



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 18/2013

July 2013

**Dal saldo del patto di stabilità interno
al saldo euro-compatibile: un'applicazione
ai Comuni dell'Emilia-Romagna**

Massimiliano Ferraresi, Luigi Marattin,
Leonzio Rizzo

Quaderni DEM, volume 2

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

Dal saldo del patto di stabilità interno al saldo euro-compatibile: un'applicazione ai Comuni dell'Emilia-Romagna¹

Massimiliano Ferraresi², Luigi Marattin³, Leonzio Rizzo⁴

Abstract

L'aggiustamento fiscale 2009-2013 intrapreso dall'Italia pone forte il problema dell'equità della sua distribuzione sui diversi comparti della Pubblica Amministrazione. In questo contributo si pone in evidenza come il saldo cosiddetto euro-compatibile possa portare ad una distribuzione dell'aggiustamento fiscale molto differente da quella ottenuta con il saldo del patto di stabilità interno. Il saldo euro-compatibile classifica alcune voci rilevanti del conto corrente per cassa, che invece nel saldo del patto di stabilità interno sono classificate per competenza ed inoltre elimina dal conto capitale le voci relative alle partite finanziarie. Utilizzando i dati dei consuntivi 2009-2011 relativi ai dieci Comuni capoluogo dell'Emilia Romagna, applichiamo il saldo euro-compatibile e confrontiamo i risultati con quelli del saldo del patto di stabilità, facendo luce sulle determinanti delle differenze.

JEL Classification: H77, H70

Keywords: patto di stabilità interno, indebitamento netto

¹ Gli autori ringraziano Silvia Giannini, Alessandro Petretto e Alberto Zanardi, con cui sono state svolte gran parte delle riflessioni che hanno portato a questo contributo. Utili commenti sono stati ricevuti al convegno del 4 Luglio 2013 "Finanza pubblica, decentramento e riforme costituzionali", presso l'Università Cattolica di Milano.

² Dipartimento di Economia e Management, Università di Ferrara. [Email: frrmsm@unife.it](mailto:frrmsm@unife.it)

³ Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna. [Email: luigi.marattin@unibo.it](mailto:luigi.marattin@unibo.it)

⁴ Dipartimento di Economia e Management, Università di Ferrara & IEB-Barcelona. [Email: leonzio.rizzo@unife.it](mailto:leonzio.rizzo@unife.it)

1. Introduzione

Quali sarebbero le conseguenze per il comparto comunale dell'adozione di vincoli di finanza pubblica basati sullo stesso aggregato contabile di flusso su cui l'Italia viene valutata in sede europea? In questo contributo simuliamo la *performance* fiscale dei Comuni della Regione Emilia-Romagna, negli anni 2009 2010 e 2011, nell'ipotesi che il saldo-obiettivo del Patto di Stabilità interno sia sostituito da un saldo cosiddetto euro-compatibile⁵ che si avvicina molto alla definizione di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (d'ora in PA) rilevante in sede europea.

L'avvio della fase di consolidamento fiscale iniziata nel maggio 2010 come conseguenza dello scoppio della crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona ha riaperto i riflettori del dibattito politico-economico sugli aggregati di finanza pubblica sui quali l'Italia ha assunto obblighi normativi. Tali obblighi ebbero origine nella firma del Trattato di Maastricht (1992) che diede avvio al processo di integrazione europea e che fissò al 3% e al 60% del Pil le soglie limite per, rispettivamente, l'indebitamento netto della pubblica amministrazione e lo stock di debito pubblico. Questi parametri furono sostanzialmente reiterati con il Patto di Stabilità e Crescita (1997) – aggiornato con le modifiche successive (2005)⁶ – e recentemente rafforzati con l'entrata in vigore del *Trattato sulla Stabilità, Coordinamento e Governance dell'Unione Economica e Monetaria* (noto come “Fiscal Compact”) e la Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n.1 che ha introdotto il principio dell'equilibrio strutturale corretto per il ciclo.

Fin dall'anno di entrata in vigore del Patto di Stabilità e Crescita (d'ora in poi PSC), l'Italia per identificare il contributo di ogni amministrazione locale al saldo (indebitamento) su cui la Pubblica Amministrazione italiana viene valutata in sede Europea ha introdotto il Patto di Stabilità Interno (d'ora in poi PSI), con l'art. 28 della legge n.448 del 1998 (la Legge Finanziaria per il 1999), che prevede per il comparto delle Amministrazioni Locali un obiettivo finanziario da raggiungere, che nell'intenzione iniziale dovevano ovviamente essere coordinati con il PSC. (SONO QUI) L'obiettivo del PSI ha subito modifiche con cadenza annuale⁷ a volte difficilmente riconducibili all'obiettivo originario. Tuttavia pur in assenza delle varie modifiche occorse alla struttura del PSI, il meccanismo ha sempre sofferto di un problema di fondo: la contabilità utilizzata per il calcolo del saldo del patto di stabilità esterno valido in Europa è diversa da quella con cui lo Stato italiano calcola il saldo del patto di stabilità interno. Nel primo caso infatti si utilizza la competenza

⁵ La circolare n. 5/2013 del MEF (pag. 43-44) definisce il saldo euro-compatibile che noi utilizzeremo in questo lavoro come “il criterio di classificazione (competenza giuridica o cassa) che, per la specifica natura della spesa, più si avvicina alle regole europee (Sec '95)”.

⁶ Per un'esposizione dettagliata del percorso di armonizzazione delle finanze pubbliche degli Stati UE prima e durante l'unione monetaria si veda Marattin e Mantovani (2008).

⁷ Per una rassegna completa sulla storia del Patto di Stabilità Interno si veda Barbero e Lobascio (2012), Croella et al. (2012), Giarda (2011), Ravagli (2011), Balassone e Franco (1999).

economica e nel secondo la competenza giuridica e/o la cassa. Ciò rende di fatto impossibile calcolare in modo corretto il concorso di ogni ente locale del saldo del patto esterno. Proprio questa impossibilità snatura la funzione di un patto di stabilità interno finalizzato ad un riparto territoriale del patto di stabilità esterno. Utilizzando infatti la contabilità finanziaria e non quella economica, come succede per il saldo aggregato, alcuni enti locali risulteranno contribuire più di quanto dovrebbero ed altri meno, a seconda della direzione ed entità delle differenze tra contabilità economica e finanziaria. E' necessario convergere verso una completa omogeneizzazione dei conti per evitare una iniqua e distorta distribuzione dei costi di aggiustamento della finanza pubblica italiana.

In questo lavoro al secondo paragrafo discutiamo della differenza tra la metodologia di calcolo della competenza economica e quella della competenza giuridica. Al terzo paragrafo, descriviamo il saldo-obiettivo del PSI e introduciamo la nozione di saldo euro-compatibile e discutiamo le cause delle possibili differenze: le caratteristiche contabili del saldo euro-compatibile son tali da renderlo più simile al saldo del PSC, di quanto non sia l'attuale saldo del PSI. Successivamente, al paragrafo 4 svolgiamo un esercizio con i dieci Comuni capoluogo dell'Emilia-Romagna applicando il saldo euro-compatibile e confrontandolo con l'attuale saldo del PSI: i due saldi per l'aggregato di comparto comunale presentano differenze trascurabili, che però celano importanti differenze nella distribuzione interna allo stesso comparto. Infine il paragrafo 5 conclude.

2. Alcune differenze tra competenza economica e competenza giuridica

I vincoli europei⁸ di finanza pubblica relativi a grandezze fiscali di flusso si riferiscono all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, che deve essere ogni anno inferiore al 3% del PIL, pena l'avvio da parte dell'ECOFIN della procedura per deficit eccessivo. Secondo il Sistema Europeo dei Conti (SEC 95)⁹ l'indebitamento netto è il saldo del conto economico dell'intero comparto della PA, dato dalla differenza tra entrate finali e spese finali al netto delle operazioni finanziarie attive¹⁰. Il criterio di contabilizzazione di entrate e uscite è quello della *competenza economica*: le transazioni, sia di parte corrente che capitale, sono registrate nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto. Tale criterio differisce, sia dalla competenza giuridica, che registra le transazioni nel momento in cui

⁸ La fonte normativa primaria è rappresentata dagli art.99 e 104 del Trattato di Roma (Istitutivo della Comunità Economica Europea) così come modificato dal Trattato di Maastricht del 1992, il Trattato di Amsterdam del 1997 (PSC) e il Trattato di Lisbona del 2007.

⁹ Cfr. Eurostat, Sistema Europeo dei Conti 1995 – SEC 95, Lussemburgo Eurostat, 1996 (Regolamento UE 2223 del 1996).

¹⁰ Si noti, tuttavia, che ai fini dell'avvio della Procedura di Deficit Eccessivo (PDE) Eurostat misura una grandezza leggermente diversa, che include nella spesa per interessi (Titolo I delle uscite) i flussi netti determinati da contratti derivati (soprattutto *swaps* e *forward rate agreements*), i quali sono invece esclusi dal calcolo dell'indebitamento netto secondo l'originale procedura SEC 95, probabilmente perché nel 1995 l'utilizzo di strumenti finanziari derivati non era ancora diffuso.

nasce in capo all'ente pubblico un'obbligazione giuridicamente perfezionata a incassare o spendere, che dalla cassa, che le registra le transazioni nel momento in cui avvengono i relativi flussi finanziari. La competenza economica tende ad applicare anche al settore pubblico il principio della contabilità d'impresa, secondo cui si registrano i costi e i ricavi per i quali gli obblighi a pagare o incassare siano maturati nell'esercizio corrente, in quanto i relativi beni o servizi sono stati acquistati, ceduti o scambiati in quello stesso esercizio, indipendentemente dal corrispondente movimento di cassa. E' chiaro quindi che una determinata spesa può essere registrata secondo competenza economica mentre non lo sarebbe sotto le altre due modalità.

Una spesa di investimento pluriennale, infatti, verrebbe registrata nel suo importo totale adottando come criterio la competenza giuridica, mentre sotto competenza economica verrebbe registrata solo la parte per cui il corrispondente valore economico è effettivamente creato nell'ambito di quell'esercizio. L'acquisto di una fornitura di parte corrente per cui il pagamento fosse differito all'esercizio successivo, invece, non verrebbe registrato per cassa ma lo sarebbe per competenza economica, qualora il bene fosse stato effettivamente consegnato entro l'esercizio. Si formerebbe in tal caso un rateo passivo, coincidente con il valore del bene consegnato, il cui pagamento è effettuato l'anno successivo. In quest'ultimo caso il rateo passivo coinciderebbe con il residuo passivo della contabilità finanziaria. Nel caso invece in cui il bene non fosse stato consegnato, ma il contratto fosse stato formalizzato, l'acquisto sarebbe registrato in competenza economica solo per la quota relativa all'anno di competenza, mentre in competenza giuridica sarebbe stato interamente registrato. Quindi, in competenza economica si formerebbe un rateo passivo dato dalla differenza tra valore iscritto in competenza economica e l'esborso di cassa e in competenza giuridica un residuo passivo dato dalla differenza tra valore iscritto in competenza giuridica e l'esborso di cassa.

Si noti come il rateo passivo è necessariamente minore o uguale al residuo passivo. Infatti, una spesa contabilizzata nella competenza giuridica dell'anno può essere maggiore o al massimo uguale a quella contabilizzata nella competenza economica: il bene può essere interamente consegnato nell'esercizio e allora la competenza economica coincide con quella giuridica, ma se questo è consegnato, ad esempio, per metà in un esercizio e per metà nel successivo, la competenza giuridica ed economica non coincidono più ed anche il residuo passivo sarà molto più elevato del rateo passivo.

3. Dal saldo del PSI all'indebitamento netto dei Comuni: il ruolo del saldo euro-compatibile

3.1. Descrizione del saldo del PSI

La relazione tra PSI e PSC è difficile da cogliere non solo a causa delle differenti contabilità utilizzate, ma anche perché la definizione del saldo a cui fare riferimento per il rispetto del PSI, variata praticamente ogni anno, sia per le modalità di calcolo, che per la natura delle poste considerate (Balassone e Zotteri, 2001).

Le poste considerate sono più volte mutate. Fino al 2004 il saldo di riferimento era calcolato come differenza tra entrate finali effettivamente riscosse al netto dei trasferimenti, sia di parte corrente che capitale, dallo Stato, dall'Unione Europea e della compartecipazione all'Irpef (a partire dal 2003), e spese correnti, al netto degli interessi (il saldo era calcolato fino dal 1999 al 2000 in termini di cassa, successivamente è stata richiesto anche il rispetto del saldo in termini di competenza); nel 2005 e nel 2006 i vincoli vennero fissati unicamente sulle spese attraverso un sistema di forti restrizioni sulla spesa corrente e una crescita programmata sulla spesa in conto capitale (anche i vincoli agivano sia sulla spesa in conto competenza, che in conto cassa). Con la Legge Finanziaria del 2007 si ritorna ad un vincolo sul saldo finanziario (definito sia in termini di competenza, che di cassa), conteggiato però al lordo dei trasferimenti. Infine, dal 2008, il saldo finanziario è conteggiato secondo il criterio della cosiddetta competenza mista, ove entrate e spese di conto corrente sono di competenza, mentre entrate e spese di conto capitale sono di cassa. Quest'ultima scelta del legislatore avvicina il saldo di patto ad un saldo di competenza economica, alla luce di quanto discusso al par. 2. Infatti, competenza economica e competenza giuridica non dovrebbero presentare grandi differenze nel caso della spesa in conto corrente: si pensi ad esempio agli stipendi erogati durante l'anno da un Comune. Le due classificazioni possono invece portare a risultati molto differenti per la spesa in conto capitale: se si decide di costruire un ponte, la somma necessaria viene impegnata in un anno e iscritta interamente nel conto di competenza giuridica di quell'anno; la cassa invece registra i pagamenti che il Comune fa ogni anno all'impresa che realizza il ponte e che verosimilmente sono legati allo stato di avanzamento dell'opera, ovvero alla competenza economica.

3.2. Il saldo euro-compatibile

Il saldo euro-compatibile¹¹ rappresenta un ulteriore affinamento (nella direzione della competenza economica) del saldo misto appena discusso. Il saldo euro-compatibile infatti, per alcune voci in conto corrente, per cui la competenza economica può portare a variazioni significative rispetto alla

¹¹ Si veda nota 5.

competenza giuridica, adotta il criterio della registrazione per cassa. Tra le voci di particolare che possono fare la differenza, spiccano i trasferimenti in entrata ed in uscita, che il saldo euro-compatibile classifica per cassa. Di rilievo ai fini del risultato finale è anche la modifica che sottrae dal conto capitale tutte le voci in entrata ed uscita classificabili come operazioni di natura finanziaria.

Il nuovo schema contabile per la definizione del saldo euro-compatibile è sintetizzato nella tabella 1 dove viene confrontato con l'attuale saldo applicato al calcolo del PSI.

La classificazione di alcune voci di spesa in conto corrente (Titolo I), utilizzate nel saldo di competenza misto, viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo euro-compatibile. In particolare per quanto riguarda trasferimenti correnti, oneri straordinari di gestione corrente e imposte e tasse, alle poste in c/competenza (impegni) si tolgono i residui di competenza (impegni – pagamenti in c/competenza) e si aggiungono i pagamenti in c/residui, ottenendo così la spesa di cassa in c/competenza più la spesa di cassa in c/residui.

Tabella 1: Saldo euro-compatibile e confronto con l'attuale

| Segno | Spese | SALDO EURO COMPATIBILE | | SALDO PATTO | |
|--|---|------------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | | <i>Impegni</i> | <i>Pagamenti</i> | <i>Impegni</i> | <i>Pagamenti</i> |
| + | Titolo I | X | | X | |
| - | Trasferimenti correnti | X | | | |
| + | Trasferimenti correnti | | X | | |
| - | Oneri straordinari gestione corrente | X | | | |
| + | Oneri straordinari gestione corrente | | X | | |
| - | Imposte e Tasse | X | | | |
| + | Imposte e Tasse | | X | | |
| TOTALE TITOLO I | | | | | |
| + | Titolo II | | X | | X |
| - | Acquisizione di titoli | | X | | |
| - | Partecipazioni Azionarie | | X | | |
| - | Conferimenti capitale non per ripiano perdite | | X | | |
| - | Concessione crediti e anticipazioni | | X | | X |
| TOTALE TITOLO II | | | | | |
| TOTALE SPESA = TOTALE TITOLO I + TOTALE TITOLO II | | | | | |
| Segno | Entrate | <i>Accertamenti</i> | <i>Incassi</i> | <i>Accertamenti</i> | <i>Incassi</i> |
| + | Titolo I | X | | X | |
| - | Compartecipazioni tributi | X | | | |
| + | Compartecipazioni tributi | | X | | |
| - | Entrate devolute | X | | | |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| + | Entrate devolute | | X | |
| - | Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie | X | | |
| + | Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie | | X | |
| TOTALE TITOLO I | | | | |
| + | TITOLO II | | X | X |
| + | Titolo III | X | | X |
| - | Sanzioni amministrative, ammende, oblazioni | X | | |
| + | Sanzioni amministrative, ammende, oblazioni | | X | |
| - | Proventi diversi | X | | |
| + | Proventi diversi | | X | |
| TOTALE TITOLO III | | | | |
| + | Titolo IV | | X | X |
| - | Entrate da permessi di costruire | | X | |
| + | Entrate da permessi di costruire | X | | |
| - | Alienazione di titoli | | X | |
| - | Riscossione di crediti | | X | X |
| TOTALE TITOLO IV | | | | |
| TOTALE ENTRATE = TOTALE TITOLO I + TITOLO II + TOTALE TITOLO III + TOTALE TITOLO IV | | | | |

Note: Lo schema è tratto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Circolare n°5 del 07 Febbraio 2013.

Dalle spese in conto capitale (Titolo II) utilizzate nel saldo di competenza mista si sottraggono le partite finanziarie: partecipazioni azionarie, acquisizioni di titoli e conferimenti di capitali non per ripiano perdite.

Anche la classificazione di alcune voci di entrata in conto corrente, utilizzate nel saldo di competenza misto, viene opportunamente modificata per definire il nuovo saldo euro-compatibile. In particolare queste riguardano al Titolo I le compartecipazioni ai tributi, le entrate devolute, i tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie, l'intero Titolo II (trasferimenti) e al Titolo III sanzioni amministrative, ammende, oblazioni e proventi diversi. Le precedenti voci di bilancio utilizzate nel saldo di patto in c/competenza (accertamenti) vengono nettate dei residui di competenza (accertamenti – riscossioni in c/competenza) e quindi si aggiungono le riscossioni in c/residui, ottenendo le entrate di cassa in c/competenza più le entrate di cassa in c/residui. Vi è tuttavia una posta contabile “entrate da permessi di costruire” (appartenente al Titolo IV) con la quale viene fatta l'operazione inversa alla precedente, ovvero nel saldo del PSI è rilevata in conto cassa e nel saldo euro-compatibile viene invece iscritta in conto competenza.

Infine dalle entrate in conto capitale (titolo IV) utilizzate nel saldo di competenza mista si sottraggono le alienazioni di titoli (attività finanziarie in entrata).

Riassumendo, a parità di saldo delle partite finanziarie, il saldo euro-compatibile, rispetto al saldo del PSI, premia quegli enti che hanno sostenuto pagamenti (riscossioni) uguali o minori (maggiori) agli impegni (accertamenti) di spesa relativi alle poste, di cui il nuovo saldo cambia la classificazione; ovviamente l'opposto vale per "entrate da permessi da costruire". Inoltre, in assenza di residui passivi e attivi, ovvero nel caso di perfetta coincidenza tra cassa e competenza, il saldo euro-compatibile, rispetto al saldo del PSI, premia quegli enti che hanno sostenuto elevati esborsi per copertura di attività finanziarie e hanno avuto limitate entrate da smobilizzo di attività finanziarie.

4. L'applicazione del saldo euro-compatibile al case-study dei Comuni dell'Emilia-Romagna

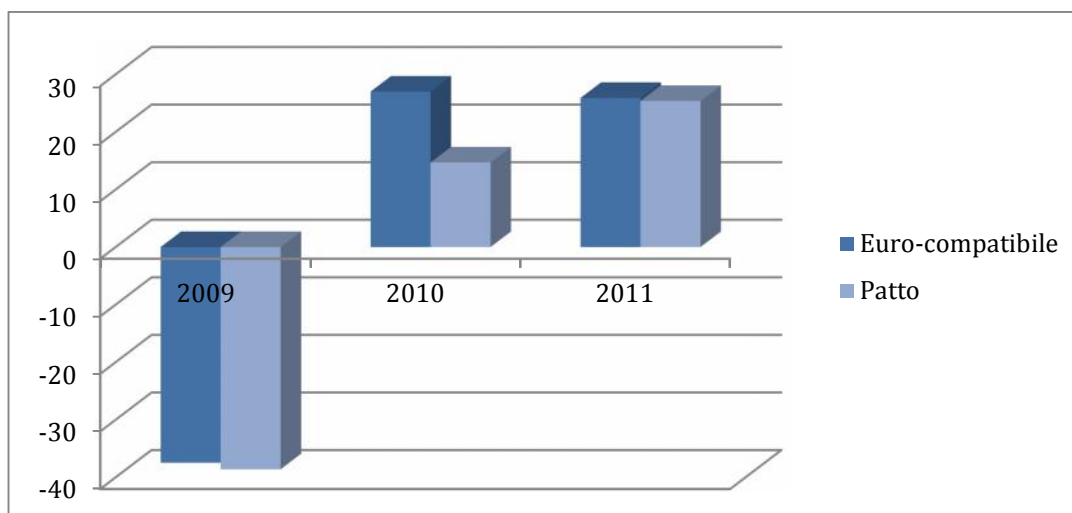
Avendo a riferimento i certificati di conto consuntivo dei Comuni¹² per gli anni 2009, 2010 e 2011, opportunamente deflazionati¹³ e utilizzando lo schema contabile della Tabella 1, simuliamo il calcolo del saldo euro-compatibile sui Comuni dell'Emilia Romagna e lo confrontiamo con quello utilizzato per la verifica del PSI¹⁴ (entrambi i saldi sono calcolati come entrate meno uscite). La Figura 1 mostra il trend temporale, a livello aggregato, sia del saldo euro-compatibile che di competenza mista. In particolare, per l'anno 2009, l'applicazione dei criteri previsti per la definizione del saldo euro-compatibile genera un livello di deficit di poco superiore a 161 milioni di euro, contro i 167 derivanti dal calcolo dell'indebitamento secondo il criterio della competenza mista, che si traducono, rispettivamente, in 37 e 39 euro pro-capite. Per contro, negli anni 2010 e 2011, entrambi i saldi si mantengono positivi ma con valori più elevati nell'accezione euro-compatibile. Così, mentre il saldo euro-compatibile genera un livello di accreditamento netto pari a 119 milioni di euro (27 euro pro-capite) per l'anno 2010, il corrispondente saldo, applicando il criterio di competenza mista (utilizzato per il PSI), si attesta attorno ai 65 milioni di euro (15 euro pro-capite). Infine, i due saldi si equivalgono nel 2011: 111 milioni di euro è il valore di accreditamento raggiunto con il criterio euro-compatibile e 109 milioni con il metodo della competenza mista, che si traducono, rispettivamente, in 26 e 25 euro pro-capite.

¹² I dati sono scaricabili da "finanzalocale.interno.it".

¹³ I dati sono deflazionati utilizzando il deflatore ISTAT per i consumi con base 2011 (<http://www.istat.it/it/archivio/58039>).

¹⁴ Le compartecipazioni ai tributi comprendono la compartecipazione Irpef e la compartecipazione IVA (solo per l'anno 2011), mentre nessuna posta è compresa tra le entrate devolute. Le sanzioni amministrative, ammende e oblazioni comprendono i proventi derivanti dalla polizia municipale – risorse finalizzate al codice della strada.

Figura 1: Confronto intertemporale tra saldo euro-compatibile e saldo PSI.



Dal punto di vista aggregato, quindi, a parte il 2010, non esiste molta differenza tra i due saldi; tuttavia, è rilevante, anche per il 2009 e 2011, l'asimmetria nella distribuzione delle differenze intercomunali tra i due saldi. Di interesse è l'analisi di alcune importanti voci contabili che determinano le differenze.

Tabella 2: Statistiche descrittive.

| Voce | | 2009 | | | | 2010 | | | | 2011 | | | |
|---------|------------|---------------------------|--------|--------|--|---------------------------|--------|--------|--|---------------------------|--------|--------|--|
| | | 100*(PSI - Euro-c)/Euro-c | | | % enti che registrano un decrem. da Patto a Euro-com | 100*(PSI - Euro-c)/Euro-c | | | % enti che registrano un decrem. da Patto a Euro-com | 100*(PSI - Euro-c)/Euro-c | | | % enti che registrano un decrem. da Patto a Euro-com |
| | | Media | Min | Max | | Media | Min | Max | | Media | Min | Max | |
| | | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) |
| Spese | Titolo I | 0.81 | -25.23 | 49.05 | 57 | 1.27 | -19.08 | 37.00 | 66 | 0.44 | -13.96 | 19.33 | 59 |
| | Titolo II | 0.85 | 0.00 | 65.77 | 100 | 1.02 | 0.00 | 172.23 | 100 | 0.97 | 0.00 | 155.34 | 100 |
| Entrate | Titolo I | 0.07 | -6.79 | 20.30 | 39 | -0.01 | -3.09 | 3.41 | 30 | 0.26 | -0.43 | 18.99 | 49 |
| | Titolo II | 0.04 | -62.26 | 51.42 | 50 | -1.47 | -39.94 | 154.06 | 37 | -9.96 | -73.42 | 297.32 | 24 |
| | Titolo III | 3.70 | -46.45 | 335.32 | 55 | 3.24 | -60.24 | 225.12 | 55 | 4.26 | -48.68 | 215.35 | 61 |
| | Titolo IV | 6.77 | -42.68 | 439.11 | 45 | 5.98 | -25.89 | 237.90 | 47 | 3.55 | -65.03 | 123.45 | 53 |

Note: Le colonne (1), (5) e (9) rappresentano il valore medio della variazione percentuale calcolata come segue: (valore del Titolo PSI - valore del Titolo euro-compatibile) / (valore del Titolo euro-compatibile). Le colonne (2), (6) e (10) rappresentano il valore minimo della variazione percentuale calcolata come sopra. Le colonne (3), (7) e (11) rappresentano il valore massimo della variazione percentuale calcolata come sopra. Le colonne (4), (8) e (12) mostrano la percentuale di enti che registrano un decremento nei Titoli considerati passando dalla definizione di PSI a quella euro-compatibile.

La Tabella 2 descrive le statistiche della variazione percentuale dei Comuni, tra i valori delle poste di bilancio utilizzate per la costruzione del saldo euro-compatibile e quelle utilizzate per la costruzione del saldo del PSI, così come definito per il 2013. Una variazione percentuale con segno positivo significa che il passaggio dal saldo di PSI al saldo euro-compatibile implica un decremento della voce contabile considerata.

Per il Titolo I delle entrate gli scostamenti (dovuti al fatto che alcune voci del saldo di patto conteggiate in conto competenza sono ora conteggiate in conto cassa) sono limitati: passando dalla classificazione contabile utilizzata per il criterio euro-compatibile a quella utilizzata per il PSI si riscontra un incremento del titolo I dello 0.07% per l'anno 2009 e dello 0.26% per l'anno 2011, mentre per l'anno 2010 tale variazione è negativa; per il titolo IV delle entrate, la variazione media è negativa ma decresce nel tempo; infatti, nel 2009 le entrate provenienti dal Titolo IV calcolate secondo il criterio della competenza mista sono, in media, superiori del 6.77% a quelle calcolate seguendo l'approccio euro-compatibile; nel 2010 la stessa variazione è pari al 5.98% e nel 2011 arriva a 3.55%.

Dal lato della spesa, in media il Titolo I conteggiato secondo i criteri del PSI 2013 è sempre superiore rispetto a quello conteggiato in termini euro-compatibili (0.81% per il 2009, 1.27% per il 2010 e 0.44% per il 2011). Le spese in conto capitale risultano ovviamente sempre minori se si utilizza il criterio euro-compatibile, poiché, come abbiamo visto sopra, queste sono le spese in conto capitale utilizzate per il PSI meno "acquisizione di titoli", "partecipazioni azionarie" e "conferimenti di capitale".

Di particolare rilievo sono le colonne (4), (8) e (12) della Tabella 2, dove si calcola la percentuale di enti che registrano un valore di spesa e di entrata inferiore nel caso in cui si utilizzi la classificazione euro-compatibile invece che quella del PSI. In particolare, per le spese, più della metà dei Comuni oggetto di osservazione presentano decrementi con punte di massimo del 66% nel 2010. Questo trend (complemento a 100 delle percentuali relative alle entrate) è Comune anche alle entrate derivanti dal Titolo I e dal Titolo II e si conferma per il Titolo IV (alienazioni da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti) fatta eccezione per il 2011. Al contrario, gli aggiustamenti previsti dal criterio euro-compatibile per le entrate extra-tributarie (Titolo III) hanno fatto sì che meno della metà dei Comuni emiliani abbia avuto un incremento di entrate in tale settore.

Tabella 3: Confronto tra saldo euro-compatibile e saldo PSI per i Comuni capoluogo. Valori espressi in euro pro-capite

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---------------|------|------|------|-----|------|-----|
| | Euro | PSI | Euro | PSI | Euro | PSI |
| COMUNE | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| BOLOGNA | -43 | -11 | 49 | 29 | 135 | 126 |
| CESENA | 64 | -51 | 14 | -2 | 36 | 3 |
| FERRARA | 2 | -26 | 57 | 9 | 93 | 59 |
| FORLÌ | 31 | -56 | 44 | 13 | 43 | 5 |
| MODENA | -88 | -19 | -81 | 12 | -41 | 18 |
| PARMA | -46 | -149 | 64 | 39 | -67 | -18 |
| PIACENZA | 14 | -22 | 67 | 49 | 22 | 27 |
| RAVENNA | -62 | -44 | 85 | 47 | 31 | 23 |
| REGGIO EMILIA | -46 | -51 | 5 | -3 | 44 | 30 |
| RIMINI | 7 | -56 | 72 | 8 | -2 | 2 |

Note: Le colonne (1), (3) e (5) mostrano il saldo calcolato secondo il criterio euro-compatibile. Le colonne (2), (4) (6) riportano il saldo calcolato secondo le attuali regole del PSI.

La Tabella 3 riporta il valore pro-capite del saldo sia in termini euro-compatibile (colonna 1, 3, 5), sia in termini di competenza mista (colonna 2, 4, 6) nei Comuni capoluogo di provincia.¹⁵ Considerando il 2009, possiamo identificare i Comuni per i quali il saldo euro-compatibile peggiora rispetto al saldo del PSI che sono Bologna, Modena e Ravenna. Per Parma e Reggio Emilia il saldo euro-compatibile migliora rispetto al saldo del PSI, anche se il segno rimane negativo. Infine, il gruppo di Comuni composto da Cesena, Ferrara, Forlì, Piacenza e Rimini, non solo registra un miglioramento del saldo ma questo, da negativo, diventa anche positivo. Per il 2010, l'unico Comune il cui il saldo euro-compatibile peggiora rispetto al saldo del PSI è Modena. Per i rimanenti Comuni capoluogo il saldo euro-compatibile è positivo e migliore del saldo di competenza mista. Infine per il 2011, il saldo euro-compatibile peggiora rispetto al saldo del PSI per Modena, Parma, Piacenza e Rimini. Per Bologna, Cesena, Ferrara, Forlì, Ravenna e Reggio Emilia, il saldo euro-compatibile è positivo e migliore del saldo di competenza mista. Quindi l'introduzione del saldo euro-compatibile porterebbe un vantaggio persistente nei tre anni per Cesena, Forlì, Ferrara e Reggio Emilia, mentre l'unico capoluogo sempre penalizzato sarebbe Modena.

5. Conclusioni

In questa nota abbiamo analizzato i diversi criteri con cui viene contabilizzato il deficit. In particolare, mentre il comparto PA, nel perseguire gli accordi di Maastricht, calcola il deficit utilizzando il criterio della competenza economica, il comparto delle Amministrazioni Locali, invece, utilizza una definizione di competenza mista. Tale differenza è fondamentale per il controllo

¹⁵ Si rimanda all'appendice per un'analisi più dettagliata delle singole voci, in entrata e in uscita, che caratterizzano i due saldi (Tab. A1, A2 e A3).

dei saldi di finanza pubblica. In questo senso il legislatore, nella recente Legge di Stabilità 2013 ha introdotto una definizione di saldo euro-compatibile che si avvicina alle regole del sistema dei Conti europei (Sec95) utilizzate per la costruzione dell'aggregato dell'indebitamento netto valido per i parametri di Maastricht.

L'esercizio di simulazione con il nuovo saldo euro-compatibile sui dati di bilancio dei Comuni emiliani evidenzia alcuni aspetti critici. A livello aggregato i deficit calcolati secondo i due criteri non differiscono di molto; tuttavia, rispetto alle singole voci di entrata e di spesa, si registrano sostanziali variazioni tra i due metodi. L'analisi disaggregata per Comuni capoluogo mostra come il metodo di calcolo dei saldi sia cruciale; così mentre alcuni Comuni presentano dei saldi negativi adottando il criterio del PSI attuale, il medesimo saldo può risultare positivo se si utilizza l'approccio euro-compatibile, ossia quello della competenza economica.

Le differenze nel calcolo dei due saldi sono attribuibili, sia al criterio con cui sono conteggiati i trasferimenti (cassa per quello euro-compatibile e competenza per il PSI), sia al fatto che il saldo euro-compatibile è calcolato al netto di tutte partite finanziarie, mentre dal saldo dell'attuale PSI non è detratta una parte di queste. In particolare nel saldo euro-compatibile le attività finanziarie in entrate detratte sono *Riscossioni di crediti ed Alienazioni di titoli* e quelle in uscita sono *Acquisizioni di titoli, Partecipazioni azionarie, Conferimenti di capitale non per ripiano perdite, Concessioni di crediti e anticipazioni* mentre nel saldo del PSI si detrae in entrata *Riscossioni di crediti* e in uscita *Concessioni di crediti e anticipazioni*. Tali differenze possono essere estremamente importanti nel determinare i risultati sul saldo finale. Ad esempio nel 2011 per il Comune di Ferrara i trasferimenti conteggiati per cassa ammontano a 88 euro pro-capite contro i 70 euro pro-capite se conteggiati per competenza, implicando un incremento del saldo euro-compatibile rispetto a quello di PSI; inoltre poiché il saldo (entrate – uscite) delle partite finanziarie residue nel saldo di PSI è negativo (-8 euro pro-capite), il saldo euro-compatibile, incrementa ulteriormente rispetto al saldo di PSI. Sempre nel 2011 per il Comune di Modena invece i trasferimenti conteggiati per cassa e per competenza equivalgono rispettivamente a 166 e 174 euro pro-capite, implicando questa volta una variazione negativa del saldo euro-compatibile rispetto a quello di PSI; inoltre poiché il saldo (entrate – uscite) delle partite finanziarie residue nel saldo di PSI è positivo (37 euro pro-capite), il saldo euro-compatibile, decrementa ulteriormente rispetto al saldo di PSI.

E' evidente quindi come l'introduzione all'interno del PSI di un nuovo saldo euro-compatibile potrebbe generare all'interno dello stesso comparto comunale importanti redistribuzioni di carichi nel relativo contributo di ogni Comune all'indebitamento nazionale. L'operazione restituirebbe in

primo luogo una maggiore trasparenza di metodo nell'identificare per ciascun ente la quota di vincolo esterno da rispettare. Non da ultimo, una maggiore confrontabilità contabile premetterebbe di evitare inique distorsioni distributive anche all'interno dello stesso comparto comunale.

Bibliografia

Ambrosiano F. e M. Bordignon (2004), *“I nuovi vincoli del Patto di stabilità interno”*, in *www.lavoce.info*.

Balassone F e D. Franco (1999), *“Il federalismo fiscale e il Patto di stabilità”*, in I controlli delle gestioni pubbliche – Banca d'Italia, Atti del convegno di Perugia 2-3 dicembre 1999.

Balassone F. e S. Zotteri (2001), *“Il Patto di stabilità interno due anni dopo: norme più “morbide”, risultati più deludenti”*, *Economia Pubblica*, n.6, anno 2001.

Barbero M. e I. Lobascio (2012), *“La territorializzazione del patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio”*, in *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, Franco Angeli – Milano.

Croella S., Parlato S. e S. Scozzese (2012), *“Il patto di stabilità interno: un'analisi dell'overshooting dell'obiettivo nel biennio 200-2010. Quali prospettive per il patto di stabilità regionalizzato?”*, working paper Siep, 657.

Giarda P. (2011), *“Le regole del patto di stabilità interno come misura di performance finanziaria”*, relazione presentata alla XXVIII assemblea annuale Anci, 7 ottobre 2011, Brindisi.

Marattin L. e A. Mantovani (2008), *“Economia dell'Integrazione Europea”*, Il Mulino – Bologna.

Petretto A. (2013), *“L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di stabilità interno euro compatibile”*, Irpet – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale, Gennaio 2013.

Ravagli L. (2011), *“La regionalizzazione del patto di stabilità interno”*, in *La finanza locale in Toscana. Rapporto 2010*, a cura di Irpet.

Rizzo L. e A. Zanardi (2012), *“Federalismo Fiscale sotto stress finanziario”*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2012*, Il Mulino – Bologna.

APPENDICE

Tabella A1: Spese ed entrate in termini euro-compatibili e di competenza mista. Valori espressi in euro pro-capite. Anno 2009

| Comune | Spese | | | | | | Entrate | | | | | | | | | | | | Saldo | |
|---------------|----------|------|--------|-----------|-----|--------|----------|-----|--------|-----------|------|--------|------------|------|--------|-----------|------|--------|-------|------|
| | Titolo I | | | Titolo II | | | Titolo I | | | Titolo II | | | Titolo III | | | Titolo IV | | | Euro | PSI |
| | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) | (17) | (18) | (19) | (20) | |
| BOLOGNA | 1395 | 1387 | -0.59 | 204 | 210 | 2.95 | 626 | 626 | -0.01 | 458 | 465 | 1.57 | 373 | 385 | 3.47 | 100 | 109 | 8.98 | -43 | -11 |
| CESENA | 724 | 756 | 4.44 | 318 | 328 | 2.91 | 282 | 282 | -0.01 | 438 | 365 | -16.65 | 253 | 252 | -0.55 | 133 | 134 | 0.36 | 64 | -51 |
| FERRARA | 854 | 872 | 2.10 | 183 | 190 | 3.70 | 306 | 310 | 1.37 | 373 | 381 | 2.10 | 206 | 190 | -7.56 | 155 | 155 | 0.01 | 2 | -26 |
| FORLÌ | 805 | 835 | 3.72 | 233 | 257 | 9.91 | 296 | 297 | 0.38 | 319 | 306 | -4.01 | 328 | 315 | -4.03 | 126 | 117 | -7.30 | 31 | -56 |
| MODENA | 1214 | 1213 | -0.06 | 360 | 361 | 0.08 | 389 | 389 | 0.01 | 382 | 431 | 12.87 | 370 | 365 | -1.45 | 346 | 370 | 7.02 | -88 | -19 |
| PARMA | 1126 | 1096 | -2.63 | 370 | 381 | 2.89 | 351 | 351 | -0.03 | 505 | 378 | -25.07 | 289 | 280 | -2.96 | 305 | 319 | 4.41 | -46 | -149 |
| PIACENZA | 847 | 858 | 1.23 | 179 | 179 | 0.04 | 373 | 373 | 0.08 | 316 | 290 | -8.00 | 257 | 262 | 1.96 | 94 | 89 | -5.94 | 14 | -22 |
| RAVENNA | 883 | 855 | -3.21 | 211 | 211 | 0.10 | 356 | 356 | 0.05 | 337 | 331 | -1.95 | 176 | 167 | -5.06 | 163 | 168 | 3.45 | -62 | -44 |
| REGGIO EMILIA | 835 | 837 | 0.21 | 255 | 255 | 0.00 | 346 | 346 | -0.02 | 292 | 288 | -1.57 | 196 | 197 | 0.75 | 209 | 209 | 0.00 | -46 | -51 |
| RIMINI | 865 | 879 | 1.59 | 297 | 297 | 0.01 | 378 | 378 | 0.00 | 350 | 304 | -13.21 | 234 | 231 | -1.31 | 207 | 208 | 0.37 | 7 | -56 |

Note: Le colonne (1) e (4) mostrano, rispettivamente, i valori del Titolo I e del Titolo II della spesa calcolati secondo il criterio euro-compatibile. Le colonne (2) e (5) mostrano, rispettivamente, i valori del Titolo I e del Titolo II della spesa calcolati secondo le regole PSI. Le colonne (7), (10), (13) e (16) rappresentano, rispettivamente, il Titolo I, il Titolo II, il Titolo III e il Titolo IV delle entrate calcolate secondo il criterio euro-compatibile. Le colonne (8), (11), (14) e (17) rappresentano, rispettivamente, il Titolo I, il Titolo II, il Titolo III e il Titolo IV delle entrate calcolate secondo le regole del PSI. Le colonne (3), (6), (9), (12), (15) e (19) mostrano la differenza percentuale, per ogni Titolo, tra il valore euro-compatibile e il valore del PSI ed è calcolata come segue: (valore del Titolo PSI - valore del Titolo euro-compatibile) / (valore del Titolo euro-compatibile). Le colonne (19) e (20) riportano i valori del saldo calcolato secondo il criterio euro-compatibile e il saldo calcolato secondo le attuali regole del PSI.

Tabella A2: Spese ed entrate in termini euro-compatibili e di competenza mista. Valori espressi in euro pro-capite. Anno 2010

| Comune | Spese | | | | | | Entrate | | | | | | | | | | | | Saldo | |
|---------------|----------|------|--------|-----------|-----|--------|----------|-----|--------|-----------|------|--------|------------|------|--------|-----------|------|--------|-------|-----|
| | Titolo I | | | Titolo II | | | Titolo I | | | Titolo II | | | Titolo III | | | Titolo IV | | | | |
| | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) | (17) | (18) | (19) | (20) | |
| BOLOGNA | 1323 | 1336 | 0.98 | 153 | 153 | 0.00 | 615 | 616 | 0.05 | 501 | 485 | -3.27 | 335 | 344 | 2.71 | 74 | 74 | 0.00 | 49 | 29 |
| CESENA | 764 | 755 | -1.16 | 231 | 233 | 0.95 | 289 | 289 | 0.02 | 365 | 344 | -5.80 | 236 | 234 | -0.80 | 119 | 119 | -0.01 | 14 | -2 |
| FERRARA | 834 | 848 | 1.64 | 170 | 170 | 0.00 | 331 | 327 | -1.17 | 405 | 375 | -7.51 | 191 | 192 | 0.20 | 134 | 134 | 0.00 | 57 | 9 |
| FORLÌ | 816 | 807 | -1.07 | 180 | 180 | 0.17 | 294 | 292 | -0.45 | 318 | 291 | -8.45 | 331 | 314 | -4.95 | 97 | 102 | 4.70 | 44 | 13 |
| MODENA | 1199 | 1189 | -0.82 | 204 | 204 | 0.13 | 385 | 385 | 0.09 | 411 | 426 | 3.54 | 341 | 352 | 3.08 | 186 | 243 | 30.81 | -81 | 12 |
| PARMA | 1074 | 1093 | 1.83 | 173 | 182 | 4.96 | 350 | 350 | 0.02 | 406 | 396 | -2.36 | 296 | 296 | 0.18 | 259 | 271 | 4.59 | 64 | 39 |
| PIACENZA | 839 | 838 | -0.06 | 106 | 106 | 0.00 | 371 | 370 | -0.31 | 299 | 278 | -7.17 | 253 | 254 | 0.51 | 89 | 91 | 3.05 | 67 | 49 |
| RAVENNA | 843 | 871 | 3.39 | 145 | 145 | 0.00 | 365 | 357 | -2.11 | 336 | 321 | -4.38 | 196 | 203 | 3.58 | 177 | 183 | 3.62 | 85 | 47 |
| REGGIO EMILIA | 840 | 845 | 0.59 | 160 | 161 | 0.30 | 338 | 338 | 0.00 | 290 | 286 | -1.29 | 231 | 233 | 1.10 | 147 | 146 | -0.80 | 5 | -3 |
| RIMINI | 857 | 890 | 3.79 | 307 | 340 | 10.79 | 365 | 365 | 0.00 | 348 | 320 | -8.15 | 232 | 229 | -1.30 | 290 | 323 | 11.36 | 72 | 8 |

Note: Vedi Tabella A1

Tabella A3: Spese ed entrate in termini euro-compatibili e di competenza mista. Valori espressi in euro pro-capite. Anno 2011

| Comune | Spese | | | | | | Entrate | | | | | | | | | | | | Saldo | |
|---------------|----------|------|--------|-----------|-----|--------|----------|-----|--------|-----------|------|--------|------------|------|--------|-----------|------|--------|-------|-----|
| | Titolo I | | | Titolo II | | | Titolo I | | | Titolo II | | | Titolo III | | | Titolo IV | | | | |
| | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI | Diff % | Euro | PSI |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) | (16) | (17) | (18) | (19) | (20) | |
| BOLOGNA | 1246 | 1234 | -0.99 | 159 | 159 | 0.00 | 962 | 962 | 0.00 | 100 | 66 | -33.51 | 374 | 387 | 3.43 | 104 | 104 | 0.00 | 135 | 126 |
| CESENA | 703 | 722 | 2.67 | 166 | 186 | 11.93 | 509 | 509 | -0.01 | 90 | 87 | -3.39 | 225 | 230 | 2.53 | 81 | 84 | 3.08 | 36 | 3 |
| FERRARA | 795 | 809 | 1.75 | 128 | 136 | 6.35 | 592 | 594 | 0.26 | 88 | 70 | -19.72 | 193 | 195 | 0.84 | 142 | 144 | 1.50 | 93 | 59 |
| FORLÌ | 770 | 782 | 1.54 | 193 | 194 | 0.53 | 529 | 529 | 0.00 | 43 | 36 | -16.89 | 334 | 312 | -6.71 | 99 | 103 | 4.54 | 43 | 5 |
| MODENA | 1175 | 1179 | 0.33 | 137 | 138 | 0.19 | 611 | 609 | -0.30 | 166 | 174 | 4.77 | 351 | 370 | 5.62 | 145 | 182 | 25.69 | -41 | 18 |
| PARMA | 1016 | 1008 | -0.79 | 240 | 240 | 0.13 | 578 | 581 | 0.54 | 177 | 161 | -9.24 | 282 | 326 | 15.83 | 151 | 162 | 7.14 | -67 | -18 |
| PIACENZA | 830 | 830 | 0.04 | 138 | 138 | 0.62 | 592 | 593 | 0.14 | 61 | 60 | -1.76 | 245 | 250 | 1.98 | 90 | 92 | 2.06 | 22 | 27 |
| RAVENNA | 852 | 862 | 1.17 | 95 | 95 | 0.07 | 557 | 557 | -0.01 | 113 | 117 | 3.10 | 155 | 153 | -1.16 | 152 | 153 | 0.43 | 31 | 23 |
| REGGIO EMILIA | 838 | 858 | 2.35 | 105 | 105 | 0.29 | 561 | 561 | 0.00 | 81 | 77 | -5.20 | 231 | 240 | 4.02 | 115 | 116 | 1.09 | 44 | 30 |
| RIMINI | 879 | 863 | -1.83 | 249 | 249 | 0.01 | 565 | 565 | 0.00 | 115 | 96 | -16.87 | 230 | 238 | 3.35 | 215 | 215 | 0.00 | -2 | 2 |

Note: Vedi Tabella A1

