenti *Rapporti sulle autonomie locali* in Emilia-Romagna, si sono considerati i dati di bilancio riportati da ciascun Comune nel *Certificato del conto del bilancio*, documento contabile obbligatorio presentato dai Comuni sulla base di un modello appro-

(1) Il presente studio è stato interamente realizzato nel periodo compreso fra i mesi di aprile e ottobre del 2004.

vato ogni anno con decreto del Ministero degli interni.

Come noto, il *Certificato del conto del bilancio* riporta una sintesi dei risultati di bilancio e dei servizi resi dai Comuni.

Allo stato attuale sono in corso di valutazione le modalità per ampliare il campo dei dati disponibili, anche in considerazione dello sviluppo del Progetto “La finanza del territorio” attivato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2002, il quale dovrebbe consentire anche di azzerare i problemi di completezza ed affidabilità dei dati, riscontrati durante le analisi degli anni scorsi ⁽²⁾.

Ad oggi, si dispone di una base dati composta dalle informazioni ricavabili dai *Certificati* del bilancio consuntivo dei Comuni emiliano-romagnoli a partire dal 1993.

Nelle precedenti edizioni del *Rapporto sulle autonomie locali*, i dati sono stati elaborati ed analizzati per serie storiche e per classi demografiche, distinguendo – per i Comuni con meno di 5.000 abitanti – fra Comuni montani e Comuni non montani.

Non sono stati presi in considerazione i dati del *Certificato* riferiti ai singoli servizi resi dai Comuni. Da un lato, si è inteso limitare l’analisi alle dimensioni più aggregate e alle dinamiche più generali di bilancio. Dall’altro, il ricorso ai dati del bilancio finanziario – i cui schemi e principi regolativi sono obbligatori e, comunque, più uniformi per tutti i Comuni – garantisce una maggiore, anche se non completa, standardizzazione e quindi una maggiore confrontabilità fra i Comuni; non così per i dati riferiti ai singoli servizi, anche tenuto conto della possibilità per i Comuni di strutturare ed organizzare gli uffici in base alle proprie specifiche esigenze.

In altri termini, non si considerano sufficientemente omogenei e quindi confrontabili i dati riferiti ai singoli servizi, ai fini di una valutazione comparativa in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei servizi stessi. La sezione del *Certificato* relativa ai singoli servizi contiene dati quantitativi in termini di

(2) Per alcuni Comuni i dati non erano disponibili. Per altri Comuni invece, erano state riscontrate incongruenze non spiegabili fra i dati, con la conseguenza che tali dati erano stati eliminati e in qualche caso ciò ha comportato l’esclusione dei Comuni interessati.

prestazioni erogate, numero di domande presentate dall'utenza, caratteristiche strutturali dei servizi resi. Inoltre, vi sono riportati valori di costo e ricavo relativi ai singoli servizi, con evidente riferimento a dati che andrebbero ricondotti alla contabilità economica, più che a quella finanziaria ⁽³⁾.

In merito, si ritiene che l'analisi dei singoli servizi richieda informazioni molto più ampie ed analitiche di quelle riportate nel *Certificato* e nell'intero rendiconto di bilancio, allegati inclusi. Ma, soprattutto, richiede che vi sia omogeneità rispetto alle modalità di rilevazione dei dati fisici, di costo e ricavo. Con specifico riferimento al calcolo dei costi e dei ricavi, i Comuni hanno la possibilità di implementare in modi diversi la contabilità economica; mentre vi sono meno margini di discrezionalità nell'imputare i valori negli schemi obbligatori fissati dal legislatore per la tenuta della contabilità finanziaria.

Discorso non dissimile vale per la gran parte dei dati *extra* bilancio finanziario potenzialmente utilizzabili nelle analisi di bilancio, a partire dai dati riportati nel conto economico e nel conto del patrimonio, fino ai dati riferiti alla organizzazione e agli *output* dei servizi.

Un'ulteriore precisazione è relativa al fatto che le analisi dei precedenti *Rapporti sulle autonomie locali* non hanno preso in considerazione i dati riferiti ai bilanci preventivi, focalizzando l'attenzione sulle risultanze a consuntivo della gestione del bilancio.

Elemento di originalità delle analisi svolte nei precedenti *Rapporti* è costituito dalla elaborazione di alcuni indici "standardizzati", che "assommano" e sintetizzano alcune delle principali dimensioni/variabili di bilancio comunemente utilizzate nelle analisi comparative dei bilanci finanziari dei Comuni. Il ricorso alla standardizzazione statistica delle variabili ha lo scopo di consentire un confronto di carattere complessivo fra le

(3) In realtà, praticamente quasi tutti i Comuni inseriscono dati di natura finanziaria, non avendo mai implementato un vero sistema di contabilità economica ed analitica che consenta la quadratura dei conti. A ciò si aggiunga che per i piccoli Comuni il legislatore ha negli ultimi anni più volte posticipato l'obbligo di adozione del conto economico di cui all'art. 229 del d.lgs. 267/2000.

dinamiche di bilancio dei Comuni. La standardizzazione, infatti, è una operazione statistica che permette di “annullare” per ciascuna variabile analizzata, l’effetto dell’unità di misura, l’effetto della media aritmetica e l’effetto della dispersione della distribuzione dei valori. Tale operazione consente in pratica di confrontare ed eventualmente cumulare i valori di più variabili (ad esempio, più indici finanziari), a prescindere dall’unità di misura e dalla dispersione della distribuzione dei valori di ciascuna variabile.

Per i non esperti di statistica descrittiva, si propone un rapido approfondimento, corredato di esempio, per meglio comprendere le proprietà della standardizzazione statistica delle variabili.

2.1. Premessa metodologica sulla standardizzazione statistica

Comunemente, nel trattamento statistico delle variabili cardinali (ad esempio, l’indice di autonomia finanziaria rilevato per tutti i Comuni emiliano-romagnoli), per ciascuna variabile vengono calcolati dei valori caratteristici, come la media aritmetica, e dei valori che permettano di “misurare” la distribuzione della variabile. I valori della variabile rilevati nei casi studiati possono essere, ad esempio, tutti molto vicini alla media e quindi abbastanza simili tra di loro, oppure possono essere equamente distribuiti lungo un campo di variazione relativamente ampio, oppure possono essere polarizzati su valori estremi. Inoltre, le variabili possono essere espresse in unità di misura e ordini di grandezza diversi.

Si considerino, ad esempio, i Comuni della tab. 1, per i quali sono stati rilevati i valori delle variabili: autonomia finanziaria; pressione finanziaria *pro capite*; numero di abitanti residenti per dipendente comunale. Casi e valori sono totalmente inventati.

TAB. 1. Esempio

1° Gruppo	Autonomia finanziaria (%)	Pressione finanziaria (€)	Abitanti per dipendente (n. abitanti)	2° Gruppo	Autonomia finanziaria (%)
Comune A	60	450	680	Comune H	60
Comune B	61	380	275	Comune I	75
Comune C	90	700	730	Comune L	90
Comune D	67	250	180	Comune M	61
Comune E	59	530	245	Comune N	59
Comune F	63	640	720	Comune O	82
Comune G	61	350	800	Comune P	91
<i>Media</i>	65,86	471,43	518,57	<i>Media</i>	74,00
<i>Dev. std.</i>	10,96	161,60	270,60	<i>Dev. std.</i>	14,14

La deviazione *standard* (o scarto quadratico medio) è un valore che “misura” la distribuzione della variabile. Si calcola nel seguente modo: elevando al quadrato gli scarti di ciascun valore dalla media, sommando i valori così ottenuti, dividendo per il numero dei casi ed estraendo la radice quadrata.

Con la standardizzazione, prima si calcola lo scarto di ciascun valore dalla media, poi si divide ciascun scarto per la deviazione *standard*. I valori della variabile vengono così trasformati in un valore standardizzato, detto valore *standard* o valore *Z*.

In pratica, con la standardizzazione si calcola quante volte ciascun caso si discosta dalla media considerando come unità di misura la deviazione *standard*.

Una variabile così trasformata avrà per media aritmetica il valore zero, per deviazione *standard* il valore 1. Tutte le variabili standardizzate, in pratica, sono espresse nella stessa unità di misura, i punti *standard*.

La standardizzazione consente, quindi, di confrontare il valore assunto ad esempio da un Comune, rispetto a più variabili/dimensioni di bilancio, tenuto conto dei valori che caratterizzano tutti gli altri Comuni oggetto di analisi.

Infatti, sia il calcolo della media che il calcolo della deviazione *standard* tengono conto dei valori associati a tutti i casi di

TAB. 2. Esempio variabili standardizzate

1° Gruppo	Autonomia finanziaria	Pressione finanziaria	Abitanti per dipendente	2° Gruppo	Autonomia finanziaria
Comune A	-0,53	-0,13	0,60	Comune H	-0,99
Comune B	-0,44	-0,57	-0,90	Comune I	0,07
Comune C	2,20	1,41	0,78	Comune L	1,13
Comune D	0,10	-1,37	-1,25	Comune M	-0,92
Comune E	-0,63	0,36	-1,01	Comune N	-1,06
Comune F	-0,26	1,04	0,74	Comune O	0,57
Comune G	-0,44	-0,75	1,04	Comune P	1,20
<i>Media</i>	0,00	0,00	0,00	<i>Media</i>	0,00
<i>Dev. Std.</i>	1,00	1,00	1,00	<i>Dev. std.</i>	1,00

analisi.

Vediamo concretamente rispetto al nostro esempio (tab. 2).

Se si considera il primo gruppo di Comuni, nel caso del Comune C, il valore di autonomia finanziaria pari al 90% risulta particolarmente deviante rispetto alla media di gruppo, essendo gli altri casi concentrati intorno ad un valore pari circa al 60%. Il valore standardizzato del Comune C sulla stessa variabile risulta quindi particolarmente alto (2,2) rispetto agli altri casi. Il confronto con il secondo gruppo di Comuni, caratterizzato da una deviazione *standard* più elevata (essendo più dispersa la distribuzione), evidenzia come nel caso del Comune L, che pure ha un'autonomia finanziaria pari al 90% come il Comune C, si registri un valore standardizzato decisamente più basso (1,13). In altre parole, assunto che più è alta l'autonomia finanziaria del Comune e meglio è per il Comune stesso, la prestazione del Comune C viene valutata in modo molto più favorevole di quella del Comune L, perché il Comune C ha un valore di autonomia molto più elevato rispetto a tutti gli altri Comuni del proprio gruppo di riferimento.

Passando a considerare la variabile pressione finanziaria per abitante del primo gruppo, il Comune C registra ancora il valore più alto della distribuzione (700 euro); registra, però, un valore standardizzato non eccessivamente superiore allo zero, come invece per l'autonomia finanziaria, ciò proprio in virtù

del fatto che la variabile pressione finanziaria mostra una distribuzione più equilibrata rispetto al *range* fra il minimo e il massimo dei valori registrati.

La terza variabile considerata (abitanti per dipendente comunale) presenta una distribuzione estremamente polarizzata e un *range* di variazione molto elevato. I valori standardizzati risultano quindi pure polarizzati non registrandosi Comuni con valori compresi fra $-0,60$ e $+0,74$.

Come detto, tutte le variabili standardizzate hanno la media aritmetica pari a zero e la deviazione *standard* pari a 1, e sono espresse nella stessa unità di misura. Quindi i valori delle variabili standardizzate, anche se derivano da distribuzioni basate su unità di misura diverse, possono essere ad esempio sommati o sottratti.

Nel caso dei Comuni del primo gruppo diventa così possibile, ad esempio, costruire un indice generale sommando i valori *standard* di autonomia e di numero di abitanti per dipendente, e sottraendo il valore relativo alla pressione finanziaria per abitante.

2.2. Opportunità e limiti della costruzione di indici sintetici standardizzati

La selezione e l'assemblaggio di alcuni indici finanziari, fra quelli più comunemente impiegati nelle analisi comparative di bilancio degli enti locali, implica certamente un certo grado di arbitrarietà e non è immune dal rischio di un'eccessiva semplificazione delle dinamiche connesse alla gestione dei bilanci. Eppure, si ritiene che la costruzione – attraverso opportuni procedimenti statistici – di pochi indici sintetici possa fornire uno strumento utile a fotografare la *solidità* della gestione finanziaria degli enti locali, attraverso la definizione di punti di riferimento e di confronto accessibili anche a non addetti ai lavori. È evidente però che le differenti “prestazioni” dei Comuni rilevate dagli indici sintetici standardizzati, devono essere poi indagate e spiegate rispetto alla situazione di ciascun Comune, attraverso l'approfondimento sui singoli valori di bilancio che han-

no determinato tali “prestazioni”, sulle politiche adottate dal Comune e sulle caratteristiche del territorio e della popolazione amministrata.

Il ricorso a indici standardizzati consente di cumulare più dimensioni e di fare quindi una comparazione fra i Comuni in termini di gestione finanziaria complessiva. È proprio dalla comparazione fra Comuni che si ricavano punti di riferimento in base ai quali individuare situazioni di maggior o minore sostenibilità/solidità della gestione finanziaria, in rapporto alla situazione media calcolata sull’insieme dei Comuni emiliano-romagnoli o dei Comuni della stessa classe demografica.

Gli indici selezionati e cumulati nelle precedenti edizioni del *Rapporto*, sono stati scelti cercando di tenere conto delle inevitabili interconnessioni esistenti fra tali indici. Si è quindi proceduto a sommare o sottrarre i valori delle distribuzioni degli indici standardizzati secondo le modalità di calcolo riportate nella successiva tab. 3.

In pratica, sono state individuati degli ambiti tematici (entrate, uscite, equilibri di bilancio) e sono stati selezionati, per ciascun ambito, alcuni indici di bilancio ritenuti fra i più significativi per valutare la complessiva situazione di bilancio dei Comuni; quindi, sono state standardizzate le variabili costituite dagli indici selezionati e, attraverso operazioni di somma o di sottrazione dei valori degli indici così ottenuti in riferimento a ciascun Comune, sono stati elaborati degli indici sintetici per ciascun ambito tematico.

In relazione alla parte entrate dei bilanci, si è costruito un indice di *sostenibilità delle entrate*, in relazione alla parte spesa un indice di *sostenibilità delle spese*, in considerazione degli equilibri di bilancio, si è scelto e standardizzato l’indice di equilibrio finanziario di parte corrente, ricavandone l’indice di *equilibrio finanziario*.

In merito agli equilibri di bilancio, in una precedente edizione del presente *Rapporto*, si era tentato l’inserimento di un altro indice, definito di *sostenibilità dell’indebitamento*, calcolato come rapporto fra le entrate correnti e la consistenza finale dei debiti di finanziamento al 31 dicembre dell’anno di riferimento

TAB. 3 *Modalità di calcolo degli indici sintetici nelle precedenti edizioni del Rapporto*

Indice	Modalità di calcolo
Autonomia finanziaria	(Entrate tributarie + Entrate extratributarie) / Entrate correnti
Pressione finanziaria per abitante	(Entrate tributarie + Entrate extratributarie) / n. abitanti
<i>Indice standardizzato di sostenibilità delle entrate (SOSTENT)</i>	ST [ST (Autonomia finanziaria) – ST (Pressione finanziaria per abitante)]
Rigidità strutturale	[Spese personale + Spese per oneri finanziari (int. 6) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)] / Entrate correnti
Propensione all'investimento	(Spese in conto capitale, escluso int. 10) / Spese (Tit. I+II+III)
<i>Indice standardizzato di sostenibilità delle spese (SOSTSPE)</i>	ST [ST (Propensione all'investimento) – ST (Rigidità strutturale)]
Equilibrio di parte corrente	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)]
<i>Indice standardizzato di equilibrio finanziario (EQUFIN)</i>	ST (Equilibrio finanziario di parte corrente)
<i>Indice sintetico di solidità finanziaria (SOLFIN)</i>	ST MEDIA (SOSTENTR, SOSTSPE, EQUFIN)

(in pratica, il debito residuo di mutui e prestiti). L'indice doveva servire a valutare appunto la sostenibilità di lungo periodo dell'equilibrio di bilancio, considerato lo *stock* di debito del Comune a fronte di un determinato livello di entrate correnti. In seguito, se ne era però decisa l'eliminazione in quanto, per molti Comuni, mancava il dato relativo alla consistenza finale dei debiti di finanziamento, mentre per altri Comuni lo stesso dato era poco affidabile.

Gli indici standardizzati di *sostenibilità delle entrate*, *sostenibilità delle spese* e *equilibrio finanziario* sono stati sommati per costruire, attraverso un'ulteriore operazione di standardizzazione della media dei tre indici calcolati per ciascun Comune, un indice complessivo di *solidità finanziaria* dei bilanci comunali.

Come detto, nella distribuzione dei valori degli indici standardizzati, la media aritmetica è pari allo zero. Di conseguenza,

per ciascun Comune, si registra un valore positivo o negativo a seconda che vi sia una prestazione “migliore” o “peggiore” rispetto alla media, corrispondente allo zero della distribuzione. Se si condivide la significatività degli indici finanziari selezionati e la cumulabilità dei loro valori, attraverso le operazioni di standardizzazione, allora il punteggio sintetico attribuito a ciascun Comune nell’indice di *solidità finanziaria* dovrebbe indicare la distanza del Comune stesso da una ipotetica gestione “media”, ricavata dall’insieme dei Comuni emiliano-romagnoli oppure dall’insieme dei Comuni appartenenti alla stessa classe demografica. Un valore di segno negativo dell’indice standardizzato indica una gestione finanziaria nel complesso relativamente “meno positiva” della media. Un valore di segno positivo dell’indice standardizzato indica un gestione nel complesso relativamente “più positiva” della media.

I valori degli indici standardizzati sono stati esposti per Comune, in apposite tabelle. Ma, soprattutto, sono stati calcolati ed analizzati come valori medi per classe demografica, distinguendo per i Comuni con meno di 5.000 abitanti fra Comuni montani e non.

Come anticipato nell’introduzione, lo sviluppo della sperimentazione su indici standardizzati sintetici ha evidenziato ed accentuato gli interrogativi sull’adeguatezza degli indicatori comunemente utilizzati nelle analisi comparative dei bilanci finanziari degli enti locali, anche alla luce delle innovazioni normative che si sono succedute negli ultimi anni e alla luce della crescente differenziazione di assetto organizzativo dei Comuni nella gestione dei servizi. Dubbi e interrogativi si pongono di conseguenza anche rispetto all’utilizzo di indici standardizzati.

Ciò che si è voluto approfondire col presente studio non è tanto la “correttezza” metodologica della standardizzazione, quanto piuttosto la possibilità stessa di “cumulare” più variabili attraverso la creazione di indici sintetici standardizzati. Cumulare più variabili in indici sintetici – sommando o sottraendo i valori *standard* degli indici considerati – presuppone l’attribuzione di una valenza/significato positivo o negativo ai

valori degli indici cumulati. Purtroppo, non è sempre univoca l'interpretazione positiva o negativa del valore dell'indice riferito a ciascun Comune.

Un esempio può chiarire il ragionamento. Di solito, si considera una "prestazione" positiva di bilancio quella del Comune che registri un risultato di amministrazione positivo, ovvero un avanzo di amministrazione. Al tempo stesso, però, un avanzo elevato può essere anche frutto di previsioni di entrata o di spesa eccessivamente "prudenti". Infine, un terzo orientamento considera comunque positivo un forte avanzo di amministrazione quando è frutto di una precisa politica di bilancio volta ad accumulare risorse da destinare all'autofinanziamento degli investimenti del Comune negli esercizi successivi, ad esempio applicando i cosiddetti ammortamenti finanziari. L'avanzo può essere determinato anche da eventi eccezionali e non prevedibili (come una elevata *plusvalenza* nella vendita di un immobile o di un pacchetto azionario), operazioni magari realizzate a fine esercizio e per le quali non è stato possibile provvedere ad una variazione di bilancio al fine di impegnare tali somme nello stesso esercizio. Di certo, occorre indagare i motivi di generazione dell'avanzo (ad esempio, se proviene dalla gestione corrente o dalla gestione dei residui) e distinguere fra quota di avanzo disponibile e quota di avanzo non disponibile. Ma anche considerando la sola quota di fondi disponibili che compone l'avanzo, è arbitrario e non univocamente interpretato oltre quale soglia debba essere considerato tanto più negativa la prestazione del Comune quanto più elevato è l'avanzo disponibile registrato.

Il ricorso ad indici sintetici standardizzati presuppone che vi sia univocità nella interpretazione da attribuire agli indici semplici considerati per comporre gli indici sintetici.

In ogni caso, si deve tenere presente che la situazione organizzativa dei Comuni si presenta molto differenziata, a partire dai servizi gestiti o meno in forma diretta; inoltre, molto differenziati sono anche i contesti economici demografici e territoriali che li caratterizzano. Ciò richiede grande prudenza ed attenzione nel confrontare i valori degli indici selezionati. Il punto è comprendere quanto le differenze possono inficiare il

to è comprendere quanto le differenze possono inficiare il confronto, fino a renderlo infruttuoso.

Un confronto limitato a enti con caratteristiche simili tende a ridurre tali rischi, ma mai in modo completo e definitivo.

In via generale, ciascun indice fornisce una serie di informazioni, ma non consente di formulare in modo assoluto valutazioni in termini positivi o negativi delle condizioni di bilancio.

Lo scopo del confronto, comunque, non è mai quello di stilare classifiche e redigere giudizi, ma quello di elaborare dei parametri di riferimento sintetici e, quanto più possibile, comprensibili anche a non addetti ai lavori. Non si forniscono soluzioni interpretative o “giudizi” sulla gestione finanziaria dei Comuni, bensì si definiscono condizioni generali di confronto che dovrebbero stimolare nuove domande e offrire nuovi spunti di riflessione in amministratori dirigenti e osservatori esterni, nel momento in cui si va a considerare più da vicino la situazione di ciascun ente. Inoltre, l’interpretazione degli indici sintetici standardizzati dovrà essere sempre accompagnata da un’attenta considerazione dei significati e limiti connessi a ciascun indice impiegato nella costruzione degli indici sintetici.

Da cosa è determinata la variabilità degli indici di bilancio da un Comune all’altro? La risposta risiede certamente in un insieme numerosissimo di fattori che in parte dipendono e in parte non dipendono da scelte fatte, nel presente e nel passato, dalle amministrazioni comunali. Isolare tali fattori gli uni dagli altri è cosa molta complessa. Gli indici di bilancio comunemente impiegati non possono comunque garantire un confronto fra Comuni che consenta di isolare i soli fattori che dipendono dalle scelte delle amministrazioni comunali (per poter valutare chi è stato più o meno “bravo”, valutazione che peraltro non interessa).

Se il presupposto di partenza è che i Comuni sono fra loro tanto diversi al punto che un confronto complessivo fra bilanci di Comuni non è possibile se non attraverso il ricorso a complesse e dettagliate analisi limitate a pochi Comuni “simili” per caratteristiche strutturali e attraverso l’ausilio di esperti ed addetti a lavoro, si deve allora concludere che il confronto da noi

proposto non può fornire un valore aggiunto, ovvero una chiave di lettura delle prestazioni di bilancio dei Comuni. Parimenti, si deve concludere che gli indici finanziari comunemente calcolati anche dai Comuni nei documenti ufficiali di bilancio, messi a confronto con quelli di altri Comuni, non potranno essere significativi se non attraverso specifici approfondimenti sui valori di bilancio che li hanno generati e che possono spiegare la ragione dello scostamento del singolo Comune dalla media calcolata per quell'indice su un gruppo più o meno ampio di Comuni.

Se invece il presupposto è che gli indici di bilancio possono comunque consentire di individuare condizioni di bilancio più o meno favorevoli, allora si dovrebbe ritenere utile la sperimentazione di indici sintetici che consentano di cumulare tali dimensioni di bilancio, al fine di verificare come il bilancio di ciascun Comune si posiziona rispetto al gruppo di Comuni considerati. L'attenzione in questo caso si sposta su quali indici selezionare e su quale peso possa venire attribuito a ciascuno di essi, posto che non tutti sono ugualmente significativi per individuare una situazione di bilancio più o meno favorevole.

È evidente che tali operazioni di selezione e "pesatura" scontano un certo grado di arbitrarietà/soggettività, alla quale si è cercato di dare risposta attraverso il coinvolgimento del gruppo di esperti: prima, con interviste per l'operazione di selezione degli indici; poi, con la somministrazione del questionario per la "pesatura" degli indici selezionati. In premessa, però, si è prima realizzata una verifica rispetto al tipo di indici di bilancio utilizzati da amministratori, tecnici, "controllori", *stakeholder* e studiosi, nel contesto di analisi comparative sui bilanci degli enti locali, al fine di verificare quali dimensioni di bilancio vengano prese in considerazione e come siano utilizzati tali indici.

3. *Una ricognizione sugli indici più comunemente impiegati nelle analisi di bilancio degli enti locali*

Negli ultimi anni, numerosi sono stati i contributi e i progetti

sviluppati in materia di studi ed analisi comparative sui bilanci finanziari dei Comuni e degli altri enti locali.

Regioni, Province, centri di ricerca, università, associazioni di categoria, ecc. hanno realizzato studi e ricerche e, in un numero crescente di casi, da tali esperienze sono nati veri e propri osservatori sulla finanza locale. La ricognizione svolta, la quale non ha alcuna pretesa di esaustività, si limita a cogliere la varietà, nonché la ricchezza di contributi e di studi in materia di indici di bilancio finanziario di Comuni e degli altri enti locali, Province e Comunità montane e isolate (4). L'attenzione è stata

(4) Si riporta di seguito un elenco di osservatori, istituti e progetti di ricerca che sono stati in qualche modo presi in esame al fine del presente studio. È superfluo dire che l'elenco non registra che una minima parte della ricchezza e varietà di studi ed esperienze presenti in tutto il territorio nazionale.

1. Progetto "La finanza del territorio" della Regione Emilia-Romagna (www.regione.emilia-romagna.it/finanzaterritorio/).
2. Osservatori provinciali in Emilia-Romagna:
 - Provincia di Modena, gestito direttamente dalla Provincia (www.provincia.modena.it/);
 - Provincia di Parma, progetto di ricerca affidato dalla Provincia, all'Università degli Studi di Parma, Facoltà di Economia (www.rimini.unibo.it/osserv/osservbilcom/osservbilcomhp.html);
 - Provincia di Forlì-Cesena, progetto di ricerca promosso dalla Provincia di Forlì-Cesena, ideato e realizzato dal CRESEM – Centro di ricerche e studi economici manageriali e giuridici – della Facoltà di Economia di Forlì (www.cresem.com/);
 - Provincia di Rimini, sviluppato grazie alla collaborazione tra la Provincia e le Facoltà di Economia e di Scienze Statistiche della sede riminese dell'Università degli Studi di Bologna (www.rimini.unibo.it/osserv/osservbilcom/osservbilcomhp.html).
3. Progetto ABS Analisi Bilanci e Servizi, dell'ANCI-UPI Emilia-Romagna.
4. LAPAM Federimpresa di Modena, in collaborazione con il Dipartimento di Economia Aziendale dell'Università di Modena e Reggio, Centro studi internazionali e comparati "Marco Biagi".
5. IRPET, Istituto regionale per la programmazione economica della Regione Toscana (<http://www.irpet.it/>).
6. IRES, Istituto di Ricerche Economico-Sociali della Regione Piemonte (<http://www.ires.piemonte.it/>).
7. Osservatorio Provincia Autonoma di Trento. (www.autonomielocali.provincia.tn.it/FaqAutonomie/PrimaPagina.asp?f=osservatorio).
8. Osservatorio Provincia di Brescia (<http://rtb.provincia.brescia.it/>).
9. Osservatorio Provincia di Padova (http://www.provincia.padova.it/osservatorio/OSS_Bilanci/HomePage.htm).

appuntata sulle variabili e gli indici di bilancio comunemente impiegati, sulle modalità di analisi degli indici, sugli ambiti e sui livelli di analisi (per macro aggregati di bilancio e/o per servizi, per ambiti territoriali differenziati, ecc.), sulla natura dei dati di bilancio (finanziaria o economica, o extracontabile) e, soprattutto, sugli obiettivi perseguiti.

Di certo, è alta l'attenzione e le risorse dedicate a temi della finanza locale, a partire dalla stessa Regione Emilia-Romagna, che negli ultimi anni ha attivato un vero e proprio portale dedicato ai dati finanziari degli enti locali del territorio, oltre a supportare da anni il progetto di Analisi dei bilanci e dei servizi (ABS) sviluppato dalle associazioni ANCI e UPI dell'Emilia-Romagna.

Anche le amministrazioni provinciali sono attive da tempo su questo versante, attraverso la gestione diretta o la promozione di osservatori sui bilanci comunali, sviluppati nell'ambito della funzione provinciale di raccolta ed elaborazione di dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Nella maggior parte dei casi, Regioni e Province si avvalgono del supporto di Istituti di ricerca e Università, per approntare e gestire banche dati, nonché per lo sviluppo di studi ed analisi generali e su specifici temi.

Anche la normativa prevede il ricorso ad una serie di indici, e ad esempio impone ai Comuni di allegare, al rendiconto del bilancio, tre tabelle di indici: i parametri di deficitarietà strutturale; gli indicatori finanziari ed economici generali; gli indicatori dell'entrata. A partire dai dati e dai documenti di bilancio trasmessi obbligatoriamente dai Comuni e dagli altri enti locali, Ministeri, Corte dei Conti, ISTAT, ecc., sviluppano periodicamente analisi e approfondimenti sulle principali dinamiche di bilancio degli enti locali, facendo ampio ricorso a indici calcolati come medie su base nazionale, regionale e per classi di Comuni omogenee.

Un tratto ricorrente nelle esperienze degli osservatori e dei progetti permanenti di studio sulla finanza locale è la raccolta e la messa a disposizione di amministratori locali, funzionari ed operatori degli enti locali, *stakeholder* e semplici cittadini di

dati riferiti ai bilanci e indicatori per registrare e interpretare le prestazioni di bilancio degli enti locali.

Fra le principali finalità di osservatori e progetti di ricerca possiamo annoverare:

- il monitoraggio dei dati di bilancio e degli equilibri economico-finanziari;
- lo studio delle dinamiche di bilancio e della gestione finanziaria dei Comuni;
- il supporto ai processi decisionali ai diversi livelli di governo, sia rispetto alle principali scelte di bilancio, sia in merito alla organizzazione di funzioni e servizi.

Tutti gli osservatori rilevano e organizzano dati della contabilità finanziaria (principalmente estratti dai *Certificati del conto del bilancio*), sia analizzando i valori assoluti che calcolando indicatori finanziari. Quasi sempre, i dati e le analisi sono organizzate per serie storiche e per classi demografiche.

In tutti i casi, sono rilevati i dati a consuntivo dei bilanci; in molti casi, poi, sono rilevati anche dati riferiti ai bilanci preventivi e sono sviluppate analisi di confronto fra dati di preventivo e di consuntivo.

Difficilmente gli studi comparativi elaborati dagli osservatori sulla finanza degli enti locali si spingono a considerare dati di natura economica (qualche volta, al più, desunti dal conto del patrimonio), almeno fino a quando sono interessati ad analisi complessive di bilancio. Dati di natura economica (costi e ricavi) e sulle caratteristiche organizzative e di risultato dell'azione amministrativa sono invece impiegati più diffusamente nelle iniziative di studio comparativo per singolo servizio erogato dai Comuni. Lo scopo è quello di valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dei servizi e di sviluppare vere e proprie pratiche di *benchmarking* fra i Comuni. In questi casi, la base dati non è tanto desunta dal bilancio finanziario e relativi allegati, ma più comunemente costruita attraverso rilevazioni dei dati *ad hoc* presso le amministrazioni interessate, ricorrendo ad una metodologia definita e condivisa con i funzionari dei Comuni coinvolti, ciò al fine di raccogliere dati specifici molto più dettagliati ed analitici di quelli contenuti nel certificato del conto

del bilancio e nel rendiconto, e soprattutto più affidabili in termini comparativi.

Le banche dati degli osservatori sono alimentate in primo luogo dai documenti ufficiali di bilancio e non solo, trasmessi dai Comuni a Ministeri (Interni, Tesoro, Finanze), Corte dei Conti, ISTAT, ANCI, Regioni, Province. In alcuni casi, le informazioni sono ottenute attraverso rilevazioni *ad hoc* svolte presso i Comuni. Nella maggior parte dei casi, le banche dati sui bilanci sono rese disponibili su Internet.

L'analisi dei dati e degli indici di bilancio in chiave comparata prevede quasi sempre il calcolo dei valori medi su base regionale o provinciale, o per classi demografiche. Un approccio pure molto diffuso è quello di giustapporre i valori registrati dai singoli Comuni, stimolando così confronti uno a uno fra Comuni dello stesso contesto territoriale o della stessa classe demografica.

In alcuni casi, si sono approntate o si stanno approntando banche dati che consentano di incrociare l'analisi dei dati di bilancio con dati "strutturali" del territorio, del contesto socio-economico, della popolazione del Comune, nonché con dati riferiti all'organizzazione delle funzioni e dei servizi comunali (dati quali-quantitativi e indicatori su prestazioni, utenza, tipo di domande, modalità di gestione, caratteristiche dei servizi).

La gestione informatizzata e l'aggiornamento di simili banche dati è tutt'altro che semplice e richiede un notevole sforzo tecnico organizzativo e, soprattutto, di coordinamento con gli enti locali coinvolti.

Come detto, principale oggetto di analisi sono le dinamiche complessive e gli equilibri economico-finanziari di bilancio. Sono inoltre sviluppate analisi specifiche rispetto a differenti tematiche, fra le quali:

- politiche tributarie e tariffarie;
- ricorso all'indebitamento e altre fonti di finanziamento degli investimenti;
- elaborazione di modelli di bilancio consolidato a livello provinciale e a livello regionale;
- rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa stabiliti

dal Patto di stabilità interno;

- politiche fiscali di perequazione finanziaria fra Comuni e criteri e logiche di riparto dei trasferimenti fra Comuni;
- modelli di comportamento fiscale dei Comuni;
- capacità di espansione delle entrate attraverso la simulazione di manovre su aliquote e tariffe;
- strumenti di finanza innovativa applicate agli enti locali (ad esempio, *swap*, opzioni, cartolarizzazioni, ecc.).

In alcuni casi, l'analisi è condotta con tecniche più sofisticate del semplice ricorso a medie statistiche ed analisi degli scostamenti dei singoli casi dalla media dell'universo di riferimento (i Comuni della Regione o della Provincia, o i Comuni appartenenti alla medesima classe demografica). A titolo di esempio, si possono citare tecniche di analisi bivariata e multivariata applicate con l'obiettivo di individuare elementi strutturali capaci di spiegare, ad esempio, i differenti comportamenti fiscali dei Comuni.

Dall'analisi dei siti Internet e dei rapporti di ricerca di osservatori e progetti di ricerca, si è potuto constatare ancora una volta che gli indici impiegati nelle analisi dei bilanci dei Comuni in chiave comparativa sono in parte sempre i medesimi e, in parte, costituiscono gli uni varianti degli altri.

La successiva tab. 4 sintetizza il lavoro di ricognizione svolto, riportando una parte rilevante degli indici impiegati da osservatori e istituti di ricerca, con relative formule di calcolo. Nel successivo par. 4, sono illustrati significati e criticità connesse a ciascun indicatore o gruppo di indicatori, anche tenuto conto di quanto rilevato in letteratura e nell'ambito dei lavori di ricerca analizzati.

TAB. 4 *Alcuni indici di bilancio impiegati nelle analisi comparative fra Comuni.*

Indice	Modalità di calcolo
Autonomia finanziaria	[Entrate tributarie (Tit. I) + Entrate extratributarie (Tit. III)] / Entrate correnti (Tit. I+II+III)
Autonomia tributaria (o impositiva)	Entrate tributarie (Tit. I) / entrate correnti (Tit. I+II+III)
Autonomia extratributaria	Entrate extratributarie (Tit. III) / entrate correnti (Tit. I+II+III)
Incidenza ICI su tot. entrate correnti	ICI / Entrate correnti (Tit. I-III)
Incidenza ICI su tot. entrate proprie	ICI / Entrate proprie (Tit. I e III)
Incidenza ICI sul totale delle entrate tributarie	ICI / Entrate tributarie (Tit. I)
Aliquota ordinaria ICI	Aliquota ordinaria ICI
Aliquota ICI sulla prima casa	Aliquota ICI sulla prima casa
Incidenza TARSU su tot. entrate correnti	TARSU / Entrate correnti (Tit. I-III)
Incidenza TARSU su tot. entrate tributarie	TARSU / Entrate tributarie (Tit. I)
Incidenza compartecipazione all'IRPEF su tot. entrate correnti	Compartecipazione IRPEF / Entrate correnti (Tit. I-III)
Incidenza proventi dei servizi pubblici su tot. entrate correnti	Entrate da proventi dei servizi pubblici / entrate correnti (Tit. I-III)
Incidenza proventi dei servizi pubblici sul tot. entrate proprie	Entrate da proventi dei servizi pubblici / entrate proprie (Tit. I e III)
Incidenza dei proventi dei beni dell'ente sul totale delle entrate proprie	Entrate da proventi dei beni dell'ente / entrate proprie (Tit. I e III)
Dipendenza finanziaria	Entrate da contributi e trasferimenti (Tit. II) / entrate correnti (Tit. I+II+III)
Dipendenza erariale	Entrate da trasferimenti dello Stato (Tit. II, cat. 1) / entrate correnti (Tit. I+II+III)

(Segue)

Indice	Modalità di calcolo
Incidenza dei trasferimenti correnti dalla Regione sul tot. entrate correnti	Entrate da trasferimenti della Regione (Tit. II, cat. 2 e 3) / entrate correnti (Tit. I+II+III)
Pressione finanziaria per abitante	[Entrate tributarie (Tit. I) + entrate extratributarie (Tit. III)] / n. abitanti
Pressione tributaria per abitante	Entrate tributarie (Tit. I) / n. abitanti
Pressione extratributaria per abitante	Entrate extratributarie (Tit. III) / n. abitanti
Pressione tariffaria per abitante	Proventi da servizi pubblici (Tit. I, cat. 1) / n. abitanti
Intervento erariale per abitante	Entrate da trasferimenti dello Stato (Tit. II, cat. 1) / n. abitanti
Intervento regionale per abitante	Entrate da trasferimenti della regione (Tit. II, cat. 2 e 3) / n. abitanti
Incidenza ICI per abitante	ICI / n. abitanti
Incidenza del gettito ICI da abitazione principale su n. abitazioni principali	Gettito ICI da abitazioni principali / n. abitazioni principali
Incidenza TARSU per abitante	TARSU / n. abitanti
Incidenza compartecipazione all'IRPEF per abitante	Compartecipazione IRPEF / n. abitanti
Entrate correnti per abitante	Entrate correnti (Tit. I-III) / n. abitanti
Entrate correnti per dipendente	Entrate correnti (Tit. I-III) / n. dipendenti di ruolo e non (dal conto annuale del personale)
Incidenza delle spese correnti sul totale delle spese	Spese correnti (Tit. I) / spese (Tit. I+II+III)
Incidenza delle spese in conto capitale sul totale delle spese	Spese in conto capitale (Tit. II) / spese (Tit. I+II+III)
Incidenza delle spese per rimborso prestiti sul totale delle spese	Spese per rimborso prestiti (Tit. III) / spese (Tit. I+II+III)
Spesa in conto capitale sulla spesa corrente	Spese in conto capitale (Tit. II) / spese correnti (Tit. I)

(Segue)

Indice	Modalità di calcolo
Spese per finanziamento di opere pubbliche per abitante	Spese (Tit. II, cat. 1-4, 6) / n. abitanti
Spese per acquisto di beni mobili strumentali per abitante	Spese (Tit. II, cat. 5) / n. abitanti
Incidenza della spesa per ciascuna funzione sul totale delle spese correnti	
Peso relativo delle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo sul totale spesa corrente	Spesa (Tit. I, funzione 1) / Spese correnti (Tit. I)
Spesa corrente per ciascuna funzione per abitante	
Incidenza della spesa per ciascun fattore produttivo (personale, beni, servizi, ecc.) sul totale delle spese correnti	
Incidenza spesa di personale sulla spesa corrente	Spesa personale (Tit. I, int. 1) / Spesa corrente (Tit. 1)
Incidenza della spesa per interessi sul totale delle spese correnti	Spesa interessi (Tit. I, int. 6) / Spese correnti (Tit. 1)
Incidenza della spesa per prestazioni di servizi su spesa corrente	Spesa prestazioni servizi (Tit. I, int. 3) / Spese correnti (Tit. 1)
Spesa corrente per ciascun fattore produttivo per abitante	
Spesa corrente di personale per abitante	Spese di personale (Tit. I, int.1) / n. abitanti
Spesa di personale per dipendente	Spese correnti (Tit. I) / n. dipendenti di ruolo e non (dal conto annuale del personale)
Spese correnti per abitante	Spese correnti / n. abitanti
Rigidità strutturale (o rigidità della spesa corrente)	[Spese di personale (Tit. I, int.1) + spese per oneri finanziari (Tit. I, int. 6) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5)] / entrate correnti (Tit. I+II+III)

(Segue)

Indice	Modalità di calcolo
Incidenza spesa di personale sulle entrate correnti	Spesa personale (Tit. I, int. 1) / Entrate correnti (Tit. I)
Incidenza degli interessi passivi sul totale delle entrate correnti	Spese per oneri finanziari (Tit. I, int. 6) / entrate correnti (Tit. I+II+III)
Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	Spesa interessi su mutui e prestiti (Tit. I, int. 6) + quota capitale rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5) / Entrate correnti (Tit. I)
Propensione all'investimento	Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10) / Spese (Tit. I+II+III)
Propensione all'investimento per abitante	Spese in conto capitale (Tit. II) / n. abitanti
Propensione all'investimento diretto per abitante	Spese in conto capitale (Tit. II, esclusi int. 7 e 10) / n. abitanti
Capacità di realizzazione degli investimenti	Pagamenti in conto residui (Tit. II, esclusi int. 7 e 10) / Residui passivi riaccertati (Tit. II, esclusi int. 7 e 10)
Equilibrio di parte corrente (o grado di copertura delle spese correnti e di rimborso prestiti con entrate correnti)	Entrate correnti (Tit. I+II+III) / [Spese correnti (Tit. I) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5)]
Saldo di parte corrente sulle entrate correnti	[Entrate correnti – Spese correnti – Spese per rimborso prestiti] / Entrate correnti
Sostenibilità del debito	Entrate correnti (Tit. I-III) / Debito residuo a fine anno
Rapporto debito residuo su patrimonio disponibile	Debito residuo a fine anno / Valore patrimonio disponibile (terreni ed edifici disponibili + partecipazioni finanziarie e titoli: da conto del patrimonio)
Debito residuo per abitante	Debito residuo a fine anno / n. abitanti
Tasso medio di indebitamento	Spese per oneri finanziari (Tit. I, int. 6) / Debito residuo a inizio anno
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti	Entrate (Tit. V, categorie 3 e 4) / Spese (Tit. II, esclusi int. 7 e 10)

(Segue)

Indice	Modalità di calcolo
Ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti	Mutui con la Cassa DDPP / Tot. mutui e prestiti (Tit. V, cat.3-5)
Incidenza delle spese di investimento finanziate tramite alienazioni patrimoniali	Entrate (Tit. IV, cat. 1) / Spese (Tit. II, escluso int. 10)
Incidenza delle spese di investimento finanziate da trasferimenti di enti pubblici	Entrate (Tit. IV, cat. 2-4) / Spese (Tit. II, escluso int. 10)
Incidenza spese di investimento finanziate con avanzo di amministrazione applicato e/o avanzo di parte corrente	Spese (Tit. II) – Entrate (Tit. IV) – Entrate (Tit. V)] / Spese (Tit. II)
Incidenza avanzo disponibile su entrate correnti	Avanzo disponibile / Entrate correnti (Tit. I-III)
Avanzo disponibile (fondi non vincolati) per abitante	Avanzo disponibile (fondi non vincolati) / n. Abitanti
Rapporto dipendenti popolazione	N. abitanti / n. dipendenti (da conto annuale del personale)
Redditività del patrimonio	Entrate patrimoniali / valore patrimoniale disponibile (da conto del patrimonio)
Tasso di copertura delle spese correnti del servizio raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani tramite entrate TARSU	Entrate TARSU (Tit.I, cat. 2) / Spese correnti servizio RSU (Tit. I, serv. 09.05)
Grado di finanziamento della spesa corrente mediante entrate proprie	[Entrate tributarie (Tit. I) + Entrate extratributarie (Tit. III)] / Spese correnti (Tit.I)
Grado di copertura tributaria della spesa corrente	Entrate tributarie (Tit. I) / Spese correnti (Tit.I)
Grado di copertura extratributaria della spesa corrente	Entrate tributarie (Tit. III) / Spese correnti (Tit.I)
Grado di copertura della spesa corrente tramite trasferimenti	Trasferimenti (Tit. II) / Spese correnti (Tit.I)

(Segue)

Indice	Modalità di calcolo
Velocità di riscossione delle entrate proprie	Tot. Riscossioni (Tit. I+III) / Tot. Accertamenti (Tit. I+III)
Velocità di riscossione dell'ICI	Riscossioni ICI (Tit. I, cat. 1) / Accertamenti ICI (Tit. I, cat. 1)
Velocità di riscossione della TARSU	Riscossioni TARSU (Tit. I, cat. 2) / Accertamenti TARSU (Tit. I, cat. 2)
Velocità di riscossione dei proventi dei servizi pubblici	Riscossioni proventi servizi pubblici (Tit. III, cat. 1) / Accertamenti proventi servizi pubblici (Tit. III, cat. 1)
Velocità di riscossione dei proventi dei beni dell'ente	Riscossioni proventi beni dell'ente (Tit. III, cat. 2) / Accertamenti proventi beni dell'ente (Tit. III, cat. 2)
Velocità di pagamento delle spese correnti	Tot. Pagamenti di competenza (Tit. I) / Tot. Impegni di competenza (Tit. I)
Tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente	Riscossione dei residui attivi riportati a inizio anno (Tit. I-III) / residui attivi riportati a inizio anno (Tit. I-III)
Tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente	Pagamento dei residui riportati a inizio anno (Tit. I) / residui passivi riportati a inizio anno (Tit. I)
Incidenza residui attivi sul totale delle entrate	Tot. Residui attivi / tot. Accertamenti di competenza
Incidenza residui passivi sul totale delle spese	Tot. Residui passivi / tot. Impegni di competenza

Molti indicatori della precedente tabella costituiscono, per così dire, varianti dello stesso tema; altri indici riguardano aspetti molto specifici e, quindi, non sono utili ai fini della costruzione di pochi indici sintetici e di carattere generale, secondo la logica perseguita in questo studio. Altri indici si prospettano come particolarmente significativi, ma inaffidabili rispetto alla confrontabilità dei dati: ad esempio, gli indici calcolati con dati del conto del patrimonio, come l'indice che rapporta l'ammontare del debito residuo da restituire con la quota di pa-

trimonio che il Comune potrebbe dismettere. È generalmente riconosciuto, infatti, che non vi sia sufficiente omogeneità nell'applicazione dei criteri fissati dal legislatore per la valorizzazione del patrimonio, posto che tutti i beni patrimoniali siano stati effettivamente e correttamente contabilizzati.

Ovviamente ogni indice descrive aspetti significativi di bilancio ed ha una sua utilità. Ai fini della costruzione degli indici sintetici standardizzati, lo sforzo è stato quello di selezionare alcuni indici di carattere generale, fra i più significativi e al tempo stesso affidabili per una comparazione fra bilanci comunali, e che fossero calcolabili per l'intero universo, o quasi, dei Comuni emiliano-romagnoli, tenuto conto dell'attuale disponibilità di banche dati informatizzate.

4. *Significato e limiti degli indici di bilancio più utilizzati nelle analisi comparative fra Comuni*

Di seguito, si espongono limiti e potenzialità di alcune variabili e indici di bilancio fra i più comunemente impiegati nelle analisi comparative di bilanci comunali.

Particolare attenzione viene data alle variabili di bilancio da noi prese in considerazione per la costruzione degli indici sintetici standardizzati, coerentemente con alcune scelte di fondo fatte nell'impostare il presente lavoro di ricerca, quale ad esempio quella di non analizzare le dinamiche di bilancio a preventivo e di non sviluppare confronti fra bilanci preventivi e bilanci consuntivi.

In premessa ad analisi comparative dei bilanci comunali, si deve sempre tenere conto del fatto che i Comuni sono fra loro molto differenti per caratteristiche geografiche del territorio, dimensione e struttura di popolazione, tessuto socioeconomico e produttivo. Inoltre, i Comuni sono molto differenti per configurazione e dimensioni organizzative in ragione dei servizi erogati, differenti per tipo, quantità, qualità e assetto organizzativo.

Così, le entrate tributarie – ovvero, tasse, imposte e altri tri-

buti – sono determinate non solo dalle scelte del Comune, ma soprattutto dalla “ricchezza” del territorio.

Così, le entrate extratributarie variano non tanto e non solo al variare delle tariffe praticate dai Comuni, ma soprattutto al variare dei livelli di offerta dovuti alle diverse caratteristiche strutturali del territorio e della popolazione dei Comuni, e più ancora al variare delle forme di gestione adottate (con connessa varietà di contabilizzazioni di entrate e spese).

Gli indici costruiti con l’ammontare di entrate tributarie ed extratributarie risentono certamente dello “svuotamento” delle entrate correnti dei bilanci comunali per effetto delle numerose riforme in materia di servizi pubblici locali e per effetto del ricorso crescente alle esternalizzazioni di funzioni e servizi. L’esternalizzazione della gestione di funzioni e servizi è frutto di numerosi fattori, fra i quali si possono enumerare:

- norme di settore che impongono l’affidamento della gestione di determinati servizi a soggetti esterni;
- la presenza, in alcune realtà, di altri enti locali (come le unioni) ai quali i Comuni scelgono di affidare la gestione di parte dei propri servizi;
- i vincoli posti dal Patto di Stabilità Interno per il contenimento della spesa pubblica e i limiti all’assunzione di personale posti dalle leggi finanziarie degli ultimi anni, i quali – sommati ad altre considerazioni politico organizzative – spesso rendono più opportuno l’acquisto all’esterno di determinate attività e servizi o parti di essi, in luogo di una gestione diretta.

La situazione relativa alle forme di gestione dei servizi si presenta molto differenziata da Comune a Comune per effetto dell’autonomia dei Comuni nell’organizzare la propria attività amministrativa.

Il differente ricorso a gestioni esterne rende sempre più difficile la comparazione fra i bilanci comunali, anche solo in termini di complessivo ammontare di entrate e spese correnti iscritte a bilancio. Infatti, in alcuni casi le entrate del servizio esternalizzato non transitano più dal bilancio comunale, con evidenti effetti sul valore registrato dal Comune interessato rispet-

to all'indice di autonomia finanziaria e di autonomia extratributaria, come pure su tutti gli indici che rapportano il valore assoluto di entrate o spese alla popolazione residente. Nel caso del servizio rifiuti solidi urbani, ad esempio, con il passaggio da tassa a tariffa le entrate del servizio esternalizzato non alimentano più le entrate tributarie, ma non vanno ad alimentare nemmeno le entrate extratributarie del bilancio comunale, in quanto sono incamerate direttamente dal soggetto gestore in regime di tariffa.

Quando il gestore esterno incassa tariffe e proventi vari dei servizi esternalizzati, vi sono riscontri contabili nel bilancio comunale solo nel caso di eventuali utili o dividendi di aziende speciali e società per azioni partecipate dal Comune, che gestiscano i servizi esternalizzati; oppure, nel caso di eventuali esborsi per ripianare perdite dell'ente gestore.

Esternalizzazioni possono scaturire anche dall'affidamento della gestione di servizi a unioni di Comuni, associazioni di Comuni, Comunità montane, consorzi, o più semplicemente agli uffici di altri Comuni. Ciò può comportare ripercussioni differenti sulle dinamiche e sulle dimensioni del bilancio.

In generale, i Comuni si differenziano anche rispetto al momento in cui, in questi ultimi anni, hanno proceduto ad esternalizzare i servizi più comunemente gestiti in forma esternalizzata.

Differenti scelte di politica tributaria e tariffaria si ripercuotono pure sulla struttura delle entrate proprie dei Comuni. Nel caso del passaggio obbligatorio da tassa a tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani, il legislatore ha lasciato ai Comuni ampi margini di scelta rispetto ai tempi di attuazione della riforma. Ancora, i Comuni possono scegliere se deliberare il passaggio da TOSAP alla COSAP, con la conseguenza che per alcuni Comuni le relative entrate alimentano le entrate tributarie, per altri alimentano le entrate extratributarie.

Sempre in riferimento agli indici di autonomia finanziaria e tributaria, occorre considerare l'evoluzione normativa in materia di entrate tributarie dei Comuni: in primo luogo, l'introduzione dal 1999 della compartecipazione dei Comuni

all'IRPEF, con un'aliquota fissa ed una facoltativa.

Le entrate da compartecipazione fissa all'IRPEF, incamerate dai Comuni per la prima volta nell'esercizio 2002, sono contabilizzate fra le entrate tributarie, anche se non possono in realtà considerarsi vere entrate proprie, in quanto il Comune non può influire in alcun modo sull'ammontare del gettito. Inoltre, le relative somme sono state compensate da una diminuzione di pari importo dei trasferimenti correnti dallo Stato ed è previsto che l'introito della compartecipazione non possa essere superiore all'ammontare di trasferimenti già spettanti a ciascun Comune. Concretamente, in diversi Comuni dell'Emilia-Romagna i trasferimenti sono stati ridotti a pochi punti percentuali delle entrate correnti, ma soprattutto per tutti i Comuni si registrano "formalmente" (ma non "sostanzialmente") forti incrementi nei valori di autonomia finanziaria e tributaria. Percorso inverso è valso invece per il gettito IRAP spettante ai Comuni, che fino al 2000 era contabilizzato fra le entrate tributarie, e che dal 2001 è stato tramutato in trasferimento erariale contabilizzato nel fondo ordinario dello Stato.

Per quanto riguarda invece l'aliquota IRPEF facoltativa, spetta al Comune decidere o meno l'attivazione dell'addizionale, e la misura dell'aliquota, entro un limite minimo e massimo fissati dal legislatore. Si configura in questo caso, quindi, un vera fonte di entrate proprie in senso "sostanziale". Il primo anno, ovvero il 1999, solo alcuni Comuni hanno introdotto l'addizionale facoltativa, ma il loro numero è andato via via crescendo negli anni successivi. Inoltre, diversi Comuni hanno progressivamente innalzato l'aliquota. Però, la legge finanziaria 2003 ha previsto per lo stesso anno la sospensione dell'efficacia delle delibere di aumento o di prima istituzione dell'addizionale, sospensione che varrà fino all'approvazione di provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale previsto dal nuovo art. 119 della Costituzione. La medesima sospensione è stata confermata dalla legge finanziaria per il 2004.

In sintesi, si può affermare che gli indici di autonomia finanziaria e di autonomia tributaria erano particolarmente significativi per descrivere le dinamiche in atto nella finanzia locale ne-

gli anni '90, dal momento che la crescita dei valori di tali indici corrispondeva ad un effettivo innalzamento della capacità dei Comuni di far leva, in qualche modo, sulle entrate correnti. Oggi i margini di manovra, in particolare sulle aliquote dell'ICI, sono ormai molto ridotti, a fronte di entrate tributarie il cui gettito tende ad essere eroso dall'inflazione. Si pensi alle rendite catastali per il pagamento dell'ICI che non sono rivalutate da anni.

Nel confronto fra Comuni, la capacità di autofinanziare la spesa con una determinata quota di entrate proprie (tributarie ed extratributarie) dipende ovviamente anche dalle caratteristiche dalle basi imponibili e dal complesso di servizi che producono entrate gestiti sul territorio del Comune: presenza di distretti industriali, di seconde case, di aree ad intensa presenza turistica, di attività che forniscono al Comune rilevanti entrate extratributarie (ad esempio, una discarica in cui conferiscono rifiuti anche di altri Comuni, oppure la presenza di importanti arterie viarie che portino ad incamerare molte entrate da sanzioni per violazioni del codice stradale), ecc.

La differenziazione nella gestione dei servizi, l'autonomia dei Comuni nell'organizzare uffici e servizi al di fuori degli schemi definiti dalla struttura di bilancio obbligatoria (si pensi, ad esempio, a differenti soluzioni organizzative e contabili rispetto alle unità trasversali deputate all'approvvigionamento di beni e servizi), la presenza di forme di gestione associata dei servizi tra Comuni (unioni, Comunità montane, consorzi, ecc.) e le differenti metodologie di contabilizzazione di entrate e spese di servizi gestiti in forma associata, rendono ancor più difficile la comparazione fra Comuni con riferimento alle voci di spesa distinte nel bilancio finanziario per destinazione funzionale e per servizio.

Non è così invece rispetto alla spesa per interventi (ovvero, per personale, acquisto di materie prime, acquisto di prestazioni di servizi, ecc.), la cui articolazione risponde a criteri e principi più standardizzati e, quindi, più affidabili in chiave comparativa. Per questa ragione, nelle analisi comparative vengono tradizionalmente presi in considerazione indici quali, ad esempio,

l'incidenza della spesa per interessi e altri oneri finanziari sul totale della spesa corrente, oppure dell'incidenza della spesa di personale sul totale della spesa corrente.

Un altro limite connesso agli indici di bilancio comunemente usati per un'analisi comparativa fra Comuni, riguarda quegli indici che rapportano valori assoluti di entrata o di spesa alla popolazione residente, in quanto la popolazione residente può non costituire una buona approssimazione dell'effettivo bacino di utenza destinatario dei servizi e degli investimenti dell'amministrazione comunale. Si pensi alla situazione di un Comune metropolitano caratterizzato da una forte presenza di pendolari e persone che vivono nel Comune senza essere residenti, come ad esempio gli studenti universitari provenienti da altre Province e Regioni del paese; oppure un Comune a vocazione turistica o interessato dalla presenza di un'importante polo fieristico; oppure un Comune montano dove siano presenti numerose seconde case, ecc.

Con specifico riferimento agli indici che rapportano il gettito di imposte e tariffe alla popolazione residente (pressione finanziaria per abitante, pressione tributaria per abitante, pressione ICI per abitante, ecc.), si pone il problema che il prelievo tributario (ICI, TARSU, addizionale sul consumo di energia elettrica) grava in realtà per larga parte sul patrimonio immobiliare (abitazioni principali ma anche seconde case, fabbricati destinati ad ogni tipo di attività economica, ecc.) e non sulla popolazione in sé, mentre le entrate extratributarie costituiscono corrispettivi a fronte dell'erogazione di servizi che hanno bacini di utenza e, quindi, contribuenti diversi per ciascun tipo di servizio.

In sintesi, il carico tributario per abitante residente può risultare in certi Comuni largamente sovrastimato rispetto al reale, fino ad essere decisamente fuorviante; mentre, l'incidenza delle entrate extratributarie per abitante può essere anche molto differente da un Comune all'altro, non tanto in funzione di differenti politiche tariffarie, ma perché molto diverso è il *set* di servizi gestiti o meno in forma diretta.

Normalmente, però, la popolazione viene considerata il principale parametro strutturale a cui rapportare entrate e spese

di bilancio e, al di là dei rilevanti limiti in chiave comparativa, tali indici di incidenza per abitante continuano ad essere molto usati.

Per tentare di annullare l'effetto distorsivo, almeno delle presenze (turistiche e non) nelle strutture ricettive attive nel territorio del Comune e per tentare di meglio ripartire il gettito di ICI, TARSU ecc. sull'effettiva popolazione di riferimento, è stato anche proposto di sommare alla popolazione residente il numero medio giornaliero di presenze nelle strutture ricettive site nel Comune ⁽⁵⁾. Con il nuovo valore ottenuto si tenta di meglio approssimare il reale bacino di popolazione su cui insiste il prelievo finanziario e a cui vengono forniti i servizi. Analoghe considerazioni potrebbero essere fatte per tutti gli indici che rapportano voci di spesa alla popolazione residente. Nel tentativo di "perfezionare" tali indici restano, comunque, non considerati fenomeni quali l'incidenza delle seconde case, il turismo domenicale, il pendolarismo, ecc., fenomeni che incidono sulla reale popolazione "presente" sul territorio. Infine, lo stesso dato delle presenze nelle strutture ricettive turistiche e non, può non essere sufficientemente affidabile, ad esempio perché sottostimato, per ovvi motivi, dagli stessi albergatori e titolari di strutture ricettive.

Rispetto al carico fiscale sopportato dai cittadini residenti, sarebbe più corretto commisurare il gettito di ciascun tributo alla propria base imponibile. Con riferimento all'ICI, ad esempio, il gettito dovrebbe essere commisurato al numero o al valore delle unità immobiliari che ne costituiscono la base imponibile, distinguendo fra prime case, seconde case, fabbricati produttivi, terreni agricoli, ecc., e tenendo conto anche delle detrazioni applicate. Un efficace confronto richiederebbe anche dati riferiti al valore del patrimonio mobiliare soggetto ad ICI, dati che – se fossero disponibili – recherebbero i problemi connessi alla

(5) Si veda in merito, il rapporto di analisi sui bilanci consuntivi 2002, realizzato dal gruppo di lavoro del Progetto ABS, dell'ANCI-UPI Emilia Romagna. Il numero dei residenti è stato sommato al numero medio giornaliero di presenze turistiche nel Comune, calcolato dividendo il numero totale delle presenze in strutture ricettive (alberghi, residence, ecc.) dell'anno per 365 giorni.

mancata attualizzazione delle rendite catastali, nonché della loro nota disomogeneità di valorizzazione da un territorio all'altro, anche all'interno di uno stesso Comune. Ma, per simili analisi, il problema principale è che oggi non sono disponibili banche dati informatizzate, affidabili e sufficientemente omogenee. In generale, inoltre, un'analisi di dettaglio per ciascun tributo consentirebbe di approfondire le scelte di politica tributaria dei Comuni, ma esula dagli obiettivi che questo lavoro si pone.

Ancora in merito alle politiche tributarie e tariffarie dei Comuni, sono tradizionalmente confrontate le principali aliquote applicate, in particolare quelle ICI (ovvero, in primo luogo, l'aliquota sull'abitazione principale con relative detrazioni e l'aliquota ordinaria). Anche in questo caso, si devono però scontare i problemi connessi alla effettiva confrontabilità delle rendite catastali a cui applicare le aliquote, nonché alla confrontabilità ed affidabilità dei criteri di computo degli immobili iscritti a catasto.

Passando a considerare le entrate da trasferimenti e contributi correnti dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche, all'aumento delle entrate proprie sul totale delle entrate correnti, ha corrisposto negli ultimi anni una pari diminuzione del valore dell'indice di incidenza delle entrate da trasferimenti e contributi sul totale delle entrate correnti, dovuta alla continua riduzione dei trasferimenti correnti dello Stato. Ad oggi, per molti Comuni emiliano-romagnoli i trasferimenti statali risultano ridotti a pochi punti percentuali sul totale delle entrate correnti. A ciò si aggiunga il fatto che, dove sono state realizzate rilevanti nuove esternalizzazioni di servizi, il calo dei trasferimenti risulta meno evidente, a fronte di un significativo calo delle entrate correnti in valore assoluto.

Parte delle considerazioni fatte per gli indici di autonomia finanziaria, tributaria, di pressione finanziaria tributaria ed extratributaria, si applicano anche agli indici calcolati con le entrate da contributi e trasferimenti del titolo secondo: ovvero dipendenza finanziaria, dipendenza erariale, intervento erariale, ecc.

Passando a considerare gli indici calcolati con le entrate in

conto capitale del titolo quarto, si devono segnalare alcune possibili disparità di comportamento fra i Comuni nella contabilizzazione di alcune poste di bilancio. In primo luogo, il principio contabile n. 2, approvato all'inizio del 2004 dall'Osservatorio sulla finanza locale, classifica le entrate derivanti da concessioni edilizie e sanzioni urbanistiche (i cosiddetti oneri di urbanizzazione) come entrate tributarie. Ciò potrebbe generare incertezze rispetto alla contabilizzazione di proventi da concessioni ad edificare, fino ad oggi contabilizzati fra le entrate in conto capitale. Il rischio è che, nella necessità di non trovarsi limitati nella possibilità di impiegare tali entrate per finanziare spese correnti, una parte dei Comuni inizi a contabilizzarle al titolo I, creando problemi di comparazione fra i Comuni e inficiando il valore di alcuni indici finanziari utilizzati in chiave comparativa. Un secondo aspetto problematico riguarda i proventi delle concessioni cimiteriali che alcuni Comuni imputano al titolo terzo delle entrate (extratributarie) anziché, come di solito accade, al titolo IV ovvero fra le entrate in conto capitale.

In merito alla spesa corrente per fattori produttivi impiegati nella gestione, l'indice tradizionalmente impiegato è quello di rigidità strutturale, il quale analizza l'andamento delle principali voci di spesa cosiddette "rigide": ovvero, le spese di personale e per il rimborso di mutui e prestiti, sia in quota interessi che in quota capitale. Sono considerate "rigide" quelle spese che per loro natura si ripetono di anno in anno e che è difficile tagliare a breve e medio termine. Tali voci di spesa vengono rapportate al totale delle entrate correnti, per valutarne l'incidenza relativa.

Rispetto al concetto di rigidità strutturale, si deve osservare che altre spese, essendo funzionali allo svolgimento di servizi indispensabili per la popolazione e/o gestiti in determinate forme (si pensi, ad esempio, a contratti pluriennali e convenzioni a lunga scadenza), possono considerarsi di fatto spese "rigide", ovvero praticamente non modificabili nel breve e medio periodo. Esistono, in altri termini, altre accezioni di rigidità della spesa legate non tanto alla natura dei fattori produttivi, bensì alla natura dei servizi erogati e alla loro forma di gestione. Que-

sto tipo di rigidità è, però, difficilmente misurabile in modo standardizzato fra Comuni.

Ancora in riferimento all'indice di rigidità strutturale, un altro limite che si riscontra nel suo utilizzo, specie in chiave comparata, è dovuto al ricorso ad operazioni di estinzione anticipata di mutui e prestiti, come è accaduto in questi ultimi anni per un numero significativo di Comuni emiliano-romagnoli. Il legislatore, nell'ambito del raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, concede agli enti locali di estinguere anticipatamente mutui contratti in precedenza con la Cassa DDPP, senza pagare penali. In altri casi, comunque, molto più rari nella pratica degli ultimi anni, gli enti hanno attivato operazioni di restituzione anticipata di mutui e prestiti contratti con altri istituti pubblici e privati diversi dalla Cassa DDPP. Ebbene, quando vengono attivate operazioni di questa natura, si registrano elevatissimi rimborsi di prestiti e, di conseguenza, valori dell'indice di rigidità strutturale particolarmente negativi. Ciò significa che un comportamento, in generale considerato "virtuoso", viene registrato dall'indice come il segno di una situazione di forte squilibrio.

Con riferimento alla spesa per il personale, si deve tenere conto del fatto che tale spesa è fortemente condizionata dai limiti posti dal legislatore alle assunzioni a tempo indeterminato.

Altro aspetto rilevante al riguardo è che nella spesa di personale – contabilizzata, lo ricordiamo, all'intervento 1 del titolo I – non è ricompresa la spesa per incarichi professionali, collaborazioni coordinate e continuative, collaborazioni occasionali, sempre più diffuse negli enti locali, anche per effetto delle limitazioni alle assunzioni di cui si è appena detto. Le collaborazioni sono contabilizzate fra le spese per l'acquisto di servizi, intervento 3 del titolo I.

Ebbene, l'impiego di collaborazioni coordinate e continuative ed incarichi professionali tende a sottostimare l'effettiva entità di personale impiegata nelle amministrazioni pubbliche per assolvere alle funzioni e ai servizi. Però, se è vero che le spese per collaborazioni coordinate e continuative non risultano contabilmente oneri di personale, è anche vero che non si tratta di

spese a carattere rigido come quelle connesse alla remunerazione di personale dipendente (fatta eccezione per la spesa di personale dipendente assunto a tempo determinato, che non può considerarsi propriamente una spesa a carattere “rigido”).

Sulla spesa di personale influiscono ovviamente anche le operazioni di esternalizzazione di funzioni e servizi, con conseguente blocco del *turn-over* del personale dei servizi coinvolti e/o eventuali operazioni di trasferimento di personale alle dipendenze del soggetto gestore esterno.

Le dinamiche sul personale appena descritte interessano complessivamente tutti i Comuni, anche se in misura diversa. In ogni caso, si ritiene comunque utile il confronto fra Comuni rispetto a indici quali l’incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente, l’indice di rigidità strutturale e altri indici tradizionalmente impiegati in letteratura e negli studi sui bilanci. A fini comparativi si ritengono, invece, meno utili indici quali il rapporto fra numero di dipendenti e popolazione residente, e la spesa di personale per abitante.

Una considerazione a parte merita l’indice del tasso medio di indebitamento. Tale indice consente di valutare l’onerosità media dei debiti a medio e lungo termine di un Comune. Dovrebbe registrare dunque comportamenti virtuosi del Comune tesi a ridurre la spesa per interessi: rinegoziazioni dei mutui, riduzioni del tasso di interesse praticato sui mutui della Cassa DDPP ottenute grazie al raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, contenimento del ricorso a mutui per il finanziamento delle spese di investimento, ricorso a operazioni di finanza derivata. La comparazione è resa complessa però da una serie di fattori: ad esempio, molti mutui sono contratti a tasso fisso, di conseguenza la quota interessi delle rate di restituzione è molto alta all’inizio del periodo di ammortamento e molto bassa alla fine, e comunque, in via generale, il confronto fra Comuni sulla spesa per interessi dovrebbe tenere conto della struttura e dei tempi di ammortamento del debito residuo; altro esempio, nel caso di attivazioni di operazioni di finanza derivata (tipo *swap*), eventuali entrate a riduzione delle spese di interesse sono contabilizzate fra le entrate extratributarie del titolo

III, di conseguenza l'indice del tasso medio di indebitamento non è in grado di registrare i benefici di tali operazioni, a meno che non vengano rilevati specifici dati presso i singoli Comuni interessati per poi rettificare il valore della spesa per interessi riportato nel *Certificato del conto del bilancio*.

Parte delle considerazioni svolte in merito all'indice di tasso medio di indebitamento, valgono anche per tutti gli indici calcolati con la spesa per interessi, compreso dunque l'indice di rigidità strutturale.

Un altro aspetto del bilancio sempre indagato è l'ammontare della spesa di investimento. Viene calcolato, ad esempio, l'indice di propensione all'investimento, ovvero il rapporto tra la spesa in conto capitale e la spesa complessiva di bilancio al netto delle spese per conto di terzi del titolo IV; oppure, la spesa di investimento per abitante. Per quest'ultimo indice si ripropongono, ovviamente, i limiti connessi all'impiego della popolazione residente, come effettivo bacino di utenza dei servizi e delle funzioni rese dal Comune.

Molti osservatori e analisti calcolano gli indici relativi agli investimenti sottraendo dalle spese in conto capitale del titolo II le spese per concessioni di crediti ed anticipazioni (intervento 10 del titolo II), che di certo non possono essere considerate vere e proprie spese di investimento, né diretto, né indiretto. Discorso diverso vale per le spese dell'intervento 7 della spesa in conto capitale, ovvero i trasferimenti ad altri soggetti, enti pubblici o imprese, per il finanziamento di loro spese di investimento. Accade spesso infatti che il Comune realizzi un investimento "indirettamente", ovvero trasferendo risorse ad altri soggetti. In merito, si deve considerare che la legge finanziaria per il 2004 ha precisato che costituiscono investimenti (a fronte dei quali, quindi, l'ente locale può contrarre mutui) anche i trasferimenti in conto capitale destinati ad altre amministrazioni pubbliche e a soggetti privati concessionari di lavori pubblici, o proprietari di impianti e reti funzionali alla erogazione di servizi pubblici, o gestori di servizi pubblici le cui concessioni o contratti di servizi prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza anche anticipata (art.

3, comma 18, della l. 350/2003). La maggior parte delle spese che i Comuni iscrivono a bilancio all'intervento 7 del titolo II sono spese di investimento ai sensi della norma appena citata.

Gli indici che sono calcolati tenendo conto dell'ammontare degli investimenti, risentono di alcuni limiti nel confronto fra Comuni.

In primo luogo, gli investimenti – come ammontare di risorse impegnate nell'anno di riferimento – sono soggetti a variazioni molto rilevanti da un anno all'altro. Ciò vale tanto più nei Comuni medio-piccoli. Per far fronte a questo tipo di inconvenienti, vengono spesso impiegati anche indici che considerino le spese di investimento su più anni, ad esempio 3 o 5 anni; in altri casi, si sono considerate come spese di investimento effettive, le somme pagate nell'anno, invece delle somme impegnate.

In secondo luogo, per valutare la capacità di investimento del Comune si dovrebbe tenere conto anche degli investimenti realizzati con il concorso di capitali privati, ovvero attraverso la cosiddetta finanza di progetto o attraverso l'istituto della concessione e gestione di opere pubbliche a terzi. In questi casi, le relative entrate ed uscite non risultano iscritte nel bilancio finanziario. Per disporre dunque dei dati, è necessario ricorrere a rilevazioni *ad hoc* presso i Comuni.

Un ulteriore limite relativo agli indici calcolati con l'ammontare delle spese di investimento scaturisce dalle regole di calcolo del saldo finanziario fissato dal Patto di stabilità interno, che esclude le spese di investimento fra le voci di spesa da calcolare. Tale meccanismo ha probabilmente spinto i Comuni a iscrivere fra le spese di investimento, spese che in passato si sarebbero potute contabilizzare fra le spese correnti in quanto dovute a lavori di manutenzione ordinaria. Come noto, il Patto di stabilità interno prevede che a partire dal 2005, anche le spese di investimento vengano considerate al fine del calcolo del saldo finanziario, come definito appunto dalle norme del Patto di stabilità interno. Ciò dovrebbe concorrere a ridimensionare gli effetti delle dinamiche appena descritte.

Un altro tema di fondamentale importanza per le politiche e

gli equilibri di bilancio dei Comuni, è quello delle fonti di finanziamento degli investimenti.

In passato, i Comuni hanno finanziato gli investimenti essenzialmente con i trasferimenti in conto capitale o ricorrendo a mutui finanziati dalla Cassa Depositi e Prestiti. Negli ultimi anni, invece, i Comuni hanno cercato di trovare nuove opportunità di finanziamento meno onerose e più flessibili, ricorrendo ad esempio a emissioni di prestiti obbligazionari e a mutui concessi da istituti bancari privati. Tuttavia, anche l'emissione di titoli obbligazionari o la contrazione di mutui con banche private costituiscono operazione di indebitamento. Per questa ragione, è cresciuto il ricorso, da parte degli enti pubblici, alla dismissione di quegli immobili considerati meno strategici e non necessari alla gestione delle funzioni e dei servizi locali, concorrendo pure a razionalizzare la gestione del patrimonio immobiliare degli enti. È evidente, però, che anche questo strumento porta con sé dei limiti oggettivi.

Il ricorso ad altre fonti di finanziamento degli investimenti quali l'avanzo corrente, l'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti e i proventi da concessioni edilizie e relative sanzioni urbanistiche, costituisce una operazione non onerosa per gli enti locali; ma richiede, da un lato uno sforzo di razionalizzazione e risparmio sulla spesa corrente, dall'altro lato una consistente disponibilità di proventi da concessioni edilizie (i cosiddetti oneri di urbanizzazione). Anche la disponibilità di trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalla Regione o da altri enti pubblici, costituisce una fonte di finanziamento non onerosa. È anche vero però che una forte dipendenza dai trasferimenti potrebbe creare problemi di continuità delle politiche di investimento del Comune nel lungo periodo.

Passando a considerare indici relativi agli equilibri di bilancio, un indice impiegato è l'indice di equilibrio di parte corrente, calcolato come rapporto fra entrate correnti e spese correnti a cui sono sommate le spese in conto capitale dell'ammortamento annuo di mutui e prestiti. Tanto più alto è il valore dell'indice tanto più si evidenzia una sostenibilità delle politiche di bilancio, almeno nel breve periodo, anche se l'inse-

rimento – nel calcolo dell'indice – delle quote capitali dovute per l'ammortamento annuo di mutui e prestiti, dovrebbero far presumere, in caso di valori positivi dell'indice, una situazione di equilibrio proiettabile nel futuro, se non intervengono fattori che possano minare l'equilibrio fra entrate correnti e spese correnti.

Se il valore dell'indice è inferiore all'unità, come spesso accade, allora le entrate correnti non coprono il totale delle spese correnti e delle quote capitali di rimborso dei prestiti. Ciò significa presumibilmente che il Comune si avvale della possibilità di destinare in tutto o in parte le entrate da concessioni ad edificare e da sanzioni urbanistiche al finanziamento della spesa corrente, quale eccezione ammessa dal legislatore al divieto di finanziare la spesa corrente con entrate in conto capitale; oppure, o contemporaneamente, il Comune applica l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente per finanziare la spesa corrente.

In generale, quanto più il valore dell'indice di equilibrio di parte corrente è alto, tanto più il Comune è stato in grado di destinare le risorse disponibili alle spese di investimento, anziché alle spese correnti nonché di rimborso di mutui e prestiti.

Vale per l'indice di equilibrio di parte corrente, il limite individuato per l'indice di rigidità strutturale, ovvero un comportamento di per sé virtuoso, come l'estinzione anticipata di mutui contratti in anni precedenti, che produce nell'anno un eccezionale esborso per la restituzione di prestiti, ed è registrato dall'indice come segno di una situazione di forte squilibrio. Anche se sono pochi i Comuni interessati da simili operazioni, si tratta di importi di solito di notevole rilevanza. Quindi, per fare un confronto fra Comuni, ove possibile, è opportuno rilevare i dati relativi alle operazioni di estinzione anticipata e rettificare il valore dell'indice.

Sempre in relazione all'indice di equilibrio di parte corrente, si annota infine che, sulle dinamiche dell'indice e sul suo impiego in chiave comparativa, in futuro potrebbero registrarsi disparità di comportamenti dei Comuni nella contabilizzazione degli oneri di urbanizzazione, di cui si è detto appena sopra.

Ancora in tema di complessivi equilibri di bilancio, viene considerato anche un ulteriore indice definito di “sostenibilità del debito”, calcolato rapportando le entrate correnti alla consistenza finale dei debiti di finanziamento al 31 dicembre. L’indice 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, al contrario dell’indice di equilibrio di parte corrente. Un limite è connesso invece al fatto che l’indice nulla dice rispetto all’arco temporale nel quale il debito residuo debba essere restituito.

Lo stesso limite vale anche per l’indice di indebitamento per abitante, calcolato come rapporto fra lo *stock* di debito residuo a fine anno e il numero di abitanti residenti. Ovviamente, anche per questo indice, si ripropongono i problemi connessi all’utilizzo del numero di abitanti, come parametro strutturale a cui riferire le grandezze di bilancio.

Un’ultima considerazione viene spesa in merito agli indici relativi alla gestione dei flussi finanziari: velocità di riscossione delle entrate correnti, velocità di pagamento delle spese correnti, tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente, tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente, ecc. Il rispetto del Patto di stabilità interno condiziona le politiche di pagamento e riscossioni inducendo manovre per accelerare o rallentare riscossioni o pagamenti, sia in conto competenza che in conto residui, al fine di ottenere un saldo finanziario di cassa che rispetti i limiti fissati dal Patto. In altri termini, il rispetto dei limiti posti dal Patto porta a comportamenti che rendono meno univoca l’interpretazione in senso positivo o negativo delle prestazioni registrate dai Comuni in merito a tali indici.

Quanto appena illustrato non esaurisce ovviamente l’analisi delle potenzialità e dei limiti connessi all’uso in chiave comparativa degli indici finanziari di bilancio; mostra, comunque, come sia sempre più complessa la comparazione fra i Comuni e come debba essere posta grande attenzione nell’attribuire un valore tendenzialmente positivo o negativo all’andamento di determinati indici di bilancio, sia nel confronto fra Comuni che nelle analisi diacroniche, ovvero per

nelle analisi diacroniche, ovvero per serie storiche.

5. *Il confronto di alcuni Comuni a coppie*

Molti dei punti di osservazione e limiti, evidenziati nei precedenti paragrafi, concorrono a spiegare le differenze di valore sugli indici sintetici standardizzati registrati da alcuni Comuni sottoposti in questa sede ad un approfondimento specifico. I valori degli indici standardizzati sono quelli calcolati nella precedente edizione del *Rapporto sulle autonomie locali* (cfr. par. 2), quindi in riferimento alla serie storica 1998-2001, con l'eccezione di alcuni Comuni per i quali i dati non erano disponibili su tutto il periodo considerato. Lo ricordiamo, nella precedente edizione del *Rapporto sulle autonomie locali*, i valori degli indici standardizzati sono stati calcolati avendo a riferimento l'insieme dei Comuni emiliano-romagnoli, quindi i valori relativi a ciascun Comune devono essere letti come posizionamento del Comune rispetto alla media calcolata su base regionale.

In specifico, sono state scelte tre coppie di Comuni emiliano-romagnoli appartenenti a differenti classi demografiche, che per ciascuna coppia avessero evidenziato valori degli indici sintetici standard fortemente differenziati (l'uno molto negativi, l'altro molto positivi).

Si è proceduto, dunque, a confrontare i dati di bilancio di ciascuna coppia di Comuni, anche attraverso interviste con i responsabili dei servizi finanziari dei Comuni interessati.

Il confronto ha messo in evidenza le potenzialità, ma anche e soprattutto i limiti degli indici impiegati per la costruzione degli indici standardizzati sintetici. Si sottolinea che l'attenzione è stata appuntata sulle voci di entrata e spesa dei bilanci e sulle macro caratteristiche del contesto territoriale socioeconomico ed organizzativo che potevano contribuire a spiegare la divaricazione nei valori assunti dagli indici standardizzati.

TAB. 5 *Indici standardizzati di alcuni Comuni emiliano-romagnoli, 1998-2001, secondo le formule di calcolo descritte nella precedente Tab. 3.*

Comune	Anno	Autonomia finanziaria	Pressione finanziaria	Sostenibilità entrate	Propensione investimento	Rigidità strutturale	Sostenibilità spese	Equilibrio finanz. corrente	Solidità finanziaria
A	1999	-0,634	0,113	-0,783	-1,687	0,632	-1,763	-0,364	-1,672
A	2000	-0,524	0,216	-0,729	-0,324	0,516	-0,674	-0,144	-0,793
A	2001	-0,399	0,187	-0,700	-1,449	0,165	-1,338	0,056	-1,088
B	1999	0,899	-0,405	1,366	-0,600	-0,029	-0,434	-0,164	0,441
B	2000	0,931	-0,531	1,441	0,091	-0,423	0,412	-0,301	0,795
B	2001	0,688	-0,502	1,420	-0,057	-0,954	0,744	0,736	1,592
C	1998	0,184	0,008	0,186	-0,483	0,487	-0,704	-0,495	-0,615
C	1999	0,059	0,013	0,048	-0,813	0,986	-1,368	-0,618	-1,113
C	2000	-0,008	-0,044	0,036	0,195	0,565	-0,297	-0,493	-0,387
C	2001	-0,138	-0,060	-0,093	-0,412	0,699	-0,922	-0,309	-0,726
D	1998	0,118	0,345	-0,239	-0,827	-0,336	-0,356	-0,394	-0,600
D	1999	-0,575	-0,301	-0,287	0,136	0,675	-0,410	-0,400	-0,630
D	2000	-0,953	-0,436	-0,509	-0,316	4,024	-3,486	-4,511	-4,359
D	2001	-0,882	-0,516	-0,436	-0,250	5,174	-4,499	-5,902	-5,947
E	1998	0,554	0,294	0,275	0,780	-0,012	0,575	-0,307	0,329
E	1999	0,815	0,554	0,273	0,782	-0,232	0,770	0,167	0,696
E	2000	0,574	0,262	0,308	0,507	-0,022	0,425	-0,173	0,287
F	1998	0,292	1,171	-0,928	-0,049	0,792	-0,611	0,011	-0,927
F	1999	0,417	1,374	-1,001	0,187	0,944	-0,576	0,097	-0,850
F	2000	0,394	1,568	-1,157	-0,055	1,185	-0,995	0,348	-0,925

Con riferimento ai sei Comuni prescelti, nella tab. 5 sono riportati i valori degli indici standardizzati e cumulati in indici sintetici, secondo le formule di calcolo descritte nella precedente tab. 3.

I Comuni della prima coppia (Comune A e Comune B) hanno una popolazione residente compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti, sono di pianura, limitrofi e entrambi appartenenti ad una unione di Comuni (alla quale però soprattutto negli anni successivi al 2001 è stata affidata la gestione di un numero cre-

scente di servizi e funzioni dei Comuni che la compongono). Il Comune A ha una vocazione agricola e residenziale con una forte domanda di servizi a domanda individuale, soprattutto servizi residenziali per anziani. Il Comune B è attraversato da alcuni importanti assi viari e caratterizzato da un tessuto industriale ed artigianale più "ricco". La struttura delle entrate dei due bilanci è quindi molto differente. Il Comune A presenta, ad esempio, aliquote ICI ordinaria e sulla prima casa più alte a fronte di una autonomia tributaria e una pressione tributaria significativamente più basse. Inoltre, l'indice di dipendenza finanziaria da trasferimenti e contributi del secondo delle entrate è più elevata per il Comune A rispetto al Comune B, anche se la differenza si riduce significativamente se non si considerano i contributi dell'USL per i servizi residenziali e di assistenza agli anziani gestiti in forma diretta dal Comune A.

Il dato che maggiormente differenzia i due Comuni in riferimento all'indice di pressione finanziaria per abitante è l'elevato valore delle entrate extratributarie per abitante nel Comune A, dovuto in primo luogo alle entrate connesse alla gestione di una struttura residenziale per anziani, la quale ospita utenti provenienti anche da Comuni limitrofi. Entrate e spese di tale servizio incidono sul bilancio al punto che soprattutto in ragione di ciò, la spesa corrente per abitante risulta complessivamente nel Comune A superiore di circa il 50% rispetto al Comune B, il quale pure è più popoloso del Comune A.

Al differente tessuto produttivo dei due Comuni, sono connesse differenti politiche di investimento, per cui l'indice di propensione all'investimento penalizza non poco il Comune A. Anche la rigidità strutturale evidenzia un miglior prestazione per l'ente B, il quale può contare su di un livello di oneri di urbanizzazione più elevato, oltre a poter contare su maggiori possibilità di ricorso alla vendita di immobili del patrimonio disponibile per finanziare la spesa di investimento. Il Comune A, invece, finanzia gli investimenti quasi esclusivamente con il ricorso all'indebitamento, da cui derivano maggiori oneri annuali per la restituzione di mutui e prestiti, oltre a uno *stock* di debito decisamente più rilevante in rapporto alla dimensione delle en-

trate correnti. Il Comune A presenta, inoltre, una maggior incidenza della spesa di personale in rapporto alle entrate correnti, soprattutto dovuta alla gestione diretta e con proprio personale della struttura per anziani di cui si è detto.

Complessivamente, tutti gli indici standardizzati evidenziano una situazione finanziaria decisamente più favorevole per quanto concerne il Comune B rispetto al Comune A, il quale comunque non presenta elementi di squilibrio ma piuttosto elementi strutturali e di contesto che rendono più limitate le possibilità di sviluppo delle politiche sui servizi e sugli investimenti. Connesso a tutto ciò, il differente assetto dei servizi erogati determina le ulteriori differenze registrate sugli indici.

I Comuni della seconda coppia (Comuni C e D) hanno una popolazione compresa fra 50.000 e 100.000 abitanti e sono Comuni di pianura. Entrambi sono geograficamente collocati lungo l'asse definito dalla via Emilia. Il Comune C è un capoluogo di provincia.

Come evidenziato nei Rapporti sulle autonomie locali degli anni precedenti, i Comuni della classe demografica con popolazione superiore a 50.000 abitanti riportano, rispetto agli indici standardizzati calcolati, una situazione media di maggiore difficoltà rispetto alle altre classi, con l'eccezione dei piccoli Comuni montani (ovviamente per ragioni molto differenti). Anche i due grandi Comuni qui considerati evidenziano nel periodo di riferimento punteggi significativamente negativi. Nel primo biennio considerato, i valori degli indici non sono complessivamente molto differenziati fra i due Comuni; nel secondo biennio, invece, il Comune D evidenzia valori dell'indice di solidità finanziaria particolarmente negativi e devianti.

Nel dettaglio, l'indice standardizzato di autonomia finanziaria del Comune D evidenzia un peggioramento nel periodo: principale causa sembra essere lo svuotamento delle entrate tributarie per effetto – in primo luogo, ma non solo – del passaggio nel 1999 da tassa a tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani. Ciò si ripercuote “positivamente” (nel senso di una riduzione) sul valore dell'indice di pressione tributaria e quindi sull'indice di pressione finanziaria. Il “dimagrimento” del bi-

lancio con la fuoriuscita di entrate e spese relative a importanti servizi (rifiuti solidi urbani, canoni di fognatura e depurazione, ecc.), ha portato anche ad un considerevole aumento dell'incidenza relativa della spesa di personale sul totale delle entrate e delle spese correnti.

Sempre in relazione all'indice di rigidità strutturale, si evidenzia nell'ultimo biennio una forte differenza fra i due Comuni dovuta al ricorso da parte del Comune D ad una considerevole operazione di estinzione anticipata di mutui e prestiti. La stessa operazione di restituzione anticipata incide negativamente sul valore dell'indice standardizzato di equilibrio di parte corrente.

Operazioni di estinzione anticipata di mutui di entità meno rilevanti sono state attivate anche dal Comune C nel 1999, come evidenzia il peggioramento del dato registrato in quell'anno dall'indice di rigidità strutturale.

Questi elementi spiegano anche il risultato registrato sull'indice complessivo di solidità finanziaria nel 2000 e nel 2001 per il Comune D e nel 1999 per il Comune C. Si osservi anche che nell'anno in cui un Comune è impegnato in operazioni di ristrutturazione del proprio debito, più difficilmente gli impegni di investimento potranno essere molto rilevanti registrando quindi un peggioramento anche sull'indice di propensione all'investimento. Per il Comune D, nel biennio 2000-2001, ciò è parzialmente vero in quanto si è fatto fronte al rientro sul debito attraverso dismissioni di patrimonio disponibile. La stessa dismissione di patrimonio è servita nel 2001 anche a garantire gli equilibri di bilancio: tali manovre di assestamento sono state determinate dalle profonde trasformazioni della struttura di bilancio nel periodo di riferimento, più che da una situazione di effettivo disequilibrio. Prova ne è il fatto che lo stesso Comune applicava, nei medesimi anni, aliquote ICI fra le più basse del contesto regionale.

I Comuni della terza coppia (Comuni E ed F) sono Comuni montani, limitrofi, appartenenti alla stessa Comunità montana. Si deve precisare che in questo caso la Comunità montana non è stata attivata dai Comuni per la gestione di uffici e servizi in

forma associata, al di là delle funzioni proprie spettanti per legge alle Comunità montane.

Entrambi i Comuni E ed F sono caratterizzati da un notevole incremento della popolazione presente nel periodo estivo, vista la presenza di seconde case, più numerose nel Comune E rispetto al Comune F.

Il Comune E applica aliquote ICI e TARSU più elevate ed evidenzia un maggior autonomia tributaria, anche grazie alla più rilevante presenza di attività produttive stanziata sul suo territorio, sia connesse ai flussi turistici che non. Il Comune F si caratterizza invece per una elevata incidenza delle entrate extratributarie dovuta alla presenza di alcuni servizi per anziani gestiti in forma diretta ed, in particolare, una struttura residenziale per anziani, anche in questo caso utilizzata anche da utenti provenienti da altri Comuni limitrofi.

Sia il diverso assetto di servizi resi, sia le differenti politiche sugli investimenti e il loro finanziamento spiegano le differenze riscontrate sul versante delle spese. Il Comune F evidenzia un livello molto più elevato di rigidità strutturale in quanto, da un lato gestisce molti più servizi con personale proprio (*in primis*, la struttura residenziale per anziani di cui sopra), dall'altro evidenzia una maggior spesa per il pagamento degli oneri finanziari e delle quote capitale di rimborso di mutui e prestiti, connesso al un complessivo debito residuo ereditato da esercizi precedenti molto più consistente. Il Comune E si caratterizza per un maggior livello di entrate dalle concessioni edilizie e per un maggior ricorso alle alienazioni patrimoniali per il finanziamento degli investimenti in luogo delle contrazioni di mutui, a fronte di un livello di investimenti più elevato nel triennio considerato.

Rispetto all'indice di equilibrio di parte corrente, per il Comune E l'equilibrio economico finanziario sembra essere garantito più spesso con il ricorso agli oneri di urbanizzazione e all'avanzo di amministrazione; mentre, per il Comune F l'equilibrio di bilancio sembra essere garantito principalmente proprio dalle entrate extratributarie.

Anche da questa rapida analisi dei dati relativi ad alcuni

Comuni specifici, si evidenzia il differente peso e la diversa significatività degli indici impiegati rispetto alla valutazione comparativa della situazione finanziaria dei Comuni: l'autonomia finanziaria e ancor più la pressione finanziaria sono molto condizionate dalla natura e dalla quantità dei servizi resi, nonché dalla "ricchezza" del tessuto socioeconomico del territorio amministrato, mentre la rigidità strutturale, la propensione all'investimento e l'equilibrio di parte corrente sono, a parere di chi scrive, maggiormente significativi nel descrivere situazioni finanziarie più o meno positive.

Inoltre, l'analisi evidenzia ancora una volta l'importanza, ove possibile, di modificare l'algoritmo di calcolo di alcuni indici, al fine di garantire una maggiore confrontabilità fra i Comuni.

6. Il coinvolgimento del gruppo di esperti: verso la definizione di un nuovo gruppo di indici per la costruzione degli indici sintetici standardizzati

Tenuto conto delle considerazioni sviluppate nei precedenti paragrafi, in merito agli indici di bilancio più comunemente utilizzati, si è proceduto a selezionare un gruppo ristretto di indici fra i più significativi per una comparazione della situazione complessiva di bilancio dei Comuni. Nel far questo, si è tenuto conto del contributo degli esperti intervistati.

La tab. 6 sintetizza per ciascuno degli indici considerati, formula di calcolo, significato e criticità connesse all'impiego dell'indice per un'analisi comparativa dei bilanci comunali.

TAB. 6 *Alcuni indici di bilancio considerati ai fini della costruzione di indici sintetici standardizzati.*

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
Autonomia finanziaria <i>[Entrate tributarie (Tit. I) + Entrate extratributarie (Tit. III)] / Entrate correnti (Tit. I+II+III)</i>	Evidenzia in quale quota l'ente faccia leva sul prelievo tributario (imposte, tasse ed altri tributi) e sulle entrate extratributarie (proventi dei servizi pubblici locali, proventi patrimoniali, utili di aziende partecipate o controllate dal, altri proventi) per procurarsi entrate di parte corrente. Al concetto di autonomia finanziaria può essere attribuita un'accezione più "formale", considerando tutte le entrate "proprie" dell'ente, oppure un'accezione più "sostanziale" escludendo dalle entrate proprie quelle entrate per le quali l'ente non è in grado di incidere in nessun modo sulla determinazione del gettito tributario e tariffario, come nel caso della compartecipazione all'IRPEF.	Le differenti caratteristiche socio-economiche e territoriali dei Comuni condizionano le basi imponibili, e quindi l'andamento dell'indice. Anche le differenze sugli assetti dei servizi pubblici (quali e quanti servizi sono attivati, e con quali forme di gestione, diretta o indiretta) condizionano l'andamento dell'indice. Il confronto fra Comuni può essere reso molto problematico a causa di situazioni differenti rispetto al passaggio da tassa a tariffa per la gestione dei RSU, nonché rispetto alla trasformazione o meno della TOSAP in COSAP. Sull'indice potrebbero ripercuotersi le attuali incertezze in tema di contabilizzazione degli oneri di urbanizzazione (che potrebbero essere inseriti da alcuni Comuni fra le entrate tributarie e da altri fra le entrate in conto capitale).

(Segue)

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
Pressione tributaria <i>Entrate tributarie (Tit. I) / n. abitanti</i>	Rileva il carico tributario per abitante residente. Il valore dell'indice è, di norma, considerato positivamente quanto più è ridotto. Il prelievo tributario non è riferito in realtà alla popolazione residente e la popolazione non è parametro di effettiva utenza dei servizi erogati a fronte di tale prelievo tributario.	Sono penalizzati quei Comuni che possano contare su rilevanti entrate derivanti da attività economiche e produttive insediate sul territorio, il cui gettito viene erroneamente considerato a carico dei residenti. Il riferimento alla popolazione non consente di considerare fra i soggetti passivi, ai fini del pagamento di ICI, TARSU ecc., i proprietari di seconde case e soprattutto i titolari delle attività economiche insediate sul territorio. Valgono le considerazioni svolte per l'indice di autonomia finanziaria, sul passaggio da tassa a tariffa per i RSU e da TOSAP a COSAP, nonché sugli oneri di urbanizzazione.
Rigidità strutturale (o rigidità della spesa corrente) <i>[Spese di personale (Tit. I, int. 1) + spese per oneri finanziari (Tit. I, int. 6) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5)] / entrate correnti (Tit. I+II+III)</i>	Evidenzia quanta parte delle entrate correnti venga assorbita dalla spesa di personale e dalla spesa per il rimborso di mutui e prestiti, che costituiscono le cosiddette voci "rigide", ovvero scarsamente modificabili nel breve e medio periodo.	Il ricorso a operazioni di estinzione anticipata di mutui e prestiti costituisce un comportamento virtuoso, che però nell'anno di riferimento produce un innalzamento del denominatore dell'indice di rigidità strutturale facendo quindi registrare una condizione di forte disequilibrio.

(Segue)

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
<p>Propensione all'investimento</p> <p><i>Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10) / Spese (Tit. I+II+III)</i></p>	<p>Evidenzia l'incidenza delle spese di investimento sul totale delle spese di bilancio. Dalla spesa in conto capitale vengono escluse le spese per concessione di crediti ed anticipazioni, intervento 10, che non possono essere considerate spese di investimento.</p>	<p>L'andamento della spesa di investimento può essere molto discontinuo, specie nei Comuni medio piccoli.</p> <p>Per questo e per i successivi indici che considerano le risorse destinate agli investimenti, vale l'osservazione che, per avere il reale valori degli investimenti attivati dai Comuni, occorrerebbe considerare anche gli investimenti finanziati tramite la cd. finanza di progetto attraverso l'istituto della concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche a terzi.</p>
<p>Propensione all'investimento per abitante</p> <p><i>Spese in conto capitale (Tit. II, escluso intervento 10) / n. abitanti</i></p>	<p>Evidenzia l'incidenza delle spese di investimento per abitante. Dalla spesa in conto capitale vengono escluse le spese per concessione di crediti ed anticipazioni, intervento 10, che non possono essere considerate spese di investimento.</p>	<p>La popolazione è parametro di riferimento non adeguato rispetto alla effettiva collettività che usufruisce dei servizi e per la quale si realizzano gli investimenti.</p> <p>L'indice ha un andamento molto discontinuo, specie nei piccoli e medi Comuni.</p>

(Segue)

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
<p>Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti</p> <p><i>Entrate da accensione di mutui e prestiti (Tit. V, categorie 3 e 4) / Spese conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)</i></p>	<p>Gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.</p> <p>Si considerano al denominatore anche le spese per trasferimenti in conto capitale, considerate per la maggior parte come una forma di investimento "indiretto" (cfr. par. 4).</p> <p>In controluce, l'indice evidenzia quanto gli investimenti siano finanziati attraverso forme non onerose (trasferimenti da enti pubblici, oneri di urbanizzazione, alienazioni patrimoniali, avanzo di amministrazione o avanzo di parte corrente)</p>	<p>L'indice può avere un andamento molto discontinuo, specie nei piccoli e medi Comuni.</p> <p>Il suo andamento dipende dalla possibilità, per il Comune, di accedere a forme di finanziamento degli investimenti alternative a mutui e prestiti.</p>

(Segue)

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
<p>Equilibrio di parte corrente (o grado di copertura delle spese correnti e di rimborso prestiti con entrate correnti)</p> <p><i>Entrate correnti (Tit. I+II+III) / [Spese correnti (Tit. I) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (Tit. III, int. 3-5)]</i></p>	<p>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, fra le quali gli oneri di urbanizzazione e l'avanzo di amministrazione degli esercizi precedenti. L'indice può quindi assumere anche valori negativi. Un valore positivo esprime la capacità dell'ente di destinare entrate correnti, non solo alla spesa corrente e al rimborso dei prestiti, ma anche alla spesa di investimento.</p>	<p>Nel caso di ricorso a operazioni di estinzione anticipata di mutui e prestiti, che costituisce di per sé un comportamento virtuoso, l'indice evidenzia una condizione di forte disequilibrio. Sull'indice potrebbero ripercuotersi le attuali incertezze in tema di contabilizzazione degli oneri di urbanizzazione (cfr. par. 4).</p>
<p>Sostenibilità del debito</p> <p><i>Entrate correnti (Tit. I-III) / consistenza finale dei debiti di finanziamento (certificato)</i></p>	<p>L'indice rapporta le entrate correnti dell'anno al totale di tutti i mutui e prestiti in ammortamento per la quota ancora da restituire. L'indice evidenzia quindi se l'ente dispone o meno di ulteriori margini di indebitamento, o comunque la "sostenibilità" di lungo periodo dello <i>stock</i> di debito, dato un certo livello di entrate correnti annue.</p>	<p>L'indice non tiene conto dell'arco temporale di restituzione di mutui e prestiti.</p>

(Segue)

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
Debito residuo per abitante <i>Debito residuo a fine anno / n. abitanti</i>	Esprime il livello medio di indebitamento per abitante.	La popolazione è parametro di riferimento non adeguato rispetto alla effettiva collettività che usufruisce dei servizi e per la quale si realizzano gli investimenti.
Tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente <i>Residui attivi riportati a inizio anno, riscossi (Tit. I-III) / residui attivi riportati a inizio anno (Tit. I-III)</i>	Evidenzia la capacità dell'ente di riscuotere le entrate accertate in esercizi precedenti e non riscosse, ma riportate come residui attivi a inizio esercizio finanziario. 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, con evidente pregiudizio degli equilibri di bilancio.	Il limite dell'indice è che si può solo rilevare un fattore di rischio in relazione ad un potenziale squilibrio di bilancio. Per valutare l'effettivo peso di tale rischio occorre esaminare i residui per singola voce di entrate e verificare con i responsabili degli uffici deputati alla riscossione, la ragione del mantenimento del residuo a bilancio.
Tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente <i>Residui passivi riportati a inizio anno, pagati (Tit. I) / residui passivi riportati a inizio anno (Tit. I)</i>	Evidenzia la capacità dell'ente di spendere effettivamente le risorse impegnate e mai pagate negli esercizi precedenti, ma riportate come residui passivi a inizio esercizio finanziario. 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.	Vale quanto detto per il precedente indice, salvo che, in questo caso, il mantenimento di residui passivi a cui potrebbe non corrispondere mai un pagamento, ha il solo effetto di tenere vincolate risorse che potrebbero essere spese prima e diversamente.

(Segue)

Denominazione e modalità di calcolo	Significato	Criticità in termini comparativi
<p>Incidenza residui di entrate proprie conservati a fine anno dalla gestione in c/residui, sul totale delle entrate proprie accertate</p> <p><i>Residui di entrate proprie conservati a fine anno derivanti dalla gestione residui (Tit. I+III) / Entrate proprie (accertato in c/competenza Tit. I+III)</i></p>	<p>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. 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.</p>	<p>Si veda quanto evidenziato per l'indice di tasso di realizzazione dei residui attivi.</p>
<p>Incidenza residui di spesa corrente conservati a fine anno e derivanti dalla gestione in c/residui, sul totale delle spese correnti impegnate</p> <p><i>Residui di spesa corrente conservati a fine anno e derivanti dalla gestione residui (Tit. I) / Spese correnti (impegnate in c/competenza Tit. I)</i></p>	<p>Evidenzia la quota di residui passivi di spesa corrente generati da impegni risalenti a due anni prima dell'anno di riferimento. 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.</p>	<p>Si veda quanto evidenziato per l'indice di tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente.</p>
<p>Capacità di realizzazione degli investimenti</p> <p><i>Pagamenti in conto residui (Tit. II – int. 7 e 10) / Residui passivi riaccertati (Tit. II – int. 7 e 10)</i></p>	<p>Rileva la capacità dell'ente di realizzare gli investimenti per i quali negli anni precedenti sono state accertate e impegnate le relative risorse.</p>	<p>È influenzato dalle procedure amministrative da rispettare nella realizzazione delle opere pubbliche, nonché dalla complessità delle specifiche opere da realizzare e/o da acquisire sul mercato.</p>

A partire dal gruppo di indici riportato nella tab. 6, è stato elaborato un questionario da sottoporre ad un gruppo di esperti. Come indicato nella premessa del capitolo, gli esperti sono stati

individuati fra responsabili di osservatori istituzionali sui bilanci di enti locali, professori universitari, consulenti e membri di progetti di studio, responsabili del settore finanziario di Comuni, revisori dei conti per gli enti locali. Primo obiettivo del questionario era quello di accertare se vi sia univocità fra esperti ed addetti ai lavori in merito al significato “positivo” o “negativo” attribuito agli indici proposti per una valutazione comparativa dei bilanci comunali. Secondo obiettivo era quello di attribuire a ciascun indice uno specifico “peso”, posto che non tutti sono da ritenersi ugualmente significativi per un confronto fra bilanci comunali ⁽⁶⁾. Nella tab. 7, sono riportati gli indici inseriti nel questionario inviato al gruppo di esperti, fra i quali si è ipotizzato di selezionare gli indici da impiegare ai fini della costruzione degli indici sintetici standardizzati. Alcuni degli indici sono fra loro “alternativi” (ad es., l’indice di propensione all’investimento e l’indice di investimenti per abitante; oppure, l’indice di debito residuo per abitante oppure l’indice di sostenibilità del debito). Per quasi tutti gli indici considerati si sono proposte più varianti, dovute a differenti formule di calcolo. Lo scopo è di ovviare ad alcuni dei limiti in chiave comparativa evidenziati dagli indici e descritti nei precedenti paragrafi.

(6) Una simile operazione di ponderazione di indici finanziari è stata realizzata anche del CRESEM (Centro di ricerche e studi economici manageriali e giuridici) della Facoltà di Economia di Forlì, nell’ambito di uno studio (FARNETI G. E PADOVANI E., *Il check-up dell’ente locale*, ed. Il sole 24 ore, Milano, 2003) finalizzato all’elaborazione di un modello di valutazione comparata dei bilanci comunali. Tale modello è basato su indicatori finanziari, trattati statisticamente attraverso procedure di normalizzazione delle variabili, e cumulati in indicatori sintetici per ciascuna area tematica di bilancio considerata. Anche in questo caso, la batteria degli indici analizzati è stata sottoposta ad un gruppo di esperti al fine di attribuire a ciascun indice un punteggio.

TAB. 7 *Verso una nuova selezione di indici per la costruzione degli indici sintetici standardizzati. Indici contenuti nel questionario sottoposto al gruppo di esperti.*

Indice	Modalità di calcolo
<u>AREA ENTRATE</u>	
Autonomia finanziaria	(Entrate tributarie + Entrate extratributarie) / Entrate correnti
Autonomia finanziaria (esclusa compartecipazione all'IRPEF)	(Entrate tributarie + Entrate extratributarie) / Entrate correnti
Pressione tributaria	Entrate tributarie (escluso gettito TARSU, addizionale <i>ex</i> ECA e TOSAP) ⁽⁷⁾ / (n. abitanti)
Pressione tributaria (incluse presenze turistiche)	Entrate tributarie (escluso gettito TARSU, addizionale <i>ex</i> ECA e TOSAP) / (n. abitanti + presenze turistiche medie giornaliere) ⁽⁸⁾
Pressione tributaria (esclusa compartecipazione all'IRPEF)	Entrate tributarie (escluso gettito TARSU, addizionale <i>ex</i> ECA, TOSAP, e compartecipazione IRPEF) / (n. abitanti)
Pressione tributaria (esclusa la compartecipazione all'IRPEF; incluse presenze turistiche)	Entrate tributarie (escluso gettito TARSU, addizionale <i>ex</i> ECA e TOSAP e compartecipazione IRPEF) / (n. abitanti + presenze turistiche medie giornaliere)
<u>AREA SPESE</u>	
Rigidità strutturale	[Spese personale (int. 1) + Spese per oneri finanziari (int. 6) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)] / Entrate correnti
Rigidità strutturale (esclusa la quota capitale di rimborso mutui finalizzata a operazioni di estinzione anticipata di mutui con la Cassa DDPP) ⁽⁹⁾ .	[Spese personale (int. 1) + Spese per oneri finanziari (int. 6) + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5, esclusa quota capitale di rimborso mutui per estinzione anticipata di mutui con la Cassa DDPP)] / Entrate correnti

(7) Per annullare l'effetto negativo nel confronto fra Comuni dovuto ai differenti regimi rispetto al passaggio da TARSU a tariffa e rispetto alla applicazione della TOSAP o della COSAP i relativi importi non vengono considerati. Lo stesso dicasi per l'addizionale per lo smaltimento dei rifiuti, la quale si applica fintanto che si applica il regime di tassa.

(8) Il numero di presenze turistiche medie giornaliere viene calcolato dividendo per 365 giorni il numero totale delle presenze in strutture ricettive (alberghi, residence, ecc.) registrate nell'anno. In realtà, la considerazione delle presenze in strutture ricettive consente di evidenziare anche una parte di presenze sul territorio non connesse al turismo, ma ad altre attività produttive.

(9) Si considera opportuno rilevare ed epurare, dal denominatore dell'indice, quanto meno gli importi connessi alle operazioni di estinzioni anticipate praticate su mutui

Indice	Modalità di calcolo
Propensione all'investimento	Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10) / Spese (Tit. I+II+III)
Propensione all'investimento (media dell'ultimo triennio)	Spese medie in conto capitale nell'ultimo triennio (Tit. II, escluso int. 10) / Spese medie nell'ultimo triennio (Tit. I+II+III)
Investimenti per abitante	Spese in conto capitale (<u>pagato</u> in c/competenza e in c/residui del Tit. II, escluso int. 10) / (n. abitanti)
Investimenti per abitante (media dell'ultimo triennio)	Spese medie in conto capitale (<u>pagato</u> in c/competenza e in c/residui del Tit. II, escluso int. 10) / (n. abitanti medio dell'ultimo triennio)
Investimenti per abitante (incluse presenze turistiche)	Spese in conto capitale (<u>pagato</u> in c/competenza e in c/residui del Tit. II, escluso int. 10) / (n. abitanti + presenze turistiche medie giornaliere)
Investimenti per abitante (media dell'ultimo triennio; incluse presenze turistiche)	Spese medie in conto capitale (<u>pagato</u> in c/competenza e in c/residui del Tit. II, escluso int. 10) / (n. abitanti + presenze turistiche medie giornaliere, valori medi dell'ultimo triennio)
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti	Entrate da mutui e prestiti (Tit. V, categorie 3 e 4) / Spese in conto capitale (Tit. II, escluso int. 10)
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (media dell'ultimo triennio)	Entrate medie da mutui e prestiti dell'ultimo triennio (Tit. V, categorie 3 e 4) / Spese medie in conto capitale dell'ultimo triennio (Tit. II, escluso int. 10)
<u>AREA EQUILIBRI DI BILANCIO</u>	
Equilibrio di parte corrente	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5)]
Equilibrio di parte corrente (esclusa la quota capitale di rimborso mutui finalizzata a operazioni di estinzione anticipata di mutui contratti con la Cassa DDPP)	Entrate correnti / [Spese correnti + Quote capitali rimborso mutui e prestiti (int. 3-5, esclusa la quota capitale di rimborso mutui finalizzata alla estinzione anticipata di mutui contratti con la Cassa DDPP)]
Debito residuo per abitante	Consistenza finale dei debiti di finanziamento / (n. abitanti)
Debito residuo per abitante (incluse presenze turistiche)	Consistenza finale dei debiti di finanziamento / (n. abitanti + presenze turistiche medie giornaliere)
Sostenibilità del debito	Entrate correnti (Tit. I+II+III) / consistenza finale

contratti con la Cassa DDPP: si tratta delle operazioni più numerose e, si ipotizza, di più facile rilevazione in termini di disponibilità dei dati.

Indice	Modalità di calcolo
	dei debiti di finanziamento
<u>AREA GESTIONE DI BILANCIO</u>	
Tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente	Riscossione dei residui attivi riportati a inizio anno (Tit. I+II+III) / residui attivi riportati a inizio anno (Tit. I+II+III)
Incidenza residui di <u>entrate proprie</u> conservati a fine anno dalla gestione in c/residui, sul totale delle entrate proprie accertate	Residui di entrate proprie conservati a fine anno derivanti dalla gestione residui (Tit. I e III) / Entrate proprie (accertato in c/competenza Tit. I e III)
Tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente	Pagamento dei residui passivi riportati a inizio anno (Tit. I) / residui passivi riportati a inizio anno (Tit. I)
Incidenza residui di spesa corrente conservati a fine anno e derivanti dalla gestione in c/residui, sul totale delle spese correnti impegnate	Residui di spesa corrente conservati a fine anno e derivanti dalla gestione residui (Tit. I) / Spese correnti (impegnate in c/competenza Tit. I)
Capacità di realizzazione degli investimenti	Pagamenti in conto residui (Tit. II, esclusi int. 7 e 10) / Residui passivi riaccertati (Tit. II, esclusi int. 7 e 10)

In riferimento a ciascun indice, l'esperto era invitato a rispondere alle seguenti due domande:

1° quesito. Sulla base della sua esperienza, che significato ritiene si possa attribuire al fatto che il bilancio di un determinato Comune faccia registrare un elevato valore di questo indice (e cioè un valore superiore alla media dei Comuni simili per dimensione)? Un valore elevato (superiore alla media) di ciascun indice può essere interpretato come il segno di una situazione finanziaria positiva o negativa? Oppure non è possibile attribuire a tale indice un significato univoco?

Per ciascun indice le chiediamo di scegliere fra le tre seguenti opzioni:

- [1] È indice di una situazione finanziaria positiva
- [2] È indice di una situazione finanziaria negativa
- [3] Di per sé non indica né una situazione finanziaria positiva né negativa.

2° quesito. Sulla base della sua esperienza, quanto è significa-

tivo per valutare la situazione finanziaria di un singolo Comune, esaminare il valore assunto da questo indice rispetto al valore da esso assunto in altri Comuni simili per dimensioni?

Per rispondere, usi per favore una scala da 1 a 10, dove 1 vuol dire che questo indice non è per niente significativo (non ha senso prenderlo in considerazione) e 10 vuol dire che è molto significativo (è molto utile prenderlo in considerazione).

Si osserva che la valutazione richiesta andava espressa dagli esperti, in riferimento al singolo indice considerato. Inoltre, era precisato nel questionario che gli indici dovevano essere valutati tenuto conto del fatto che, per il loro utilizzo, è previsto l'impiego di dati esclusivamente di bilancio a consuntivo e riconducibili agli ultimi esercizi finanziari chiusi. I questionari compilati pervenuti sono 28, suddivisi fra esperti dei seguenti ambiti istituzionali ed professionali: 11 dei Comuni, 6 dell'Università, 4 delle Province, 2 delle Regioni, 2 della revisione dei conti, 2 della ricerca, 1 della consulenza. Il primo dato che si rileva dall'osservazione dei questionari compilati è l'estrema eterogeneità di posizioni e punti di vista espressi dagli esperti coinvolti.

La tab. 8 riassume le risposte al primo quesito. Il dato più eclatante che emerge dalla tab. 8 è che, per una parte significativa degli indici considerati, non sembra esserci condivisione rispetto al significato positivo, negativo o "neutro" degli indici stessi impiegati nel confronto fra Comuni.

TAB. 8. *Risposte al primo quesito del questionario: quanti esperti pensano che ciascun indice denoti una situazione positiva o negativa, o né positiva né negativa.*

Indice	Situazione finanziaria positiva	Situazione finanziaria negativa	Situazione finanziaria né positiva né negativa
Autonomia finanziaria	21	0	7
Autonomia finanziaria (esclusa compartecipazione all'IRPEF)	22	0	6
Pressione tributaria	5	9	14
Pressione tributaria (incluse presenze turistiche)	6	8	14
Pressione tributaria (esclusa compartecipazione IRPEF)	5	9	14
Pressione tributaria (esclusa la compartecipazione all'IRPEF; incluse presenze turistiche)	7	9	12
Rigidità strutturale	1	24	3
Rigidità strutturale (esclusa quota per estinzione anticipata mutui Cassa DDPP)	1	25	2
Propensione all'investimento	17	0	11
Propensione all'investimento (media dell'ultimo triennio)	20	1	7
Investimenti per abitante	15	0	13
Investimenti per abitante (media dell'ultimo triennio)	17	0	11
Investimenti per abitante (incluse presenze turistiche)	14	0	14
Investimenti per abitante (media dell'ultimo triennio; incluse presenze turistiche)	15	0	13
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti	1	17	10
Ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (media dell'ultimo triennio)	1	20	7
Equilibrio di parte corrente	27	0	1

Indice	Situazione finanziaria positiva	Situazione finanziaria negativa	Situazione finanziaria né positiva né negativa
Equilibrio di parte corrente (esclusa la quota capitale di rimborso mutui finalizzata a operazioni di estinzione anticipata di mutui contratti con la Cassa DDPP)	27	0	0
Debito residuo per abitante	1	20	7
Debito residuo per abitante (incluse presenze turistiche)	0	19	9
Sostenibilità del debito	23	3	0
Tasso di realizzazione dei residui attivi di parte corrente	23	1	2
Incidenza residui di entrate proprie conservati a fine anno dalla gestione in c/residui, sul totale delle entrate proprie accertate	2	22	2
Tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente	21	1	5
Incidenza residui di spesa corrente conservati a fine anno e derivanti dalla gestione in c/residui, sul totale delle spese correnti impegnate	3	15	9
Capacità di realizzazione degli investimenti	18	0	9

Gli indici più problematici sembrano essere quelli di: pressione tributaria (con un lieve miglioramento per la versione che esclude dal numeratore la compartecipazione all'IRPEF e include al denominatore le presenze turistiche medie giornaliere); investimenti per abitante (con un miglioramento per la versione che prevede il calcolo delle medie sul triennio); ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti. In riferimento a questi indici, per almeno 10 esperti su 28, l'indice non denota una situazione finanziaria né positiva né negativa. Significativo è anche che gli indici di pressione tributaria, nei restanti casi, siano considerati da alcuni esperti come segno di una situazione negativa, da altri come di una situazione positiva (ovvero, quasi una sorta di indice di ricchezza del territorio).

Nelle tabb. da 9 a 12 sono riportati, per area tematica considerata, i punteggi espressi da ciascun esperto per indice. In ogni tabella sono indicati i punteggi minimi e massimi

tabella sono indicati i punteggi minimi e massimi attribuiti, la media aritmetica e la deviazione *standard* della distribuzione dei valori di ciascun indice. Lo ricordiamo, la deviazione *standard* è un valore capace di rappresentare la dispersione di una variabile, in questo caso la distribuzione dei punteggi assegnati a ciascun indice.

La media aritmetica, da un lato restituisce un segnale di maggiore o minore significatività attribuita a ciascun indice, utile per selezionare gli indici ai fini del presente studio; dall'altro, costituisce quel coefficiente di ponderazione che può consentire di perfezionare le operazioni di costruzione di indici sintetici di bilancio, sperimentate nei nostri studi.

Si precisa che, per una involontaria incongruenza fra il testo del secondo quesito e la tabella degli indici all'interno del questionario, alcuni esperti hanno impiegato una scala di valori compresi fra 1 e 10, altri una scala di valori compresa fra 0 e 10: ciò significa che il valore 1 e il valore 0 sono stati probabilmente attribuiti in modo equivalente. Non si ritiene, comunque, che tale incongruenza possa compromettere il significato sostanziale della distribuzione dei punteggi registrati.

TAB. 9. Risposte al secondo quesito del questionario. Area entrate.

Esperto	Contesto prof.le	Autonomia finanziaria	Autonomia finanziaria (escl. compart. IRPEF)	Pressione tributaria	Pressione tributaria (incluse presenze turistiche)	Pressione tributaria (escl. compart. IRPEF)	Pressione tributaria (escl. compart. IRPEF; incl. presenze turistiche)
1	Comune	0	8	0	0	8	3
2	Comune	1	1	1	1	8	7
3	Comune	5	5	5	5	5	5
4	Comune	4	5	4	6	4	7
5	Comune	1	3	1	1	5	1
6	Comune	7	10	8	3	6	2
7	Comune	6	7	6	6	7	7
8	Comune	9	10	5	5	5	5
9	Comune	2	3	2	2	3	3
10	Comune	1	8	1	1	1	8
11	Comune	9	10	8	6	10	7
12	Consulenza	6	7	1	1	1	1
13	Provincia	8	7	5	5	5	5
14	Provincia	8	8	6	9	6	9
15	Provincia	10	10	10	8	10	8
16	Provincia	8	8	8	5	7	5
17	Regione	7	9	1	2	3	4
18	Regione	5	10	5	5	5	8
19	Revisione	1	7	1	3	2	5
20	Revisione	10	10	5	7	5	7
21	Ricerca	5	10	2	0	5	5
22	Ricerca	8	8	5	5	10	9
23	Università	10	8	10	8	6	6
24	Università	8	8	6	6	6	6
25	Università	6	7	5	6	5	6
26	Università	8	10	8	8	8	8
27	Università	5	5	5	5	5	7
28	Università	7	5	8	9	5	6
	Valore minimo	0	1	0	0	1	1
	Valore massimo	10	10	10	9	10	9
	Media						
	aritmetica	5,9	7,4	4,7	4,6	5,6	5,7
	Deviazione std.	3,1	2,5	3,0	2,7	2,4	2,2

Sull'area entrate (tab. 9) si può osservare che il punteggio medio ottenuto dall'indice di autonomia finanziaria risulta inferiore a quello dello stesso indice epurato della quota di partecipazione all'IRPEF.

TAB. 10. Risposte al secondo quesito del questionario. Area spese.

Esperto	Contesto professionale	Rigidità strutturale	Rigidità strutturale (esclusa quota per estinzione anticipata mutui CDDppp)	Propensione Investimento	Propensione Investimento (media ultimo triennio)	Investimento <i>pro capite</i>	Investim. <i>pro capite</i> (media dell'ultimo triennio)	Investimento <i>pro capite</i> (includere presenze turistiche)	Investimento <i>pro capite</i> (media ultimo triennio; includere presenze turistiche)	Ricorso all'indebitam. per finanziare gli investimenti	Ricorso all'indebitam. per finanziare gli investimenti (media ultimo triennio)
1 Comune	7	9	0	0	0	0	0	0	0	5	8
2 Comune	7	8	6	7	1	6	1	1	1	7	8
3 Comune	7	7	4	7	4	7	4	7	7	7	7
4 Comune	6	7	5	6	4	4	6	7	5	7	7
5 Comune	9	7	5	8	3	6	4	8	5	10	10
6 Comune	5	8	7	8	7	5	2	2	8	8	8
7 Comune	6	8	6	8	6	8	6	8	6	8	8
8 Comune	6	6	5	5	5	5	5	5	10	10	10
9 Comune	6	6	3	3	2	2	2	2	7	7	7
10 Comune	1	8	8	7	8	7	1	1	8	7	7
11 Comune	9	10	7	10	8	9	6	6	7	8	8
12 Consul.za	5	4	6	6	7	7	2	2	6	6	6
13 Provincia	7	8	5	5	8	7	5	5	8	7	7
14 Provincia	8	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8
15 Provincia	10	8	10	7	10	8	8	8	10	8	8
16 Provincia	9	10	8	9	8	9	6	6	8	9	9
17 Regione	8	9	7	7	1	2	3	4	7	7	7
18 Regione	5	10	5	10	5	5	5	8	5	10	10
19 Revisione	3	8	4	6	4	5	5	7	3	7	7
20 Revisione	10	10	10	10	5	5	5	5	5	5	5
21 Ricerca	10	10	7	10	7	10	5	5	5	8	8
22 Ricerca	8	7	5	10	5	9	5	9	5	7	7
23 Università	10	9	10	6	10	6	8	6	10	6	6
24 Università	8	8	8	8	8	8	8	8	5	5	5
25 Università	8	9	5	6	5	6	6	7	7	8	8
26 Università	10	10	6	6	6	6	6	6	5	5	5
27 Università	5	7	4	5	4	5	6	7	5	6	6
28 Università	10	9	8	10	5	5	7	8	7	8	8
Valore minimo	1	4	0	0	0	0	0	0	3	5	5
Valore massimo	10	10	10	10	10	10	8	9	10	10	10
Media aritmetica	7,3	8,2	6,2	7,1	5,5	6,1	4,8	5,6	6,6	7,4	7,4
Deviazione standard	2,3	1,5	2,3	2,3	2,6	2,3	2,2	2,6	1,8	1,4	1,4

Inoltre, coerentemente con quanto evidenziato dalla precedente tabella, molti considerano non significativo l'indice di pressione tributaria, che infatti registra valore medi molto bassi, leggermente superiori per le varianti che escludono le entrate della compartecipazione all'IRPEF e soprattutto per quella che include al denominatore anche le presente turistiche.

La tab. 10 evidenzia una maggior preferenza per l'indice di rigidità strutturale in cui viene epurata la quota di restituzione anticipata di mutui contratti con la Cassa DDPP; inoltre, evidenzia come siano più apprezzati gli indici su investimenti e finanziamento degli investimenti calcolati come valori medi su tre anni. Meno apprezzati sono gli indici *pro capite*, come del resto nella parte entrate.

Gli indici di spesa di investimento per abitante sono stati calcolati con riferimento al pagato, anziché all'impegnato (cfr. precedente tab. 7). In materia di investimenti, molti osservatori preferiscono considerare le risorse liquidate nell'anno invece delle risorse impegnate. Ma gli indici, calcolati in questa sede, rapportano il pagato della spesa di investimento alla popolazione, con tutti i limiti e le critiche che ne conseguono.

Anche per l'indice di equilibrio di parte corrente (tab. 11) la maggior preferenza va alla variante dell'indice che epura la quota capitale di restituzione di mutui della Cassa DDPP ai fini di estinzioni anticipate di mutui. Si evidenzia, inoltre, la preferenza del gruppo di esperti per l'indice di sostenibilità del debito, in luogo dell'indice di indebitamento per abitante.

TAB. 11 Risposte al secondo quesito del questionario. Area equilibri di bilancio.

Esperto	Contesto prof.le	Equilibrio di parte corrente	Equilibrio di parte corrente (esclusa quota capitale di rimborso mutui per operazioni di estinzione anticipata mutui contratti con Cassa Dbpp)	Debito residuo per abitante	Debito residuo per ab. (incluse presenze turistiche)	Sostenibilità del debito
1	Comune	8	9	7	8	9
2	Comune	7	7	1	1	8
3	Comune		9	6	6	7
4	Comune	3	5	6	8	6
5	Comune	7	7	5	6	10
6	Comune	6	8	8	2	5
7	Comune	6	8	7	7	6
8	Comune	10	10	8	8	10
9	Comune	7	7	5	5	6
10	Comune	1	8	8	1	1
11	Comune	9	10	10	8	8
12	Consulenza	8	9	7	2	7
13	Provincia	9	10	7	5	7
14	Provincia	8	9	10	10	9
15	Provincia	10	10	10	7	8
16	Provincia	9	10	8	6	7
17	Regione	8	9	3	3	6
18	Regione	5	10	5	8	5
19	Revisione	5	7	6	8	8
20	Revisione	10	10	10	5	10
21	Ricerca	10	10	3	3	10
22	Ricerca	8	8	9	9	8
23	Università	10	8	9	9	10
24	Università	9	9	6	6	7
25	Università	7	9	8	7	9
26	Università	10	10	5	5	5
27	Università	5	6	5	7	5
28	Università	8	10	5	8	10
Valore minimo		1	5	1	1	1
Valore massimo		10	10	10	10	10
Media						
aritmetica		7,5	8,6	6,7	6,0	7,4
Deviazione standard		2,3	1,4	2,3	2,5	2,1

TAB. 12 Risposte al secondo quesito del questionario. Area gestione di bilancio.

Esperto	Contesto professionale	Tasso realizzazione residui attivi di parte corrente	Incidenza residui di entrate proprie conservati a fine anno e derivanti dalla gestione in c/residui su totale entrate proprie accertate	Tasso di smaltimento dei residui di spesa corrente	Incidenza residui di spesa corrente conservati a fine anno e derivanti dalla gestione in c/residui, sul totale delle spese correnti impegnate	Capacità di realizzazione degli investimenti
1	Comune	9	8	8	8	10
2	Comune	5	1	5	1	1
3	Comune	7	5	7	7	6
4	Comune	4	4	5	5	5
5	Comune	4	8	2	2	7
6	Comune	5	7	7	5	8
7	Comune	9	9	9	9	9
8	Comune	8	4	8	4	5
9	Comune	3	3	3	3	3
10	Comune	1	8	8	1	8
11	Comune	9	9	9	9	10
12	Consul.za	7	2	8	2	2
13	Provincia	4	3	4	3	4
14	Provincia	8	8	7	7	9
15	Provincia	10	8	10	10	8
16	Provincia	7	7	7	7	8
17	Regione	6	8	6	8	7
18	Regione	7	5	7	5	7
19	Revisione	8	9	8	8	8
20	Revisione	10	10	10	10	
21	Ricerca	6	8	6	8	5
22	Ricerca					
23	Università	10	10	10	10	10
24	Università	5	5	6	6	7
25	Università	2	4	2	1	2
26	Università	5	5	8	5	5
27	Università	5	5	5	5	5
28	Università	10	8	7	5	
Valore minimo		1	1	2	1	1
Valore massimo		10	10	10	10	10
Media aritmetica		6,4	6,3	6,7	5,7	6,4
Deviazione standard.		2,5	2,5	2,2	2,9	2,6

I punteggi medi registrati dagli indici dell'ultima area tema-

tica, quella di gestione dei flussi finanziari (tab. 12), sembrano dimostrare che tali indici sono considerati meno significativi rispetto a quelli delle altre aree.

Passando a considerare l'insieme degli indici del questionario, un dato particolarmente evidente è lo scarso apprezzamento che hanno avuto gli indici che riportano valori di bilancio alla popolazione. Anche il tentativo di superare alcuni dei limiti connessi a tali indici, sommando alla popolazione residente le presenze turistiche medie giornaliere, sconta non pochi problemi e sembra non aver incontrato il favore del gruppo degli esperti.

In generale, si deve anche osservare che gli indici meno dispersi, ovvero che presentano valori più bassi della deviazione *standard*, sono anche gli indici meno controversi o, detto in altri termini, interpretati in modo più univoco, come evidenziato da valori della media più elevati.

Comunque, salvo poche eccezioni, la dispersione delle distribuzioni è molto elevata: basti considerare che per quasi tutti gli indici sono stati assegnati tanto il punteggio più basso che quello più elevato della scala di valori disponibile.

È evidente che ciascun indice "esprime" differenti aspetti della gestione finanziaria, di modo che ogni esperto legge in termini parzialmente differenti il significato degli indici in chiave comparata. Ciò è la riprova, nel caso ce ne fosse bisogno, di quanto sia comunque complesso attribuire un significato univoco (sia nel segno, che nel valore ponderato) agli indici considerati, viste le criticità che evidenziano.

7. Conclusioni

Il presente studio ha consentito di approfondire limiti e critiche mosse alla sperimentazione di nuovi indici sintetici finalizzati a valutare la solidità/sostenibilità dei bilanci comunali.

Un aspetto discusso ha riguardato l'opportunità e le finalità della costruzione di un indice generale, quale quello che è stato da noi definito di "solidità finanziaria" del bilancio comunale.

Il rischio paventato è che troppa sintesi possa non esprimere più nulla. È stato, inoltre, osservato che è estremamente complesso poter evidenziare quali Comuni godano di una situazione finanziaria più o meno positiva, selezionando alcuni indici generali, per poi cumularne i valori a pochi indici sintetici. Si è detto, ciascun indice evidenzia molteplici elementi e, per trarre vantaggio dall'analisi degli indici finanziari, occorre studiare i valori di bilancio che hanno generato le differenze registrate da un Comune rispetto ad altri ed approfondire quindi i motivi di tali differenze. La situazione finanziaria di ciascun Comune potrà essere valutata con l'analisi contestuale di molti indici. Usare indici generici e sintetici – considerata la natura autorizzatoria del bilancio finanziario che mira al mantenimento degli equilibri finanziari – per vedere come un Comune si colloca rispetto ad altri, è certamente un'operazione complessa, principalmente perché i Comuni sono strutturalmente molti diversi fra loro.

Queste considerazioni e, più in generale, i dubbi sugli indici composti sono condivisibili. Proprio per questa ragione si è definito il percorso di ricerca qui esposto e si è fatto ricorso al gruppo di esperti, al fine di selezionare e ponderare gli indici riconosciuti come i più significativi per valutare la situazione finanziaria dei Comuni ⁽¹⁰⁾.

L'obiettivo è quello di cercare di far fronte in qualche modo alla scarsa intellegibilità dei bilanci comunali, se non attraverso complesse analisi accessibili praticamente solo ad addetti ai lavori che dispongano di molte informazioni e di una consolidata esperienza.

Un'analisi comparativa dei bilanci comunali con l'impiego di indici finanziari standardizzati e cumulati in indici sintetici, non potrà mai essere totalmente soddisfacente rispetto ai limiti evidenziati nel presente studio. Lo potrà essere solo entro certi limiti, ricorrendo a pochi indici, ben spiegati, e soprattutto scelti fra quelli che siano riconosciuti come i più significativi per valutare la situazione finanziaria dei Comuni.

(10) Si ricorda che il presente studio è stato interamente realizzato nel periodo compreso fra i mesi di aprile e ottobre del 2004.

I Comuni – è utile ribadirlo – sono molto differenti fra loro sia per contesto demografico, economico e territoriale, sia per struttura organizzativa, in ragione del tipo di servizi erogati e delle forme di gestione adottate. Nessun indice può consentire di formulare in modo assoluto giudizi positivi o negativi sulle condizioni di bilancio di un Comune.

Ciononostante, si ritiene utile poter disporre di un qualche metro, sia pure imperfetto, basato su pochi e ben selezionati indici, per comprendere se l'ente locale evidenzia condizioni di bilancio più o meno favorevoli rispetto alla media.

L'indagine condotta presso gli esperti ha evidenziato la maggior significatività dei seguenti indici:

- autonomia finanziaria, con esclusione della compartecipazione all'IRPEF dalle entrate proprie;
- rigidità strutturale, con esclusione della quota di rimborso dei mutui destinata alla estinzione anticipata dei mutui della Cassa DDPP;
- propensione all'investimento (media dell'ultimo triennio);
- ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti (media dell'ultimo triennio);
- equilibrio di parte corrente, con esclusione della quota di rimborso dei mutui destinata alla estinzione anticipata dei mutui della Cassa DDPP;
- sostenibilità del debito.

Tutti hanno ottenuto un punteggio superiore a 7 (cfr. tabb. da 9 a 12). Ebbene, alla luce di quanto emerso dal presente studio, si ritiene possa essere ulteriormente sperimentata l'elaborazione di indici sintetici di bilancio, operando parziali modifiche al tipo di indici e alle formule di calcolo già sperimentate negli anni scorsi, e applicando i coefficienti di ponderazione ottenuti dalla media dei punteggi attribuiti dal gruppo di esperti. È evidente che la selezione e la ponderazione degli indici dovranno essere regolarmente aggiornati, in ragione delle evoluzioni normative e strutturali che caratterizzano la vita amministrativa dei Comuni.

Resta fermo che, se pure si ipotizza che gli indici sintetici elaborati possano evidenziare situazioni di bilancio più o meno

favorevoli rispetto alla media dei Comuni considerati, ovviamente per valutare se effettivamente il “valore” reso dagli indici sintetici è capace di fotografare la situazione reale e per analizzare quali fattori hanno determinato il posizionamento dell’ente, non ci si potrà esimere da una dettagliata valutazione dei bilanci comunali posti a confronto.

Siamo anche consapevoli che i limiti e le critiche evidenziate nella costruzione di indici sintetici di valutazione dei bilanci comunali potrebbero essere affrontati in modo diverso se negli enti locali fosse sviluppata la contabilità economica ed analitica, e se lo fosse secondo principi e criteri contabili pienamente condivisi e omogenei. Il bilancio dei Comuni è un bilancio di tipo finanziario ed autorizzatorio. Non si può pretendere che dia informazioni diverse da quelle che può fornire.

In effetti, ad oggi la maggioranza dei Comuni non è dotata di un sistema di contabilità economica ed analitica, e i Comuni che ne sono dotati non applicano principi e criteri contabili omogenei e condivisi.

In via generale, comunque, è la complessità di un’amministrazione pubblica – come un Comune – a rendere difficilmente definibili pochi ed efficaci parametri per valutare i risultati dell’azione amministrativa, sia in termini di risorse, ma soprattutto in termini di raggiungimento degli obiettivi istituzionali; a differenza del settore privato, dove esistono poche ed efficaci misure sintetiche, con cui valutare il “successo” o meno di un’azienda.

Altro discorso invece è valutare l’efficacia, la qualità e l’equità di ciascuno dei servizi e delle funzioni pubbliche rese dai Comuni.

