

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO PER I COMUNI:
UNA VALUTAZIONE CON I CERTIFICATI DEI CONTI CONSUNTIVI

CARMELA BRUGNANO E CHIARA RAPALLINI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



Il Patto di Stabilità Interno per i Comuni: una valutazione con i certificati dei conti consuntivi

Carmela Brugnano* e Chiara Rapallini**

Conferenza Siep, 13-14 settembre 2007, Pavia.

(Versione provvisoria da non diffondere e non citare)

*Facoltà di Economia "F.Caffè", Università Roma Tre e **Dipartimento di Studi Sullo Stato, Università di Firenze. Questo lavoro è un'estensione del Rapporto *"Il Patto di Stabilità Interno: l'uso dei certificati consuntivi per una valutazione"*, curato da Bugnano, Patrizii e Rapallini per l'IFEL -Istituto per la Finanza degli Enti Locali-.

1. Introduzione

Obiettivo di questo lavoro è quello di valutare come l'insieme delle regole che costituiscono il Patto di Stabilità Interno, ed in particolare quelle che si riferiscono alle amministrazioni comunali, abbiano influito sull'andamento dei saldi di finanza pubblica delle Pubbliche Amministrazioni nel quinquennio 1999-2004. Per far ciò, il rispetto delle regole del Patto di Stabilità Interno adottate a partire dal 1999 è stato calcolato per ciascun Comune utilizzando i dati di bilancio, come riportati nei certificati dei conti consuntivi per l'universo delle amministrazioni interessate. Ad oggi le informazioni per valutare l'adesione delle amministrazioni comunali al Patto sono quelle rese note, con riferimento ad un campione, dalla Corte dei Conti nelle Relazioni annuali al Parlamento e basate su prospetti, riassuntivi delle poste rilevanti, inviati dalle singole amministrazioni alla Corte stessa. Una parte delle amministrazioni vincolate al rispetto del PSI sono tenute ad inviare prospetti predefiniti anche al Ministero dell'Economia, presso la Ragioneria Generale, che però non li ha mai resi noti in maniera sistematica. I certificati dei conti consuntivi, da un lato, non forniscono tutte le informazioni necessarie al calcolo del saldo finanziario annualmente controllato, come registrate nei prospetti inviati a Corte dei Conti e Ragioneria e, quindi, l'analisi presentata in questo lavoro ha richiesto alcune ipotesi semplificatrici. D'altro lato, si tratta di uno studio riferito all'universo delle amministrazioni interessate e che evidenzia un'adesione alle regole del Patto di Stabilità Interno differente rispetto a quanto riferito dalla Corte dei Conti. I risultati che emergono dai dati di bilancio dei Comuni italiani nel quinquennio 1999-2004 sembrano più coerenti con l'andamento della quota d'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni imputabile agli enti locali, che è l'aggregato che il PSI intenderebbe controllare.

Il lavoro è strutturato come segue: in primo luogo, sono sinteticamente illustrati i provvedimenti che annualmente hanno definito il PSI per i Comuni (§.2); segue la presentazione dei dati ufficialmente forniti dalla Corte dei Conti per valutare il rispetto di questo vincolo da parte delle amministrazioni (§3). L'esame per comparti dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione italiana (amministrazioni centrali, enti di previdenza e amministrazioni locali) evidenzia le difficoltà di collegare non solo il saldo valido ai fini del Patto di Stabilità e Crescita e l'aggregato adottato per il PSI, ma anche l'adesione registrata dalla Corte ed i risultati sull'indebitamento netto (§4). Il paragrafo quinto è dedicato alla presentazione della banca dati utilizzata ed alle ipotesi semplificatrici adottate (§5). Il commento dei risultati conclude (§.6).

2. La normativa adottata a partire dal 1999

Al momento della sua introduzione, Il Patto di Stabilità Interno era stato pensato “come un insieme di precetti tendenti a realizzare obiettivi condivisi da governo centrale e sistema delle autonomie che non come un sistema di norme interattive assistite da un sistema di pene e sanzioni” (Giarda *et al.*, 2001). Le finalità generali alla base del PSI non sono cambiate negli anni e sono state confermate anche dalla Legge Finanziaria per il 2007 ma, come evidenziato in un precedente lavoro¹ con riferimento al complesso degli enti sottoposti al PSI (Regioni, Comuni e Province, per indicare solo i principali), sono cambiati di anno in anno la definizione dell'obiettivo programmatico (un saldo e/o un tetto alla crescita della spesa); gli aggregati di bilancio (cassa e competenza) su cui è definito l'obiettivo e le voci da considerare nella definizione del saldo o della spesa; gli enti e i comparti coinvolti ed il meccanismo premiante e di sanzioni.

Se si considera nel dettaglio quanto è accaduto per le amministrazioni comunali², nella Tabella 1 è sinteticamente illustrato l'obiettivo programmatico posto per gli enti appartenenti a questo comparto. Si può così notare che dal 1999 al 2002 l'obiettivo programmatico è stato un saldo, detto finanziario; nel 2002 è stato aggiunto un vincolo sulla crescita della spesa corrente, tolto l'anno successivo, e reintrodotta -in forma diversa- nel corso del 2004. Il vincolo alla crescita della spesa è la forma assunta definitivamente dal Patto di Stabilità Interno nel 2005, mentre dal 2007 l'obiettivo è nuovamente il rispetto di un saldo. Sia la definizione del saldo finanziario, sia la spesa da considerare ai fini del Patto di Stabilità Interno sono stati modificati ogni anno. In pratica, dal saldo sono state progressivamente eliminate delle voci, sia in entrata sia in uscita. Inizialmente l'esclusione era limitata agli interessi passivi mentre negli anni successivi sono state escluse numerose altre voci. Anche se il 2007 non rientra nel periodo qui studiato, si noti che questa progressiva riduzione delle voci che definiscono il saldo monitorato si è arrestata con la Legge Finanziaria per il 2007 (L. 296/06) con la quale è stata stabilita una modalità che permette a ciascun ente di calcolare l'importo della manovra di sua competenza³.

¹ Sia consentito rimandare a Patrizii, Rapallini, Zito (2006).

² Risultati non dissimili sono stati resi noti dalla Corte dei Conti anche per le Regioni e le Province.

³ In particolare, tale importo è diversificato a seconda che l'ente abbia avuto nel triennio precedente un saldo finanziario positivo o negativo. Nel primo caso l'importo della manovra è una percentuale (0,029 per l'anno 2007, 0,017 per l'anno 2008 e 0,013 per l'anno 2009) calcolata sulla media triennale della spesa corrente di cassa sostenuta dall'ente. Nel secondo caso l'importo della manovra è la somma dei valori assoluti di due percentuali: una applicata sul saldo (0.330 per l'anno 2007, 0.205 per il 2008 e 0.155 per il 2009) e una applicata sulla spesa. La definizione di saldo finanziario adottata dalla Finanziaria per il 2007 è la differenza tra entrate finali, correnti e in conto capitale, e spese finali, correnti e in conto capitale, in termini di cassa quali risultano dai conti consuntivi. Le voci escluse sono le entrate derivanti dalla riscossione di crediti e le spese derivanti dalla concessione di crediti, le entrate in conto capitale riscosse nel triennio 2003-2005 e derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare e mobiliare destinate, nel medesimo triennio, all'estinzione anticipata di prestiti. Infine, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti nel saldo finanziario non sono considerate le spese in conto capitale e di parte corrente, autorizzate dal Ministero necessarie per l'attivazione di nuove sedi di uffici giudiziari.

Tabella 1. L'obiettivo programmatico e le modifiche apportate di anno in anno: Comuni, Province e Comunità Montane

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Obiettivo programmatico	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario (calcolato secondo tre distinte modalità)	Ridurre il saldo finanziario	Ridurre il saldo finanziario + un tetto alla crescita della spesa corrente	Ridurre il saldo finanziario (cassa e competenza) + eliminato tetto alla spesa corrente.	Ridurre il saldo finanziario (cassa e competenza) + In corso d'anno (d.l. 168/2004) si aggiungono limiti agli acquisti di beni e servizi	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza)	Tetto alla crescita della spesa (in conto capitale e corrente, di cassa e di competenza)	Ridurre il saldo finanziario
Entrate: voci escluse	I trasferimenti dal bilancio dello Stato	Si aggiungono: -i trasferimenti dalla UE; -dagli altri enti che partecipano al Patto.	Si aggiungono: - i trasferimenti di risorse per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative.	Uguale all'anno precedente	si aggiunge la compartecipazione comunale all'Irpef	Uguale all'anno precedente	-		Entrate correnti derivanti dalla riscossione di crediti e quelle in conto capitale derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare
Spese: voci escluse	Gli interessi passivi.	Si aggiungono: -spese sostenute con i trasferimenti con vincolo di destinazione; - spese sostenute con trasferimenti dalla UE e da altri enti che partecipano al Patto - spese con carattere di eccezionalità.	si aggiungono: - le spese per funzioni trasferite o attribuite con modifiche legislative.	Uguale all'anno precedente	si aggiungono: - le spese sostenute per le elezioni amministrative e per le province; - le spese per il personale ATA.	si aggiungono: - gli oneri per l'adeguamento al contratto dei dipendenti pubblici.	-Spese per il personale, -Spese per la sanità Spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie, -Spese per trasferimenti alle AP, -Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità giudiziaria minorile; -Spese per calamità naturali	- Spesa sociale, - Spese per il personale, - Spese per trasferimenti correnti destinati alle AP, - Spese per interessi passivi, - Spese per calamità naturali - Spese per funzioni trasferite o delegate Tutte queste voci sia se risultino nel conto corrente sia nel conto capitale.	Spese correnti derivanti dalla concessione di crediti

Fonte: Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, Circolari di attuazione vari anni. Legge finanziaria dal 1998 al 2007

A proposito dei soggetti tenuti ad applicare la normativa, nei primi due anni di applicazione la norma prevedeva il coinvolgimento di tutti i Comuni, a partire dal 2001 sono stati esclusi i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, con la giustificazione di alleggerire gli enti più piccoli da adempimenti molto onerosi per una ridotta struttura amministrativa. Per altro l'incidenza di questi Comuni sull'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni dovrebbe essere marginale. La Finanziaria per il 2005 (Legge 311 del 30/12/04) ha nuovamente coinvolto i piccoli Comuni, abbassando la soglia di popolazione ed estendendo il Patto di Stabilità Interno ai Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti.

3. L'indebitamento netto della PA e i dati del campione della Corte dei Conti.

Contestualmente all'introduzione delle regole del PSI, le leggi finanziarie e le circolari di attuazione prevedevano un sistema di monitoraggio di cui responsabile era la Ragioneria Generale dello Stato. Per raccogliere le informazioni la Ragioneria ha predisposto un modulo specifico con la rilevazione delle voci necessarie a calcolare il rispetto del Patto di Stabilità Interno. Tale modulo è stato annualmente inviato dai Comuni anche alla Corte dei Conti. Come già evidenziato, i dati raccolti dalla Ragioneria Generale dello Stato per i Comuni con popolazione superiore ai 60 mila abitanti non sono mai stati rielaborati e pubblicati, mentre quelli raccolti dalla Corte dei Conti sono stati pubblicati nelle relazioni annuali sull'andamento della finanza locale, in un capitolo dedicato alla verifica del rispetto del PSI. I dati pubblicati dalla Corte dei Conti sono però informazioni che si riferiscono ad un campione di Comuni, diverso ogni anno, con più di 8.000 abitanti.

Sulla base delle indicazioni fornite dalla Corte, e ampiamente commentate in un precedente lavoro⁴, sembrerebbe che il Patto di Stabilità Interno sia stato ampiamente rispettato in tutto il quinquennio considerato. Non solo la differenza tra l'obiettivo programmatico ed il saldo finanziario registrato a consuntivo è positiva ogni anno, ma soprattutto, se si guarda al numero degli enti che hanno rispettato il vincolo (tabella 2), si può notare che nel 1999 solo il 66 per cento del campione di Comuni considerato dalla Corte ha rispettato il vincolo del Patto di Stabilità Interno, mentre nel 2004 gli enti in regola rappresentano il 93 per cento del campione. Si noti che l'informazione è riferita ad un campione di enti che non supera mai il 13 per cento dell'universo delle amministrazioni⁵.

4 Patrizii, Rapallini, Zito (2006)

5 La percentuale riportata nella tabella 2 non è numero di enti effettivamente vincolati ma è la percentuale di Comuni appartenenti al campione su quelli effettivamente presenti per ciascuna Regione italiana.

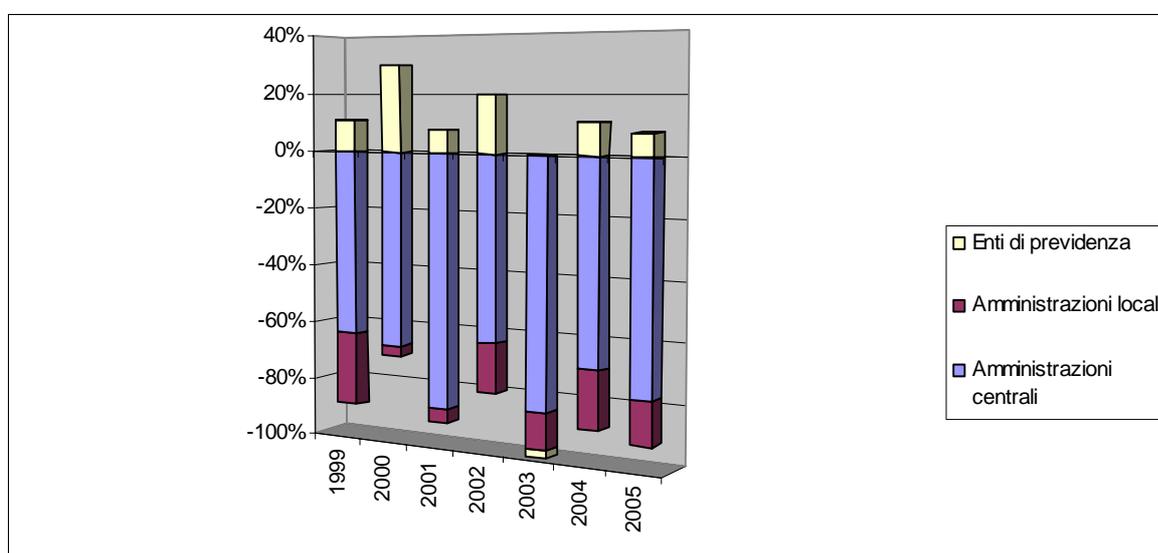
Tabella 2. Gli enti del campione della Corte dei Conti che hanno rispettato il PSI negli anni 2000-2005

COMUNI														
Regione	1999		2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che rispettano il vincolo in % sul campione	Campione sul totale enti (in %)	Enti che hanno rispettato il vincolo in % sul campione
Piemonte	5	71	5	55	5	70	9	74	6	97	6	99	5	100
Lombardia	12	67	12	47	12	57	21	73	12	92	12	93	11	95
Liguria	9	70	8	79	9	59	19	75	9	95	10	96	9	100
Trentino AA	1	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	20	78	19	64	19	71	36	71	22	92	21	98	17	89
Friuli V.G	12	89	12	41	13	67	18	49	0	0	0	0	0	0
Emilia R.	14	82	19	70	20	61	45	75	27	97	28	93	27	93
Toscana	26	76	29	63	29	73	45	82	32	98	29	98	30	95
Umbria	9	63	15	71	15	77	28	81	16	87	20	100	17	100
Marche	12	73	11	54	12	49	23	68	14	94	15	97	11	96
Lazio	15	53	11	45	11	48	20	68	13	80	11	95	8	90
Abruzzo	7	59	6	59	6	68	13	68	8	91	6	105	7	90
Molise	4	20	3	25	4	100	6	38	3	50	4	40	1	0
Campania	14	47	14	56	16	79	26	55	16	91	16	89	15	93
Puglia	38	50	36	43	37	76	55	73	40	91	36	92	35	95
Basilicata	8	70	8	45	9	85	21	67	5	100	7	100	6	100
Calabria	9	78	8	45	8	72	14	50	7	83	7	89	5	95
Sicilia	21	66	15	46	15	78	32	63	24	89	22	79	18	93
Sardegna	7	62	6	52	6	74	10	50	6	92	6	87	6	95
Totale	12	66	12	54	12	68	22	69	13	92	13	93	12	94

4. Effetti sull'indebitamento della P.A.

Volendo stabilire una relazione tra la regola di disciplina fiscale illustrata e l'andamento dei conti pubblici italiani nell'ultimo quinquennio, può essere utile valutare non solo il peso dell'indebitamento di questo comparto sull'indebitamento della Pubblica Amministrazione, ma anche l'andamento di questo aggregato negli anni. Dal grafico 1 si può osservare che l'indebitamento delle Amministrazioni Locali, che qui include non solo i Comuni, ma anche Province, Regioni, le aziende ospedaliere e le ASL, è passato dal 33 per cento nel 1999 al 5.4 per cento nel 2003 per poi ritornare ad essere intorno al 30 per cento nel 2004⁶. Allo stesso tempo i dati evidenziano il peso preponderante delle amministrazioni centrali.

Grafico 1. Composizione percentuale dell'indebitamento della PA per comparti.



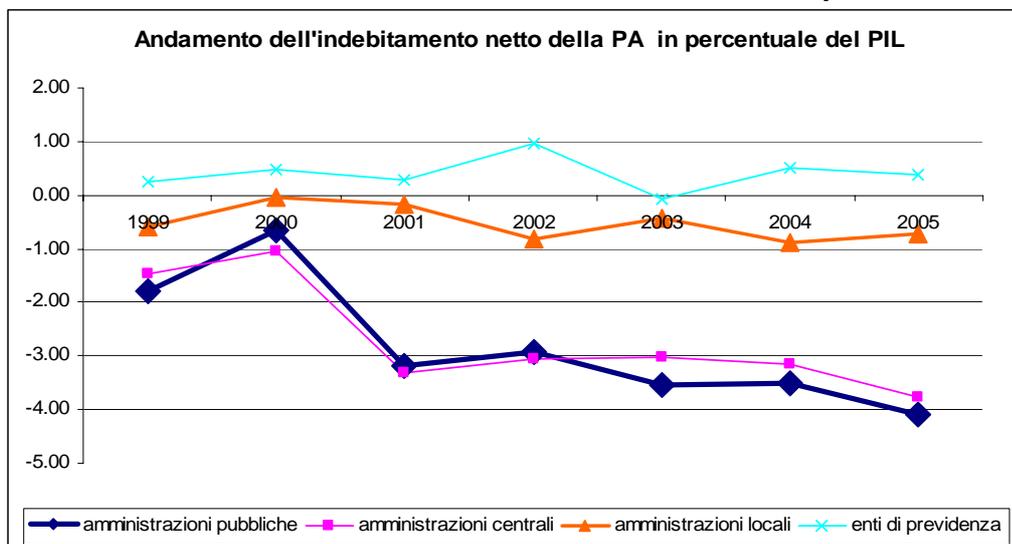
Fonte: Elaborazioni su dati *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, anni vari.*

Se si guarda all'andamento dell'indebitamento scomposto per comparti ed espresso in percentuale del PIL (grafico 2) si può notare come gli Enti di Previdenza abbiano sempre registrato un avanzo, ad eccezione del 2003, anno in cui hanno registrato un deficit, seppur ridotto (-0.0862 per cento del Pil). Le Amministrazioni Centrali hanno avuto un netto peggioramento dell'indebitamento nel 2001, pari ad oltre il 3 per cento del PIL contro l'1.05 del 2000. Le stesse Amministrazioni Centrali nel triennio 2002-2004 hanno leggermente ridotto il loro indebitamento rispetto al 2001 e lo hanno mantenuto pressoché costante. Sostanzialmente incostante, invece, il percorso segnato dalle Amministrazioni Locali: dopo una significativa contrazione dell'indebitamento di loro competenza nel 2000, attestatosi a poco più di 0.05 punti percentuali di Pil, hanno registrato un peggioramento nel 2001 (-0.17 per cento) e nel 2002 (-0.64 per cento), hanno invertito la tendenza nel 2003 (-0.29 per cento) per poi peggiorare

⁶ Si osservi però che il peso delle Asl, sicuramente la più rilevante nella definizione dell'indebitamento netto degli enti locali non supera mai il 50 per cento dell'aggregato.

nuovamente ed in maniera significativa nel 2004 (-0.93 per cento). Il 2005 sembra, invece, mostrare una seppur lieve inversione di tendenza.

Grafico 2. Andamento dell'indebitamento netto della PA in percentuale del PIL



Fonte: Elaborazioni su dati Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, anni vari.

5. Una nuova banca dati: l'utilizzo dei certificati dei conti consuntivi

Il confronto tra il risultato evidenziato dalla Corte dei Conti ed i risultati ottenuti sull'indebitamento della Pubblica Amministrazione mettono in dubbio la validità dei vincoli posti in questi anni e confermano nell'idea che il ruolo degli enti periferici all'andamento dei conti pubblici italiani negli ultimi anni debba essere ulteriormente indagato. Da un lato, infatti, l'analisi della Corte sembrerebbe far registrare un sostanziale rispetto del Patto di Stabilità Interno da parte dei Comuni, e non solo, dal momento che risultati simili valgono anche per le Regioni e le per le Province. D'altra parte, l'indebitamento netto della PA è andato peggiorando continuamente e quello degli Enti Locali, evidenziato nelle tabelle precedenti, ha segnalato un andamento piuttosto discontinuo.

Per verificare l'effettiva capacità di vincolare con il PSI gli enti locali a comportamenti coerenti con Il PSC, in questo lavoro sono stati quindi utilizzati i dati dei Certificati dei Conti Consuntivi (d'ora in poi CCC) che i Comuni annualmente inviano al Ministero dell'Interno, all'Istat e all'Anci. Il Certificato del Conto Consuntivo è un documento molto ampio in cui i Comuni riportano informazioni sulla popolazione residente e sulle caratteristiche del territorio amministrato, ma soprattutto sul Bilancio consuntivo annuale.

Per ciascuna amministrazione e per ciascun anno è stata calcolata la regola, come prevista dalle Leggi Finanziarie e come illustrata dalle circolari ministeriali emanate annualmente. Si è così

verificata la relazione tra gli andamenti effettivi (del saldo finanziario o della spesa considerata valida per il controllo) e il saldo e/o alla spesa programmatica, potendo stabilire per ciascun Comune e per ciascun anno se il Patto era stato o meno rispettato.

Poiché non sempre è stato possibile trovare nel CCC tutte le voci necessarie a definire l'aggregato programmatico di riferimento (che fosse la spesa e/o un saldo), alcune semplificazioni si sono rese necessarie. In particolare, come illustrato nella tabella 1 a partire dal 2000 oltre agli interessi passivi (che si possono individuare facilmente nel CCC) sono stati esclusi dalle entrate necessarie a definire il saldo finanziario di riferimento, i trasferimenti provenienti dalla Ue e dagli altri enti soggetti al Patto, e dal 2002 i trasferimenti per il finanziamento di funzioni trasferite. Specularmene sono state escluse dalle voci di spesa quelle sostenute a fronte di risorse trasferite con un vincolo di destinazione, quelle finanziate da trasferimenti Ue o da altri enti soggetti al Patto, e sempre dal 2002, per trasferimento di funzioni.

Molte di queste voci, ed in particolare i trasferimenti dalla Ue e da altri enti soggetti al Patto, sono evidenziate nei CCC e, quindi, sono state opportunamente escluse dal calcolo del saldo effettivo e programmatico. La classificazione del Bilancio consuntivo (di tipo economico-funzionale) non permette però di distinguere le spese finanziate con trasferimenti dalla Ue o per funzioni trasferite. Non avendo il dettaglio dell'informazione si è deciso di non imputare cifre stimate utilizzando altre fonti, ma piuttosto di non considerare nei saldi e nei profili di spesa queste voci. I risultati così ottenuti devono quindi essere letti considerando una sovrastima della spesa nella definizione dei saldi. Tale sovrastima non dovrebbe essere quantitativamente così rilevante da mettere in discussione l'opportunità di utilizzare i CCC per verificare il rispetto del PSI. Infine, non è stato possibile individuare l'ammontare di spesa relativa a servizi che nel triennio 97-98-99 sono stati esternalizzati. In particolare, le spese sostenute nel triennio 97-99 per servizi che sono stati successivamente esternalizzati sono state mantenute nella definizione della spesa per tutto il 2000. Ciò ha aumentato la voce di spesa autorizzata ai fini del PSI e quindi le probabilità che gli enti abbiano rispettato il vincolo. Si tratta però di una voce che non risulta, e non è identificabile, dai certificati dei conti consuntivi e che –senza dubbio- ha contribuito a definire risultati di adesione al PSI differenti rispetto a quelli fino ad ora registrati.

Le tavole che seguono riportano, per ciascuna Regione e per l'Italia, tre informazioni distinte: nella prima colonna è riportato il numero di Comuni vincolati per legge effettivamente presente nella banca dati. Questa informazione è necessaria proprio perché l'aggregato di riferimento è cambiato nel tempo, includendo e/o escludendo gruppi di Comuni (con meno di 5000 abitanti, con popolazione compresa tra 3000 e 5000 abitanti). La seconda colonna riporta la percentuale di Comuni per cui è stato possibile fare il calcolo: infatti, anche adottando le semplificazioni sopra illustrate relative alle voci di bilancio necessarie a simulare il rispetto, non tutti i Comuni registrano correttamente per tutti gli anni tutte le voci. Qualora quelle adottate nella definizione del saldo o della spesa monitorata, siano

mancate non è proprio possibile verificare il rispetto del vincolo e l'amministrazione interessata è stata esclusa dall'elaborazione. La percentuale di copertura dell'universo delle amministrazioni coinvolte non è mai inferiore al 94 per cento e in media è pari al 97 per cento (tabella 3). L'ultima colonna riporta, infine, le percentuali di adesione al Patto. Si osservi che fino al 2003 compreso, il vincolo era solo sul bilancio di cassa, mentre dal 2003 il rispetto del PSI è un vincolo sia sul bilancio di cassa sia su quello di competenza.

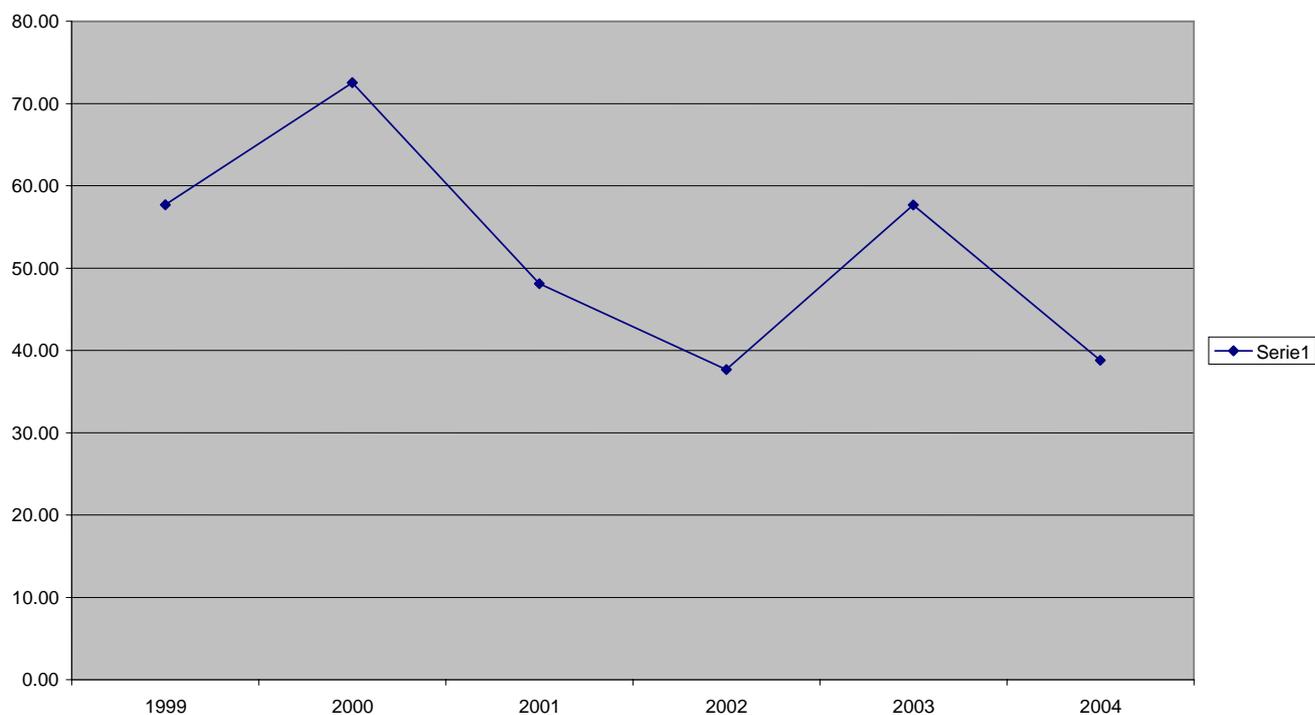
Tabella 3. Rispetto del vincolo del Patto di Stabilità Interno

Italia	Numero di Comuni vincolati per legge (fonte Istat)	% di Comuni per cui è possibile fare il calcolo (sui vincolati)	Comuni che hanno rispettato (in % sui calcolati)
1999	8100	94.54	57.69
2000	8100	97.98	72.54
2001	2266	96.20	48.12
2002 di cui:	2276	98.46	37.66
<i>vincolo saldo</i>	2276	98.46	72.74
<i>vincolo crescita</i>	2276	98.46	43.37
2003	2308	94.80	57.68
2004	2327	98.80	38.80

Fonte: elaborazioni degli autori

Dal 1999 al 2003 sono dati di cassa, dal 2004 il vincolo si considera rispettato se lo stato sia per il bilancio di cassa sia per quello di competenza.

Grafico 3. Percentuale di Comuni che hanno rispettato il PSI



La percentuale di Comuni che hanno rispettato il PSI è mediamente inferiore, anche se non sempre in maniera significativa, ai dati registrati dalla Corte dei Conti. Si tratta di percentuali hanno superato il 70 per cento solo nel 2000, con riferimento al solo vincolo sul saldo, e che negli anni peggiori -il 2001 e 2004-, sono inferiori al 50 per cento.

**Tabella 4. Rispetto del vincolo del Patto di Stabilità Interno sui bilanci di cassa
(per Regione)**

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia Romagna	Friuli Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche
1999	43.84	51.97	57.79	51.27	66.77	55.72	54.60	57.71	55.24	67.66
2000	72.76	77.52	81.33	80.44	79.71	70.64	75.54	64.38	66.88	80.41
2001	63.27	58.82	56.25	69.85	32.94	30.77	64.29	26.92	39.22	31.75
2002	38.46	41.18	27.71	23.70	40.68	7.02	29.06	42.31	54.22	32.35
2003	72.00	50.00	50.00	48.96	61.25	39.62	49.14	76.47	62.16	70.49
2004	39.62	35.29	36.90	25.82	37.22	16.67	38.60	53.85	45.71	41.18

Fonte: elaborazioni degli autori

**Tabella 4 cont. Rispetto del vincolo del Patto di Stabilità Interno sui bilanci di cassa
(per Regione)**

	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino Alto Adige	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	Italia
1999	46.97	50.69	54.76	67.40	53.76	70.21	75.19	79.12	61.54	68.13	57.69
2000	71.64	58.47	78.60	83.65	84.25	83.62	56.67	82.42	44.83	80.86	72.54
2001	50.00	39.53	66.07	44.26	68.21	37.76	63.64	48.28	0.00	36.59	48.12
2002	8.33	50.00	33.14	24.19	26.52	37.67	68.18	37.93	0.00	42.57	37.66
2003	36.36	69.05	56.79	45.00	35.39	67.35	30.00	64.29	0.00	66.54	57.68
2004	25.00	46.21	32.53	23.33	21.16	52.35	21.74	44.83	0.00	52.31	38.80

Fonte: elaborazioni degli autori

**Tabella 5. Rispetto del vincolo del Patto di Stabilità Interno sui bilanci di cassa
(per classe di popolazione)**

	Comuni con meno di 5000 abitanti	Comuni con popolazione compresa tra 5000 e 10000 abitanti	Comuni con popolazione compresa tra 10000 e 20000 abitanti	Comuni con popolazione compresa tra 20000 e 60000 abitanti	Comuni con popolazione superiore a 60000 abitanti	Totale Italia
1999	55.51	64.62	60.70	63.71	63.71	57.69
2000	71.38	77.96	74.22	73.66	73.66	72.54
2001	Sono esclusi dal Patto	49.14	49.26	47.48	47.48	48.12
2002		40.16	33.86	37.05	37.05	37.66
<i>di cui: vincolo saldo</i>		73.81	72.34	72.02	72.02	72.74
<i>vincolo crescita</i>		45.78	39.75	42.23	42.23	43.37
2003		54.55	59.55	54.93	53.41	57.68
2004		38.83	39.94	36.36	33.72	38.73

Fonte: elaborazioni degli autori

In secondo luogo, i dati mostrano differenze contenute nel comportamento dei Comuni delle differenti Regioni. Come evidenziato nella tabella 4, il confronto tra il dato medio italiano e quello di ciascuna Regione è piuttosto omogeneo. In particolare, a parte il Friuli Venezia Giulia ed il Trentino Alto Adige, che hanno registrato risultati peggiori rispetto alla media nazionale per tutti gli anni considerati, per tutte le altre Regioni ci sono anni in cui si sono collocate in posizione migliore ed anni in cui hanno registrato risultati peggiori.

Analoghe considerazioni si possono trarre dall'analisi dei risultati per dimensione dell'amministrazione, riportati nella tabella 5. Non sembra, infatti, che la media nazionale sia stata influenzata da comportamenti molto differenti delle amministrazioni grandi rispetto alle più piccole o viceversa.

Si noti però come l'evoluzione nel quinquennio considerato delle percentuali di adesione al PSI dei Comuni sia coerente con quello segnalato nel grafico 2, all'inizio di questo lavoro, con riferimento all'indebitamento netto delle amministrazioni locali. In particolare, il contributo negativo dato dagli Enti Locali all'indebitamento della PA, anche se –come già ricordato- non è interamente imputabile ai Comuni, si è registrato nel 2002 con un'anticipazione nel 2001, evoluzione a cui corrisponde una diminuzione del numero di Comuni che sono riusciti a rispettare il vincolo posto con il PSI. Così il miglioramento registrato nel 2003 ed il successivo peggioramento del 2004 trovano conferma nei dati elaborati a partire dai certificati dei conti consuntivi.

7. Conclusioni

Le elaborazioni condotte sui certificati dei conti consuntivi per il periodo 1999-2004 hanno evidenziato risultati anche sensibilmente diversi rispetto a quanto fino ad oggi reso pubblico dalle elaborazioni sul campione di enti monitorato dalla Corte dei Conti. Le ragioni di queste differenze sono molteplici ma sempre riconducibili alle differenze relative alle fonti informative utilizzate. Da un lato, l'elaborazione dei certificati dei conti consuntivi ha permesso di condurre una verifica sulla quasi totalità delle amministrazioni coinvolte (coprendo una quota dell'universo non inferiore, per l'Italia nel suo complesso, al 94 per cento dei Comuni vincolati).

D'altra parte, le informazioni fornite dalle Amministrazioni comunali alle sedi istituzionalmente preposte alla verifica del rispetto del Patto sono molto più dettagliate, ma soprattutto sono funzionali al calcolo dei saldi o degli aggregati di spesa vincolati. In particolare, si può ritenere che l'impossibilità di evidenziare le spese sostenute con il co-finanziamento dell'Unione Europea non costituisca un limite quantitativamente rilevante per le elaborazioni condotte a partire dai certificati dei conti consuntivi. Al contrario, l'impossibilità di escludere le voci di spesa relative alle esternalizzazioni può spiegare parte delle differenze registrate; in particolare, le spese sostenute nel triennio 97-99 per servizi che sono stati successivamente esternalizzati sono state mantenute nella definizione della spesa per tutto il 2000, aumentando la voce di spesa autorizzata ai fini del PSI e quindi le probabilità che gli enti abbiano rispettato il vincolo. Si tratta però di una voce che non è identificabile nei certificati dei conti consuntivi. La questione rilevante ai nostri fini è se tali esclusioni, presenti nella normativa e correttamente monitorate dalla Corte dei Conti, anche se non verificabili sul complesso dei bilanci comunali, abbiano o meno favorito comportamenti di spesa e di entrata delle amministrazioni comunali coerenti con i vincoli assunti a livello europeo.

Riferimenti bibliografici

- Balassone, F., Franco, D., (2001a), Fiscal federalism and the Stability and Growth Pact: a difficult union, *Bank of Italy workshop*, Perugia, February 1-3 2001
- Balassone, F., Zotteri, S., (2001b), Il Patto di Stabilità Interno due anni dopo: norme più "morbide", risultati deludenti. *Economia Pubblica*, n.6, pp. 53-75
- Balassone, F., Franco, D., Zotteri, S., (2001c), Il primo anno di applicazione del patto di stabilità interno, *Economia pubblica*, n. 2, pp. 5-26
- Bellesia, M., (2005), *Il Patto di Stabilità Interno negli Enti Locali*, Editrice CEL.
- Boeri, T., Faini, R., Ichino, P., Pisauro, G., Scarpa, C., (a cura di) (2005), *Oltre il declino*, Bologna, Il Mulino.
- Bosi, P., Matteuzzi, M., Guerra, M.C., (2003), Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno: lezioni dall'Europa e proposte di riforma nella prospettiva della Finanziaria per il 2004, *WP Centro Analisi Politiche Pubbliche*, Modena.
- Brugnano C., Patrizii V., Rapallini C., (2007), *"Il Patto di Stabilità Interno: l'uso dei certificati consuntivi per una valutazione"*, Rapporto per IFEL -Istituto per la Finanza degli Enti Locali.
- Buglione, E., Patrizii, V., (a cura di) (1998), *Governo e governi*, Giuffrè Editore.
- Buti M., Eijffinger, S., Franco, D., (2005), The Stability Pact Pains: a Forward-looking Assessment of a Reform debate, *CEPR Discussion Paper*, DP5216.
- Casella, A., (1999), Tradable deficit permits: efficient implementation of the stability Pact in the European Monetary Union, *Economic Policy* n. 29, pp. 323-361.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001), *Note e Raccomandazioni: Finanza regionale e locale e "Patto di stabilità interno"*, Roma.
- Corte dei Conti. *Relazione sui risultati della gestione finanziaria e sull'attività degli enti locali*. Anni vari.
- Corte dei Conti. *Relazione sui risultati della gestione finanziaria delle Regioni*. Anni vari.
- Ferro, P., Salvemini, G., (1999), La Riforma della Pubblica Amministrazione e la rilevanza di informazioni per il rispetto del vincolo del Patto di Stabilità Interno. *CNEL V Conferenza Nazionale sulla misurazione dell' azione amministrativa*.
- Giarda, P., Goretti, C., (2001), Il patto di stabilità interno: l'esperienza del 1999-2000 in Verde A. (a cura di), *Temi di finanza pubblica*, Cacucci, Bari.
- Goretti, C., Mercuri, M.C., (2005), *Vincoli finanziari, politiche di bilancio e azione amministrativa*, CIMED.
- Istat, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche*, luglio 2005
- Legge n. 405 16/11/01
- Legge Finanziaria per il 2003, L. 289/02.
- Legge Finanziaria per il 1999, L. 448/98,
- Legge Finanziaria per il 2000, L. 488/99,
- Legge Finanziaria per il 2001, L. 388/00,
- Legge Finanziaria per il 2002, L. 448/01,
- Legge Finanziaria per il 2004, L. 350/03,
- Loi costituzionali 28/3/2003, Francia
- Autonomia finanziaria delle collettività locali, Legge 29/7/04, Spagna
- Libertà e responsabilità locali, Legge 13/8/04, Spagna
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, Poligrafico dello Stato*, Roma. Anni vari.
- Oecd (2003). Fiscal Relations Across Government Levels, *Oecd Economic Studies* n.36.
- Pisauro, G., (2001), Intergovernmental relations and Fiscal Discipline: Between Common and Soft Budget Constraints, *IMF WP 01/65*.
- Pisauro, G e Salvemini, G, (2004), *La riforma costituzionale dopo la prima lettura del Senato e della Camera: aspetti istituzionali e finanziari*, Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze, LXIII, 3. 1 303-339.
- Patrizii V., Rapallini C., Zito G., (2006), *I Patti di Stabilità Interni*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze Anno LXV, Fasc. 1-2006

