

La lettura dei dati di bilancio quale strumento di benchmark e di controllo dei responsabili finanziari

“GLI STRUMENTI DI GOVERNANCE DELLA FINANZA LOCALE IN PERIODI DI CRISI. La nuova banca dati della Regione Emilia-Romagna e la relazione della Corte dei conti”

30 ottobre 2020

Il ruolo del responsabile finanziario oggi....le funzioni di controllo

Art. 153 D.Lgs. 267/2000

- Comma 1 – affida al Servizio Finanziario (e quindi al Responsabile dello stesso) il **coordinamento e la gestione dell'attività finanziaria** (*pertanto un potere di coordinamento e uno esclusivo di gestione dell'attività finanziaria nel suo complesso*)
- Poi al comma 4 più specificatamente stabilisce che: *“è preposto alla **verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa**, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale di previsione ed alla **verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese**, alla regolare tenuta della contabilità economico-patrimoniale e più in generale alla **salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica**”*

I compiti definiti dall'art. 153 vanno integrati con le **funzioni di controllo ad esso assegnate dall'art. 147, dall'art. 147-bis e 147-quinquies**:

- Il responsabile finanziario, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza, deve **garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa**, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno;
- **Controllo contabile degli atti** attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria
- **Controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal responsabile finanziario

Per cui sicuramente nei compiti e nelle funzioni assegnate al responsabile finanziario **prevalgono funzioni di controllo**, non solo sulla regolarità degli atti solo il profilo contabile, ma anche e **soprattutto degli equilibri di bilancio**, viste le notevoli conseguenze che ricadono ingiustificatamente sulla collettività nei fenomeni di dissesto o di condizioni strutturalmente deficitarie. Tale controllo riguarda tutte le fasi della gestione finanziaria dell'ente locale

- **PREVENTIVO:** nella formazione dei documenti di programmazione dell'ente
- **CONCOMITANTE:** nella gestione nel corso dell'esercizio dei documenti di bilancio e nei momenti di analisi e verifica degli stessi oltre che nell'esercizio del controllo degli atti aventi effetti diretti e indiretti sulla situazione economico finanziaria
- **CONSUNTIVO:** nella predisposizione dei documenti di rendicontazione dell'attività

Stante la crescente complessità tecnica della legislazione in materia finanziaria e l'aumento degli adempimenti contabili e non posti in capo al responsabile finanziario è, soprattutto in enti di piccola dimensione, **sempre più difficoltoso svolgere tali attività con il necessario livello di approfondimento complessivo e soprattutto conducendo delle attività di benchmark con realtà analoghe al fine di rilevare scostamenti da «attenzionare».**

Gli indicatori economico finanziari quale strumento di verifica e controllo della salute finanziaria

Un primo ampio approccio con indicatori economico finanziari, gli enti locali lo affrontano al termine degli anni 90 con il **Decreto del Presidente della Repubblica del 31/01/1996 n. 194** di approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che nell'ambito dei modelli del Conto del Bilancio di Province (mod. 13) e di Comuni e Unioni dei Comuni (mod.14) introduce il prospetto degli ***indicatori finanziari ed economici generali***.

Pertanto a decorrere da tali anni gli enti locali iniziano a rappresentare i propri risultati di gestione mediante un insieme di indicatori economico finanziari da allegare al conto del bilancio tra cui si ricordano principalmente:

- **autonomia finanziaria;**
- **autonomia impositiva**
- **pressione finanziaria;**
- **pressione tributaria;**
- **intervento erariale;**
- **intervento regionale;**
- **velocità di riscossione delle entrate proprie;**
- **velocità di gestione delle spese correnti;**
- **ecc...**

INDICATORI FINANZIARI ED ECONOMICI GENERALI

		2014	2013	2012	2011	2010
Autonomia finanziaria	<u>(Titolo I+II+III)x100</u>	75,40	69,08	68,52	67,39	65,84
	Titolo I+II+III					
Autonomia impositiva	<u>Titolo Ix100</u>	51,07	51,45	56,00	55,86	55,68
	Titolo I+II+III					
Pressione finanziaria	<u>Titolo I+II</u>	103,09	122,91	141,93	139,60	142,55
	Popolazione					
Pressione tributaria	<u>Titolo I</u>	69,58	76,77	90,85	88,14	88,35
	Popolazione					
Intervento erariale	<u>Trasferimenti statali</u>	1,39	1,43	2,31	0,72	0,55
	Popolazione					
Intervento regionale	<u>Trasferimenti regionali</u>	31,17	44,15	46,12	49,93	52,85
	Popolazione					
Incidenza residui attivi	<u>(Tot. res. attivi)x100</u>	32,61	30,37	33,76	31,24	24,28
	Tot. acc. comp					
Incidenza residui passivi	<u>(Tot. res. passivi)x100</u>	41,55	39,11	43,19	37,17	34,42
	Tot. imp. comp					
Indebitamento locale pro - capite	<u>Residui debiti mutui</u>	217,90	227,71	240,95	259,88	256,61
	Popolazione					
Velocità riscossione entrate proprie	<u>Risc. tit. I+III</u>	0,889	0,879	0,892	0,931	0,896
	Acc. tit. I+III					
Rigidità spesa corrente	<u>(S.per.+amm.mu.)x100</u>	37,54	39,33	39,71	40,28	40,69
	Tot. entrate tit. I+II+III					
Velocità gestione spese correnti	<u>Pagamenti tit. I comp.</u>	0,639	0,648	0,657	0,680	0,712
	Impegni tit. I comp.					
Redditività del patrimonio	<u>Entrate patrim. x100</u>	57,81	31,12	10,56	10,36	10,97
	Valore patrim. disp.					
Patrimonio pro - capite	<u>Beni patrim. indispos.</u>	159,60	157,87	162,02	165,70	169,04
	Popolazione (*)					
Patrimonio pro - capite	<u>Beni patrim. disp.</u>	32,74	34,30	35,21	36,56	35,71
	Popolazione (*)					
Patrimonio pro - capite	<u>Beni demaniali</u>	251,58	248,40	225,10	220,78	201,44
	Popolazione (*)					
Rapporto dipendenti/popolazione	<u>Dipendenti</u>	0,001140	0,001190	0,001220	0,001296	0,001339
	Popolazione (*)					

(*) dato popolazione anno 2013

Tali indicatori spesso per motivate esigenze connesse ai ridotti tempi a disposizione dei responsabili finanziari e per una difficoltà nel dotarsi di strumenti di benchmarking degli stessi, **venivano confrontati in serie storiche solo con i dati relativi ad esercizi precedenti del singolo ente e non estendendo l'analisi ad entità analoghe** per fascia di abitanti o tipologia di servizi offerti e pertanto limitando il significato degli stessi.

Infatti una opportuna attività di comparazione degli stessi per classi di enti di analoghe dimensioni e territorialmente "contigui" avrebbe sicuramente **offerto maggiori elementi di analisi e fornito possibilità di evidenziare criticità finanziarie dell'ente** che una visione "chiusa" all'ente stesso non può mettere in luce.

Con il **D.lgs 118/2011** ed in particolare con l'art. 18-bis si è previsto che le Regioni, gli enti locali e i loro enti ed organismi strumentali, adottino un sistema di indicatori semplici, denominato ***“Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio”*** misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni. In attuazione di detto articolo con **Decreto del Ministero dell'interno del 22 dicembre 2015** si sono approvati gli **schemi del Piano da adottare a decorrere dall'esercizio 2016.**

Gli indicatori definiti dal DM 22/12/2015, che vanno definiti sia in sede di previsione che di rendiconto di gestione, **risultano molto più articolati e completi dei precedenti e indicano gli obiettivi che l'ente si propone di realizzare per il triennio della programmazione finanziaria, individuati secondo la medesima definizione tecnica, unità di misura di riferimento e formula di calcolo per tutti gli enti.**

Il piano degli indicatori **rileva per ogni ente locale tutte le criticità e le potenzialità della gestione delle entrate e delle spese** evidenziando per ogni ente:

- **capacità di realizzare le previsioni sia di accertamento che di incasso delle entrate;**
- **capacità di pagamento delle spese;**
- **indici relativi alla gestione del debito;**
- **del ricorso all'anticipazione di tesoreria;**
- **eventuale incidenza del disavanzo sulle poste di bilancio;**
- **indici sulla gestione dei residui.**

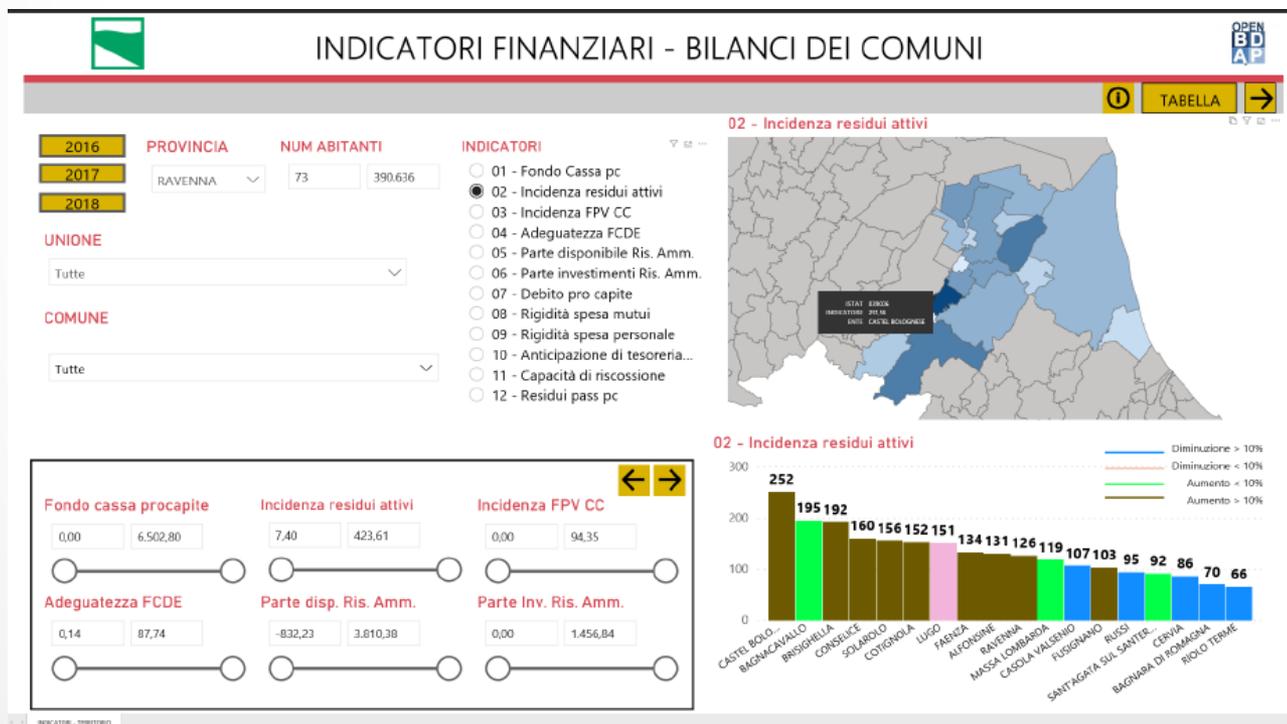
Piano degli indicatori di bilancio
Indicatori sintetici
Rendiconto esercizio 2019

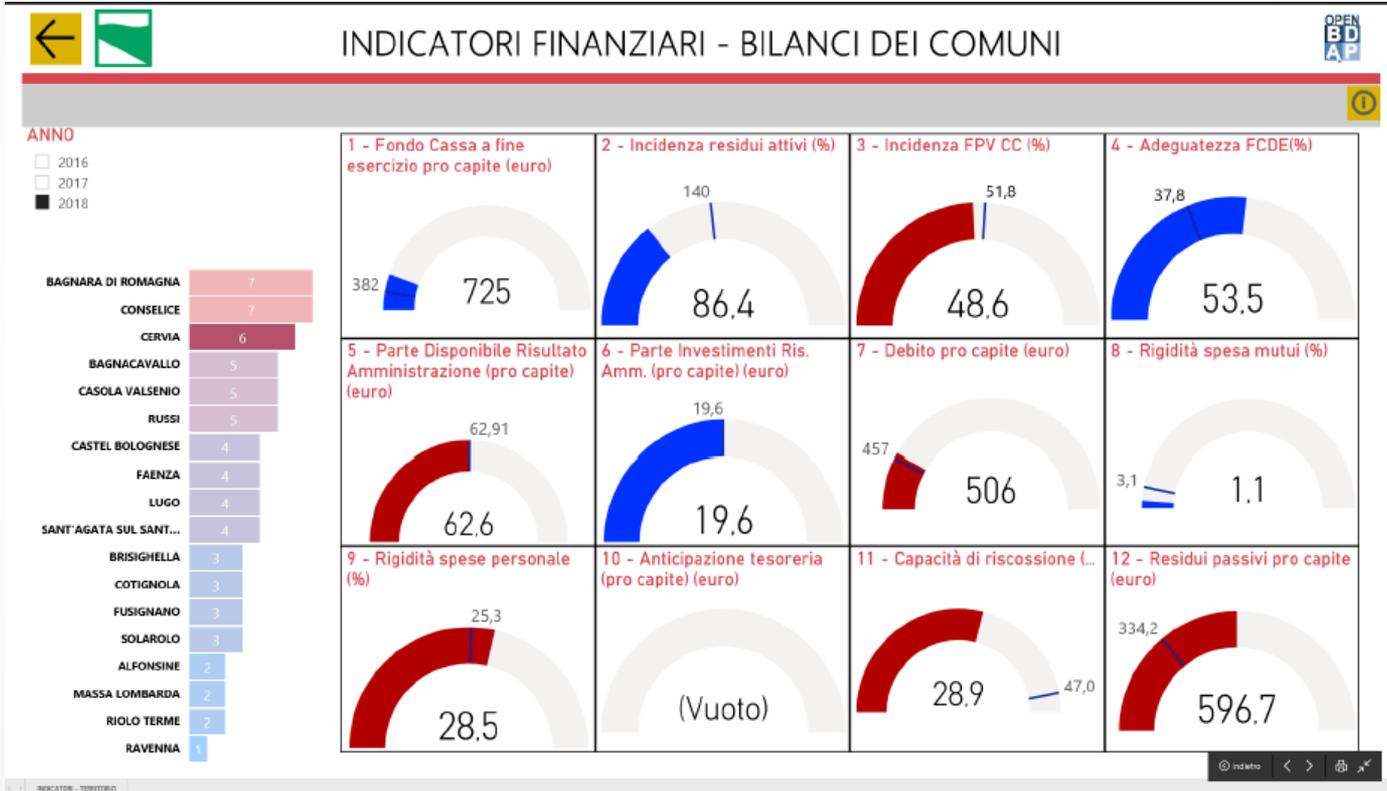
TIPOLOGIA INDICATORE	DEFINIZIONE	VALORE INDICATORE 2019 (percentuale)
1 Rigidità strutturale di bilancio		
1.1 Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale debito) su entrate correnti	Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdo 1.02.01.01.000 "IRAP" - FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborsi prestiti) / Accertamenti primi tre titoli Entrate	32,970
2 Entrate correnti		
2.1 Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale accertamenti primi tre titoli di entrata / Stanziamenti iniziali di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	105,070
2.2 Incidenza degli accertamenti di parte corrente sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale accertamenti primi tre titoli di entrata / Stanziamenti definitivi di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	90,660
2.3 Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale accertamenti (pdo E.1.01.00.00.000 "Tributi" - "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti iniziali di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	80,910
2.4 Incidenza degli accertamenti delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale accertamenti (pdo E.1.01.00.00.000 "Tributi" - "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di competenza dei primi tre titoli delle Entrate	76,770
2.5 Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale incassi o/competenza e o/residui dei primi tre titoli di entrata / Stanziamenti iniziali di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	73,080
2.6 Incidenza degli incassi correnti sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi o/competenza e o/residui dei primi tre titoli di entrata / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	71,470
2.7 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni iniziali di parte corrente	Totale incassi o/competenza e o/residui (pdo E.1.01.00.00.000 "Tributi" - "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti iniziali di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	54,160
2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi o/competenza e o/residui (pdo E.1.01.00.00.000 "Tributi" - "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate	52,980
3 Anticipazioni dell'Istituto tesoriere		
3.1 Utilizzo medio Anticipazioni di tesoreria	Sommatoria degli utilizzi giornalieri delle anticipazioni nell'esercizio / (365 x max previsto dalla norma)	0,000
3.2 Anticipazioni chiuse solo contabilmente	Anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo / max previsto dalla norma	0,000
4 Spese di personale		
4.1 Incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente	Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdo 1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV personale in uscita 1.1 - FPV personale in entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / Impegni (Spesa corrente - FCDE corrente + FPV concernente il Macroaggregato 1.1 - FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	21,040
4.2 Incidenza del salario accessorio ed incentivante rispetto al totale della spesa di personale	Impegni (pdo 1.01.01.004 + 1.01.01.008 "indennità e altri compensi al personale a tempo indeterminato e determinato" + pdo 1.01.01.003 + 1.01.01.007 "straordinario al personale a tempo indeterminato e determinato" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 - FPV di entrata concernente il Macroaggregato 1.1) / Impegni (Macroaggregato 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdo U.1.02.01.01.000 "IRAP" + FPV in uscita concernente il Macroaggregato 1.1 - FPV in entrata concernente il Macroaggregato 1.1)	5,210
<i>Indica il peso delle componenti afferenti la contrattazione decentrata dell'ente rispetto al totale dei redditi da lavoro</i>		

Per cui la riforma contabile **ha dotato i responsabili finanziari di un importante strumento di controllo in sede di rendiconto ma anche in sede di programmazione di bilancio** che consente mediante tali indicatori di rilevare eventuali fattori di criticità della gestione finanziaria dell'ente al fine delle opportune segnalazioni all'organo decisionale e di adottare le necessarie misure per fronteggiare le criticità rilevate.

Tuttavia come nel caso dei precedenti indicatori economico finanziari **anche nel caso del Piano degli indicatori le informazioni che emergono dai singoli bilanci acquisirebbero un significato ancora maggiore se rapportati con i valori di enti analoghi** per capire se i propri parametri sono nella media, sotto-media o sopra-media e **approfondire le situazioni di scostamento che possono celare criticità finanziarie o gestionali.**

Al fine di sopperire a tale **esigenza di benchmarking** risulta evidente che avere a disposizione **uno strumento di supporto che proponga un'elaborazione dei dati dei singoli enti e possibilità di confronto tra gli stessi** può offrire ai responsabili finanziari e agli organi di governo degli enti locali **un ulteriore livello di lettura** sia per necessità di controllo che di gestione dei singoli bilanci **al fine di prevenire criticità o guidare scelte di gestione degli enti stessi.**





Un'opportunità per le Province...

Le **Province** italiane a seguito della riforma varata dalla **Legge 56/2014** e soprattutto delle leggi di bilancio che si sono susseguite (specificatamente la legge 190/14), **sono state caratterizzate da una grave situazione di criticità finanziaria e ordinamentale, soprattutto relativamente all'equilibrio di parte corrente.**

Uno squilibrio di parte corrente che ha avuto pesanti ricadute rispetto all'esercizio delle funzioni fondamentali in settori delicati quali strade e scuole.

Solo a decorrere dall'esercizio 2019 si può dire che le Province, con l'art. 1 comma 889 della legge di bilancio 30 dicembre 2018 n. 145 hanno visto assegnato un flusso finanziario che, si potrebbe dire, fuoriesce dalla precedente fase emergenziale per entrare in una a carattere maggiormente strutturale, in quanto avente orizzonte temporale fino al 2033.

Proprio grazie a tali fondi la Provincia di Ferrara per la prima volta dopo l'emanazione dalla Legge 56/2014, nel 2019 è riuscita ad approvare un bilancio di previsione senza il ricorso a misure di tipo straordinario per salvaguardare gli equilibri correnti, quali ad esempio lo slittamento delle rate di rimborso mutui o l'applicazione di avanzo di amministrazione.

Pertanto, seppure la situazione finanziaria emergenziale delle Province negli ultimi anni ha visto interventi che ne hanno calmierato la portata, **rimane tutt'ora fondamentale svolgere un controllo costante dell'andamento dell'equilibrio di parte corrente stante le ridottissime risorse a disposizione per fronteggiare situazioni di criticità dettate da eventuali minori entrate o maggiori spese.**

Uno strumento che potrebbe contribuire a tale attività di controllo della parte corrente del bilancio al fine di valutare possibilità di contrazione dei livelli di spesa o di ulteriori capacità di espansione delle entrate è sicuramente **un supporto che offra possibilità di confronto dei dati di entrata e spesa dell'Ente, soprattutto relativamente alle funzioni fondamentali, parametrati sulla base di specifici valori, es:**

- **Indicatori di entrate/spese per abitante;**
- **Indicatore di spesa della Missione 10 Programma 5 per km di strade*;**
- **Indicatore di spesa della Missione 04 per superficie totale (al lordo delle murature perimetrali) degli edifici scolastici***

così da rendere confrontabili i dati economici finanziari dei diversi enti.

(* dati trasmessi a SOSE-OpenCivitas relativamente all'anno 2018 nell'ambito del Questionario unico 2020 per le Province e Città Metropolitane)