



Cremona
COMUNE DI CREMONA

Il bilancio del Comune spiegato ai cittadini



Febbraio 2018

Caro cittadino,

il bilancio del Comune è un documento che ha un grande valore, perché descrive le risorse finanziarie che l'Ente ha a disposizione, indica da dove provengono e come l'Amministrazione comunale decide di impiegarle per il bene della comunità.

Leggerlo, quindi, ti permette di **essere consapevole** di come viene gestita la tua città e delle scelte compiute, anche per te, dagli Amministratori comunali.

Proprio da quest'anno, tra l'altro, il bilancio ha una nuova forma: è diventato **armonizzato**.

Cosa significa?

Significa che ha una nuova struttura contabile uguale a quella di tutti gli enti della pubblica amministrazione, come previsto dalle direttive dell'Unione europea.

Questo permette un **controllo più efficace** sull'andamento complessivo della finanza pubblica.

Purtroppo, però, il bilancio rimane un documento contabile molto complesso: presuppone conoscenze specialistiche e utilizza un linguaggio tecnico. Questo lo rende sicuramente di difficile lettura per i cittadini.

Da qui nasce l'idea di questa breve pubblicazione che, senza avventurarsi nella spiegazione dei dettagli, descrive gli elementi fondamentali del bilancio per consentire, anche ai "non addetti ai lavori", di averne una visione d'insieme.

Una partecipazione attiva e responsabile alla vita pubblica, infatti, inizia proprio dalla conoscenza del quadro d'insieme, dei vincoli e delle risorse in cui l'ente pubblico si deve muovere.

Speriamo, quindi, che questa semplice guida ti incoraggi e ti faciliti la lettura del bilancio comunale, che puoi consultare sul sito Internet istituzionale.

*L'Assessore alle Risorse,
all'Innovazione
e alla Digitalizzazione*
Maurizio Manzi

*L'Assessore alla Trasparenza
e alla Vivibilità Sociale*
Rosita Viola

Cos'è il bilancio di un Comune?

Il bilancio è il **documento contabile più importante** del Comune.
Con il termine *bilancio* ci si riferisce comunemente a due documenti che vengono approvati ogni anno:

1 - BILANCIO DI PREVISIONE

- è un **documento** con cui il Comune **programma l'attività e i servizi** che offrirà ai cittadini nei 3 anni successivi, indicando le **fonti di finanziamento** a cui attingerà per pagare le spese.
- specifica le **entrate e le spese previste e autorizzate** sulla base delle necessità e delle priorità individuate dall'Amministrazione.
- è **triennale** per permettere una programmazione di lungo periodo.
- spese ed entrate previste devono uguagliarsi per raggiungere il **pareggio di bilancio**, obbligatorio per legge. Dal 2016, pur rispettando il pareggio di bilancio, le pubbliche amministrazioni devono anche osservare ulteriori vincoli di finanza pubblica per garantire il contenimento della spesa.
- prevede il *Fondo crediti di dubbia esigibilità* che è un "paracadute" a garanzia degli equilibri, cioè **una somma "messa da parte"** per coprire i rischi derivanti da entrate già accertate e iscritte a bilancio (crediti) ma di dubbio e/o difficile incasso (ad es. le sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la tassa per la raccolta e smaltimento dei rifiuti, ecc.).
- è approvato entro il 31 dicembre dell'anno prima a quello a cui si riferisce, o entro la data dell'eventuale proroga stabilita con decreto ministeriale.
- se le previsioni di entrata o di spesa cambiano in seguito a eventi nuovi o imprevedibili, è necessario apportare le **variazioni di bilancio** (che seguono uno specifico percorso di approvazione).
- quando il Consiglio Comunale ha approvato il bilancio, la Giunta Comunale approva il **Piano esecutivo di gestione (PEG)**, con cui affida ai dirigenti dei servizi gli obiettivi da raggiungere e le risorse finanziarie, strumentali e umane da utilizzare.

2 - BILANCIO CONSUNTIVO

- è un **documento di rendicontazione**, quindi "tira le somme" a fine anno per certificare le **entrate e le spese effettivamente incassate e sostenute** dal Comune
- è **annuale**
- viene **approvato all'inizio dell'anno successivo** a quello a cui si riferisce
- può presentare un "**avanzo**", cioè somme non spese che vengono rinviate all'anno successivo o accantonate, oppure un "**disavanzo**", cioè spese che superano le entrate dell'anno.

IL BILANCIO DI PREVISIONE: come si legge

Una breve premessa: nelle aziende pubbliche il bilancio si basa sulle previsioni delle entrate e delle spese che si verificheranno nell'anno.

Parlando di entrate e spese, nel bilancio di previsione si distingue tra:

- **competenza:** sono le entrate **da accertare**, cioè le entrate che l'ente ha diritto di percepire (competenze attive), e le spese **da impegnare**, cioè le spese che l'ente ha l'obbligo di pagare (competenze passive).
- **cassa:** sono le entrate e le spese **effettive** che si prevedono nell'anno.

Questa distinzione è dovuta al fatto che non tutte le competenze di un anno s'incassano nell'anno stesso, e non tutte le competenze passive si pagano nell'anno. Allo stesso modo, in un anno, l'ente può riscuotere entrate già accertate negli anni precedenti (residui attivi, crediti) e pagare spese già impegnate in anni precedenti (residui passivi, debiti).

LE ENTRATE

L'analisi delle entrate di un bilancio, cioè delle **risorse finanziarie di cui il Comune può disporre**, è importante, perché una corretta politica delle *entrate* migliora la possibilità di raggiungere gli obiettivi che l'Amministrazione propone per il benessere dei cittadini.

L'*entrata* di un Comune nasce quando si verifica l'*accertamento*, cioè quando sono individuati: la persona debitrice verso il Comune, la cifra dovuta, la ragione e la scadenza. Le fasi successive sono:

- la *riscossione* (momento in cui il debitore paga la somma dovuta al Tesoriere/Cassiere del Comune o all'Agente della riscossione esterno, per es. nel caso dei tributi)
- il *versamento* (quando le somme riscosse sono trasferite nelle casse del Comune).

Le entrate di ogni Comune arrivano da voci differenti; per brevità si può dire che si possono distinguere in due grandi categorie, **entrate correnti** e **entrate in conto capitale** e derivano principalmente da:

- entrate tributarie: tributi locali
- trasferimenti di altri enti (Stato, Regione, Provincia, ecc)
- entrate extra-tributarie: canoni e affitti dei propri immobili, incassi legati ai servizi che fornisce, sanzioni che emette
- progetti presentati ad enti finanziatori (bandi).

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

La voce entrate nel bilancio, quindi, è frutto della **somma di alcune altre sotto-voci** (che in linguaggio tecnico si chiamano **titoli**) che compongono la cifra complessiva e che sono a loro volta articolati in successive classificazioni (*tipologie, categorie*).

Capitoli e articoli sono un aspetto puramente gestionale del bilancio e sono specificati nel **PEG – Piano esecutivo di gestione**, con il quale viene affidata ai responsabili dei servizi dell'Ente la dotazione finanziaria, di personale e strumentale necessaria per raggiungere gli obiettivi assegnati.

Una parte delle entrate del Comune, per es. le sanzioni per violazione del Codice della strada, sono **entrate vincolate**, perché possono essere utilizzate solo per specifiche spese individuate da leggi o atti amministrativi.

entrate correnti:

derivano dai titoli 1-2-3 e sono usate per finanziare le spese correnti.

entrate in conto capitale:

entrate da vendita di beni patrimoniali e da trasferimenti in conto capitale; finanziano le spese in conto capitale (principalmente destinate agli investimenti).

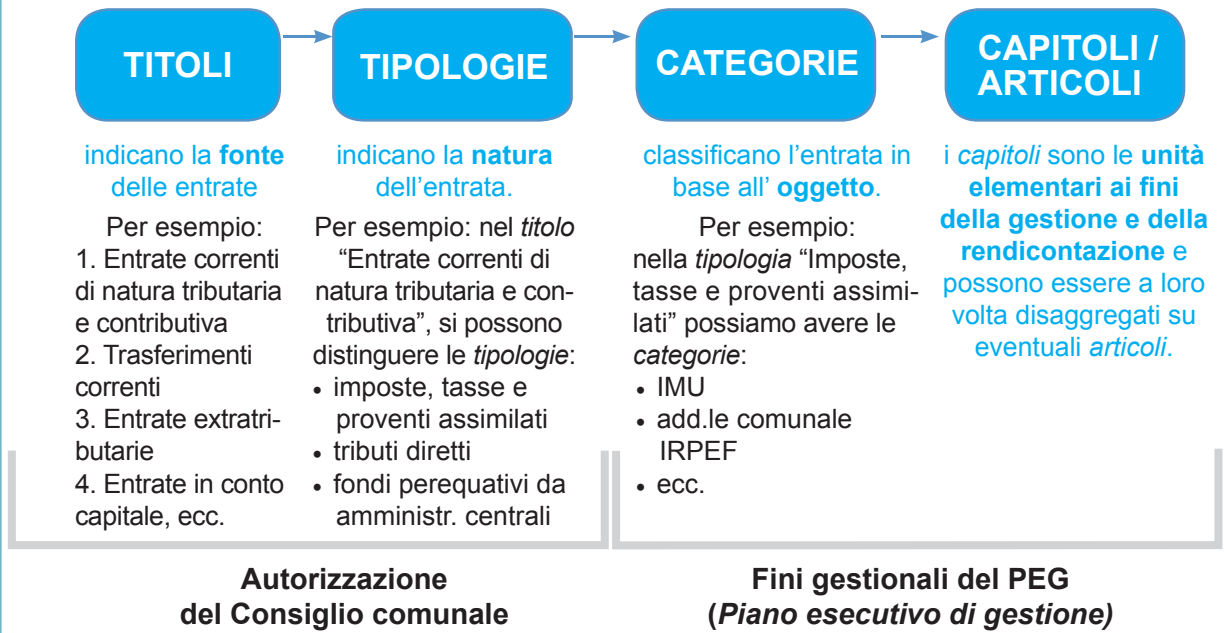
entrate vincolate:

entrate che possono essere utilizzate solo per specifiche finalità, definite per legge o atto amministrativo.

residui attivi:

entrate accertate ma non incassate; costituiscono un credito dell'Ente.

Classificazione delle entrate



Le principali fonti delle ENTRATE CORRENTI

CITTADINI



entrate tributarie

entrate extratributarie

UNIONE EUROPEA



STATO



REGIONE



PROVINCIA ed ALTRI ENTI



contributi e trasferimenti correnti



SERVIZI

CITTADINI

Le principali fonti delle ENTRATE IN CONTO CAPITALE

ALIENAZIONI
(cessioni, vendite)



**Contributi
dall'UNIONE
EUROPEA**



**Contributi
dallo
STATO**



**Contributi
dalla
REGIONE**



**Regione
Lombardia**

**MUTUI e
PRESTITI**



**ALTRE
ENTRATE**



INVESTIMENTI

**LAVORI
PUBBLICI**

**BENI
MOBILI**

**ALTRI
INVESTIMENTI**

LE SPESE

Le spese di ogni Amministrazione comunale si dividono in **spese correnti** e **spese in conto capitale**.

spese correnti:
spese per gestire l'organizzazione complessiva ed il funzionamento dell'ente (strutture e persone).

spese in conto capitale:
investimenti per manutenzioni straordinarie del patrimonio comunale e per nuove infrastrutture.

residui passivi:
spese impegnate ma non ancora pagate.

La *spesa* nasce quando si costituisce un *impegno*, cioè quando il Comune individua il soggetto che fornirà la prestazione e ne quantifica la spesa. L'*impegno*, quindi, è la prima fase del processo di erogazione della spesa.

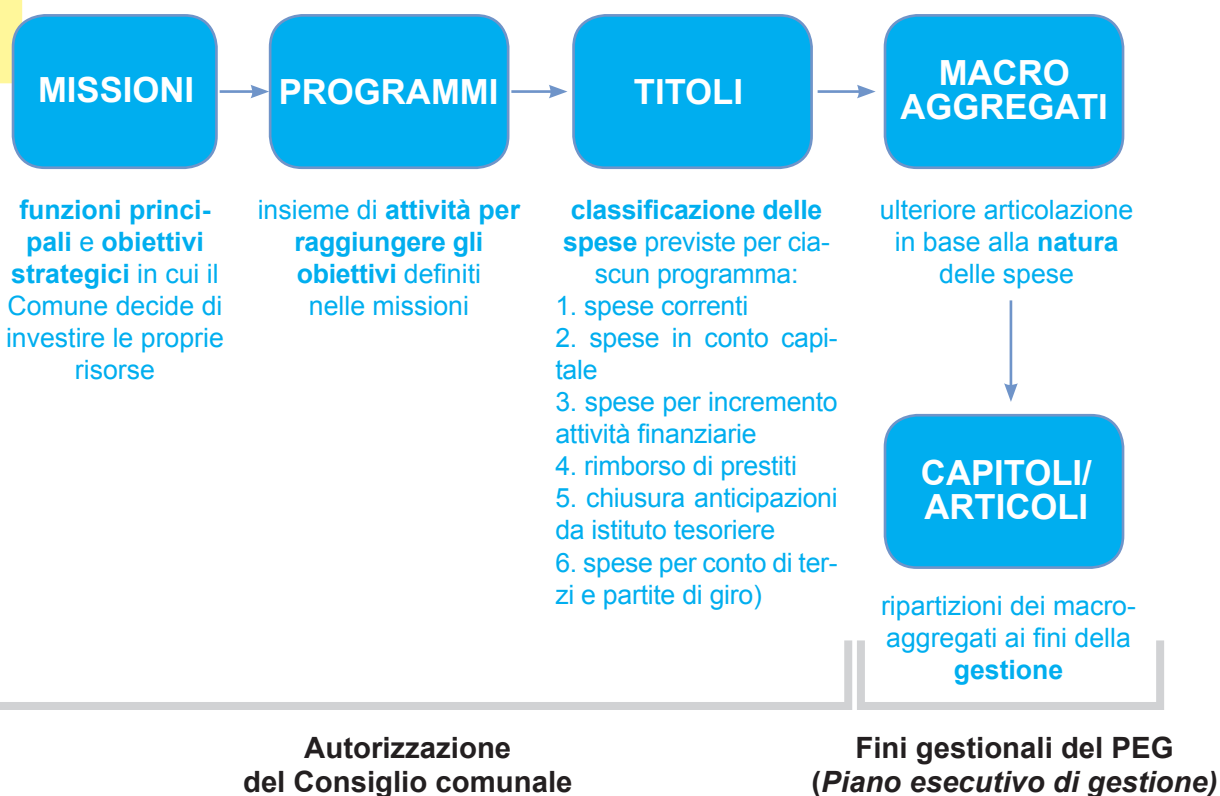
Le successive sono: *ordinazione* della prestazione, *liquidazione* (=somma effettiva da pagare nei limiti dell'impegno di spesa assunto inizialmente) e *pagamento*.

Non è detto che tutte le fasi avvengano nella stesso anno, quindi una spesa potrebbe essere impegnata in un anno ma il pagamento effettivo, e quindi l'uscita di denaro dalle casse comunali, potrebbe avvenire l'anno successivo (**residui passivi**).

Il bilancio di previsione ha carattere autorizzatorio, perché **fissa il limite agli impegni di spesa** che l'Ente può costituire, in modo che siano **coperti dalle entrate previste** nell'anno.

Quindi, ogni volta che si verificano necessità di spesa diverse da quelle previste nel bilancio e dunque approvate dal Consiglio comunale, occorre approvare una *variazione di bilancio*.

Classificazione della spesa



La classificazione della spesa per *missioni*, *programmi*, *macroaggregati* e *capitoli/articoli* ha scopi contabili e fornisce poche informazioni sulle scelte politiche che motivano le decisioni di spesa.

È necessario, quindi, mettere a disposizione **altre informazioni riguardo alla ricaduta della spesa sui destinatari finali** – i cosiddetti “stakeholder” – e fornire

motivazioni comprensibili del perché si è decisa una certa spesa piuttosto che un'altra, se questa spesa è ragionevole o costosa, perché non si poteva spendere di più, ecc.

Ecco perché il bilancio di previsione è accompagnato dal *DUP* (*Documento unico di programmazione*).

Il DUP (Documento Unico di Programmazione)

Il *DUP* presenta **informazioni e dati che motivano le scelte di bilancio**, favorendo una migliore comprensione.

È lo strumento di programmazione strategica e operativa con cui il Comune organizza le attività e le risorse necessarie per realizzare i suoi fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile della città.

Si compone di due sezioni:

1. la **SEZIONE STRATEGICA** in cui è definito il programma delle attività dell'Ente per l'**intero periodo di mandato del Sindaco**, con particolare attenzione a:
 - principali scelte che caratterizzano il programma
 - politiche di mandato
 - indirizzi generali di programmazione.
1. la **SEZIONE OPERATIVA** che specifica, per ogni singola missione, i programmi che il Comune metterà in atto per realizzare gli obiettivi definiti nella sezione strategica. Per ogni programma sono individuati:
 - obiettivi operativi annuali da raggiungere
 - fabbisogni di spesa
 - modalità di finanziamento.

La sezione operativa si riferisce ad un **periodo di 3 anni**, che coincide con quello del bilancio di previsione.

Come si arriva al bilancio di previsione: LE FASI

1. **Proposta:**

è la prima stesura delle proposte di bilancio. Prevede la partecipazione attiva degli assessori e dei funzionari responsabili dei servizi che, attraverso un processo di affinamento progressivo, realizzano gli indirizzi prefissati in condizioni di equilibrio. Il progetto di bilancio è approvato dalla Giunta e proposto al Consiglio comunale.

2. **Presentazione:**

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

3. **Approvazione:**

il bilancio di previsione viene discusso in Consiglio comunale per raccogliere eventuali modifiche e poi approvato entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello a cui si riferisce.

Ogni intervento successivo all'approvazione da parte del Consiglio comunale dev'essere oggetto di una variazione di bilancio, che sarà sottoposta nuovamente all'approvazione del Consiglio. Il bilancio può subire variazioni nel corso dell'anno sia nella parte relativa alle entrate, che nella parte relativa alle spese. Le variazioni di bilancio, quindi, possono migliorare gli obiettivi in funzione di maggiori entrate, ma potrebbero anche comportare la modifica di impegni presi o la modifica di opere pubbliche inizialmente previste.

4. **Gestione:**

la gestione dell'anno inizia una volta approvato il bilancio di previsione.

La fase di gestione richiede **l'approvazione del Piano Esecutivo di gestione (PEG) da parte della Giunta Comunale**, con il quale l'Amministrazione affida a ciascun responsabile gli obiettivi da conseguire, le risorse (economiche, umane e strumentali) e le relative competenze.

Nel *PEG* le risorse e gli interventi individuati sono ulteriormente dettagliati su varie voci.

5. **Salvaguardia degli equilibri di bilancio:**

almeno una volta all'anno, entro il 31 luglio, il Consiglio Comunale delibera sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio (rapporto tra entrate e spese).

Nel caso il bilancio non fosse in equilibrio, il Consiglio deve assumere i provvedimenti opportuni per ripristinare l'equilibrio (pareggio obbligatorio).

IL RENDICONTO FINALE o bilancio consuntivo

Dopo aver rilevato le entrate e le spese effettive dell'anno, nei primi mesi dell'anno successivo viene approvato il **bilancio consuntivo** (o *conto consuntivo*, o *rendiconto di gestione*), in cui si prende atto dell'*avanzo* (utile) o del *disavanzo* (perdita).

Il *bilancio consuntivo* è l'atto con cui la Giunta comunale rendiconta e certifica, di fronte al Consiglio Comunale, **le spese e le entrate effettivamente sostenute nell'anno** per la gestione dell'Ente.

Il *bilancio consuntivo*, approvato dal Consiglio Comunale, conclude il processo di programmazione e di controllo.

Si tratta, infatti, di una sintesi al 31 dicembre dell'anno precedente che serve a:

- rendere conto alla comunità del corretto utilizzo delle risorse a disposizione del Comune
- misurare il raggiungimento degli obiettivi e la realizzazione dei programmi previsti
- valutare i risultati definitivi della gestione economica dell'anno precedente e gli effetti socialmente rilevanti.

Il rendiconto evidenzia se le risorse sono state ottenute ed utilizzate secondo quanto indicato dal bilancio di previsione e nel rispetto delle norme.

Se da un lato la rendicontazione è una fase tecnica, fatta di cifre e di numeri, dall'altro rappresenta un documento dal contenuto fortemente politico, che permette al Consiglio Comunale di esercitare la sua attività di indirizzo e di controllo.

Come sono CONTROLLATI i risultati?

Durante l'anno è costantemente monitorato l'equilibrio di bilancio tra entrate e spese. Il **Collegio dei Revisori vigila** sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione, mentre l'Amministrazione verifica costantemente le scelte di programmazione e i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi prefissati.

I risultati della gestione sono indicati nel bilancio consuntivo (o rendiconto), approvato dal Consiglio Comunale entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Riferimenti legislativi principali

- Decreto legislativo 267/2000 (cosiddetto "Testo unico degli Enti Locali") - parte II.
- Decreto legislativo 118/2011 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli art. 1 e 2 della l. 5 maggio 2009, n. 42"
- Legge 243/2012 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione."
- Statuto comunale
- Regolamento comunale di contabilità.
- Legge di Bilancio

Con lo Statuto e il Regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dal *Testo unico* con regole organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità.

Il bilancio comunale può essere consultato sul sito www.comune.cremona.it (nella sezione *Amministrazione trasparente - Bilanci*).

