

	REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA
Direzione centrale pianificazione TERRITORIALE, autonomie LOCALI e sicurezza	
Servizio finanza locale	finanza.locale@regione.fvg.it tel + 39 0432 555 472 fax + 39 0432 555 578/419 I - 33100 Udine, via Sabbadini 31

AUTONOMIA FINANZIARIA E SPESA CORRENTE NEI COMUNI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA

Macro analisi per classi di comuni

a cura del
SERVIZIO FINANZA LOCALE

(settembre 2009)

@@@

Sommario

1. INTRODUZIONE

- **Scopo dello studio**
- **Metodologia utilizzata**

2. ANALISI INDICATORI PER UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

- **Autonomia finanziaria**
- **Rigidità strutturale**
- **Stock di debito**

3. ANALISI DELLA SPESA CORRENTE

- **Analisi economica della spesa corrente**
 - Personale
 - Prestazione di servizi
- **Analisi funzionale della spesa corrente**
 - Funzioni generali
 - Funzioni nel settore sociale

4. CONCLUSIONI

- **Osservazioni generali sul sistema EE.LL.**

1. INTRODUZIONE

Scopo dello studio

L'obiettivo principale dello studio condotto è quello di rappresentare, attraverso l'analisi di bilancio, la situazione finanziaria dei comuni del Friuli Venezia Giulia, aggregati per classi demografiche, per meglio comprenderne la situazione complessiva, le differenziazioni e le peculiarità interne.

Le elaborazioni effettuate consentono, infatti:

- di confrontare valori determinati in passato ed esprimere un giudizio sul loro andamento temporale;
- confrontare i valori ottenuti con valori standard fissati e le differenze di valori tra i diversi enti o classi demografiche;
- avere a disposizione degli indicatori di bilancio che costituiscono un valore di sintesi, atto a rappresentare il grado di virtuosità di ogni singolo ente in relazione ai diversi aspetti analizzati.

Quindi, il presente studio rappresenta uno strumento preliminare per ogni ulteriore analisi e valutazione della realtà finanziaria del sistema comunale in regione: da qui è possibile intraprendere le doverose osservazioni ed indicare il percorso per meglio interpretare quali possano essere le più opportune strategie di miglioramento e di riforma del sistema.

Metodologia utilizzata

L'**analisi di bilancio** è un'attività complessa svolta con tecniche prevalentemente quantitative di elaborazione dei dati, con cui si effettuano indagini sul bilancio di esercizio (comparazione dei dati nel tempo e nello spazio) per ottenere informazioni sulla gestione. Viene effettuata anche tramite l'utilizzo di alcuni indicatori capaci di mettere in evidenza molti aspetti della gestione dei bilanci pubblici, che di volta in volta sono valutati, fornendo valori che sono in grado di dare una rappresentazione sintetica della corretta e sana gestione, valutandone lo scostamento da un valore considerato "di soglia".

Le **analisi economico-finanziarie**, contribuendo a rendere maggiormente comprensibili i dati contenuti nei documenti contabili, possono soddisfare le esigenze conoscitive di un'ampia gamma di soggetti interessati alla gestione dell'ente singolo o di un gruppo di enti aventi le medesime caratteristiche.

Consentono, altresì, di verificare l'effettivo "stato di salute" degli enti, in termini di equilibrato svolgersi della gestione, tanto corrente, quanto in conto capitale.

Permettono di offrire importanti indicazioni sui valori delle risorse finanziarie affluite e defluite ed in particolare sulle modalità di reperimento delle stesse (entrate proprie o di altra natura).

Più in particolare la correlazione tra entrate e spese mette in evidenza il grado di copertura di alcune tipologie di spesa e la percentuale di risorse che vengono destinate per l'acquisizione di determinati fattori produttivi (ad es. l'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti).

Per comprendere meglio la situazione complessiva, la classificazione e le peculiarità interne, è stata effettuata una **divisione dei comuni** sulla scorta di **aggregati demografici omogenei**, per poter analizzare i dati in ragione di realtà simili e significative.

Le *dimensioni demografiche e la classificazione* sono quelle abitualmente utilizzate anche a fini della determinazione di compensi e/o spettanze: ciò rende ancor più significativa la lettura degli indicatori.

La *popolazione di riferimento* presa a base per tutti e tre gli anni è quella definitiva al 31/12/2007.

Per i comuni sono state, quindi, costruite **sei fasce demografiche**:

- comuni con popolazione superiore a 15.000, che corrispondono al 4% del totale dei comuni;
- comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 15.000 abitanti (6% del totale dei comuni);
- comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti (17% del totale);
- comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 5.000 abitanti (13% del totale);
- comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 3.000 (38% del totale);
- comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti (22% del totale).

Per permettere una veloce lettura di alcune caratteristiche fondamentali delle singole classi, dalla popolazione al territorio, al loro numero, si riporta la seguente tabella:

COMUNI del FVG - ANNO 2007 - Totale per Classi di Comuni -

Classi di comuni	n.	n. %	n. C.M.*	popolazione 2007	pop %	superficie kmq	sup %	densità 2007
f) sopra 15000 abitanti	9	4,1	1	489.809	40,1	395	5,0	1.170
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	6,4	5	174.598	14,1	789	10,0	285
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	16,9	5	258.625	21,2	1.449	18,4	204
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	12,8	4	108.344	8,9	943	12,0	101
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	37,9	40	164.489	13,4	2.474	31,5	61
a) fino a 1000 abitanti	48	21,9	40	29.116	2,3	1.806	23,0	16
totale FVG	219	100	95	1.224.981	100	7.856	100	156

* C.M. = comuni facenti parte di Comunità Montane.

Per **l'elaborazione degli indicatori** sono stati utilizzati i **dati ufficiali dei rendiconti** degli enti locali, ed in particolare quanto indicato nei "Certificati del conto di bilancio"; che tutti gli enti hanno l'obbligo di redigere annualmente sulla base dei principali dati del rendiconto relativo all'anno precedente; pertanto accertamenti ed impegni certi e definitivi che si riferiscono alla gestione conclusa. Il certificato di conto di bilancio dei

comuni, la cui struttura è definita dal DPR n. 194 del 31 gennaio 1996, dettaglia i flussi finanziari di competenza e di cassa per le principali categorie e voci economico di entrata e di spesa. Lo schema di tale modello viene definito annualmente con decreto del Ministero dell'Interno. Dopo l'approvazione, entro il 30 giugno di ogni anno, da parte degli organi comunali, del rendiconto finanziario relativo all'esercizio precedente, viene prodotto il certificato del conto di bilancio in formato cartaceo e dal 2003 obbligatoriamente anche in formato elettronico. Questi dati vengono inseriti dagli enti locali della regione in una banca dati regionale tramite un applicativo web.

Si è preso a riferimento l'**arco temporale di un triennio (2005-2006-2007)**, che consente di costruire un trend dei valori di entrata e di spesa e, pertanto, che risulta maggiormente rappresentativo rispetto all'analisi condotta su un singolo anno.

Il presente lavoro è il frutto di uno sforzo di analisi, elaborazione e soprattutto confronto collegiale all'interno del Servizio finanza locale. Principalmente il merito dell'attività va al personale della Posizione Organizzativa "Patto di Stabilità", ovvero la dott.ssa Alessandra Mossenta, la sig.ra Donatella Minisini e la sig.ra Laura Zuliani.

2. ANALISI INDICATORI PER UNA BUONA AMMINISTRAZIONE

Al fine di valutare l'andamento e lo stato dell'amministrazione economico-finanziaria degli enti locali, è senz'altro necessario procedere ad un'attenta analisi dei relativi bilanci, attraverso l'individuazione di alcuni indicatori di bilancio, che si è ritenuto essere particolarmente significativi.

A tal fine, quindi, si sono individuati tre fondamentali indicatori: l'autonomia finanziaria, la rigidità strutturale e l'andamento dello stock di debito.

Autonomia finanziaria

Nell'ambito dell'analisi delle entrate un indicatore significativo è costituito dall'*indice di autonomia finanziaria* che risulta dal seguente rapporto:

$$\frac{\text{Entrate tributarie (Titolo I) + Entrate extratributarie (Titolo III)}}{\text{Entrate correnti (Titolo I + Titolo II + Titolo III)}}$$

L'indicatore definisce l'incidenza delle entrate proprie sulle entrate correnti complessive ed esprime la capacità dell'ente di autofinanziamento, ossia la capacità di reperire risorse per il finanziamento delle spese di funzionamento dell'apparato comunale e per la fornitura di servizi ai cittadini.

Inoltre, misura in modo sintetico direttamente l'autonomia dell'ente nella realizzazione delle entrate ed indirettamente l'indipendenza dell'ente dai trasferimenti correnti.

Data l'evoluzione degli ultimi anni in materia di finanza locale, è probabile che il valore di tale indicatore sia cresciuto nel tempo, proprio per effetto di una maggiore autonomia impositiva attribuita agli enti locali.

Tale affermazione consente di comprendere l'importanza di questo indicatore, che oltre a consentire i necessari confronti spaziali tra enti diversi, può essere utilmente adottato ed utilizzato per affrontare opportune analisi tendenziali nel corso del tempo, sia in riferimento ad uno stesso ente, sia in riferimento ad enti aventi caratteristiche analoghe; nonché per la scelta di eventuali politiche regionali e/o statali nei confronti degli enti locali.

La valutazione è tanto più positiva quanto è più elevato l'indicatore.

Tale indicatore potrebbe eventualmente consentire la valutazione e l'individuazione di comportamenti virtuosi da promuovere in un'ottica federalista.

tabella n. 1

**COMUNI del FVG - anni 2005-2007 - Autonomia finanziaria - Rigidità strutturale
- Totale per Classi di Comuni -**

		autonomia finanziaria			rigidità strutturale		
Classi di comuni	n.	2005	2006	2007	2005	2006	2007
f) sopra 15000 abitanti	9	55,70%	54,00%	52,17%	42,24%	42,29%	41,48%
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	55,18%	54,83%	52,33%	42,41%	42,79%	42,04%
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	57,27%	57,55%	56,57%	46,37%	40,35%	39,61%
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	50,15%	51,55%	51,48%	42,30%	42,34%	42,19%
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	46,90%	47,44%	45,95%	41,49%	37,19%	36,15%
a) fino a 1000 abitanti	48	35,35%	35,22%	33,82%	51,04%	41,36%	41,70%
totale FVG	219	47,43%	47,74%	46,45%	43,16%	41,88%	41,24%

Commento tabella e grafico parte autonomia

L'autonomia finanziaria dei comuni del Friuli Venezia Giulia si assesta in media sul 47 % circa, percentuale che rimane pressoché stabile nel triennio, con un leggero calo per il 2007.

La percentuale si riduce, anche se non di molto, nel corso del triennio per tutte le classi di comuni e ciò si può anche presumibilmente attribuire al blocco, imposto dalla legge statale, sugli aumenti di aliquote e tariffe

Il dato, però, risulta significativamente differenziato all'interno delle varie classi demografiche: si passa da percentuali superiori al 50% per i comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti (con punte oltre il 57 % per la classe tra i 5001-10.000 abitanti), a indicatori intorno al 35 % per i comuni fino a 1.000 abitanti.

Nella classe da 0-1000 l'indicatore è rimasto costante nel 2005 e 2006, diminuisce nel 2007.

Nella classe da 1001-3000 l'indicatore ha un andamento altalenante negli anni diminuendo nel 2007.

Nella classe da 3001-5000 l'indicatore ha un valore crescente.

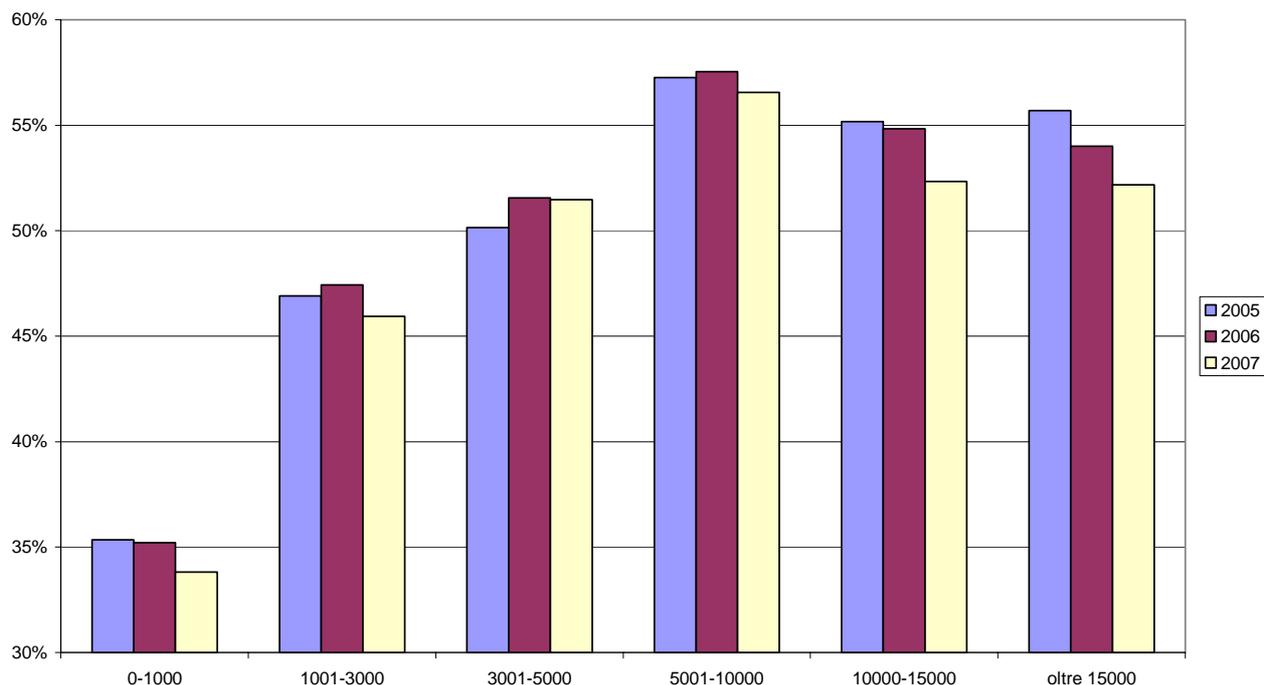
Nella classe da 5001-10000 il valore è altalenante diminuendo nel 2007.

Nella classe da 10001-15000 diminuisce ogni anno, in maniera sensibile nel 2007.

Nella classe oltre 15000 diminuisce ogni anno, in maniera sensibile nel 2007.

Le fasce demografiche da 3000 abitanti e oltre hanno una media di autonomia superiore alla media totale di tutte le classi, mentre le fasce al di sotto hanno per tutti gli anni una media inferiore a quella totale.

Autonomia finanziaria anni 2005-2007 medie per classi demografiche



Rigidità strutturale

Un altro indicatore utile ai fini dell'analisi e controllo della gestione finanziaria degli enti locali è l'indice di rigidità strutturale, che risulta dal seguente rapporto:

$$\frac{\text{Spese di personale} + \text{Spese per interessi passivi} + \text{Quota capitale rate di ammortamento di mutui e prestiti obbligazionari}}{\text{Entrate correnti (Titolo I + Titolo II + Titolo III)}}$$

L'indicatore definisce la quota di risorse da destinare alla parte corrente di bilancio non vincolate da impegni di spesa a lungo termine assunti in precedenti esercizi (spese fisse), evidenziando in particolare il riflesso sul bilancio delle scelte strutturali adottate dall'Ente con riferimento alla dotazione organica (costo del personale) ed alle modalità di finanziamento degli investimenti (livello d'indebitamento). L'indicatore individua dunque il margine di operatività a disposizione dell'Ente per assumere ulteriori scelte di gestione o/e iniziative economico/finanziarie.

In termini di significato reale dal punto di vista numerico esprime proprio la quota parte di ogni euro di entrata assorbito dalle spese che l'ente locale deve comunque sostenere.

E' evidente l'importanza di tale indicatore, che mette in risalto quale può essere il margine di discrezionalità che ciascun ente ha a sua disposizione, sia in riferimento alla totalità degli enti presi a riferimento, sia relativamente a ciascuna classe demografica di appartenenza.

Commento tabella e grafico parte rigidità

Il dato relativo alla rigidità strutturale conferma solo in parte – nella sua dimensione speculare – l'immagine del sistema comunale della regione fornito dall'indicatore precedente dell'autonomia finanziaria.

Infatti, se la percentuale relativa a tutti i comuni oscilla nel triennio tra il 43 e 41 % (con costante calo), l'analisi distinta sulle varie classi demografiche evidenzia risultati abbastanza differenti anche in relazione ai singoli anni presi a riferimento. Se nel 2005 i comuni con una percentuale più alta erano non solo i comuni sotto i 1.000 abitanti (con oltre il 51 %), ma anche la fascia tra i 5.001 e 10.000 abitanti (circa il 46 %), nel 2007 proprio queste due categorie si trovano in condizioni migliori di altre classi demografiche. Comunque, la tendenza ad una riduzione progressiva (e in certi casi consistente) della rigidità strutturale rappresenta un elemento di particolare interesse.

Nella classe da 0-1000 l'indicatore è rimasto costante nel 2006 e 2007, aumenta nel 2005.

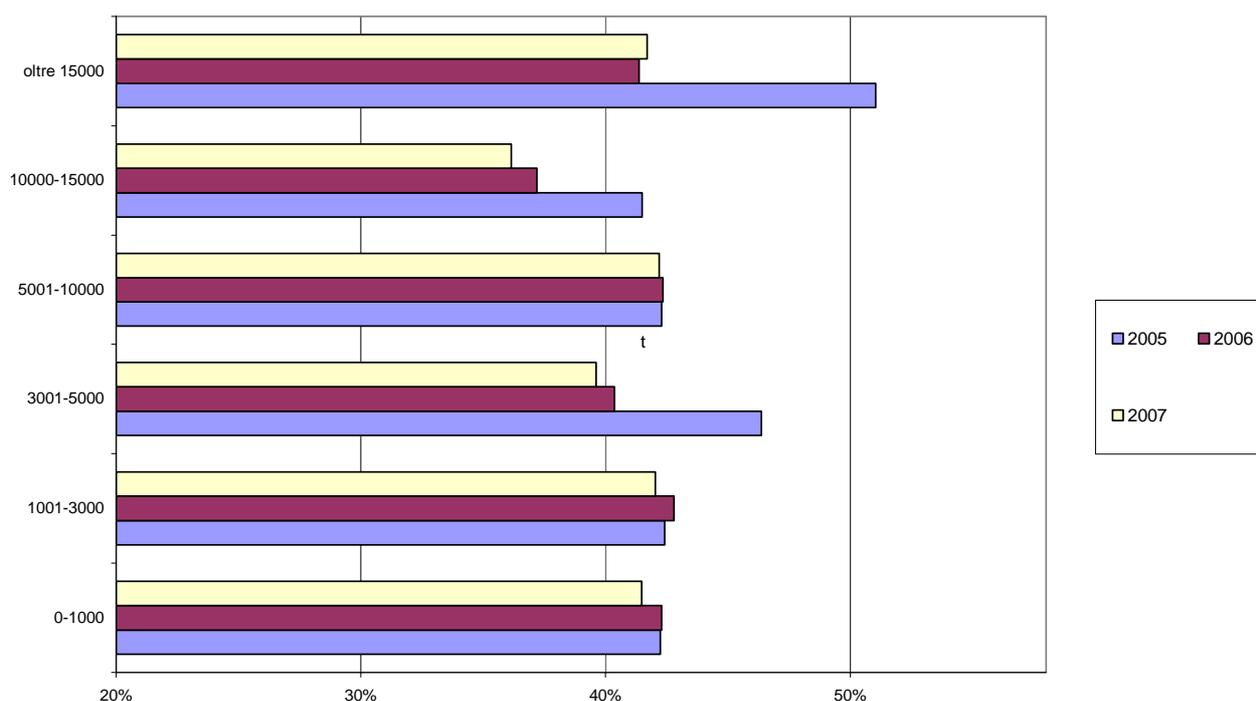
Nella classe da 1001-3000 l'indicatore è in diminuzione negli anni.

Nella classe da 3001-5000 l'indicatore ha un valore costante.

Nella classe da 5001-10000 il valore è molto alto nel 2005, diminuisce drasticamente negli anni successivi soprattutto nel 2007 (effetto norme sulle spese di personale).

Nella classe da 10001-15000 e oltre l'indicatore è costante.

Rigidità strutturale anni 2005-2007 medie per classi demografiche



Stock di debito

Indica l'ammontare dei mutui e prestiti in ammortamento, pertanto, rappresenta il livello di indebitamento di ciascun ente locale.

L'ammontare di tale stock aumenta di anno in anno di un importo pari ai nuovi mutui e prestiti assunti (iscritti al Titolo V dell'entrata) e viene ridotto dell'ammontare relativo alle restituzioni di quote capitale di mutui e prestiti già in essere (iscritti al Titolo III della spesa).

Si può fare un breve cenno a quelli che sono i vincoli imposti agli enti locali dalla legislazione per quanto riguarda l'indebitamento.

In particolare, di fondamentale importanza è l'articolo **119 della Costituzione**, che prevede che i comuni, le province, le città metropolitane abbiano un proprio patrimonio secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

L'articolo 204 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevede che l'ente locale possa assumere nuovi mutui o accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, inoltre, le norme sul patto di stabilità interno impongono la riduzione del rapporto tra il debito dell'ente ed il prodotto interno lordo nazionale.

Le informazioni sullo stock di debito possono fornire utili elementi per valutare l'ammontare dell'indebitamento nelle diverse realtà presenti sul territorio, per formulare ipotesi sulla sostenibilità degli impegni assunti e sulle condizioni di equilibrio e disequilibrio finanziario e quindi sulla reale capacità degli enti locali di poter ridurre il proprio debito e provvedere alla copertura delle spese di investimento con finanziamenti propri.

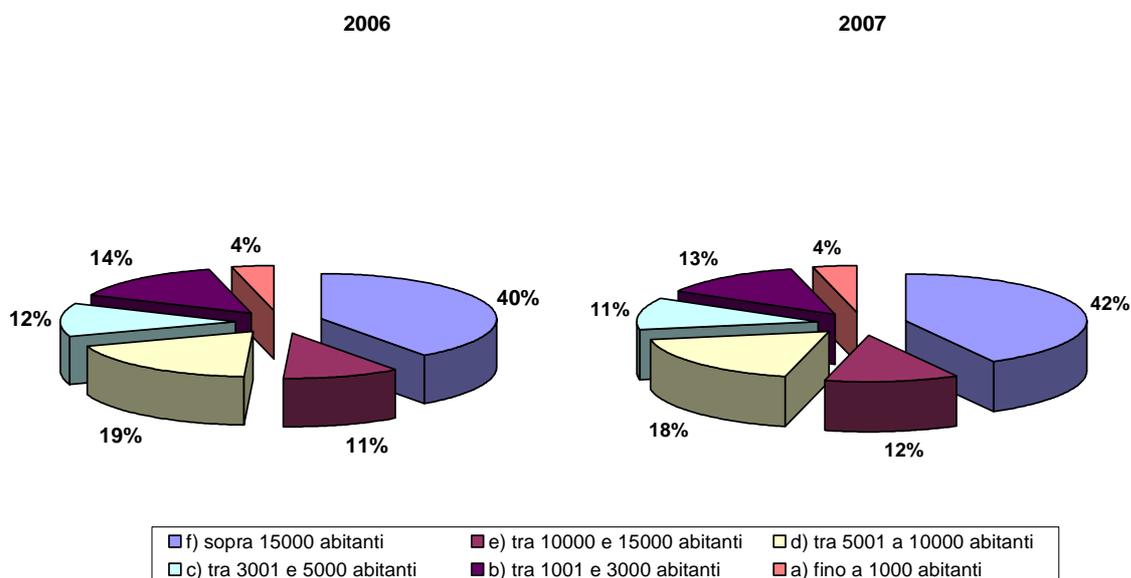
La questione dell'indebitamento, inoltre, è destinata ad assumere particolare rilevanza nella prospettiva di un assetto più marcatamente federalista, ove sarà sempre più essenziale la capacità degli enti decentrati di costruire, organizzare e gestire le proprie risorse economico – finanziarie.

tabella n. 2

**COMUNI del FVG - anni 2006-2007 - Stock di debito e interessi passivi -
Totale per Classi di Comuni -**

Classi di comuni	n.	Anno 2006				Anno 2007			
		Stock di debito al 31/12	% su totale F.V.G.	Interessi passivi al 31/12	% su totale F.V.G.	Stock di debito al 31/12	% su totale F.V.G.	Interessi passivi al 31/12	% su totale F.V.G.
f) sopra 15000 abitanti	9	584.939.195,00	40%	21.826.587,00	36%	609.912.798,00	42%	24.234.138,00	37%
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	167.414.156,00	11%	7.709.274,00	13%	176.526.387,00	12%	8.205.597,00	13%
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	276.313.209,00	19%	11.809.831,00	20%	267.271.918,00	18%	13.157.353,00	20%
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	174.994.784,00	12%	7.393.000,00	12%	161.884.047,00	11%	8.143.576,00	12%
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	208.019.711,00	14%	8.857.712,00	15%	183.887.243,00	13%	9.177.419,00	14%
a) fino a 1000 abitanti	48	51.082.739,00	4%	2.597.824,00	4%	57.193.028,00	4%	2.389.925,00	4%
totale FVG	219	1.462.763.794,00	100	60.194.228,00	100	1.456.675.421	100	65.308.008	100

Ammontare stock di debito



Commento tabella e grafico

La tabella e relativo grafico evidenziano l'ammontare totale del debito contratto dai comuni del Friuli Venezia Giulia. Nel 2007 l'importo è diminuito rispetto al 2006 e ciò si può senz'altro attribuire all'entrata in vigore delle nuove regole sul patto di stabilità per gli enti locali della regione che hanno imposto una riduzione del rapporto tra il debito ed il prodotto interno lordo nazionale.

Ciò che risulta subito evidente, in particolare da uno sguardo al grafico a torta, è che soli 9 comuni della regione (quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti) producono il 42% del debito regionale; mentre 131 comuni, (quelli con popolazione inferiore a 3.000 abitanti), che corrispondono a più della metà del totale dei comuni, producono solo il 17% di debito.

Più specificatamente, l'ammontare dello stock di debito delle classi di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti rappresenta più della metà del totale generale, sia per l'anno 2006 che per il 2007. I comuni interessati sono 23, con una popolazione pari al 54,64%. I comuni tra 1.001 e 10.000 abitanti presentano un andamento costante senza grosse variazioni. I piccoli comuni fino a 1.000 abitanti, hanno percentuali pressoché inalterate rispetto al totale generale.

3. ANALISI DELLA SPESA CORRENTE

Accanto all'analisi delle entrate, per valutare l'andamento e lo stato della gestione economico-finanziaria degli enti locali, è senz'altro determinante l'analisi della spesa complessivamente sostenuta, ed in particolar modo della spesa corrente. Questa trova collocazione nel Titolo I della parte spesa del bilancio e rappresenta tutte quelle spese che non hanno natura di investimento, ma si riferiscono alla gestione finanziaria ordinaria degli enti locali.

Tale tipo di analisi delle spese, che contabilmente viene rappresentata in apposito quadro riassuntivo allegato al rendiconto della gestione, interseca ed incrocia l'analisi delle spese effettuata, sia dal punto di vista funzionale, sia dal punto di vista economico, allo scopo di indagare la composizione per natura della spesa in relazione all'articolazione per destinazione, realizzata attraverso la suddivisione in funzioni e servizi.

Al fine dello studio tuttavia, sono state analizzate, oltre all'ammontare complessivo, solo alcune componenti della spesa corrente, in quanto ritenute maggiormente significative dal punto di vista economico-funzionale.

Analisi economica della spesa corrente

L'analisi economica o "per natura", considera la spesa articolata in relazione alla natura dei fattori produttivi acquisiti, facendo riferimento alla suddivisione contabile per **interventi** (unità fondamentale di suddivisione del bilancio), che richiama proprio il criterio in questione al fine di verificarne la ripartizione.

Rappresenta quindi l'andamento della spesa corrente raggruppata secondo la finalità economica all'interno del bilancio complessivo, indicando il valore ed il peso di una determinata tipologia di spesa sull'ammontare totale.

In particolare, le spese sono state classificate secondo l'analisi economica delle voci e sono state raggruppare in tre agglomerati: la spesa di personale, la spesa per prestazioni di servizi e le altre spese: ciò in quanto le prime due voci di spesa rappresentano il valore più consistente rispetto al totale delle spese correnti.

tabella n. 3

COMUNI del FVG - anni 2005-2007 - Analisi funzionale delle spese - Totali spese correnti - Totale per Classi di Comuni -				
Classi di comuni	n.	totale impegni spese correnti		
		2005	2006	2007
f) sopra 15000 abitanti	9	535.071.985	543.316.069	576.662.197
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	148.477.179	153.642.145	167.860.746
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	218.377.707	222.577.907	232.895.363
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	78.381.966	80.169.192	84.208.933
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	130.399.694	133.348.595	142.609.393
a) fino a 1000 abitanti	48	37.143.992	38.650.499	40.411.108
totale FVG	219	1.147.852.523	1.171.704.407	1.244.647.740

La tabella indica l'ammontare delle spese correnti dei comuni della regione dagli anni 2005 al 2007.

Si evidenzia un incremento nel corso del triennio in tutte le classi demografiche.

Personale

La “**spesa di personale**” comprende tutte le spese fisse relative al personale assunto presso gli enti locali, a tempo determinato ed indeterminato.

E' una delle spese correnti “rigide”, che non possono essere ridotte nell'immediato, in relazione a scelte di breve periodo. Sono spese che rappresentano un vincolo nell'ambito delle scelte gestionali, nel senso che prioritariamente la destinazione delle risorse dovrebbe essere finalizzata a darvi adeguata copertura assorbendo una corrispondente quantità di entrate, che in tal modo risultano sottratte ad altre possibili destinazioni.

Tale tipologia di spesa è una delle voci più consistenti nel bilancio degli enti locali e risulta in costante aumento negli anni.

Prendendo a riferimento l'ammontare totale della spesa di personale dei comuni della regione e volendo analizzare il rapporto di tale spesa con la spesa corrente totale, si ottiene un'incidenza media del 33% nel 2005 e 2006 mentre scende al 32% nel 2007. Ciò si può in parte attribuire alla previsione di norme di contenimento della spesa del personale nella legislazione regionale per gli anni 2006 e 2007.

tabella n. 3a

COMUNI del FVG - anni 2005-2007 - Analisi funzionale delle spese – SPESA CORRENTE: PERSONALE - Totale per Classi di Comuni -							
Classi di comuni	n.	totale impegni spese per il personale					
		2005	% sul totale FVG	2006	% sul totale FVG	2007	% sul totale FVG
f) sopra 15000 abitanti	9	190.374.996	50%	192.506.293	50%	202.209.826	50%
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	43.639.200	12%	42.538.414	11%	45.887.280	11%
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	69.388.668	18%	70.423.898	18%	72.704.782	18%
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	22.796.227	6%	23.511.642	6%	24.062.194	6%
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	41.575.075	11%	41.857.494	11%	43.709.769	11%
a) fino a 1000 abitanti	48	12.635.964	3%	12.914.399	3%	13.506.475	3%
totale FVG	219	380.410.130	100%	383.752.140	100%	402.080.326	100%

Commento tabella spese di personale

La tabella rappresenta, per il triennio considerato, l'incidenza percentuale della spesa di personale sul totale della spesa corrente.

L'ammontare della spesa di personale della classe demografica dei comuni sopra i 15000 da sola rappresenta il 50% di tutta la spesa di personale dei comuni della regione.

Le tre classi demografiche fino a 5000 incidono complessivamente per il 20% di tutta la spesa.

In tutte le classi l'incidenza sull'ammontare totale della regione, nel triennio è rimasta costante.

Prestazione di servizi

La voce “**prestazioni di servizi**” comprende tutte quelle spese che implicano affidamento di incarichi all'esterno: pertanto trattasi di spese per lavoro flessibile (interinale, collaborazioni coordinate e continuative), spese per incarichi professionali, spese per appalti di servizi (es. appalto pulizie edifici comunali, ecc.).

Non sono spese “rigide” e potrebbero essere ridotte in relazione a scelte di breve periodo. Tuttavia rappresentano una spesa molto rilevante nei bilanci, in quanto riguardano spese che stanno diventando sempre più vincolanti per gli enti locali e potrebbero in futuro influenzare le scelte gestionali.

Rapportando il totale della spesa per prestazioni di servizi di tutti i comuni al totale della spesa corrente si evidenzia un'incidenza del 40% nel 2005, mentre la percentuale sale al 41% nel 2006 e 2007. L'incidenza di tale voce di spesa sulla spesa corrente è di quindi 8 punti percentuali maggiore rispetto alla spesa di personale.

tabella n. 3b

COMUNI del FVG - anni 2005-2007 - Analisi funzionale delle spese – SPESA CORRENTE: PRESTAZIONI DI SERVIZI - Totale per Classi di Comuni -							
Classi di comuni	n.	totale impegni spese per prestazioni di servizi					
		2005	% sul totale FVG	2006	% sul totale FVG	2007	% sul totale FVG
f) sopra 15000 abitanti	9	214.453.197	47%	220.380.657	46%	232.334.946	45%
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	65.250.096	14%	71.085.626	15%	77.126.877	15%
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	90.818.113	20%	94.204.670	20%	102.696.015	20%
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	30.825.043	7%	32.010.120	7%	36.331.631	7%
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	46.642.907	10%	48.987.420	10%	53.986.504	10%
a) fino a 1000 abitanti	48	12.633.097	3%	12.746.802	3%	13.966.647	3%
totale FVG	219	460.622.453	100%	479.415.295	100%	516.442.620	100%

Commento tabella spese per prestazione di servizi

La tabella rappresenta, per il triennio considerato, l'incidenza percentuale della spesa per prestazione di servizi sul totale della spesa corrente.

L'incidenza della classe demografica dei comuni sopra i 15000 da sola rappresenta il 47% nel 2005, il 46% nel 2006 ed il 45% nel 2007 della spesa complessiva di tutti i comuni;

Le tre classi demografiche fino a 5000 incidono complessivamente per il 20% di tutta la spesa.

In tutte le classi l'incidenza nel triennio è praticamente rimasta costante, con un leggera flessione nella classe demografica sopra i 15000.

Altre spese

Nella voce “**altre spese**” sono state conglobate tutte le spese correnti diverse da quelle specificatamente indicate, e più precisamente: *acquisto di beni e servizi, utilizzo di beni di terzi, trasferimenti, interessi passivi, imposte e tasse, oneri straordinari della gestione corrente, ammortamenti di esercizio.*

Se si fa eccezione per gli *interessi passivi*, che sono l'altra spesa “rigida” del bilancio, e per le *imposte e tasse*, tutte le altre spese sono facilmente adattabili e riducibili in base a scelte gestionali, soprattutto nel breve periodo, in quanto non è necessario che le entrate vengano vincolate alla loro copertura, ma possono essere opportunamente modificate in relazione alle effettive e contingenti necessità dei comuni.

Rapportando il totale delle “altre spese” di tutti i comuni al totale della spesa corrente si evidenzia un'incidenza costante del 26% nel triennio.

tabella n. 3c

COMUNI del FVG - anni 2005-2007 - Analisi funzionale delle spese – SPESA CORRENTE: ALTRE - Totale per Classi di Comuni -							
Classi di comuni	n.	totale impegni altre spese correnti					
		2005	% sul totale FVG	2006	% sul totale FVG	2007	% sul totale FVG
f) sopra 15000 abitanti	9	130.243.792	42%	130.429.119	42%	142.117.425	44%
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	39.587.883	13%	40.018.105	13%	44.846.589	14%
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	58.170.926	19%	57.949.339	19%	57.494.566	18%
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	24.760.696	8%	24.647.430	8%	23.815.108	7%
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	42.181.712	14%	42.503.681	14%	44.913.120	14%
a) fino a 1000 abitanti	48	11.874.931	4%	12.989.298	4%	12.937.986	4%
totale FVG	219	306.819.940	100%	308.536.972	100%	326.124.794	100%

Commento tabella altre spese correnti

La tabella rappresenta, per il triennio considerato, l'incidenza percentuale delle “altre spese correnti” sul totale della spesa corrente.

L'incidenza della classe demografica dei comuni sopra i 15000 da sola rappresenta il 42% nel 2005 e 2006 ed il 44% nel 2007 della spesa complessiva di tutti i comuni;

Le tre classi demografiche fino a 5000 incidono complessivamente per il 26% nel 2005 e 2006 e per il 25% nel 2007 di tutta la spesa.

In tutte le classi l'incidenza nel triennio è praticamente rimasta costante, con un leggera inflessione nella classe demografica sopra i 15000.

Analisi funzionale della spesa corrente

L'analisi funzionale è finalizzata a rilasciare opportune informazioni relative alla destinazione delle spese dell'ente locale. In altri termini, si tratta di analizzare i livelli di impiego delle risorse dell'ente, in relazione alle diverse finalità (funzioni) che esso deve perseguire, attraverso la determinazione di opportuni indici di composizione, per trarre gli appropriati giudizi e le conseguenti valutazioni.

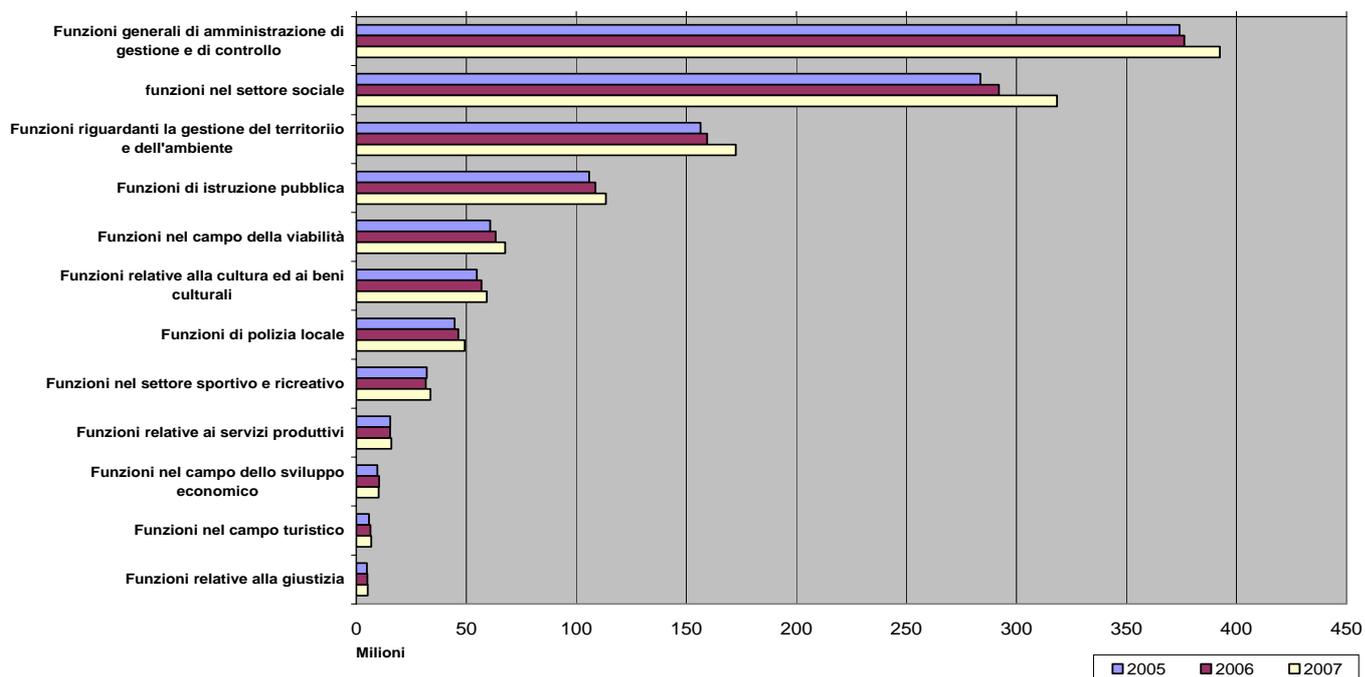
E', pertanto, possibile verificare quali sono gli impegni di spesa dei comuni, secondo la distribuzione nelle diverse funzioni che la compongono (vedi grafico).

Da un esame preliminare della tabella e del grafico si rileva che le spese che incidono maggiormente sul totale complessivo sono quelle relative alle funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo e le funzioni nel settore sociale; mette in evidenza, inoltre, un aumento costante della spesa corrente complessiva, che risulta più elevato nell'anno 2007.

tabella n. 4

COMUNI del FVG –anni 2005- 2007 - ANALISI DELLE FUNZIONALE DELLE SPESE - Totale per Classi di Comuni							
Classi di comuni	n.	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo			funzioni nel settore sociale		
		2005	2006	2007	2005	2006	2007
f) sopra 15000 abitanti	9	149048803	145311644	148.434.112	154.545.836	159.341.231	174.400.626,00
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	45069474	45999621	48.293.100	45.352.167	48.365.398	55.872.817,00
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	72495244	73717627	75.684.533	47.716.406	48.372.436	51.075.077,00
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	30223342	31581093	33.030.422	14.029.849	14.361.697	14.641.586,00
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	56883728	58602170	64.657.636	18.665.914	18.315.146	19.192.042,00
a) fino a 1000 abitanti	48	20356967	21070849	22.329.541	3.352.422	3.299.971	3.316.122,00
totale FVG	219	374.077.558	376.283.004	392.429.344	283.662.594	292.055.879	318.498.270

Anni 2005-2006-2007
Andamento funzionale della spesa - Totale complessivo dei comuni



Commento tabella e grafico

Le funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo e le funzioni nel settore sociale sono quelle che incidono maggiormente sul totale complessivo.

In particolare le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo aumentano costantemente negli anni (374.077.558 euro nel 2005, 376.283.004 nel 2006, 392.429.344 nel 2007).

Le funzioni nel settore sociale aumentano analogamente nel corso del triennio (283.662.594 nel 2005, 292.055.879 nel 2006 e 318.498.270 nel 2007)

Gli aumenti risultano più significativi nell'anno 2007, tranne nelle funzioni relative alla giustizia, nel campo turistico, nel campo dello sviluppo economico e dei settori produttivi.

Si ritiene utile analizzare unicamente le due tipologie di spesa che pesano in maniera significativa sui bilanci dei comuni.

Funzioni generali

La **funzione generale di amministrazione di gestione e di controllo** comprende tutte le spese che ineriscono alla gestione dell'ente locale in quanto tale e pertanto comprende tutte le spese "generali" che non possono riferirsi in maniera puntuale ad un determinato settore in cui il comune opera.

Si nota che la spesa complessiva riferita all'amministrazione locale registra un aumento minimo nel 2006 rispetto all'anno 2005 (0,59%), mentre nell'anno successivo l'aumento si attesta al 4,29%) e ciò in particolare nelle classi demografiche più basse.

tabella n. 4a

COMUNI del FVG - anni 2005- 2007 - ANALISI FUNZIONALE DELLE SPESE: AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO - Aumenti percentuali annuali per Classi di Comuni						
Classi di comuni	n.	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo				*
		2005	2006	*	2007	
f) sopra 15000 abitanti	9	149.048.803,00	145.311.644,00	-2,51	148.434.112,00	2,15
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	45.069.474,00	45.999.621,00	2,06	48.293.100,00	4,99
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	72.495.244,00	73.717.627,00	1,69	75.684.533,00	2,67
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	30.223.342,00	31.581.093,00	4,49	33.030.422,00	4,59
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	56.883.728,00	58.602.170,00	3,02	64.657.636,00	10,33
a) fino a 1000 abitanti	48	20.356.967,00	21.070.849,00	3,51	22.329.541,00	5,97
totale FVG	219	374.077.558	376.283.004	0,59	392.429.344	4,29

* Aumento percentuale della spesa rispetto all'anno precedente.

Commento tabella

L'aumento complessivo nel 2006 è pari allo 0,59%, nel 2007 è pari al 4,29%.

Nella classe da 0-1000 l'aumento percentuale rispetto all'anno precedente è maggiore nel 2007 (5,97%).

Nella classe da 1001-3000 è significativo l'aumento che va dal 3,92% nel 2006, mentre nel 2007 raggiunge il 10,33%.

Nella classe da 3001-5000 l'aumento percentuale è leggermente in aumento nell'anno 2007.

Nella classe da 5001-10000 l'aumento percentuale è maggiore nell'anno 2007, ma sempre limitato (2,67%).

Nella classe da 10001-15000 l'aumento percentuale è maggiore nell'anno 2007 (4,99% rispetto al 2,05% del 2006).

Nella classe oltre 15000 l'aumento dell'anno 2007 è significativo, in quanto passa dal -2,51% del 2006 al 2,15% del 2007.

La tabella mette in rilievo la singola tipologia di spesa, sia in riferimento all'incidenza di ciascuna classe demografica rispetto al totale complessivo di ogni singola funzione, sia in riferimento all'incidenza della spesa per funzione di tutti i comuni rispetto al totale delle spese correnti.

Da una prima lettura è evidente che la classe demografica sopra i 15000 abitanti è quella che pesa in maniera determinante, mentre si nota che nel triennio l'incidenza sul complesso delle spese correnti è rimasta praticamente inalterata.

tabella n. 4b

COMUNI del FVG - anni 2005-2007 – ANALISI FUNZIONALE DELLE SPESE: AMMINISTRAZIONE, GESTIONE E CONTROLLO							
-Percentuale di Incidenza sulla Spesa Totale per Classi di Comuni							
Classi di comuni	n.	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo					
		2005		2006		2007	
f) sopra 15000 abitanti	9	149.048.803,00	39,84	145.311.644,00	38,62	148.434.112,00	37,82
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	45.069.474,00	12,05	45.999.621,00	12,22	48.293.100,00	12,31
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	72.495.244,00	19,38	73.717.627,00	19,59	75.684.533,00	19,29
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	30.223.342,00	8,08	31.581.093,00	8,39	33.030.422,00	8,42
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	56.883.728,00	15,21	58.602.170,00	15,57	64.657.636,00	16,48
a) fino a 1000 abitanti	48	20.356.967,00	5,44	21.070.849,00	5,60	22.329.541,00	5,69
Totale delle spese per funzioni		374.077.558,00	32,59	376.283.004,00	32,11	392.429.344,00	31,53
Totale delle spese correnti		1.147.852.523,00		1.171.704.407,00		1.244.647.740,00	
Percentuale di incidenza della classe sul totale della spesa per singola funzione							
Percentuale di incidenza della spesa per singola funzione sul totale complessivo delle spese correnti							

Commento tabella

In tutte le classi demografiche l'incidenza percentuale delle singole classi demografiche sul totale delle spese riferite alla funzione è rimasto costante nel tempo.

Anche l'incidenza delle spese per le funzioni sul totale delle spese correnti rimane costante.

Si nota che l'incidenza della classe tra 3001 e 5000 abitanti risulta inferiore all'incidenza della classe demografica inferiore (tra 1001 e 3000) e soprattutto rispetto a quella superiore (tra 5001 e 10000).

Anche nella classe tra 5001 e 10000 abitanti la l'incidenza percentuale è maggiore rispetto a quella della classe demografica superiore.

Funzioni nel settore sociale

L'altra funzione che investe una parte consistente delle spese comunali è la **funzione sociale**.

Comprende tutte le spese necessarie all'erogazione di servizi sociali, tra le quali gestione asili nido, assistenza anziani, politiche giovanili, assistenza ai portatori di handicap, tutela dei minori

Le amministrazioni comunali sono sempre più chiamate a fornire servizi in questo settore, anche in base a specifiche normative relative soprattutto alla tutela dei minori. Tale evoluzione si rispecchia nella composizione dei bilanci comunali, tant'è che la spesa sociale è la seconda per ammontare rispetto alla spesa corrente complessiva.

L'aumento nel triennio non risulta particolarmente significativo rispetto alla totalità degli enti, anche se assume una certa rilevanza nelle classi demografiche maggiori, laddove aumenta – per gli anni 2006 e 2007 rispettivamente del 3,10 e del 9,45 nella classe dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e, sempre in riferimento al 2006 e 2007, rispettivamente del 6,64 e del 15,52% nella classe dei comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 15.000 abitanti.

tabella n. 4c

COMUNI del FVG – ANNI 2005-2007 – ANALISI FUNZIONALE DELLE SPESE: SETTORE SOCIALE - Aumenti percentuali annuali per Classi di Comuni						
Classi di comuni	n.	funzioni nel settore sociale				
		2005	2006	*	2007	*
f) sopra 15000 abitanti	9	154.545.836,00	159.341.231,00	3,10	174.400.626,00	9,45
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	45.352.167,00	48.365.398,00	6,64	55.872.817,00	15,52
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	47.716.406,00	48.372.436,00	1,37	51.075.077,00	5,59
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	14.029.849,00	14.361.697,00	2,37	14.641.586,00	1,95
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	18.665.914,00	18.315.146,00	-1,88	19.192.042,00	4,79
a) fino a 1000 abitanti	48	3.352.422,00	3.299.971,00	-1,56	3.316.122,00	0,49
totale FVG	219	283.662.594	292.055.879	2,96	318.498.270	9,05

* Aumento percentuale della spesa rispetto all'anno precedente.

Commento tabella

L'aumento rispetto all'anno precedente, per il totale dei Comuni, passa dal 2,96% nel 2006 al 9,05% nel 2007.

Nella classe da 0-1000 l'aumento percentuale rispetto all'anno precedente è maggiore nel 2007.

Nella classe da 1001-3000 l'aumento percentuale è significativo e va dal -1,88% nel 2006 al 4,79% nel 2007.

Nella classe da 3001-5000 l'aumento percentuale subisce una flessione nel 2007.

Nella classe da 5001-10000 l'aumento percentuale è maggiore nel 2007,.

Nella classe da 10001-15000 l'aumento percentuale raddoppia nel 2007.

Nella classe oltre 15000 l'aumento percentuale è maggiore nell'anno 2007 dell'anno 2007 è significativo.

Anche in relazione al settore sociale, la tabella mette in rilievo la singola tipologia di spesa sia in riferimento all'incidenza di ciascuna classe demografica rispetto al totale complessivo di ogni singola funzione, sia in riferimento all'incidenza della spesa per funzione di tutti i comuni rispetto al totale delle spese correnti.

Le classi demografiche sopra i 5000 abitanti assorbono più dell'85% della spesa complessiva; gli aumenti di incidenza restano costanti nel triennio.

COMUNI del FVG - ANNI 2005- 2007 - ANALISI FUNZIONALE DELLE SPESE: SETTORE SOCIALE - Percentuale di Incidenza sulla Spesa Totale per Classi di Comuni							
Classi di comuni	n.	Funzioni nel settore sociale					
		2005		2006		2007	
f) sopra 15000 abitanti	9	154.545.836,00	54,48	159.341.231,00	54,56	174.400.626,00	54,76
e) tra 10000 e 15000 abitanti	14	45.352.167,00	15,99	48.365.398,00	16,56	55.872.817,00	17,54
d) tra 5001 a 10000 abitanti	37	47.716.406,00	16,82	48.372.436,00	16,56	51.075.077,00	16,04
c) tra 3001 e 5000 abitanti	28	14.029.849,00	4,95	14.361.697,00	4,92	14.641.586,00	4,60
b) tra 1001 e 3000 abitanti	83	18.665.914,00	6,58	18.315.146,00	6,27	19.192.042,00	6,03
a) fino a 1000 abitanti	48	3.352.422,00	1,18	3.299.971,00	1,13	3.316.122,00	1,04
Totale delle spese per funzioni		283.662.594,00	24,71	292.055.879,00	24,93	318.498.270,00	25,59
Totale delle spese correnti		1.147.852.523,00		1.171.704.407,00		1.244.647.740,00	
Percentuale di incidenza della classe sul totale della spesa per singola funzione							
Percentuale di incidenza della spesa per singola funzione sul totale complessivo delle spese correnti							

Commento tabella

In tutte le classi demografiche l'incidenza percentuale delle singole classi demografiche sul totale delle spese riferite alla funzione è rimasto costante nel tempo.

Anche l'incidenza delle spese per le funzioni sul totale delle spese correnti rimane costante.

Si nota che l'incidenza delle classi demografiche fino a 5000 abitanti è molto bassa rispetto al totale complessivo della spesa.

4. CONCLUSIONI

Osservazioni generali sul sistema EE.LL.

Lo studio condotto, che ha analizzato alcuni indicatori di bilancio, nonché alcune categorie di spesa ritenute maggiormente rappresentative, consente di poter dare una rappresentazione sintetica, ma significativa, di alcune **caratteristiche economico – finanziarie** dei comuni della Regione Friuli Venezia Giulia, raggruppati in classi demografiche omogenee.

In particolare, per quanto riguarda i due indici scelti quali indicatori di “sana gestione”, cioè l'**autonomia finanziaria** e il grado di **rigidità strutturale**, il dato medio dei comuni della regione risulta essere più basso della media nazionale per il primo indice, mentre corrisponde alla media nazionale nel secondo caso.¹

Si può ragionevolmente ritenere che, nel caso dei comuni del Friuli Venezia Giulia l'ammontare dei trasferimenti regionali abbia consentito agli enti locali di poter adottare delle politiche fiscali a vantaggio della collettività regionale; tale motivo può fornire sicuramente una giustificazione plausibile del suo scostamento dal dato medio nazionale.

Occorre, altresì rilevare che, mentre il dato nazionale relativo all'indice di autonomia finanziaria peggiora drasticamente dal 2006 al 2007 (-9%), il dato regionale si mantiene pressoché costante.

Non vi sono particolari elementi di disparità tra le classi demografiche regionali; unica eccezione riguarda i comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, per i quali il grado di autonomia finanziaria è per il 2007 del 35,22%; tali comuni sono quindi particolarmente dipendenti dai trasferimenti regionali.

Per quanto riguarda il **debito**, lo stesso è prodotto in larga misura dai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti (42% dell'ammontare regionale): di conseguenza è evidente che eventuali politiche di riduzione dell'indebitamento degli enti locali potranno essere diversificate sulla base della dimensione demografica, proprio in virtù degli effetti percentuali sul dato totale.

In relazione **all'analisi economico funzionale** della spesa possono essere condotte analoghe osservazioni.

Basti considerare che il 50% della spesa che i comuni della regione destinato al personale in servizio è determinato da soli 9 comuni (quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti). Anche in questo caso è evidente che potrebbe risultare maggiormente conveniente intervenire con politiche di contenimento rivolte ai comuni di maggiori dimensioni che sono in grado di mettere in atto più agevolmente misure correttive nel medio periodo.

¹ Dati nazionali rilevati dallo studio sui bilanci consuntivi condotto dall'Istat e visionabile sul sito www.istat.it.

La **funzione** che assorbe la maggior percentuale di spesa è quella relativa ai costi di amministrazione, gestione e controllo, quindi i costi sostenuti per la gestione dell'ente locale. Il dato medio per l'anno 2007 è del 31,53%, comunque decisamente più basso della media nazionale che si attesta per lo stesso anno al 35,5%.

Lo studio condotto consente di poter affermare che la dinamica della spesa dei comuni della regione non evidenzia particolari anomalie e che ci troviamo in presenza di una condizione finanziaria ed economica sostanzialmente positiva, nonché abbastanza omogenea tra le varie classi demografiche considerate.

Non sono state riscontrate pesanti criticità nei comuni di piccole dimensioni, fatto salvo l'evidente condizione di minor autonomia finanziaria che può trovare concausa nel dato di bassa densità popolativa.

E' invece del tutto evidente la forte incidenza sul dato regionale relativo ai diversi aspetti considerati, da parte di soli 9 comuni, ovvero quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti che insieme raggiungono i 489.809 abitanti, pari al 41,1% del totale della popolazione regionale. Ciò deve essere tenuto in debita considerazione nella scelta di politiche regionali volte al contenimento della spesa.

Potrebbe essere interessante un'analisi maggiormente approfondita sulla realtà dei comuni poco densamente abitati (al di sotto dei 5.000 abitanti), per meglio coglierne peculiarità e problematiche specifiche anche in raffronto alle piccole realtà del resto del territorio nazionale.
