



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ANCI Emilia R. | Regione Emilia Romagna | UPI Emilia R.

Gli strumenti di governance della finanza locale in periodi di crisi

Webinar · 30-10-2020 · 9.00-13.30

Indicatori di vulnerabilità per la lettura della salute finanziaria degli Enti Locali

Emanuele Padovani

professore associato - Università di Bologna - Dipartimento di Scienze Aziendali

nonresident senior fellow - Michigan State University - Center for Local Gov. Finance & Policy

Obiettivo Vulnerabilità finanziaria degli EL

- Quali sono le **fonti di vulnerabilità finanziaria** degli Enti Locali (EL)?
- In quali dimensioni si è **modificata** la vulnerabilità finanziaria degli EL con l'avvento del Covid-19 e delle disposizioni finora varate?
- Considerando i livelli di vulnerabilità finanziaria pre-Covid-19, quali sono gli **impatti finanziari del Covid-19** sulla tenuta finanziaria degli EL?



Definizione

**Vulnerabilità
finanziaria**

Definizione Vulnerabilità finanziaria

Local Government Financial Sustainability Across Countries (LGFS-Across)

esperti accademici e practitioners da AT, BiH, CZ, DE, ES, FR, IT, PL, PT, US che si confrontano per misurare comparativamente la salute finanziaria dei governi locali

Credits per “vulnerabilità finanziaria”:

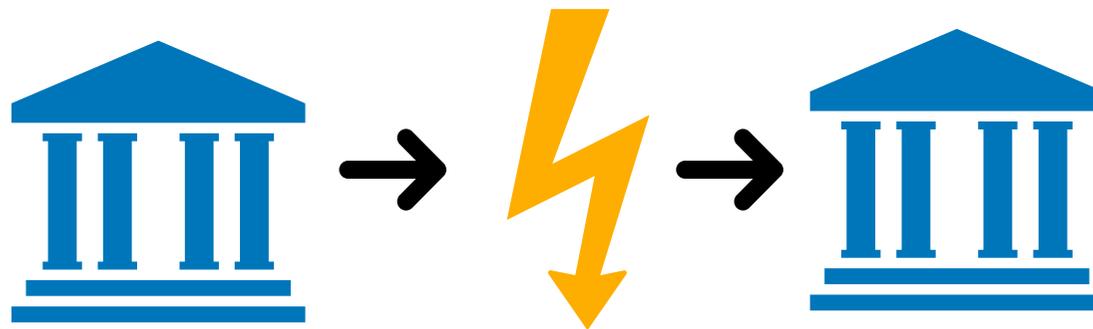
EP, Silvia Iacuzzi Università di Udine, **Susana Jorge** University of Coimbra, Portugal
Chair CIGAR Comparative International Governmental Accounting Research Network



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Definizione Vulnerabilità finanziaria

Capacità di gestire gli shock che influenzano la situazione finanziaria in modo tale da mantenere le stesse funzioni, struttura e identità
(Walker et al. 2020)



Definizione Vulnerabilità finanziaria: dimensioni

(a) Quadro istituzionale ossia la tradizione amministrativa, il quadro regolamentare e le decisioni prese dai livelli di governo superiori

(b) Situazione finanziaria pregressa ossia la salute finanziaria espressa nelle sue dimensioni di bilanciamento complessivo e corrente, indebitamento a medio-lungo, solvibilità a breve termine

(c) Percezione e capacità di reagire alle crisi connessa alla disponibilità di informazioni e alla loro interpretazione per intercettare e reagire alle crisi



Campo di indagine (dim. di vulnerabilità finanziaria)	Vulnerabilità finanziaria come mancanza di capacità	Fonte di vulnerabilità finanziaria
1. Struttura amministrativa e regole di fiscalità locale (a)	anticipatorie	1.1. Regole di indebitamento o deficit assenti o limitate
		1.2. Mancanza di regole di spending review per la formulazione del preventivo
		1.3. Verifiche che omettono di vagliare la capacità di reazione a eventi bassa probabilità/alto impatto
	di reazione	1.4. Impossibilità o limitata possibilità di ammorbidire le regole di fiscalità locale
2. Struttura delle entrate (a)+(b)	anticipatorie	2.1. Dipendenza da trasferimenti da altri enti
		2.2. Mancanza o limitatezza di riserve finanziarie (risultati di amministrazione disponibili)/di cassa
		2.3. Mancanza di budget “fuori bilancio” (supplementary budget)
		2.4. Mancanza di assicurazione contro eventi bassa probabilità/alto impatto finanziario
		2.5. Mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità
	di reazione	2.6. Mancata o limitata possibilità di vendere beni patrimoniali
		2.7. Mancata o limitata possibilità di aumentare tasse e tariffe
		2.8. Mancata o limitata possibilità di aumentare il livello di indebitamento
3. Struttura delle spese (a)+(b)	anticipatorie	3.1. Mancanza o scarsa presenza di spese dei servizi non fondamentali che possono essere ridotte
	di reazione	3.2. Alta proporzione di spese rigide con limitata o nulla possibilità di riduzione
		3.3. Mancata o limitata possibilità di moratoria o rinegoziazione del debito
		3.4. Mancata o limitata possibilità di razionalizzazione/efficientamento dei servizi, gestione domanda
		3.5. Mancata o limitata possibilità di cancellazione dei debiti commerciali dubbi (residui perenti)
4. Previsioni di vulnerabilità (a)+(b)+(c)	anticipatorie	4.1. Indisponibilità di statistiche rilevanti, dati finanziari, altri dati
		4.2. Mancata o limitata capacità di pianificazione, analisi di rischio e scenario, monitoraggio
		4.3. Basso livello di consapevolezza del sé e dell'ambiente circostante
	di reazione	4.4. Debito e deficit al di sopra di livelli ritenuti accettabili

21 fonti di vulnerabilità teoriche

12 come mancanza di capacità anticipatoria

9 come mancanza di capacità di reazione agli shock

Analisi

Vulnerabilità

finanziaria

pre e post Covid-19

Campo di indagine (dim. di vulnerabilità finanziaria)	Vulnerabilità finanziaria come mancanza di capacità	Fonte di vulnerabilità finanziaria	Italia	
			Prima di Covid-19	Subito dopo Covid-19
1. Struttura amministrativa e regole di fiscalità locale (a)	anticipatorie	1.1. Regole di indebitamento o deficit assenti o limitate		
		1.2. Mancanza di regole di spending review per la formulazione del preventivo		
		1.3. Verifiche che omettono di vagliare la capacità di reazione a eventi bassa probabilità/alto impatto	●	●
	di reazione	1.4. Impossibilità o limitata possibilità di ammorbidire le regole di fiscalità locale	●	●
2. Struttura delle entrate (a)+(b)	anticipatorie	2.1. Dipendenza da trasferimenti da altri enti	○	●
		2.2. Mancanza o limitatezza di riserve finanziarie (risultati di amministrazione disponibili)/di cassa	⊙	●
		2.3. Mancanza di budget “fuori bilancio” (supplementary budget)	●	●
		2.4. Mancanza di assicurazione contro eventi bassa probabilità/alto impatto finanziario	●	●
		2.5. Mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità		●
	di reazione	2.6. Mancata o limitata possibilità di vendere beni patrimoniali		
		2.7. Mancata o limitata possibilità di aumentare tasse e tariffe		●
		2.8 Mancata o limitata possibilità di aumentare il livello di indebitamento	●	
3. Struttura delle spese (a)+(b)	anticipatorie	3.1. Mancanza o scarsa presenza di spese dei servizi non fondamentali che possono essere ridotte		
	di reazione	3.2. Alta proporzione di spese rigide con limitata o nulla possibilità di riduzione		
		3.3. Mancata o limitata possibilità di moratoria o rinegoziazione del debito	●	
		3.4. Mancata o limitata possibilità di razionalizzazione/efficientamento dei servizi, gestione domanda		
		3.5. Mancata o limitata possibilità di cancellazione dei debiti commerciali dubbi (residui perenti)	●	●
4. Previsioni di vulnerabilità (a)+(b)+(c)	anticipatorie	4.1. Indisponibilità di statistiche rilevanti, dati finanziari, altri dati		○
		4.2. Mancata o limitata capacità di pianificazione, analisi di rischio e scenario, monitoraggio	●	●
		4.3. Basso livello di consapevolezza del sé e dell'ambiente circostante		●
	di reazione	4.4. Debito e deficit al disopra di livelli ritenuti accettabili	○	?

Legenda

- presenza fonte di vulnerabilità
- ⊙ presenza fonte di vulnerabilità per la grande maggioranza degli EL
- presenza fonte di vulnerabilità per una piccola parte di EL
- ? impatto Covid-19 incerto

Analisi

**Impatti Covid-19
sugli equilibri - entrate**

Analisi Impatti Covid-19 sugli equilibri - entrate

1. Struttura amministrativa e regole di fiscalità locale (a)	anticipatorie	1.1. Regole di indebitamento o deficit assenti o limitate		
		1.2. Mancanza di regole di spending review per la formulazione del preventivo		
		1.3. Verifiche che omettono di vagliare la capacità di reazione a eventi bassa probabilità/alto impatto	•	•
	di reazione	1.4. Impossibilità o limitata possibilità di ammorbidire le regole di fiscalità locale	•	•
2. Struttura delle entrate (a)+(b)	anticipatorie	2.1. Dipendenza da trasferimenti da altri enti	○	•
		2.2. Mancanza o limitatezza di riserve finanziarie (risultati di amministrazione disponibili)/di cassa	⊙	•
		2.3. Mancanza di budget “fuori bilancio” (supplementary budget)	•	•
		2.4. Mancanza di assicurazione contro eventi bassa probabilità/alto impatto finanziario	•	•
		2.5. Mancanza di accantonamenti adeguati per far fronte a crediti di dubbia esigibilità		•
	di reazione	2.6. Mancata o limitata possibilità di vendere beni patrimoniali		
		2.7. Mancata o limitata possibilità di aumentare tasse e tariffe		•
		2.8. Mancata o limitata possibilità di aumentare il livello di indebitamento	•	
3. Struttura delle spese (a)+(b)	anticipatorie	3.1. Mancanza o scarsa presenza di spese dei servizi non fondamentali che possono essere ridotte		
	di reazione	3.2. Alta proporzione di spese rigide con limitata o nulla possibilità di riduzione		
		3.3. Mancata o limitata possibilità di moratoria o rinegoziazione del debito	•	
4. Previsioni di vulnerabilità (a)+(b)+(c)	<p>Considerando talune delle fonti di vulnerabilità, probabilmente fra quelle più importanti, qual è stato l'impatto Covid-19 sugli equilibri degli EL?</p>			

Metodo Stima riduzione entrate

*Anteprima dell'aggiornamento dello studio Università di Bologna,
già pubblicato come parere CNEL PAR 254/C19 del 28-07-2020*



unità di analisi: **singolo comune**, tutti i **7.904** comuni



50+ voci d'entrata corrente a cui è stato attribuito, ciascuna, un
“coefficiente di abbattimento”



coefficienti di abbattimento tratti da analisi di fonti autorevoli

3 scenari: migliore, intermedio, peggiore; **ipotesi spesa invariata**



ipotesi base: media **ultimi 3 anni** disponibili



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Metodo L'indice di equilibrio corrente



indice equilibrio corrente

riscossioni* delle entrate correnti
(titoli 1, 2, e 3, no conc. edilizie)

impegni uscite correnti (titolo 1)
+ rimborso mutui e prestiti (titolo 4)

atteso per il 2020, incluso risorse DL 34/20

*riscossioni, non accertamenti, in modo tale da considerare dubbia esigibilità (e sterilizzare le differenze di calcolo FCDE)

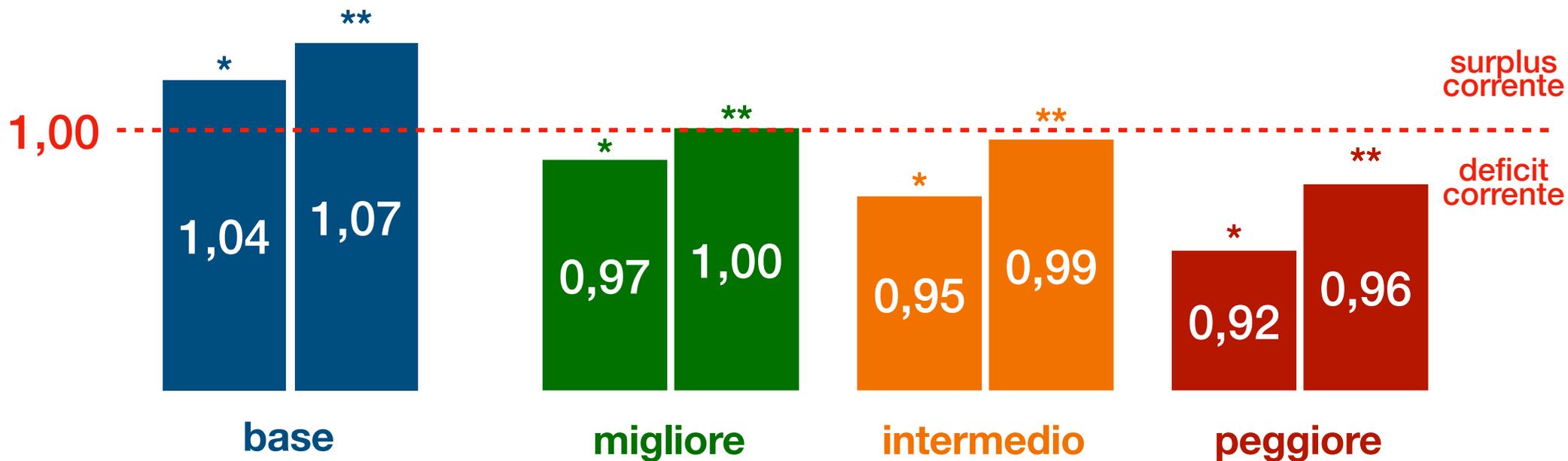


ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi La dimensione nazionale



indice equilibrio corrente



* media ponderata ** media semplice



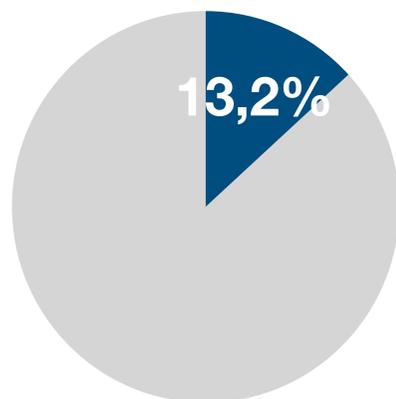
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi La dimensione nazionale

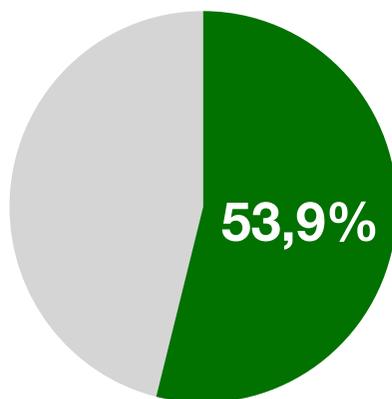


indice equilibrio corrente

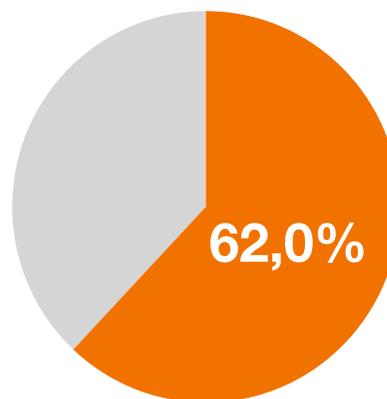
% enti in difficoltà (indice < 1,00)



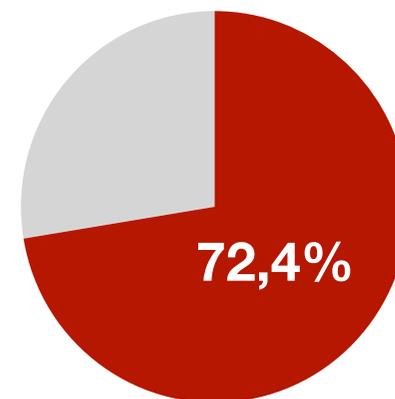
base



migliore



intermedio



peggiore



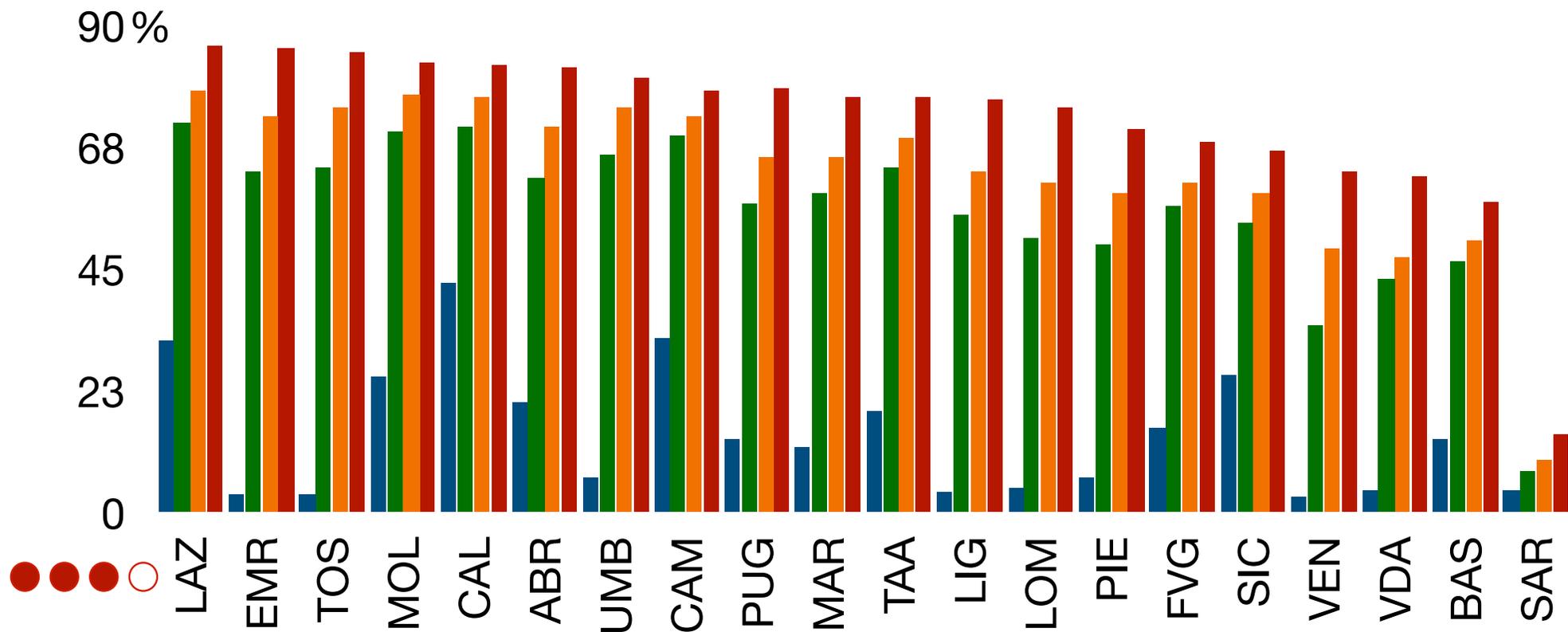
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi La dimensione regionale



indice equilibrio corrente

% enti in difficoltà (< 1,00)

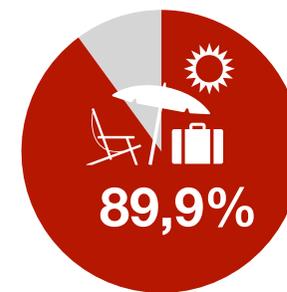
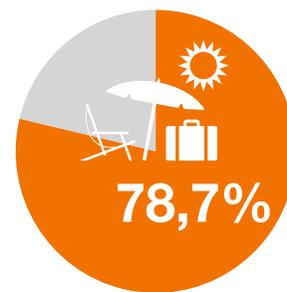
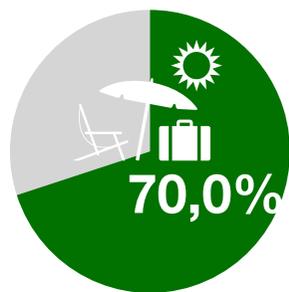
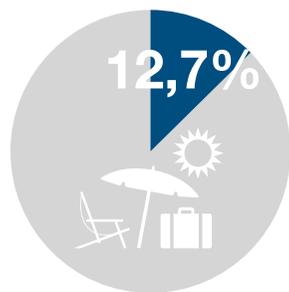
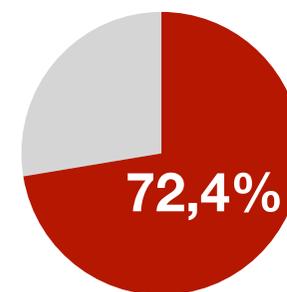
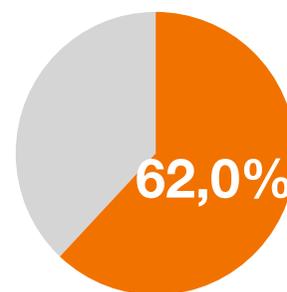
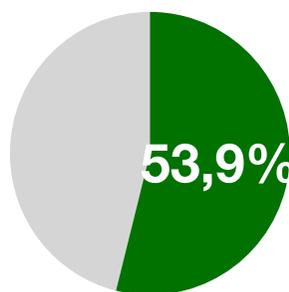
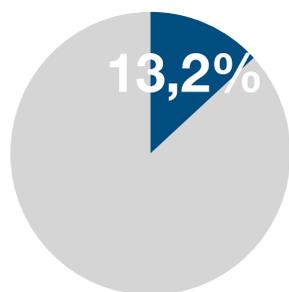


Analisi I comuni turistici



indice equilibrio corrente

% enti in difficoltà (indice < 1,00)



base

migliore

intermedio

peggiore



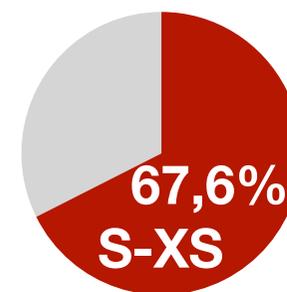
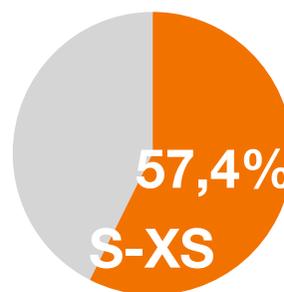
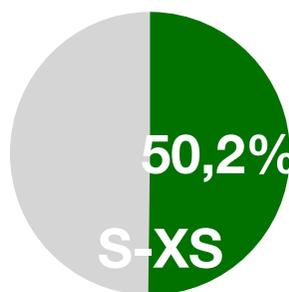
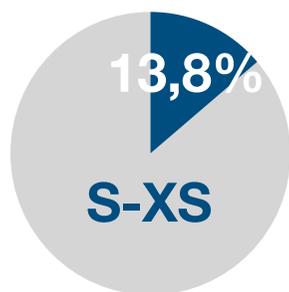
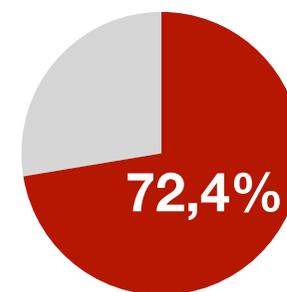
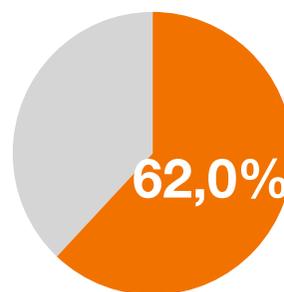
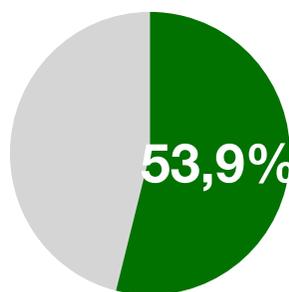
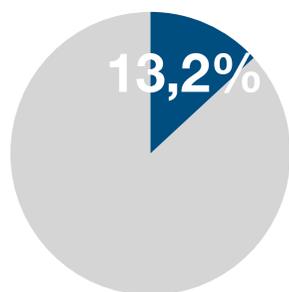
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi Piccoli vs grandi



indice equilibrio corrente

% enti in difficoltà (indice < 1,00)



base

migliore

intermedio

peggiore



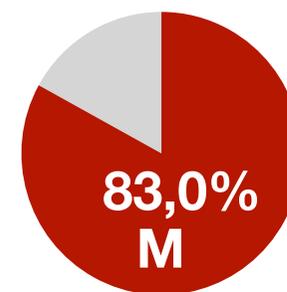
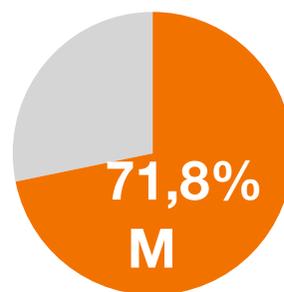
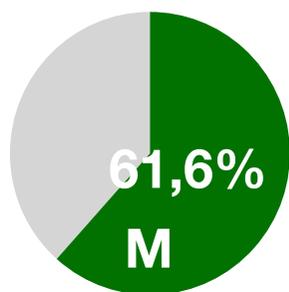
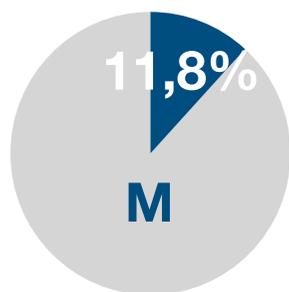
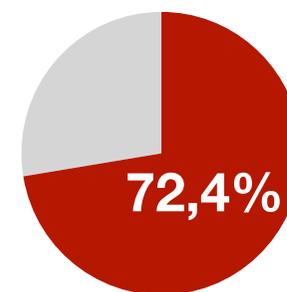
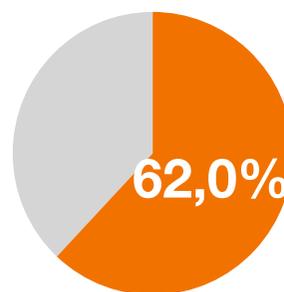
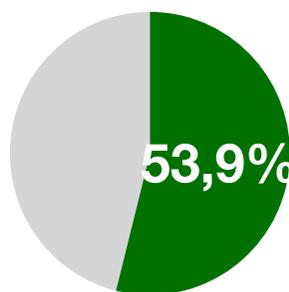
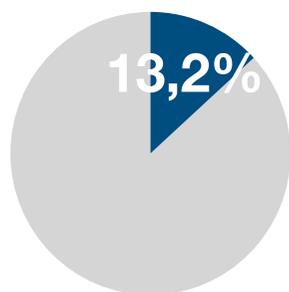
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi Piccoli vs grandi



indice equilibrio corrente

% enti in difficoltà (indice < 1,00)



base

migliore

intermedio

peggiore



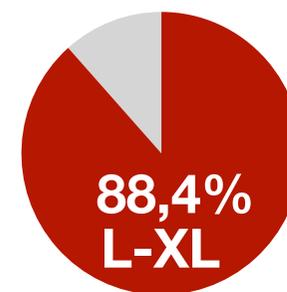
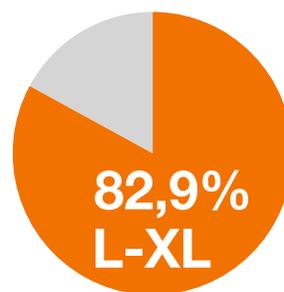
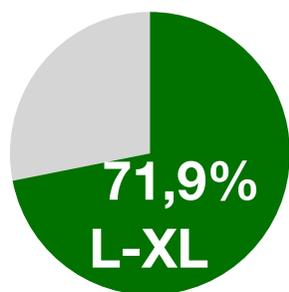
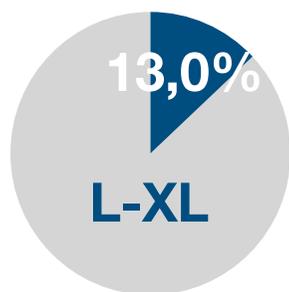
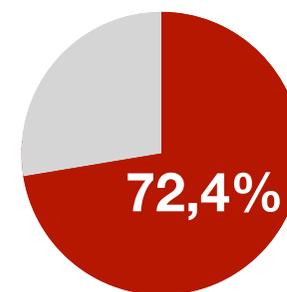
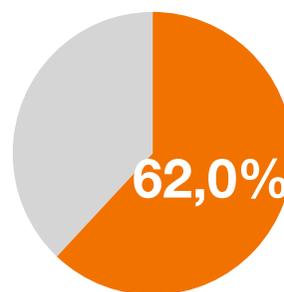
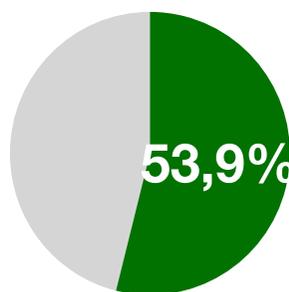
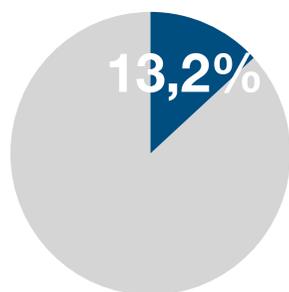
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi Piccoli vs grandi



indice equilibrio corrente

% enti in difficoltà (indice < 1,00)



base

migliore

intermedio

peggiore



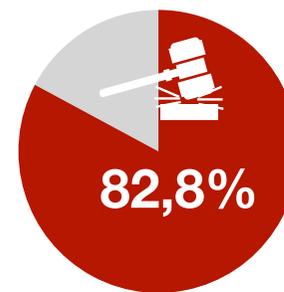
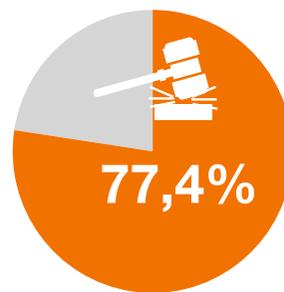
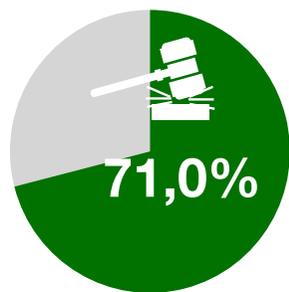
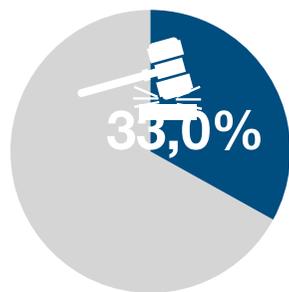
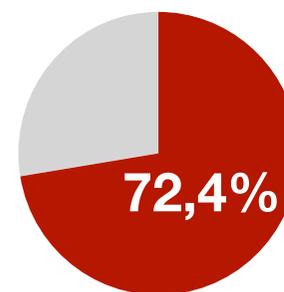
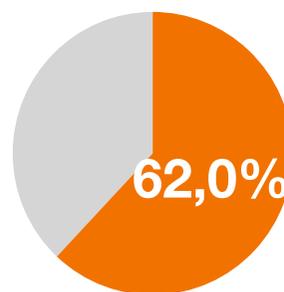
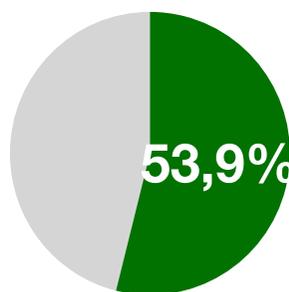
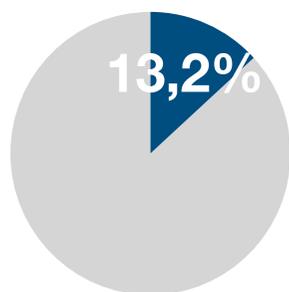
ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi I comuni in “riequilibrio”



indice equilibrio corrente

% enti in difficoltà (indice < 1,00)



base

migliore

intermedio

peggiore



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi

**Impatti Covid-19
sugli equilibri - spese**

Analisi Impatti Covid-19 sugli equilibri - spese

1. Struttura amministrativa e regole di fiscalità locale (a)	anticipatorie	1.1. Regole di indebitamento o deficit assenti o limitate		
		1.2. Mancanza di regole di spending review per la formulazione del preventivo		
		1.3. Verifiche che omettono di vagliare la capacità di reazione a eventi bassa probabilità/alto impatto	•	•
	di reazione	1.4. Impossibilità o limitata possibilità di ammorbidire le regole di fiscalità locale	•	•
2. Struttura delle entrate (a)+(b)	anticipatorie	2.1. Dipendenza da trasferimenti da altri enti	○	•
		Considerando le principali fonti di vulnerabilità concernenti le spese...		
		2.7. Mancata o limitata possibilità di aumentare tasse e tariffe		•
		2.8 Mancata o limitata possibilità di aumentare il livello di indebitamento	•	
3. Struttura delle spese (a)+(b)	anticipatorie	3.1. Mancanza o scarsa presenza di spese dei servizi non fondamentali che possono essere ridotte		
	di reazione	3.2. Alta proporzione di spese rigide con limitata o nulla possibilità di riduzione		
		3.3. Mancata o limitata possibilità di moratoria o rinegoziazione del debito	•	
		3.4. Mancata o limitata possibilità di razionalizzazione/efficientamento dei servizi, gestione domanda		
		3.5. Mancata o limitata possibilità di cancellazione dei debiti commerciali dubbi (residui perenti)	•	•
4. Previsioni di vulnerabilità (a)+(b)+(c)	anticipatorie	4.1. Indisponibilità di statistiche rilevanti, dati finanziari, altri dati		○
		4.2. Mancata o limitata capacità di pianificazione, analisi di rischio e scenario, monitoraggio	•	•
		4.3. Basso livello di consapevolezza del sé e dell'ambiente circostante		•
	di reazione	4.4. Debito e deficit al disopra di livelli ritenuti accettabili	○	?

Metodo Stima variazione spese

Studio pilota effettuato da CISL, sviluppato per Relazione 2020 CNEL

- Andamento previsto **spesa corrente** e **spesa corrente sociale** (funzione fondamentale) nel **2020**
- Questionario somministrato da rappresentanze territoriali CISL ai comuni (responsabile finanziario, direttore generale o assessore al bilancio) con più di **15.000 abitanti** (n=745), luglio 2020
- **57** comuni rispondenti:
PIE (1), VEN (11), FVG (1), TAA (2), EMR (5), TOS (4), MAR (8), UMB (5), ABR (4), MOL (4), PUG (3), SIC (8)

IMPATTO DEL COVID-19 SULLE SPESE SOCIALI QUESTIONARIO RIVOLTO ALLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

Destinatario: responsabile servizi finanziari, direttore generale, o assessore al bilancio
Enti: preferibilmente superiori a 15.000 ab.

1. Rispetto all'anno 2019, di quanto varieranno le previsioni degli impegni di spesa corrente (uscite titolo 1) – anche solo indicativamente qualora il bilancio di previsione o le variazioni di bilancio non siano ancora state deliberate – al netto delle risorse trasferite da stato o regione per emergenza Covid-19?

— %

2. Rispetto all'anno 2019, di quanto varieranno le previsioni degli impegni di spesa corrente (uscite titolo 1) – anche solo indicativamente qualora il bilancio di previsione o le variazioni di bilancio non siano ancora state deliberate – dei servizi sociali (Missioni di bilancio 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, 13 Tutela della salute, 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale) – al netto delle risorse trasferite da stato o regione per emergenza Covid-19?

— %

3. In particolare, di che segno sono le variazioni rispetto all'anno precedente per i seguenti Programmi di spesa (apporre una X ove opportuno) – al netto delle risorse trasferite da stato o regione per emergenza Covid-19?

Voce di spesa	+ la spesa sarà più alta	= invariata	- la spesa sarà più bassa
Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido			
Interventi per la disabilità			
Interventi per gli anziani			
Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale			
Interventi per le famiglie			
Interventi per il diritto alla casa			
Programmazione e governo rete dei servizi socio-sanitari e sociali			
Cooperazione e associazionismo			
Ulteriori spese in materia sanitaria			
Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro			
Formazione professionale			
Sostegno all'occupazione			



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Analisi Andamento della spesa

spesa corrente

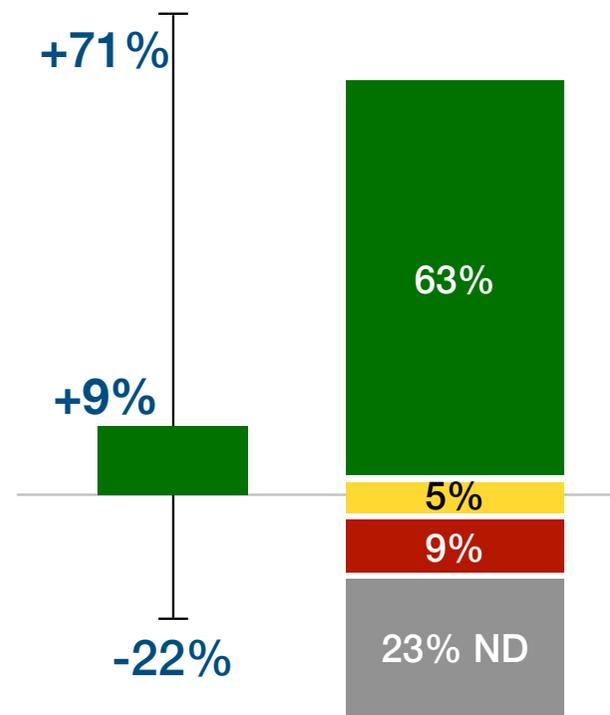
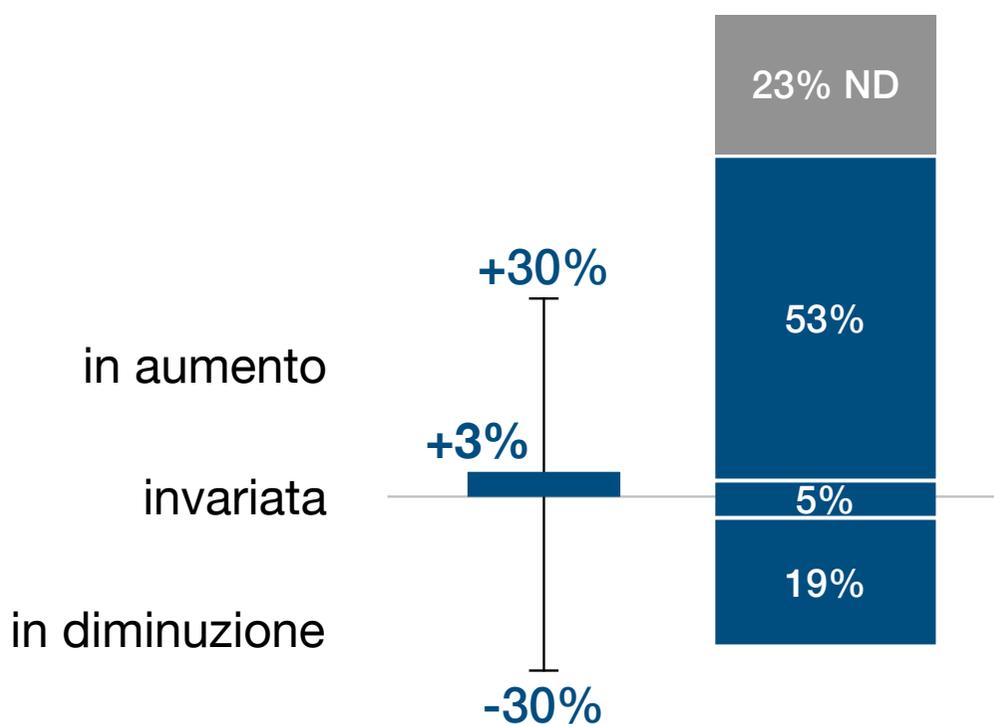
spesa corrente sociale

indice

nr. enti

indice

nr. enti



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Conclusioni

**Profili di
vulnerabilità finanziaria**

Conclusioni /1

- 21 fonti di vulnerabilità, alcune esogene, altre endogene
- Il profilo di vulnerabilità si è modificato
 - ✓ - disponibilità di risorse straordinarie (ristori)
 - aumentata possibilità di incrementare il livello di indebitamento (anticipazioni)
 - rinegoziazione del debito
 - ⊖ - maggiore dipendenza da trasferimenti
 - potenziale mancanza di adeguati accantonamenti crediti dubbia esigibilità
 - mancata possibilità di aumentare entrate/le entrate proprie sono diminuite
 - basso livello di consapevolezza degli effetti della crisi
 - info parziali sugli effetti finanziari (specie lato spese)



Conclusioni /2

- Enti con **difficoltà di equilibrio** di parte corrente (senza ancora considerare risorse DL 104/2020, ancora da distribuire): **oltre 50%**
- Enti **più vulnerabili**
 - Lazio, Emilia-Romagna, Toscana
 - turistici
 - grandi dimensioni
 - in piano di riequilibrio





ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

emanuele.padovani@unibo.it

www.unibo.it