

- CHIAREZZA E TRASPARENZA DEI BILANCI -

Posizionamento dei principali Comuni italiani rispetto alle migliori esperienze internazionali



Contenuti

1

Premessa

2

Evidenze emerse

3

II° Edizione *rating* dei bilanci Italiani

4

Allegati – Modello di rating

Contenuti

1

Premessa

2

Evidenze emerse

3

II° Edizione *rating* dei bilanci Italiani

4

Allegati – Modello di rating

Il percorso Civicum/Società di Audit



Responsabilizzare i Comuni Italiani sulla chiarezza e trasparenza dei bilanci

Ambito e presupposti dell'analisi

- Oggetto del progetto è stata l'analisi dei **bilanci e delle relazione al conto consuntivo dell'anno 2007** delle Città metropolitane e altri Comuni significativi per dimensioni e rappresentatività del territorio nazionale
- Rispetto all'anno precedente, il rating è stato esteso a **5 nuovi Comuni** (Brescia, Palermo, Campobasso, Novara e Catanzaro) mentre alcuni Comuni, che avevano partecipato lo scorso anno, non hanno inviato i bilanci in tempi compatibili con le nostre analisi
- Il rating assegnato si basa **sulla struttura, sulla forma e sulle modalità di comunicazione dei bilanci consuntivi**. Non sono stati valutati i dati quantitativi dei bilanci consuntivi, gli eventuali bilanci sociali ed altra documentazione disponibile su Internet
- La metodologia di valutazione è stata elaborata in collaborazione con le *Big Four*. Il rating e le considerazioni generali sono state definite da Civicum

Contenuti

1

Premessa

2

Evidenze emerse

3

II° Edizione *rating* dei bilanci Italiani

4

Allegati – Modello di rating

Evidenze emerse (1/2)

Evidenze

Descrizione

È stato riscontrato un miglioramento rispetto all'anno precedente

- Il miglior rating, in linea con l'anno precedente, è stato ottenuto dal Comune di Trento con un punteggio di 64/100
- Rispetto allo scorso anno, molti Comuni hanno migliorato la chiarezza e la trasparenza dei bilanci consuntivi. In particolare:
 - 13 Comuni hanno migliorato il proprio rating
 - 3 Comuni - Cagliari, Potenza, Bari - hanno peggiorato la loro performance

Una maggiore attenzione alla "trasparenza"

- Dall'analisi dei bilanci è emersa una maggiore attenzione delle Amministrazioni Comunali alla "trasparenza"
- La maggiore attenzione ai cittadini, si è tradotta:
 - nella rappresentazione, in modo chiaro e semplice, dei risultati dell'attività dell'Ente
 - nell'evidenziazione dello stato di avanzamento dei programmi e dei soggetti responsabili
 - nella accurata analisi di temi di interesse pubblico (es. derivati)

Evidenze emerse (2/2)

Evidenze

Descrizione

Sono presenti ampi margini di miglioramento nella descrizione del modello di governance e controllo interno

- Solo 5 Comuni - Ancona, Genova, Torino, Perugia, Aosta - del campione analizzato hanno ottenuto 2 stelle nell'area sistema di governo e controllo interno
- Alcuni Comuni descrivono le principali responsabilità politiche e organizzative
- Solo il Comune di Torino evidenzia in modo sintetico le attività svolte dalla direzione internal audit non fornendo, tuttavia, un quadro completo ed esaustivo del sistema di controllo interno

I principi contabili sono ancora poco diffusi nel settore pubblico

- Meno del 50% dei Comuni analizzati ha dichiarato i principi contabili adottati

I bilanci sono ancora poco "accessibili" ai cittadini

- Oltre il 40% dei Comuni non pubblica il bilancio consuntivo su Internet
- Il trend è comunque in miglioramento. Nella prima edizione del rating bilanci italiani, circa il 70% dei Comuni analizzati non pubblicava la documentazione relativa al bilancio su Internet
- Solo il Comune di Ancona ha pubblicato un *executive summary* in inglese

Contenuti

1

Premessa

2

Evidenze emerse

3

II° Edizione *rating* dei bilanci Italiani

4

Allegati – Modello di rating

Griglia di valutazione (1/2)

Area	Criterio	Importanza	Peso
Presentazione e struttura del documento	Caratteristiche dell'indice	Limitata	50
	Sintesi iniziale	Alta	100
Rendicontazione dei risultati rispetto agli obiettivi	Esplicitazione politiche, obiettivi e avanzamento rispetto ai piani	Alta	100
	Indicatori di performance (non strettamente economici)	Alta	100
	Composizione dei paragrafi	Limitata	50
	Analisi degli scostamenti vs budget	Alta	100
	Rappresentazione dell'andamento dei consuntivi	Media	80
	Informativa sui risultati delle Società controllate	Alta	100
	Presenza dei principi contabili di riferimento	Limitata	50

Griglia di valutazione (2/2)

Area	Criterio	Importanza	Peso
Sistema di governo e controllo interno	Responsabilità politiche	Media	80
	Responsabilità organizzative	Media	80
	Sistema di controllo interno	Media	80
Comunicazione e Grafica	Chiarezza grafica	Media	80
	Comprensibilità dei grafici	Limitata	50
	Modalità di comunicazione	Alta	100

Sono stati utilizzati i criteri di valutazione della 1° edizione del rating dei bilanci italiani al fine di monitorare i miglioramenti dei Comuni oggetto di analisi

Rating assegnato ai Comuni (1/2)

Città	Presentazione e struttura del documento	Rendicontazione dei risultati rispetto agli obiettivi	Sistema di governo e controllo interno	Grafica e comunicazione	Giudizio complessivo	Rating complessivo	Variazione vs l'anno precedente
Trento	***	*****	*	*****	***	64	=
Brescia	***	*****	*	***	***	60	New
Ancona	***	***	**	***	***	58	↑
Firenze	***	***	*	***	***	54	↑
Genova	***	***	**	***	***	53	↑
Roma	***	***	*	***	***	50	=
Bolzano	***	***	*	***	**	49	↑
Pescara	***	***	*	***	**	47	↑
Torino	***	***	**	**	**	46	↑
Perugia	**	***	**	**	**	46	↑
Milano	***	***	*	**	**	46	↑
Trieste	*	***	*	***	**	43	↑
Aosta	***	**	**	***	**	43	↑

Rating assegnato ai Comuni (2/2)

Città	Presentazione e struttura del documento	Rendicontazione dei risultati rispetto agli obiettivi	Sistema di governo e controllo interno	Grafica e comunicazione	Giudizio complessivo	Rating complessivo	Variazione vs l'anno precedente
Bologna	*	***	*	***	**	40	↑
Palermo	***	**	*	**	**	35	New
Venezia	*	**	*	***	**	34	↑
Napoli	***	**	*	**	**	34	↑
Campobasso	**	***	*	*	**	33	New
Sassari	*	**	*	**	**	26	=
Novara	*	**	*	*	**	25	New
Cagliari	**	**	*	*	*	23	↓
Potenza	***	**	*	*	*	21	↓
Catanzaro	*	*	*	*	*	4	New
Bari	*	*	*	*	*	3	↓

Risultati ottenuti (1/2)



La situazione dei Comuni del centro-nord è migliore di quelli del sud-isole

Area geografica*	Rating medio
Nord	46
Centro	52
Sud-Isole	25





LEGENDA

- * = Bilancio con gap significativi
- ** = Bilancio con ampi margini di miglioramento
- *** = Bilancio efficace in termini di chiarezza e trasparenza
- **** = Bilancio allineato alle *best practice* internazionali per chiarezza e trasparenza

* La classificazione delle aree geografiche è stata realizzata sulla base della Nomenclatura delle Unità Territoriali per le Statistiche dell'Italia (NUTS - IT)

Risultati ottenuti (2/2)

- I 24 Comuni analizzati sono ancora lontani dalle migliori esperienze internazionali:
 - ✓ il miglior rating ottenuto è di 64/100 (Comune di Trento)
 - ✓ solo 6 Comuni hanno ottenuto un rating superiore a 50/100
 - ✓ ben 6 Comuni hanno ottenuto un rating inferiore a 30/100
- È difficile parlare di trasparenza senza alcune pre-condizioni “strutturali” risolvibili solo a livello di sistema:
 - ✓ adozione dei principi contabili internazionali per il settore pubblico
 - ✓ adozione della contabilità generale
 - ✓ gestione della contabilità per centri di costo
 - ✓ sistemi di *governance* e controllo interno formalizzati e verificabili

Rating	Numero Comuni	Comuni
	0	-
	6	Trento, Brescia, Ancona, Firenze, Genova, Roma
	14	Bolzano, Pescara, Torino, Perugia, Milano, Trieste, Aosta, Bologna, Palermo, Venezia, Napoli, Campobasso, Sassari, Novara
	4	Cagliari, Potenza, Catanzaro, Bari

Contenuti

1

Premessa

2

Evidenze emerse





3

II° Edizione *rating* dei bilanci Italiani

4

Allegati – Modello di rating

Definizione del rating qualitativo

Rating quantitativo	Rating qualitativo corrispondente	Definizione
$x \geq 0,74$		Bilancio allineato alle <i>best practice</i> internazionali per chiarezza e trasparenza
$0,49 \leq x < 0,74$		Bilancio efficace in termini di chiarezza e trasparenza
$0,24 \leq x < 0,49$		Bilancio con ampi margini di miglioramento
$x < 0,24$		Bilancio con gap significativi

Assegnazione del rating quantitativo a ciascun Comune

1. Assegnazione di un rating assoluto per ciascun criterio della griglia di valutazione

Esempio – Comune di Trento

Criterio - Caratteristiche dell'indice = 0,5

-	Valori possibili rating		+
0	0,5	0,75	1

2. Calcolo del punteggio ponderato per ciascun criterio (vedi griglia di valutazione per i pesi)

Esempio – Comune di Trento

Criterio - Caratteristiche dell'indice = 25 = 0,5 (Rating assoluto) x 50 (Peso del criterio)

-	Valori possibili peso		+
50	80		100

3. Calcolo del rating ponderato per area/complessivo

Esempio – Comune di Trento

$$\text{Area - Presentazione e struttura del documento} = \frac{\sum \text{punteggi ponderati ottenuti per ciascun criterio}}{\text{Massimo punteggio ottenibile per area}} = \frac{25+75}{50+100} \times 100 = 67$$

$$\text{Comune di Trento} = \frac{\sum \text{punteggi ponderati ottenuti per ciascun criterio}}{\text{Massimo punteggio ottenibile complessivo}} = \frac{767,5}{1.200} \times 100 = 64$$

-	Valori possibili rating		+
0			100

Sistema integrato di rilevazioni
e
Principi Contabili Internazionali
per gli enti pubblici
Il Bilancio IPSAS

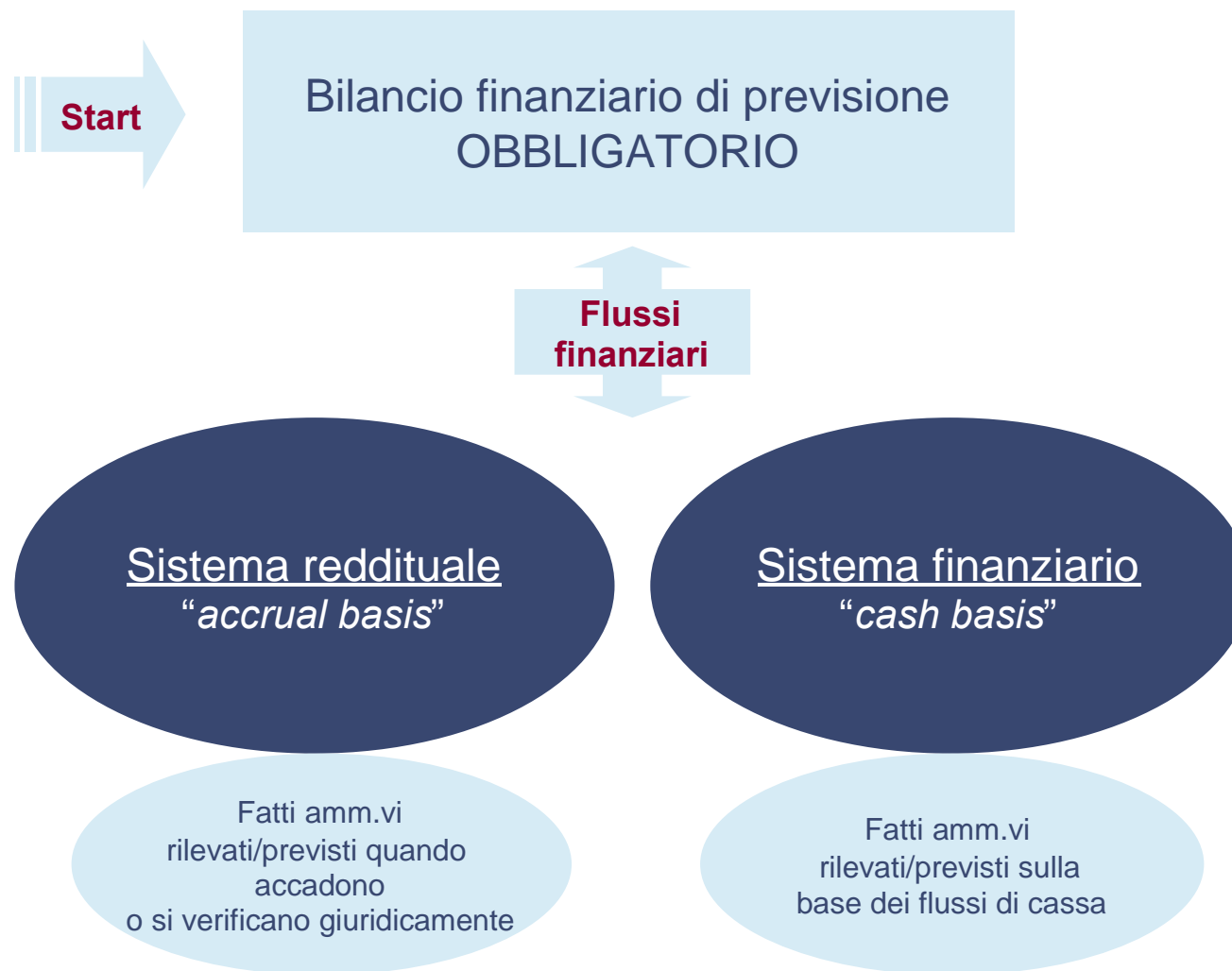
Dott.ssa Antonella Portalupi

Amministrazione razionale e bilancio

In ciascuna fase si producono flussi informativi utili per il processo decisionale

Fasi della gestione	Programmazione	Esecuzione	Controllo
Aspetti della gestione			
Finanziario <u>IMPIEGHI</u> <u>FONTI</u>	Preventivo finanziario	Rilevazioni di contabilità	Rendiconto finanziario
Patrimoniale <u>ATTIVO</u> <u>PASSIVO</u>	Stato Patrimoniale preventivo		Stato Patrimoniale consuntivo
Economico <u>COSTI</u> <u>RICAVI</u>	Conto Economico preventivo		Conto Economico consuntivo
	<u>Bilancio preventivo</u>		<u>Bilancio consuntivo</u>

Sistema unico contabile per gli enti pubblici



Informazioni di bilancio come sintesi della gestione

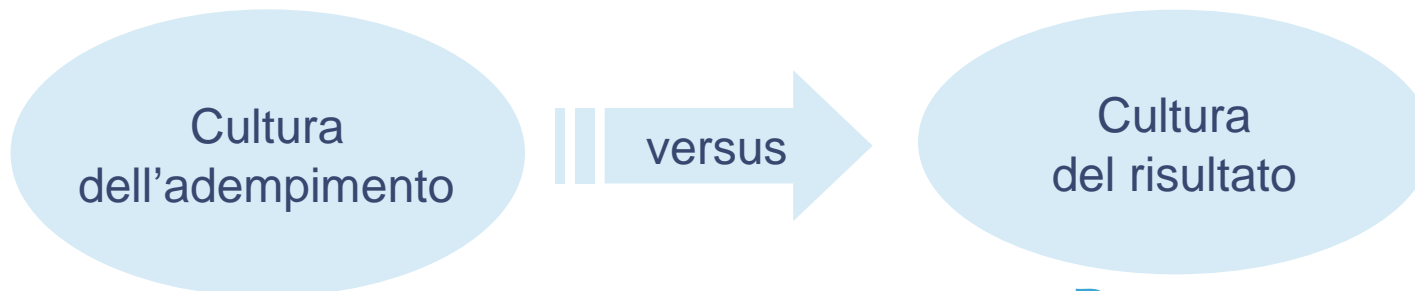
Prospetti di

- ✓ Rendiconto finanziario
- ✓ Stato patrimoniale
- ✓ Conto economico

L'impostazione del sistema "unico" di contabilità nasce dall'osservazione dei flussi finanziari in entrata e in uscita,

trasformando l'informazione contabile da dato "preventivo" (funzione autorizzativa della spesa futura)

a dato "consuntivo e comunicativo" (gestione dei flussi finanziari e gestione dei flussi di informazione)



Perché un sistema unico di regole contabili?

- Processi di globalizzazione
- Processi di unificazione e standardizzazione dei comportamenti
- Sistema informativo razionale per l'amministrazione pubblica
- Evoluzione contabile delle amministrazioni pubbliche / armonizzazione a livello internazionale
- Comparabilità di dati tra enti locali e valutazione del perseguimento degli obiettivi (indicatori di performance?)
- Informazioni *qualificate* agli stakeholders (organi legislativi, media, contribuenti, creditori, fornitori, dipendenti, ecc.)

Adeguare il contesto normativo



Le finalità del bilancio per gli enti pubblici

Soddisfare le informazioni degli stakeholders

- Fabbisogno finanziario dell'entità rappresentato dalle risorse controllate dall'ente
- Tipologia, utilizzo delle FONTI di finanziamento (o passività) e la loro allocazione
- Capacità dell'ente di finanziare le proprie attività e di adempiere le proprie passività ed impegni
- Andamento economico in termini di efficacia/efficienza (analisi di proventi ed oneri del conto economico per verificare la capacità dell'ente di attuare una gestione che raggiunga un equilibrio economico)

Evoluzione del quadro normativo

Disegno di legge

(discusso in Senato il 17 giugno 2009)

Art. 2: Delega al governo per uniformare l'ordinamento contabile degli enti pubblici mediante un sistema unitario di principi contabili

- Per la redazione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto generale
- Per la iscrizione e valutazione degli elementi patrimoniali in relazione all'evoluzione delle tecniche contabili e delle fonti normative,
- Adozione di comuni schemi di bilancio
- Affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale
- Adozione di un BILANCIO CONSOLIDATO delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società partecipate

Fonti di produzione di principi contabili delle aziende pubbliche

A livello nazionale

1. Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (Ministero dell'interno)
2. Ministero dell'Economia e delle Finanze (DPR 97/2003)

A livello internazionale

1. IPSASB (Commissione dell'IFAC, International Federation of Accountants) che pubblica gli IPSAS

IPSAS e il contesto normativo in Europa

- Si riferiscono alla redazione del bilancio consuntivo composto da
 - *Stato patrimoniale,*
 - *conto economico,*
 - *prospetto di variazione del fondo di dotazione e*
 - *rendiconto finanziario*
- Simili a IAS/IFRS adottati in via obbligatoria in Europa dalle società quotate e in Italia da gruppi assicurativi e bancari

*La Commissione europea
dal 2005 è la prima istituzione
che ha adottato gli IPSAS
Per il settore pubblico*

Status degli IPSAS pubblicati

IPSAS 1	Presentation of Financial Statements (Dicembre 2006)
IPSAS 2	Cash Flow Statements (Maggio 2000)
IPSAS 3	Net Surplus or Deficit for the Period, Fundamental Errors and Changes in Accounting Policies (Dicembre 2006)
IPSAS 4	The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates (Aprile 2008)
IPSAS 5	Borrowing Cost (Maggio 2000)
IPSAS 6	Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities (Dicembre 2006)
IPSAS 7	Investments in Associates (Dicembre 2006)
IPSAS 8	Interest in Joint Ventures (Dicembre 2006)
IPSAS 9	Revenue for Exchange Transactions (Giugno 2001)
IPSAS 10	Financial Reporting in Hyperinflationary Economies (Giugno 2001)
IPSAS 11	Construction Contracts (Giugno 2001)
IPSAS 12	Inventories (Dicembre 2006)
IPSAS 13	Leases (Dicembre 2006)
IPSAS 14	Events after the Reporting Date (Dicembre 2006)
IPSAS 15	Financial Instruments: Disclosure and Presentation (Dicembre 2001)
IPSAS 16	Investment Property (Dicembre 2006)
IPSAS 17	Property, Plant and Equipment (Dicembre 2006)
IPSAS 18	Segment Reporting (Giugno 2002)
IPSAS 19	Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Asset (Ottobre 2002)
IPSAS 20	Related Party Disclosures (Ottobre 2002)
IPSAS 21	Impairment of Non-Cash-Generating Assets (Dicembre 2004)
IPSAS 22	Disclosure of Financial Information about the General Government Sectors (Dicembre 2006)
IPSAS 23	Revenue from Non-Exchange Transactions (Taxes and Transfers) (Dicembre 2006)
IPSAS 24	Presentation of Budget Information in Financial Statements (Dicembre 2006)
IPSAS 25	Employee Benefits (Febbraio 2008)
IPSAS 26	Impairment of Cash Generating Assets (Febbraio 2008)

Schema di stato patrimoniale in compliance con IPSAS 1

Comune di XXX

Valori in €/000		Al 31 dicembre		Al 31 dicembre	
	Note	2009	2008		
1p51				1p68(p)	PATRIMONIO NETTO
	Attività non correnti				Netto patrimoniale
1p68(a)	Immobili, impianti, macchinari	1.467.965	1.379.887	1p75(e)	Netto da beni demaniali
	Beni demaniali	323.622	304.205	1p75(e)	Fondi rivalutazione e altre riserve
	Terreni	511.998	481.278	1p68(o)	Utili accumulati
	Fabbricati	632.345	594.404	1p51	TOTALE PATRIMONIO NETTO
1p68(e)	Partecipazioni e altre attività finanziarie	270.100	258.152		PASSIVITA'
	Partecipazioni valutate con il metodo del PN	244.100	244.152	1p68(l), IFRS7p8(f)	Passività non correnti
	altre partecipazioni e attività finanziarie	26.000	14.000	1p68(l), IFRS7p8(e)	Finanziamenti
1p68(n), 1p70)	Attività per imposte differite	112.636	81.500	1p68(m), 1p70	Strumenti finanziari derivati
1p68(d), IFRS7p8(a)	Strumenti finanziari derivati	44.862	10.000	1p68(k), 1p75(d)	Passività per imposte differite
1p68(h), IFRS7p8(c)	Crediti a lungo termine	225	-	1p68(k), 1p75(d)	Fondo TFR e quiescenza
	<i>Totale attività non correnti</i>	1.869.788	1.715.539		Accantonamenti per altre passività e oneri
1p51, 1p57	Attività correnti			1p51, 1p60	<i>Totale passività non correnti</i>
IFRS7p8(c)	Crediti commerciali e risconti attivi	909.936	1.082.918	1p68(l), IFRS7p8(f)	Passività correnti
	Verso contribuenti	130.612	114.286	1p68(m)	Debiti commerciali e altri debiti
	Verso enti del settore pubblico allargato	414.600	362.775	1p68(l), IFRS7p8(f), IFRS7p8(e)	Debiti per imposte
	Verso debitori diversi	23.490	22.903		Finanziamenti a breve termine
	Crediti per IVA	16.234	14.205	1p68(k)	Strumenti finanziari derivati
	Per depositi	325.000	568.750	IFRS5p38	Fondi rischi e oneri
IFRS7p8(a)	Strumenti finanziari derivati	-	125.000		<i>Totale passività correnti</i>
1p68(i), IFRS7p8	Disponibilità liquide	30.664	15.002		Totale Passività
	<i>Totale Attività correnti</i>	940.600	1.222.920		Totale Patrimonio netto e passività
	TOTALE ATTIVO	2.810.388	2.938.459		2.810.388
					2.938.459

Schema di conto economico compliant con IPSAS 1

Comune di XXX

		<i>Note</i>	Al 31 dicembre	
			2009	2008
1p81(a)	Proventi della gestione			
	Proventi tributari		23.457	23.167
	Proventi da trasferimenti		116.768	115.326
	Proventi da servizi pubblici		10.199	9.870
	Proventi di gestione patrimoniale		5.213	5.148
	Proventi diversi		3.458	5.433
	Proventi da concessioni di edificare		40.869	38.998
	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni		-	12.460
	Totale proventi della gestione		199.963	210.403
1p92	Costi della gestione			
1p81(a) .92	Costi del personale		83.456	80.952
1p92	Costi per l'acquisizione di beni di consumo		24.398	29.870
1p92	Prestazioni di servizi		43.240	54.578
1p83	Ammortamenti		32.456	29.876
1p83	Altri oneri vari		2.728	4.287
	Totale oneri della gestione		186.278	199.563
1p83	Risultato operativo		13.685	10.840
1p83	Proventi finanziari		124	161
1p81(b)	Oneri finanziari		12.456	12.207
1p83	Oneri finanziari netti	-	12.332	12.046
1p92	Utili derivanti dalla gestione delle partecipate		5.643	5.361
1p81(d) .12p77	Risultato prima delle imposte		6.996	4.155
	Imposte dell'esercizio		2.169	1.288
1p81(f)	Risultato netto		4.827	2.867