

Network Osservatorio Bilanci Locali

Roberto Gregori

Network Osservatori Bilanci enti locali

Abstract

Progetto promosso dalle Province di Brescia, Modena, Rimini, Trento Le scelte finanziarie coinvolgono in modo diretto tutti i cittadini determinando i livelli dei servizi forniti. Con questo progetto si cerca di coinvolgere i cittadini e gli altri portatori di interessi nei processi relativi alla formazione e gestione del bilancio. Viene proposto un sistema di consultazione su Web, così strutturato: Livello 1 - Help Desk via internet per consultare gli indici fondamentali di bilancio e far navigare cittadini e stakeholders: i percorsi sono predefiniti. Livello 2 - Sistema guidato che consente agli utenti un elevato livello di interazione. Il sistema fornisce un ambiente di navigazione con la possibilità di operare approfondimenti attraverso reports, grafici e mappe tematiche. E' possibile confrontare il dato o l'indicatore di un comune con quelli di altri comuni simili o contigui, ed è possibile seguire la variazione di un determinato indicatore nel tempo.

Il Progetto

Origine e storia del network degli osservatori dei bilanci degli enti locali

Nel 1997 si incontrano l'Osservatorio di Brescia, di Modena e Rimini. Si decide di dar vita ad un Network a cui oltre alle tre province aderiscono subito la provincia di Trento, l'Irpet Toscana e l'Ires Piemonte. Per alcuni anni si è lavorato alla definizione di un sistema di raccolta e catalogazione dei dati che oggi è alla base del Network. Si associano nel 2002 anche la Regione Friuli Venezia Giulia e Valle D'Aosta. Nel 2006 si associa anche la Provincia di Reggio Emilia.

Il Network è formalmente costituito attraverso un Protocollo d'intesa tra gli enti associati.

Sino al 31 dicembre 2007 la Provincia di Brescia ha supportato gli altri enti associati offrendo il servizio di hosting e svolgendo le funzioni di segreteria del Network. Fino a questa data era stata utilizzata la tecnologia SAS.

Dal 2008, prevalentemente per problemi di tipo organizzativo e gestionale, è stata abbandonata la tecnologia SAS ed è stato scelto ST Stat Portal, sviluppato da Sistemi Territoriali Srl, mentre l'hosting è stato effettuato sul Cineca di Bologna.

Da marzo 2009 il Network si è trasformato in una Fondazione autonoma convenzionata con le province e gli enti fondatori, che provvederà direttamente a fornire l'hosting del sistema. La tecnologia utilizzata resta ST Stat Portal.

Obiettivi del progetto

La finalità del progetto è quella di rendere comprensibile, anche a utenti non esperti, la struttura del bilancio finanziario di una provincia, di un comune, di una comunità montana, di un consorzio pubblico.

Attraverso semplici schemi di struttura e modelli procedurali, ciascun utente potrà conoscere i meccanismi fondamentali di formazione dei bilanci, di verifica degli equilibri, di rendicontazione, di controllo di gestione.

Il sistema si propone di offrire ai cittadini e a tutti coloro che possono essere interessati alla consultazione dei dati di bilancio, un percorso semplificato, attraverso il quale sia possibile conoscere i dati fondamentali per comune e per aggregato di provincia o di comprensorio.

Le fonti dati

Nella definizione dell'utilità e dell'importanza delle variabili e delle fonti da cui ricavarle, si deve tener conto di alcuni criteri fondamentali:

Attendibilità della fonte	Per garantire la validità e l'integrità dei dati, meglio utilizzare fonti gestite da un'istituzione pubblica, o comunque documenti pubblici oggetto di controllo o sottoscritti da responsabili.
Unicità della fonte	Per garantire che non vi sia conflitto tra i dati e vi sia continuità nelle serie storiche. Nel caso non vi fosse continuità nei criteri di rilevazione, ciò deve essere dichiarato e le serie storiche riclassificate.
Semplicità	I dati devono essere relativamente semplici e facili da raccogliere, preferibilmente via web.
Validità dei dati	I criteri con cui vengono raccolti i dati devono essere dichiarati e scientificamente corretti per le finalità riconosciute dalla fonte e verificati rispetto ad eventuali errori, dati mancanti e corrispondenze.
Completezza	Le serie storiche e geografiche devono essere complete e disaggregate per consentire la costruzione di un panel adeguato.
Continuità	Si devono privilegiare le fonti che consentiranno l'implementazione della banca dati per le annualità future.

Attualmente il Network dispone dei dati dei rendiconti di tutti i comuni italiani.

Per l'esattezza:

Brescia dal 1989 al 2007
Modena e Rimini dal 1990 al 2007
Toscana dal 1992 al 2007
Veneto dal 1996 al 2007
Trento dal 1997 al 2007
Tutti i restanti comuni dal 1998 al 2007
Tutte le province italiane dal 1998 al 2007
Tutte le comunità montane dal 1998 al 2007

Oltre ai dati desumibili dai rendiconti, la banca dati contiene altri dati provenienti da statistiche ufficiali Istat sulla popolazione, dalle banche dati di Camere di Commercio, dall'Agenzia del Territorio (Catasto), da altre banche dati provinciali, ecc..

In complesso la banca contiene oltre 15 mila variabili e, complessivamente, oltre 260 milioni di informazioni codificate.

Struttura e relazioni dei dati

Lo schema concettuale della banca dati che il network degli osservatori sui bilanci dei comuni ha attivato, mira a consentire la verifica e lo scambio dei dati tra le diverse istituzioni ed enti di ricerca impegnati nell'analisi e nello studio dei servizi degli enti locali ai cittadini.

Il modello proposto non pretende di rispondere a tutte le esigenze e di contemplare tutte le possibili variabili, e relazioni tra queste, necessarie ad approfondire i risultati e le dinamiche che si possono leggere attraverso le scritture contabili delle enti locali.

Al contrario ci si augura che lo schema proposto possa essere integrato, migliorato, perfezionato, attraverso il suo utilizzo ed i risultati delle ricerche che potranno essere sviluppate grazie ad esso.

I dati vengono forniti secondo le specifiche adottate.

L'inserimento dei dati è presidiato, per garantirne l'integrità referenziale e la correttezza, anche se vi sono sistemi automatici di controllo, per l'inserimento da remoto, autorizzato, di nuovi dati.

E' possibile mantenere la base su un unico server come su una rete geografica di server.

La consultazione può avvenire attraverso interrogazioni dirette o estrazioni parziali dei dati.

In Fig. 1 viene riportato lo schema concettuale dei dati. Come evidenzia la figura, vi sono tre basi fondamentali di dati :

- ENTI: contenente le informazioni necessarie all'individuazione degli enti di cui si analizzano i dati;
- CODICI: contenente la fonte, la natura e la descrizione delle variabili che fanno parte della banca dati;
- DATI: è il cuore della banca dati e contiene le informazioni da analizzare.

Le tabelle ENTI e CODICI sono gestite direttamente dagli amministratori del sistema. La tabella che viene periodicamente implementata è quella dei DATI che si arricchisce attraverso l'aggiornamento a nuove serie storiche e di nuove fonti.

Gli ENTI possono essere sia comuni che istituzioni sovraordinate o collegate. In questo modo si rende possibile il consolidamento dei conti pubblici per territorio, aggiungendo ad esempio le spese della provincia a quelle dei comuni (viabilità, istruzione, ...). La struttura della banca dati prevede una gerarchia che consente la selezione degli enti anche attraverso la struttura piramidale istituzionale.

Gli ENTI possono essere oggetto poi di raggruppamenti trasversali, dimensionali o geografici, ad esempio la classe demografica o i sistemi locali del lavoro. Possono essere inseriti anche consorzi di servizi o altre strutture territoriali. Attualmente la tabella contiene tutti i Comuni, le Province, le Regioni per un totale di oltre 8600 enti.

I CODICI sono le variabili codificate secondo i riferimenti ufficiali. La variabile viene codificata indicando la fonte ufficiale da cui è tratta, la sezione, il numero o l'identificativo utilizzato dalla fonte, la descrizione. Le variabili sono poi codificate secondo livelli gerarchici propri e secondo strutture di relazione. Ogni variabile può essere utilizzata per sé stessa o incrociata con altre per la definizione di indicatori (ad esempio Pressione tributaria = Entrate tributarie, accertamenti / Abitanti). Gruppi di indicatori o semplici variabili vengono utilizzate per le singole ricerche. Il sistema è in grado di proporre le variabili da estrarre per un particolare studio.

La tabella DATI è definita da quattro campi: IdEnte; Codice; Anno; Valore. Questa struttura, estremamente semplice, consente di inserire i dati di qualunque ente, per qualunque periodo, con qualunque numero di variabili, anche soltanto una. Da questa tabella è possibile estrarre serie complete, storiche o territoriali, ma anche serie incomplete per le quali stimare i valori mancanti.

Le analisi

Si possono individuare tre livelli di analisi e di valutazione.

Il primo livello è di **analisi delle serie storiche**, ha come obiettivo l'analisi dei dati di un singolo ente. E' un'analisi che molti comuni fanno già internamente, e probabilmente mai nessuno potrà far meglio dell'ente stesso, se corredata da valutazioni puntuali sugli eventi.

Il secondo livello è di **analisi delle serie geografiche**, che insiste su dati aggregati per clusters (gruppi di enti ordinati per zona, per classe demografica, per tipologia, ...), anche con qualche analisi di serie storiche aggregate.

Ciò ha importanza per un'analisi politica generale.

Se gli obiettivi sono la conoscenza dei fenomeni ed il loro divenire nel tempo, ci si deve porre il problema della correttezza ma non dell'utilità delle informazioni nel breve periodo.

Allargando l'obiettivo si sconta anche una maggior dilatazione nel tempo, ed il rischio che si può correre allora è di scivolare nella genericità o nell'approssimazione eccessiva.

Un terzo livello di indagine e di analisi è invece il **benchmarking**, confrontando il singolo comune nel tempo e nello spazio con i comuni ad esso simili.

L'obiettivo in questo caso non è la mera conoscenza, ma la capacità di cogliere le diversità dagli altri, di capirne le ragioni e cogliere le proprie inefficienze. In particolare cogliere le diversità di "chi fa meglio" aiuta a "far meglio".

L'obiettivo di uno strumento come il benchmarking non è essere i primi, ma capire se ci si sta avvicinando al livello dell'efficacia e dell'efficienza "possibili", già sperimentati da altri, o se si peggiora, se aumenta la distanza dai valori medi .

Questo tipo di approccio pone il problema di avere a disposizione grandi banche dati, forse eccessivamente dettagliate. In questo modo tuttavia non ci si preclude la possibilità di approfondire l'analisi se ciò si rendesse necessario.

La riduzione del modello sarà sviluppata quindi per gradi, seguendo un filo logico, che va definita nell'ottica sia del semplice cittadino, che vuole valutare il singolo servizio che gli viene offerto, confrontando il proprio comune con gli altri nel tempo, sia del "primo cittadino", il sindaco, che deve contemperare le esigenze di tutti, definendo priorità e livelli di efficacia, facendo i conti con le risorse disponibili.

In questa ottica, fatta di tante analisi parziali, si devono individuare anche gli indicatori sintetici dello stato di solidità finanziaria dell'ente, della continuità e della ciclicità di alcune dinamiche, che rappresenteranno dei vincoli nelle procedure partecipative.

Le analisi, supportate da carte tematiche, saranno disponibili per uno specifico anno o potranno tener conto del trend di serie storiche omogenee. Sarà così possibile non soltanto valutare i livelli, ma osservare, attraverso le matrici di transizione, processi di convergenza o divergenza dei singoli enti rispetto a valori medi o a valori di riferimento.

Il risultato potrebbe anche essere un modello utile per valutare l'impatto delle scelte amministrative sulla finanza locale, e quindi sui cittadini, un contributo sulla strada della valutazione delle politiche, orizzonte a volte poco definito, ma traguardo fondamentale della ricerca più innovativa sulla pubblica amministrazione.

La tecnologia

La tecnologia utilizzata, dopo la prima fase con SAS, è stata ST Stat Portal. Come già detto i motivi della scelta sono stati in prevalenza di tipo contrattuale, in quanto la Provincia di Brescia non poteva fare un servizio di hosting ad altri enti, sia pure senza fini di lucro.

Tuttavia il cambio di piattaforma tecnologica ha fatto emergere alcune considerazioni interessanti. Vediamone alcune:

1. per prima cosa va notato che l'applicazione fatta in SAS era una applicazione tipicamente "custom" nel senso che era stata fatta a misura delle esigenze che erano emerse e consentiva di utilizzare strutture multidimensionali native e tutta la potenza SAS per le elaborazioni di tipo OLAP;
2. questa applicazione era anche stata integrata con un prodotto di Sistemi Territoriali Srl, denominato IMS Stat, che consentiva di effettuare delle navigazioni geografiche con il limite, tuttavia, che l'ambiente geografico era distinto da quello di reporting;
3. vi era una continua richiesta di report definiti "di approfondimento", cioè con strutture complesse non immediatamente ottenibili con gli strumenti OLAP nativi. I tempi di risposta per questi report non erano brevissimi, perché da un lato erano molto più numerosi di quelli previsti contrattualmente, e poi perché gli utenti non erano in grado di produrli in modo autonomo, mancando una competenza specifica di programmazione SAS.

Il passaggio a ST Stat Portal non è stato indolore perché si è trattato di lasciare un ambiente totalmente personalizzato per passare ad un prodotto di tipo general purpose, quindi privo di

alcune funzionalità sviluppate ad hoc. Tuttavia, a fronte di questa limitazione, vi sono stati notevoli miglioramenti per quanto riguarda l'operatività del progetto:

1. ST Stat Portal è un portale a tutti gli effetti, e questo ha consentito di creare ambienti differenziati per le varie tipologie di utenti;
2. l'ambiente di navigazione geografica è totalmente integrato con quello di reporting ed una qualunque operazione su uno (ad esempio un drill down) si ripercuote sull'altro;
3. il sistema possiede un sistema autore che consente in modo semplice di creare nuovi indicatori e nuovi report. Questo fatto soprattutto è risultato vincente, perché in modo totalmente autonomo è stato possibile ad utenti amministratori creare una quantità enorme di nuovi report e di nuovi indicatori, tutti documentati in modo automatico dal sistema, e di metterli a disposizione di tutti gli utwnti.

Conclusioni

L'enorme mole di informazioni disponibili nella banca dati è un patrimonio che può rivelarsi di grande utilità per gli utenti, siano essi istituzioni che privati cittadini, al fine di accrescere la conoscenza e la trasparenza con cui vengono gestiti fondi pubblici.

La possibilità di disporre di dati omogenei a livello nazionale ed il grande numero di indicatori e di report prodotti, consente inoltre di effettuare benchmark relativi a Comuni di caratteristiche simili.

Da un punto di vista tecnologico, lo strumento utilizzato ST Stat Portal si è dimostrato molto efficace soprattutto per il fatto di mostrare i risultati delle analisi sotto vari formati (tabellari, grafici e cartografici) sempre fra loro coerenti, ed anche molto flessibile per quanto riguarda la possibilità di generare in modo autonomo nuovi indicatori e nuovi report.

Riferimenti Autori

Roberto Gregori
Tel. 329.5921387
Fax. 030.2422109
e-mail: robygregori@gmail.com
Network degli Osservatori dei Bilanci degli enti locali
c/o Scriba Brescia srl
Via Malta 12/G
25124 Brescia (BS)

ALTRE INFORMAZIONI

Enti

Province di Brescia, Modena, Rimini, Trento

Ambito del Progetto

Finanza enti locali

Tempi e Fasi di Realizzazione

Il progetto è già operativo per le Province sopra menzionate.

Entro il 2009 si intende mettere a disposizione di vari enti locali l'accesso alla piattaforma.

Software Utilizzati:

Tipo	Software	Produttore
BI	ST Stat Portal	Sistemi Territoriali s.r.l.
Server GIS	ArcGIS 9	ESRI
Database	SQL Server	Microsoft

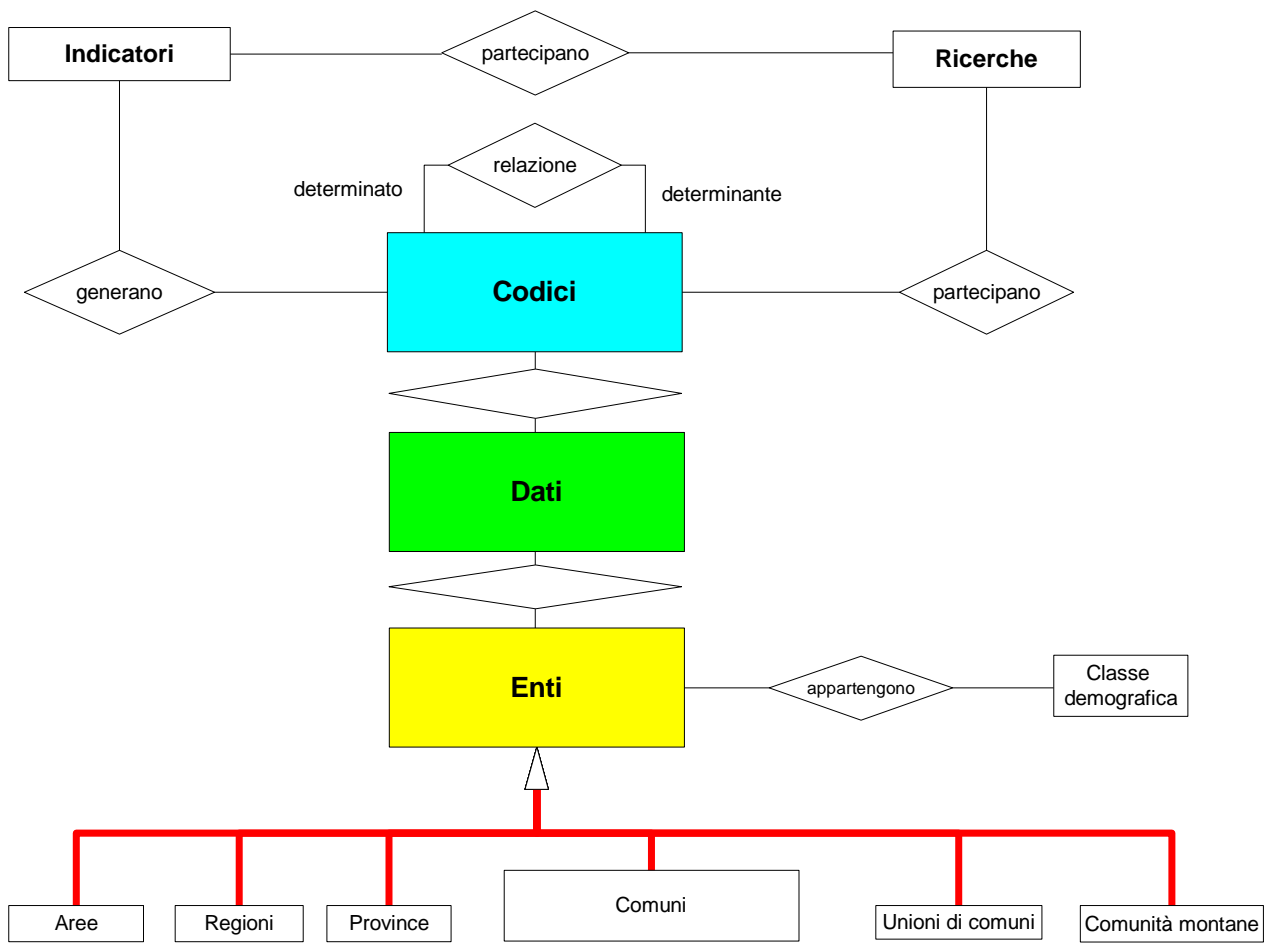


Fig. 1 Modello Concettuale

StatPortal Catalogo Dati Progetti Utente connesso: brescia Logout

- Tutti -

- A000 Indici fondamentali
 - 01 Disponibilità di risorse
 - 01.01- Tabella: Riepilogo provinciale
 - 01.02- Tabella: Serie storica
 - 01.03- Grafico: Serie storica
 - 01.05- Tabella: Dettaglio comunale (ultimo anno)
 - 01.06- Tabella: Dettaglio comunale
 - 01.07- Mappa: Entrate correnti per abitante
 - 02 Prelievo fiscale
 - 03 Trasferimenti correnti per abitante
 - 04 Prelievo extratributario
 - 05 Autonomia finanziaria
 - 06 Autonomia tributaria
 - 07 Autonomia extra-tributaria
 - 08 Rapporto entrate proprie/trasferimenti correnti
 - 09 Grado di dipendenza finanziaria
 - 10 Rigidità finanziaria di bilancio
 - 11 Incidenza spesa per il personale
 - 12 Spesa di investimento
 - 13 Ricorso al credito
 - 14 Indice di indebitamento
 - 15 Equilibrio economico
 - 16 Quota di avanzo d'amministrazione
 - 17 Efficienza finanziaria
 - A001 Analisi dei dati di bilancio
 - A002 Approfondimenti Entrate

Temporale

2006

	ENTRATE TRIBUTARIE	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	TRASFERIMENTI CORRENTI	TOTALE ENTRATE CORRENTI	ENTRATE CORRENTI PER ABITANTE
Acquafredda	642.138	526.651	125.896	1.294.685	1.530
Adro	2.134.646	1.386.946	495.932	4.017.524	6.924
Agosine	770.999	255.042	332.997	1.359.038	1.835
Alfianello	864.023	284.298	212.256	1.360.577	2.401
Anfo	220.799	125.343	115.755	461.897	461
Angolo Terme	799.541	322.956	397.863	1.520.360	2.604
Artogne	1.438.653	884.150	675.829	2.998.632	3.357
Azzano Mella	1.028.677	279.806	94.005	1.402.488	2.525
Bagnolo Mella	4.472.721	1.446.794	739.240	6.658.755	12.202
Bagolino	1.671.750	938.399	547.188	3.157.337	3.916
Barbariga	833.651	126.364	218.862	1.178.877	2.363

Completato

Fig.2 Catalogo dati e report tabellare

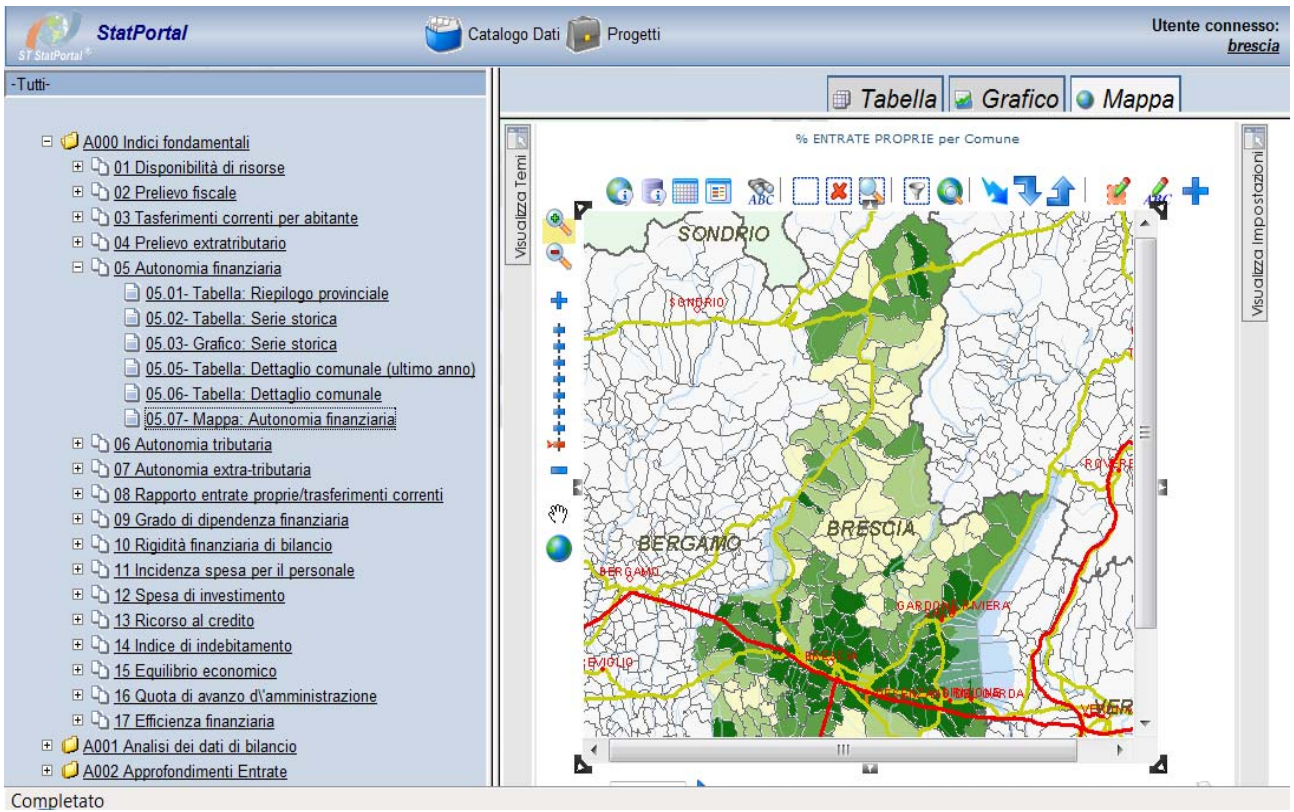


Fig.3 Catalogo dati e mappa