

Giacomo Maurini

**L'ANALISI DI BILANCIO
QUALE STRUMENTO
DI VALUTAZIONE
DEI RISULTATI
ECONOMICO-FINANZIARI
NEGLI ENTI LOCALI**

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Giacomo Maurini

**L'ANALISI DI BILANCIO
QUALE STRUMENTO
DI VALUTAZIONE
DEI RISULTATI
ECONOMICO-FINANZIARI
NEGLI ENTI LOCALI**

FrancoAngeli

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione	pag.	15
---------------------	------	----

PARTE PRIMA LE ANALISI DI BILANCIO NEGLI ENTI LOCALI

1. Il “sistema bilancio” negli enti locali	»	21
1.1. Premessa: la nozione di bilancio (cenni)	»	22
1.2. La contabilità degli enti locali nella tradizione consolidata	»	23
1.2.1. Le rilevazioni quali strumenti di conoscenza	»	23
1.2.2. L’essenzialità della funzione autorizzatoria negli enti pubblici	»	26
1.2.3. Gli strumenti di previsione e la loro prevalenza su quelli consuntivi	»	28
1.2.4. La cultura del controllo amministrativo	»	30
1.2.5. La prevalenza della finanza derivata	»	31
1.2.6. Il sistema contabile finanziario negli enti locali	»	32
1.2.6.1. Aspetti generali	»	32
1.2.6.2. La contabilità di tipo finanziario	»	33
1.2.6.3. I fattori che hanno determinato l’uso prevalente della contabilità finanziaria negli enti locali	»	34
1.2.7. Il metodo della partita semplice	»	37
1.2.7.1. Aspetti generali	»	37
1.2.7.2. I diversi metodi contabili	»	37
1.2.7.3. Gli enti locali e il metodo della partita semplice	»	38
1.2.8. Le caratteristiche tradizionali della contabilità pubblica	»	39

1.3. La riforma della contabilità degli enti locali del 1995	pag.	40
1.3.1. Aspetti generali	»	40
1.3.2. I contenuti dell'ordinamento finanziario e contabile riguardanti il bilancio di previsione	»	41
1.3.2.1. Aspetti introduttivi	»	41
1.3.2.2. Le variazioni apportate alla contabilità finanziaria	»	43
1.3.3. I contenuti dell'ordinamento finanziario e contabile riguardanti il rendiconto	»	47
1.3.3.1. Le variazioni apportate al sistema di rendicontazione	»	47
1.3.3.2. Le finalità informative del rendiconto dopo la riforma	»	48
1.3.4. I punti critici della riforma del 1995	»	52
1.3.4.1. Aspetti introduttivi	»	52
1.3.4.2. Il mantenimento della contabilità finanziaria	»	52
1.3.4.3. L'analiticità delle norme contabili	»	55
1.3.4.4. La diversificazione degli enti locali sotto l'aspetto dimensionale	»	57
1.4. Gli schemi di bilancio	»	58
1.4.1. Lo schema del bilancio di previsione	»	58
1.4.2. Gli schemi del rendiconto	»	60
1.4.2.1. L'impostazione di base	»	60
1.4.2.2. Lo schema di conto del bilancio	»	63
1.4.2.3. Lo schema di conto del patrimonio	»	66
1.4.2.4. Lo schema di conto economico	»	69
1.5. L'evoluzione nella contabilità degli enti locali	»	72
1.5.1. Le cause delle variazioni nei sistemi contabili	»	72
1.5.2. Le carenze della contabilità tradizionale	»	73
1.5.3. Da una contabilità "cash" a una contabilità "accrual"	»	76
1.5.4. L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nell'ambito del federalismo fiscale	»	78
1.5.4.1. Premessa	»	78
1.5.4.2. Le principali innovazioni contenute nel D.Lgs. n. 118/2011	»	79
1.5.4.3. La classificazione delle entrate	»	81
1.5.4.4. La classificazione delle spese	»	82
1.5.4.5. Le altre norme contabili contenute nel D.Lgs. n. 118/2011 (cenni)	»	83

1.5.5. Le altre tendenze riguardanti i bilanci degli enti locali	pag.	84
1.6. I principi contabili negli enti locali	»	87
1.6.1. Le finalità dei principi contabili nel settore pubblico	»	87
1.6.2. L'introduzione dei principi contabili nazionali	»	89
1.6.2.1. I principi contabili contenuti nel Testo Unico Enti Locali	»	89
1.6.2.2. I principi contabili elaborati dalla tecnica professionale: l'Osservatorio	»	92
1.6.3. L'introduzione dei principi contabili internazionali	»	97
1.6.3.1. Le cause dell'adozione dei principi contabili internazionali	»	97
1.6.3.2. Gli organismi internazionali in tema di principi contabili	»	99
1.6.3.3. Gli IPSAS	»	100
1.7. Conclusioni di sintesi del capitolo	»	103
2. Gli indicatori negli enti locali	»	104
2.1. Il percorso legato alla cultura della valutazione	»	105
2.1.1. Il rapporto tra i principi dell'economia aziendale e gli enti locali	»	105
2.1.2. I riferimenti alla disciplina economico-aziendale contenuti nella legge n. 142/1990	»	108
2.1.3. L'esplicitazione dei criteri economico-aziendali	»	109
2.1.4. Le prospettive degli enti locali in campo contabile	»	111
2.1.5. La valutazione e la misurazione della gestione	»	112
2.1.6. Il ruolo della performance	»	116
2.2. Le valenze informative degli indicatori negli enti locali	»	119
2.2.1. La definizione di indicatore	»	119
2.2.2. Il bilancio degli enti locali quale fonte di informazione	»	121
2.2.3. Gli indicatori nella loro funzione di informazione e di comunicazione	»	122
2.2.4. Gli indicatori come strumento di miglioramento gestionale	»	126
2.2.4.1. Strumento di supporto di alcune decisioni aziendali	»	127
2.2.4.2. Base per le analisi comparative	»	130
2.2.4.3. Prospettive sul ruolo degli indicatori	»	132
2.2.5. Le fasi dell'utilizzo degli indicatori	»	133

2.2.5.1. La raccolta dei dati	pag.	133
2.2.5.2. La rielaborazione del bilancio (rinvio)	»	134
2.2.5.3. Il calcolo degli indicatori (rinvio)	»	134
2.2.5.4. L'espressione di un giudizio	»	134
2.2.6. La linea dei risultati di Mohr	»	135
2.3. Lo strumento degli indicatori nell'ambito degli enti locali	»	136
2.3.1. Generalità	»	136
2.3.2. I documenti alla base delle analisi	»	140
2.3.2.1. Premessa	»	140
2.3.2.2. Il bilancio quale fonte degli indicatori	»	141
2.3.2.3. I principi contabili (rinvio)	»	144
2.3.2.4. Gli altri documenti da considerare ai fini delle analisi	»	145
2.3.3. L'oggetto delle analisi di bilancio	»	146
2.3.4. Le varie tipologie delle analisi di bilancio	»	147
2.3.4.1. Le analisi statiche e dinamiche	»	147
2.3.4.2. Le analisi temporali, spaziali e per sistemi di obiettivi	»	147
2.3.4.3. Le analisi interne ed esterne	»	149
2.3.4.4. Le analisi retrospettive e prospettive	»	150
2.3.4.5. Le analisi per margini, per indici e per flussi	»	150
2.3.4.6. Le analisi formali e operative	»	151
2.3.4.7. Le analisi in base all'origine dei dati	»	152
2.3.5. Il sistema degli indicatori	»	153
2.3.5.1. Premessa	»	153
2.3.5.2. Gli indicatori finanziari	»	153
2.3.5.3. Gli indicatori patrimoniali	»	154
2.3.5.4. Gli indicatori economici	»	154
2.3.5.5. Gli indicatori extracontabili di efficienza e di efficacia	»	155
2.4. I fattori critici sull'impiego degli indicatori	»	156
2.4.1. L'assenza di neutralità nei processi valutativi	»	156
2.4.2. La mancata introduzione di una contabilità economica adeguata	»	157
2.4.3. I limiti connessi all'uso degli indicatori negli enti pubblici	»	159
2.4.4. I limiti delle analisi riferite al solo bilancio	»	161
2.4.5. Le informazioni richieste agli indicatori	»	162
2.5. Gli stakeholder nell'ambito degli indicatori	»	166

2.5.1. I risultati e i loro metodi di utilizzo	pag.	166
2.5.2. Gli stakeholder “interni”	»	167
2.5.2.1. Gli organi di governo	»	168
2.5.2.2. Gli organi di direzione	»	169
2.5.2.3. Gli organi di controllo interno	»	170
2.5.3. Gli stakeholder “esterni”	»	171
2.5.3.1. I soggetti esterni coinvolti nell’attività dell’ente	»	171
2.5.3.2. Gli altri soggetti esterni	»	172
2.6. Conclusioni di sintesi del capitolo	»	174

PARTE SECONDA

GLI INDICI APPLICATI AGLI SCHEMI DI BILANCIO

3. Gli indici del bilancio di previsione	»	179
3.1. Il bilancio di previsione quale fonte per gli indicatori finanziari	»	180
3.1.1. Introduzione	»	180
3.1.2. Lo schema di bilancio come base per l’elaborazione degli indici	»	181
3.2. Le informazioni acquisibili dalle previsioni finanziarie	»	183
3.2.1. Gli equilibri finanziari preventivi	»	183
3.2.2. La solidità della struttura finanziaria	»	187
3.2.3. L’attendibilità delle previsioni	»	187
3.2.4. La congruità e la coerenza	»	188
3.2.5. Gli indicatori finanziari distinti per area gestionale	»	189
3.3. La gestione corrente dell’ente locale	»	190
3.3.1. Le entrate correnti	»	190
3.3.1.1. Aspetti introduttivi	»	190
3.3.1.2. Gli indici finanziari per Titoli	»	191
3.3.1.3. Gli indici finanziari per Categorie	»	195
3.3.1.4. Gli indici finanziari per Risorse	»	198
3.3.2. Le spese correnti	»	199
3.3.2.1. Aspetti introduttivi	»	199
3.3.2.2. Gli indici finanziari funzionali	»	200
3.3.2.3. Gli indici finanziari per natura	»	202
3.3.2.4. Gli indici finanziari economico-funzionali	»	204
3.3.3. Gli indici di correlazione fra entrate correnti e spese correnti	»	205
3.3.3.1. Aspetti introduttivi	»	205
3.3.3.2. I vari indici di correlazione	»	206

3.4. La gestione in conto capitale dell'ente locale	pag.	209
3.4.1. Le entrate in conto capitale	»	210
3.4.1.1. Aspetti introduttivi	»	210
3.4.1.2. Gli indici finanziari per Titoli	»	210
3.4.1.3. Gli indici finanziari per Categorie	»	211
3.4.1.4. Gli indici finanziari per Risorse	»	213
3.4.2. Le spese in conto capitale	»	214
3.4.2.1. Aspetti introduttivi	»	214
3.4.2.2. Gli indici finanziari funzionali	»	214
3.4.2.3. Gli indici finanziari per natura	»	215
3.4.2.4. Gli indici finanziari economico-funzionali	»	216
3.4.3. Gli indici di correlazione fra entrate in conto capitale e spese in conto capitale	»	217
3.4.3.1. Aspetti introduttivi	»	217
3.4.3.2. I vari indici di correlazione	»	218
3.5. Il collegamento tra gestione corrente e gestione in conto capitale	»	220
3.5.1. Aspetti introduttivi	»	220
3.5.2. I rapporti tra indebitamento e gestione corrente	»	221
3.5.2.1. I vincoli all'assunzione di nuovi finanziamenti	»	221
3.5.2.2. Gli oneri finanziari	»	223
3.5.2.3. L'impatto sulla rigidità gestionale futura	»	224
3.5.3. Le conseguenze finanziarie degli investimenti	»	225
3.5.3.1. L'impatto sulla gestione corrente in essere	»	225
3.5.3.2. L'impatto sul complesso delle entrate e delle spese correnti	»	226
3.5.3.3. L'impatto sul differenziale tra entrate e spese correnti	»	226
3.5.4. L'alienazione di cespiti fonte di flussi finanziari	»	227
3.6. Le analisi sul bilancio di previsione "armonizzato"	»	229
3.6.1. Premessa	»	229
3.6.2. La rielaborazione per titoli del nuovo schema di bilancio di previsione	»	230
3.6.3. I livelli di entrata e di spesa	»	233
3.6.3.1. Le missioni	»	234
3.6.3.2. I programmi	»	236
3.6.3.3. I macroaggregati	»	238
3.6.4. Gli indici preventivi di cassa (rinvio)	»	241

3.7. Le condizioni di deficitarietà dell'ente locale (rinvio)	pag.	241
3.8. Conclusioni di sintesi del capitolo	»	242
4. Gli indici del conto del bilancio	»	244
4.1. Il conto del bilancio quale strumento per l'elaborazione di indici	»	245
4.2. L'attendibilità delle previsioni	»	246
4.2.1. Introduzione	»	246
4.2.2. Gli equilibri delle due gestioni	»	247
4.2.3. La variazione delle previsioni in corso d'anno	»	248
4.2.4. L'attendibilità delle previsioni	»	250
4.3. L'analisi di cassa	»	251
4.3.1. Introduzione	»	251
4.3.2. L'avanzo o il disavanzo di cassa	»	252
4.3.3. La capacità di realizzo monetario	»	253
4.4. L'analisi dei residui	»	254
4.4.1. Premessa	»	254
4.4.2. La formazione dei residui	»	255
4.4.3. Lo smaltimento dei residui	»	257
4.4.4. Il riaccertamento dei residui	»	258
4.5. Il risultato di amministrazione	»	259
4.5.1. Premessa	»	259
4.5.2. Le cause del risultato di amministrazione	»	261
4.5.2.1. La cassa e i residui	»	261
4.5.2.2. La competenza finanziaria e i residui	»	262
4.5.2.3. Il periodo di formazione del risultato	»	263
4.5.2.4. Il collegamento tra le cause del risultato di amministrazione	»	264
4.5.3. La destinazione del risultato di amministrazione	»	266
4.5.4. L'entità del risultato di amministrazione	»	267
4.6. I parametri richiesti dal Testo Unico Enti Locali	»	269
4.6.1. Aspetti generali	»	269
4.6.2. I parametri obiettivi della situazione di deficitarietà strutturale	»	269
4.6.2.1. Premessa	»	269
4.6.2.2. I parametri obiettivi dei Comuni	»	270
4.6.2.3. I parametri obiettivi delle Province	»	274
4.6.3. I parametri gestionali triennali	»	277
4.6.3.1. Premessa	»	277
4.6.3.2. Gli indicatori finanziari ed economici generali	»	277

4.6.3.3. Gli indicatori dell'entrata	pag.	279
4.6.3.4. Gli indicatori dei servizi	»	280
4.7. Conclusioni di sintesi del capitolo	»	282
5. Gli indici del conto del patrimonio	»	284
5.1. Il conto del patrimonio quale strumento per l'elaborazione di indici	»	285
5.2. La riclassificazione del conto del patrimonio	»	287
5.2.1. L'adeguatezza del conto del patrimonio di legge ai fini dell'utilizzo degli indici di bilancio	»	287
5.2.2. Il conto del patrimonio riclassificato secondo criteri finanziari	»	289
5.2.2.1. Gli obiettivi conoscitivi del conto del patrimonio finanziario	»	289
5.2.2.2. La rielaborazione delle voci patrimoniali dell'attivo	»	291
5.2.2.3. La rielaborazione delle voci patrimoniali del passivo	»	295
5.2.3. Il conto del patrimonio riclassificato secondo criteri funzionali	»	299
5.2.3.1. Gli obiettivi conoscitivi del conto del patrimonio funzionale	»	299
5.2.3.2. La rielaborazione delle voci patrimoniali dell'attivo	»	301
5.2.3.3. La rielaborazione delle voci patrimoniali del passivo	»	303
5.3. La scelta dello schema patrimoniale ai fini della costruzione degli indici	»	304
5.4. La composizione degli elementi dell'attivo e del passivo	»	308
5.4.1. La composizione degli elementi dell'attivo	»	308
5.4.2. La composizione degli elementi del passivo	»	311
5.5. La solidità del patrimonio	»	313
5.5.1. Premessa	»	313
5.5.2. La correlazione tra fonti e impieghi	»	313
5.5.2.1. La nozione di correlazione	»	313
5.5.2.2. Gli indici di correlazione	»	315
5.5.3. La capacità di rafforzamento del patrimonio netto	»	316
5.5.4. L'indipendenza da terzi	»	317
5.6. La liquidità ai fini della solvibilità	»	318
5.6.1. Premessa	»	318
5.6.2. La correlazione tra attivo circolante e passività correnti	»	318

5.6.3. La correlazione tra impieghi totali e capitale proprio	pag.	320
5.6.4. La velocità di trasformazione degli impieghi in denaro liquido	»	321
5.7. Conclusioni di sintesi del capitolo	»	324
6. Gli indici del conto economico	»	326
6.1. Il conto economico quale strumento per l'elaborazione di indici	»	327
6.2. La riclassificazione del conto economico	»	329
6.2.1. L'adeguatezza del conto economico di legge ai fini dell'utilizzo degli indici di bilancio	»	329
6.2.1.1. Gli aspetti specifici della gestione degli enti locali	»	329
6.2.1.2. Le categorie dei servizi presenti negli enti locali	»	331
6.2.1.3. La classificazione dei costi per destinazione	»	333
6.2.2. La rielaborazione del conto economico	»	335
6.2.2.1. Premessa	»	335
6.2.2.2. Il conto economico previsto dalla norma	»	335
6.2.2.3. La rielaborazione per tipologie di servizi	»	339
6.3. L'analisi della redditività	»	340
6.3.1. Premessa	»	340
6.3.2. La redditività complessiva netta sul capitale proprio	»	341
6.3.3. La redditività caratteristica sul capitale investito	»	344
6.3.4. Tasso medio di finanziamento da terzi	»	347
6.3.5. Il tasso di incidenza della gestione non caratteristica	»	349
6.3.6. La redditività dei servizi erogati	»	349
6.3.7. I rapporti tra gli indici	»	350
6.4. Conclusioni di sintesi del capitolo	»	352
7. Conclusioni	»	354
7.1. Il contesto dell'impiego degli indici negli enti locali	»	355
7.2. Il bilancio quale fonte dell'analisi per indici	»	358
7.3. Il sistema degli indici negli enti locali	»	360
7.4. I limiti degli indici negli enti locali	»	363
7.5. L'utilizzo degli indicatori negli enti locali	»	364
Bibliografia	»	367

INTRODUZIONE

Il “sistema bilancio”, intendendo con tale espressione il complesso dei documenti che compongono il bilancio di previsione e il rendiconto, rappresenta uno strumento di comunicazione dei dati finanziari, patrimoniali ed economici presente in tutti gli enti locali nazionali, a prescindere dalla loro dimensione e dalle loro specificità.

La necessità sempre più avvertita nel settore degli enti locali di affinare la qualità e quindi l'utilità delle informazioni desumibili dal bilancio ha portato ad attribuire una rilevanza crescente allo studio di appositi indicatori che, partendo dai dati contenuti in esso, risultino in grado di orientare le scelte strategiche degli operatori verso una gestione incardinata sui criteri economico-aziendali di efficienza, economicità ed efficacia.

Prendendo spunto da questa necessità, il presente volume si pone due obiettivi, tra essi intimamente correlati: *i*) esaminare il “sistema bilancio” degli enti locali negli aspetti che più lo possono porre in relazione con l'utilizzo di un efficace sistema di indicatori; *ii*) elaborare gli indicatori considerati più idonei a favorire un miglioramento dei risultati gestionali degli enti stessi.

Tali obiettivi vengono affrontati nelle due parti di cui si compone il volume, la prima legata agli aspetti generali delle analisi di bilancio, la seconda tesa alla ricerca di indici di bilancio specifici adottabili dagli enti locali.

In particolare, il capitolo 1 si propone di ricercare le linee di tendenza dei sistemi contabili e, nell'ambito di questi, degli schemi di bilancio in un processo di aziendalizzazione, che è anche processo di modernizzazione, nell'approccio definito “New Public Management”, che ha coinvolto soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso i sistemi amministrativi pubblici di molti Paesi.

Il capitolo 2 affronta gli aspetti generali legati all'utilizzo da parte degli enti locali di appositi e specifici indicatori che traggono la loro origine dai

dati contenuti nel bilancio, per conseguire delle informazioni da mettere a disposizione delle possibili e numerose categorie di destinatari, considerando tuttavia il fatto che i dati di derivazione bilancistica devono frequentemente essere integrati dai dati derivanti da documenti più specifici.

Il capitolo 3, partendo dallo schema di bilancio di previsione, nella sua attuale struttura e in quella che dovrebbe sostituirla a partire dal 1° gennaio 2015, si occupa dell'elaborazione di un sistema coordinato di indici, con l'obiettivo di esprimere un fondato giudizio sulla situazione finanziaria prospettica degli enti locali. In esso viene posta particolare attenzione alle problematiche del raggiungimento degli equilibri finanziari, della qualità della struttura finanziaria, dell'attendibilità delle previsioni nonché della loro congruità e coerenza, nell'ambito delle due gestioni fondamentali, ossia la gestione corrente e quella in conto capitale.

Il capitolo 4 trae origine dal conto del bilancio, nella sua attuale struttura e in quella che dovrebbe sostituirla a partire dal 1° gennaio 2015, il quale conto, in sinergia con il bilancio di previsione di cui ricalca il contenuto in termini di voci che lo compongono, fornisce i dati consuntivi da cui ricavare gli indici finanziari dotati di maggiore valenza segnaletica per gli enti locali. In particolare, rappresentano oggetto di studio gli indici relativi al confronto tra previsioni e dati effettivi, quelli riguardanti la gestione di cassa, quelli relativi ai residui nonché gli indici riferibili al risultato di amministrazione, che rappresenta nell'ambito della contabilità finanziaria un ruolo del tutto centrale. Viene quindi dato spazio agli indicatori espressamente previsti e richiesti dal Testo Unico Enti Locali.

Il capitolo 5 tende a rappresentare attraverso gli indici la composizione degli elementi attivi e passivi del patrimonio di funzionamento degli enti locali al fine di valutarne la solidità, l'indipendenza finanziaria da terzi, la liquidità e sostanzialmente la solvibilità. Per giungere a tale obiettivo viene rielaborato il conto del patrimonio previsto dal D.P.R. n. 194/1996 in base a un diverso schema, di tipo finanziario, considerato più adatto alla elaborazione degli indici oggetto di ricerca.

Il capitolo 6 tende a rappresentare gli indici che consentono di valutare il grado di redditività della gestione degli enti locali, in particolare di quella caratteristica, individuando il contributo offerto alla formazione del reddito dalle varie aree e sub-aree della gestione. Il capitolo si pone inoltre l'obiettivo di comprendere le cause determinanti del risultato economico conseguito. Per fornire le informazioni necessarie il conto economico previsto dal D.P.R. n. 194/1996 viene rielaborato secondo una logica per destinazione, tale da suddividere l'area caratteristica in tre diverse sottoaree, per rappresentare il con-

tributo dato alla determinazione del risultato economico da parte di ciascuna delle tipologie di servizi riferibili agli enti locali.

Il capitolo 7 è riservato, infine, alle conclusioni, basate su quanto è stato analiticamente affrontato nel corso dei capitoli precedenti.

PARTE PRIMA
LE ANALISI DI BILANCIO NEGLI ENTI LOCALI