

# **Il Patto di Stabilità Interno: un'analisi dell'overshooting dell'obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il Patto di Stabilità regionalizzato?**

Silvia Scozzese\*, Salvatore Parlato\*, Stefano Croella\*

## **Abstract**

Nel biennio 2009-2010 i Comuni soggetti a Patto di Stabilità Interno (PSI), nonostante l'inasprimento degli obiettivi, hanno fatto registrare un saldo di bilancio largamente superiore ai target fissati dallo Stato centrale. Lo scopo del paper è analizzare le componenti di tale persistente overshooting, intercettando i fattori suscettibili di creare margine di esubero dell'obiettivo del Patto, tentando di distinguere tra le cause che generano tali scostamenti positivi, quelle determinate da fattori prevedibili, e in quanto tali eliminabili, da quelle prodotte da elementi noti solo ex post dagli amministratori. In questo modo, nell'esercizio di stima proposto si cerca di calcolare quanta parte dell'overshooting sia effettivamente predeterminabile dall'Ente e quindi disponibile per un eventuale scambio in un mercato dei diritti di indebitamento, come quello approssimato dal meccanismo del Patto di Stabilità regionalizzato. Questo strumento consente infatti di compensare, su base territoriale, gli spazi finanziari/margini tra gli Enti che superano il target e quelli che non lo raggiungono, garantendo in questo modo che tale surplus rimanga nelle disponibilità del comparto e non vada a generare una correzione dei conti nazionali superiore a quella richiesta dal governo centrale. Lo studio dimostra come solo una minima quota dell'overshooting possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante, mentre gran parte dei margini registrati ex post risulterebbe imputabile o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante l'uso di un meccanismo di scambio come quello previsto dal Patto orizzontale.

Nel lavoro viene fatta inoltre un'analisi di tipo ex post per valutare l'effettiva presenza di spazi di compensazione dei margini a livello regionale, dimostrando che sono poche le realtà dove sussistono queste condizioni e osservando che si tratta inoltre di fenomeni confinati a pochi Enti, che non giustificerebbero l'esistenza di soggetti terzi incaricati di gestire il coordinamento di un'eventuale scambio di margini, a meno di non consentire lo scambio su tutto il territorio nazionale.

---

\* Direzione scientifica IFEL.

## Introduzione e sintesi dei principali risultati

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) è il complesso di norme e regole attraverso le quali gli Enti territoriali sono coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che l'Italia ha assunto, in sede europea, aderendo al Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Uno degli aspetti più controversi emersi negli oltre 10 anni di applicazione del PSI riguarda l'evidenza di un persistente sopravanzo da parte dei Comuni dei target assegnati, che ha generato un *surplus* rispetto alla correzione richiesta dal governo centrale di dimensione anche pari all'intera manovra attribuita ai Comuni. L'esubero degli obiettivi del Patto da parte del comparto comunale, definito anche *overshooting*, si presenta come un fenomeno assolutamente anomalo, specialmente se si considerano le difficoltà effettivamente incontrate dagli Enti per adeguare i propri bilanci alle restrizioni imposte dalle manovre di finanza pubblica. Di più, se si osserva il trend della spesa in conto capitale dal 2000 ad oggi<sup>1</sup>, tale risultato si dimostra ancora più incomprensibile, essendosi verificata, dopo il picco del 2004, una severa e costante contrazione delle spese per investimenti: se da un lato il comparto lamenta l'impossibilità di realizzare spesa di lungo periodo a causa dei vincoli imposti dal Patto, dall'altro registra consistenti esuberanti positivi del target di finanza pubblica, che potrebbero essere impiegati per realizzare le suddette spese.

La dimensione del fenomeno è quella riportata nella tabella sottostante, costruita a partire dai dati relativi al Monitoraggio del PSI pubblicati annualmente dalla Corte dei Conti, che permettono di evidenziare il surplus (espresso in migliaia di euro) generato negli ultimi quattro anni dai Comuni.

**Tabella 1 – Dimensione dell'overshooting dell'obiettivo di Patto dei Comuni – anni 2007-2010**

	2007		2008*	2009	2010
<i>valori in migliaia di euro</i>	<i>cassa</i>	<i>competenza</i>	<i>competenza</i>	<i>competenza</i>	<i>competenza</i>
Obiettivo	-405.520	-2.328.973	-1.606.452	-573.513	345.517
Saldo	1.800.745	-229.539	-179.094	524.728	1.162.237
<b>scostamento saldo-obiettivo</b>	<b>2.206.265</b>	<b>2.099.434</b>	<b>1.427.358</b>	<b>1.098.241</b>	<b>816.720</b>

\* solo Enti in competenza mista

*il numero di Enti monitorato è soggetto a variazioni negli anni*

*Fonte: elaborazioni IFEL su dati Corte dei Conti*

Il problema dell'overshooting rispetto ai target assegnati è stato interpretato largamente come l'effetto di un'eccessiva rigidità del PSI, visto che il PSC fissa un obiettivo che deve essere rispettato dal complesso della Pubblica Amministrazione, senza porre un vincolo formale sulle singole amministrazioni sub-nazionali. Data la struttura eterogenea degli Enti comunali, l'applicazione di una regola unica lungo tutto il territorio nazionale creerebbe condizioni di inadeguatezza dei target assegnati, tali da produrre margini

---

<sup>1</sup>IFEL 2011

eccessivi di superamento di tali obiettivi, in grado di più che compensare i risultati negativi dei Comuni inadempienti.

Il punto che è importante chiarire in merito ai suddetti margini di esubero è che tali risorse non possono essere accantonate per la formazione di fondi, cosiddetti *rainy day funds*, da utilizzare nei futuri periodi di difficoltà finanziaria, e questo per due ragioni: la prima, di tipo contabile, è che per il SEC95, il Sistema Europeo dei Conti, le risorse depositate e successivamente prelevate dai fondi sarebbero considerate partite finanziarie e quindi ininfluenti sull'indebitamento netto<sup>2</sup>; la seconda, legata al disegno della regola fiscale, e più precisamente al criterio della competenza mista adottato per rilevare le grandezze finanziarie ai fini del Patto, è che tali esuberi dell'obiettivo potrebbero non avere una copertura di cassa, rappresentando semplicemente degli spazi finanziari generati nel momento contabile della competenza.

Tra le possibili soluzioni a tale problema, grande enfasi, anche attraverso i primi contributi di letteratura sull'argomento, è stata data al Patto di Stabilità regionalizzato il quale, prevedendo un momento di rimodulazione degli obiettivi in corso d'anno, salvaguardando il saldo obiettivo cumulato a livello regionale, consentirebbe di compensare gli eventuali margini di inadempienza attraverso i suddetti esuberi.

La normativa prevede due tipologie di intervento a livello regionale. La prima fa riferimento al Patto verticale, attraverso il quale lo scambio di spazi di manovra avviene mediante un alleggerimento dei target comunali a scapito degli obiettivi fissati per la Regione.

La seconda, invece, fa leva sul possibile scambio di spazi finanziari tra Enti dello stesso livello di governo (Patto orizzontale, vedi box di approfondimento) che, a una certa data, riproducono una sorta di mercato dei diritti di indebitamento, in cui gli Enti che ipotizzano di sopravanzare il target inizialmente imposto, cedono spazi finanziari ai Comuni che invece hanno bisogno di vedersi ridotti tali obiettivi per poterli centrare.

Questo lavoro di ricerca prova a fare luce sulla natura di tali scarti. L'obiettivo che ci si propone è quello di individuare le determinanti dell'esubero dell'obiettivo del Patto e, soprattutto, riuscire ad isolare quelle effettivamente governabili dall'Ente da quelle che invece dipendono da fenomeni sui quali il Comune non è in grado di agire, poiché strutturali o semplicemente estranei alle leve di controllo dell'Amministrazione. In particolare, si vuole distinguere tra fattori noti ex ante, e quindi capaci di stimolare un comportamento attivo dell'Ente in un mercato di scambio, e quelli rinvenibili solo ex post, e che pertanto limitano la possibilità che l'Ente partecipi al suddetto mercato.

Così facendo, è possibile testare l'effettiva potenzialità del Patto regionale di tipo orizzontale quale strumento per trattenere all'interno del comparto l'eventuale margine di esubero dei target assegnati ai Comuni, tenendo conto anche del contesto regionale entro il quale è confinato il possibile scambio,

---

<sup>2</sup>Balassone, Franco, Zotteri (2004)

ovvero valutando la sussistenza in tali ambiti di margini sufficienti e opportunamente distribuiti, in grado di garantire scambi/compensazioni di importo significativo e capaci di attenuare il fenomeno dell'overshooting del comparto.

I principali risultati cui perviene la ricerca possono essere così riassunti.

In primo luogo, l'analisi in merito alla natura dell'overshooting mostra come solo una minima parte possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante, mentre gran parte dei margini registrati ex post risulta imputabile o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante l'uso di un meccanismo di scambio come quello previsto dal Patto orizzontale.

In secondo luogo, una valutazione della semplice distribuzione territoriale dei margini dimostra che poche sono le realtà in cui tali margini possano compensarsi all'interno del territorio regionale, prevalendo nella grande maggioranza dei casi uno scostamento positivo rispetto all'obiettivo del Patto.

In ogni caso, anche nelle regioni dove sembrano sussistere le condizioni per operare compensazioni, spesso si tratta di fenomeni confinati a pochi Enti, che non giustificerebbero l'esistenza di soggetti terzi incaricati di gestire il coordinamento di un'eventuale scambio di margini.

Complessivamente, l'analisi attribuisce allo strumento del Patto regionale orizzontale una bassissima probabilità di effettiva applicazione, così come peraltro emerso in entrambi gli anni di applicazione.

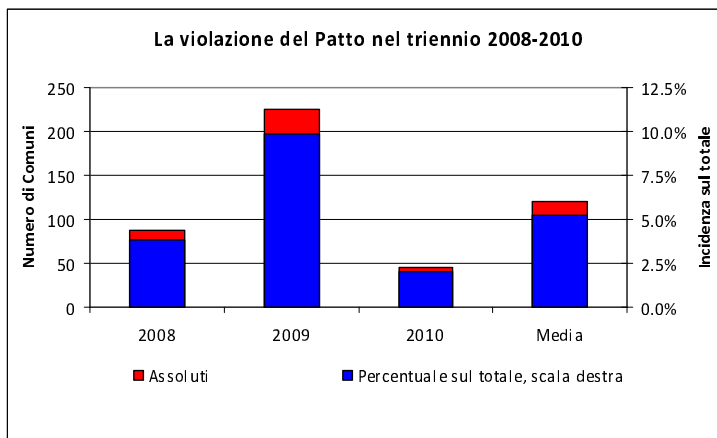
Il resto del lavoro è strutturato come segue: nel primo paragrafo si descrive la condotta dei Comuni per quanto attiene il rispetto del Patto di Stabilità per il triennio 2008-2010; nel secondo paragrafo si analizzano i fattori che conducono alla creazione dell'extra-margine, distinguendo attraverso un esercizio di stima econometrica tra componenti controllabili e non controllabili dall'Ente; nel terzo paragrafo viene fornita un'analisi descrittiva della distribuzione degli scarti dall'obiettivo, valutando ex-post l'effettiva realizzabilità di mercati di scambio di spazi finanziari a livello regionale; nel quarto paragrafo si analizza infine l'efficacia del Patto regionalizzato orizzontale quale strumento per risolvere il problema dell'overshooting del comparto alla luce dei risultati dello studio e dell'evidenza empirica dei suoi primi due anni di applicazione.

### **1. Il rispetto del Patto nel triennio 2008-2010**

Nel valutare la dimensione e la natura degli scostamenti positivi rispetto agli obiettivi fissati dal Patto di Stabilità Interno, occorre anche soffermarsi sulla capacità complessiva che esso dimostra nel far perseguire gli obiettivi di finanza pubblica assegnati agli Enti. Appare quindi utile analizzare le percentuali di inadempienza del Patto registrate dai Comuni, concentrandosi sul triennio dal 2008 al 2010. Il rispetto del Patto da parte del comparto ha presentato nel periodo analizzato un andamento molto altalenante, con un picco negativo nel 2009, quando circa un Comune su dieci di quelli considerati ha violato il Patto, risultato che si contrappone con quanto fatto registrare invece nel 2008 e nel 2010,

quando gli Enti che non hanno raggiunto il target sono stati, nell'ordine, appena il 3,8% e il 2% di quelli soggetti al Patto<sup>3</sup>.

**Figura 1**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tale andamento è stato determinato dalla concomitanza di differenti fattori, che giustificano i differenziali registrati nel triennio oggetto di analisi<sup>4</sup>. La performance positiva del 2008, appena 87 Enti inadempienti<sup>5</sup>, si spiega con il tono della manovra che per quell'anno è risultato debolmente espansivo, e con il proseguimento degli effetti di crescita delle entrate fiscali maturate a seguito dello sblocco, per un solo anno, della leva fiscale nel 2007.

Assolutamente peggiore, in termini di numerosità di inadempienze, è stato invece il risultato del 2009, quando ben 225 Enti non sono riusciti a conseguire l'obiettivo di Patto assegnato. Tale esito deriva solo parzialmente dall'entità della manovra, il cui peso è stato a tutti gli effetti annullato dai successivi provvedimenti di esclusione delle spese<sup>6</sup>, quanto dall'incertezza causata dal susseguirsi di repentini cambiamenti legislativi, tra cui si evidenziano in particolare il cambio dell'anno di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, fissato nel 2007, e l'obbligo per tutti gli Enti di adottare il criterio della competenza mista.

<sup>3</sup> Le percentuali di inadempienza fanno riferimento ai 2.284 Enti soggetti al Patto nell'anno 2010.

<sup>4</sup> Per una trattazione più esaustiva si rimanda ad IFEL 2011 "Il quadro finanziario dei Comuni".

<sup>5</sup> Nell'analisi non è stato considerato un Comune che ha violato il patto nel 2008 e che è stato successivamente dichiarato in dissesto finanziario.

<sup>6</sup> Nel 2009 i Comuni potevano escludere dal saldo utile ai fini del patto una quota delle spese in conto capitale in misura non superiore al 4% dei residui passivi in conto capitale detenuti dall'Ente al 31/12/2008. Questa esclusione per il comparto è risultata di poco inferiore ai 1.500 milioni di euro. I Comuni avevano inoltre la possibilità di escludere dal saldo utile ai fini del patto una quota di spesa in conto capitale per l'importo autorizzato dalla Regione (c.d. Patto di stabilità regionalizzato verticale). Per il comparto questa misura è stata di 210 milioni di euro circa.

Nel 2010 il numero di Enti che non ha raggiunto il target di finanza pubblica è stato addirittura inferiore a quello del 2008, con solamente 46 Comuni che sono risultati inadempienti, nonostante lo sforzo finanziario richiesto fosse più alto in confronto al 2009 (circa 1 miliardo di euro di risorse aggiuntive). L'eccezionalità di tale esito è accentuata dalla considerazione che rispetto all'anno precedente le voci di spesa escluse dal computo del saldo finanziario utile ai fini del Patto si sono ridotte in modo assolutamente consistente, fattore questo che avrebbe dovuto far prevedere un incremento del numero di Comuni che non sarebbero stati in grado di rispettare l'obiettivo. Un'analisi più dettagliata del risultato del 2010 dimostra come con molta probabilità la decisa riduzione delle inadempienze registrate nell'anno sia riconducibile principalmente a due fattori: in primo luogo, potrebbe aver giocato un ruolo fondamentale l'inasprimento delle sanzioni in caso di violazione del Patto, che ha indotto molti Enti a tenere una condotta di bilancio particolarmente prudente; in secondo luogo, i Comuni hanno conseguito i target di Patto assegnati riducendo drasticamente la spesa in conto capitale (-19% su base annua), fattore questo che potrebbe essere legato strettamente alla prima causa.

Ai fini dell'analisi presentata in questo studio, è importante rilevare come non vi sia alcuna correlazione tra i tassi di adempienza dei Comuni e entità degli scarti positivi dagli obiettivi. Ciò deriva dal fatto, essenzialmente, che mentre i primi non sembrano essere influenzati tanto dalla dimensione degli obiettivi assegnati, quanto dall'incertezza normativa e dalle sanzioni previste, i secondi sembrano risentire, come mostrato in seguito, proprio del valore assoluto dei target fissati dal governo centrale.

## **2. La natura dell'overshooting dei Comuni rispetto ai target PSI del 2010**

Nel corso del triennio 2008-2010 il comparto dei Comuni soggetto al PSI ha fatto registrare un consistente sopravanzo dei target fissati dallo Stato, destando da un lato perplessità circa l'effettiva stringenza di tali obiettivi, dall'altro interesse per l'introduzione di correttivi che arginassero tale problema, restituendo risorse ai Comuni non necessarie ai fini della finanza pubblica.

In effetti, se si guarda alla dinamica dell'overshooting nel corso del triennio, si può chiaramente individuare un trend decrescente in corrispondenza di un progressivo inasprimento della manovra, tanto che proprio il supero degli anni precedenti può essere indicato come uno dei fattori che ha indotto il legislatore a forzare la mano sul contributo richiesto agli Enti locali negli anni più recenti. Se questa correlazione dovesse essere confermata, il tema dell'overshooting dovrebbe svanire nel corso del 2011-2012, quando la manovra richiesta ai Comuni assume toni quasi insostenibili. In effetti, dalle prime informazioni relative al rispetto del PSI nel 2011, il fenomeno dell'overshooting non sembrerebbe sparito e lascerebbe aperto il tema sul come ovviare a tale creazione di risorse eccedenti gli obiettivi assegnati.

Pertanto, di seguito, nel tentare di individuare le ragioni che conducono alla formazione di tale surplus, si vuole cercare di capire se la stessa logica di introdurre un momento di rimodulazione nel corso dell'anno possa essere utile a rendere maggiormente flessibile il PSI.

L'elemento cruciale per validare questo tipo di meccanismo, risiede nella possibilità in capo al singolo Ente di poter prevedere, in un dato momento dell'anno, il margine di scostamento rispetto al target fissato. Solo se questo fosse effettivamente possibile, infatti, sarebbe pensabile individuare un momento nel corso dell'anno in cui gli Enti si possano incontrare per scambiarsi tali scostamenti. Vista la fase di estrema durezza delle manovre e l'accumulo di residui passivi in conto capitale, inoltre, ciò che conta non è tanto misurare la prevedibilità degli scarti negativi, quanto quella degli esuberi, che di fatto costituirebbero la risorsa sui cui far ruotare i meccanismi di compensazione.

Lo scopo principale di quanto segue, quindi, è quello di comprendere in quale misura gli esuberi rispetto ai target del PSI registrati nel biennio passato siano il frutto di una scelta volontaria da parte dell'Ente e quanto invece debbano essere imputati ad una difficile o, peggio, imprecisa e poco controllabile gestione del bilancio.

In sostanza, attraverso un esercizio di stima, per ciascun Ente si cerca di decomporre il valore dell'overshooting tra componente associabile ad altre grandezze o dinamiche di bilancio osservabili nel corso dell'anno, in modo da risultare prevedibile ex ante dalla singola amministrazione, e componente idiosincronica o casuale, ovvero non predeterminabile. In questo secondo gruppo, vanno ricompresi sia quei fattori strutturali che rendono ineliminabile la formazione del margine, sia quelli accidentali che, comunque, in un dato momento nel corso dell'anno non consentono di prevedere la formazione di tali margini.

## **2.1 La distribuzione del margine di esubero dell'obiettivo**

Le tavole seguenti analizzano il margine di esubero dell'obiettivo in termini pro capite, dividendo per ciascun anno l'insieme dei Comuni che ha rispettato il Patto in 20 gruppi di uguale numerosità (ventili). In tal modo è possibile avere un quadro più dettagliato di come si distribuisce l'overshooting all'interno del comparto.

Per entrambi gli anni 2009 e 2010 si può osservare come l'incidenza relativa sul margine di esubero appaia molto bassa nei primi ventili, con un valore cumulato per il decimo gruppo che è pari al 9,4% nel 2009 e al 7,7% nel 2010: circa la metà degli Enti e della popolazione generano un esubero dell'obiettivo che è inferiore al 10% del totale. Al crescere dei ventili aumenta l'incidenza relativa sul margine totale, con gli ultimi due ventili che rispettivamente per il 2009 ed il 2010 registrano il 36% ed il 43% del margine totale. Il problema del superamento dell'obiettivo non sembra quindi essere legato a leggeri scostamenti, che in aggregato portano il comparto a rispettare oltre quanto richiesto il Patto, ma sembra interessare in

maniera più importante un numero ristretto di Enti (circa 200 per anno) che da soli generano una quota superiore ad 1/3 del margine di esubero complessivamente registrato nell'anno.

**Tabella 2 – Distribuzione dell'esubero dell'obiettivo pro capite – dettaglio ventili. Anno 2009. Valori in euro e in migliaia di euro.**

Ventili esubero 2009	Valore minimo esubero obiettivo (euro pro capite)	Valore medio esubero obiettivo (euro pro capite)	Margine esubero (migliaia di euro)	Incidenza sul margine		Abitanti 31/12/2009	Incidenza sulla popolazione totale	
				totale			% cumulata	% cumulata
				%	%			
1	0,01	0,29	775	0,0%	0,0%	3.341.845	7,9%	7,9%
2	0,60	1,06	1.957	0,1%	0,2%	1.866.247	4,4%	12,4%
3	1,48	2,06	4.531	0,3%	0,4%	2.122.831	5,0%	17,4%
4	2,84	3,69	6.233	0,4%	0,8%	1.713.387	4,1%	21,5%
5	4,57	5,44	10.057	0,6%	1,4%	1.840.439	4,4%	25,9%
6	6,37	7,72	15.224	0,9%	2,3%	1.964.070	4,7%	30,5%
7	9,05	10,57	17.001	1,0%	3,4%	1.609.711	3,8%	34,4%
8	12,06	13,45	20.710	1,2%	4,6%	1.565.419	3,7%	38,1%
9	15,33	16,68	39.130	2,4%	7,0%	2.360.206	5,6%	43,7%
10	18,12	20,02	40.757	2,5%	9,4%	2.041.183	4,9%	48,5%
11	22,15	24,44	66.175	4,0%	13,4%	2.769.785	6,6%	55,1%
12	26,70	28,98	40.872	2,5%	15,9%	1.420.220	3,4%	58,5%
13	31,53	34,65	60.777	3,7%	19,5%	1.760.064	4,2%	62,7%
14	38,06	41,42	99.331	6,0%	25,5%	2.400.071	5,7%	68,4%
15	44,79	49,39	111.496	6,7%	32,2%	2.275.812	5,4%	73,8%
16	54,16	59,13	200.126	12,1%	44,3%	3.319.747	7,9%	81,7%
17	65,27	71,98	166.427	10,0%	54,3%	2.312.736	5,5%	87,2%
18	81,50	90,40	164.565	9,9%	64,2%	1.837.469	4,4%	91,5%
19	102,21	120,42	202.579	12,2%	76,4%	1.696.449	4,0%	95,6%
20	145,44	243,99	391.583	23,6%	100,0%	1.865.930	4,4%	100,0%
<b>Totale</b>			<b>1.660.305</b>			<b>42.083.621</b>		

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

È interessante notare come, dal 2009 al 2010, il valore dell'esubero di ciascun ventile, sia in termini assoluti sia in termini medi pro capite, si sia contratto, a conferma dell'erosione che tale extra-margine ha subito negli anni a causa dell'inasprirsi delle manovre assegnate ai Comuni. Si può quindi ipotizzare, in linea generale, che a vincoli di bilancio più morbidi corrispondano esuberanti più consistenti dell'obiettivo. Considerato l'acuirsi della manovra a carico del comparto comunale per gli anni 2011 e 2012, il replicarsi di così abbondanti scostamenti dai target assegnati appare quindi improbabile.



**Tabella 3 – Distribuzione dell'esubero dell'obiettivo pro capite – dettaglio ventili. Anno 2010. Valori in euro e in migliaia di euro.**

Ventili esubero 2010	Valore minimo esubero obiettivo (euro pro capite)	Valore medio esubero obiettivo (euro pro capite)	Margine esubero (migliaia di euro)	Incidenza sul margine		Abitanti 31/12/2009	Incidenza sulla popolazione totale	
				totale			%	%
				%	% cumulata			
1	0,02	0,17	338	0,0%	0,0%	3.322.270	7,5%	7,5%
2	0,31	0,44	1.136	0,1%	0,2%	2.686.742	6,1%	13,6%
3	0,58	0,79	1.262	0,1%	0,3%	1.624.955	3,7%	17,3%
4	1,02	1,33	3.653	0,4%	0,7%	2.828.915	6,4%	23,7%
5	1,59	1,98	3.381	0,4%	1,1%	1.724.326	3,9%	27,6%
6	2,47	2,82	5.894	0,7%	1,8%	2.093.685	4,7%	32,3%
7	3,31	3,90	7.183	0,8%	2,6%	1.853.159	4,2%	36,5%
8	4,49	5,12	9.594	1,1%	3,7%	1.871.012	4,2%	40,7%
9	5,94	6,78	20.675	2,3%	6,0%	3.170.663	7,2%	47,9%
10	7,60	8,38	15.138	1,7%	7,7%	1.806.189	4,1%	52,0%
11	9,49	10,61	23.261	2,6%	10,4%	2.190.680	5,0%	56,9%
12	11,75	13,04	27.907	3,2%	13,5%	2.142.779	4,8%	61,8%
13	14,37	15,87	38.606	4,4%	17,9%	2.431.210	5,5%	67,3%
14	17,86	19,70	43.574	4,9%	22,9%	2.249.529	5,1%	72,4%
15	21,84	23,99	59.253	6,7%	29,6%	2.457.471	5,6%	77,9%
16	26,65	29,76	52.633	6,0%	35,5%	1.763.227	4,0%	81,9%
17	33,25	37,76	64.866	7,4%	42,9%	1.701.930	3,8%	85,7%
18	43,03	49,43	120.599	13,7%	56,6%	2.442.592	5,5%	91,3%
19	56,86	66,78	142.036	16,1%	72,7%	2.121.272	4,8%	96,1%
20	80,70	138,03	240.963	27,3%	100,0%	1.738.587	3,9%	100,0%
<b>Totale</b>			<b>881.951</b>			<b>44.221.193</b>		

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le tavole che seguono, attraverso la ripartizione dei Comuni in ventili già utilizzata sopra, descrivono per ciascun anno la composizione percentuale delle spese tra parte corrente e parte in conto capitale, nonché il valore medio pro capite del saldo di parte corrente e di parte capitale e il valore medio dell'obiettivo.

Lo scopo è quello di comprendere se vi sia un legame tra l'esubero pro capite del margine e la composizione di bilancio dei Comuni, al fine di poter evidenziare eventuali caratteristiche strutturali che conducono alla determinazione del surplus rispetto all'obiettivo di Patto.

La disamina dell'anno 2009 mostra come la composizione della spesa tra parte corrente e parte in conto capitale appaia decisamente omogenea tra i diversi ventili. I valori dell'incidenza media della spesa corrente sulla spesa totale variano da un minimo del 79,5% ad un massimo dell'82,5%, senza rivelare un trend ben definito. La parte in conto capitale, naturalmente, riporta quote complementari a quella corrente. In sintesi la composizione della spesa totale appare essere destinata in tutti i quantili per 4/5 a spese di natura corrente e per 1/5 a spese in conto capitale, senza prefigurare particolari relazioni al variare dei ventili.

**Tabella 4 - Composizione di bilancio, saldi e obiettivo dei Comuni che rispettano il Patto - dettaglio ventili. Anno 2009. Valori in euro pro capite e percentuali**

Ventili esubero 2009	Valore		Incidenza media spesa corrente su spesa totale	Incidenza media spesa in C/CAP su spesa totale	Saldo corrente medio (euro pro capite)	Saldo in C/CAP medio (euro pro capite)	Obiettivo medio (euro pro capite)
	minimo esubero obiettivo (euro pro capite)	Valore medio esubero obiettivo (euro pro capite)					
1	0,01	0,29	80,13%	19,87%	50,62	-47,73	6,51
2	0,60	1,06	81,42%	18,58%	39,81	-22,78	19,87
3	1,48	2,06	81,31%	18,69%	38,45	-31,61	8,44
4	2,84	3,69	79,55%	20,45%	48,88	-30,61	17,23
5	4,57	5,44	81,26%	18,74%	31,45	-16,61	12,58
6	6,37	7,72	81,51%	18,49%	37,13	-27,36	5,26
7	9,05	10,57	82,49%	17,51%	30,68	-24,56	-0,61
8	12,06	13,45	81,42%	18,58%	33,50	-21,01	3,38
9	15,33	16,68	81,41%	18,59%	41,99	-26,52	3,06
10	18,12	20,02	80,82%	19,18%	39,45	-23,19	0,27
11	22,15	24,44	81,50%	18,50%	32,05	-23,88	-12,22
12	26,70	28,98	80,56%	19,44%	42,40	-21,25	-4,78
13	31,53	34,65	80,27%	19,73%	38,45	-18,65	-11,43
14	38,06	41,42	81,62%	18,38%	50,60	-11,12	1,40
15	44,79	49,39	80,66%	19,34%	47,25	-16,78	-15,23
16	54,16	59,13	81,01%	18,99%	40,64	-3,83	-17,81
17	65,27	71,98	81,89%	18,11%	42,84	-1,95	-27,75
18	81,50	90,40	81,31%	18,69%	47,17	14,85	-23,83
19	102,21	120,42	81,27%	18,73%	54,96	22,32	-39,61
20	145,44	243,99	82,46%	17,54%	99,50	88,82	-53,29

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

A risultati molto simili si perviene analizzando i dati del 2010, con valori di incidenza della spesa corrente e in conto capitale, rispetto alla spesa totale, assolutamente omogenei tra i differenti ventili, e con una composizione che, in confronto al 2009, si dimostra più orientata verso le uscite di natura corrente.

Il punto che appare però di maggiore interesse è la relazione esistente tra l'entità dell'overshooting e le altre due grandezze analizzate nella tavola, ovvero il saldo, sia di parte corrente sia di parte capitale, e l'obiettivo medio. In particolare, se ci si concentra sugli ultimi due ventili di ciascun anno, quelli che come si è osservato generano oltre un terzo dell'esubero dell'obiettivo del comparto, si può notare come questi siano caratterizzati da saldi (sia di parte corrente sia di parte capitale) assolutamente superiori se confrontati con il resto della distribuzione e da obiettivi decisamente più morbidi.

**Tabella 5 - Composizione di bilancio, saldi e obiettivo dei Comuni che rispettano il Patto - dettaglio ventili. Anno 2010. Valori in euro pro capite e percentuali**

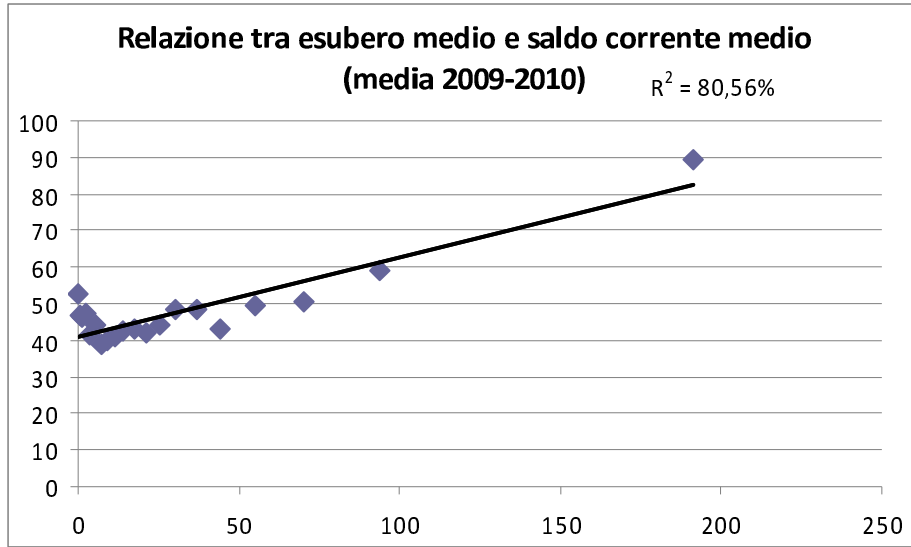
Ventili esubero 2010	Valore minimo esubero obiettivo (euro pro capite)	Valore medio esubero obiettivo (euro pro capite)	Incidenza media spesa corrente su spesa totale	Incidenza media spesa in C/CAP su spesa totale	Saldo corrente medio (euro pro capite)	Saldo in C/CAP medio (euro pro capite)	Obiettivo medio (euro pro capite)
1	0,02	0,17	82,63%	17,37%	54,53	-28,87	24,31
2	0,31	0,44	81,46%	18,54%	53,33	-34,44	17,80
3	0,58	0,79	81,55%	18,45%	54,10	-29,29	22,59
4	1,02	1,33	84,68%	15,32%	45,93	-20,75	22,07
5	1,59	1,98	83,39%	16,61%	51,92	-22,53	25,23
6	2,47	2,82	82,66%	17,34%	51,62	-31,03	14,29
7	3,31	3,90	84,16%	15,84%	46,66	-17,60	23,89
8	4,49	5,12	82,32%	17,68%	46,79	-21,37	18,95
9	5,94	6,78	83,31%	16,70%	40,03	-17,53	13,90
10	7,60	8,38	82,30%	17,70%	45,15	-21,63	13,81
11	9,49	10,61	83,68%	16,32%	53,64	-22,92	19,11
12	11,75	13,04	82,47%	17,53%	41,79	-19,34	8,37
13	14,37	15,87	83,73%	16,27%	49,32	-15,78	16,42
14	17,86	19,70	83,98%	16,02%	46,65	-16,19	8,32
15	21,84	23,99	82,58%	17,42%	49,65	-4,12	19,73
16	26,65	29,76	83,82%	16,18%	45,87	-1,68	12,52
17	33,25	37,76	84,60%	15,40%	55,63	-2,64	13,57
18	43,03	49,43	83,52%	16,48%	53,61	0,88	4,04
19	56,86	66,78	83,42%	16,58%	62,98	4,90	-0,54
20	80,70	138,03	84,09%	15,91%	79,59	15,34	-44,41

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

La semplice disamina della distribuzione dell'esubero dell'obiettivo sembrerebbe mostrare una propensione a gestire con minore precisione il saldo di bilancio da parte degli Enti che devono conseguire obiettivi di Patto più facili; questi Enti, infatti, potrebbero tendere a superare abbondantemente i target assegnati, poiché meno vincolati nella gestione del bilancio. Tale notazione appare coerente anche con la progressiva riduzione del margine di esubero dell'obiettivo a cui si è assistito in questi anni, caratterizzati dall'inasprimento delle manovre assegnate al comparto comunale. Concentrandosi sul rapporto tra esubero dell'obiettivo pro capite e saldo medio di parte corrente e di parte capitale (media dei due anni), l'analisi grafica mostra una relazione lineare e positiva per entrambe le grandezze. È interessante osservare come sia l'intensità sia la significatività della correlazione si dimostrino maggiori per il saldo di parte capitale, facendo emergere dunque un legame più stretto con la creazione di margine di esubero dell'obiettivo.

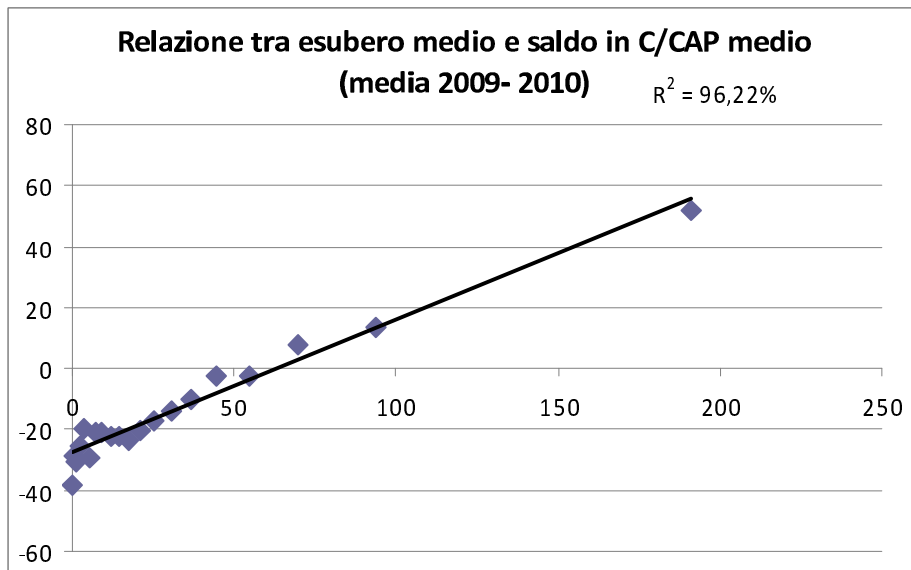
In sintesi, se dalla composizione della spesa non sembra emergere una particolare relazione con il fenomeno dell'overshooting, l'entità del saldo, specialmente di parte capitale, e la presenza di obiettivi "morbidi" appaiono invece fortemente correlati con l'esubero dell'obiettivo, evidenziando una condizione che sembra favorire il conseguimento dei target di finanza pubblica in misura superiore rispetto a quanto richiesto.

**Figura 2**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

**Figura 3**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

## **2.2 La stima dei fattori che concorrono alla formazione dell'extra-margine**

L'analisi descrittiva degli esuberi dell'obiettivo ha evidenziato una consistente numerosità di Enti che sovrapazano i target fissati e, soprattutto nel 2010, una dimensione di tali scostamenti molto ampia, nonostante la maggiore stringenza dei vincoli imposti dal PSI.

Ai fini delle successive valutazioni in merito alla bontà del Patto orizzontale, occorre adesso, attraverso una stima dei fattori che conducono alla creazione del margine di esubero del Patto, isolare quelli che sono riconducibili ad un errore di previsione, da quelli imputabili invece a comportamenti "inevitabili" o a fenomeni erratici, che li rendono imprevedibili dal punto di vista della singola amministrazione.

L'analisi di queste due componenti risulta utile sia al fine di individuare dei parametri che possano essere utilizzati per limitare ex ante la formazione di tali margini, sia, nell'ottica del Patto di Stabilità regionalizzato, per comprendere quanta parte di tale margine sia effettivamente anticipabile dall'Ente in una data intermedia e, quindi, possa essere offerto a scambio nel meccanismo di compensazione orizzontale. L'obiettivo è quello di ottimizzare gli spazi finanziari a disposizione dei Comuni, evitando, nel primo caso, la creazione di margini di risanamento dei conti pubblici non richiesti dal governo centrale, e calibrando lo sforzo finanziario, nel secondo caso, in modo da realizzare un determinato esubero che si programma di sfruttare nel biennio seguente.

Lo scarto pro capite dal target del PSI 2010 rappresenta la variabile dipendente nell'analisi e viene stimata attraverso una regressione lineare multipla OLS. In questo lavoro preliminare i dati, riferiti al PSI 2010, sono analizzati in cross-section, utilizzando una forma ridotta e non un modello. La scelta di adottare un'analisi di tipo cross-section e non panel deriva dalla difficoltà incontrata a costruire una base dati che consentisse di controllare la variabilità normativa che ha caratterizzato in questi anni il Patto di Stabilità Interno. In particolare, guardando all'ultimo triennio disponibile 2008-2010, le maggiori problematiche in tale senso sono legate al momento contabile con cui sono rilevate le grandezze (nel 2008 competenza e cassa e dal 2009 obbligo di competenza mista per tutti gli Enti) e al cambiamento dell'anno base per calcolare l'obiettivo (dal 2009 si stabilisce il 2007 come anno di riferimento).

Preliminarmente si è ritenuto opportuno "sterilizzare" gli esuberi del target dagli interventi regionali e statali che hanno influenzato la formazione dei saldi dei Comuni, andando a rideterminarne l'obiettivo finanziario (Patto regionale orizzontale) o consentendo di escludere ai fini del saldo utile una quota della spesa in conto capitale (Patto regionale verticale ed esclusione dei pagamenti in conto capitale in misura non superiore allo 0,75% dei residui passivi registrati al 31/12/2008). Questi interventi, infatti, se da un lato hanno consentito ad un numero consistente di Comuni di conseguire l'obiettivo di Patto, dall'altro lato, con riferimento alle esclusioni di spesa, si sono rivelati ininfluenti ai fini del rispetto del Patto per oltre 1.400 Enti<sup>7</sup>. Si tratta cioè di esclusioni senza le quali gli Enti avrebbero comunque raggiunto i target

---

<sup>7</sup> Si confronti Corte dei Conti "Rapporto sul Coordinamento della Finanza locale" pg. 148

imposti dal PSI e, quindi, di fatto ridondanti rispetto alle esigenze degli Enti, che le hanno appunto trasformate in esuberi rispetto ai target.

Più precisamente, su un margine di esubero dell'obiettivo che nel 2010 è stato pari a 882 milioni di euro, circa 250 milioni di euro possono essere imputati ad un intervento statale o regionale di liberazione dei margini che non è stato impiegato dai Comuni.

Inoltre, poiché l'interesse dell'analisi si concentra sugli eccessi di supero dell'obiettivo, i Comuni con scarti positivi dal target inferiori ai 10 euro pro capite sono stati esclusi dalla stima. Tale scelta, peraltro, deriva anche dall'adattamento alla prescrizioni di molti PSI regionali, che prevedono una sanzione per gli Enti che ex post fanno rilevare margini superiori a determinate soglie, al momento ben più alte dei 10 euro pro capite.

Ai fini della nostra ricerca, quindi, il margine 2010 che si cercherà di decomporre in fattori prevedibili e imprevedibili sarà complessivamente pari a 555 milioni di euro.

La base informativa è costituita dai dati di monitoraggio del PSI 2010, per il quale è disponibile un set di variabili maggiore, da una selezione di variabili del PSI 2009, dall'ultimo consuntivo dei Comuni disponibile, ovvero il 2009, dai dati di cassa registrati dal sistema SIOPE al mese di ottobre e al mese di dicembre 2010 e dal Conto annuale del personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2009.

Appena saranno disponibili i dati di consuntivo per il 2010, sarà possibile correggere la distorsione introdotta dall'asimmetria temporale di una parte della base dei dati, riportando tutte le variabili allo stesso anno di riferimento.

Le componenti che si ritiene possano essere legate all'esubero dell'obiettivo sono classificate in sette macro aree, che vengono di seguito elencate con i relativi indicatori risultati significativi nella stima:

1. Intensità dello sforzo della manovra
  - *Dummy del segno della manovra (espansiva o correttiva)*
  - *Valore dell'obiettivo*
  - *Enti commissariati*
2. Componente prudenziale
  - *Incidenza dei dipendenti sulla popolazione*
3. Componente occasionale delle entrate
  - *Variazione % delle Entrate in Conto Capitale*
4. Vincolo morbido
  - *Trasferimenti pro capite*
  - *Entrate pro capite*
5. Flessibilità di bilancio
  - *Residui passivi in conto capitale*

6. Incapienza di bilancio
  - *Rimborso prestiti*
7. Difficoltà programmatica/cattiva gestione
  - *Utilizzo eccessivo delle anticipazioni di tesoreria*
  - *Comune grande*
  - *Concentrazione entrate nel 6° bimestre*
  - *Ubicazione territoriale*
  - *Rigidità di bilancio*
  - *Impegni spesa in c/capitale non rispettabili*
  - *Accertamenti entrate non trasformabili in incassi*

Nell'appendice sono riportate le definizioni, le modalità di costruzione ed i segni attesi nella stima delle singole variabili. Le famiglie, invece, sono state identificate a partire dagli elementi che concorrono alla formazione dei comportamenti amministrativi in sede di gestione del bilancio.

Lo *screening* per selezionare questi fattori è stato condotto consultando un team di esperti in materia di finanza comunale e facendo riferimento alle conoscenze acquisite attraverso l'attività di ricerca e di assistenza, che ordinariamente portano la nostra struttura ad affrontare problematiche legate alla gestione finanziaria dei Comuni.

Il primo set di variabili identifica il cosiddetto effetto asticella: tanto più stringente è l'obiettivo, tanto più improbabile sarà superarlo. L'effetto atteso di questo gruppo di variabili, quindi, è di segno negativo. Poiché il valore dell'asticella è conosciuto ex ante, si tratta di componenti prevedibili nella formazione dell'esubero, il cui effetto può essere mitigato, ad esempio, in presenza di un Patto orizzontale, dalla previsione di sanzioni in caso di eccessivo scostamento positivo dal target per gli Enti che non offrono spazi finanziari.

La seconda famiglia di indicatori fa riferimento diretto alla tipologia di sanzioni applicate, che al 2010 riguardavano essenzialmente il recupero dell'eventuale sfioramento negativo nell'anno successivo mediante taglio dei trasferimenti e il blocco delle assunzioni. Tra queste due misure, solo la seconda può essere valutata, in quanto il vincolo "morde" maggiormente in contesti con poco personale, dove il blocco può creare grosse difficoltà di funzionamento dell'Ente. Ovviamente, il segno atteso è positivo: maggiore la durezza della sanzione, maggiore la probabilità di esubero. La componente prudenziale può essere intesa come parte ineliminabile dello scarto, in quanto strettamente legata alla severità della sanzione (nella normativa vigente il Comune che cede spazi finanziari e viola il PSI paga la sanzione) e non ad un comportamento scorretto dell'Ente.

Nel terzo gruppo sono ricompresi i fenomeni accidentali, che possono variare in modo occasionale ed imprevedibile il saldo di bilancio. La relazione tra questi indicatori e lo scostamento è chiaramente

positiva: un incasso imprevisto aumenta proporzionalmente lo scostamento dall'obiettivo. Si tratta, ovviamente, di una componente non prevedibile ex ante.

La quarta famiglia delle variabili indica una sostanziale posizione di ricchezza dell'Ente e serve a cogliere l'atteggiamento dell'amministrazione rispetto agli obiettivi del PSI. Può essere intesa come l'opposto della componente prudenziale o come qualcosa assimilabile all'effetto asticella, in quanto l'Ente sovradotato finanziariamente raggiunge più facilmente l'obiettivo, con buona probabilità di superarlo. La relazione con lo scostamento, quindi, è positiva ed eliminabile, nel senso che un Ente ricco conosce ex ante la facilità relativa di conseguimento dell'obiettivo e può, sotto opportuno incentivo, limitare lo scostamento ex post concedendo spazi finanziari in un contesto di Patto orizzontale.

Il quinto gruppo cerca di cogliere quegli elementi di flessibilità del bilancio che dovrebbero essere associati ad una minore consistenza degli scarti dall'obiettivo. In questo senso, la dimensione dei residui passivi "effettivi" in conto capitale, costituisce una sorta di *buffer* nella gestione del bilancio che consente, in qualsiasi momento, di regolare i pagamenti affinché gli obiettivi siano centrati. Di conseguenza, il segno atteso è negativo e la componente in oggetto è chiaramente controllabile dall'Ente.

La sesta area interessa quelle strutture di bilancio che, essendo vincolate ad onorare prestiti pregressi, possono trovarsi incapienti rispetto ad obiettivi non troppo rigidi. È il caso di molti Enti che non possono più indebitarsi per finanziare spesa in conto capitale e devono al contempo produrre avanzi correnti per ripagare le rate dei debiti pregressi. Il legame con la creazione di esubero dell'obiettivo deriva dal fatto che il rimborso dei prestiti è una spesa che non viene calcolata nel saldo utile ai fini del Patto ma è al contempo una componente dell'equilibrio di parte corrente che il Comune è tenuto a rispettare. In particolare, l'equilibrio di parte corrente prevede che le entrate correnti siano almeno pari alla somma tra le spese correnti e la quota di rimborso dei prestiti. Un Comune che deve rimborsare prestiti, considerando le grandezze monitorate dal Patto, genererà quindi sempre degli avanzi di parte corrente, e in presenza di obiettivi non troppo rigidi, potrebbe dimostrare una tendenza a sopravanzarli. Tale componente è chiaramente controllabile dall'Ente che è a conoscenza dell'entità del rimborso prestiti che dovrà realizzare.

L'ultima famiglia, più ampia, è costituita da tutti quegli indicatori che vengono associati ad una più complessa attività programmatoria, se non anche ad una cattiva gestione del bilancio. Si tratta di elementi che servono ad identificare un'incapacità strutturale o oggettiva dell'Ente ad organizzare risorse e programmare spese, in modo da portare in equilibrio la gestione. Conseguentemente, il segno atteso di tali variabili è positivo: maggiore è l'incapacità o impossibilità ad effettuare una corretta programmazione di bilancio, maggiore lo scarto atteso dall'obiettivo. Questa area risulta non controllabile dall'Ente, misurando prevalentemente condizioni strutturali di difficile o impossibile compressione.



Ovviamente, all'interno di queste famiglie esistono un maggior numero di indicatori o variabili di quelle riportate. Per semplicità, sono state illustrate solo quelle risultate significative nella stima illustrata di seguito.

**Tabella 6**

Variabile dipendente *surplus obiettivo pro capite netto intervento regionale e statale*

Regressori	Coef.	t	P> t	Beta
obiettivo pro capite	-0.2100 *** (0.0251)	-8,34	0,000	-0,302
entrate proprie pro capite	0.0264 *** (0.0078)	3,37	0,001	0,185
dummy Enti non soggetti al Patto nel 2008 (1 se non soggetti)	15.7433 *** (3.9375)	4	0,000	0,144
rimborso prestiti al netto rimborso anticipazioni di cassa pro capite	0.1268 *** (0.0415)	3,05	0,002	0,125
trasferimenti pro capite	0.0201 *** (0.0073)	2,75	0,006	0,108
residui Passivi di Competenza 2009 pro capite	-0.0195 * (0.0117)	-1,67	0,096	-0,105
segno manovra (1 se correttiva)	-7.5731 *** (2.6444)	-2,86	0,004	-0,095
sco stamento pro capite spese C/CAP impegnate (2009) e pagate al 31/10/2010	0.0472 *** (0.0156)	3,01	0,003	0,219
variazione % entrate conto capitale 2009-2010	4.9101 *** (1.0933)	4,49	0,000	0,151
sco stamento pro capite tra entrate accertate (2009) e incassi al 31/10/2010	-0.0214 * (0.0119)	-1,8	0,072	-0,117
incidenza n° dipendenti su abitanti	-1465.369 ** (679.0217)	-2,16	0,031	-0,116
dummy zona meridionale e isole	8.6446 *** (3.1804)	2,72	0,007	0,111
rigidità di bilancio (spesa personale e interessi su spesa corrente)	50.2997 ** (23.6540)	2,13	0,034	0,100
dummy entrate 6° bimestre > 30% entrate totali (1 se maggiore)	8.7373 *** (3.3204)	2,63	0,009	0,093
dummy anticipazioni tesoreria non rimborsate (1 se non rimborsate)	9.8186 ** (4.1091)	2,39	0,017	0,085
dummy Comuni grandi (1 se Comune >100.000 abitanti)	-21.5090 ** (9.4713)	-2,27	0,023	-0,074
_co ns	6.4734 (8.7010)	0,74	0,457	.

Gli standard errors sono riportati in parentesi. \*\*\* significatività all'1%, \*\* al 5%, \* al 10%.

	Source	SS	df	MS
<b>Number of obs=773</b>				
F(16, 756)=14,66				
Prob > F=0				
R-square=0,2368	<b>Model</b>	257846,24	16	1611539,00%
<b>Adj R-squared=0,2207</b>	<b>Residual</b>	830809,303	756	109895,41%
Root MSE=33,15	<b>Total</b>	1088655,54	772	141017,56%

Complessivamente, il valore dell' $R^2$  indica una capacità di spiegare gli esuberi intorno al 22%, essendo il resto attribuibile o a scelte discrezionali non catturate dalle variabili inserite in stima o a movimenti casuali che, in ogni caso, lascerebbero propendere per una sostanziale imprevedibilità di tali margini che si vengono a realizzare ex post.

Tra le componenti statisticamente significative, tutti i coefficienti riportano il segno atteso e, considerando il loro valore standardizzato, suggeriscono che le parti prevedibili e idiosincratice tendono ad equivalersi.

All'interno della componente prevedibile gli indicatori con il coefficiente standardizzato più elevato sono il valore dell'obiettivo pro capite e le entrate correnti proprie pro capite, mentre tra le componenti non prevedibile, il peso maggiore è attribuibile alla difficoltà di programmazione delle spese in conto capitale ed alle entrate in conto capitale occasionali.

L'interpretazione della parte non spiegata del modello (il 78% circa) prefigura due differenti scenari.

Se si assume che l'equivalenza di pesi tra componente controllabile e non controllabile si replichi anche nella parte non spiegata del modello, allora si può ipotizzare che metà del margine di esubero prodotto dagli Enti sia governabile, per un valore prossimo ai 280 milioni di euro nel 2010.

Se si assume, viceversa, che la parte non spiegata della stima sia di fatto imprevedibile, la componente riducibile degli scostamenti appare molto esigua, pari all'11% del margine analizzato, ovvero 60 milioni di euro circa.

Di fatto, le risultanze del Patto orizzontale del 2010 e 2011 sembrerebbero convergere verso questa interpretazione più critica, come verrà spiegato meglio più avanti.

Si noti peraltro come il coefficiente standardizzato associato al valore pro capite dell'obiettivo, che nella stima si è dimostrato come il più rilevante, nel 2010, nonostante l'acuirsi della manovra, era distribuito ancora prevedendo un saldo obiettivo negativo per circa la metà degli Enti. Per il 2011 tale possibilità è stata limitata ad un solo Ente, mentre gli altri hanno dovuto conseguire saldi positivi molto elevati, e questo elemento potrebbe ridurre in modo significativo la quota di margine positivo storicamente osservata.

**Box 1 – La regionalizzazione orizzontale del Patto di Stabilità Interno 2011**

Il comma 141 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010 prevede che a decorrere dall'anno 2011 le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono, per gli Enti locali del proprio territorio, integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, ferme restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e di sanzioni e l'importo dell'obiettivo complessivamente determinato per gli Enti locali della regione.

Il meccanismo di gestione del Patto orizzontale stabilisce che i Comuni e le Province che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale positivo o negativo rispetto all'obiettivo individuato dalla normativa nazionale, comunicano alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, nonché all'ANCI e all'UPI regionali, entro il 15 ottobre, l'entità degli spazi finanziari che sono disposti a cedere o ad acquisire nell'esercizio in corso e le modalità di recupero o cessione dei medesimi spazi nel biennio successivo.

Per gli Enti non vige l'obbligo di effettuare questa comunicazione, e ovviamente non sono previste sanzioni al riguardo, ma per incentivare la partecipazione al meccanismo di compensazione, se a fine esercizio un Ente consegue un saldo superiore ad un determinato valore percentuale (definito in sede di Consiglio delle autonomie locali) rispetto al saldo obiettivo e non ha provveduto a darne comunicazione, non può prendere parte l'anno seguente alle misure previste dal Patto orizzontale.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano attribuiscono gli spazi finanziari stabiliti nel Patto orizzontale in base ai criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali, sentite le ANCI e le UPI regionali, privilegiando le spese in conto capitale, le spese inderogabili e quelle che incidono positivamente sul sistema economico di riferimento. Non è consentita invece la rimodulazione degli obiettivi se finalizzata alla realizzazione di spesa corrente di carattere discrezionale.

Il meccanismo di recupero degli spazi finanziari ceduti stabilisce che nel biennio successivo gli Enti che hanno ceduto spazi usufruiscano di una modifica migliorativa del proprio obiettivo commisurata al valore degli spazi finanziari ceduti mentre gli Enti che acquisiscono maggiori spazi finanziari subiscono un inasprimento del proprio saldo obiettivo per un importo complessivamente pari alla quota acquisita.

In ogni caso la somma dei maggiori spazi finanziari concessi e quelli attribuiti deve risultare, per ogni anno di riferimento, pari a zero.

La comunicazione da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano agli Enti del proprio territorio e al Ministero dell'Economia e delle Finanze dei nuovi obiettivi ridefiniti dal Patto orizzontale, per l'anno in corso e per il biennio successivo, avviene entro il termine del 31 ottobre, ovvero 15 giorni dopo la comunicazione da parte degli Enti degli spazi finanziari che si prevede di cedere o acquisire.

### **3. Overshooting dell'obiettivo: la dimensione dei mercati di scambio regionali**

L'analisi circa la natura dell'overshooting dell'obiettivo induce a ritenere poco probabile il funzionamento di un mercato di scambio a livello regionale. Ciò dipende, essenzialmente, dalla sostanziale imprevedibilità con cui i margini si vengono a formare in capo all'Ente. In quanto segue, peraltro, si vuole dare contezza di un altro aspetto che concorre a rendere poco praticabile l'idea di Patto orizzontale: l'esiguità dei mercati di scambio a livello regionale. Attraverso i dati del monitoraggio del Patto di Stabilità Interno, circoscrivendo l'analisi al recente biennio 2009-2010, è possibile individuare quanti e in quale misura si possano rinvenire a livello regionale attori di un possibile mercato, dove la domanda è rappresentata dagli Enti che hanno violato il Patto e l'offerta da quelli che hanno superato il target di finanza pubblica.

Le tavole che seguono descrivono il numero degli Enti che rispettano e che non rispettano il Patto di Stabilità nel biennio 2009-2010, riportando il relativo margine di esubero o non raggiungimento dell'obiettivo del Patto. Tale analisi risulta utile sia perché propone una descrizione quantitativa del fenomeno dell'overshooting sia perché fornisce alcuni elementi preliminari per valutare la dimensione degli ipotetici mercati di compensazione dei margini, che in forza del patto di stabilità regionalizzato di tipo orizzontale potrebbero essere costituiti. Il limite evidente, in questo secondo caso, è che l'analisi è di tipo ex post, e si riferisce quindi ad uno scenario in cui gli Enti non potevano praticamente in nessun caso realizzare compensazioni di margine in ambito territoriale, non avendo istituito la maggior parte delle Regioni meccanismi di Patto orizzontale.

Il dettaglio regionale e per classe demografica dimostra che il numero di Enti che rispetta il Patto nel 2010 è aumentato in confronto al 2009 per ciascuna aggregazione, con ben 7 delle 17 regioni dove i Comuni sono soggetti al Patto che non riportano neanche un caso di violazione. In questo contesto va sicuramente sottolineato il ruolo positivo che è stato svolto dal Patto regionalizzato in termini di compensazione verticale tra Regione e Comuni, che ha facilitato il conseguimento dell'obiettivo da parte di molti Enti nei territori dove è stato adottato

In entrambi gli anni, ma in particolare nel 2010, il netto squilibrio tra gli Enti che rispettano l'obiettivo e quelli che non lo rispettano, sia in termini di numerosità di Comuni sia in termini di margine di scostamento dall'obiettivo, appare molto evidente. È interessante in particolare notare come nel 2010 circa una regione su 3 non presenti alcun margine negativo, poiché tutti i Comuni del territorio sono risultati adempienti, condizione questa che renderebbe di fatto impraticabile una compensazione degli esuberi dell'obiettivo a livello territoriale. Osservando le classi demografiche il dato che pare di maggiore rilievo è che la quasi totalità degli Enti con più di 20.000 abitanti ha rispettato il Patto nel 2010, riportando appena 4 casi di sfioramento, per di più tutti concentrati nella classe tra 20.000 e 60.000 abitanti. Questo significherebbe che in un potenziale mercato di scambio di margini i Comuni con più di 60.000 abitanti risulterebbero tutti potenziali offerenti, elemento questo che potrebbe essere di ostacolo all'efficienza

degli scambi di margine tra Enti, a causa dell'elevato peso che i Comuni di maggiore dimensione rivestono a livello regionale.

**Tabella 7 – Numero di Comuni che rispettano e che non rispettano il Patto – dettaglio regionale. Anni 2009 e 2010**

Regione	Comuni monitorati Patto	rispetto		non rispetto	
		2009	2010	2009	2010
ABRUZZO	54	51	53	3	1
BASILICATA	32	29	32	3	0
CALABRIA	75	67	71	8	4
CAMPANIA	202	193	198	9	4
EMILIA ROMAGNA	185	177	184	8	1
LAZIO	122	120	122	2	0
LIGURIA	52	46	50	6	2
LOMBARDIA	445	383	429	62	16
MARCHE	67	57	67	10	0
MOLISE	11	11	11	0	0
PIEMONTE	133	119	133	14	0
PUGLIA	172	154	166	18	6
SARDEGNA	64	61	64	3	0
SICILIA	184	167	176	17	8
TOSCANA	152	148	151	4	1
UMBRIA	32	31	32	1	0
VENETO	264	218	256	46	8
<b>Totale</b>	<b>2.246</b>	<b>2.032</b>	<b>2.195</b>	<b>214</b>	<b>51</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati MEF e ISTAT

**Tabella 8 - Formazione dei margini di rispetto del Patto – dettaglio regionale . Anni 2009 e 2010 . Valori in migliaia di euro**

Regione	rispetto Patto		non rispetto Patto		margine netto	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
ABRUZZO	32.307	35.383	-15.795	-162	16.512	35.221
BASILICATA	24.202	13.898	-1.590		22.612	13.898
CALABRIA	46.141	20.380	-7.330	-2.904	38.811	17.476
CAMPANIA	231.289	125.436	-17.445	-1.346	213.844	124.090
EMILIA ROMAGNA	103.454	67.213	-20.614	-868	82.840	66.345
LAZIO	160.970	88.675	-11.148		149.822	88.675
LIGURIA	53.378	27.990	-24.959	-3.544	28.419	24.446
LOMBARDIA	161.714	91.965	-163.707	-27.684	-1.993	64.281
MARCHE	49.182	21.666	-17.771		31.411	21.666
MOLISE	7.393	3.954			7.393	3.954
PIEMONTE	148.420	25.640	-24.387		124.033	25.640
PUGLIA	111.935	76.886	-27.071	-3.136	84.864	73.750
SARDEGNA	54.109	30.210	-5.354		48.755	30.210
SICILIA	214.562	113.443	-36.048	-26.022	178.514	87.422
TOSCANA	104.185	58.217	-17.611	-1.372	86.574	56.845
UMBRIA	26.649	14.481	-12.944		13.705	14.481
VENETO	130.415	66.514	-97.148	-9.503	33.267	57.011
<b>Totale</b>	<b>1.660.305</b>	<b>881.951</b>	<b>-500.922</b>	<b>-76.540</b>	<b>1.159.383</b>	<b>805.411</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati MEF e ISTAT

**Tabella 9 - Numero dei Comuni che rispettano e che non rispettano il Patto - dettaglio fascia demografica. Anni 2009 e 2010**

Fascia demografica	Comuni monitorati Patto	rispetto		non rispetto	
		2009	2010	2009	2010
5.000 - 10.000	1.104	975	1.074	129	30
10.000 - 20.000	650	596	633	54	17
20.000 - 60.000	396	367	392	29	4
60.000 - 100.000	56	54	56	2	0
100.000 - 250.000	29	29	29	0	0
250.000 - 500.000	6	6	6	0	0
>500.000	5	5	5	0	0
<b>5.000 - 20.000</b>	<b>1.754</b>	<b>1.571</b>	<b>1.707</b>	<b>183</b>	<b>47</b>
<b>&gt; 20.000</b>	<b>492</b>	<b>461</b>	<b>488</b>	<b>31</b>	<b>4</b>
<b>&lt; 100.000</b>	<b>2.206</b>	<b>1.992</b>	<b>2.155</b>	<b>214</b>	<b>51</b>
<b>&gt;100.000</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totale</b>	<b>2.246</b>	<b>2.032</b>	<b>2.195</b>	<b>214</b>	<b>51</b>

*\* per omogeneità nel confronto le classi si riferiscono al 2010*

*Fonte: Elaborazioni IFEL su dati MEF e ISTAT*

**Tabella 10 - Formazione dei margini di rispetto del Patto - dettaglio fascia demografica. Anni 2009 e 2010. Valori in migliaia di euro**

Fascia demografica	rispetto Patto		non rispetto Patto		margine netto	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
5.000 - 10.000	321.784	169.971	-171.357	-29.763	150.427	140.207
10.000 - 20.000	290.978	179.338	-136.036	-25.715	154.942	153.623
20.000 - 60.000	497.594	287.625	-150.607	-21.062	346.987	266.563
60.000 - 100.000	137.362	101.798	-42.922		94.440	101.798
100.000 - 250.000	171.757	62.323			171.757	62.323
250.000 - 500.000	98.055	41.875			98.055	41.875
>500.000	142.776	39.022			142.776	39.022
<b>5.000 - 20.000</b>	<b>612.762</b>	<b>349.308</b>	<b>-307.393</b>	<b>-55.478</b>	<b>305.369</b>	<b>293.830</b>
<b>&gt; 20.000</b>	<b>1.047.544</b>	<b>532.643</b>	<b>-193.529</b>	<b>-21.062</b>	<b>854.015</b>	<b>511.581</b>
<b>&lt; 100.000</b>	<b>1.247.717</b>	<b>738.731</b>	<b>-500.922</b>	<b>-76.540</b>	<b>746.795</b>	<b>662.191</b>
<b>&gt;100.000</b>	<b>412.588</b>	<b>143.220</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>412.588</b>	<b>143.220</b>
<b>Totale</b>	<b>1.660.305</b>	<b>881.951</b>	<b>-500.922</b>	<b>-76.540</b>	<b>1.159.383</b>	<b>805.411</b>

*\* per omogeneità nel confronto le classi si riferiscono al 2010*

*Fonte: Elaborazioni IFEL su dati MEF e ISTAT*

In conclusione, sebbene l'effettiva praticabilità dei mercati di scambio degli spazi finanziari, come già argomentato in un nostro precedente lavoro<sup>8</sup>, non può basarsi sulla sola compresenza di margini di esubero e di non raggiungimento dell'obiettivo dei Comuni all'interno di una regione, essendo questa una condizione necessaria ma non sufficiente per garantire la realizzazione di meccanismi compensatori su base territoriale, tuttavia la valutazione della semplice distribuzione territoriale degli scarti dall'obiettivo, pur considerando i limiti ascrivibili ad una analisi di tipo ex post, indica che sono poche le realtà in cui i margini di scostamento dai target del Patto sembrano compensarsi all'interno del territorio

<sup>8</sup> IFEL, Rapporto "Economia e finanza locale 2010".

regionale, prevalendo nella grande maggioranza dei casi uno scostamento positivo rispetto all'obiettivo del Patto. Anche nelle regioni dove sembrano sussistere le condizioni per operare compensazioni, si tratta di fenomeni confinati a pochi Enti, che non giustificerebbero l'esistenza di soggetti terzi incaricati di gestire il coordinamento di un'eventuale scambio di margini, prefigurando quindi una scarsa capacità di compensazione attribuibile al Patto regionalizzato di tipo orizzontale.

#### **4. Una prima valutazione dei risultati del Patto 2010 e 2011**

Appare utile, avendo a disposizione i dati del monitoraggio del PSI 2010 e quelli preliminari del 2011, confrontare i risultati del Patto orizzontale registrati in questi primi due anni di applicazione con quanto stimato dal modello presentato nel lavoro.

Ai nostri fini consideriamo esclusivamente le quote messe a disposizione dagli Enti al netto dell'intervento della Regione attraverso il Patto verticale: gli spazi finanziari liberati dalla Regione in favore dei Comuni e successivamente ceduti da questi ultimi agli altri Enti attraverso il patto orizzontale esulano dall'interesse della nostra analisi, consistendo in una semplice mutuaione di spazi finanziari messi a disposizione dalla Regione.

Nel 2010 le quote nette cedute dai Comuni per realizzare gli scambi di margine sono state pari a 6,5 milioni di euro ed hanno interessato 23 Enti, per un valore che corrisponde al 10% circa dello scenario più severo ipotizzato dal modello.

Nel 2011 i margini ceduti attraverso il patto orizzontale sono stati 44 milioni di euro ed hanno riguardato 60 Comuni. Se si ipotizza che il margine netto di esubero dell'obiettivo registri dal 2010 al 2011 la stessa contrazione subita dal 2009 al 2010, ovvero il 30% circa, l'ordine di grandezza dell'esubero dall'obiettivo 2011 dovrebbe assestarsi intorno ai 400 milioni di euro. Il rapporto tra le risorse mobilitate dal patto orizzontale ed il margine che si ipotizza essere realizzato nel 2011 è quindi pari all'11%, valore coincidente con lo scenario più severo ipotizzato nel nostro modello.

Anche le risultanze del Patto 2010 e 2011 sembrano quindi convergere verso quanto dimostrato dal modello, indicando una capacità da parte degli Enti di prevedere ex ante l'entità dei margini di esubero dell'obiettivo molto bassa, e comunque mai sufficiente per garantire una piena compensazione dei margini, in grado di risolvere i problemi di overshooting dei Comuni.

#### **5. Conclusioni**

Uno degli aspetti più controversi osservati nella gestione del Patto di Stabilità Interno da parte dei Comuni in questi anni ha riguardato l'evidenza di un persistente sopravanzo degli obiettivi assegnati al comparto, che ha generato un *surplus* rispetto alla correzione richiesta dal governo centrale di dimensione anche pari all'intera manovra assegnata ai Comuni.

Tale anomalia appare ancora più evidente sia se si considerano le difficoltà effettivamente incontrate dai Comuni per adeguare i propri bilanci alle restrizioni imposte dalle manovre di finanza pubblica sia se si guarda al trend decrescente della spesa per investimenti sperimentato dai Comuni dal 2004 ad oggi.

Tra le possibili soluzioni al problema, da più parti è stata auspicata l'introduzione del Patto di Stabilità regionalizzato di tipo orizzontale, il quale, prevedendo un momento di rimodulazione degli obiettivi in corso d'anno, salvaguardando il saldo obiettivo cumulato a livello regionale, consentirebbe di compensare gli eventuali margini di inadempienza attraverso i suddetti esuberanti.

Le conclusioni a cui si è pervenuti in questo studio inducono a valutare con maggiore cautela e criticità la soluzione del Patto di Stabilità regionalizzato orizzontale quale strumento per sopperire al persistente sopravanzo degli obiettivi da parte del comparto.

In primo luogo, una semplice valutazione ex post della distribuzione dei margini ha dimostrato che poche sono le realtà in cui i margini di scostamento dal Patto possono compensarsi all'interno del territorio regionale, prevalendo nella grande maggioranza dei casi uno scostamento positivo rispetto all'obiettivo del Patto. Un'analisi più approfondita ha indicato inoltre che nelle regioni dove questi spazi di compensazione sembrano realizzarsi, il fenomeno risulta confinato ad un numero così ridotto di Enti, che non giustificerebbe l'esistenza di soggetti terzi incaricati di gestire il coordinamento di un eventuale scambio compensativo.

Rilevata quindi l'esiguità dei margini di manovra all'interno delle singole regioni, si è cercato di valutare, alla luce del decreto contenente le linee guida del Patto di Stabilità regionalizzato orizzontale, i fattori suscettibili di creare margine di esubero dell'obiettivo del Patto, per capire quanta parte di esso sia effettivamente predeterminabile dall'Ente e quindi disponibile per un eventuale scambio. Lo studio ha dimostrato come solo una minima quota dell'overshooting possa essere ricondotta a fattori conosciuti ex ante, mentre gran parte dei margini registrati ex post risulterebbe imputabile o a fattori di natura strutturale o a fattori casuali, in entrambi i casi ineliminabili mediante l'uso di un meccanismo di scambio come quello previsto dal Patto orizzontale.

L'analisi della natura dei surplus ha quindi mostrato complessivamente una bassissima probabilità di effettiva applicazione dello strumento del Patto regionale orizzontale, così come emerso nei primi due anni di applicazione dello strumento.

L'incapacità e, ancora, l'impossibilità di prevedere la consistenza degli scostamenti dall'obiettivo del Patto in corso dell'anno da parte degli Enti, potrebbe dimostrarsi quindi un ostacolo concreto e probabilmente insormontabile per una fattiva e piena realizzazione del Patto di Stabilità regionalizzato di tipo orizzontale, almeno nel suo attuale disegno.



## Appendice

### **Gli indicatori di bilancio utilizzati nella stima**

*(in parentesi è indicato il segno atteso dell'indicatore)*

**Manovra espansiva o correttiva (-)** Il segno della manovra è una misura diretta dello sforzo finanziario richiesto al Comune, poiché indica se l'Ente è chiamato a realizzare un risultato superiore (manovra correttiva) o inferiore (manovra espansiva) rispetto al saldo dell'anno precedente. La dummy assume valore uguale a 1 quando la manovra è correttiva.

**Valore dell'obiettivo pro capite (-)** L'entità dell'obiettivo individua la grandezza finanziaria che il Comune è chiamato a conseguire e permette di avere un'informazione molto utile circa la condotta degli Enti rispetto al valore dell'obiettivo da realizzare. In particolare si vuole capire se a generare il debordo siano gli obiettivi molto facili da raggiungere, che consentono quindi di gestire con meno precisione il bilancio.

**Dummy Enti non soggetti al Patto nel 2008 (+)** Serve a catturare un ulteriore effetto asticella concentrato in quegli Enti che, essendo stati commissariati negli anni precedenti, hanno dovuto rispettare nel 2010 un saldo obiettivo particolarmente basso. La dummy vale 1 se l'Ente non era soggetto al Patto nel 2008. Il non essere soggetto a Patto è una proxy per individuare gli Enti commissariati a cui si applica la norma di favore per il 2010.

**Incidenza dei dipendenti sulla popolazione (-)** È una proxy della componente prudenziale, poiché tra le misure adottate in caso di violazione del Patto è previsto il blocco all'assunzione di dipendenti. Enti con minore dotazione di personale potrebbero essere maggiormente sensibili a questa misura sanzionatoria e quindi teoricamente più prudenti nella gestione del saldo utile ai fini del Patto.

**Variazione % delle Entrate in Conto Capitale (+)** L'indicatore consente di cogliere eventuali *shock* positivi sul bilancio determinati da entrate non programmate, le quali non consentono di realizzare spesa in conto capitale proprio a causa della loro non prevedibilità.

**Valore dei trasferimenti pro capite (+)** Il valore dei trasferimenti può essere utilizzato come indicatore della dotazione finanziaria dell'Ente. Questa componente, ammorbidendo di fatto il vincolo a parità di condizioni, è assimilabile all'effetto asticella, in quanto l'Ente sovra dotato finanziariamente raggiunge più facilmente l'obiettivo, con buon probabilità di superarlo.

**Entrate proprie pro capite (+)** È una misura della disponibilità di risorse proprie del Comune.

Il livello delle entrate proprie correnti agisce producendo un effetto simile a quello asticella, in quanto l'Ente con elevate risorse proprie, a parità di condizioni, raggiunge più facilmente l'obiettivo, con buona probabilità di superarlo.

**Residui passivi in conto capitale pro capite (-)** È un indicatore che misura la consistenza dei residui passivi in conto capitale generati nell'anno 2009. Restringendo l'indicatore ai soli residui di più recente

formazione si riesce a cogliere meglio l'effettiva disponibilità dell'Ente a regolare pagamenti nel corso dell'anno, ove i margini del Patto lo consentano.

**Rimborso prestiti al netto del rimborso delle anticipazioni di cassa pro capite (+)**

Il rimborso dei prestiti è una spesa che non è rilevata ai fini del Patto di Stabilità Interno ma che concorre alla formazione dell'equilibrio di parte corrente del bilancio del Comune. L'asimmetria generata dall'esclusione di tale spesa ai fini del Patto può determinare esuberi dell'obiettivo, specialmente se quest'ultimo è poco stringente, poichè, a parità di condizioni, un Ente che deve rimborsare nell'anno una quota di prestiti è obbligato a trovare tale copertura nella entrate correnti.

**Utilizzo eccessivo delle anticipazioni di tesoreria (+)** Questo indicatore è una dummy 1-0 che assume valore 1 quando l'Ente utilizza anticipazioni di tesoreria senza rimborsarle integralmente entro l'anno. L'indicatore può essere utilizzato come *proxy* per rilevare una difficoltà di gestione delle risorse, e quindi anche di programmazione, da parte dell'Ente. Al riguardo è utile ricordare che uno degli indicatori per verificare la condizione di Deficitarietà strutturale dell'Ente è proprio l'incidenza superiore al 5% delle anticipazioni di tesoreria non rimborsate dall'Ente in rapporto alle entrate correnti.

**Dummy Comune grande (-)** È una dummy 1-0 che assume valore 1 quando il Comune ha una popolazione superiore ai 100.000 abitanti, e serve per cogliere eventuali differenze strutturali tra gli Enti di diversa dimensione.

**Dummy Entrate sesto bimestre >30% entrate totali dell'anno (+)** È una dummy 1-0 che assume valore 1 quando l'Ente incassa nell'ultimo bimestre dell'anno una quota superiore al 30% delle entrate incassate nell'anno. L'indicatore consente di rilevare l'effetto sulla creazione di esubero dell'obiettivo generato da incassi che, entrando nelle disponibilità dell'Ente in un periodo troppo vicino alla fine dell'anno, non è possibile trasformare in spesa.

**Dummy zona meridionale e isole (+)** È una *dummy* che assume valore 1 quando l'Ente appartiene ad una regione del sud o delle isole e consente di cogliere le differenze strutturali legate all'ubicazione geografica dell'Ente.

**Rigidità di bilancio (+)** Misura l'incidenza delle spese di personale e interessi sulle spese correnti. Un elevato grado di rigidità della parte corrente del bilancio potrebbe condizionare la capacità programmatoria dell'Ente, non garantendo l'adeguata flessibilità per gestire eventuali *shock* sul bilancio generati da entrate straordinarie, che potrebbero determinare esuberi dell'obiettivo.

**Impegni di spesa in conto capitale non rispettabili (+)** È un indicatore che misura lo scostamento pro capite tra le spese in conto capitale impegnate (2009) e quelle pagate al 31/10/2010. Elevati scostamenti possono indicare sofferenza nella programmazione da parte dell'Ente, che potrebbero portare a generare esuberi positivi dell'obiettivo a causa della mancata realizzazione della spesa impegnata.

**Accertamenti entrate non trasformabili in incassi (-)**

È un indicatore che misura lo scostamento pro capite tra le entrate accertate (2009) e gli incassi al 31/10/2010, rilevando quindi la difficoltà dell'Ente a prevedere l'effettiva realizzabilità in cassa delle entrate accertate. Il segno atteso è negativo perché nei Comuni che strutturalmente presentano un'incapacità ad accertare correttamente le entrate, gli uffici che gestiscono le spese tengono conto di questo aspetto nella formazione del budget, calibrando le previsioni di spesa in modo da non far discostare eccessivamente il saldo finanziario dall'obiettivo di Patto assegnato.

## **Riferimenti bibliografici**

- Balassone F., Franco D. e Zotteri S. (2001), "Il primo anno di applicazione del Patto di Stabilità Interno: una valutazione", *Economia Pubblica*, n. 2
- Balassone F. e Zotteri S. (2001), "Il Patto di Stabilità Interno due anni dopo: norme più «morbide», risultati più deludenti", *Economia Pubblica*, n. 6
- Balassone F., Franco D. e Zotteri S. (2004), "La finanza decentrata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria: quali regole?", *Stato e Mercato*, n. 70
- Brugnano C. e Rapallini C. (2009), "Il Patto di Stabilità Interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi", *Economia Pubblica*, n. 1-2
- Corte dei Conti "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali", anni vari
- Gastaldi F. e Giurato L. (2008), "Il Patto di Stabilità Interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea"
- Giarda - intervento Assemblea annuale ANCI 2011
- IFEL "Il quadro finanziario dei Comuni", anni vari
- IRPET (2011) "La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno", *La finanza locale in Toscana*, Rapporto 2010
- Joumard I. e Kongsrud M. (2003), "Fiscal relations across government levels", *OECD Economic Studies* No. 36
- Parlato S. (2005), "Il Patto di Stabilità Interno in un Paese con aspirazioni federaliste", *Documento di Riforme*
- Patrizii V., Rapallini C. e Zito G. (2006), "I «Patti» di Stabilità Interni", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* (2006)
- Pazienza M.G. e Rapallini C. (2008), "La regionalizzazione del Patto di Stabilità Interno: opportunità e rischi", *La finanza locale in Italia*, Rapporto 2008
- Pola G. (2008) "La proposta italiana ("versione lombarda") di regionalizzazione del Patto di stabilità interno: come si rapporta con il quadro europeo?"