



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI "M. FANNO"**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN ECONOMIA E DIRITTO**

**"MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE DEGLI ENTI  
LOCALI: ANALISI EMPIRICA SUGLI EFFETTI DELLE RIFORME DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE ITALIANA INTRODOTTE DAI DECRETI  
LEGISLATIVI 150/2009 E 74/2017"**

RELATORE:

CH.MA PROF.SSA ALEXANDER VINCENZO ANNA

LAUREANDO: SCALCO LUCA

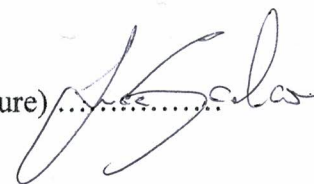
MATRICOLA N. 1238134

ANNO ACCADEMICO 2021 – 2022

## APPENDICE: dichiarazione di autenticità

- Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.
- I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.

Firma (signature) .....

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. Galati', written over a dotted line.



## INDICE

<b>DAL CONCETTO DI BUROCRAZIA AL NEW PUBLIC MANAGEMENT .....</b>	<b>6</b>
<b>IL NPM IN ITALIA: UN VENTENNIO DI RIFORME.....</b>	<b>11</b>
<b>LA RIFORMA BRUNETTA: IL CONCETTO DI PERFORMANCE ED IL CICLO DI GESTIONE .....</b>	<b>14</b>
<b>GLI ENTI LOCALI ITALIANI: LE RIFORME CONTABILI ED IL BILANCIO .....</b>	<b>30</b>
<b>IL NPFM IN LETTERATURA: LA VALUTAZIONE CONTABILE DELLA PERFORMANCE DEGLI ENTI LOCALI .....</b>	<b>48</b>
<b>ANALISI EMPIRICA E MODELLO PREDITTIVO DEL DISSESTO FINANZIARIO DEI COMUNI ITALIANI .....</b>	<b>84</b>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA .....</b>	<b>109</b>



## DAL CONCETTO DI BUROCRAZIA AL NEW PUBLIC MANAGEMENT

Il concetto di burocrazia, inteso come l'organizzazione di persone e risorse destinate alla realizzazione di un fine collettivo secondo definiti principi giuridici, è pressoché sempre esistito; dai filosofi orientali Mengzi e Chanakya, ai pensatori greci Socrate, Platone e Aristotele<sup>1</sup>, già intorno agli ultimi secoli prima della nascita di Cristo iniziano a svilupparsi pensieri critici in merito alla corretta amministrazione di uno Stato, all'importanza dei funzionari, ed alle qualità necessarie per poter governare.

Tuttavia, il termine *burocrazia*, come oggi lo intendiamo, è noto solo dalla metà del Settecento, quando esso viene plasmato in Francia al fine di sottolineare, in modo dispregiativo, la gravosa posizione dei funzionari sulla vita politica.

Un secolo più tardi è il filosofo tedesco Hegel a riprendere tale concetto, seppur con accezione positiva; egli delinea la propria teoria filosofica basata sulla creazione di un sistema organizzato in cui lo Stato, mediante la suddivisione dei poteri, la specializzazione in dipartimenti, ed un sistema gerarchico, può e deve essere lo strumento mediante il quale i cittadini raggiungono la libertà, realizzando loro stessi. Anche Marx, seppur sotto molti aspetti grande "rivale" di Hegel, condivide questa visione, e ritiene che il potere di governare spetti proprio ai funzionari, in quanto essi, se dotati di buon intelletto e sani principi, possono permettere ai cittadini di realizzare la propria libertà soggettiva. Tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, tocca poi al filosofo e sociologo Max Weber illustrare il proprio pensiero in merito alle forme di gestione e organizzazione sia dello Stato che di imprese private. Weber, riprendendo il concetto di burocrazia sviluppato dai predecessori Hegel e Marx, ne elabora una teoria organica, definendola come la miglior forma di amministrazione possibile, in quanto efficiente, precisa e razionale, e dunque valevole di essere la principale soluzione ai problemi generali dello Stato<sup>2</sup>.

Nel medesimo periodo, in America, è l'accademico Woodrow Wilson, professore di scienza politica divenuto poi ventottesimo Presidente degli Stati Uniti, ad invitare, per la prima volta, il pubblico statunitense a riflettere sul tema della *Public Administration* del proprio Governo, seguendo le orme di quanto sviluppato dai pensatori europei. Nel proprio saggio intitolato "*The Study of Administration*" pubblicato nel 1887 sulla *Political Science Quarterly Review*, egli

---

<sup>1</sup> Treccani, *Burocrazia*. Disponibile su: [https://www.treccani.it/enciclopedia/burocrazia\\_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/](https://www.treccani.it/enciclopedia/burocrazia_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/)

<sup>2</sup> Massarenti Armando, Di Marco Emiliano, 2012. *Filosofia: sapere di non sapere*. G. D'Anna Editore.

afferma infatti che in America, a causa di un'atmosfera "velenosa" caratterizzata da confusione, malfunzionamenti amministrativi e corruzione, il tema dell'organizzazione ed amministrazione del Governo non era stato fino a quel momento oggetto di analisi. L'autore, allacciandosi agli enunciati dei primi studi europei, sostiene invece che sia necessario introdurre anche nel proprio Paese, seppur presentando un differente contesto politico-culturale, una scienza dell'amministrazione, al fine di separare la politica (*government*) dall'amministrazione (*administration*), in quanto profondamente distinti. Solo così facendo si potrà rafforzare e purificare il Governo, rendendo il suo business "*less unbusinesslike*". In questo senso, di estrema rilevanza appare il seguente stralcio, nel quale Wilson, da vero precursore, introduce di fatto il concetto di public management, fondato sulla ricerca di efficienza ed efficacia delle amministrazioni pubbliche: "*The science of administration is the latest fruit of that study of the science of politics which was begun some twenty-two hundred years ago. It is a birth of our own century, almost of our own generation. [...] Amidst this high warfare of principles, administration could command no pause for its own consideration. The question was always: Who shall make law, and what shall that law be? The other question, how law should be administered with enlightenment, with equity, with speed, and without friction was put aside as "practical detail" which clerks could arrange after doctors had agreed upon principles.*"<sup>3</sup>

La prima metà del Novecento vede infatti la nascita e lo sviluppo del concetto di public management, inizialmente assimilato ad un management di tipo scientifico. Tale teoria richiede di applicare regole considerate universali al fine di massimizzare l'efficienza del settore pubblico, sulla base della *one best way* inizialmente delineata da Taylor<sup>4</sup> per il settore industriale privato, e sviluppata anche grazie al contributo offerto da Wilson. Il management scientifico di stampo americano propone cioè di analizzare il comportamento del lavoratore con lo stesso approccio utilizzato per analizzare il comportamento di una macchina: il processo produttivo può dunque essere suddiviso in operazioni semplici che permettono di trovare delle soluzioni che poi possono essere tradotte in principi scientifici universali, ed il manager può misurare i costi relativi alle singole operazioni valutandone anche volumi e tempi di realizzazione.

Sono questi gli anni di grande sviluppo della letteratura sull'organizzazione e sulla pubblica amministrazione: da un lato le ricerche di autori come Fayol, Gulick e Urwick<sup>5</sup> portano nuova linfa alla teoria del management scientifico, mentre dall'altro non mancano le critiche da parte

---

<sup>3</sup> Wilson Woodrow, 1887. *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, Vol.2, pag.198-199.

<sup>4</sup> Si veda "*The Principles of Scientific Management*" di Frederick Taylor (1911).

<sup>5</sup> Si veda, ad esempio: "*Administration Industrielle et Générale*" di Henry Fayol (1916), "*Notes on the Theory of Administration*" di Luther Gulick (1937), e "*The elements of Business Administration*" di Lyndall Urwick (1943).

di autori come Simon e Crozier<sup>6</sup>, i quali criticano gli assunti di tale teoria ed i suoi principi universalistici, l'eccessiva enfasi sulla gerarchia e la pretesa di una *one best way* nelle scelte organizzative.

Tra gli anni trenta e quaranta del Novecento, il rapporto tra Stato e società vive un periodo di profondo cambiamento: le due guerre mondiali, intervallate dalla crisi del '29, contribuiscono a rafforzare la posizione dello Stato, il quale, mediante politiche economiche espansive, tende in questa fase a sostituire il ruolo del mercato, incapace di proporre soluzioni efficienti in un periodo di profonda difficoltà. Lo Stato inizia cioè a produrre in modo diretto una vasta gamma di servizi finalizzati a soddisfare bisogni sociali, educativi ed assistenziali, divenendo perno delle decisioni politiche, volano dello sviluppo economico e garante del benessere dei cittadini. Il focus della ricerca si sposta, in questa fase, verso l'analisi e la valutazione delle politiche messe a punto dai governi, approfondendone il processo decisionale e gli effetti sulla comunità.

L'idea progressista di pubblica amministrazione come vettore di crescita sociale ed economica dura però ben poco; i crescenti costi delle amministrazioni, gli sprechi di risorse, ed i comportamenti opportunistici dei funzionari generano un clima di tensione comune, che culmina, tra la fine degli anni Settanta e gli inizi degli anni Ottanta, nella nuova corrente denominata *New Public Management* (NPM). In Australia e Nuova Zelanda prima, e nel Regno Unito poi, si sviluppa un nuovo stile di governance animato da esponenti politici e manager; spicca su tutti la figura di Margaret Thatcher, primo ministro inglese dal 1979 al 1990, portatrice di importanti riforme del settore pubblico volte al decentramento delle modalità operative del Governo. Avviate inizialmente da governi conservatori, le riforme del tipo NPM vengono in poco tempo adottate anche da governi di altro orientamento politico, diffondendosi così in tutta Europa, e trovando sostegno anche negli Stati Uniti dal Governo del Presidente Clinton nella fine degli anni Novanta.

I principali obiettivi di tali riforme possono essere riassunti come segue:

- Deregolamentazione e decentramento delle strutture e funzioni manageriali: garantire maggior libertà ed autonomia nella fase di pianificazione e di *decision making*, anche a livello economico-finanziario (decentralizzazione fiscale), trasferendo parte delle funzioni tipiche dello Stato ad altri enti territoriali e migliorando la performance in virtù di una maggiore efficacia ed efficienza;

---

<sup>6</sup> Si veda, rispettivamente, "*The proverbs of Administrations*" di Herbert Simon (1946), e "*The Bureaucratic Phenomenon*" di Michel Crozier (1963).



- Creazione di agenzie autonome: disaggregare le burocrazie in unità e agenzie che si interfacciano su basi contrattuali secondo una logica produttore-cliente;
- Misurazione e valutazione della performance e dell'accountability: definire chiari indicatori ed obiettivi di performance, basati sui risultati (output e non input), al fine di migliorare la qualità dei servizi offerti e la valutazione della responsabilità degli operatori;
- Introduzione della competizione: enfatizzare la responsabilità dei manager e la competizione interna in tutti i livelli, anche seguendo logiche di premialità in relazione alla performance;
- Privatizzazioni e partenariati pubblico-privati: trasferire asset produttivi dal settore pubblico a quello privato al fine di generare competizione volta a contrastare il monopolio dello Stato in specifici settori, adottare strumenti gestionali importati dal settore privato e ridurre i costi.

Nell'ultimo ventennio del XX Secolo, lo Stato aveva infatti assunto un ruolo troppo invasivo nella quotidianità dei cittadini, anche in ambito economico, e si presentava con strutture troppo statiche per riuscire ad adattarsi ai diversi e modificati bisogni della comunità; la pubblica amministrazione mostrava evidenti segni di cedimento, visibili soprattutto dal disinteresse degli organi di governo alle reali necessità dei cittadini, e nell'abbassamento degli standard di qualità dei servizi offerti. Sono questi gli anni di profondo cambiamento socio-economico dei paesi sviluppati, nei quali si assiste ad un importante *shift* sia in termini di distribuzione della ricchezza e di eterogeneità della popolazione, che in termini di sviluppo tecnologico. Risultava, dunque, essenziale rimodellare anche il sistema della PA, disegnanandolo sulle forme delle nuove caratteristiche ed esigenze dei cittadini moderni.

Le riforme NPM introdotte in questo periodo storico presentano basi teoriche di variegata natura, essendo essenzialmente influenzate sia da teorie di stampo manageriale che da studi di stampo neo-istituzionale. Christopher Hood<sup>7</sup>, nel suo articolo del 1991 intitolato "*A public management for all seasons?*", sostiene ad esempio che tale dottrina non sia altro che il risultato di un matrimonio di due scuole di pensiero opposte. Da un lato si schierano le teorie neo-istituzionali come la *public choice theory*, la *transaction cost theory* e la *agency theory*, ovvero pensieri basati sullo studio del ruolo affidato a politici e funzionari, nonché sull'analisi dei rapporti tipici tra i soggetti all'interno di un'organizzazione; dall'altro lato prende invece piede

---

<sup>7</sup>Hood Christopher, 1991. *A Public Management for all seasons?*. Public Administration, Vol.69, pag.3-19.

il movimento manageriale più pragmatico, fondato sull'orientamento ai risultati, sulla gestione flessibile delle risorse e su efficienti sistemi di controllo.

In questa fase gli studi di organizzazione si sviluppano notevolmente, orientandosi sia verso tematiche di impresa privata e di mercato, che verso logiche di miglioramento della pubblica amministrazione. Tuttavia la scienza dell'organizzazione vive un periodo di profonda crescita, mentre gli studi di management pubblico inizialmente arrancano, faticando ad assimilare i nuovi contenuti offerti dagli studi sul settore privato e dalle nuove riforme. Inizialmente infatti, molti di questi studi si riducono ad importare teorie manageriali dal settore privato a quello pubblico, risultando carenti dal punto di vista innovativo e finendo per perdere di valore. Con il passare degli anni il settore no profit torna tuttavia ad essere un importante oggetto di studio, spingendo i letterati a soffermarsi sui temi cardine del New Public Management come l'accountability, gli strumenti di programmazione e controllo, la contabilità pubblica e la gestione del personale. Gli anni Novanta e gli anni Duemila rappresentano l'effettivo *turning point*, durante il quale esplose definitivamente la ricerca che tratta di New Public Management del settore pubblico, e che vede sviluppare due importanti filoni di elaborazioni teoriche centrate sui principi di economia delle aziende pubbliche: da un lato ci si concentra sull'organizzazione e trasformazione della pubblica amministrazione, mentre dall'altro si analizzano i processi e gli strumenti decisionali delle aziende pubbliche e le teorie contabili e di bilancio ("*New Public Financial Management*").

In questo elaborato, concentrandomi prettamente sul secondo filone, analizzerò il tema della valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni, al fine di analizzare la condizione finanziaria dei Comuni italiani dell'ultimo decennio, ovvero il periodo delle principali riforme di stampo NPM nella Pubblica Amministrazione italiana. Nello specifico, inizialmente mi focalizzerò sull'analisi delle due principali riforme nella PA italiana: il Decreto Legislativo 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), ed il Decreto Legislativo 74/2017 recante "Modifiche al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150". In seguito mi soffermerò sulla descrizione dei principali elementi caratterizzanti il bilancio degli Enti Locali italiani. Farà poi seguito un'analisi della principale letteratura internazionale in merito alla misurazione e valutazione della performance finanziaria degli Enti Locali. Infine verrà presentato un modello statistico in grado di predire la possibile situazione di dissesto dei Comuni italiani.

## IL NPM IN ITALIA: UN VENTENNIO DI RIFORME

Innanzitutto è importante ricordare come, nel contesto italiano, la corrente NPM ed il conseguente periodo di evoluzione della PA siano giunti con circa dieci anni di ritardo rispetto al resto dell'Europa. Alcune delle principali spinte che hanno portato anche l'Italia, negli anni Novanta, ad intraprendere un percorso di riforme amministrative, possono essere identificate come segue:

- Crisi generalizzata del modello social-burocratico italiano, divenuto ostacolo allo sviluppo sociale ed economico;
- Esplosione del debito pubblico a partire dagli anni Ottanta;
- Sfiducia generale nelle istituzioni italiane;
- Necessità di rispettare i parametri imposti dal Trattato di Maastricht<sup>8</sup> ad inizio anni Novanta;
- Aumento della pressione dello Stato a causa della globalizzazione, che ha generato interdipendenze sia economiche che sociali, culturali e politiche.

Le riforme italiane degli anni Novanta sono moltissime, ed essenzialmente volte a perseguire un duplice obiettivo: da un lato intervenire sulle funzioni amministrative per liberare lo Stato dal peso di compiti non più gestibili, e dall'altro mettere al centro dell'attenzione il nuovo modello di cittadino moderno. Il riconoscimento della dimensione economica dell'azienda pubblica è senza dubbio una delle condizioni sine qua non da rispettare per poter raggiungere tali obiettivi; è cioè necessario iniziare ad adottare una logica manageriale, con annessa individuazione delle strategie e degli strumenti di controllo, al fine di trasformare la Pubblica Amministrazione italiana da uno modello fondato su uno schema di valutazione basato sui mezzi (*input*) ad uno basato sui risultati (*output* e *outcome*). La gestione amministrativa deve dunque essere incentrata all'economicità, ed i risultati ottenuti devono essere riconosciuti ed apprezzati dagli utenti (*trasparenza*). Per fare ciò è necessario introdurre strumenti atti a snellire le procedure burocratiche delle pubbliche amministrazioni (*efficienza*), e valorizzare le risorse a disposizione, con particolare riguardo alle risorse umane, la cui motivazione risulta essenziale per raggiungere i risultati target (*efficacia*). L'ultimo scalino da superare è quello di riuscire a realizzare una completa distinzione tra il ruolo politico del Governo centrale, il quale ricopre

---

<sup>8</sup> Firmato nel 1992, con il Trattato di Maastricht sono state delineati parametri e regole di natura politica, sociale ed economica da rispettare per poter entrare a far parte dell'Unione europea. Sono altresì stati istituiti i c.d. Tre Pilastri dell'Unione europea: Comunità europee (CEE), Politica estera e di sicurezza comune (PESC), e Cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale (GAI).

una funzione di regolamentazione, indirizzo e controllo, ed il ruolo gestionale delle singole amministrazioni, destinate a condurre le attività seguendo logiche di management privato.

Tra le decine e decine di riforme che tra gli anni Novanta e gli anni Duemila hanno tentato di mettere in atto questi assunti teorici, si riportano di seguito le principali:

- Legge 142/1990, D.lgs. 504/1992, D.lgs. 507/1993, Legge 537/1993, Legge 59/1997, Legge 127/1997, D.lgs. 112/1998, Legge 191/1998, DPR 25/1999, Legge 265/1999, D.lgs. 267/2000 (TUEL), Legge costituzionale 3/2001, Legge 42/2009, D.lgs. 88/2011, volte alla riallocazione delle funzioni tra i vari livelli del governo, con particolare attenzione al concetto di federalismo fiscale ed autonomia finanziaria degli Enti Locali;
- Legge 241/1990, D.lgs. 29/1993, D.lgs. 39/1993, DD.lgss. 443-444-445/2000, D.lgs. 33/2013, in tema di aumento delle capacità amministrative del Sistema italiano, semplificazione e trasparenza delle amministrazioni pubbliche;
- Legge 352/1992, per la privatizzazione delle holding pubbliche;
- DPCM 27/01/1994, DPCM 07/06/1995, i quali introducono una serie di principi cardine sull'erogazione dei servizi pubblici;
- Legge 150/2000, la normativa sulla comunicazione pubblica;
- D.lgs. 150/2009, D.lgs. 74/2017, volte all'ottimizzazione del lavoro pubblico introducendo concetti di performance, valutazione e responsabilità;
- Legge delega 124/2015 e decreti attuativi, in materia di riorganizzazione della PA;
- Legge 56/2019, destinata a porre in essere interventi per rendere concrete le azioni delle pubbliche amministrazioni, digitalizzazione e lotta all'assenteismo.

Ci si potrebbe chiedere perché siano state introdotte così tante riforme in un lasso di tempo di circa vent'anni, e perché esse siano giunte in ritardo rispetto agli altri Paesi europei. Innanzitutto tali inefficienze sono dovute ad inadempienze di carattere legislativo, in quanto, troppo spesso, è mancata la correlazione tra principi normativi ed efficaci strumenti di accompagnamento che potessero “mettere in pratica” quanto teorizzato. Nonostante i principi ispiratori fossero cioè ben noti e condivisi, così come gli obiettivi, il principale fattore comune delle riforme sopracitate è risultato essere la debolezza nella fase di implementazione e di verifica. Si è cioè generato una sorta di circolo vizioso caratterizzato dalla definizione della norma, seguito da un basso livello d'implementazione e successivo effetto contraddittorio rispetto ai principi ispiratori, che spesso ha portato il Governo a dover rimettere mano a quanto prodotto.

Il secondo fattore penalizzante, collegato al primo, è di carattere socio-culturale. La visione tesa a razionalizzare e rendere efficiente la PA mediante riforme di legge, stabilite a livello centrale

e poi trasferite a Regioni, Province, e Comuni, appare difficilmente realizzabile se prima non si interviene per innovare a livello culturale l'idea di Pubblica Amministrazione. Ovvero, è necessario svecchiare a monte la figura della PA, al fine di permettere sia agli operatori interni (funzionari e politici) che a quelli esterni (cittadini) di comprenderne la visione rinnovata, basata sul servizio al cittadino e sulla ricerca di creazione di valore pubblico. La visione *top-down* adottata sia in merito al processo decisionale che a quello di implementazione ha fatto sì che lo strumento legislativo sia stato usato unicamente come innesco dell'azione di riforma, e non come risultato. Non sono state cioè tenute in considerazione le reali prassi con le quali le singole unità operano, basandosi invece prettamente su evidenze formali, e non è stato permesso agli operatori pubblici di avere un ruolo attivo, generando così, nella fase di implementazione, una forte resistenza al cambiamento. La corretta logica da seguire è invece quella *bottom-up*, nella quale sono gli stakeholders (dirigenti, funzionari, cittadini) ad essere gli attori principali del movimento riformatore, con il Governo centrale che interviene a livello legislativo *ex-post* per definire le linee guida e garantire gli strumenti necessari al raggiungimento delle nuove necessità.

Come si nota dalle numerose disposizioni normative di questo ventennio, molti hanno tentato di riformare il settore pubblico italiano, ma ben pochi sono realmente riusciti ad incidere nei confronti di un apparato che ha dimostrato di essere, per sua stessa natura, restio al cambiamento. Molti autori e letterati ritengono che, in questi anni, pochi erano davvero intenzionati a cambiare la situazione in essere, in quanto la maggior parte dei protagonisti politici era pronta a cambiare tutto, ma solo a condizione che nella sostanza non cambiasse nulla. E' bene ricordare che gli anni Novanta sono stati fortemente caratterizzati da quella che è stata definita come "Tangentopoli" (Mani Pulite), ovvero un periodo di inquisizioni e processi ad esponenti corrotti del mondo politico italiano; tra incriminazioni illustri ed arresti, l'azione dei magistrati ha portato alla luce, in tali anni, un complesso sistema malato, caratterizzato da forti legami tra politica ed economia pubblica, che vedeva cooperare partiti, esponenti del Governo, funzionari della Pubblica Amministrazione ed imprenditori italiani. E' chiaro che in un periodo storico così travagliato appariva alquanto complicato sperare che le riforme politiche della Pubblica Amministrazione potessero avere gli effetti sperati.

## LA RIFORMA BRUNETTA: IL CONCETTO DI PERFORMANCE ED IL CICLO DI GESTIONE

E' importante comprendere come i processi di riforma vadano sempre analizzati in ottica pluriennale, sia in termini di programmi e risorse messe a disposizione che di risultati ottenuti; risulta dunque, a mio avviso, poco utile soffermarsi sulle riforme degli ultimi anni, in quanto nessun obiettivo di politica pubblica può essere gestito in tempi brevi, richiedendo sempre un decorso di più anni per poterne studiare e valutare i risultati ottenuti. Come annunciato nelle pagine precedenti, mi concentrerò ora sull'analisi del Decreto Legislativo 150/2009, definito da molti come "la riforma delle riforme", e del Decreto Legislativo 74/2017, modificatore dell'originaria riforma Brunetta.

Con l'emanazione del Decreto 150/2009, il Ministro Brunetta interviene nel mondo del Settore Pubblico al fine di correggere una serie di fallimenti registrati negli anni precedenti in seguito alla (mancata) applicazione di disposizioni che complessivamente avevano generato un ulteriore irrigidimento della gestione del personale e dell'intera organizzazione pubblica. Con la riforma Brunetta si tenta cioè di portare a termine il percorso riorganizzativo del rapporto di pubblico impiego, al fine di rimodernare, semplificare ed ottimizzare l'organizzazione della PA e degli Enti Locali.

Tale riforma è fondata essenzialmente su quattro concetti cardine, interconnessi tra loro: misurazione, meritocrazia, trasparenza e performance. Invero, fino a quel momento, i sistemi di controllo interno ed esterno introdotti nella Pubblica Amministrazione italiana si erano rivelati essere sostanzialmente inefficaci, così come quelli di valutazione, deboli e destinati solamente ai dirigenti. Questi fattori avevano di fatto generato uno scarsissimo senso di appartenenza da parte dei dipendenti pubblici, i quali, troppo spesso, si mostravano disinteressati e poco motivati. Celebri sono in questi anni i casi di dipendenti pubblici assenteisti ed indisciplinati, i quali, con la loro condotta, causavano gravi inefficienze di carattere economico e seri danni "d'immagine" all'intero Sistema Pubblico. Per cercare di limitare il fenomeno della scarsa produttività e per migliorare la qualità delle prestazioni offerte, viene dunque introdotto e sviluppato il concetto di misurazione e valutazione della performance, fondato sull'analisi oggettiva del contributo offerto sia dal singolo dipendente che dall'intera organizzazione, rispettivamente al fine di soddisfare i bisogni dell'utente finale e raggiungere gli obiettivi strategici prefissati. La performance, all'art.2 del Decreto Brunetta, viene infatti definita come "*il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (organizzazione, unità organizzativa, gruppo di individui, singolo individuo) apporta*

*attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita”.*

Gli obiettivi fondamentali della Riforma sono presentati all'art.1, comma 2, nel quale si afferma che tali disposizioni normative sono volte ad assicurare:

- Migliore organizzazione del lavoro;
- Elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi;
- Incentivazione della qualità della prestazione lavorativa;
- Selettività e concorsualità nell'avanzamento di carriera;
- Riconoscimento di meriti e demeriti;
- Selettività e valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali;
- Rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza;
- Incremento dell'efficienza del lavoro pubblico e contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo;
- Rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza;
- Trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche, anche a garanzia della legalità.

Per consentire alle singole amministrazioni di riorganizzare le proprie strutture ed attività al fine di raggiungere i miglioramenti sopracitati, il Decreto 150/2009, all'art.4, prevede che le organizzazioni si impegnino ad attivare un ciclo generale di gestione della performance. Tale ciclo prende avvio con la definizione degli obiettivi che si vogliono raggiungere, dei valori di risultato attesi e dei relativi indicatori di misurazione (Fase 1); è importante che gli obiettivi individuati abbiano un chiaro collegamento con la programmazione finanziaria e di bilancio, e che dunque siano definiti con particolare riguardo alla corretta allocazione delle risorse a disposizione (Fase 2). Di fondamentale importanza risulta anche il monitoraggio (Fase 3), nel corso dell'esercizio, delle azioni attuative, e, sia durante l'esercizio che ex-post, la misurazione (Fase 4) e valutazione (Fase 5) della performance organizzativa ed individuale. Gli ultimi due step del ciclo introdotto si caratterizzano per l'utilizzo dei sistemi premianti (Fase 6), secondo criteri di valorizzazione del merito, e per la rendicontazione dei risultati (Fase 7) a tutti i portatori di interesse.

Il Decreto individua inoltre gli strumenti necessari per poter attuare il ciclo di gestione della performance: il Piano e la Relazione sulla performance, il Programma Triennale per la

trasparenza e l'integrità, il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, e gli Standard di Qualità dei servizi.

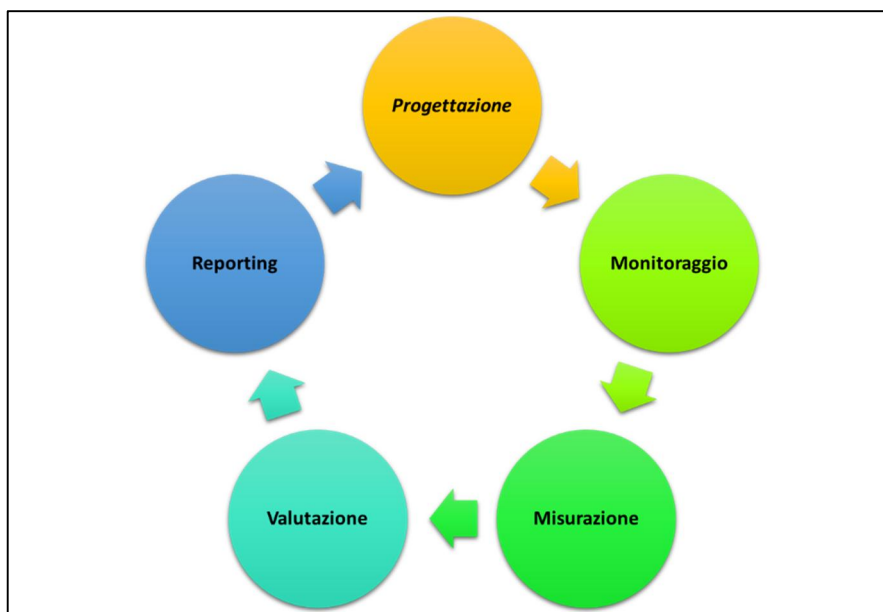


Figura 1: Le fasi del ciclo di gestione della performance [Fonte: elaborazione personale]

Nell'originario Decreto Brunetta, la realizzazione del ciclo di gestione della performance fa affidamento su essenzialmente quattro soggetti, di cui tre interni all'organizzazione ed uno esterno. Quest'ultimo, definito come Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), viene istituito, in posizione di indipendenza di giudizio, al fine *“di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta”*<sup>9</sup>. La Commissione è un organo nazionale composto da un Presidente ed altri quattro membri, scelti tra esperti con comprovate competenze e riconosciuta professionalità, la cui carica è ricoperta per sei anni. Tale soggetto, come detto, è chiamato a definire i metodi di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni, ricoprendo di fatto un ruolo di sovrintendente e di guida sull'intero Sistema Pubblico.

Il primo soggetto interno è il vertice politico ed amministrativo, il quale, operando sul primo step del ciclo di gestione della performance, è chiamato a definire le strategie e gli indirizzi politici; il secondo soggetto, composto dai dirigenti e dai dipendenti, interviene invece su tutte le fasi del ciclo, ed è responsabile di dover mettere in atto le priorità definite dal vertice politico, traducendole in servizi per i cittadini. L'ultimo protagonista interno del ciclo è l'Organismo

<sup>9</sup>Così l'originario articolo 13 del Decreto legislativo n.150/2009.



Indipendente di Valutazione (OIV), il quale viene istituito al fine di sostituire i servizi di controllo interno, ed è chiamato a monitorare il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza e dell'integrità dei controlli interni, comunicare le eventuali criticità rilevate, nonché garantire la correttezza dei processi di misurazione e valutazione. L'OIV ricopre dunque la figura dell'*internal auditor*, chiamato ad esprimere un giudizio in merito al corretto funzionamento del sistema ed a garantire il rispetto delle linee guida da parte dell'organizzazione. Tale organo può assumere sia forma monocratica che collegiale, e viene nominato dal vertice politico-amministrativo, con parere favorevole della CIVIT, per una durata di tre esercizi. E' dunque la Commissione a stabilire i requisiti per la nomina dei componenti dell'OIV e ad esprimere un giudizio di merito su ognuno di essi.

Vista la centralità dell'argomento, il tema del ciclo di gestione verrà precisamente analizzato in seguito, soprattutto tenendo conto delle profonde modifiche attuate dal Decreto Legislativo 74/2017 e delle varie linee guida pubblicate negli ultimi anni.

Gli articoli dal numero 17 al numero 27 del Decreto Brunetta si concentrano sullo sviluppo del tema della valorizzazione del merito, nonché sulle metodologie di incentivazione del personale, concetti che risultano essere il vero fulcro del testo normativo introdotto. Nello specifico, all'art 18, vengono definiti i criteri e le modalità mediante le quali le Amministrazioni Pubbliche possono promuovere il merito e il miglioramento della performance organizzativa. Seguendo logiche meritocratiche, alle PA viene infatti concesso utilizzare sistemi premianti selettivi, al fine di ricompensare i dipendenti che conseguono livelli di performance migliori. E' invece vietata *“la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto<sup>10</sup>”*. Fino a questo momento, il meccanismo di premialità riguardava solo manager e dirigenti, ai quali venivano indistintamente distribuiti, a cascata, bonus e vantaggi economici. L'importanza della Riforma Brunetta risiede anche nel voler modificare il sistema di *rewarding*, ampliando la platea di soggetti interessati: spetta infatti all'OIV compilare una graduatoria delle valutazioni individuali sia dei dirigenti che del personale dipendente, posizionando gli operatori in tre fasce di merito collegate a differenti livelli di attribuzione di risorse accessorie. Gli strumenti per premiare il merito e la professionalità del personale sono molteplici, e tra questi si ricorda:

- Bonus annuale delle eccellenze, destinato a non più del cinque per cento del personale, dirigenziale e non, che si è collocato nella fascia di merito più alta;

---

<sup>10</sup> Così l'articolo 18 del Decreto Legislativo 150/2009.

- Premio annuale per l'innovazione, assegnato al miglior progetto realizzato nell'anno, ed in grado di produrre un miglioramento dei servizi offerti o dei processi interni, con elevato impatto sulla performance complessiva dell'organizzazione;
- Progressioni economiche, da attribuire in modo selettivo, ai soli soggetti collocati nella fascia alta di merito per più anni, in relazione allo sviluppo di competenze professionali e risultati ottenuti;
- Progressioni di carriera, le quali garantiscono di riservare al personale interno l'attribuzione del cinquanta per cento dei posti disponibili per nuove cariche, solitamente coperti da concorsi pubblici;
- Attribuzione di incarichi e responsabilità, sulla base della professionalità sviluppata e misurata dal sistema di valutazione;
- Accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale, in ambito nazionale e internazionale, e/o periodi di lavoro, presso primarie istituzioni educative;
- Premio di efficienza, di quota pari fino ai due terzi del trenta per cento dei risparmi generati sull'efficientamento dei costi di funzionamento in seguito a processi di riorganizzazione interna.

E' dunque chiaro il nuovo compito che spetta alle amministrazioni pubbliche: valutare i propri dipendenti su base meritocratica, con possibilità di premiare gli operatori "migliori" e sanzionare quelli "peggiori", al fine di generare, di riflesso, un miglioramento complessivo dei servizi offerti al cittadino, posto al centro dell'intero sistema. E' importante sottolineare come i risultati ottenuti, tanto a livello individuale che dell'Ente nel suo complesso, in quanto riferiti ad organizzazioni di pubblico interesse, non possono essere solamente analizzati dal punto di vista economico-finanziario; essi devono infatti tenere in considerazione anche gli effetti socio-culturali delle attività svolte durante l'esercizio, soprattutto con riguardo al grado di soddisfazione dei cittadini. Nel settore pubblico appare dunque molto più complesso saper correttamente misurare e valutare l'operato dei soggetti coinvolti, rendendo di conseguenza l'intero processo molto più articolato. In questo contesto si inserisce il tema legato alla responsabilità dei dirigenti, i quali, in seguito alla Riforma del 2009, si trovano ad essere garanti della gestione delle risorse umane e della loro performance, sia sotto il profilo disciplinare che sotto quello economico. Tanto i dipendenti quanto gli stessi dirigenti sono infatti tenuti a rispettare alcuni Standard qualitativi identificati dall'organizzazione, al fine di assicurare un soddisfacente livello di produttività e di qualità dei servizi offerti. La serietà del tema si evince anche dall'art.41, il quale dispone che al dirigente, nei confronti del quale sia stata accertata la violazione dei propri doveri di vigilanza sul rispetto degli Standard qualitativi e quantitativi,

venga commissionata una sanzione o decurtata la retribuzione di risultato fino all'ottanta per cento. In contropartita, viene concessa ai dirigenti una maggiore autonomia decisionale in merito al documento di programmazione triennale sul fabbisogno del personale; essi sono infatti liberi di individuare quali e quanti profili professionali ritengano necessari da inserire per il raggiungimento dei risultati prefissati e l'espletamento dei compiti istituzionali. Seguendo principi ispiratori di stampo manageriale "privato", la Riforma prevede infine di collegare, anche sul piano retributivo, il salario dei dirigenti ed i risultati da loro ottenuti. Al fine di incentivare i dirigenti è infatti previsto che *"il trattamento accessorio collegato ai risultati deve costituire almeno il trenta per cento della retribuzione complessiva del dirigente considerata al netto della retribuzione individuale di anzianità e degli incarichi aggiuntivi soggetti al regime dell'onnicomprendività"<sup>11</sup>.*

Come evidenziato nel Capitolo precedente, i tentativi di riforma degli anni Novanta e Duemila sono stati numerosissimi, ma non hanno saputo spingere le pubbliche amministrazioni a raggiungere un livello soddisfacente di performance. L'ingente mole di Decreti, Leggi, Regolamenti e Direttive prodotti hanno generato un forte senso di *burocrazia*, nel senso dispregiativo del termine, portando la PA a seguire una logica passiva di adempimento formale piuttosto che quella attiva di cambiamento innovativo. L'originario testo normativo della Riforma Brunetta appare ricadere tra questi, e numerosi sono stati i punti interrogativi alzati negli anni successivi all'implementazione di tale documento. Si può oggi affermare che i risultati ottenuti siano stati inferiori alle aspettative, e che nel complesso si stia quasi parlando di una "riforma incompiuta". Una delle principali criticità rilevate è dovuta alla visione *top-down* seguita dal Governo, il quale ha deciso di etichettare tale riforma come la nuova normativa generale da seguire per tutte le PA italiane. Così come per le riforme degli anni precedenti, anche in questa occasione le Pubbliche Amministrazioni sono state considerate come un unico grande soggetto, senza tenere in considerazione le differenze di carattere sociale, culturale ed economico delle varie organizzazioni italiane. Basti pensare alla diversità tra Nord e Sud Italia, ma anche all'interno delle singole Regioni, per rendersi conto che questo approccio non poteva risultare consono. Ciò risulta ancor più evidente se decidiamo di traslare questo ragionamento in base al settore di attività: è difficile capire come sia possibile paragonare la struttura e gli schemi operativi di un Comune con quelli di scuole ed ospedali, per via di risorse ed obiettivi profondamente differenti. Ne è scaturito, fin da subito, un limitato effetto riformatore, caratterizzato da rallentamenti, fasi interpretative, e recepimenti solamente parziali, che hanno generato un depotenziamento dell'impatto innovativo delle disposizioni introdotte. Ad incidere

---

<sup>11</sup> Così l'art.45 del Decreto Legislativo 150/2009, modificatore dell'articolo 24 del Decreto legislativo 165/2001.

si ritiene sia stato anche l'eccessivo focus sulla performance individuale dei funzionari, anziché su quella complessiva, e sul ruolo dei dirigenti. In merito al personale dipendente, molti ritengono che la rigida classificazione in categorie di merito abbia spinto gli stessi a non collaborare, alimentando screzi ed antipatie tra colleghi. Non si sono cioè seguiti quei principi etici e morali che nelle teorie organizzative tipiche del settore privato hanno dimostrato di essere validi, quali il concetto di cultura organizzativa, di lavoro di squadra e di aiuto reciproco. A demotivare ancora di più i dipendenti ha contribuito anche la scarsa disponibilità di risorse monetarie destinate all'incentivazione del personale, in parte dovute al mutato assetto politico di quegli anni, il quale aveva spostato le priorità del Governo verso logiche di *spending review*. Anche il nuovo ruolo del dirigente, come detto, è stato fortemente criticato; il Legislatore aveva infatti, almeno nelle intenzioni, rafforzato la sua figura, posizionandolo al centro del ciclo di gestione della performance, e chiamandolo a misurare e valutare i comportamenti ed i risultati del proprio personale. Tali compiti, così come alcuni strumenti gestionali, e l'enfasi sul concetto di valutazione della performance, hanno tuttavia trovato difficile trasposizione dalla teoria ai reali assetti operativi, ed hanno generato una forte limitazione del ruolo dei vari soggetti al centro del ciclo di gestione. Nello specifico, il dirigente si è visto sottratto di principi cardine di gestione e organizzazione quali *leadership* e motivazione dei collaboratori, al fine, pena la propria responsabilità, di porre in essere rigidi controlli sanzionatori, divenendo una sorta di "cane da guardia" del proprio personale.

Al fine di trovare soluzione ai problemi sopra esposti, il Ministro Madia, nel corso del 2017, ha introdotto due Decreti, attuativi della riforma da lei promossa nel 2015, in materia di pubblico impiego e performance. Si tratta, nello specifico, del Decreto legislativo 74/2017, modificatore del Decreto legislativo 150/2009 in tema di valutazione della performance, e del Decreto legislativo 75/2017, definito Testo Unico del Pubblico Impiego.

Con il Decreto 74/2017, il Ministro Madia ha tentato di rilanciare gli strumenti di programmazione delle amministrazioni, rettificando ed integrando l'originaria Riforma Brunetta in merito al ciclo della performance ed ai sistemi di misurazione e valutazione.

I principi direttivi della Legge delega del 2015<sup>12</sup> sono presentati alla lettera r) dell'art.17, comma 1, e possono essere riassunti come segue:

- Semplificazione delle norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, di riconoscimento del merito e di premialità;

---

<sup>12</sup>Legge 124/2015, recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

- Razionalizzazione e integrazione dei sistemi di valutazione, anche al fine della migliore valutazione delle politiche;
- Sviluppo di sistemi distinti per la misurazione dei risultati raggiunti dall'organizzazione e dei risultati raggiunti dai singoli dipendenti;
- Potenziamento dei processi di valutazione indipendente del livello di efficienza e qualità dei servizi e delle attività delle amministrazioni pubbliche e degli impatti da queste prodotti, anche mediante il ricorso a standard di riferimento e confronti;
- Riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio;
- Coordinamento della disciplina in materia di valutazione e controlli interni;
- Previsione di forme di semplificazione specifiche per i diversi settori della pubblica amministrazione.

Possiamo notare che i due elementi fondamentali, al centro dell'attenzione del Legislatore, siano i medesimi del Ministro Brunetta nel 2009: da un lato mettere al centro del sistema il cittadino, e garantire una soddisfacente qualità dei servizi a lui offerti, e dall'altra migliorare l'operatività ed i risultati del personale, anche mediante logiche di premialità individuale.

Dal punto di vista formale, è innanzitutto importante sottolineare che il Decreto Legislativo 150/2009 aveva già subito nel corso degli anni numerose modifiche; tra queste si ricorda il Decreto Legge 90/2014, che ha visto l'unificazione della CIVIT con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), al fine di istituire l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Questo organo viene insignito dei compiti in materia di trasparenza, misurazione e valutazione della performance, che prima erano appunto di competenza della CIVIT e dell'AVCP. A tal fine vengono riordinati diversi articoli della Riforma Brunetta, tra i quali: articolo 7 (*Sistema di misurazione e valutazione della performance*), articolo 8 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance organizzativa*), articolo 9 (*Ambiti di misurazione e valutazione della performance individuale*), articolo 10 (*Piano della performance e Relazione sulla performance*), articolo 12 (*Soggetti del processo di misurazione e valutazione della performance*), articolo 13 (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*), ed articolo 14 (*Organismo indipendente di valutazione*).

Il secondo documento modificatore è il DPR 105/2016, in materia di misurazione e valutazione della performance delle amministrazioni pubbliche; tale regolamento attribuisce al Dipartimento della funzione pubblica (DFP), struttura istituita nel 1983, i compiti di coordinare

le attività di misurazione e valutazione della performance delle PA, e verificare e valutare l'operato degli OIV. Viene inoltre istituita la Commissione tecnica per la performance, organo consultivo del Dipartimento con il compito di definire l'indirizzo tecnico-metodologico necessario allo sviluppo delle attività di misurazione e valutazione della performance. A fronte di ciò, il Decreto 150/2009 ha ulteriormente visto abrogati diversi dei suoi commi originari, tra cui il comma 3 dell'art.7, i commi 2,3 e 4 dell'art. 10, ed i commi 5 e 6 (lettere a), b), c), d), f), g), h), i), l), n)) dell'art.13.

Il Decreto Legislativo 74/2017 è dunque il terzo documento che interviene sulla Riforma Brunetta, concentrando la propria attenzione principalmente sul ciclo di gestione della performance. Il nuovo Decreto, agli articoli da 2 a 7, conferma le fasi del ciclo previste dall'art.4 della Riforma Brunetta, integrandone tuttavia i contenuti. Nello specifico, per quanto riguarda la fase iniziale di progettazione e definizione degli obiettivi da raggiungere, la nuova disposizione prevede che le singole amministrazioni tengano conto anche dei risultati conseguiti nell'esercizio precedente, allo scopo di rendere più credibile la possibilità del concreto conseguimento di quanto previsto. All'articolo 3 vengono inoltre introdotte due tipologie di obiettivi: gli obiettivi generali identificano "*le priorità strategiche delle pubbliche amministrazioni in relazione alle attività e ai servizi erogati*", mentre gli obiettivi specifici sono quelli, propri di ogni PA, che vengono identificati nel Piano triennale della performance e che tengono in considerazione le risorse finanziarie necessarie al loro raggiungimento. Mentre questi ultimi sono essenzialmente gli obiettivi dell'originaria riforma, semplicemente rinominati, gli obiettivi generali sono una nuova introduzione; essi sono individuati coerentemente alle priorità politiche pubbliche nazionali definite dal Governo e dagli indirizzi del Presidente del Consiglio dei Ministri. Come si evince dall'articolo 3, il documento fondamentale in cui vengono definiti ed assegnati gli obiettivi è rappresentato dal Piano della performance. Questo strumento, già disciplinato dal Decreto 150/2009 all'articolo 10, subisce ora diverse modifiche ed integrazioni: ciò che ne risulta è quanto segue. Entro il 31 gennaio di ogni anno, l'organo politico-amministrativo, secondo gli indirizzi del DFP, è chiamato a redigere e pubblicare sul proprio sito un documento triennale che individui gli indirizzi e gli obiettivi strategici, con riferimento alle risorse a disposizione, agli indicatori di performance e agli obiettivi assegnati al personale. Nel caso in cui non venga adottato il Piano, o venga predisposto in ritardo, l'amministrazione è chiamata a comunicare tempestivamente le ragioni del mancato rispetto delle tempistiche al DFP, avendo divieto di erogare alcuna retribuzione di risultato ai dirigenti incaricati, pena responsabilità amministrativa.

Il quarto articolo della riforma del 2017 modifica l'art.6 del Decreto Brunetta, relativo alla descrizione della fase di monitoraggio della performance. In particolare viene trasferito in capo al singolo OIV il compito di verificare l'andamento delle amministrazioni in relazione agli obiettivi programmati, funzione fino a quel momento svolta dagli organi di indirizzo politico-amministrativo. Per far ciò l'OIV può avvalersi delle risultanze delle attività di controllo strategico, ossia di quegli strumenti che, ai sensi del Decreto Legislativo 286/1999, consistono *“nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi”*. Agli OIV viene inoltre richiesto di segnalare, durante l'esercizio, eventuali interventi correttivi ai vertici politici, formulando anche proposte e raccomandazioni. Il monitoraggio posto in essere dall'OIV dovrebbe dunque esprimersi in un controllo costante e collaborativo, al fine di segnalare ai dirigenti ed ai vertici politici dove e come intervenire per correggere eventuali inefficienze organizzative ed operative. La norma prevede, infine, che le variazioni degli obiettivi e degli indicatori della performance verificatesi durante l'esercizio siano presentate nella Relazione sulla performance, e vengano valutate dall'OIV ai fini della validazione della medesima. Il documento riassuntivo della fase di monitoraggio è proprio la Relazione sulla performance, il quale viene utilizzato al fine di comunicare se e in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi presentati nel Piano triennale. Nello specifico, entro il 30 giugno, è richiesta l'adozione della Relazione sulla performance, al fine di evidenziare, a consuntivo, i risultati individuali e complessivi ottenuti nell'esercizio precedente rispetto a quanto programmato. Tale documento, di competenza dell'organo politico-amministrativo, permette dunque di rendicontare ai vari portatori di interesse i risultati ottenuti, dando evidenza degli scostamenti tra quanto prefissato nel Piano sulla Performance e quanto effettivamente conseguito. L'art.14 precisa che tale documento deve essere redatto *“in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali, e [l'OIV] ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione”*.

L'art.7 della riforma Brunetta, modificato dall' art.5 del Decreto del 2017, prevede che le amministrazioni *“valutino annualmente la performance organizzativa ed individuale”*; per fare ciò, l'organo politico-amministrativo, chiamato ad espletare tale funzione, è tenuto a progettare e revisionare il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), ossia un insieme di tecniche, risorse e processi che assicurino il corretto svolgimento del ciclo della performance. Seppur privando le singole amministrazioni della propria libertà ed autonomia regolamentare, è previsto che l'adozione di tale sistema sia soggetta al parere vincolante

dell'OIV, in coerenza con le linee guida del DFP. Le PA sono quindi tenute a pubblicare un documento che ne descriva il funzionamento, nel quale vengano presentate le responsabilità e i ruoli di tutti i soggetti coinvolti nelle varie fasi di programmazione, misurazione, valutazione e rendicontazione.

La misurazione e la valutazione della performance rappresentano due concetti differenti, che si susseguono logicamente nel processo di gestione; per misurazione si intende l'identificazione e la quantificazione del grado di raggiungimento dei risultati ottenuti, e degli impatti sugli stakeholders, mediante l'utilizzo di indicatori. Per valutazione invece si intende l'attività di analisi ed interpretazione dei valori riscontrati e degli eventuali scostamenti misurati tra quanto previsto e quanto ottenuto. Da queste definizioni possiamo già estrapolare la vera finalità di queste due fasi: il centro dell'attenzione è rappresentato dagli impatti generati sui vari portatori d'interesse, ovvero sia i soggetti interni alla struttura che quelli esterni. Oltre al personale, ai dirigenti ed all'organo politico, particolare attenzione viene data al consumatore finale, il quale, grazie al modificato articolo 7, viene ora espressamente identificato come uno dei soggetti chiamati a valutare la performance della PA. Rispetto a quanto previsto dalla riforma Brunetta, che prevedeva come soggetti valutatori CIVIT, organo politico, dirigenti e dipendenti, ed OIV, la nuova Riforma prevede che le figure preposte alla misurazione e valutazione della performance siano:

- il Dipartimento della funzione pubblica, titolare delle funzioni di promozione, indirizzo e coordinamento delle attività di valutazione e misurazione della performance;
- gli OIV, con il compito di misurare e valutare la performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso;
- l'organo di indirizzo politico-amministrativo, che valuta la performance dei dirigenti;
- i dirigenti ed il personale dipendente;
- i cittadini, chiamati a valutare la qualità dei servizi offerti dall'amministrazione.

L'importanza data ai cittadini si evince anche dall'introduzione del nuovo articolo 19-bis, in materia di partecipazione dei cittadini e degli altri utenti finali; qui viene previsto che ciascuna Pubblica Amministrazione adotti un sistema di rilevazione del grado di soddisfazione dei consumatori in relazione alle attività offerte (ad esempio con indagini di *customer satisfaction*), sottoposto a controllo e valutazione dell'OIV. Al cittadino viene inoltre concesso di comunicare direttamente all'OIV il proprio livello di soddisfazione, partecipando così al processo di misurazione e valutazione della performance. I risultati ottenuti devono inoltre essere resi noti sul sito istituzionale dell'Ente, al fine di garantire la trasparenza delle informazioni.



Come detto, le amministrazioni sono tenute a valutare annualmente sia la performance organizzativa che quella individuale. Dal punto di vista dell'intera organizzazione, particolare attenzione e rilevanza viene data ai concetti di *attività* e di *processo*. L'attività, nelle “Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance” del 2017, viene definita come “*un insieme omogeneo di compiti, realizzato all'interno di una stessa unità organizzativa, caratterizzato da un output chiaramente identificabile ed un input che include risorse umane, finanziarie o strumentali*”. Misurare e valutare le singole attività permette innanzitutto a tutti gli stakeholders di avere ben raffigurato e schematizzato lo schema della struttura complessiva della PA, avendo una chiara mappatura su cosa fa l'organizzazione e su come lo fa. La suddivisione in attività permette inoltre un più facile confronto tra le varie amministrazioni, rendendo più agevole raffrontare le performance di tutte quelle attività comuni a più organizzazioni, quali la contabilità, l'approvvigionamento e la comunicazione.

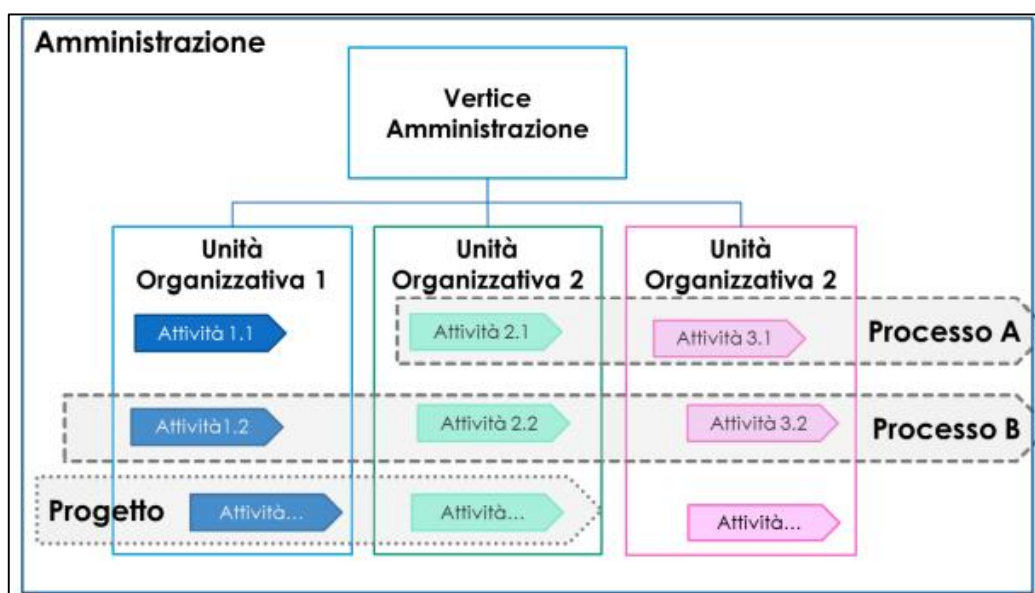


Figura 2: Il legame tra le unità di analisi [Fonte: Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance, 2017]

Il processo è invece definito come una “*sequenza organizzata di attività finalizzate alla creazione di un output richiesto o necessario ad un utente (interno o esterno) che può attraversare più unità organizzative*”. Focalizzarsi sui processi permette di individuare più agilmente gli output prodotti, rendendone più agevole la misurazione e la valutazione in termini di performance; ciò consente di misurare l'efficacia del servizio erogato e l'efficienza delle singole attività, generando un complessivo miglioramento del sistema.

Per poter misurare questi fattori vengono utilizzati gli indicatori, i quali vengono associati a ciascun obiettivo al fine di rappresentarne in modo efficace le caratteristiche e la complessità. Gli indicatori utilizzati presentano differenti sfaccettature, in quanto si concentrano sul misurare

differenti dimensioni dell'organizzazione; alcuni analizzano lo stato delle risorse a disposizione dell'organizzazione, sia a livello quantitativo che qualitativo, al fine di tenere traccia degli input a disposizione per poter realizzare gli obiettivi previsti. Alcuni esempi sono il numero di dipendenti, le competenze del personale dipendente, il grado di soddisfazione del personale dipendente, i fondi monetari disponibili, ed il livello di adeguatezza, anche tecnologica, dei beni e servizi a disposizione dell'amministrazione (PC, software, sicurezza etc.). Altri indicatori si concentrano sull'efficacia ed efficienza dell'intera organizzazione; per efficienza si intende la capacità di utilizzare le risorse per produrre beni e servizi nel miglior modo possibile, ovvero minimizzando il tempo impiegato e le risorse stesse sfruttate. Vengono dunque rilevati i tempi di attesa, il numero di errori commessi, e le possibilità e modalità di accesso alle informazioni e ai servizi. L'efficacia esprime invece il grado di adeguatezza dell'output prodotto rispetto sia a quanto previsto che a quanto richiesto dai consumatori finali; esempi di indicatori di efficacia sono dunque il grado di accessibilità alle informazioni, la correttezza delle informazioni fornite, e l'adeguatezza dei servizi erogati.

I risultati evinti dagli indicatori permettono di calcolare gli scostamenti tra quanto ipotizzato e quanto effettivamente conseguito, e valutarne sia le cause che le conseguenze. Tali scostamenti potrebbero essere dovuti sia a fattori esogeni che endogeni, ed è dunque di fondamentale importanza identificarne l'origine, per poterli poi correggere nel modo più adatto, o, se non possibile, limitarli.

In tema di misurazione e valutazione della performance individuale, vi sono essenzialmente due figure principali: i dirigenti, o coloro che hanno responsabilità in merito al corretto funzionamento delle singole unità organizzative, ed il personale dipendente.

Per quanto riguarda l'organo dirigenziale, il modificato art.9 della riforma Brunetta prevede che esso sia valutato, mediante indicatori di performance individuale, in relazione al raggiungimento di determinati obiettivi individuali, ed in base alla qualità del contributo assicurato alla performance complessiva della PA. Altri fattori rilevanti sono: le capacità organizzative, il livello di competenze manageriali sviluppate, e la capacità di valutazione dei propri collaboratori. Una delle principali criticità riscontrate dall'originario Decreto del 2009 era dovuto alla difficoltà del processo di valutazione dei dirigenti, il quale troppo spesso veniva influenzato da elementi di soggettività. Per far fronte a ciò, la nuova normativa prevede che gli indicatori di performance individuale abbiano un "*peso prevalente nella valutazione complessiva*" dei dirigenti, cercando di rendere la valutazione delle figure apicali il più oggettiva possibile.

Il personale dipendente è invece valutato sulla base di due elementi fondanti; essi sono infatti scrutinati sia in base ai risultati ottenuti, che si riferiscono al *quanto* essi abbiano contribuito alla performance dell'organizzazione, sia in base ai comportamenti tenuti, cioè in relazione al *come* abbiano svolto le varie attività di loro competenza. Il processo di valutazione dei dipendenti è piuttosto articolato, e si sviluppa lungo tutto l'anno di riferimento. La fase di programmazione è la prima della linea temporale, e prevede la definizione dei comportamenti e dei risultati attesi sia a livello organizzativo che a livello individuale; viene poi sostenuto un colloquio individuale tra il singolo dipendente ed il suo superiore, nel quale vengono definiti e formalizzati gli obiettivi assegnati a ciascun lavoratore. I colloqui proseguono anche durante l'anno, con i quali i valutatori iniziano a misurare l'operato dei dipendenti ed i risultati intermedi raggiunti, permettendo momenti di confronto, anche informali, necessari per riallineare, in corsa, eventuali scostamenti di performance. A fine anno si concretizza la fase di valutazione conclusiva, con la quale vengono identificati e comunicati ai singoli individui i risultati ottenuti, nonché le modalità e le azioni di sviluppo sia organizzativo che professionale che consentiranno il miglioramento della performance dell'anno seguente.

Il ciclo di gestione della performance si conclude con la fase di reporting, ossia con la rendicontazione dei risultati ottenuti a tutti gli stakeholders, tra cui i cittadini. Come abbiamo colto nelle pagine precedenti, stiamo parlando del concetto di *trasparenza*, il quale si manifesta in tutte le fasi del ciclo e viene dunque evidenziato in diversi articoli della Riforma Brunetta. Il Decreto originario del 2009 prevedeva, all'art.11, che ogni amministrazione adottasse un Programma triennale per la trasparenza e l'integrità, da aggiornare annualmente, al fine di indicare le iniziative previste per garantire un adeguato livello di trasparenza e legalità, e quelle volte allo sviluppo della cultura dell'integrità. Si trattava cioè di un documento contenente le principali informazioni riguardante l'organizzazione ed il suo andamento, nonché l'allocatione delle risorse e le attività di valutazione della performance messe in atto nel corso dell'esercizio. Il concetto di trasparenza è sempre stato di primario interesse, tanto è vero che, già nel comma 1 dell'art.11, essa veniva considerata un "*livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche*"; oggi tuttavia, in seguito all'abrogazione attuata dall'art.53 del Decreto Legislativo 33/2013, tale articolo non è più presente. Il Decreto Legislativo 33/2013, così modificato dal Decreto Legislativo 97/2016, ha infatti riordinato ed integrato l'intera disciplina in merito agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni. La "nuova" trasparenza è intesa come accessibilità totale alle informazioni riguardanti l'organizzazione e le attività delle PA, al fine di favorire un controllo più efficace ed efficiente sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Per permettere ciò, le

amministrazioni sono tenute a garantire la qualità delle informazioni riportate nei siti istituzionali, le quali devono essere rese note in modo tempestivo, completo, e comprensibile. Tale manovra mira quindi a facilitare il controllo affidato al singolo cittadino, che, in quanto soggetto finanziatore dell'Ente, ha diritto di essere a conoscenza di come vengano gestite le risorse da lui messe a disposizione, nonché dei risultati ottenuti. Non si tratta solamente di informazioni economiche, tant'è vero che le informazioni che devono essere pubblicate spaziano da dati finanziari (bilanci, informazioni sui beni immobili, Piano e Relazione sulla performance, risorse a disposizione etc.), a dati concernenti l'organizzazione e le singole attività (personale in servizio, incarichi conferiti, responsabilità, provvedimenti adottati etc.). Il Programma Triennale per la trasparenza ed integrità previsto dal Decreto Brunetta è stato, come detto, eliminato; al suo posto, l'aggiornato articolo 13 introduce il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, il quale riporta, in un'apposita sezione, i dati relativi ai responsabili della trasmissione e pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati che lo stesso Decreto prevede come necessari. L'individuazione dei soggetti incaricati alla pubblicazione è volta a responsabilizzare le figure chiamate a svolgere tale attività, nonché ad avere un chiaro referente con cui rapportarsi nel caso di inadempimenti. Nonostante i numerosi tentativi, ad oggi il livello di trasparenza del settore pubblico del nostro Paese non appare in linea né con quanto previsto dalla normativa italiana né con gli standard europei; interessante risulta, in questo senso, la ricerca di Pernagallo e Torrisi (2020)<sup>13</sup>, attraverso la quale i due autori hanno analizzato se, e come, i Comuni italiani abbiano adottato quanto richiesto dalle disposizioni normative in termini di trasparenza di informazioni. Lo studio condotto ha evidenziato come la maggior parte del campione selezionato, composto da 525 Enti, non abbia pubblicato nei propri siti istituzionali le informazioni richieste dall'allora appena introdotto Decreto 97/2016. Nonostante tutti i siti abbiano presentato l'apposita sezione denominata "Amministrazione Trasparente", ben pochi hanno seguito in modo adeguato le nuove direttive: in Lombardia e Piemonte, ad esempio, rispettivamente il 64% e 70% dei Comuni presentava informazioni insufficienti o non aggiornate. Più in generale, si può affermare che in tutta Italia almeno il 50% delle organizzazioni non è risultata al passo con quanto previsto dalla Legge.

Complessivamente si può oggi affermare che tanto la Riforma Brunetta che la Riforma Madia abbiano generato effetti limitati, e senza dubbio inferiori alle aspettative. Oltre a quanto detto in queste pagine, è importante ricordare che la Riforma del 2009 è stata fortemente ridimensionata nel giro di pochissimi anni, al fine di far fronte all'avversa congiuntura

---

<sup>13</sup> Pernagallo Giuseppe, Torrisi Benedetto, 2020. *A logit model to assess the transparency of Italian public administration websites*. Government Information Quarterly.

economica di quel periodo<sup>14</sup>; il trattamento economico del personale dipendente, così come originariamente previsto, non ha infatti praticamente mai visto la luce, in quanto, fin da subito, era stato deciso di limitare, o bloccare completamente, l'applicazione del sistema valutativo per fasce ed alcune delle misure premiali introdotte. La Riforma Brunetta non è stata certo un totale disastro, tant'è vero che è stata effettivamente riscontrata una diminuzione dell'assenteismo dei dipendenti<sup>15</sup>, così come è risultato apprezzabile il tentativo di avvicinare il settore aziendalistico privato a quello pubblico.

Anche la Riforma Madia, seppur molto più recente, sembra al momento non aver avuto gli effetti sperati. In generale, l'opinione prevalente è che il principale obiettivo sia stato quello di tentare di svecchiare le ideologie e valori passati, piuttosto che tentare di introdurre di nuovi e moderni. Ad esempio, poco o nulla si è fatto per abbattere l'eccessivo livello burocratico tipico di questo Paese, perfettamente rappresentato da una procedura di assunzione nelle Pubbliche Amministrazioni troppo gravosa in termini di tempo e di documentazione. Anche la meritocrazia, la cui importanza è stata più volte ribadita in entrambe le Riforme, nella realtà dei fatti è stata imprigionata da limiti procedurali con apparentemente poco senso, non riuscendo ad operare un effettivo decentramento politico dei poteri necessari per premiare i dipendenti meritevoli.

---

<sup>14</sup> Si veda ad esempio il Decreto Legge 78/2010 ed il Decreto Legislativo 141/2011.

<sup>15</sup> Si veda ad esempio "Absenteeism in the Italian Public Sector: the effects of changes in Sick Leave Policy" di De Paola et al. (2014), e "Monitoring monetary incentives and worker's rent in determining absenteeism" di D'Amuri (2011).

## **GLI ENTI LOCALI ITALIANI: LE RIFORME CONTABILI ED IL BILANCIO**

Tra le numerose tipologie di Pubbliche Amministrazioni presenti nel territorio italiano, in questo elaborato mi concentrerò sugli Enti Locali, e più nello specifico analizzerò e valuterò l'andamento della performance dei Comuni italiani nell'ultimo decennio, ovvero il periodo storico in cui sono stati introdotti il D.lgs. 150/2009 ed il D.lgs. 74/2017.

Quando si parla di Ente Locale ci si riferisce in modo generico a qualsiasi ente pubblico di governo la cui competenza è limitata entro un determinato ambito territoriale; agli Enti Locali sono affidate, nei limiti della loro competenza, funzioni normative ed amministrative, al fine di curare, con un certo grado di autonomia, le principali attività al servizio del cittadino, nonché promuovere lo sviluppo della persona. Le principali tipologie di Ente sono: le Province, i Comuni, le Città Metropolitane, le Comunità Montane, le Comunità Isolane e le Unioni di Comuni.

Il Comune è dunque una tipologia di Ente Locale, dotato di un certo grado di autonomia amministrativa, che rappresenta gli abitanti all'interno di delimitati spazi territoriali (la comunità), ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo. Spettano infatti al Comune le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio di competenza, con particolare attenzione al singolo individuo, nonché allo svolgimento di attività dirette allo sviluppo economico del territorio e dell'intera comunità.

In questo Capitolo mi concentrerò principalmente sullo studio dei documenti che compongono il Bilancio dei Comuni italiani, al fine di poter esaminare il livello qualitativo dell'ordinamento contabile pubblico. In particolar modo, in questo Capitolo verranno gettate le basi teoriche necessarie per poter utilizzare, nei capitoli seguenti, i dati reperiti dal Bilancio come base di analisi e valutazione della performance dei Comuni italiani.

Uno dei primi tentativi di riformare la contabilità pubblica italiana si deve alla Legge 62/1964 (c.d. Legge Curti), introdotta al fine di modificare il Regio Decreto 2440/1923 in tema di Rendiconto dello Stato. La riforma del 1964 era pensata per adeguare il sistema contabile italiano ai nuovi concetti di programmazione economica nazionale introdotti in quegli anni, sulla scia di quanto fatto in Europa. Seppur con scarsi risultati, si tratta di un primo passo verso la logica di misurazione e valutazione della performance e verso il concetto di budget; viene infatti introdotto il criterio economico-funzionale di classificazione dei dati di bilancio, ossia si inizia ad adeguare il bilancio pubblico alle variegate esigenze degli stakeholders interessati. Le

entrate e le spese vengono distinte in *correnti* ed in *conto capitale*, in base agli effetti di breve o lungo periodo, e vengono inoltre classificate sulla base della funzione a cui si riferiscono ed a cui sono destinate (amministrazione generale, giustizia, difesa etc.).

I nuovi concetti di programmazione economica tuttavia rimangono di difficile attuazione fino agli inizi degli anni Ottanta, periodo nel quale vengono introdotti, sia a livello di Stato centrale che di Regioni ed Enti Locali, alcuni concetti cardine derivanti dalle teorie di New Public Management:

- bilancio pluriennale come strumento di programmazione finanziaria;
- attenzione non solo alla dimensione finanziaria ma anche a quella di *costo* e *ricavo*, ed introduzione del sistema integrato di competenza e di cassa;
- primi documenti di programmazione per Regioni ed Enti Locali.

Negli anni Ottanta giungono cioè, in Italia, le prime contaminazioni derivanti dai movimenti NPM europei; tuttavia i grandi cambiamenti hanno avvio solamente negli anni Novanta, in parallelo alla reale adozione dei principi ispirati alle teorie di New Public Management. Si sviluppano in questo periodo i concetti di federalismo fiscale e autonomia delle pubbliche amministrazioni, al fine di introdurre un senso di maggior responsabilità degli Enti territoriali, e favorire un maggior coinvolgimento degli stessi nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. In questa direzione opera, ad esempio, la Legge 142/1990, la quale riconosce a Comuni e Province autonomia impositiva e finanziaria, ed i D.lgs. 504/1992 e 507/1993 in tema di tributi a carico dei Comuni (ICI, TARSU, TOSAP, imposta sulla pubblicità). Nella seconda metà degli anni Novanta i vari interventi del Legislatore, volti a dare maggiore impulso al processo di riforma federalista, culminano con il Testo Unico degli Enti Locali (D.lgs. 267/2000), il quale riconosce a Comuni e Province “*autonomia finanziaria fondata su risorse proprie e trasferite*”. Anche a livello di struttura dell’ordinamento contabile, il Legislatore aveva, fino a quel momento, più volte tentato di costruire un quadro organico e coerente. Nel 1995 (D.lgs. 77/1995) viene ad esempio introdotto un primo sistema contabile misto, basato sia su principi di cassa che di competenza, seppur con scarsi risultati. Una certa stabilità viene raggiunta come detto nel Duemila, anno in cui viene delineato il TUEL, al fine di raccogliere una serie di norme, principi e criteri direttivi volti ad armonizzare l’intero comparto pubblico, con particolare attenzione al sistema contabile.

Il Testo Unico è ad oggi il documento principe dell’intero sistema degli Enti Locali, nonostante il Legislatore sia dovuto più volte intervenire per modificarne i contenuti. Dell’originario documento rimane oggi ben poco, in quanto molte delle disposizioni presentate - tanto in tema

di schemi di bilancio che di funzionamento delle singole organizzazioni - hanno generato, nel corso degli anni, effetti limitati. E' importante sottolineare come, oltre alle norme originarie, anche numerose disposizioni pubblicate negli anni seguenti, ed emanate proprio al fine di modificare quanto raccomandato dal TUEL originario, si siano rivelate essere piuttosto inadeguate, richiedendo ulteriori interventi da parte del Legislatore. Si ricorda ad esempio, in tema di federalismo fiscale, che alcune delle principali norme introdotte dall'originario TUEL sono state, nel corso degli anni, del tutto abrogate, in quanto appariva pressoché impossibile realizzare una completa riforma federalista della finanza locale senza prima modificare l'art. 119 della Costituzione, ossia senza riconoscere agli Enti Locali una reale autonomia di spesa e di entrata. Con la Legge 3/2001 è stato integralmente sostituito l'originario art. 119, prevedendo che Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane fossero finalmente dotate di completa autonomia in tema di entrate e spese, potendo stabilire ed applicare tributi propri e compartecipando al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio di competenza. Anche tale provvedimento ha tuttavia trovato scarso seguito, motivo per cui il Legislatore è dovuto nuovamente intervenire nel 2009 (Legge 42/2009), al fine di delegare il Governo ad adottare uno o più decreti volti ad intervenire nuovamente sul Testo Unico, al fine di creare un definitivo sistema normativo organico e riformare l'impianto contabile delle PA. Si nota chiaramente, in questo nuovo tentativo di riforme, l'influenza avuta dai principi introdotti dalla Riforma Brunetta del 2009 in tema di misurazione e valutazione della performance, i quali si manifestano soprattutto nell'attenzione riservata dal Legislatore al concetto di uniformità e confrontabilità di tutte le PA. Concentrandosi sulle disposizioni relative all'ordinamento contabile, con la Legge 42/2009 vengono introdotti alcuni principi cardine:

- regole contabili uniformi;
- piano dei conti comune ed integrato;
- schemi di bilancio comuni ed articolati in missioni e programmi;
- sistema di contabilità economico-patrimoniale da affiancare al sistema finanziario;
- sistema di indicatori semplici e misurabili.

I decreti attuativi della Legge 42, pubblicati negli anni successivi, sono dieci; di questi, il Decreto Legislativo 118/2011 è a mio avviso il più rilevante, in quanto ha introdotto importanti modifiche in materia di armonizzazione degli schemi contabili degli Enti Locali, abbracciando tutti i principi cardine presentanti dal Legislatore nel 2009.

Soffermandosi sul primo dei cinque punti sopra esposti, sottolineo come secondo l'art. 151 del TUEL *“le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute*



*nel documento unico di programmazione, osservando i principi contabili generali ed applicati allegati al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”*. L’art. 3 del Decreto Legislativo 118/2011, così come modificato dal D.lgs. 126/2014, afferma infatti che gli Enti Locali sono tenuti ad implementare alla propria gestione sia principi contabili *generali* che principi contabili *applicati*. Si tratta sostanzialmente di una rivisitazione, di chiara derivazione ex art. 2423 del Codice Civile, dei principi contabili relativi al settore privato. I principi contabili generali, sono contenuti nell’Allegato 1 del Decreto, il quale presenta e descrive i postulati cardine del nuovo sistema contabile degli Enti Locali italiani:

- Annualità: i documenti del sistema di bilancio, siano essi previsionali o di rendicontazione, devono essere predisposti con cadenza annuale, riferendosi ad un periodo di gestione tendenzialmente coincidente con l’anno solare;
- Unità: l’amministrazione pubblica è un’unica entità giuridica, perciò deve redigere un unico ed unitario bilancio di previsione e di rendicontazione. Essa sostiene la totalità delle spese e beneficia della totalità delle entrate, perciò, salvo diversa disposizione, *“i documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese”*;
- Universalità: la complessa attività amministrativa svolta dall’Ente deve trovare rappresentazione in un sistema di bilancio che ricomprenda tutte le finalità dell’organizzazione, nonché tutti i valori economico-finanziari.
- Integrità: in tutti i documenti del sistema di bilancio le spese devono essere contabilizzate al lordo delle correlate entrate, e le entrate al lordo delle spese sostenute per la loro riscossione;
- Veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità: le previsioni, ed in generale tutte le valutazioni economico-finanziarie, devono essere sostenute da analisi attendibili, cioè prive di errori e distorsioni. I documenti devono inoltre rispettare a livello formale le disposizioni vigenti ed essere redatti in modo chiaro e comprensibile. Così facendo il sistema di bilancio può essere ritenuto veritiero, ossia privo di sopravvalutazioni o sottovalutazioni delle singole poste;
- Significatività e rilevanza: le informazioni fornite devono essere in grado di influenzare le decisioni degli stakeholders. Il procedimento di formazione del sistema di bilancio prevede per sua natura approssimazioni, previsioni e stime, le quali tuttavia non devono essere di portata tale da avere effetti rilevanti sulle informazioni fornite;
- Flessibilità: i documenti del bilancio di previsione non devono essere considerati come immodificabili, perché questo comporterebbe un eccessivo irrigidimento della gestione.

E' dunque concesso apportare variazioni al bilancio, a condizione che nella relazione illustrativa vengano chiaramente presentate il numero, l'entità e le ragioni di tali variazioni.

- Congruità: deve essere verificata la congruità delle entrate e delle spese in relazione agli obiettivi previsti, al fine di verificare l'adeguatezza delle risorse disponibili rispetto ai fini stabiliti.
- Prudenza: nel bilancio di previsione devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo di riferimento, mentre le voci di spesa devono essere limitate ai soli interventi sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste. Nei documenti di rendicontazione invece le componenti positive che non si sono realizzate non devono essere riportate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate, anche se non sono definitivamente realizzate.
- Coerenza: le fasi di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione devono essere legate da un nesso logico, il quale colleghi tutti i documenti, atti e strumenti predisposti;
- Continuità e Costanza: le poste contabili devono essere valutate con una logica di continuazione delle attività istituzionali dell'Ente, e devono costantemente rispettare i principi generali e particolari;
- Comparabilità e verificabilità: il costante e continuo rispetto dei principi contabili è condizione essenziale per permettere agli stakeholders di comparare nel tempo le informazioni rese disponibili dalle singole amministrazioni. Per permettere agli utilizzatori delle informazioni di ricostruire il procedimento di valutazione e previsione delle singole poste, le amministrazioni sono tenute a conservare la relativa documentazione probatoria.
- Neutralità: l'intero procedimento formativo del sistema di bilancio deve essere fondato su principi contabili indipendenti ed imparziali verso tutti i destinatari;
- Pubblicità: al fine di assicurare a tutti gli stakeholders la conoscenza dei contenuti dei documenti di bilancio, l'amministrazione è tenuta a rendere noti, secondo le norme vigenti, il bilancio previsionale, il rendiconto, il bilancio d'esercizio e tutti gli allegati;
- Equilibrio di bilancio: i flussi di entrata e quelli di uscita devono corrispondere, ovvero deve essere garantito il pareggio complessivo di cassa. Ciò non basta, in quanto devono essere rispettati anche gli equilibri di carattere finanziario, economico e patrimoniale;

- Prevalenza della sostanza sulla forma: tutti i fatti e le operazioni avvenute nel corso dell'esercizio sono rilevate contabilmente in relazione alla reale sostanza effettiva delle stesse, e non soltanto sulla base delle regole vigenti.

Oltre ai sedici principi sopra esposti, il Decreto presenta due ulteriori postulati; mi riferisco, in primis, al principio di *Competenza economica*, il quale introduce il criterio di misurazione del risultato economico delle operazioni e attività poste in essere dall'Ente. Secondo tale criterio, contabilmente l'effetto generato da tali operazioni ed attività deve trovare manifestazione non nell'esercizio in cui i relativi movimenti finanziari si concretizzano, bensì nel periodo temporale al quale essi si riferiscono. Il Decreto Legislativo 118/2011, e successive modifiche ed integrazioni, introduce cioè, all'art.2, una regola di base, secondo la quale gli Enti sono chiamati ad affiancare alla contabilità finanziaria, ai soli fini conoscitivi, una contabilità di stampo economico-patrimoniale, al fine di garantire una completa visione dell'operatività dell'organizzazione ed una rilevazione unitaria delle attività gestionali. L'ultimo principio è quello di *Competenza finanziaria rafforzata*, il quale prevede che le obbligazioni attive e passive vengano registrate nel momento stesso in cui esse vengono giuridicamente perfezionate, ma imputate all'esercizio nel quale vanno a scadenza. Tale principio ha modificato l'originario principio di competenza finanziaria del D.lgs. 267/2000, il quale prevedeva che le obbligazioni attive fossero imputate all'esercizio finanziario in cui sorgevano, mentre le obbligazioni passive fossero imputate all'esercizio in cui venivano a scadenza. L'applicazione del principio di competenza finanziaria rafforzata prevede cioè, in merito alle entrate, che esse non possano essere riferite ad un Esercizio nel quale non siano anche venuti a scadenza i singoli diritti di credito. Viene dunque esclusa la possibilità di contabilizzare oggi entrate future, in quanto ciò darebbe luogo, in fase di redazione del budget previsionale, ad un'anticipazione di impieghi, con conseguente alterazione degli equilibri. Allo stesso modo, non possono essere riferite ad un particolare Esercizio le spese per le quali non sia venuta a scadenza, nel medesimo periodo, la relativa obbligazione giuridica. Per le attività di investimento, che solitamente comportano lavori pubblici con spese pluriennali, è necessario dare atto, al momento dell'attivazione del primo impegno, di aver predisposto la copertura dell'intera spesa attraverso l'utilizzo di risorse accertate esigibili nell'esercizio di gestione, e di eventuali finanziamenti. L'obbligo di definire la copertura finanziaria dell'intervento complessivo fin dalla fase iniziale crea tuttavia uno sfasamento tra l'acquisizione delle risorse ed il loro effettivo impiego; per fare fronte a ciò, si rende necessario l'utilizzo di un Fondo Pluriennale Vincolato, ovvero di un saldo costituito dalle risorse già accertate e destinate al

finanziamento di obbligazioni passive giuridicamente sorte, ma esigibili negli esercizi successivi.

In tema di fondi, il medesimo principio prevede che le entrate di dubbia o difficile esazione vengano accertate per l'intero importo del credito, nonostante non risulti certa la loro riscossione. Viene infatti richiesta la costituzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, nel quale venga stanziato annualmente un ammontare attentamente valutato dall'Ente, che tenga in considerazione la dimensione e la natura dei crediti potenzialmente inesigibili, nonché la capacità dell'organizzazione di riscossione nei cinque anni precedenti. L'obiettivo principale del nuovo sistema contabile *armonizzato* è piuttosto chiaro: da un lato si vuole ridurre il numero di crediti iscritti ma non incassati - o debiti iscritti ma non pagati - e cioè si vuole ricercare una più corretta visione della posizione di credito e debito dell'Ente. Dall'altra si vuole dare finalmente importanza alla gestione economico-patrimoniale dell'organizzazione, affiancando alla contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale ai fini autorizzativi, la contabilità economica, al fine di rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica.

Come detto, le Amministrazioni, oltre a conformare la propria gestione ai criteri generali sopra presentati, sono tenute a seguire anche i c.d. principi *applicati*, i quali rappresentano norme tecniche di dettaglio, introdotte al fine di garantire un'applicazione corretta e conforme dei principi generali. Il primo dei quattro principi applicati, presentato all'Allegato 4/1 del Decreto 118 (modificato dal D.M. del 1° agosto 2019), è il principio della *programmazione di bilancio*. Per programmazione si intende il processo di analisi e valutazione che consente di organizzare le attività e le risorse, e realizzare obiettivi sociali atti a garantire il miglioramento del benessere sociale. Al fine di rendere noto, e valutabile, il processo di programmazione pluriennale adottato da ciascun'amministrazione, ogni Ente è chiamato a redigere una serie di documenti tra loro correlati. I documenti cardine sono essenzialmente quattro: il Documento Unico di Programmazione (DUP), il Bilancio di Previsione, il Piano Esecutivo di Gestione della performance (PEG), ed il Piano degli indicatori di bilancio.

Gli altri tre principi applicati sono collegati tra loro, e sono rispettivamente il principio della contabilità finanziaria (Allegato 4/2), quello di competenza economico-patrimoniale (Allegato 4/3), e quello del Bilancio Consolidato (Allegato 4/4). Come si è visto, ogni Ente Locale è tenuto ad adottare sia la contabilità finanziaria, la quale concerne sostanzialmente il ciclo delle entrate e delle uscite di cassa, che la contabilità economico-finanziaria, seppur a soli fini conoscitivi. L'Allegato 4/2 disciplina nel dettaglio le modalità di contabilizzazione dei fatti gestionali che abbiano contenuto finanziario, economico e patrimoniale, e prevede che

attraverso la contabilità di tipo finanziario si rilevino le obbligazioni (attive e passive), gli incassi e i pagamenti riguardanti tutte le transazioni poste in essere dalla singola amministrazione pubblica, anche se quest'ultime non determinano flussi di cassa effettivi. I documenti che riportano le informazioni di carattere economico e patrimoniale sono il Conto Economico e lo Stato Patrimoniale (Allegato 4/3), ed il Bilancio Consolidato (Allegato 4/4), il quale permette di rappresentare in modo corretto l'intera situazione di un Ente, tenendo in considerazione anche le attività di partecipate organizzative, enti strumentali e società controllate.

Al fine di garantire un'applicazione uniforme di questi principi, il comma 1-bis dell'art. 157 del Testo Unico prevede che venga adottato un Piano dei conti integrato, secondo lo schema di cui all'Allegato 6 del Decreto 118/2011. Il piano integrato rende possibile il confronto tra i dati forniti dalle varie organizzazioni, ed il consolidamento e monitoraggio dei conti pubblici, ed è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario ed economico-patrimoniale, al fine di evidenziare le modalità di raccordo tra le voci di diversa natura. Viene inoltre previsto che Regioni ed Enti Locali adottino schemi di bilancio comuni, i cui modelli vengono dettagliatamente presentati agli Allegati 9 (Bilancio Previsionale), 10 (Rendiconto di Gestione) ed 11 (Bilancio Consolidato).

Di seguito verranno descritti i principali documenti del Bilancio, con particolare attenzione sia ai prospetti di programmazione che a quelli di rendicontazione.

Il principale strumento per la guida strategica ed operativa degli Enti Locali è rappresentato dal Documento Unico di Programmazione (DUP), il quale rappresenta il presupposto necessario di tutti gli altri documenti presentati sopra di cui all'Allegato 4/1.

Tale documento, da presentare entro il 31 luglio di ogni Esercizio, è suddiviso in due sezioni: la Sezione Strategica, con orizzonte temporale pari alla durata del mandato del Consiglio amministrativo (5 anni), e la Sezione Operativa, con durata triennale. Nello specifico, nella Sezione Strategica vengono sviluppate le principali linee programmatiche inizialmente presentate dal Sindaco nel proprio mandato, al fine di descrivere le azioni da intraprendere ed i progetti da realizzare durante il corso del mandato stesso. Durante il primo anno del mandato amministrativo, in tale sezione devono essere definiti gli obiettivi strategici da perseguire, tenendo in considerazione condizioni esterne ed interne all'Ente, come gli obiettivi generali nazionali, la situazione socio-economica territoriale, il livello finanziario ed economico dell'organizzazione, e la disponibilità di risorse del singolo Comune. Al termine di ogni anno, è inoltre necessario rivedere gli obiettivi prefissati, e nel caso riformularli. Nella Sezione

Operativa devono invece essere definiti gli strumenti operativi che verranno utilizzati per conseguire gli obiettivi prefissati nella Sezione Strategica. In tale sezione devono cioè essere descritti ed analizzati i mezzi finanziari necessari alla realizzazione dei programmi strategici identificati, al fine di poter programmare in modo dettagliato l'organizzazione dei lavori pubblici, l'acquisto dei beni e servizi necessari, ed il reperimento di risorse umane.

Gli Enti Locali redigono annualmente il Bilancio Previsionale finanziario, di durata triennale, al fine di presentare le previsioni di competenza e di cassa riferite al primo Esercizio, e le previsioni di competenza degli Esercizi successivi. Tale documento va redatto ed analizzato in riferimento alle informazioni pubblicate nel Documento Unico di Programmazione, in quanto, in questa sede, i dirigenti sono chiamati a definire analiticamente la ripartizione e la distribuzione delle risorse finanziarie a disposizione tra i programmi e le attività da svolgere secondo quanto previsto dal DUP stesso. La redazione di tale documento contabile soggiace ad alcuni principi cui occorre attenersi; in primis, è richiesto che, salvo eccezioni di Legge, il totale delle entrate previste finanzi, in modo indistinto, il totale delle spese. Di conseguenza, i documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solamente di determinate spese; in questo senso, particolare eccezione è rappresentata dalle entrate in conto capitale, destinate esclusivamente alla copertura delle spese di investimento. Un secondo assioma cardine del Bilancio Previsionale è rappresentato dal principio di pareggio finanziario complessivo per la competenza, secondo il quale la somma di tutte le previsioni degli accertamenti di entrata deve essere pari alla somma di tutte le previsioni degli impegni di spesa.

Ai sensi del TUEL, il ciclo di gestione delle entrate si caratterizza invero in tre fasi: accertamento, riscossione e versamento. L'accertamento costituisce la fase mediante la quale, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, nonché quantificata la somma ed identificata la scadenza. E' questa la fase più importante del ciclo, perché è questo il momento in cui una semplice previsione di un'entrata si tramuta in un effettivo credito riscuotibile. Come detto nelle pagine precedenti, in forza del principio di competenza finanziaria rafforzata, l'accertamento delle entrate viene effettuato nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione, ma il credito che ne scaturisce viene imputato a bilancio in base alla scadenza identificata. Il ciclo della spesa si compone invece di quattro fasi: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento. L'impegno è la fase che permette di determinare le somme da pagare ed il soggetto creditore, nonché di identificare la relativa scadenza. Solo in questo momento la previsione di spesa si trasforma in un effettivo debito, il

quale, coerentemente a quanto visto per i crediti, viene imputato a bilancio nell'esercizio in cui diviene a scadenza.

La necessità di registrare un equilibrio finanziario si lega in modo più ampio alla ricerca di un equilibrio complessivo del Bilancio Previsionale, caratterizzato dalla corretta gestione di tutte le dimensioni di un Ente, al fine di raggiungere il pareggio finanziario, economico e patrimoniale, ossia il vero obiettivo strategico che ogni amministrazione pubblica dovrebbe porsi.

Il Bilancio si compone di due sezioni, rispettivamente relative alle entrate ed alle spese. Per una puntuale analisi delle voci che compongono lo schema del Bilancio di Previsione si rimanda direttamente all'Allegato 9 del D.lgs. 118/2011; in questa sede sottolineo che le entrate sono classificate in:

- *Titoli*, definiti in funzione della fonte di provenienza delle entrate stesse;
- *Tipologie*, definite in base alla natura delle entrate stesse.

Le spese sono invece distinte in:

- *Missioni*, le quali rappresentano le principali funzioni ed obiettivi perseguiti;
- *Programmi*, ovvero aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nelle singole Missioni;
- *Titoli*, definiti in funzione del singolo Programma.

Il terzo documento cardine della fase di programmazione è il Piano Esecutivo di Gestione (PEG); esso permette di rappresentare dettagliatamente la programmazione operativa descritta nella Sezione Operativa del DUP, definendo in modo chiaro gli obiettivi di gestione ad assegnando le risorse necessarie al loro raggiungimento. E' il Piano della Performance, parte integrante di questo documento, la sezione dedicata ad individuare gli obiettivi specifici ed annuali sia dell'intera organizzazione che del personale e dei dirigenti, nonché gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'amministrazione.

Il Piano Esecutivo, nel suo complesso, si occupa quindi di esplicitare le scelte contenute nel DUP, e nel Bilancio Previsionale, al fine di renderle più chiare, realizzabili e specifiche. Per queste ragioni si ritiene che il PEG sia un documento organicamente unificato sia al DUP che al Bilancio di Previsione, e che dunque questi tre strumenti vadano analizzati di pari passo. E' infatti espressamente previsto che il PEG venga deliberato, in coerenza con gli altri due documenti, entro venti giorni dall'approvazione del Bilancio Previsionale.

Non sorprende, dunque, che anche il Piano Esecutivo di Gestione abbia durata triennale, e che sia redatto con logiche di competenza e di cassa per il primo Esercizio, e solo di competenza nei successivi. Allo stesso modo, anche il Piano, così come il Bilancio di Previsione, è dotato di carattere autorizzatorio, in quanto le previsioni finanziarie in esso contenute costituiscono limite agli impegni di spesa. Dovendo esplicitare in modo più nitido ed approfondito le informazioni contenute nel Bilancio Previsionale, il PEG si caratterizza inoltre per una maggior articolazione della struttura delle entrate e spese; qui le entrate, oltre che in Titoli e Tipologie, si articolano anche in Categorie, Capitoli ed Articoli, mentre le spese, oltre che in Missioni, Programmi e Titoli, si diramano anche in Macro-aggregati, Capitoli ed Articoli.

L'articolo 18-bis del Decreto Legislativo 118/2011 prevede, infine, che gli Enti Locali adottino un sistema di indicatori comuni, denominato Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, composto da indici misurabili e riferiti ai programmi e agli altri aggregati del Bilancio. Il Piano degli indicatori risulta essere parte integrante dei documenti di programmazione, venendo allegato, in fase di approvazione, al Bilancio di Previsione stesso. Il suddetto Decreto individua infatti una serie di indicatori da utilizzare per misurare e valutare, per ogni singolo programma, gli obiettivi prefissati ed evidenziare il grado d'efficacia degli Enti medesimi, ponendo particolare attenzione alla composizione delle spese ed alla gestione di cassa.

Tutte le attività di previsione sopra esposte, e di conseguenza i documenti, culminano con la fase di rendicontazione, ovvero il momento atto a dimostrare in modo sintetico ed analitico il complesso delle operazioni della gestione effettuate ed i risultati che con esse si sono realizzati. Il Rendiconto permette infatti di ricavare i risultati della gestione, identificabili nel risultato contabile di gestione e di amministrazione, nel risultato economico di esercizio, e nel patrimonio netto dell'Ente. Così facendo, l'organo politico viene messo nelle condizioni di esercitare il controllo sull'operato dei funzionari responsabili dei servizi, mentre gli organi di controllo e i vari stakeholders possono svolgere concretamente le loro funzioni.

Il Rendiconto è un documento complesso, composto principalmente da tre prospetti: il Conto del Bilancio, il Conto Economico, e lo Stato Patrimoniale.

Il Conto del Bilancio viene redatto al fine di dimostrare i risultati finali contabili della gestione rispetto alle autorizzazioni contenute nel primo Esercizio del Bilancio di Previsione; tale documento permette cioè di calcolare sia il risultato di gestione, come differenza tra gli accertamenti e gli impegni di competenza, che il risultato di amministrazione, misurato dalla somma algebrica tra il Fondo Finale di Cassa e l'ammontare dei Residui Attivi, al netto dei Residui Passivi.



Per ciascuna tipologia di entrata e di spesa, in tale documento vengono presentati:

- Le entrate accertate e riscosse nell'Esercizio;
- Le entrate accertate ma non ancora riscosse, ovvero i Residui Attivi;
- Le somme impegnate e pagate nell'Esercizio;
- Le somme impegnate ma non pagate, ovvero i Residui Passivi;
- Le somme impegnate ma con imputazione agli Esercizi successivi, le quali vengono solitamente accantonate al Fondo Pluriennale Vincolato.

I residui derivano dalla redazione del Bilancio secondo il principio di competenza finanziaria, in virtù del quale, al termine dell'Esercizio, alcune entrate accertate – o spese impegnate – possono non ancora essere state riscosse – o pagate. Nello specifico, i Residui Attivi sono l'espressione di entrate accertate ma non ancora riscosse, nonché di entrate riscosse ma non ancora versate, e rappresentano crediti dell'organizzazione verso terzi. Allo stesso modo, i Residui Passivi traggono origine da spese già impegnate e non ancora ordinate, oppure ordinate ma non ancora pagate, e pertanto rappresentano debiti dell'Ente. Ai sensi dell'art. 228 del TUEL, per poter correttamente calcolare il risultato finale della gestione occorre procedere al riaccertamento dei Residui Attivi e Passivi, al fine di verificare se essi debbano ancora essere mantenuti in Bilancio. I residui riaccertati vengono poi riportati nella contabilità dell'Esercizio successivo, ma tenuti distinti dalle somme relative alla competenza del nuovo Esercizio finanziario. Si hanno, cioè, due differenti gestioni finanziarie: una relativa alle somme previste per l'anno finanziario in corso (gestione di competenza), ed una riferita esclusivamente all'incasso ed al pagamento dei residui (gestione dei residui). Se prima della riforma introdotta dal D.lgs. 118/2011 il riaccertamento dei residui risultava essere un'attività essenzialmente diretta a verificare la fondatezza giuridica dei crediti e dei debiti dell'Ente, post riforma tale attività appare fondamentale al fine di poter valutare in modo adeguato l'esigibilità degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa di competenza dell'Esercizio di riferimento. Il mutato approccio a questo genere di attività ha fatto sì che, ad oggi, in riferimento al loro grado di esigibilità, i residui possano essere distinti in:

- Assolutamente certi, ovvero crediti/debiti la cui riscossione/pagamento può considerarsi certa;
- Di dubbia e difficile esazione, ovvero crediti/debiti la cui riscossione/pagamento può considerarsi incerta;

- Assolutamente inesigibili ed insussistenti, ovvero crediti/debiti la cui riscossione/pagamento, con certezza, non è dovuta. Fattispecie tipiche sono l'avvenuta legale estinzione del credito/debito, l'erroneo accertamento o la prescrizione.

Relativamente ai Residui Attivi di dubbia e difficile esazione, l'Allegato 4/2 del Decreto 118/2011 precisa che sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative e quelle relative al codice della strada. Come anticipato nelle pagine precedenti, per evitare che spese esigibili nel corso dell'Esercizio vengano finanziate mediante la contabilizzazione di questo tipo di entrate, la normativa vigente prevede, già in sede di Bilancio di Previsione, di dover accantonare ad un "Fondo crediti di dubbia esigibilità" una quota delle entrate stimate, vincolando parte dell'avanzo di amministrazione. La quota di accantonamento viene determinata sulla base degli stanziamenti effettuati nei cinque Esercizi precedenti, nonché in considerazione della natura e dell'andamento dei crediti correnti. Al termine dell'attività di accertamento ordinario, da effettuare, come detto, durante la fase di Rendicontazione, la Giunta deve verificare la congruità del Fondo, ovvero verificare che l'andamento delle riscossioni nel periodo considerato sia stato in linea con quello del quinquennio precedente. Se l'andamento delle riscossioni nell'Esercizio di interesse si rivela inferiore a quanto preventivato in fase previsionale, allora il Fondo crediti di dubbia esigibilità risulterà inferiore al proprio livello congruo, e sarà dunque necessario incrementare la quota del risultato di amministrazione vincolata al Fondo stesso, al fine di non permettere all'Ente di spendere risorse non ancora acquisite o non disponibili. Con la stessa logica, se l'andamento delle riscossioni risulta invece superiore alle aspettative si avrà un'eccedenza nel Fondo crediti, che permetterà di svincolare la quota parte del risultato di amministrazione dedicata al medesimo.

L'analisi di riscossioni, pagamenti e residui permette di calcolare il risultato della gestione di competenza e della gestione di cassa, nonché il risultato di amministrazione. *Il risultato della gestione di competenza* viene calcolato come la differenza tra accertamenti ed impegni registrati nell'anno, mentre *il risultato della gestione di cassa* deriva dalla differenza tra le entrate riscosse e le uscite effettivamente pagate. *Il risultato di amministrazione* è invece costituito dal Fondo Cassa esistente al 31 dicembre, al quale vanno aggiunti i Residui Attivi e sottratti quelli Passivi, debitamente riaccertati. Da tale risultato deve inoltre essere escluso il Fondo Pluriennale Vincolato, il quale comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli Esercizi successivi.

*Risultato di amministrazione*

$$\begin{aligned} &= \text{Fondo Cassa al 31.12} + \text{Residui Attivi} - \text{Residui Passivi} \\ &- \text{Fondo Pluriennale Vincolato} \end{aligned}$$

Appare evidente che il Risultato di amministrazione, così calcolato, sia soggetto ad un certo grado di discrezionalità, e che dunque non possa essere identificato come un valore certo. Al fine di migliorare il risultato di amministrazione, nella fase di accertamento, l'importo dei Residui Attivi potrebbe infatti essere soggetto a possibili sovrastime, mentre i Residui Passivi potrebbero essere sottovalutati. Considerato che una quota del Risultato di amministrazione viene destinato a coprire i possibili crediti cancellati, e cioè che una parte del risultato viene accantonata al Fondo crediti di dubbia esigibilità, si può ritenere che, in parte, il Legislatore abbia tentato di rendere meno incerta tale grandezza, seppur essa rimanga pervasa da soggettività.

Ai sensi dell'art.187 del Testo Unico, il Risultato di amministrazione è distinto in Fondi vincolati, Fondi accantonati, Fondi destinati agli investimenti e Fondi liberi. A titolo esemplificativo, costituiscono quota vincolata del Risultato di amministrazione le entrate accertate e direttamente vincolate dalla Legge o da principi contabili, le entrate derivanti da mutui e finanziamenti contratti, e quelle per vincoli derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'organizzazione per specifiche destinazioni.

Relativamente ai Fondi accantonati, oltre al Fondo crediti di dubbia esigibilità, vengono accantonate somme anche per passività potenziali (Fondo rischi ed oneri), come contenziosi in essere o temuti. Nel momento in cui si accerta che la spesa potenzialmente temuta non potrà verificarsi può essere liberata quota parte del Risultato di amministrazione precedentemente vincolato.

I Fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale, senza vincoli di specifica destinazione, non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del Rendiconto.

Infine, i Fondi liberi, ovvero la parte disponibile calcolata dalla differenza tra il risultato di amministrazione stesso e la somma delle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti, possono essere utilizzati per le specifiche finalità, riportate dall'art. 187 in ordine di priorità. Tra queste si ricorda la possibilità di coprire debiti fuori bilancio, ossia obbligazioni verso terzi per il pagamento di somme di denaro assunte in violazione delle norme giuridiche e contabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali, ma anche la possibilità di finanziare spese di investimento e per estinguere anticipatamente finanziamenti.

Nel caso in cui il Risultato di amministrazione sia inferiore alla somma delle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti, l'Ente ricade in una situazione di disavanzo di amministrazione, e non ha dunque fondi liberi a disposizione. Tale disavanzo viene applicato direttamente all'Esercizio in corso di gestione, contestualmente alla delibera di approvazione del Rendiconto. Il disavanzo può tuttavia essere ripianato nei successivi Esercizi considerati nel Bilancio di previsione, purché nell'ambito della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera concernente il piano di rientro dal disavanzo, nella quale si individuino i provvedimenti e le azioni necessarie al fine di ripristinare il pareggio finanziario.

Il Conto Economico viene redatto al fine di rappresentare i componenti positivi (ricavi/proventi) e negativi (costi/oneri) della gestione di competenza economica dell'Esercizio e, per differenza, il risultato economico di gestione (utile/perdita). Ai sensi dell'Allegato 4/3 del Decreto 118/2011, le transazioni delle Pubbliche Amministrazioni danno luogo a costi sostenuti e ricavi conseguiti nel momento in cui esse si sostanziano in operazioni di scambio sul mercato; le transazioni conseguenti ad attività istituzionali ed erogative, quali la riscossione di tributi e l'erogazione di servizi al cittadino, danno invece luogo ad oneri e proventi. Secondo il principio della competenza economica analizzato nelle pagine precedenti, l'effetto delle operazioni di scambio sul mercato deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'Esercizio al quale esse si riferiscono, e non a quello in cui si concretizzano le relative movimentazioni finanziarie. Ne deriva che i proventi correlati alle attività istituzionali ed erogative sono di competenza quando il processo di produzione di beni - o erogazione dei servizi - risulta completato, ed il passaggio sostanziale del titolo di proprietà del bene si è concretizzato – o il servizio è stato effettivamente reso. Per quanto concerne la contabilizzazione degli oneri, il principio della competenza economica si realizza:

- per associazione di causa ad effetto tra i costi e l'erogazione di servizi o la cessione di beni realizzati;
- mediante ripartizione dell'utilità pluriennale su base razionale e sistematica (es. ammortamenti);
- per imputazione diretta dei costi in quanto associati a funzioni istituzionali o al tempo, ovvero perché sia venuta meno la funzionalità o l'utilità del costo.

Nonostante la rilevazione dei risultati economico-patrimoniali risulti, come più volte detto, accessoria rispetto alla contabilizzazione dei risultati finanziari, possiamo notare come il nuovo sistema delineato si basi sulla rilevazione concomitante delle grandezze economiche e finanziarie. Con l'ordinamento precedente mancava infatti una visione contabile d'insieme, in quanto la contabilità economico-patrimoniale veniva sostanzialmente relegata ad un livello

secondario e non concomitante all'evolversi della gestione, rendendo disponibili le informazioni e i dati economici solo a posteriori, in fase di rendiconto (mediante il c.d. prospetto di riconciliazione). L'utilizzo del metodo della partita doppia permette ora di identificare, misurare e correlare le entrate e le uscite finanziarie con i ricavi/proventi e costi/oneri economici, al fine di garantire a tutti gli stakeholders un maggior livello quantitativo e qualitativo di informazioni a disposizione.

Il Conto Economico si sviluppa mediante una struttura scalare, la quale consente di raffrontare le aggregazioni omogenee parziali, e di esprimere, per differenza, il risultato in termini di saldo. Ai sensi dell'Allegato 4/3 e dell'Allegato 10 del D.lgs. 118/2011, il Conto Economico è formato da cinque sezioni parziali:

- A. Componenti Positivi della gestione: si tratta, a titolo esemplificativo, dei proventi derivanti da tributi, fondi e trasferimenti correnti, dei ricavi delle vendite e prestazioni e dei proventi derivanti dall'erogazione dei servizi pubblici;
- B. Componenti Negativi della gestione: ricadono in questo aggregato gli acquisti di materie prime e beni di consumo, le prestazioni di servizi, il costo del personale, le quote di ammortamento dell'Esercizio, svalutazioni dei crediti di funzionamento ed accantonamenti;
- C. Proventi ed Oneri finanziari: rientrano in questa voce i proventi da partecipazione, come i dividendi derivante da società controllate e collegate, gli interessi attivi, gli interessi passivi ed altri oneri finanziari;
- D. Rettifiche di valore delle attività finanziarie: si tratta principalmente di eventuali rivalutazioni e di svalutazioni dei crediti di finanziamento. L'accantonamento rappresenta l'ammontare della svalutazione dei crediti per presunta inesigibilità, il quale deve gravare sull'Esercizio in cui le cause di inesigibilità si manifestano, con riferimento ai crediti iscritti nello Stato Patrimoniale;
- E. Proventi ed Oneri straordinari: si tratta principalmente di plusvalenze, minusvalenze e sopravvenienze. Le sopravvenienze attive e le insussistenze del passivo si riferiscono a proventi di competenza economica di Esercizi precedenti che derivano da incrementi a titolo definitivo di attività (o decrementi di passività) rispetto a quanto stimato precedentemente. Le sopravvenienze passive e le insussistenze dell'attivo si riferiscono invece ad oneri di competenza economica di Esercizi precedenti che derivano da incrementi a titolo definitivo di passività (o decrementi di attività) rispetto a quanto stimato precedentemente. L'eventuale maggior o

minore valore dei crediti derivante dal riaccertamento dei residui effettuato nell'Esercizio trova allocazione in questa sezione.

La somma dei saldi derivanti da queste cinque sezioni (A-B+C+D+E) permette di calcolare il Risultato prima delle Imposte. Ai sensi dell'art.73, comma 1, lettere b), c) del TUIR, ricadono tra i soggetti passivi IRES, rispettivamente, gli Enti pubblici economici e quelli che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali; tra tali soggetti rientrano, dunque, anche gli Enti pubblici territoriali come i Comuni e le Province. Il successivo articolo 74 dispone, tuttavia, che tali Enti non siano soggetti all'imposta (comma 1), e che per i soggetti stessi non costituisca esercizio di attività commerciale né l'esercizio di funzioni statali, né *“l'esercizio di attività previdenziali, assistenziali e sanitarie svolte da enti pubblici istituiti esclusivamente a tal fine”* (comma 2). Nonostante l'effettivo assoggettamento ad IRES degli Enti Pubblici sia stato lungamente dibattuto in dottrina, secondo l'opinione prevalente gli Enti Locali, nell'esercizio delle loro funzioni statali, non sono soggetti ad IRES. Essi sono tuttavia soggetti ad IRAP, la quale deve essere dunque scorporata, insieme ad altre eventuali imposte sul reddito, dal Risultato prima delle Imposte, al fine di poter calcolare il Risultato dell'Esercizio.

Lo Stato Patrimoniale riporta i risultati della gestione patrimoniale, e viene redatto al fine di rappresentare la consistenza del patrimonio dell'Ente al termine di ogni Esercizio. Per patrimonio si intende il complesso dei beni e dei rapporti giuridici attivi e passivi, di pertinenza di ciascun Ente, utilizzato in modo coordinato al fine di svolgere annualmente tutte le attività tipiche e sussidiarie di competenza. Attraverso la gestione del patrimonio, ovvero lo sfruttamento dei fattori produttivi a disposizione (moneta, crediti e debiti, materie prime etc.), l'Ente, annualmente, trasforma tale complesso coordinato di risorse, rendendo necessaria la redazione di un documento in grado di tener traccia delle variazioni patrimoniali riscontrate. Ai sensi dell'Allegato 10 del D.lgs. 118/2011, lo Stato Patrimoniale deve essere redatto a sezioni contrapposte, e deve rappresentare gli elementi patrimoniali attivi, gli elementi patrimoniali passivi e, per differenza, il Patrimonio Netto dell'Ente. Tra le attività si evidenziano le immobilizzazioni, siano esse immateriali, materiali o finanziarie, e l'attivo circolante, il quale ricomprende tutti gli elementi destinati a cedere la propria utilità economica in un unico atto produttivo; fanno parte di quest'ultimo le rimanenze di magazzino, i crediti, le disponibilità liquide ed eventuali altre attività finanziarie non immobilizzate. Le passività sono costituite dai fondi per rischi ed oneri, dal fondo TFR, e dai debiti, sia di finanziamento che di funzionamento (debiti verso fornitori, acconti etc.). Come detto, il Patrimonio Netto viene calcolato per differenza tra attivo e passivo, ed è articolato nelle seguenti voci: il *fondo di dotazione*

rappresenta la parte indisponibile del Patrimonio Netto destinata a garanzia della struttura patrimoniale dell'Ente stesso, le *riserve* costituiscono la parte del patrimonio che, in caso di perdita, viene primariamente utilizzata per la copertura della stessa, ed il *risultato economico*, che può assumere la forma di reddito o perdita, e che corrisponde alla differenza tra il Patrimonio Netto finale e quello iniziale.

Il Rendiconto, una volta redatto e sottoposto all'esame del Collegio dei revisori, viene deliberato dal Consiglio dell'Ente entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento; ai sensi dell'art.11, comma 4, del Decreto 118/2011, devono inoltre essere allegati alcuni prospetti, al fine di dare maggior dettaglio ad alcune delle poste contabili ed ai risultati ottenuti. Tra questi si ricorda il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, e l'elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli Esercizi anteriori.

## IL NPFM IN LETTERATURA: LA VALUTAZIONE CONTABILE DELLA PERFORMANCE DEGLI ENTI LOCALI

Nell'ultimo ventennio si è assistito all'introduzione ed allo sviluppo di radicali riforme del settore pubblico, sulla scia delle prime riforme di stampo NPM. In Europa soprattutto, ma anche negli Stati Uniti e nei paesi Orientali, molte sono state le iniziative per tentare di riformare il ruolo del Governo ed il suo impatto nel settore pubblico, focalizzandosi soprattutto sul corretto utilizzo delle risorse a disposizione delle singole amministrazioni pubbliche e sugli impatti socio-economici delle attività da loro svolte. In questo contesto si è sviluppata una corrente definita New Public Financial Management (NPFM), la quale ha posto al centro dell'attenzione il sistema contabile pubblico, in quanto ritenuto strumento essenziale e fondamentale per misurare e valutare la performance del settore pubblico. Seppur con diversi tempi e modi, in tutti i Paesi sviluppati inizia, negli anni Duemila, un lungo processo che porta a riformare profondamente i sistemi contabili e le procedure organizzative delle PA, al fine di gettare le basi per la creazione di un corretto sistema di governance pubblica, fondato sulla ricerca di efficacia, efficienza, qualità, trasparenza e responsabilità. Come abbiamo visto nei Capitoli precedenti in merito al contesto italiano, il concetto di misurazione e valutazione della performance assume in questi anni primaria importanza, portando letterati ed accademici ad analizzare le metodologie migliori per valutare l'operato delle organizzazioni pubbliche, spesso prendendo come fonte d'ispirazione le teorie concernenti il settore privato.

Innanzitutto è bene ricordare che, in Europa, la contabilità delle Pubbliche Amministrazioni, ed in particolare degli Enti Locali, si basa sul concetto di rilevazione per cassa; la rilevazione contabile secondo una logica di competenza è infatti subentrata in un secondo momento, ma non tutti sembrano dividerne l'utilità. Guthrie (1998)<sup>16</sup>, Anthony (2000)<sup>17</sup> ad esempio condividono sul fatto che combinare questi due metodi di rilevazione possa spesso rivelarsi controproducente, mentre Manes Rossi (2011)<sup>18</sup> sostiene che la coesione di due sistemi contabili spesso possa portare i manager a confusione e atrofia dell'intero sistema contabile, finendo per rappresentare dati ed informazioni "di competenza" poco interessanti. Di diverso parere è il dr. Biagio Mazzotta<sup>19</sup>, Ragioniere Generale dello Stato italiano, il quale, durante un convegno dell'ottobre 2020, si è soffermato sul tema della contabilità pubblica europea,

---

<sup>16</sup> Guthrie James, 1998. *Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector—Rhetoric or Reality?*.

<sup>17</sup> Anthony R.N., 2000. *The Fatal Defect in the Federal Accounting System*. Public Budgeting & Finance, Vol. 20 pag.1-10.

<sup>18</sup> Manes Rossi Francesca, 2011. *Analysis of solvency in italian local governments: the impact of Basel II*.

<sup>19</sup> Intervento al Webinar: "la Contabilità pubblica: evoluzione di una materia tra modelli a regime e sistema emergenziale" del 29 ottobre 2020.



analizzandone la situazione odierna. Mazzotta si schiera dalla parte della Commissione Europea, la quale, con la Direttiva 2011/85/UE, ha essenzialmente richiesto a tutti i Paesi membri di dotarsi anche di una contabilità di tipo *accrual*, al fine di armonizzare i sistemi contabili pubblici europei. Mazzotta ritiene infatti che un sistema basato sulla competenza economica, oltre a rendere disponibile una base informativa più completa e accurata, sia anche in grado di rispondere meglio alle nuove esigenze di trasparenza ed accountability che caratterizzano le amministrazioni pubbliche post riforme NPM. Nonostante l'introduzione della contabilità di competenza sia stata recepita in tempi e modi differenti, possiamo affermare che ormai tutti i Paesi europei hanno implementato questo nuovo schema, seppur spesso con un ruolo secondario. In merito, abbiamo analizzato nei Capitoli precedenti la normativa contabile degli Enti Locali italiani, comprendendo come la competenza finanziaria risulti essere la reale base decisionale, ed autorizzativa, di ogni organizzazione pubblica, relegando la contabilità di competenza in secondo piano, in quanto destinata ad essere presentata solo a fini informativi o di maggior dettaglio. Oggi, dunque, analisi relative alla gestione economica degli Enti Locali, seppur interessanti, risultano poco presenti in letteratura, in quanto le principali attenzioni dei ricercatori, e dei vari stakeholders, vengono indirizzate verso lo studio dell'andamento finanziario e monetario dei Comuni italiani, la cui performance viene prettamente valutata sulla base della solvibilità di cassa.

Inoltre, risulta importante ricordare che uno dei concetti fondanti il filone del New Public Management risiede nell'importanza che riveste il cittadino, il quale risulta oggi il centro dell'intero sistema. Il compito di ogni amministrazione, infatti, è quello di garantire ad ogni comunità il soddisfacimento delle loro necessità, tramite l'erogazione di servizi di qualità in modo efficace ed efficiente. Alla luce delle difficoltà finanziarie riscontrate negli ultimi anni, ed in generale dalle crisi sia in ambito europeo che mondiale dell'ultimo ventennio, per i dirigenti e gli organi politici delle PA risulta sempre più difficile decidere quali servizi pubblici erogare e come finanziarli. A ciò si aggiunge la tendenziale diminuzione dei sussidi e delle erogazioni da parte dei Governi centrali, in seguito al più volte discusso processo di federalizzazione e decentramento fiscale. Dovendo dunque "scegliere" cosa offrire, e come farlo, appare sempre più importante saper valutare la situazione finanziaria di un Ente, così come saper correttamente identificare e correggere i segnali di un possibile squilibrio finanziario.

Manes Rossi ad esempio, nel 2011, sottolinea come, fino a quando sono stati abbracciati i concetti di centralismo fiscale, il Governo italiano non si è mai posto grandi interrogativi in merito alle fonti di finanziamento degli Enti Locali; allo stesso modo esso ha sempre prestato

un limitato interesse ai sistemi contabili e comunicativi utilizzati da questi ultimi, finendo per rendere i documenti economico-finanziari dei Comuni sostanzialmente inadeguati. Negli anni Duemila invece, il processo di federalismo e decentralizzazione ha permesso ai Comuni di accedere a strumenti finanziari innovativi come leasing, interest rate swaps ed obbligazioni, nonché di ricorrere con continuità a finanziamenti al fine di sostenere le proprie attività. Queste nuove possibilità, così come le misure introdotte dal Trattato di Basilea II, hanno reso necessario l'ampliamento ed il miglioramento della *disclosure* delle informazioni economico-finanziarie degli Enti pubblici, al fine di facilitare la vigilanza e la valutazione della performance finanziaria da parte sia degli Istituti di Credito che dei cittadini. Tuttavia questi strumenti si sono rivelati essere anche fonte di problemi: una delle principali cause delle difficoltà finanziarie dei Comuni negli ultimi anni risiede proprio nell'errato utilizzo da parte delle amministrazioni di strumenti di finanza derivata per finanziare la gestione corrente, o al fine di *"incassare somme di denaro una tantum per far fronte a spese di carattere ordinario"* (Farneti et al., 2010)<sup>20</sup>.

Tenendo conto di queste premesse, risulta evidente l'importanza di saper correttamente analizzare e valutare la gestione della cassa nelle organizzazioni del settore pubblico, al fine di saper correttamente individuare, ed anticipare, possibili situazioni di difficoltà.

Uno dei principali concetti importati dalle teorie del settore privato è proprio quello di *financial health* di un'azienda, o, in questo caso, di una Pubblica Amministrazione. Tale concetto assume varie definizioni e sfaccettature, ma può essere definito come la capacità di un'organizzazione di rispettare le proprie obbligazioni e di soddisfare i bisogni dei cittadini sia nel presente che nel futuro prossimo, ossia avere una solida performance finanziaria (Cohen et al., 2011<sup>21</sup>). Alcuni autori ritengono che uno dei segnali e condizioni per identificare una situazione di rischio finanziario nelle PA sia rappresentato dallo squilibrio tra capacità di generare entrate e bisogni di spesa (Inman, 1995<sup>22</sup>), mentre per altri un fattore fondamentale è dato dalla capacità di essere solventi sia nel breve periodo che in quello medio-lungo (Padovani e Scorsone,

---

<sup>20</sup> Farneti Giuseppe, Padovani Emanuele, Orelli Rebecca, 2010. *La sana gestione finanziaria delle amministrazioni comunali: quali sviluppi a distanza di dieci anni dall'emanazione del Testo Unico Enti Locali*. IV Workshop Nazionale Azienda Pubblica, Università degli studi di Roma.

<sup>21</sup> Cohen Sandra, Doumpos Michael, Neophytou Evi, Zopounidis Constantin, 2011. *Assessing Financial Distress where Bankruptcy is not an Option: An Alternative Approach for Local Municipalities*. Financial Engineering Laboratory, Technical University of Crete.

<sup>22</sup> Inman R.P., 1995. *How to have a fiscal crisis: lessons from Philadelphia*. American Economic Review, Vol. 85, pag. 378-383.

2012<sup>23</sup>). Secondo Wilson (1984)<sup>24</sup> ad esempio, gli elementi che segnalano una situazione di *financial distress* sono essenzialmente tre: un ammontare di spese correnti significativamente maggiore delle entrate correnti, un continuo deficit di spesa di piccolo ammontare che si presenta anno dopo anno, ed un livello di passività correnti maggiori rispetto a quello delle attività correnti. Per altri invece, non è sufficiente disporre di risorse che siano in grado di far fronte alle obbligazioni correnti, in quanto è necessario avere la capacità di generare risorse future sufficienti per ripagare anche i debiti di medio-lungo termine. Di visione simile appaiono Kloha et al. (2005)<sup>25</sup>, secondo i quali una situazione di stress finanziario può essere definita come “*a failure to meet standards in the areas of operating position, debt, and community needs and resources over successive years*”.

Data la struttura economico-finanziaria di un Comune, Bradbury (1982)<sup>26</sup>, ritiene che la solvenza finanziaria sia collegata al livello di imposizione fiscale (così ad esempio anche Kloha et al., 2005), ed afferma che lo stress finanziario-fiscale abbia una duplice natura: si parla di *budgetary fiscal distress* nel momento in cui il Comune non è in grado di bilanciare i propri budget, mentre si parla di *citizen fiscal distress* quando la qualità dei servizi pubblici risulta insufficiente in relazione al livello di tasse o fees richieste per l'erogazione degli stessi servizi. In merito, Hendrick (2004)<sup>27</sup> sostiene che ci siano tre aspetti che influenzano la stabilità fiscale-finanziaria di un Ente Locale: le caratteristiche della struttura fiscale dell'Ente, il rapporto tra la struttura fiscale ed il contesto sociale in cui il Comune si inserisce, nonché le caratteristiche sociali, economiche e culturali dell'ambiente di riferimento.

Si può facilmente notare come, nonostante il concetto di financial health sia essenzialmente univoco, esso abbia assunto diverse sfaccettature, e sia stato usato in modo differente a seconda dell'approccio metodologico adottato. Cabaleiro et al. (2012)<sup>28</sup> affermano infatti che è presente in letteratura una grande ambiguità nell'utilizzo della terminologia inerente al concetto di stress finanziario, spesso portando gli accademici ad utilizzare vocaboli diversi (financial health, fiscal strain, financial distress, fiscal crisis, financial condition) in modo intercambiabile. Tale

---

<sup>23</sup> Padovani Emanuele, Scorsone Enrico, 2012. *Measuring financial health of LG: a comparative framework*. Management of Crisis Situations by the State and the Administration – The Swiss Society of Administrative Sciences Yearbook, pag. 93-104.

<sup>24</sup> Wilson Richard, 1984. *Allocating and Reallocating Financial Resources in an Environment of Fiscal Stress*. University of Arizona, Center for Study of Higher Education.

<sup>25</sup> Kloha Philip, Weissert Carol, Kleine Robert, 2005. *Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress*. Public Administration Review, Vol.65, n.3, pag. 313-323.

<sup>26</sup> Bradbury K., 1982. *Fiscal distress in large US*. New England Economic Review, pag. 33-43.

<sup>27</sup> Hendrick R., 2004. *Assessing and measuring the fiscal health of LG: focus on Chicago suburban municipalities*. Urban Affairs Review, Vol. 40, pag. 78-114.

<sup>28</sup> Cabaleiro Roberto, Buch Enrique, Vaamonde Antonio, 2012. *Developing a method to assess the municipal financial health*. American Review of Public Administration, pag. 729-751.

ambiguità ha generato un forte senso di confusione all'interno della letteratura, la quale appare oggi suddivisa in tanti micro-filoni differenti, nonostante il tema di analisi rimanga sostanzialmente il medesimo.

Numerosi sono anche i modelli utilizzati per studiare il livello di equilibrio finanziario degli EL, ma tra tutti quello che sembra aver riscosso maggior successo risulta essere il 10-point test di Brown (1993)<sup>29</sup>. Nel suo studio, Brown delinea un indice composto da dieci indicatori di carattere economico-finanziario, attraverso i quali poter calcolare e valutare la condizione finanziaria di un campione di più di 700 Comuni (*Municipalities*) degli Stati Uniti. L'autore computa annualmente ognuno dei dieci indicatori per ciascuna città analizzata, assegnando ad esse un punteggio in base alla loro performance, ed in relazione a quella degli altri Comuni. Le città vengono cioè raggruppate in quartili, e ricevono due punti se si posizionano nel primo quartile, uno se si posizionano nel secondo, zero se ricadono nel terzo, e meno un punto se si collocano nell'ultimo. Il modello ha dunque un range che permette di posizionare i Comuni tra un massimo di +20 punti, ed un minimo di -10 punti.

L'utilità di questo sistema risiede nella sua semplicità di costruzione, in quanto i dati richiesti sono facilmente reperibili dai bilanci resi noti delle organizzazioni analizzate. Lo stesso Brown ammette tuttavia il principale limite di questo modello, ossia che esso rappresenta solamente uno *snapshot* dell'anno analizzato (il 1989), e risulta essere dunque *time-sensitive*.

I dieci indicatori proposti da Brown sono qui riportati:

---

<sup>29</sup> Brown K.W., 1993. *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*. Government Finance Review Vol-9, pag.21-26.

Exhibit 1 TEN KEY RATIOS OF FINANCIAL CONDITION		
	Ratio	Clarification of Ratio Components
1.	$\frac{\text{Total revenues}}{\text{Population}}$	<i>Total revenues</i> is the total revenues for all governmental funds.
2.	$\frac{\text{Total general fund revenues from own sources}}{\text{Total general fund revenues}}$	<i>Total general fund revenues from own sources</i> is the difference between total general fund revenues and amounts classified in the general fund as intergovernmental revenues.
3.	$\frac{\text{General fund sources from other funds}}{\text{Total general fund sources}}$	<i>General fund sources from other funds</i> is general fund operating transfers in. <i>Total general fund sources</i> is the total of general fund revenues and operating transfers in.
4.	$\frac{\text{Operating expenditures}}{\text{Total expenditures}}$	<i>Operating expenditures</i> is the total expenditures for the general, special revenues and debt service funds. <i>Total expenditures</i> is the total expenditures for all governmental funds.
5.	$\frac{\text{Total revenues}}{\text{Total expenditures}}$	<i>Total revenues</i> is the total revenues for all governmental funds. <i>Total expenditures</i> is the total expenditures for all governmental funds.
6.	$\frac{\text{Unreserved general fund balance}}{\text{Total general fund revenues}}$	<i>Unreserved general fund balance</i> is the total of both unreserved designated and unreserved undesignated fund balance for the general fund.
7.	$\frac{\text{Total general fund cash and investments}}{\text{Total general fund liabilities}}$	(The components are self-explanatory).
8.	$\frac{\text{Total general fund liabilities}}{\text{Total general fund revenues}}$	(The components are self-explanatory).
9.	$\frac{\text{Direct long-term debt}}{\text{Population}}$	<i>Direct debt</i> is general obligation debt to be repaid from property tax revenues.
10.	$\frac{\text{Debt service}}{\text{Total revenues}}$	<i>Debt service</i> is the total expenditures in the debt service fund. <i>Total revenues</i> is the total revenues of all governmental funds.

Figura 3: il 10-point test di Brown [Fonte: *The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities, 1993*]

Tale modello è stato più volte rivisitato ed aggiornato nel corso degli anni, ed è dunque difficile capire o valutare quale tra le varie versioni sia la migliore. Maher e Nollenberger (2009)<sup>30</sup>, ad esempio, rivisitano il modello originario di Brown in quanto ritengono che alcuni degli indicatori presentati inizialmente non siano idonei a rappresentare correttamente la financial condition di un Comune. La financial condition di un Ente è qui intesa come l'abilità di un'organizzazione di mantenere il livello di servizi esistente al fine di soddisfare la domanda dei cittadini senza incorrere in distruzione di ricchezza. Maher e Nollenberger ritengono che la financial condition possa essere descritta e misurata da grandezze relative a quattro macrocategorie. Il primo ambito è relativo alla *cash solvency*, ossia la capacità generare risorse necessarie per ripagare le proprie obbligazioni di breve termine (30-60 giorni); segue la *budgetary solvency*, ovvero l'abilità di generare risorse sufficienti per coprire le spese imputate a budget senza incorrere in situazioni di deficit. Il terzo elemento caratterizzante la financial condition è riferito alla *long-run solvency*, la quale si esprime nella capacità del Comune di rispondere in modo adeguato alle spese di lungo termine. L'ultima categoria è la *service-level solvency*, ovvero la capacità di erogare il livello di qualità di servizi necessario per soddisfare le richieste dei cittadini. I dieci indicatori introdotti da Maher e Nollenberger vengono proposti

<sup>30</sup> Maher Craig, Nollenberger Karl, 2009. *Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test"*. Government Finance Review, pag. 61-66.

in quanto ritenuti validi per poter misurare i primi tre elementi caratterizzanti la financial condition di un Comune, e sono:

1. Total Revenues per Capita
2.  $\frac{\text{Intergovernmental Revenues}}{\text{Total Revenues Percentage}}$
3.  $\frac{\text{Property Tax or Own Source Tax Revenues}}{\text{Total Revenues Percentage}}$
4. Total Expenditures per Capita
5.  $\frac{\text{Operating Surplus or Deficit}}{\text{Operating Revenues Percentage}}$
6.  $\frac{\text{General Fund Balance}}{\text{General Fund Revenues Percentage}}$
7. Enterprise Funds Working Capital Coverage Percentage
8.  $\frac{\text{Long-Term Debt}}{\text{Assessed Value Percentage}}$
9.  $\frac{\text{Debt Service}}{\text{Operating Revenues Percentage}}$
10.  $\frac{\text{Funded Ratio of Postemployment Benefit Assets}}{\text{Liabilities Percentage}}$

Senza soffermarsi sui singoli indicatori, in questa analisi risulta interessante evidenziare come gli indicatori qui sopra proposti si concentrino, molto più rispetto agli originali, su costi e ricavi derivanti dalla gestione “operativa”. Il modello di Brown appare infatti un po' troppo datato, in quanto, focalizzandosi prettamente su trasferimenti intra-governativi, non tiene in considerazione le variazioni di carattere politico e finanziario avvenute nell'ultimo ventennio, in seguito al proliferarsi di disposizioni normative volte al consolidamento del federalismo fiscale ed alla creazione di un sistema decentralizzato. Negli ultimi anni, tanto negli Stati Uniti che in Europa, si è infatti ridotto di molto il livello di sussidi erogati da parte del Governo centrale; tale andamento ha spinto i singoli Comuni a concentrare i propri sforzi nel miglioramento di tutte quelle attività in grado di aumentare i ricavi operativi, al fine di rendere meno intensa la dipendenza dai sussidi.

Anche Kloha et al. (2005) ritengono che l'originario modello di Brown abbia diversi difetti, e che vada dunque modificato. Innanzitutto esso non considera caratteristiche di tipo socio-economico, come le caratteristiche della popolazione o il trend del livello di tassazione, e perciò, affidandosi esclusivamente ai dati del bilancio, appare ostacolato a rappresentare in modo corretto la reale situazione finanziaria di un'organizzazione. Gli autori, inoltre, criticano il fatto che l'originario modello abbia una visione relativa, e non assoluta, ossia che vada a premiare i singoli Comuni esclusivamente in base al risultato degli altri, e non in relazione al valore assoluto raggiunto. Potrebbe dunque capitare, per assurdo, che un Comune che presenta

un buon livello in tutti i dieci indicatori, in termini assoluti, si posizioni nell'ultimo quartile solo perché, qualcuno, deve pur farlo. Il modello che loro presentano, seppur soggiacendo alla stessa logica, opera in maniera profondamente differente; vengono create dieci variabili in grado di misurare direttamente la performance finanziaria di un Ente, a cui viene assegnato un livello standard al fine di distinguere un punteggio “buono” da uno scadente (c.d. “modello assoluto”). Se il Comune realizza un punteggio considerato buono per quella variabile, allora riceve zero punti, mentre se la sua performance risulta insufficiente riceve un punto. Come è facile capire, più alto è il punteggio e peggiore è la performance misurata. Gli autori propongono la seguente classificazione rispetto alla situazione finanziaria di un Comune:

- Healthy (0-4 punti);
- Watching (5 punti);
- Warning (6-7 punti);
- Emergency (8-10 punti).

L'indice presentato in questo elaborato è formato dai seguenti indicatori:

	Indicator	Description	Standard used
Indicator 1	Population growth	Two-year growth	If < 0, then 1
Indicator 2	Real taxable value growth	Two-year growth	If < 0, then 1
Indicator 3	Large real taxable value decrease	Looks for large drop over a two-year period	If < -.04, then 1
Indicator 4	General fund expenditures as a percentage of taxable value	Current general fund expenses divided by current taxable value	Townships: If> .01, then 1 Cities: If> .05, then 1
Indicator 5	General fund operating deficit	Current general expenditures subtracted from current general fund revenues, divided by general fund revenues	If < -.01, then 1
Indicator 6	Prior general fund operating deficits	Checks indicator 5 for two previous years	A unit is assigned a point for each year that an operating deficit is found. Score may range from 0 to 2
Indicator 7	Size of general fund balance	General fund balance as a percentage of general fund revenues	If < .13, then 1
Indicator 8	Fund deficits in current or previous year	Current or previous year deficit in major fund	If fund deficit is found, then unit scores a 1
Indicator 9	General long-term debt as a percentage of taxable value	Current general long-term debt divided by current taxable value	If> .06, then 1

Figura 4: i 9 indicatori del modello di Kloha et al. [Fonte: *Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress, 2005*]

L'importanza di tale modello risiede nella sua capacità di predire la situazione di stress finanziario prima che essa si verifichi; al fine di verificarne l'efficacia, e di validarne la struttura, i ricercatori utilizzano il modello da loro proposto per verificare l'andamento finanziario di 97 città del Michigan in un arco temporale dal 1991 al 2001. Gli autori affermano che “*the scale consistently identified governments in trouble before their review teams were appointed. Some were also identified that are current candidates for a fiscal distress designation.*”. I ricercatori, lavorando su un arco temporale passato, hanno infatti potuto confrontare i risultati ottenuti dal modello con le reali azioni intraprese dal Governo negli anni precedenti, ed hanno riscontrato diversi Comuni che risultavano in una situazione di stress già prima di essere realmente

identificati come tali. La città di Highland Park, ad esempio, tra il 1994 ed il 1999, ha presentato un punteggio medio superiore al 6, con un picco di 10 proprio nel 1999; tuttavia in questo anno viene (erroneamente) dismesso il team che era stato chiamato a revisionare l'andamento di questa città. L'anno seguente, la nomina di un nuovo team culmina con quello che viene definito *State takeover*. Risultati simili si sono verificati anche su altri Comuni, portando gli autori a ritenere efficace il modello proposto, seppur considerato valido per analisi storiche, e non garantendone i risultati per l'utilizzo a fini previsionali. Ad ogni modo, il modello proposto risulta essere uno dei primi tentativi volti a migliorare l'efficacia dei sistemi adottati per valutare e predire lo stress finanziario delle città americane.

I modelli fin qui proposti sono frutto di studi derivanti dagli Stati Uniti, ed è dunque necessario tenere in considerazione la differente struttura degli schemi di bilancio degli Enti pubblici rispetto a quelli europei. Come già affermato nelle pagine precedenti, in Europa ha sempre prevalso la contabilità di cassa, prevedendo solo recentemente l'adozione della contabilità per competenza. I bilanci pubblici degli Stati Uniti invece sono da moltissimi anni sottoposti ai principi riconducibili alle teorie del *fund accounting*, in quanto fondati sulla contabilizzazione, sia finanziaria che economica, di fondi, che possono essere valutati come *unrestricted*, *temporarily restricted* o *permanently restricted*, sulla base delle disposizioni del soggetto erogatore. Come possiamo notare dagli indici proposti dall'originario modello di Brown, ma anche da quello modificato di Maher e di Koha, molti degli indicatori presentano, o a numeratore o a denominatore, grandezze relative ai *Funds*, rendendo, almeno in parte, più difficoltosa la trasposizione dei modelli stessi in Europa. A mio avviso, i modelli fin qui proposti devono dunque essere presi in considerazione con attenzione; ritengo infatti che sia necessario soffermarsi più sulle logiche che hanno portato gli autori ad agire in un certo modo, ed a considerare specifici fattori, piuttosto che sui singoli indicatori proposti. E' per queste ragioni che i singoli indicatori proposti in questi modelli, ai fini di questo elaborato, verranno scarsamente considerati, mentre l'iter intrapreso dagli autori, e il loro processo di analisi, troveranno riconoscimento.

A livello europeo, risulta molto importante il contributo offerto dal paper di Zafra-Gomez et al. (2009)<sup>31</sup>. Gli autori ritengono che, alla luce delle recenti crisi finanziarie, i manager pubblici siano chiamati a "scegliere" quali servizi erogare ai cittadini, e che quindi risulti di cruciale

---

<sup>31</sup> Zafra-Gomez Jose, Lopez-Hernandez Antonio, Hernandez-Bastida Agustin, 2009. *Developing a model to measure financial condition in Local Government: evaluating service quality and minimizing the effects of the socioeconomic environment: an application to Spanish municipalities*. The American Review of public administration, Vol. 39 n.4, pag. 425-449.



importanza determinare le preferenze della popolazione in merito alla quantità e qualità dei servizi offerti. Per i manager pubblici è cioè necessario saper correttamente analizzare ed identificare le caratteristiche della domanda locale, al fine di gestire l'organizzazione in modo efficace. Gli autori ritengono che vi sia un chiaro collegamento tra la domanda locale e le caratteristiche sociali, economiche e demografiche dell'ambiente di riferimento, e che dunque, nel momento in cui si cerchi di modellizzare un sistema in grado di misurare la financial health di un Comune, si debba tenere in considerazione che alcuni fattori caratterizzanti la domanda locale potrebbero influenzare gli indicatori ottenuti. Tuttavia non tutti, in letteratura, sembrano condividere tale visione; per molti i fattori sociali e demografici dell'ambiente locale influenzano le finanze locali, ma non sono un fattore che dovrebbe essere considerato per analizzare la financial condition di un Comune, qui intesa come la capacità di garantire servizi e adempiere alle proprie obbligazioni future.

Riprendendo i quattro elementi che costituiscono la financial condition citati anche dal paper di Kloha et al. (cash solvency, budgetary solvency, long-run solvency, service-level solvency), gli autori predispongono un modello in grado di verificare se, ed in che misura, i fattori socio-economici dell'ambiente locale siano effettivamente una delle variabili caratterizzanti la financial condition di un Ente. Per fare ciò, in prima battuta, gli autori creano un sistema basato su indicatori che permette di misurare, a livello quantitativo, le quattro categorie caratterizzanti la financial condition. L'importanza del modello proposto risiede nel saper introdurre, in modo innovativo, un metodo di quantificazione della service-level solvency, fondato su indicatori volti a misurare la qualità dei servizi offerti: “*roads and highways, public parks, street lighting, and waste collection*”. Una volta valutata la qualità dei quattro servizi di ogni Comune di interesse sulla base di una valutazione in dieci percentili, gli autori ottengono una misura aggregata tramite la media aritmetica degli stessi, in modo da generare un indicatore della *overall quality* dei servizi offerti.

Si tratta di una rivisitazione del modello proposto da Brown nel 1993, e modificato da Kloha et al. nel 2005, il quale, a detta degli autori, è in grado di identificare gli elementi alla base dei pessimi risultati finanziari, ed eventualmente di informare i dirigenti che, nonostante un livello finanziariamente soddisfacente dei servizi offerti, stiano erogando servizi che a livello qualitativo risultano essere non apprezzati dalla comunità.

Gli autori applicano il modello da loro ideato al fine di analizzare il livello di solvibilità di un campione di Comuni spagnoli tra il 1996 ed il 1999<sup>32</sup>. In prima analisi, gli autori, tramite

---

<sup>32</sup> Si tratta di due campioni: il primo composto da 2883 Comuni con più di mille abitanti, il secondo composto da 475 enti locali con abitanti compresi tra mille e cinquemila abitanti.

regressione, evidenziano l'effettiva presenza di una relazione tra i fattori locali di carattere sociale, culturale e demografico che caratterizzano la domanda di servizi pubblici, come il livello di disoccupazione, il livello di migrazione e quello di turismo, e gli indicatori utilizzati per misurare la condizione finanziaria dell'Ente e la qualità dei servizi offerti. I risultati ottenuti mostrano infatti che i fattori locali di carattere sociale, culturale e demografico influenzano e caratterizzano la domanda di servizi pubblici delle varie comunità, impattando maggiormente sul grado di solvibilità degli stessi rispetto che sul livello di qualità. Il complesso studio statistico dei dati porta gli autori a ritenere, inoltre, che le variabili ambientali che più influenzano gli indicatori di salute finanziaria siano: il livello economico della Regione, il reddito disponibile, il livello di disoccupazione, il livello di turismo, il tasso di migrazione, ed il numero di abitazioni per cittadino. Questi risultati confermano l'ipotesi che gli indicatori della situazione finanziaria di un Comune siano influenzati da fattori socio-economici, e che dunque essi vadano considerati in questa analisi.

L'analisi dei risultati ottenuti nel contesto spagnolo ha inoltre portato gli autori a ritenere che vi sia un certo grado di relazione tra la condizione finanziaria dell'Ente e la qualità dei servizi offerti, seppur non così elevato: *“the provision of services of higher quality causes local authorities to worsen their position with respect to cash solvency, flexibility, and long-run solvency”*. Gli autori infatti, valutando i risultati ottenuti dal modello di regressione applicato ai Comuni spagnoli, hanno notato che quelli posizionati a livello geografico in aree “turistiche” presentano i migliori livelli di cash solvency, ma, allo stesso tempo, ottengono i peggiori risultati in termini di qualità dei servizi. Il livello di qualità dei servizi è invece più alto nelle Città di grande dimensione, le quali tuttavia presentano un peggior livello di cash solvency e di indebitamento. Il principale punto interrogativo di questa analisi è dovuto all'effettiva possibilità di riuscire a replicare il modello teorizzato anche in altri Paesi, caratterizzati da fattori ambientali, culturali, sociali ed economici profondamente differenti. Ciononostante, il paper appare di grande importanza, ed è oggi uno dei documenti più utilizzati e citati tra i ricercatori.

Un'analisi simile viene svolta anche da Cabaleiro et al. nel 2012; in questo paper gli autori delineano un indice che possa esprimere in modo aggregato la financial health di un Comune, seguendo il framework concettuale del Canadian Institute of Chartered Accountants<sup>33</sup>. Qui si ritiene che la financial health di un Ente si fondi sulle dimensioni di *sustainability, flexibility* e *vulnerability*. Per sostenibilità si intende il livello per il quale si è in grado di mantenere i

---

<sup>33</sup> Canadian Institute of Chartered Accountants. (2009). Public sector statements of recommended practice (SORP) 4. Indicators of financial condition. Toronto, Ontario, Canada: CICA.

programmi correnti ed il fabbisogno di liquidità, senza dover ricorrere ad un maggior livello di indebitamento. Il concetto di flessibilità si riferisce alla capacità di un Ente di incrementare le proprie risorse finanziarie (più entrate da ricavi o più finanziamenti) per rispondere ai budget di spesa previsti, mentre per vulnerabilità si intende quanto un Comune sia dipendente da risorse che non siano sotto il suo controllo o influenza.

In prima battuta vengono dunque selezionati una serie di ratios in grado di misurare le tre componenti sopra descritte, e dunque, nel complesso, la financial health di un Comune; tali dati vengono poi semplificati tramite analisi delle componenti principali (“trasformata di Karhunen-Loève”), al fine di ridurre il numero di variabili descrittive che includono la maggior parte della varianza spiegata. Una volta identificate le componenti maggiormente esplicative, è possibile calcolare un indicatore aggregato in grado di misurare la situazione finanziaria dei Comuni in assoluto migliori o peggiori (100 Comuni peggiori, 100 Comuni nella media e 100 migliori), i quali verranno utilizzati come benchmark durante l’applicazione dell’analisi discriminante lineare.

Nella ricerca di Cabaleiro et al. il modello da loro delineato viene applicato a 5165 Comuni spagnoli, al fine di verificare come la performance dell’indice proposto si relazioni a variabili socio-economiche, soprattutto ricercando che tipo di relazioni intercorrano tra la situazione finanziaria di un Comune e la sua dimensione e localizzazione geografica. Così come altri autori, tra cui il sopracitato studio di Zafra-Gomez et al., anche Cabaleiro ed i suoi colleghi riscontrano che tanto la dimensione quanto la posizione geografica di un Ente influenzano i valori dell’indice delineato per misurarne la financial health. In questo caso, la performance migliore sembra appartenere ai Comuni di dimensione minore, confermando quanto riscontrato anche da Ladd e Yinger nel 1989<sup>34</sup>, i quali sostenevano che il deterioramento finanziario dei Comuni fosse più accentuato nelle Città di grande dimensione.

Nel 2012, Garcia Sanchez et al.<sup>35</sup> cercano di combinare i modelli sopra presentati al fine di creare un nuovo strumento in grado di determinare la situazione finanziaria di un Ente Locale. I ricercatori decidono cioè di analizzare le caratteristiche dei modelli proposti negli anni precedenti, al fine di creare un modello complessivo in grado di predire le situazioni di crisi finanziaria. I risultati ottenuti tramite un’analisi di regressione mostrano che, rispetto ai modelli relativi di Brown (1993) e Zafra-Gomez et al. (2009), il modello assoluto di Kloha et al. (2005),

---

<sup>34</sup> Ladd Helen, Yinger John, 1989. *America’s ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy*. Johns Hopkins University Press.

<sup>35</sup> Garcia-Sanchez Isabel, Cuadrado-Ballesteros Beatriz, Frias-Aceituno Jose, 2012. *A new predictor of local financial distress*. International Journal of public administration, pag. 739-748.

risulta essere più valido. Gli autori applicano il modello di Kloha, così come originariamente idealizzato, ed alcuni degli indicatori più importanti del modello di Zafra-Gomez, ad un campione di 153 Comuni spagnoli per un arco temporale che va dal 1988 al 2008. Seguendo le soglie dei modelli originari, un Comune che ottiene meno di 3.5 punti con il metodo di Zafra-Gomez, o 5 punti con il metodo di Kloha, viene considerato in salute. Un Ente viene classificato come in stato di *warning* se riceve un punteggio tra 3.6 e 5 punti nel modello relativo, e 6 o 7 punti in quello assoluto, mentre se ottiene rispettivamente un punteggio tra 5.1 e 7, o tra 8 e 10, esso viene considerato in stato di emergenza. Le analisi di tipo statistico poste in essere dagli autori mostrano come il livello di coincidenza dei due modelli non possa essere considerato statisticamente significativo<sup>36</sup>, e che dunque un Comune potrebbe o meno essere considerato come a rischio semplicemente a seconda del modello utilizzato. Nonostante le analisi sulle correlazioni tra i due modelli mostrino che il modello assoluto spieghi meglio la classificazione dei Comuni in una situazione di crisi finanziaria, gli autori decidono di presentare il proprio modello, modificando quello di Kloha ed aggiungendo alcune variabili di indipendenza proposte da Zafra-Gomez. Il 10-point model da loro proposto, così impropriamente chiamato, visto che presenta otto indicatori, è di seguito riportato:

PI1. Population two-year growth (if < 0, then 1 point)	
PI2. Real taxable value two-year growth (if < 0, then 1 point)	
PI3. Current budgetary payables divided by current budgetary receivables except current grants (if < 0.01, then 2 point)	
PI4. Budgetary payables divided by budgetary receivables except grants (if > 0.019, then 1 point)	
PI5. Prior general fund operating deficit (if deficit is found, then 0 to 2 points)	
PI6. Size of general fund balance (if < 0.13, then 1 point)	
PI7. Fund deficits in current or previous year (if deficit is found, then 1 point)	
PI8. General long-term debt as a percentage of taxable value (if > 0.06, then 1 point)	
The sum of the total points obtained in the eight indicators determines the financial conditions of local governments and favors the following classification:	
<i>Excellent</i> (0–2 points)	<b>HEALTHY</b> Without financial problems
<i>Good</i> (3–4 points)	
<i>Watching</i> (5 points)	
<i>Warning</i> (6–7 points)	<b>“At risk”</b>
<i>Emergency</i> (8–10 points)	

Figura 5: il 10-point model di Garcia-Sanchez et al. [Fonte: A new predictor of local financial distress, 2012.]

<sup>36</sup> Test parametrico di Wilcoxon con significatività di Z minore di 0.05.

Come abbiamo potuto notare, i modelli sviluppati per cercare di predire una situazione di stress finanziario sono molto diversi, seppur essenzialmente fondati sull'analisi dei dati *cash-based*. Risulta essere innovativa la ricerca di Sandra Cohen, Michael Doumpos, Evi Neophytou, e Constantin Zopounidis nel 2011, i quali delineano alcuni indicatori di misurazione della performance finanziaria di un Comune sulla base di dati di tipo accrual pubblicati da 360 Comuni della Grecia. Nonostante nel *private sector* siano stati adottati numerosi modelli "di competenza" per predire una possibile situazione di stress finanziario, ciò non si può dire per il settore no-profit. Come abbiamo più volte ribadito, la maggior parte dei Paesi europei ha da sempre adottato una contabilità di cassa, impedendo a manager e ricercatori di calcolare indicatori di redditività, tipici del settore privato (ROI, ROS ROE, ROCE etc.), così rallentando e limitando le analisi sulla performance delle organizzazioni pubbliche. In seconda battuta, gli autori ricordano che nella maggior parte dei Paesi europei i Comuni non possono dichiarare bancarotta, e che dunque, ad oggi, i dati storici su cui basarsi, per identificare possibili caratteristiche che distinguono gli Enti sani da quelli in difficoltà, sono scarsi.

Gli autori ritengono, inoltre, che l'applicazione, anche nel settore pubblico, di modelli importati dal settore privato non sia propriamente coerente, in quanto sia l'interpretazione dai dati ottenuti, che i valori desiderabili a cui aspirare, appaiono essere profondamente differenti. Le organizzazioni del settore pubblico presentano infatti caratteristiche intrinseche completamente differenti rispetto a quelle del settore privato, dovendo esse espletare le proprie attività al fine di raggiungere il maggior livello di benessere sociale possibile. Nel settore pubblico vengono spesso messe da parte considerazioni in termini di profittabilità, in quanto i migliori risultati in termini finanziari possono divergere da ciò che risulta socialmente desiderabile. Gli incrementi del livello di profittabilità sono addirittura spesso evitati nel settore pubblico, in quanto potrebbero essere recepiti in modo negativo dagli stakeholders, ad esempio, trasmettendo l'idea che il livello di imposizione fiscale sia troppo elevato. Questo concetto è di estrema importanza, soprattutto perché si lega al possibile sfruttamento di politiche di bilancio volte ad ottenere fittiziamente risultati economico-finanziari considerati adeguati. Il tema del cosiddetto *earning management* riferito agli Enti Locali è di grande interesse, e merita uno specifico approfondimento nelle pagine che seguono.

L'obiettivo della ricerca di Cohen et al. è quello di riuscire a porre in essere una valutazione della performance dei Comuni, al fine di poter predire una possibile situazione di stress finanziario, nonché classificare gli Enti in relazione al loro *financial status*. Il modello da loro proposto è sviluppato attraverso la valutazione di numerose simulazioni, volte all'ottenimento di risultati che possano tenere in considerazione differenti fattori. Il secondo step dell'analisi è

caratterizzato dall'aggregazione dei dati ottenuti al fine di creare un sistema complessivo che possa essere utilizzato per valutare qualsiasi Comune in un qualsiasi momento. In relazione alla descrizione dettagliata del modello aggregato sviluppato dai ricercatori si rimanda direttamente al paper originale, in quanto, ai fini di questo elaborato, ritengo sia sufficiente soffermarsi sugli indicatori utilizzati dagli autori per analizzare la performance finanziaria del campione di Comuni scelto.

In questa ricerca vengono utilizzati sei indicatori basati sui risultati ottenuti dalla letteratura prevalente, in grado di tener conto anche delle caratteristiche della Grecia:

- $\frac{\text{total liabilities}}{\text{total assets}}$ : indica quanto un Comune basi la propria attività su finanziamenti di terzi parti;
- $\frac{\text{own revenues}}{\text{total liabilities}}$ : indica quanto un Comune sia in grado di sostenere i propri debiti (sia di finanziamento che di funzionamento) mediante i ricavi propri (escludendo, ad esempio, i sussidi);
- $\frac{\text{short term liabilities}}{\text{own revenues}}$ : viene utilizzato come indicatore di liquidità, al fine di mostrare quante volte i ricavi propri generati sono in grado di coprire i debiti correnti;
- $\frac{\text{operating expenses}}{\text{own revenues}}$ : indica in modo indiretto il livello di dipendenza del Comune da sussidi da parte del Governo centrale (più è alto e più c'è bisogno di un intervento esterno);
- $\frac{\text{subsides}}{\text{population}}$ : indica il livello di sussidi per cittadino che ogni Comune riceve. Secondo la normativa vigente in Grecia, i sussidi vengono erogati tenendo in considerazione aspetti sociali, culturali ed economici, tra cui: dimensione della popolazione, accessibilità e viabilità, livello di autonomia fiscale, livelli di disoccupazione e condizioni climatiche;
- $\frac{\text{own revenues}}{\text{population}}$ : indica il livello di ricavi propri generati per singolo cittadino, ed è dunque segnale del livello di autonomia finanziaria del singolo Comune. L'indicatore è influenzato dalle caratteristiche socio-politiche della singola organizzazione, in quanto, ad esempio, un Ente posizionato in una zona turistica è in grado di generare ricavi propri maggiori rispetto a quelli posizionati in zone rurali.

E' importante segnalare come nessuno degli indicatori proposti dagli autori sia associato direttamente al concetto di profittabilità, rendendo evidente lo *shift* posto in essere rispetto agli indici solitamente utilizzati nel settore privato. Gli autori ritengono infatti che utilizzare grandezze relative ai risultati economici generati (EBITDA, EBIT, Net Profit Margin etc.) per valutare la performance finanziaria di un Comune possa risultare fuorviante; all'epoca i risultati economici degli Enti Locali dipendevano ancora fortemente dai sussidi erogati a livello

centrale, e dunque rendevano spesso gli indicatori tradizionali di profittabilità incapaci di poter esprimere in modo veritiero la reale capacità di un Ente di essere profittevole. A detta degli autori risulta dunque molto più sensato soffermarsi sulla capacità di copertura delle spese operative, il cui controllo appare cruciale per poter salvaguardare la struttura finanziaria dei Comuni greci.

Il principale limite rispetto all'utilizzo di questi indicatori, così come ammesso dagli stessi autori, è connesso al grado di veridicità dei dati di bilancio da cui estrapolare i dati economico-finanziari. Basare l'intero modello su informazioni reperite esclusivamente dai dati di bilancio, e dunque non considerare in modo esplicito variabili socio-culturali esogene come la qualità dei servizi, la dimensione e l'area geografica, appare a mio avviso limitante. Da un lato, come dimostrato da alcune delle ricerche sopra analizzate, risulta evidente che, nel settore pubblico, vi sia un forte legame tra la performance finanziaria dei Comuni europei e fattori sociali, demografici, e culturali che non possono essere recepiti dai dati di bilancio. Inoltre, come prima accennato, i dati e le informazioni economico-finanziarie reperite dai bilanci delle organizzazioni pubbliche sono fortemente soggette ad essere, almeno in parte, volutamente alterate, rischiando di rendere dubbi i risultati ottenuti da questo tipo di analisi empiriche.

In letteratura non sono molte le ricerche che si concentrino sugli Enti Locali italiani; ciò che ne risulta è che, ad oggi, il tema della valutazione della performance finanziaria di un Comune italiano sia ancora poco esplorato, lasciando spazio a numerose possibilità di analisi. Delle scarse ricerche svolte negli ultimi anni, interessante risulta a mio avviso quella sviluppata da Cohen, Costanzo e Manes-Rossi nel 2017<sup>37</sup>, le quali si concentrano sull'analizzare quali possano essere i primi segnali di una situazione di stress finanziario, nonché proporre una serie di indicatori che i revisori degli Enti dovrebbero adottare per prevenire queste situazioni. Ricollegandoci a quanto poc'anzi detto in merito alla correttezza dei dati di bilancio, sia in Europa che in Italia è stato introdotto il ruolo dell'*Auditor* anche nelle organizzazioni pubbliche. Al fine di garantire che l'attività amministrativa sia svolta in conformità agli obiettivi prefissati dalla Legge, e per tutelare gli interessi della comunità, la Legge italiana (Legge 142/1990) ha infatti previsto la revisione economico-finanziaria delle PA, per far fronte alle crescenti necessità di controllare in modo complessivo la gestione delle organizzazioni. Ad oggi la funzione del revisore dell'Ente viene normata dagli articoli 234-241 del TUEL, nei quali è previsto che sia istituito un Collegio composto da tre<sup>38</sup> membri, per un periodo di durata

---

<sup>37</sup> Cohen Sandra, Costanzo Antonella, Manes-Rossi Francesca, 2017. *Auditors and early signals of financial distress in local governments*. Managerial Auditing Journal, Vol.32 n.3, pag.234-250.

<sup>38</sup> In caso di Comune con numero di abitanti inferiore a 15.000 l'organo può tuttavia essere monocratico.

massimo della carica pari a tre esercizi. L'auditor è essenzialmente chiamato a vigilare sulla regolarità contabile della gestione, ed è inoltre tenuto ad emettere pareri in materia di bilancio e contabilità, programmazione economico-finanziaria e nei casi di situazione di squilibrio finanziario. Secondo il TUEL, sono da considerare in situazione di deficit strutturale gli Enti Locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella - da allegare al Rendiconto della gestione - contenente parametri obiettivi, dei quali almeno la metà siano di valore deficitario. Quando metà di questi indicatori sono deficitari scatta cioè una situazione di preallarme che prevede la nomina della Commissione per la stabilità finanziaria, chiamata a controllare l'operato dell'organizzazione, ed eventualmente legittimata ad imporre misure stringenti in relazione ad alcuni tipi di spesa ed ai provvedimenti relativi al personale<sup>39</sup>. L'art.243-bis del TUEL prevede che questi Comuni abbiano la possibilità, tramite delibera consiliare, di riequilibrare la situazione finanziaria dell'Ente, attivando una procedura di riequilibrio pluriennale di durata variabile da quattro a vent'anni.

Nelle situazioni più gravi, o nel caso non si riesca a placare la situazione di deficit, il Comune viene dichiarato in condizione di dissesto, in quanto, ai sensi dell'art.244, esso "*non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili*". La dichiarazione dello stato di dissesto provoca importanti conseguenze sul piano operativo; innanzitutto vengono disposte misure cautelari e restrittive, quali l'impossibilità di assumere nuovi finanziamenti o l'impossibilità di maturare interessi su debiti insoluti, ed inoltre viene potenziato il ruolo della Corte dei Conti, legittimata a riconoscere e punire gli amministratori responsabili. E' il Consiglio dell'Ente ad avere l'obbligo di dichiarare la situazione di dissesto finanziario, mentre al Collegio di revisione è richiesto di analizzarne le cause che lo hanno provocato. La dichiarazione di dissesto crea inoltre una separazione delle funzioni relative alla procedura di risanamento: da un lato il Governo nomina l'Organo Straordinario di Liquidazione, chiamato a sviluppare un piano che permetta di ripagare i debiti dovuti, mentre dall'altro gli Organi istituzionali dell'Ente sono tenuti a porre in essere tutte le azioni necessarie al fine di assicurare la stabilità dell'equilibrio finanziario del Comune.

---

<sup>39</sup> Tra questi, si ricorda, ad esempio, che il costo per servizi a domanda individuale deve essere coperto mediante i proventi derivanti dai medesimi, per una quota non inferiore al 36%, e che il costo per il servizio idrico deve trovare copertura almeno per quota pari all'80%.



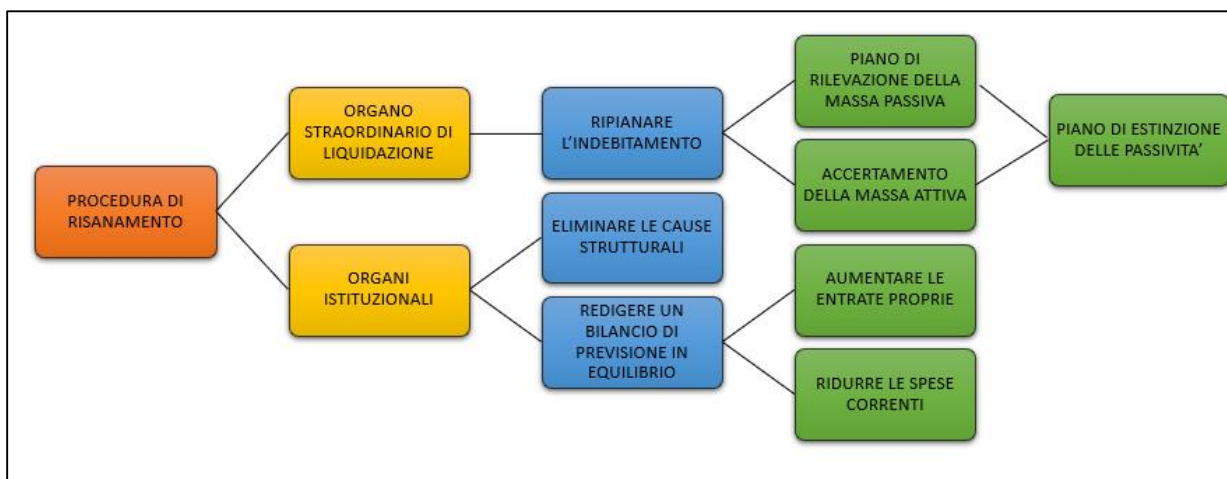


Figura 6: I principali step della procedura di risanamento degli Enti Locali italiani. [Fonte: elaborazione personale]

Secondo quanto affermato da Cohen, Costanzo e Manes-Rossi nel paper sopracitato, nel 2003 è stato introdotto un importante cambiamento in merito al regime riguardante il trattamento degli oneri finanziari inerenti al ripagamento dei debiti dei Comuni in situazione di dissesto. Prima del 2003, gli oneri erano infatti a carico del Governo, mentre, con la nuova Legge, viene traslato l'obbligo direttamente agli Enti, chiamati a ripagare interamente tutti i costi relativi ai debiti finanziari assunti. Questa riforma, secondo gli autori, ha creato un effetto contrapposto; rendendo i Comuni più responsabili dal punto di vista finanziario, la riforma ha generato una riduzione del numero di Comuni che dichiarano una situazione di dissesto. A fronte di ciò, tuttavia, tra le figure apicali delle organizzazioni è maturata una crescente tendenza ad avere comportamenti opportunistici, al fine di nascondere le difficoltà finanziarie dei propri Comuni, la quale ha portato moltissimi Enti a pubblicare dati non corretti. Anche per far fronte a questi problemi, il Ministero degli Interni pubblica, con cadenza triennale, una serie di indicatori finanziari da rispettare, sviluppati per valutare la situazione finanziaria di un Comune, ed eventualmente per identificarne le possibili difficoltà. Ciononostante, le autrici ritengono che basare le proprie analisi su questi indicatori sia poco sensato, motivo per cui il modello da loro proposto presenta indicatori che non ricadono tra quelli utilizzati dal Ministero. Secondo le ricercatrici infatti, i Comuni sono a conoscenza dei parametri sui cui vengono valutati, e sanno dunque che devono cercare di realizzare risultati in linea con i benchmark richiesti (o almeno con più del 50% di essi), potendo sia tentare di manomettere i dati riportati che, in generale, concentrarsi solo sugli aspetti della gestione che vengono valutati.

Gli indicatori proposti dalle ricercatrici sono riportati nella tabella seguente; la colonna *expected sign* indica il grado di relazione con il rischio di default predetto dal modello estimativo. In questa analisi viene infatti utilizzata la regressione logistica applicando la formula generale:

$y = g(Xi, ui, \beta)$ , dove  $X$  è il vettore degli indicatori finanziari qui riportati, considerati come variabili esplicative per il singolo Comune  $i$ ,  $\beta$  è il vettore dei parametri da stimare ed  $u$  è indipendente, identicamente e logisticamente distribuito. La variabile risultato  $y$  assume valore 1 se in situazione di stress finanziario, 0 negli altri casi.

Indicator	Calculation	Expected sign	Explanation
RPER	Personnel expenses/Current revenues	+	The higher the proportion of personnel expenses to revenues, the lower the available resources of the LG to devote to other operating expenses. Thus, this would contribute to financial strain, as salary expenses are rather inflexible
SAT	Interest expenses/Current revenues	+	Interest-bearing debt is a typical source of insolvency. The larger the proportion of revenues that has to be devoted to the coverage of interest obligation, the higher the risk of bankruptcy
CR_FL	Current revenues/Financial liabilities	-	When an LG is not heavily indebted compared to its yearly generation of revenues, it is less likely to get bankrupt. The amount of financial debts should be proportionated to the ability to obtain revenues from current operation
STL_CR	Short-term liabilities/Current revenues	+	The higher the size of the outstanding liabilities compared to the yearly generated revenues, the higher the bankruptcy risk. This is a turnover ratio that refers to how many times short-term liabilities are sufficient to cover LGs' own revenues. Short-term liabilities correspond to short-term bank loans as well as short-term debts to suppliers, contractors and other accounts payable
OP_CR	Operating expenses/Current revenues	+	When yearly revenues are not able to cover yearly operating expenses, this is a signal of a non-balanced budget that ends up in an operating deficit. The higher the value of this ratio, the more reliant is a municipality on subsidies to have a sound financial condition
SUB_P	Subsidies per citizen	+	The larger the value of subsidies per citizen, the more dependent an LG is on the central government; thus, it is more vulnerable with respect to central government policy changes. It is indicative of LG's financial autonomy and easiness to overcome financing problems when the central government faces difficulties in providing subsidies

Figura 7: gli indicatori del modello di Cohen et al. (Fonte: *Auditors and early signals of financial distress in local governments, 2017*)

Le ricercatrici utilizzano come campione i dati raccolti da 97 Comuni italiani, 44 dei quali in situazione di dissesto, per un arco temporale tra il 2003 ed il 2012. I risultati ottenuti mostrano come le variabili RPER (costi per il personale/ricavi correnti) e SUB\_P (sussidi pro capite) appaiano statisticamente significativi nell'influenzare la probabilità di dissesto finanziario ad un livello di significatività del 5%, la variabile STL\_CR (debiti di breve termine/ricavi correnti) sia significativa ad un livello dell'1%, mentre tutte le altre variabili non siano statisticamente significative. Le autrici concludono che la percentuale di costi del personale sui ricavi, il turnover dei debiti di breve termine sui ricavi correnti, e l'affidamento a sussidi esterni siano i tre fattori discriminanti i Comuni in situazione di dissesto da quelli finanziariamente sani.

Di grande utilità risulta, a mio avviso, anche la ricerca di Farneti et al. (2010)<sup>40</sup>, nella quale gli autori studiano l'andamento delle amministrazioni comunali italiane in relazione al concetto di "sana" gestione finanziaria, negli anni tra il 2000 ed il 2007. Secondo i ricercatori "*la sana gestione finanziaria rappresenta la condicio sine qua non di operatività degli enti locali. Condizione che diventa sinonimo di sostenibilità (finanziaria) delle stesse amministrazioni locali, in mancanza della quale si perviene al cosiddetto dissesto finanziario*". A detta dei ricercatori, negli ultimi anni sembrano essere diventati sempre più evidenti i segnali di difficoltà in cui versa la finanza locale, e, nel complesso, la situazione finanziaria degli Enti Locali italiani appare in fase peggiorativa. In questa analisi, i ricercatori si pongono quindi l'obiettivo di verificare se tali difficoltà finanziarie siano collegate alle riforme NPFM introdotte. Per fare ciò, gli autori identificano quattro indici in grado di misurare la condizione finanziaria di un Ente. Il primo indicatore è rappresentato dal *Current Balance*, definito come il rapporto tra ricavi correnti (imposte del Comune) e spese correnti (personale, costi per servizi etc.); tale indicatore, a detta degli autori, presenta una relazione positiva con il grado di financial health, nel senso che più è alto l'indicatore, e migliore è la situazione finanziaria. Il secondo indice consigliato è il *Past Own Sources Payables*, calcolato come il rapporto tra crediti contabilizzati da più di 12 mesi (residui attivi) e ricavi annui direttamente realizzati dal Comune. Ciò che esprime tale misura è piuttosto chiaro: maggiore è il livello del rapporto e peggiore è la capacità dell'Ente di incassare i ricavi generati, e dunque maggiore è la possibilità di avere uno sbilanciamento finanziario. Il terzo indice è relativo al *Treasury Overdraft*, il quale è considerato come *l'extrema ratio* prima di dover dichiarare lo stato di dissesto. Esso viene infatti misurato dal rapporto tra gli scoperti di conto corrente e i ricavi correnti, e dovrebbe solitamente assumere valore pari a zero; ciò che ne deriva è che più il valore è alto e peggiore è la condizione finanziaria del Comune. L'ultimo indice, definito *Debt Pay Off Time*, ha una visione di medio-lungo periodo, e viene calcolato tramite il rapporto tra i debiti complessivi di lungo periodo al termine di un esercizio e la quota capitale ripagata sui finanziamenti durante il medesimo anno. Tale misura segnala la rigidità finanziaria dell'organizzazione, e dunque il grado di libertà monetaria che essa avrà nell'esercizio successivo. Tale ricerca ha essenzialmente tre obiettivi: analizzare la distribuzione in termini di performance degli Enti Locali, identificare le organizzazioni peggiori, ed esaminarne le caratteristiche. Per fare ciò, i ricercatori analizzano la performance di 8.100 Comuni italiani tra il 2000 ed il 2007, calcolando

---

<sup>40</sup>Farneti Giuseppe, Padovani Emanuele, Orelli Rebecca, 2010. *La sana gestione finanziaria delle amministrazioni comunali: quali sviluppi a distanza di dieci anni dall'emanazione del Testo Unico Enti Locali*. IV Workshop Nazionale Azienda Pubblica, Università degli studi di Roma.

per ogni Comune la varianza dei singoli indici sopra presentati, utilizzando come valore base di riferimento l'anno 2000 (con valore fissato pari a 100). Gli autori si concentrano principalmente sui primi tre indicatori, ed affermano che solamente il 9% dei Comuni italiani ha presentato un livello soddisfacente per tutti e tre gli indici; oltre il 91% degli Enti ha registrato infatti, in almeno un indicatore, una diminuzione del valore rispetto all'anno benchmark. Gli autori decidono poi di suddividere i Comuni in relazione alla loro localizzazione geografica (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole) ed al numero di abitanti (0-5.000; 5.000-15.000; 15.000-30.000; 30.000-50.000; 50.000-100.000; 100.000+), al fine di analizzare la distribuzione della differenza delle mediane dei singoli indicatori nell'arco di tempo considerato. Nonostante i trend riscontrati non siano omogenei, si distinguono chiaramente le caratteristiche dei Comuni che hanno avuto una migliore performance relativa all'indice di *Past Own Sources Payables*: nel Nord si nota un tendenziale miglioramento, mentre il Centro, il Sud e le Isole hanno registrato peggioramenti repentini. Tentando di identificare i Comuni peggiori, ovvero quelli con tutti e quattro gli indicatori insufficienti (330 Comuni), il 40% risulta essere localizzato nel Sud-Italia, ed oltre il 20% nel Centro, mentre, in termini di dimensioni, essi rientrano nel 62.1% dei casi nel range tra 0-5.000 abitanti, e nel 23% dei casi nel range 5.000-15.000. Gli autori concludono il proprio elaborato affermando che lo studio da loro svolto dimostra chiaramente che le riforme NPFM introdotte in Italia negli anni Duemila non hanno avuto un impatto positivo sulla condizione finanziaria dei Comuni dello Stivale.

Un secondo concetto che il settore pubblico ha appreso da quello privato è senza dubbio meno nobile rispetto al saper correttamente misurare la condizione finanziaria di un'organizzazione. Mi riferisco a quello che viene definito *earning management*, ovvero alla tendenza, da parte delle figure apicali di una società, a gestire i risultati aziendali, conducendoli nella direzione che, di volta in volta, appaia più opportuna. L'introduzione della contabilità per competenza anche per le amministrazioni pubbliche ha infatti generato un importante aumento del livello di discrezionalità dei dirigenti, portandoli spesso a metter mano alle poste contabili al fine di raggiungere risultati ritenuti adeguati. Gli schemi del bilancio utilizzati dalle società private sono, da sempre, fortemente influenzati dalla discrezionalità delle figure incaricate a redigere i documenti stessi; basti pensare ai differenti criteri di classificazione delle poste contabili o a quelli di valutazione delle operazioni realizzate. A mio avviso, la dimensione finanziaria e quella patrimoniale, rappresentante rispettivamente nel Rendiconto Finanziario e nello Stato Patrimoniale, risultano essere più "concrete" rispetto a quella economica. La dimensione patrimoniale si fonda cioè su attività e passività "reali", ovvero spesso tangibili e fisicamente

misurabili. Mi riferisco, ad esempio, alle immobilizzazioni materiali, al diritto di ricevere un pagamento o all'obbligo di dovere delle somme. Le grandezze economiche di costo e ricavo invece, così come il risultato di esercizio, sono elementi astratti, derivati da quelli patrimoniali. La discrezionalità di tali poste risiede essenzialmente in due motivi; in primis, nel dover formalmente suddividere l'attività dell'organizzazione in periodi temporali (solitamente sei o dodici mesi), al fine di individuare le competenze delle poste economiche relative al singolo esercizio, permettendo così di calcolare il risultato economico generato durante l'arco di tempo considerato con cui remunerare l'apporto di risorse iniziale dei soci. Questo porta, ad esempio, a dover iscrivere ratei e risconti, al fine di rappresentare correttamente la competenza di ricavi e costi, o utilizzare poste come "fatture da emettere" e "fatture da ricevere" per rappresentare ricavi e costi di competenza ma non ancora fatturati. La discrezionalità dei manager in sede di redazione del bilancio è inoltre fortemente influenzata dal grado di interazione tra la specifica posta contabile della società e le scritture di altre entità con cui ci si interfaccia. In questo senso risulta molto più complicato maneggiare poste finanziarie che rappresentano operazioni che hanno dato, o daranno, luogo ad uno scambio di flussi con altre organizzazioni. Un credito iscritto in un bilancio deve contrapporsi ad un debito iscritto nel bilancio di un'altra società, e viceversa. Quando invece la valutazione delle poste non influisce sul bilancio di altre entità, ecco che si amplificano gli spazi di manovra per i manager, i quali possono, ad esempio, alterare il valore delle rimanenze da valutare, o rimodulare le valutazioni in termini di ammortamenti, accantonamenti e svalutazioni.

In quest'ottica appare dunque, a mio avviso, molto più semplice intervenire sulle poste economiche che su quelle patrimoniali o finanziarie, al fine di mettere mano ai risultati ottenuti ed aggiustare, fittiziamente, i valori e le informazioni trasmesse. Tuttavia bisogna ricordare che l'uso della discrezionalità da parte dei dirigenti non solo è ammesso, ma è anzi essenziale per poter rappresentare in modo veritiero e corretto l'attività dell'organizzazione e la sua situazione finanziaria, patrimoniale ed economica. I problemi si generano quando vengono introdotte politiche contabili viziate dall'intento di voler intenzionalmente rappresentare in modo alterato la realtà, operando soprattutto su quelle poste che più difficilmente possono essere verificabili e contestabili. I manager possono cioè incrementare i costi discrezionali qualora l'azienda registri già di per sé un risultato negativo, al fine di aumentare la probabilità di ottenere risultati positivi negli esercizi successivi (*big bath*), oppure possono livellare il reddito annuale al fine di ridurre la variabilità dei risultati annuali (*income smoothing*), o gonfiare gli utili (*revenue recognition*).

L'introduzione dell'*accrual accounting* anche negli Enti Locali italiani ha, come detto, spinto molti dirigenti a porre in essere politiche di *earning management*, portando, di riflesso, moltissimi ricercatori ad analizzarne le cause, l'incidenza ed i risultati ottenuti. Prima di analizzare nel dettaglio alcuni dei principali studi realizzati negli ultimi anni, è importate soffermarsi su quali siano i metodi statistici più utilizzati, nel settore privato, per misurare l'*earning management*, in quanto i medesimi strumenti sono stati importati, seppur con qualche aggiustamento, anche nel settore pubblico.

Healy nel 1985<sup>41</sup> propone di utilizzare come misura dell'*earning management* la differenza tra il risultato operativo (Operating Net Income, o EBIT), ed il flusso di cassa generato dalla gestione corrente (operating cash flow); tale grandezza permette di calcolare i *total accruals*, ovvero un aggregato in grado di raffigurare le poste contabili che sono frutto dell'applicazione del principio di competenza e che non hanno una contropartita finanziaria (ammortamenti, svalutazioni, accantonamenti, rivalutazioni etc.). Non tutti gli *accruals* sono sintomo di manipolazione da parte dei dirigenti, in quanto, solitamente, viene utilizzato un corretto grado di discrezionalità nel momento di valutazione delle poste sopracitate. E' infatti necessario scindere gli *expected accruals* (non-discretionary) da quelli *abnormal* (discretionary); Healy ritiene che la variazione da un anno all'altro dei non-discretionary *accruals* (NA) sia tendente a zero, in quanto i valori non discrezionali tendono ad essere costanti. Secondo il ricercatore dunque una variazione dei *total accruals* (TA) è riconducibile esclusivamente a variazioni delle poste discrezionali (DA).

$$DA_t = TA_t/A_{t-k}$$

DeAngelo (1986)<sup>42</sup> predispose un modello simile, e ritiene che i non-discretionary *accruals* rimangano costanti, e che dunque la differenza tra i non-discretionary *accruals* al tempo t e quelli al tempo t-k siano la quota di *accruals* discrezionali:

$$DA_t = (TA_t - T_{t-k})/A_{t-k}$$

Il principale apporto in questo senso è tuttavia rappresentato dal modello di Jones (1991)<sup>43</sup>, attraverso il quale la ricercatrice mostra come isolare dai *total accruals* la quota "anormale", sulla base di regressioni lineari in grado di confrontarne l'andamento con quello dei ricavi e

---

<sup>41</sup> Healy Paul, 1985. *The impact of Bonus Schemes on the selection of Accounting principles*. Journal of Accounting and Economics, Vol. 7, pag. 85-107.

<sup>42</sup> Deangelo Linda Elizabeth, 1986. Accounting Numbers as Market Valuation Substitutes: A Study of Management Buyouts of Public Stockholders. The Accounting Review, Vol.61, pag. 400-420.

<sup>43</sup> Jones Jennifer, 1991. Earnings Management During Import Relief Investigations. Journal of Accounting Research, Vol. 29, pag. 193-228.

delle immobilizzazioni. La ricercatrice calcola i total accruals come la differenza tra la variazione dei “non cash working capital before income taxes payable” e quella dei “total depreciation expenses”.

$$TA = [\Delta Current\ assets - \Delta Cash] \\ - [\Delta Current\ liabilities - \Delta Current\ maturities\ of\ longterm\ debt - \Delta Income\ Taxes\ Payable] \\ - Depreciation\ and\ Amortization\ expense$$

Jones utilizza la variazione dei ricavi e delle immobilizzazioni come variabili indipendenti per predire la quota discrezionale:

$$\frac{TA_{it}}{A_{it-1}} = a_i \left( \frac{1}{A_{it-1}} \right) + b1_i \left( \frac{\Delta REV_{it}}{A_{it-1}} \right) + b2_i \left( \frac{PPE_{it}}{A_{it-1}} \right) + e_{it}$$

Dove: TA rappresentano i *total accruals*,  $\Delta REV$  la differenza tra i ricavi al tempo t e quelli al tempo t-1, PPE il totale lordo di *property, plant and equipment*, A i *total asset*, ed e il termine d'errore.

Tale modello è stato poi modificato da Dechow et al. (1995)<sup>44</sup>, i quali ritenevano di dover tenere in considerazione la variazione dei crediti al fine rettificare l'andamento dei ricavi. Il modello originario di Jones infatti, implicitamente, assume che la variazione dei ricavi sia sempre non discrezionale; gli autori invece affermano che “*the modified version of the Jones Model implicitly assumes that all changes in credit sales in the event period result from earnings management. This is based on the reasoning that it is easier to manage earnings by exercising discretion over the recognition of revenue on credit sales than it is to manage earnings by exercising discretion over the recognition of revenue on cash sales*”.

L'importanza della relazione tra ricavi e crediti viene ribadita anche da Stubben (2010)<sup>45</sup>, secondo cui risulta necessario analizzare il livello dei crediti (receivables accruals), in quanto fortemente collegati a quello dei ricavi, al fine di isolarne la quota che può considerarsi discrezionale.

Ciononostante, nella letteratura prevalente riferita al settore pubblico continua ad essere maggiormente utilizzato lo schema proposto dalla Jones, in quanto ritenuto in grado di poter rappresentare in modo più preciso l'earning management degli Enti Locali.

Avendo compreso alcuni dei principali strumenti statistici utilizzati, possiamo ora ad analizzare le principali ricerche pubblicate negli anni Duemila in tema di earning management nelle PA.

---

<sup>44</sup> Dechow Patricia, Sloan Richard, Sweeney Amy, 1995. *Detecting Earnings Management*. The Accounting Review, Vol. 70, pag. 193-225.

<sup>45</sup> Stubben Stephen, 2010. *Discretionary Revenues as a Measure of Earnings Management*. The Accounting Review, Vol. 85, pag. 695-717.

Leone e Van Horn (2005)<sup>46</sup> riprendono gli studi di Hoerger<sup>47</sup> del 1991 in merito all'effettiva presenza di attività di manipolazione delle poste contabili negli Enti no-profit (ospedali), poste in essere al fine di mantenere un livello di profitto intorno allo zero. Leone e Van Horn si concentrano proprio sul verificare se, date le variegate caratteristiche degli stakeholders di un ospedale, risulti ottimale per i manager di tali Enti realizzare operazioni di *earning management* per mantenere il livello di profitto ad un livello costante, di poco sopra lo zero. Gli autori ritengono che vi siano dei “costi” legati sia al rendicontare una perdita troppo ingente che un utile troppo elevato. Profitti troppo importanti possono infatti segnalare agli stakeholders che i dirigenti non si sono sufficientemente concentrati nel realizzare opere filantropiche, ed in generale che avrebbero potuto utilizzare in modo migliore le risorse a disposizione, al fine di migliorare il benessere degli utenti. D'altro canto, contabilizzare perdite ingenti porrebbe in cattiva luce i dirigenti, mettendone a rischio la carriera tanto presente che futura.

I ricercatori, come detto, si aspettano dunque un livello di profittabilità di poco positivo: *“In the absence of uncertainty, we expect CEOs to make operating decisions during the year such that year-end income is equal to zero. However, assuming uncertainty, and asymmetry in the cost of reporting, we expect managers to plan, ex ante, on earning small profits. By planning for small profits, the CEO reduces the probability of being forced to report losses as the result of an unforeseen event. This behavior will likely lead to a distribution of pre-managed income with a positive mean”*. Con questa premessa, Leone e Van Horn ritengono che, a causa delle asimmetrie informative nella fase di reporting, i managers volutamente tendano a crearsi una sorta di “cuscinetto” di sicurezza nella fase ante-manipolazione, aspettandosi dunque che i dirigenti utilizzino *discretionary accruals* negativi quando i *pre-managed earnings* sono positivi, e viceversa.

Essi ipotizzano inoltre che la distribuzione dei profitti attorno allo zero sarà non-normale appena sotto lo zero, in quanto si tende ad evitare anche piccole perdite, e che le variazioni di earnings intorno allo zero avranno distribuzione normale, in quanto, diversamente dal settore privato, non c'è qui necessità di avere profitti necessariamente in crescita (o comunque non in calo). Essendo il settore analizzato (ospedali) differente da quello di interesse in questo elaborato (Comuni ed Enti Locali), in questa sede risulta a mio avviso sufficiente soffermarsi brevemente su due aspetti. In primis, è importante sottolineare che i due accademici misurano i *discretionary accruals* contabilmente, analizzando l'andamento degli accantonamenti ai fondi

---

<sup>46</sup> Leone Andrew, Van Horn Lawrence, 2005. *How do nonprofit hospitals manage earnings?*. *Journals of health economics* 24, pag.815-837.

<sup>47</sup> Hoerger Tj, 1991. *Profit variability in for-profit and non-for-profit hospitals*. *Journal of health economics*, Vol.10, pag.259-289.



di svalutazione crediti. Tale ragionamento appare, a mio avviso, coerente con quanto affermato nelle pagine precedenti relativamente alla discrezionalità dei valori attribuiti ad alcune tipologie di poste di natura economica. Per quanto riguarda i risultati ottenuti invece, Leone e Van Horn trovano conferma di quanto già mostrato da Hoerger, ovvero che gli ospedali non-profit hanno una minore varianza dei profitti, e che tendono a minimizzare gli earnings intorno allo zero. Essi validano inoltre l'ipotesi secondo la quale i dirigenti manipolano i profitti al fine di non contabilizzare perdite, seppur contenute, in quanto si ritiene che il costo per registrare una piccola perdita sia più impattante del beneficio derivante dal registrare un profitto di pari valore assoluto. Secondo gli autori infatti *“this asymmetric cost arises because CEOs expect reported losses to increase the likelihood that they will be terminated. Reporting a loss suggests that the CEO is unable to carry out the hospital’s objective subject to the zero-profit constraint”*. Le analisi empiriche dimostrano infine che negli ospedali non c'è tendenza a maneggiare i profitti al fine di mantenerne un trend fluido ed in crescita.

Uno dei primi studi che tenta di replicare le analisi realizzate da Leone e Van Horn anche per gli Enti Locali europei è attribuibile a Ferreira et al. (2012)<sup>48</sup>; in questo paper, gli autori intendono verificare se i dirigenti dei Comuni del Portogallo sfruttano l'earning management al fine di realizzare profitti positivi ma vicini allo zero, e, se così fosse, se tale attività venga posta in essere mediante la manipolazione dei discretionary accruals.

Innanzitutto va ricordato che l'obiettivo principale degli Enti Locali non risiede nel profitto, bensì nel saper offrire alla comunità beni e servizi al fine di migliorarne il benessere sociale, mantenendo al contempo un adeguato livello di sostenibilità finanziaria. Ciò significa che registrare profitti troppo elevati può portare i cittadini ad interpretare tali risultati come un eccessivo livello di imposizione fiscale richiesto per soddisfare le necessità degli utenti, o come una generale incompetenza dei dirigenti a gestire le risorse a disposizione. Secondo Cohen et al. (2019)<sup>49</sup> *“High surpluses could also puzzle central governments about the level of subsidies given”*. La mala gestio dell'organo apicale può emergere anche dalla contabilizzazione di perdite troppo ingenti; in queste situazioni si genera inoltre un peggioramento della reputazione finanziaria e di rischio del singolo Comune, il quale potrebbe veder aumentare i costi relativi a futuri finanziamenti. Mantenere i profitti poco sopra il livello di break-even appare dunque essere, anche in questo caso, la soluzione ottimale, in quanto, così facendo, i cittadini vengono

---

<sup>48</sup> Ferreira Augusta, Carvalho Joao, Pinho Maria, 2012. *Earnings management around zero. A motivation to local politician signalling competence*. Public Management Review.

<sup>49</sup> Cohen Sandra, Bisogno Marco, Malkogianni Ioanna, 2019. *Earnings management in local governments: the role of political factors*. Journal of applied Accounting, Vol.20, n.3, pag.331-348.

indirizzati a ritenere soddisfacente la capacità dell'organo dirigenziale di mantenere il livello delle spese in linea con quello dei ricavi.

In merito alla descrizione delle metodologie di analisi utilizzate si rimanda direttamente al paper originario di Ferreira. In questa sede è sufficiente soffermarsi sui principali risultati ottenuti dall'applicazione dei modelli proposti ad un campione di Comuni portoghesi dal 2002 al 2008:

- i dirigenti politici manipolano i profitti al fine di rendicontare un profitto positivo ma vicino allo zero. Tramite un'analisi della frequenza di distribuzione dei "cross-sectional net earnings", gli autori riscontrano un tendenziale ricorso da parte dei politici a registrare profitti di poco positivi, in modo che gli earnings non vengano interpretati dai cittadini come eccessivi;
- l'earning management viene raggiunto mediante lo sfruttamento di politiche contabili. Attraverso l'utilizzo del modello di Jones per il calcolo degli accruals discrezionali, i ricercatori dimostrano che i politici portoghesi ricorrono alla manipolazione dei discretionary accruals al fine di raggiungere risultati positivi ed intorno allo zero.
- i politici che hanno maggior competizione nel periodo pre-elettivo tendono ad essere più inclini a manipolare i profitti. Tale comportamento non si riscontra invece nel periodo post-elettivo, perché, a detta degli autori, una volta eletti, i dirigenti non hanno motivazione a dimostrare un maggior livello di competenze.

Risultati simili vengono presentati anche dalla ricerca di Pellicer, Hodges e Marti (2013)<sup>50</sup>, nella quale vengono analizzati i dati di circa 350 Comuni inglesi tra il 2008 ed il 2010, al fine di verificare se, ed in che modo, i dirigenti politici dello UK manipolino i profitti. Anche in questa occasione le poste contabili discrezionali, qui chiamate abnormal accruals, vengono calcolate come differenza tra i total accruals e gli expected accruals (non discrezionali). Gli accruals totali vengono misurati dal *cash flow statement* come differenza tra il net cash flow operativo ed il surplus/deficit dell'anno. Gli expected accruals invece vengono calcolati con il metodo di Jones (o con il metodo di Jones modificato). Dall'analisi tramite regressione lineare, gli autori riscontrano un tendenziale utilizzo di abnormal accruals che abbassano il risultato d'esercizio nel momento in cui il *pre-managed income*, calcolato come *Surplus(Deficit) – abnormal accruals*, è elevato, e viceversa.

Gli autori si spingono oltre, e decidono di analizzare anche il possibile legame tra leverage (livello di indebitamento) ed abnormal accruals. Dallo studio delle correlazioni di Pearson tra

---

<sup>50</sup> Pellicer Maria, Hodges Ron, Marti' Caridad, 2013. *Earnings management in English local governments: determining factors and instrument.*

alcuni indicatori dell'indebitamento del campione e gli accruals discrezionali, i ricercatori affermano che “*local governments with higher leverage use less income increasing (or more income decreasing) accounting policies. Likewise, local governments with lower leverage have more income increasing (or lower income decreasing) activity*”. Tali risultati trovano conferma nell'*accounting conservatism theory*, secondo la quale si tende a dover avere un maggior grado di sicurezza al fine di contabilizzare un ricavo, rispetto che un costo. Ciò significa che i Comuni inglesi con un maggior grado di leverage sono soliti rendicontare i costi anticipatamente rispetto a quanto fanno per i ricavi.

L'ultimo ambito di analisi di Pellicer, Hodges e Marti si riferisce al possibile legame tra earning management e specifici item contabili. Gli autori si soffermano su tre possibili elementi contabili (ammortamenti e svalutazioni, crediti e debiti) che potrebbero essere utilizzati per manipolare il surplus o deficit dell'esercizio, al fine di verificare se essi presentino un grado di correlazione con gli abnormal accruals. Per gli ammortamenti e le svalutazioni si assume che essi siano una quota costante del valore delle immobilizzazioni dell'Ente, e che quindi la parte non discrezionale (*expected depreciation expenses*) si calcoli moltiplicando tale quota percentuale, misurata per l'anno precedente, con l'importo delle immobilizzazioni dell'anno corrente. Ragionamento analogo viene fatto anche per crediti e debiti, seppur parametrati al livello di ricavi. La componente anormale viene calcolata come differenza tra il valore effettivo dell'anno corrente e l'importo non discrezionale. Dall'analisi empirica si nota che tutti e tre gli item presentano un livello di correlazione con gli abnormal accruals, e nello specifico che i dirigenti prediligono sfruttare politiche contabili manipolando gli ammortamenti e le svalutazioni.

Di parere analogo appaiono anche Pilcher e Van der Zahn (2010)<sup>51</sup>: “*In a local government environment the depreciation account is the one specific accrual account available to management for adjusting financial performance in a meaningful manner*”. Mentre nel settore privato, come detto, si tende a sfruttare anche la manipolazione di poste come rimanenze, fatture da emettere e fatture da ricevere, nel settore pubblico, in quanto non *profit-seeking*, il valore di questi items risulta essere molto ridimensionato. A ciò si aggiunge la generale difficoltà nel valutare correttamente gli asset delle organizzazioni, specie se pubbliche, rendendo molto più agevole operare sugli ammortamenti e sulle svalutazioni.

---

<sup>51</sup> Pilcher Robyn, Van Der Zahn Mitchell, 2010. *Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment*. Financial Accountability & Management, 26(3).

Questi risultati confermano quanto sostenuto da Stalnbri<sup>52</sup> nel 2007. L'autore analizza i comportamenti di 288 Comuni svedesi dal 2000 al 2004 al fine di verificare, tramite lo studio di ammortamenti e svalutazioni (*depreciation* e *write-off*), se le organizzazioni tendono a manipolare le informazioni del bilancio. Nello specifico il ricercatore ritiene che i dirigenti sfruttino essenzialmente due strategie per migliorare la situazione contabile dei Comuni svedesi, entrambe importate dalla letteratura del settore privato. La prima tecnica si fonda sul concetto di *income smoothing*, e consiste nello sfruttare i *discretionary accruals* al fine di aumentare gli ammortamenti o le svalutazioni negli esercizi in cui vi siano profitti capienti, in grado di assorbire le spese sovra-valutate. Questa strategia permette contemporaneamente di ridurre il surplus e di generare una miglior situazione futura. La seconda strategia si fonda invece sul concetto di *big bath*, e viene sfruttata in situazioni in cui si registrano ingenti perdite al fine di "peggiore" ulteriormente la situazione corrente in virtù di un miglioramento della situazione futura. Tale opinione viene confermata anche da Pilcher e Van der Zahn (2010), i quali ritengono che anche nel settore pubblico sia sempre più utilizzata la tecnica dell'*income smoothing*; l'unica differenza risiede nel fatto che, mentre nel settore privato si tende a massimizzare i risultati, in quello pubblico invece il risultato ottimale è quello di *break-even*.

Stalnbrik analizza inoltre la relazione tra l'importo di ammortamenti e svalutazioni registrato ed alcune variabili esplicative delineate. Precisamente, il modello si fonda sul metodo dei minimi quadrati, e prevede come variabile dipendente un valore che rispecchi la variazione di *write off* e *depreciation* rispetto a quanto contabilizzato nell'anno precedente. Le variabili indipendenti sono due dummy: la prima assume valore 1 quando è riportato un risultato, prima di aggiustamenti relativi a *write-off* e ammortamenti, maggiore del 5% dei total asset, mentre la seconda assume valore 1 quando viene registrato un deficit, al netto di ammortamenti e svalutazioni, maggiore del 15% dei total asset. Lo studio si pone infine l'obiettivo di controllare il grado di influenza tra i due *accruals* sopra esposti e cinque ulteriori variabili: grado di dipendenza del Comune dall'indebitamento, cambi nell'amministrazione (ad esempio cambio di Sindaco), variazioni della capacità di amministrare (si usa una proxy del numero di abitanti), variazioni del valore complessivo di *write-off* e ammortamenti rispetto all'anno precedente (se essi aumentano negli anni precedenti, allora nell'esercizio corrente dovrebbero diminuire), e variazioni degli asset del Comune. I risultati ottenuti confermano le due ipotesi dell'autore, ed evidenziano anche una relazione positiva tra *earning management* e livello di indebitamento: "*this is consistent with findings in the literature on firms, which illustrates that debt dependency*

---

<sup>52</sup> Stalbrink Odd, 2007. *An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from swedish municipalities*. *Financial Accountability & Management*, 23(4).

*provides firms with incentives to manipulate, due to the influence that reported financial results have on the cost of debt*". Vengono invece riscontrati risultati parzialmente positivi, o non significativi, rispetto alle altre quattro variabili di controllo.

Posto che numerose ricerche hanno trovato evidenza dell'effettiva manipolazione dei profitti da parte dei dirigenti politici, e posto che nella maggior parte dei casi queste alterazioni tendono ad avere natura contabile (discretionary/abnormal accruals), negli ultimi anni si è tentato di analizzare alcuni dei possibili fattori che spingono le figure apicali delle PA a porre in essere attività di earning management.

Cohen, Bisogno e Malkogianni (2019)<sup>53</sup> ad esempio, non solo analizzano l'effettivo sfruttamento di politiche di earning management in Grecia ed in Italia, ma testano anche la veridicità di alcune ipotesi relative al rapporto tra ciclo elettorale e manipolazione dei dati contabili.

Utilizzando quanto proposto da Jones in merito al calcolo dei discretionary accruals, proxy dell'earning management, gli autori definiscono il seguente modello:

$$DA_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \cdot EBDA_{i,t} + \gamma_2 \cdot NE_{i,t-1} + \gamma_3 \cdot election + \gamma_4 \cdot election\_year + \gamma_5 \cdot pre - election + \gamma_6 \cdot size_{i,t} + e_{i,t} \quad (5)$$

where  $DA_{i,t}$  are the residuals from the aggregate Jones (1991) model in year  $t$  in municipality  $i$ , which represent the discretionary accruals estimated;  $EBDA_{i,t}$  are the earnings before discretionary accruals in year  $t$  in municipality  $i$  deflated by the lagged total assets;  $NE_{i,t-1}$  are the net earnings in year  $t-1$  in municipality  $i$  deflated by the lagged total assets;  $election$  is a dummy variable, which takes the value [1] if the mayor is re-elected and [0] otherwise;  $election\_year$  is a dummy variable, which takes the value [1] in election years and [0] in the other years;  $pre$  is a dummy variable, which takes the value [1] in the year before the elections and the value [0] otherwise; and  $size_{i,t}$  is the natural logarithm of the municipal board members.

Figura 8: il modello di Cohen et al. (Fonte: *Earnings management in local governments: the role of political factors*, 2019)

Come ci si può attendere, anche da questo studio si evince che, tanto in Grecia quanto in Italia, i Comuni tendono a manipolare i profitti al fine di ottenere risultati intorno al punto di break-even. Nello specifico si nota una relazione negativa tra la variabile EBDA (earnings before discretionary accruals) ed i discretionary accruals stimati con il modello di Jones (DA). Gli autori affermano che *“The results make it plain that the number of municipalities that have earnings before discretionary accruals ( $EBDA_{i,t}$ ) close to zero is smaller than the number of*

<sup>53</sup> Cohen Sandra, Bisogno Marco, Malkogianni Ioanna, 2019. *Earnings management in local governments: the role of political factors*. Journal of applied Accounting, Vol.20, pag.331-348.

*municipalities that finally report surpluses/ losses close to zero (net earnings).[...] these frequency distributions can be interpreted as a signal of earnings management practices”.*

Dal modello proposto si può inoltre notare come gli autori abbiano deciso di introdurre come variabili esplicative anche tre grandezze relative al ciclo elettorale, al fine di verificare se l'earning management sia maggiore nei Comuni in cui il Sindaco viene rieletto o in quelli in cui viene nominato per la prima volta, e se il periodo di elezioni influenzi il comportamento dell'organo politico. I ricercatori ritengono infatti che i Sindaci rieletti conoscano meglio la situazione finanziaria dell'Ente, e siano dunque più portati a manipolare i dati; allo stesso modo ci si aspetta che nel periodo prima delle elezioni ci sia un maggior ricorso all'earning management, al fine di mostrare risultati in linea con le aspettative dei cittadini. Queste ipotesi traggono origine dalla *public choice theory*, secondo la quale i politici sono essenzialmente soggetti a due forze: da un lato essi sono portati a massimizzare i propri interessi personali, ma dall'altro sono influenzati dalla pressione competitiva da parte di altri candidati, la quale porta i dirigenti ad operare in nome del pubblico interesse.

Dai risultati ottenuti dalla ricerca di Cohen et al. si evince che, nel caso della Grecia, le variabili “politiche” sono statisticamente significative ad un livello pari all'1%, e che in generale vi è una tendenziale inclinazione a realizzare attività di earning management nell'anno prima delle elezioni. In merito ai Comuni italiani questo non accade, probabilmente a causa della differente metodologia elettiva nei due Paesi: mentre in Grecia l'anno in cui si svolgono le elezioni è comune a livello nazionale, in Italia il ciclo elettorale differisce all'interno del territorio.

Anche la ricerca di Annessi-Pessina e Sicilia (2019)<sup>54</sup> risulta a mio avviso molto interessante, in quanto tenta di analizzare la relazione tra le caratteristiche individuali dei dirigenti e le decisioni organizzative dei Comuni italiani. Tale studio trae origine dalla c.d. *upper echelons theory*, secondo la quale, nel settore privato, le caratteristiche dei top managers influenzano la loro capacità di raffrontarsi a diverse situazioni, soprattutto se ambigue e complesse, generando di riflesso un impatto rilevante nei processi organizzativi, nelle decisioni, e nei risultati delle singole società. Tale impatto differisce da organizzazione a organizzazione, in quanto l'uomo, nel momento in cui si confronta con situazioni complesse - come quelle relative a decisioni di carattere economico-finanziario - non è in grado di comprendere in modo completo quanto abbia di fronte. L'individuo, per sua natura, tende cioè a semplificare i compiti più complessi

---

<sup>54</sup> Annessi-Pessina Eugenio, Sicilia Mariafrancesca, 2020. *Do top manager's individual characteristics affect accounting manipulation in the public sector?.* Journal of Public administration Research and Theory, pag. 465-484.

in base ai propri valori ed alle proprie conoscenze; le decisioni e i risultati che si ottengono da questo processo non possono che essere frutto delle esperienze e delle caratteristiche personali del singolo individuo. In letteratura ci si è principalmente concentrati sullo studio del background e delle caratteristiche demografiche dei top managers, analizzando variabili come età, sesso, e livello di educazione; il livello di ricerca in questo ambito è ancora piuttosto acerbo, tanto più se riferito al settore pubblico, e dunque lo studio di Annessi-Pessina e Sicilia risulta essere estremamente innovativo. Secondo le autrici, nel settore pubblico, l'organo dirigenziale è in grado di impattare nelle scelte contabili ancor più che in organizzazioni del settore privato, in quanto, nelle PA, l'allocazione delle risorse è di per sé incorporata nei budget, cioè in strumenti, per loro natura, discrezionali. I budget rappresentano spesso un punto d'incontro tra scelte economico-finanziarie e decisioni politiche, e dunque si prestano molto più facilmente ad essere manipolati al fine di scopi, anch'essi, politici. In merito, Manes-Rossi (2011) ritiene che gli analisti, consci di ciò, nell'ultimo decennio abbiano iniziato a non dare troppa rilevanza ai documenti di budget, spesso frutto di un compromesso politico, proprio perché vaghi, inconsistenti e poco realistici. Anche per questo, negli ultimi anni, per i dirigenti non sembra più sufficiente manipolare solamente i documenti di budget. Annessi-Pessina e Sicilia ritengono che una delle tecniche più utilizzate per manipolare i profitti sia relativa ad una incorretta rappresentazione dei ricavi; tale *revenue misrepresentation*, come detto, non può fermarsi solamente ai documenti di budget. Manipolare i ricavi solamente nella fase di budget non appare infatti troppo sensato, in quanto, così facendo, si tenderebbe a creare una discrepanza tra quanto (over)stimato, tramite budget di spesa più alti, e quanto effettivamente incassato. In queste situazioni ne conseguirebbe una politica di spending review, o la produzione di un deficit da coprire negli esercizi seguenti, con effetti fortemente limitanti a livello finanziario. Date queste circostanze, le autrici ritengono che i Comuni siano incentivati a rappresentare i ricavi in modo distorto non solo nei documenti di budget ma anche nel rendiconto di fine esercizio, e dunque che sia necessario valutarne la performance tanto a preventivo quanto a consuntivo. Le ricercatrici propongono i due seguenti indicatori come variabili dipendenti del modello proposto, in grado di misurare la revenue misrepresentation rispettivamente nella fase di budget e di rendiconto:

- $\frac{\text{budgetary appropriations}}{\text{cash recoveries}}$ , dove il numeratore si riferisce alla quantità di risorse accantonate per finanziare le spese stimate, ed il denominatore si riferisce alla somma tra quanto incassato nell'anno, in riferimento a ricavi del medesimo periodo, e quando incassato in riferimento ai periodi precedenti (residui incassati);

- $\frac{\text{establishments of amounts receivable}}{\text{cash recoveries}}$ , dove il numeratore si riferisce ai crediti (comprensivi dei residui attivi), ed il denominatore si riferisce alla somma tra quanto incassato nell'anno, in riferimento a ricavi del medesimo periodo, e quanto incassato in riferimento ai periodi precedenti (residui incassati).

In entrambi i casi, maggiore è il livello dell'indicatore e maggiore è il grado di manipolazione dei ricavi. Per ogni variabile dipendente viene stimato un modello di regressione contenente tre variabili esplicative relative alle caratteristiche dei dirigenti dei Comuni italiani: GENDER, variabile dummy con valore 1 se il candidato è donna, AGE, variabile continua, e FIELD OF EDUCATION, variabile dummy con valore 1 se il candidato ha conseguito una laurea in business administration. Le autrici mirano cioè ad analizzare gli effetti che il background socio-culturale dei manager (CFO) degli Enti Locali italiani può avere in termini di manipolazione contabile dei ricavi, tramite interviste e questionari ad un campione di 747 Comuni con più di 15.000 abitanti. Soffermandosi brevemente sui risultati ottenuti, secondo Annessi-Pessina e Sicilia *“there was less revenue misrepresentation in the presence of female CFOs, CFOs with degrees in business administration, and CFOs describing themselves as hard-working, organized, and reliable—in a word, “conscientious”*. Un manager coscienzioso si ritiene sia infatti più propenso a seguire i principi contabili e le disposizioni normative in essere, così come per un dirigente donna, solitamente meno avvezzo a comportamenti rischiosi o ambigui. La maggior diligenza dei dirigenti che hanno conseguito una laurea economica in business administration potrebbe invece essere dovuta ad una migliore capacità di interagire con l'organo politico ed imporre le proprie opinioni in ambito economico-finanziario.

Il medesimo schema di ricerca viene adottato anche da Donatella e Tagesson (2020)<sup>55</sup>, i quali, seguendo lo studio del contesto italiano appena presentato, ricercano il legame tra le caratteristiche dei CFO di 271 Comuni svedesi ed eventuali comportamenti opportunistici a livello contabile. Seguendo il filone della letteratura che si concentra sull'analisi di una singola posta contabile, gli autori ripongono la propria attenzione sul legame tra possibili scelte contabili “opportunistiche” ed un contributo erogato dal Governo, parametrato sul numero di rifugiati accolti dal singolo Comune. L'erogazione di tale contributo è avvenuta nel dicembre 2015 con l'obiettivo di coprire determinati costi relativi all'esercizio 2015 e a quello 2016, nonostante, secondo moltissimi Enti, la maggior parte di essi abbia dovuto sostenere gran parte dei costi negli anni successivi a quelli indicati. Questa differente visione ha fatto sì che non tutti i Comuni abbiano effettivamente contabilizzato l'intero contributo entro il 31.12.2016, sulla

---

<sup>55</sup> Donatella Pierre, Tagesson Torbjon, 2020. *CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations*. Journal of Management and Governance.



base di decisioni contabili opportunistiche. La variabile dipendente del modello, definita *revenue recognition deviation*, è una variabile dummy che assume valore 1 per quei Comuni che non hanno contabilizzato l'intero contributo entro il dicembre 2016. Le variabili indipendenti, che si ritiene possano influenzare il grado di manipolazione contabile, sono:

- CFO TENURE, ovvero da quanti anni il dirigente ricopre la posizione;
- PRIOR CFO EXPERIENCE, definita come il numero di anni nei quali l'attuale dirigente ha ricoperto la stessa carica, od un ruolo analogo, in altre organizzazioni pubbliche o private;
- CFO GENDER, variabile dummy con valore 1 se donna.

Anche da questa ricerca, emerge l'effettiva presenza di una relazione tra earning management, qui inteso come comportamenti opportunistici del CFO, e caratteristiche socio-culturali del dirigente stesso. Nello specifico, gli autori ritengono che le variabili CFO TENURE e PRIOR CFO EXPERIENCE influenzino negativamente il livello di manipolazione dei dati contabili dei Comuni svedesi: *“the probability of revenue recognition deviation—and thus of income-decreasing adjustments of reported financial performance—is negatively associated with CFO tenure. Our interpretation of this finding is that the organizational-specific human capital that comes with tenure brings ability and credibility that allow the CFO to have influence over the political process, meaning that the CFO gains greater room for manoeuvring and decision-making based on professional norms. Prior CFO experience did influence the probability of opportunistic accounting choice; CFOs with prior CFO experience in the municipal sector were less inclined to deviate. This finding indicates that sector-specific human capital is of greater importance in gaining influence over the political process than more general occupation capital”*.

Tuttavia, rispetto ai risultati ottenuti da Annessi-Pessina e Sicilia, Donatella e Tagesson non riscontrano alcun tipo di relazione tra decisioni contabili opportunistiche ed il gender del CFO, forse a causa del contesto culturale svedese, ritenuto nel complesso *gender-equal*.

Secondo gli autori vi sono essenzialmente due filoni riguardanti la letteratura in tema di qualità finanziaria dei dati di bilancio nel settore pubblico. Il primo, fin qui discusso, si fonda sul concetto di discrezionalità nella fase di reporting, ed è caratterizzato dalla misurazione di una o più poste contabili da utilizzare come strumento (proxy) per analizzare e valutare possibili politiche di earning management. Il secondo, su cui ci soffermeremo ora brevemente, si basa invece sull'analizzare il livello di compliance nella fase di reporting. L'ipotesi fondamentale alla base di questo tipo di ricerche è la seguente: si presume che la non-compliance durante la

fase di reporting influisca sul livello di performance economico-finanziaria riportata nei documenti di bilancio.

Da Costa Carvalho et al. (2007)<sup>56</sup> ad esempio, analizzano il livello di compliance di 175 Comuni portoghesi attraverso la creazione di un indice composto da ventisei parametri appartenenti a tre sottocategorie: budgetary accounting, financial accounting e management accounting. Gli autori si concentrano sui dati relativi all'anno 2003, in quanto intenzionati a verificare il livello di recepimento delle allora nuove direttive locali ed europee in merito al concetto di *accrual-based accounting system*. Per una specifica descrizione della metodologia utilizzata e dei risultati ottenuti si rimanda direttamente al paper originale; in questa sede risulta a mio avviso sufficiente soffermarsi su alcune delle relazioni ottenute dai ricercatori. L'evidenza empirica mostra, ad esempio, che la dimensione di un Comune ha un effetto negativo sul livello di compliance dei principi contabili, forse a causa di una maggior complessità organizzativa, o forse per una più intensa avversione al cambiamento. Anche le condizioni finanziarie di un Ente, come il livello di sussidi ricevuti o la presenza di surplus, sembrano influenzare il livello di compliance, questa volta in modo positivo. Infine, i risultati ottenuti evidenziano un maggior livello di compliance in quegli Enti che confinano con Comuni con un adeguato livello di conformità alle disposizioni in vigore.

Un'analisi simile viene realizzata anche da Ada e Christiaens nel 2017<sup>57</sup>, al fine di verificare quali siano alcuni dei possibili fattori che maggiormente influenzano il livello di compliance all'accrue-based accounting dei Comuni in Turchia dal 2006 in poi. Gli autori ipotizzano che i principali fattori da esaminare siano:

- Tipologia del Comune (neo-costituito o “maturo”);
- Realizzazione di progetti sostenuti da fondi europei;
- Dimensione;
- Livello di “educazione” dei funzionari del Comune;
- Livello di “educazione” dei residenti;
- Livello di dipendenza dal debito;
- Livello di reddito pro capite;

---

<sup>56</sup> Da Costa Carvalho Joao, Camoes Pedro, Jorge Susana, Fernandes Maria, 2007. *Conformity and diversity of accounting and financial reporting practices in portuguese local governments*. Canadian Journal of Administrative Sciences, 24, pag. 2-14.

<sup>57</sup> Ada Selver, Christiaens Johan, 2017. *Why do some municipalities apply accrual-based rules more than others? Evidence form Turkey*. E a Management: Economie a Management, 20(3), pag.189-206.

- Presenza di attività di external audit.

Da i risultati ottenuti attraverso l'utilizzo di più modelli di regressione, gli autori affermano che il Comune di nuova costituzione risulta essere maggiormente incline ad allinearsi alle disposizioni normative in vigore, probabilmente perché spinto dal voler acquisire maggior legittimità nei confronti del Governo, e beneficiare così di maggiori sussidi. Il secondo fattore che maggiormente influenza il livello di compliance appare essere l'effettiva partecipazione a progetti finanziati dall'Unione Europea; i Comuni che sovente prendono parte a questo tipo di attività soggiacciono infatti ad un maggior livello di pressione istituzionale, spesso derivante dai rigidi controlli a cui sono sottoposti, e sono dunque portati ad adattarsi più facilmente alle linee guida ed agli standard internazionali. Gli autori riscontrano infine che la presenza di attività di *external audit* rappresenta il fattore che più significativamente può predire il livello di compliance di un Comune, in quanto quest'ultimi vengono spinti ad adottare un miglior livello di financial reporting.

Contrariamente a quanto ottenuto dalla ricerca di Da Costa Carvalho et al., Ada e Christiaens riscontrano una relazione positiva tra il livello di compliance e la dimensione (size) del Comune; secondo una delle possibili spiegazioni che gli autori abbracciano, le organizzazioni di maggiori dimensioni tendenzialmente sono maggiormente in grado di adottare sistemi informativi più complessi, i quali permettono una *disclosure* migliore e più trasparente, e dunque più in linea con i paletti imposti dal Governo centrale. Parere simile deriva anche da Falkman and Tagesson (2008)<sup>58</sup>, secondo i quali le organizzazioni di dimensione maggiore attraggono molta più attenzione mediatica, e sono perciò maggiormente sottoposte a pressioni politiche; inoltre, le maggiori risorse derivanti dalla dimensione più estesa permettono ai dirigenti di poter investire in funzionari e dipendenti professionali e con migliori capacità.

---

<sup>58</sup> Falkman Par, Tagesson Torbjorn, 2008. *Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting*. Scandinavian Journal of Management, Vol. 24, pag.271-283.

## ANALISI EMPIRICA E MODELLO PREDITTIVO DEL DISSESTO FINANZIARIO DEI COMUNI ITALIANI

Come riscontrato nei Capitoli precedenti, la valutazione della performance finanziaria degli Enti Locali ha rappresentato, nell'ultimo ventennio, un importante tema di studi sia a livello europeo che intercontinentale. In ambito italiano, pochi sono i contributi offerti da ricercatori e letterati al fine di tentare di analizzare la condizione finanziaria dei Comuni del nostro territorio, forse a causa del complesso sistema riformista introdotto in questi anni; tra questi, si ricordano i lavori offerti da Farneti, Padovani ed Ornelli (2010), Manes-Rossi (2011), Cohen, Costanzo e Manes-Rossi (2017), ed Annessi-Pessina e Sicilia (2020). Nel nostro Paese infatti, in seguito alle numerose riforme introdotte sulla scia della corrente denominata New Public (Financial) Management, l'assetto politico, economico, contabile ed organizzativo delle Pubbliche Amministrazioni è profondamente cambiato, rendendo analisi di questo tipo piuttosto complicate. L'intero sistema degli Enti Locali è oggi prevalentemente fondato sui concetti di decentramento amministrativo e finanziario, e federalismo fiscale, la cui introduzione, seppur ancora parziale, ha generato una traslazione di gran parte della responsabilità direttamente sulle singole autorità locali, liberando così da numerosi compiti il Governo Centrale. Nello specifico, la gestione delle risorse patrimoniali, finanziarie ed economiche dei Comuni è oggi direttamente nelle mani dell'organo politico-amministrativo, il quale è chiamato non solo ad utilizzare in modo corretto i fondi erogati dal Governo, per altro in costante diminuzione, ma anche a sfruttare in modo efficace ed efficiente il gettito delle entrate tributarie ed extra-tributarie originate dall'imposizione ai cittadini.

Come abbiamo potuto apprezzare dall'analisi della letteratura prevalente<sup>59</sup>, numerose sono le motivazioni per cui si rende necessario misurare la performance finanziaria dei Comuni, così come molteplici sono stati i modelli presentati per tentare di valutare, sotto diversi punti di vista, la condizione finanziaria degli Enti Locali. Gli effetti generati dallo *shift* del sistema pubblico italiano di cui sopra è senza dubbio una delle principali ragioni per le quali si rende oggi necessario, anche in Italia, saper correttamente individuare la *financial condition* delle PA, al fine di poter prevenire, o correggere, possibili situazioni di dissesto.

In questa analisi presenterò dunque un modello economico-statistico, composto da una serie di indicatori finanziari, al fine di distinguere e predire i Comuni in probabile situazione di dissesto finanziario. Il principale obiettivo di questa analisi è tentare di delineare uno più indicatori

---

<sup>59</sup> Si veda, ad esempio, Kloha et al. (2005), Zafra-Gomez et al. (2009), Garcia-Sanchez et al. (2012), Ferreira et al. (2012), e Cohen et al. (2017).

finanziari, calcolati sulla base dei dati di bilancio dei Comuni italiani, in grado di supportare l'organo politico-amministrativo ed i revisori degli Enti Locali nel saper correttamente e preventivamente individuare possibili situazioni di rischio finanziario.

Come detto, il modello delineato è composto da una serie di indicatori, calcolati sulla base di dati finanziari; come esposto nei Capitoli precedenti infatti, la contabilità per competenza è oggi presentata prettamente a fini informativi, e ritengo dunque che i dati così esposti in bilancio (Stato Patrimoniale e Conto Economico) non rappresentino in modo efficace la reale condizione degli Enti italiani. E' la contabilità finanziaria ad essere identificata come base decisionale per le figure apicali delle Pubbliche Amministrazioni, ed è dunque su questi valori che ho deciso di basare la mia analisi. Seguendo l'analisi di Cohen, Costanzo e Manes-Rossi (2017) sopra esaminata, nell'analisi empirica che segue, sono stati utilizzati i due seguenti modelli statistici: il Metodo dei minimi quadrati (*Ordinary least squares regression*), ed il Modello Probit (*Probit regression*). Il Metodo dei minimi quadrati permette di trovare la curva ottima che più si avvicina all'insieme dei dati del panel, minimizzando la somma dei quadrati delle distanze tra i dati osservati e quelli della curva che rappresenta la funzione stimata. Il Modello Probit invece è, come detto, un modello non lineare e viene prettamente utilizzato quando la variabile dipendente assume soltanto i valori 0 o 1 (variabile dicotomica); tale modello permette di stabilire la probabilità con cui un'osservazione può generare uno dei due valori della variabile dipendente. In entrambi i modelli sono stati utilizzati Effetti Fissi, i quali permettono di compensare il modello in caso di possibile *bias* per variabili omesse, introducendo alcune caratteristiche degli individui del panel, correlate alle variabili indipendenti.

Nel caso specifico, si è deciso di effettuare la medesima analisi prima con un modello base lineare (OLS) e poi con uno non lineare (Probit), anche al fine di verificare quale dei due spieghi meglio il panel di dati a disposizione. Nonostante, in letteratura, il modello Probit sia ritenuto come preferibile per questo tipo di analisi, con l'utilizzo di effetti fissi la prospettiva cambia; il modello Probit con effetti fissi, tendenzialmente, appare infatti soggetto a *bias*, soffrendo di quello che viene definito "*incidental parameter problem*"<sup>60</sup>. Nel complesso, l'utilizzo dei due modelli dovrebbe dunque permettere di verificare la probabilità, e le possibili cause, della dichiarazione di dissesto dei Comuni italiani, e quindi aiutare i vari shareholders nell'analisi e comprensione della performance finanziaria dei Comuni italiani.

L'equazione generale dei due modelli utilizzati è la seguente:

---

<sup>60</sup> Jerzy Neyman ed Elizabeth Scott (1948), affermano infatti che, soprattutto in analisi con un panel di dati di grande dimensione, l'utilizzo di un modello Probit con Fixed Effects tende a rendere i coefficienti stimati inconsistenti, e dunque relativamente inattendibili.

$$\text{Fallimento} = \alpha\text{Var1} + \beta\text{Var2} + \gamma\text{Var3} + \delta\text{Var4} + \varepsilon\text{Var6} + \theta\text{Var8} + \mu\text{Var10} + \varphi\text{Var11} + \omega\text{Var12} + \rho\text{Test} + \mu\ln(\text{popolazione residente} + 1)$$

Nel modello OLS, la variabile dipendente, denominata Fallimento, è rappresentata da una dummy, che assume valore 1 se il Comune ha deliberato il dissesto finanziario nell'anno di interesse, e zero altrimenti. La regressione effettuata viene definita come multipla, in quanto le variabili indipendenti considerate sono più di una; le variabili indipendenti sono gli indicatori finanziari che verranno puntualmente descritti tra poco: Var1, Var2, Var3, Var4, Var6, Var8, Var10, Var11, Var12. Al fine di mitigare gli effetti del *bias* per possibili variabili omesse sono state inserite le seguenti variabili di controllo:

- il numero di abitanti, calcolato come il logaritmo naturale della popolazione residente;
- la variabile Test, dicotomica, la quale assume valore 1 nel caso in cui il Comune abbia fatto parte del campione di Enti che hanno partecipato alla fase di sperimentazione del nuovo regime contabile introdotto dal D.lgs. 118/2011, e zero altrimenti. Tale decreto ha infatti previsto un periodo triennale (2012-2014) in cui alcuni Comuni (428) selezionati hanno anticipatamente adottato le direttive della nuova riforma contabile, introdotta al fine di allineare la struttura del bilancio degli Enti Locali alle nuove teorie del New Public Management. La riforma è poi pienamente entrata a regime a partire dall'esercizio 2015; l'utilizzo di tale variabile di controllo dovrebbe dunque permettere di riconciliare gli effetti delle riforme introdotte nei nove anni di analisi con i dati relativi al dissesto degli Enti Locali italiani.

Inoltre, in quanto si ritiene che vi siano specifiche caratteristiche ed effetti dei singoli Comuni che possono influenzare la variabile dipendente, e che non risultano osservabili, sono stati inclusi effetti fissi relativi al Comune ed all'anno di interesse.

La regressione multipla OLS assume che i residui<sup>61</sup> siano indipendenti; nel caso di specie, tuttavia, è probabile che i risultati ottenuti dai singoli Comuni all'interno delle singole Regioni non siano indipendenti, portando i residui a non essere indipendenti all'interno delle stesse Regioni. Conscio di ciò, è stato utilizzato lo strumento del *cluster*, al fine di indicare che le osservazioni sono state "raccolte" in Regioni e che esse, anche se correlate all'interno delle Regioni, risultano indipendenti. Per rimediare al possibile problema di eteroschedasticità del campione sono stati utilizzati gli errori standard robusti.

---

<sup>61</sup> I residui, o scarti, indicano la variabilità dei dati attorno alla retta di regressione, e rappresentano le differenze tra i valori osservati nel panel e i valori stimati calcolati con l'equazione

Anche l'analisi mediante il modello Probit prevede l'utilizzo della medesima variabile dipendente dicotomica del modello OLS, denominata Fallimento, la quale assume valore 1 se il Comune ha deliberato il dissesto finanziario nell'anno di interesse, e zero altrimenti. Allo stesso modo, le variabili indipendenti sono gli indicatori finanziari del modello precedente: Var1, Var2, Var3, Var4, Var6, Var8, Var10, Var11, Var12. Al fine di mitigare gli effetti del *bias* per possibili variabili omesse sono state inserite le seguenti variabili di controllo:

- la variabile Test, sopra descritta;
- il numero di abitanti, calcolato come il logaritmo naturale della popolazione residente;
- la dimensione territoriale del Comune, calcolata come il logaritmo della superficie;
- la zona altimetrica, ovvero una variabile categoria che assume i seguenti valori: 1 = Montagna interna, 2 = Montagna litoranea, 3 = Collina interna, 4 = Collina litoranea, 5 = Pianura;
- il grado di urbanizzazione, ovvero una variabile categoria che assume i seguenti valori: 1 = "Città" o "Zone densamente popolate", 2 = "Piccole città e sobborghi" o "Zone a densità intermedia di popolazione", 3 = "Zone rurali" o "Zone scarsamente popolate";
- la zona litoranea, ovvero una variabile dummy che assume valore 1 se il Comune è toccato dal mare, 0 altrimenti;
- la Regione di riferimento<sup>62</sup>.

Inoltre, in quanto si ritiene che vi siano specifiche caratteristiche ed effetti dei singoli Comuni che possono influenzare la variabile dipendente, e che non risultano osservabili, anche in questo caso sono stati inclusi effetti fissi relativi al Comune ed all'anno di interesse.

Nella Tabella 1 vengono riportati i 9 indicatori delineati, con indicazione del metodo di calcolo, della loro spiegazione, nonché dell'*expected sign* per ognuno di essi, così come predetto dai modelli di regressione sopra proposti. In Appendice (1) viene allegata la Legenda con il calcolo delle Variabili, al fine di renderne più agevole la comprensione.

**Tabella 1: Descrizione dei 9 indicatori finanziari utilizzati (fonte: elaborazione personale)**

<i>Variabile</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Spiegazione</i>	<i>Expected sign</i>
Var1	Rapporto tra impegni totali di spesa e accertamenti totali di entrata.	Tale indicatore è simile al rapporto tra debiti e crediti di aziende private. Se risulta maggiore di 1 significa che non c'è equilibrio finanziario tra debiti e crediti.	+

<sup>62</sup> I dati relativi alle caratteristiche geografiche dei Comuni (superficie, zona altimetrica, grado di urbanizzazione e zona litoranea) sono stati reperiti dai database dell'Istat, disponibili qui: <https://www.istat.it/it/archivio/156224>

Var2	Rapporto tra spese in conto competenza e conto residui ed entrate in conto competenza e conto residui.	Si tratta del rapporto tra uscite di cassa totali ed entrate di cassa totali. Se risulta maggiore di 1 significa che non c'è equilibrio finanziario di cassa.	+
Var3	Rapporto tra pagamenti in conto competenza e residui per rimborso prestiti ed entrate correnti in conto competenza e conto residui.	Maggiore è il rapporto e maggiore è la probabilità di dissesto, in quanto il rapporto segnala il peso delle uscite di cassa per spese di rimborso finanziamenti rispetto entrate operative/correnti. Comuni in situazione di dissesto è probabile che siano maggiormente indebitati con Istituti di Credito.	+
Var4	Rapporto tra spese correnti in conto competenza e conto residui ed entrate correnti in conto competenza e conto residui.	Si tratta del rapporto tra uscite ed entrate correnti. Comuni in situazione di dissesto è probabile che presentino un disequilibrio corrente.	+
Var6	Rapporto tra entrate totali non ricorrenti ed entrate totali accertate.	Un elevato peso di questo indicatore potrebbe segnalare un eccessivo ricorso ad entrate straordinarie al fine di rimanere in equilibrio.	+
Var8	Rapporto tra entrate accertate per anticipazione di cassa e spese correnti impegnate.	Un elevato peso di questo tipo di entrate può essere un segnale di squilibrio finanziario, in quanto esso segnala quanto si ricorre all'anticipazione di cassa per finanziarie le spese correnti.	+
Var10	Rapporto tra entrate totali in conto residui e entrate totali accertate.	Rappresenta la capacità di incassare i crediti. Comuni in difficoltà è probabile che presentino valori inferiori.	-
Var11	Rapporto tra entrate conto terzi per partite di giro ed entrate in conto capitale e conto residui correnti.	Le entrate per partite di giro sono prettamente formate dalle ritenute effettuate sui dipendenti e quindi rappresentano una proxy del costo del personale. Più è alto il rapporto e più è alto il peso del costo del personale sulle entrate correnti.	+
Var12	Rapporto tra totale residui passivi pagati e totale spese impegnate.	Un elevato valore può essere sintomo di una situazione debitoria pregressa complicata. La massa debitoria passata viene ripagata nel corso degli anni per cercare di	+



		rimediare ai problemi finanziari passati.	
--	--	---	--

L'analisi copre il periodo tra il 2011 ed il 2019, ovvero la fase temporale in cui si sono perpetrati gli effetti di alcune delle principali riforme della Pubblica Amministrazione: il Decreto Legislativo 150/2009 ed il Decreto Legislativo 74/2017 in tema di riforma del lavoro e della performance degli Enti Locali, ed il Decreto Legislativo 118/2011, con il quale è stato completamente rivisto il sistema contabile dei Comuni italiani, al fine di allineare gli schemi di bilancio alle riforme introdotte dalla corrente del New Public Management. Come più volte sottolineato nel corso dei Capitoli precedenti, tali riforme sono state introdotte per cercare di sanare l'ormai gravosa situazione economico-finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni italiane, le cui difficoltà non sono di certo una recente novità. Spesso infatti abbiamo letto di casi di assenteismo tra i dipendenti pubblici, eccessivo costo del personale, e di contabilità "creativa" dell'organo amministrativo al fine di tentare di rimanere a galla, o, ancor peggio, per nascondere interessi personali. A queste problematiche, come detto, il Governo ha tentato più volte di porre rimedio, ma la performance finanziaria dei Comuni italiani non sembra essere migliorata. Questo almeno è quanto emerge dalle informazioni riportate da articoli di giornale e telegiornali, ma sarà davvero così? Nell'ultimo decennio è stato registrato un preoccupante trend di crescita del numero di dichiarazioni di dissesto dei Comuni italiani, facendo sorgere dubbi sulla reale efficacia delle riforme introdotte in questi anni. Negli ultimi anni sembra che sia realmente stato aperto il "vaso di pandora", e che pertanto la situazione inizi ad essere davvero preoccupante. A ciò si aggiungono gli effetti legati alla pandemia Covid-19 degli ultimi anni, che hanno ulteriormente peggiorato la situazione finanziaria degli Enti Locali, chiamando il Governo ad intervenire con misure urgenti. Secondo un rapporto elaborato da CSEL (Centro Studi Enti Locali) e ADNKRONOS<sup>63</sup>, al 31.12.2020 circa un Comune su otto risulta essere in condizione di dissesto o pre-dissesto; ad aggravare ulteriormente la situazione finanziaria degli Enti italiani ci ha pensato la sentenza 80/2021<sup>64</sup> della Corte Costituzionale, la quale ha definito incostituzionali le norme che hanno consentito, nel corso dell'ultimo decennio, di spalmare i debiti accumulati dai Comuni fino a trent'anni. Nel 2013 infatti, sotto il Governo di Mario Monti, è stato emanato il Decreto Legge n.35, volto ad allentare i vincoli per il pagamento dei debiti delle PA, concedendo anticipazioni agli stessi per oltre 40 miliardi di euro, da restituire,

<sup>63</sup> Articolo disponibile qui: [https://www.adnkronos.com/comuni-in-difficolta-finanziarie-la-fotografia-nel-dossier-cseladnkronos\\_2brMLPsFOA7Ys1aKJIMwUM?refresh\\_ce](https://www.adnkronos.com/comuni-in-difficolta-finanziarie-la-fotografia-nel-dossier-cseladnkronos_2brMLPsFOA7Ys1aKJIMwUM?refresh_ce)

<sup>64</sup> Sentenza disponibile qui:

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2021&numero=80>

come detto, secondo un piano di ammortamento della durata massima trentennale. La condizione finanziaria già precaria degli Enti Locali sembra dunque destinata a peggiorare ulteriormente, trovandosi ora a dover far fede ad un piano di riparto più breve. Come detto l'analisi qui presentata si ferma al 2019, e dunque, volutamente, non tiene conto degli effetti Covid-19 e quelli generati della recente Sentenza sul ripagamento dei debiti. Ad ogni modo i prossimi tre o quattro anni si prospettano essere estremamente importanti, in quanto, molto probabilmente, avremo riscontro dell'effettiva situazione finanziaria degli Enti Pubblici italiani, e quasi sicuramente il Governo sarà chiamato ad intervenire nuovamente. E' proprio qui che si innesta l'analisi che ora si presenterà: conscio della limitata efficacia delle varie riforme introdotte negli ultimi anni, risulta a mio avviso interessante andare ad analizzare la condizione finanziaria dei Comuni italiani, al fine di poter delineare alcuni indicatori finanziari in grado di aiutare i vari shareholders sia nel presente che nell'immediato futuro.

Tramite l'accesso alla banca dati denominata AIDA-PA, portale realizzato e distribuito da Bureau van Dijk Spa, sono stati raccolti i dati finanziari disponibili di tutti i Comuni italiani per ognuno dei novenni di analisi, concentrandosi principalmente sulla ripartizione delle entrate e delle uscite per Tipologia. Tuttavia, nelle diverse annualità, alcuni bilanci non sono stati reperiti, in quanto indisponibili, e non è stato dunque possibile raccogliere le informazioni per tutti i Comuni del territorio. Nel corso di questi anni infatti, numerosi Comuni sono stati soppressi, ed altri sono nati dalla fusione di due o più Enti originari, rendendo così non perfettamente omogenea la raccolta dei dati: ad esempio nel 2011 il totale dei Comuni italiani risultava essere pari a 8.092, mentre nel 2019 tale valore è sceso a 7914 unità. Ciò nonostante, il numero complessivo di Comuni per cui sono state reperite le informazioni necessarie risulta essere pari a 65.903, ovvero circa 7.322 Comuni per ogni annualità. Tra questi, sono stati identificati 110 Comuni dichiarati in situazione di dissesto nel corso dell'orizzonte temporale selezionato. Le informazioni riguardanti i Comuni in dissesto sono state reperite tramite l'accesso ad un database<sup>65</sup> offerto dall'Università Ca' Foscari di Venezia, nel quale vengono aggiornati gli elenchi dei Comuni dichiarati in situazione di stress finanziario. Come nel caso precedente, l'originario elenco è formato da 158 unità, ma per 48 Comuni tra quelli selezionati non è stato possibile reperire le informazioni necessarie, portando il campione finale complessivo di Enti in dissesto a 110 unità. Al fine di distinguere i due campioni, è stata creata un'apposita variabile dummy, denominata *Fallimento*, che assume valore 1 se il Comune ha deliberato il dissesto finanziario nell'anno di interesse, e zero altrimenti.

---

<sup>65</sup> Il database è disponibile qui: [https://mizar.unive.it/gsi/studi/public/elen\\_diss.php](https://mizar.unive.it/gsi/studi/public/elen_diss.php)

I dati raccolti appartengono a quella che viene definita come “*panel data*”, ovvero un pooling di dati cross-section e serie storiche. Le osservazioni infatti variano sia per tipologia di individuo (Comune) che per anno di rilevazione ed analisi, e vengono dunque definite come bi-dimensionali.

Dall’analisi delle delibere di dissesto dei 110 Comuni, è emerso che le principali cause che hanno portato i medesimi ad avere problemi finanziari sono:

- Difficoltà nella riscossione dei residui attivi ed eccessivo ricorso alla disciplina dell’anticipazione di cassa (n.21 casi);
- Sovrastima e sottostima di poste contabili (n.20 casi);
- Eccessivi debiti fuori bilancio e passività potenziali, anche a causa di contenziosi e sentenze civili e tributarie (n.39 casi);
- Eccessivo impatto dei disavanzi degli anni precedenti, non più copribili (n.5 casi);
- Eccessiva massa debitoria corrente e conseguente utilizzo improprio dei Fondi Vincolati (n.25 casi).

Si segnala, inoltre, che in 14 dei 110 Comuni selezionati sono state rilevate infiltrazioni criminose e mafiose nei mesi precedenti la delibera di dissesto; tuttavia tali elementi sono stati comunque considerati nel campione finale, in quanto le cause di dissesto emerse nelle successive delibere sono risultate essere comunque le medesime della restante parte del campione. E’ pur vero che in questi 14 casi vi è stata, senza dubbio, l’intenzione e la volontà di gestire in modo fraudolento gli Enti in oggetto, ma i successivi riflessi contabili, in termini di performance finanziaria, di tali azioni sono stati comunque i medesimi dei Comuni senza infiltrazioni. La mala gestio dunque, sia essa stata originata da organizzazioni criminose o da semplice incapacità organizzativa e gestionale dell’organo amministrativo, ha infatti generato gli stessi effetti: estrema difficoltà nel riscuote i crediti, eccessiva massa debitoria corrente, utilizzo improprio di Fondi Vincolati e mancato rispetto delle norme contabili.

Di seguito (Tabella 2) si riporta l’elenco dei 110 Comuni in situazione di dissesto facenti parte il panel di analisi:

**Tabella 2: Elenco dei 110 Comuni in dissesto nel periodo 2011-2019 (fonte: elaborazione personale)**

<i>Comune</i>	<i>Anno</i>	<i>Codice Istat</i>	<i>Regione</i>	<i>Ripartizione geografica</i>	<i>Popolazione residente</i>
ACI SANT'ANTONIO	2013	87005	Sicilia	Isole	17829
ACRI	2016	78003	Calabria	Sud	20623
ALESSANDRIA	2012	6003	Piemonte	Nord-ovest	89446
ANOIA	2013	80003	Calabria	Sud	2261

ARDEA	2017	58117	Lazio	Centro	49663
AZZANO MELLA	2017	17008	Lombardia	Nord-ovest	3332
BADOLATO	2017	79008	Calabria	Sud	2974
BAGNARA CALABRA	2015	80007	Calabria	Sud	10255
BAIA E LATINA	2011	61006	Campania	Sud	2249
BARNI	2011	13015	Lombardia	Nord-ovest	596
BELLEGRA	2017	58012	Lazio	Centro	2841
BENEVENTO	2017	62008	Campania	Sud	59789
BOTRICELLO	2016	79012	Calabria	Sud	5254
BOVA MARINA	2012	80013	Calabria	Sud	4155
CAIVANO	2016	63011	Campania	Sud	37790
CALVI	2016	62012	Campania	Sud	2657
CANCELLO ED ARNONE	2018	61012	Campania	Sud	5679
CANCELLO ED ARNONE	2015	61012	Campania	Sud	5675
CAPUA	2013	61015	Campania	Sud	18966
CARIATI	2016	78025	Calabria	Sud	8250
CASALDUNI	2014	62015	Campania	Sud	1395
CASAPESENNA	2012	61103	Campania	Sud	6684
CASERTA	2011	61022	Campania	Sud	75625
CASSINO	2018	60019	Lazio	Centro	36612
CASTEL CAMPAGNANO	2017	61023	Campania	Sud	1528
CASTELLAMMARE DI STABIA	2013	63024	Campania	Sud	66832
CASTELVETRANO	2019	81006	Sicilia	Isole	30783
CASTIGLION FIORENTINO	2011	51012	Toscana	Centro	13178
CASTROVILLARI	2019	78033	Calabria	Sud	21619
CERCHIARA DI CALABRIA	2019	78036	Calabria	Sud	2337
CERISANO	2014	78037	Calabria	Sud	3218
CERRETO SANNITA	2015	62023	Campania	Sud	3940
CHIARAVALLE CENTRALE	2014	79029	Calabria	Sud	5839
CIRÒ MARINA	2016	101008	Calabria	Sud	14847
CIRÒ MARINA	2012	101008	Calabria	Sud	15061
CIVITALUPARELLA	2015	69023	Abruzzo	Sud	351
CIVITELLA MESSER RAIMONDO	2015	69024	Abruzzo	Sud	848
COMISO	2012	88003	Sicilia	Isole	29290
CORCHIANO	2017	56023	Lazio	Centro	3793
COSENZA	2019	78045	Calabria	Sud	66457
CRUCOLI	2019	101011	Calabria	Sud	2978
CUTRO	2015	101012	Calabria	Sud	10541
DINAMI	2019	102008	Calabria	Sud	1995
FEROLETO DELLA CHIESA	2014	80032	Calabria	Sud	1721
FRAGNETO L'ABATE	2017	62033	Campania	Sud	1020
FUSCALDO	2011	78058	Calabria	Sud	8066
GASPERINA	2013	79056	Calabria	Sud	2140
ISPICA	2013	88005	Sicilia	Isole	15768

LACCO AMENO	2015	63038	Campania	Sud	4853
LAGONEGRO	2016	76039	Basilicata	Sud	5490
LAVAGNA	2019	10028	Liguria	Nord-ovest	12561
LUCERA	2019	71028	Puglia	Sud	32506
MADDALONI	2012	61048	Campania	Sud	39247
MAGLIANO ROMANO	2019	58052	Lazio	Centro	1503
MARANO DI NAPOLI	2018	63041	Campania	Sud	60163
MASSAROSA	2019	46018	Toscana	Centro	22257
MELISSANO	2016	75044	Puglia	Sud	7173
MELITO DI NAPOLI	2019	63045	Campania	Sud	37690
MONASTERACE	2013	80052	Calabria	Sud	3428
MONTEPARANO	2017	73018	Puglia	Sud	2379
MOROLO	2019	60045	Lazio	Centro	3243
MOTTA SAN GIOVANNI	2019	80054	Calabria	Sud	5937
NARDODIPACE	2012	102024	Calabria	Sud	1347
NICOTERA	2018	102025	Calabria	Sud	6208
NOCERA TERINESE	2016	79087	Calabria	Sud	4742
OFFAGNA	2016	42033	Marche	Centro	1984
ORTA DI ATELLA	2015	61053	Campania	Sud	27191
PACENTRO	2013	66066	Abruzzo	Sud	1200
PAGANI	2019	65088	Campania	Sud	35404
PAOLA	2012	78091	Calabria	Sud	16185
PASTENA	2012	60047	Lazio	Centro	1502
PIANA DI MONTE VERNA	2014	61056	Campania	Sud	2344
PIZZO	2017	102027	Calabria	Sud	9329
POTENZA	2014	76063	Basilicata	Sud	67348
PRATA DI PRINCIPATO ULTRA	2016	64074	Campania	Sud	2959
QUARTO	2019	63063	Campania	Sud	41180
QUINDICI	2015	64077	Campania	Sud	1938
RANDAZZO	2019	87038	Sicilia	Isole	10591
RAVISCANINA	2014	61066	Campania	Sud	1335
RIOMAGGIORE	2011	11024	Liguria	Nord-ovest	1666
ROCCA DI NETO	2015	101019	Calabria	Sud	5687
ROCCAMONFINA	2011	61070	Campania	Sud	3612
SAMO	2012	80070	Calabria	Sud	844
SAN CALOGERO	2017	102032	Calabria	Sud	4178
SAN CIPRIANO D'AVERSA	2013	61074	Campania	Sud	13665
SAN FELICE A CANCELLO	2016	61075	Campania	Sud	17560
SAN FELICE CIRCEO	2012	59025	Lazio	Centro	8964
SAN FRATELLO	2019	83078	Sicilia	Isole	3466
SAN GREGORIO MATESE	2011	61076	Campania	Sud	1026
SAN LEUCIO DEL SANNIO	2013	62060	Campania	Sud	3160
SAN LORENZO DEL VALLO	2018	78121	Calabria	Sud	3306

SAN LUCIDO	2016	78122	Calabria	Sud	6036
SAN MARCELLINO	2014	61077	Campania	Sud	13826
SAN NICANDRO GARGANICO	2012	71049	Puglia	Sud	16001
SAN NICOLA LA STRADA	2014	61078	Campania	Sud	22341
SAN PAOLO DI CIVITATE	2016	71050	Puglia	Sud	5777
SANTA MARIA DI LICODIA	2013	87047	Sicilia	Isole	7591
SANTA VENERINA	2013	87048	Sicilia	Isole	8554
SANT'AGATA DE' GOTI	2019	62070	Campania	Sud	10849
SCILLA	2012	80085	Calabria	Sud	5063
SERSALE	2013	79130	Calabria	Sud	4701
SIDERNO	2013	80088	Calabria	Sud	18183
SQUILLACE	2014	79142	Calabria	Sud	3621
TERRACINA	2011	59032	Lazio	Centro	44254
TORTORICI	2016	83099	Sicilia	Isole	6318
TURRIVALIGNANI	2013	68044	Abruzzo	Sud	895
VARALLO POMBIA	2014	3154	Piemonte	Nord-ovest	5015
VIAREGGIO	2014	46033	Toscana	Centro	63093
VILLALAGO	2013	66103	Abruzzo	Sud	577
ZAPPONETA	2012	71064	Puglia	Sud	3307

La ripartizione temporale dei fallimenti intercorsi in questi nove anni appare piuttosto omogenea, in quanto la percentuale di ripartizione di Comuni falliti, per singola annualità, oscilla tra il 10 ed il 14%. L'anno 2018 appare tuttavia insolito, in quanto hanno deliberato una situazione di dissesto solamente 5 elementi del Campione.

Come si può notare dalla Tabella 3, la maggior parte dei Comuni che hanno dichiarato una situazione di dissesto sono localizzati nel Sud Italia o nelle Isole; nello specifico, zero Comuni sono localizzati nel Nord-Est (NE), solo 6 nel Nord-Ovest (NO), 13 nel Centro Italia (CNT), 82 nel Sud (SUD), e 9 nelle Isole (IS). il Sud Italia è storicamente più soggetto a difficoltà economico finanziarie, sia dal punto di vista privato che da quello pubblico, e non stupisce dunque che quasi il 75% dei Comuni in difficoltà finanziaria sia localizzato a Sud. Il problema è senza dubbio strutturale e ben risaputo, così come le probabili cause. Come sottolineato anche da Cohen et al. (2017), la localizzazione geografica degli Enti Locali italiani è infatti estremamente rilevante, in quanto incorpora informazioni riguardanti l'immigrazione, la storia, le caratteristiche socio-economiche, la cultura ed il clima, ovvero fattori che senza dubbio incidono sulla performance dei singoli Enti.

**Tabella 3: Ripartizione geografica dei 110 Comuni in dissesto nel periodo 2011-2019 (fonte: Stata)**

Categorie ripartizione geografica dei 110 Comuni in dissesto nel periodo 2011- 2019	Freq.	Percent.	Cum.
CNT	13	11.82	11.82
IS	9	8.18	20.00
NO	6	5.45	25.45
SUD	82	74.55	100.00
Totale	110	100.00	

Allo stesso modo anche la dimensione della popolazione risulta estremamente variabile: basti pensare che Villalago, in Abruzzo, presentava nel 2013 solamente 577 abitanti, mentre nell'anno di dichiarazione di dissesto del Comune di Alessandra i residenti erano quasi novanta mila (89.446). Complessivamente, la media dei 110 Comuni falliti è circa pari a 14.355 abitanti. Per verificare in modo approfondito la distribuzione dimensionale del Campione di Comuni falliti si è deciso di suddividere il sample in base alle seguenti categorie dimensionali<sup>66</sup> in relazione al numero di abitanti:

1. 0 – 499;
2. 500 – 999;
3. 1.000 – 1.999;
4. 2.000 – 2.999;
5. 3.000 – 4.999;
6. 5.000 – 9.999;
7. 10.000 – 19.999;
8. 20.000 – 59.999;
9. 60.000 – 99.999;
10. 100.000 – 249.999;
11. 250.000 – 499.999;
12. 500.000 +.

Come si evince dalla Tabella 4, nessun Comune in situazione di dissesto ricade nelle categorie 10, 11, e 12, ovvero nessun Ente presenta una dimensione superiore a 99.999 abitanti. La maggior parte del Campione ricade tra la terza e l'ottava categoria, con la frequenza massima

<sup>66</sup> Fonte: <https://finanzalocale.interno.gov.it/docum/studi/varie/200707varclass.html#due>

nella categoria tra i 5.000 e i 9.999 residenti dove vi ricadono 21 elementi, ovvero circa il 19%. Tali risultati, seppur ottenuti sulla base di un sample ridotto, fanno sorgere un possibile punto interrogativo in merito alla reale possibilità di voler dichiarare fallito un Comune di grande dimensione. “*Too big to Fail*” è il termine utilizzato in finanza per evidenziare Istituti di Credito o Società troppo grandi e “importanti”, all’interno delle proprie economie, per poter essere lasciate alla mercè di possibili situazioni di bancarotta. Allo stesso modo risulta, a mio avviso, improbabile che Comuni con centinaia di migliaia di abitanti come Milano, Torino, Napoli o Roma possano essere lasciati perire a livello finanziario, nonostante i continui, ed ingenti, disavanzi registrati nel corso degli anni. Parliamo infatti di Enti con centinaia di milioni, o addirittura miliardi, di debiti, ma che comunque riescono sempre a trovare il supporto economico del Governo, il quale, annualmente, interviene erogando loro trasferimenti.

**Tabella 4: Ripartizione dimensionale dei 110 Comuni in dissesto nel periodo 2011-2019 (fonte: Stata)**

Categorie dimensionali dei 110 Comuni in dissesto nel periodo 2011-2019	Freq.	Percent.	Cum.
1	1	0.91	0.91
2	5	4.55	5.45
3	14	12.73	18.18
4	11	10.00	28.18
5	17	15.45	43.64
6	21	19.09	62.73
7	17	15.45	78.18
8	17	15.45	93.64
9	7	6.36	100.00
Totale	110	100.00	

Il panel di dati utilizzato ai fini dell’analisi è dunque costituito da due campioni: 110 Comuni in situazione di dissesto (Comuni in Dissesto - CD) e 65.793 Comuni con, apparentemente, una sana performance finanziaria (Comuni Sani - CS). Di seguito (Tabella 5) si riportano le principali statistiche descrittive ed il p-value associato ai singoli Welch T-test<sup>67</sup>, effettuato al fine di verificare se le variabili selezionate presentino o meno significative differenze nelle medie.

**Tabella 5: Statistiche descrittive e Welch T-test del panel di dati (fonte: elaborazione personale)**

Variabile	media		mediana		errore standard		p-value Ha: diff ! = 0*
	CS	CD	CS	CD	CS	CD	
Var1	0,990	0,945	0,990	0,956	0,001	0,011	0,0001

<sup>67</sup> E’ stato utilizzato il Welch T-test in quanto esso risulta preferibile nei casi in cui la dimensione dei campioni e le varianze siano differenti.



Var2	1,002	0,958	0,999	0,981	0,001	0,013	0,0014
Var3	0,115	0,287	0,062	0,105	0,001	0,037	0,0001
Var4	0,909	0,915	0,903	0,885	0,001	0,018	0,7415
Var6	0,038	0,036	0	0	0,001	0,013	0,9261
Var8	0,058	0,208	0	0	0,001	0,037	0,0001
Var10	0,233	0,157	0,193	0,144	0,001	0,113	0,0001
Var11	0,194	0,337	0,127	0,149	0,001	0,387	0,0004
Var12	0,268	0,232	0,226	0,193	0,001	0,018	0,0493

\*Welch T-test dove  $\text{diff} = \text{media (CS)} - \text{media (CD)}$ ,

H0:  $\text{diff} = 0$

Innanzitutto si evidenzia che per la Var4 e per la Var6 viene accettata l'ipotesi nulla, e che dunque in questi due casi i Comuni Sani ed i Comuni in Dissesto presentano medie statisticamente non differenti. Per quanto riguarda le altre variabili invece, le principali statistiche descrittive non sempre sembrano confermare la "direzione" predetta del valore dell'indicatore. Nello specifico, Var1, Var2 e Var12 segnalano, rispettivamente, che i Comuni con una Sana performance finanziaria presentano un maggior peso:

- degli impegni totali di spesa sugli accertamenti totali di entrata (media di 0,990 contro media di 0,945);
- delle spese totali in conto competenza e conto residui, rispetto alle entrate totali in conto competenza e conto residui (media di 1,002 contro media di 0,958);
- dell'ammontare di residui passivi pagati rispetto al totale delle spese accertate (media di 0,268 contro media di 0,232).

Per contro la direzione prospettata trova conferma per Var3, Var8, Var10 e Var11; infatti, in questi casi, i Comuni in Dissesto presentano:

- un maggior rapporto tra le spese, in conto competenza e conto residui, relative al rimborso di finanziamenti, rispetto alle entrate correnti in conto competenza e conto residui (media di 0,287 contro media di 0,115);
- un maggior peso le entrate accertate per anticipazioni di cassa e spese correnti impegnate (media di 0,208 contro media di 0,058);
- un minor rapporto delle entrate totali in conto residui sul totale delle entrate accertate (media di 0,157 contro media di 0,233);
- un maggior peso delle entrate in conto terzi per partite di giro in conto competenza, rispetto alle entrate in conto competenza e conto residui correnti (media di 0,337 contro media di 0,194).

Ai fini di una maggior informativa, in Appendice (2) vengono allegate le tabelle con le statistiche descrittive e la distribuzione delle Variabili.

La matrice delle correlazioni bi-variate di Pearson riportata in Tabella 6 illustra invece le relazioni tra gli indicatori finanziari selezionati ai fini dell'analisi; nel complesso, si può affermare che le variabili siano tra loro poco correlate, e che dunque i modelli che si presenteranno possono essere considerati come affidabili.

**Tabella 6: Matrice dei coefficienti di correlazione – Pearson pairwise correlation (fonte: Stata)**

Variabili	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
(1) Var1	1.000									
(2) Var2	0.382* (0.000)	1.000								
(3) Var3	0.014* (0.000)	0.023* (0.000)	1.000							
(4) Var4	0.050* (0.000)	0.326* (0.000)	0.152* (0.000)	1.000						
(5) Var6	-0.042* (0.000)	-0.016* (0.000)	-0.073* (0.000)	-0.019* (0.000)	1.000					
(6) Var8	-0.028* (0.000)	-0.008* (0.033)	-0.050* (0.000)	0.077* (0.000)	0.066* (0.000)	1.000				
(7) Var10	0.162* (0.000)	-0.065* (0.000)	-0.041* (0.000)	-0.079* (0.000)	-0.102* (0.000)	-0.123* (0.000)	1.000			
(8) Var11	0.004 (0.336)	0.024* (0.000)	0.042* (0.000)	0.123* (0.000)	0.052* (0.000)	0.159* (0.000)	-0.106* (0.000)	1.000		
(9) Var12	-0.024* (0.000)	0.274* (0.000)	-0.023* (0.000)	0.068* (0.000)	-0.117* (0.000)	-0.111* (0.000)	0.708* (0.000)	-0.121* (0.000)	1.000	

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$

In Tabella 7 si riportano i risultati relativi al modello OLS con Effetti Fissi; in esso si illustrano i coefficienti stimati, gli errori standard robusti (in parentesi) ed il p-value dei coefficienti. Le variabili selezionate spiegano circa il 15% della varianza della variabile dipendente (R-quadro = 0,145). Delle nove variabili utilizzate, solamente tre appaiono statisticamente significative: Var12 risulta significativa al livello del 90%, mentre Var8 e Var10 appaiono significative al 95%. Gli altri indicatori non risultano essere significativi. Tutte le variabili significative rispettano l'*expected sign*, potendo dunque affermare che un maggior peso delle entrate per anticipazioni di cassa sulle spese impegnate (Var8), ed un maggior peso dei residui passivi pagati rispetto al totale delle spese impegnate (Var12), aumentano la probabilità di peggiorare la propria performance finanziaria. Allo stesso modo una minor incidenza del rapporto tra entrate in conto residui ed il totale delle entrate accertate (Var10) segnalano una maggior probabilità di cadere in una situazione di dissesto.

**Tabella 7: Riepilogo dei coefficienti ottenuti dal modello OLS con Effetti Fissi (fonte: elaborazione personale)**

Variabile dipendente: <b>fallimento</b>	Coefficienti (Errori standard robusti in parentesi)
Variabili indipendenti:	
<b>Var1</b>	0.002 (0.002)
<b>Var2</b>	-0.003 (0.002)
<b>Var3</b>	0.003 (0.003)
<b>Var4</b>	-0.006 (0.004)
<b>Var6</b>	0.001 (0.001)
<b>Var8</b>	0.004** (0.002)
<b>Var10</b>	-0.006** (0.003)
<b>Var11</b>	-0.000 (0.001)
<b>Var12</b>	0.004* (0.002)
<b>Test</b>	0.001 (0.002)
<b>log_popolazione</b>	0.005 (0.006)
<b>Costante</b>	-0.030 (0.045)
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	
Osservazioni	65,072
R-quadro	0.145
Comune FE	Si
Anno FE	Si

In Tabella 8 si riportano invece i risultati relativi al modello Probit con Effetti Fissi; in esso si illustrano i coefficienti stimati, gli errori standard robusti (in parentesi) ed il p-value dei coefficienti. Le variabili selezionate spiegano oltre il 21% della varianza della variabile dipendente (pseudo R-quadro = 0,2128). Delle nove variabili utilizzate, sei appaiono statisticamente significative: tutte risultano significative al livello del 99%. Gli altri indicatori non risultano essere significativi. Dall'esame dei risultati ottenuti si evince che Var2 e Var4 non rispettano il segno atteso; ciò che ne risulta è che il maggior valore del rapporto tra le spese ed entrate in conto competenza e conto residui (Var2) e del rapporto tra spese correnti ed entrate

correnti in conto competenza e conto residui (Var4) sembrano essere negativamente legate alla probabilità di presentare una situazione di dissesto. Una possibile spiegazione è data dall'eccessivo livello di spesa che generalmente caratterizza i Comuni italiani negli ultimi anni, rendendo più complesso scindere, solo mediante questi indicatori, quelli finanziariamente sani da quelli in difficoltà. Più volte il Governo è intervenuto al fine di aiutare i Comuni, permettendo, ad esempio, che le spese correnti vengano finanziate non solo da entrate correnti, ma anche con incassi di altra natura, quali gli oneri di urbanizzazione ed altre entrate straordinarie. Bisogna inoltre tenere in considerazione che il budget di spesa dell'anno corrente viene identificato in relazione al livello delle entrate dell'anno precedente, facendo così perdere, anche in questo caso, veridicità a questi due indicatori. Il Segno positivo del coefficiente ottenuto per la Var3 segnala invece che un maggior peso del rimborso di mutui e finanziamenti rispetto alle entrate correnti è legato positivamente alla probabilità di dissesto. Inoltre, così come per il modello OLS, si può affermare che un maggior peso delle entrate per anticipazioni di cassa sulle spese impegnate (Var8), ed un maggior peso dei residui passivi pagati rispetto al totale delle spese impegnate (Var12), aumentano la probabilità di peggiorare la propria performance finanziaria. Allo stesso modo, una minor incidenza del rapporto tra entrate in conto residui ed il totale delle entrate accertate (Var10) segnalano una maggior probabilità di presentare una situazione finanziaria deficitaria.

*Tabella 8: Riepilogo dei coefficienti ottenuti dal modello Probit con Effetti Fissi (fonte: elaborazione personale)*

Variabile dipendente: <b>fallimento</b>	Coefficienti - Errori standard robusti in parentesi
Variabili indipendenti:	
<b>Var1</b>	0.188 (0.385)
<b>Var2</b>	-1.396*** (0.390)
<b>Var3</b>	0.387*** (0.090)
<b>Var4</b>	-1.341*** (0.330)
<b>Var6</b>	-0.115 (0.246)
<b>Var8</b>	0.308*** (0.099)
<b>Var10</b>	-2.703*** (0.542)
<b>Var11</b>	0.036 (0.061)
<b>Var12</b>	1.297***

	(0.297)
<b>Test</b>	0.024
	(0.341)
<b>log_popolazione</b>	0.179***
	(0.039)
<b>Costante</b>	-2.545***
	(0.766)
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	
Osservazioni	48,269
Pseudo R2	0,2128

Dai risultati ottenuti si possono dunque estrapolare alcuni indicatori finanziari che potenzialmente potranno risultare utili nell'individuare, o predire, Comuni che presentano una performance non in equilibrio. Il modello Probit con Effetti Fissi presentato rivela che il peso del rimborso di mutui sulle entrate correnti (Var3), la propensione a ricorrere ad anticipazioni di cassa (Var8), la capacità di incassare i residui attivi (Var10), e l'incidenza del rimborso dei residui passivi pregressi sul totale delle spese impegnate (Var12) sono fattori in grado di discriminare i Comuni in situazione di dissesto da Comuni finanziariamente sani. Come anticipato nelle pagine precedenti, è tuttavia importante sottolineare che l'utilizzo di Effetti Fissi in un modello non lineare tende a rendere meno affidabili gli stimatori ottenuti; i risultati mostrati dal modello OLS con Effetti Fissi risultano dunque essere più attendibili, ed in grado di spiegare in modo più veritiero i dati a disposizione. Secondo tale modello, la propensione a ricorrere ad anticipazioni di cassa (Var8), la capacità di incassare i residui attivi (Var10), e l'incidenza del rimborso dei residui passivi pregressi sul totale delle spese impegnate (Var12) risultano essere elementi che i Dirigenti ed i revisori dei Comuni italiani potrebbero considerare nelle proprie analisi, al fine di prevenire possibili squilibri finanziari.

Come approfonditamente analizzato nei Capitoli precedenti, le concause che hanno portato gli Enti Locali italiani, europei e mondiali ad avere una scadente performance finanziaria nell'ultimo ventennio sono numerosi; oltre alla gestione finanziaria infatti, deve essere tenuta in considerazione anche la situazione economica dell'Ente, soprattutto analizzando alcune voci del bilancio che, più di altre, sembrano essere particolarmente interessanti nella PA: ammortamenti, svalutazioni e costo del personale<sup>68</sup>. Oltre a ciò, vanno considerati anche fattori sociali ed ambientali, quali le caratteristiche socio-economiche dei cittadini, la formazione e le qualità dei singoli dirigenti e l'assetto politico dell'intero Paese. Nel complesso dunque, il dissesto finanziario degli Enti Locali è un concetto "multidimensionale", in cui i singoli

<sup>68</sup> Si veda, ad esempio, Pilcher e Van Der Zahn (2010) e Stalebrink (2007).

elementi che vanno a comporlo risultano essere tra loro intrecciati. Ne risulta che i modelli da me presentato non possono essere considerati in grado di predire, in modo omnicomprendente, il probabile dissesto dei Comuni italiani. Tuttavia, seppur non esaustivo, il modello OLS con Effetti Fissi può essere considerato un punto di partenza per eventuali future analisi, ad esempio arricchendolo con indicatori economici ed altri fattori socio-culturali come il grado di disoccupazione dei residenti ed il grado di immigrazione. Inoltre, allo scopo di conoscere il reale impatto degli effetti di ciascuna delle variabili esplicative statisticamente significative sulla variabile dipendente, e dunque sulla reale probabilità di presentare una situazione di dissesto, potrebbe risultare interessante calcolarne il corrispondente effetto marginale. Allo stesso modo, anche il modello Probit con Effetti Fissi potrebbe essere utilizzato come base di partenza per ulteriori analisi, ad esempio adattandolo a modelli in grado di correggere, o limitare, l'effetto del bias generato dai Fixed Effects. In questo senso, si vedano, ad esempio, i modelli recentemente proposti da Fernandez-Val e Weidner (2016), e quello di Cruz-Gonzalez, Fernandez-Val e Weidner (2017).

Per quanto concerne i due modelli proposti, l'utilizzo di un panel di dati così esteso, e non di un piccolo sub-sample, rafforza senza dubbio la validità dei dati ottenuti; allo stesso modo, anche l'utilizzo di dati reperibili dal bilancio e dai reportage dell'Istat, e non di informazioni esogene difficilmente reperibili, permette di poter replicare, e migliorare, l'analisi in modo agevole. Per contro, riportare tale modello per altri Paesi in cui viene adottata una struttura contabile simile a quella italiana appare non così semplice, in quanto probabilmente caratterizzati da fattori sociali, culturali e geografici piuttosto differenti.

## CONCLUSIONI

In questo elaborato ho analizzato le principali riforme italiane dell'ultimo decennio, introdotte al fine di tentare di ringiovanire il sistema pubblico del Paese, allineandolo ai precetti introdotti dalla corrente di pensiero e dalle teorie complessivamente denominate come *New Public Management*. Anche in Italia infatti, seppur con un po' di ritardo, negli anni Duemila si è finalmente tentato di rivedere l'intero Settore Pubblico, introducendo processi e strumenti decisionali di carattere organizzativo ed amministrativo tipiche del Settore Privato, ed in grado di coadiuvare il Governo nella complessa riorganizzazione della gestione della PA. Contemporaneamente, è stato anche rivisitato l'intero sistema contabile degli Enti Pubblici, al fine di implementare alcuni processi e teorie contabili introdotte da un filone della corrente NPM, denominato *New Public Financial Management*.

Il tema della misurazione e valutazione della performance delle Amministrazioni Pubbliche, introdotto dal Decreto Legislativo 150/2009 (c.d. riforma Brunetta), e ulteriormente sviluppato dal Decreto Legislativo 74/2017 (c.d. riforma Madia), è senza dubbio uno dei più importanti concetti introdotti in questi anni. Con l'emanazione del Decreto 150/2009, il Ministro Brunetta è infatti intervenuto nel mondo del Settore Pubblico al fine di correggere una serie di fallimenti registrati negli anni precedenti in seguito alla (mancata) applicazione di disposizioni che complessivamente avevano generato un ulteriore irrigidimento della gestione del personale e dell'intera organizzazione pubblica. L'allora Ministro si è dunque concentrato su quattro concetti cardine, interconnessi tra loro: misurazione, meritocrazia, trasparenza e performance. Allo stesso modo, anche con la Riforma Madia del 2017, si è tentato di semplificare le norme in materia di valutazione dei dipendenti pubblici, nonché ulteriormente sviluppare e potenziare i sistemi di misurazione e valutazione della performance sia dei singoli dipendenti che dell'intero Ente.

Come precisamente analizzato nelle pagine precedenti, entrambe le riforme hanno tuttavia generato effetti limitati, e senza dubbio inferiori alle aspettative; sembrano infatti permanere gli storici problemi che caratterizzano il nostro Paese: un'eccessiva "burocrazia", che rallenta, a monte, l'emanazione di nuove riforme, e che irrigidisce, a valle, i rapporti all'interno delle Organizzazioni, ed una tendenziale propensione a non voler davvero cambiare la situazione attuale. "*If it ain't broke, don't fix it*", dicono in America quando si vuole sistemare o cambiare qualcosa che in realtà funziona; questa appare essere anche la corrente di pensiero dei vertici italiani, con la differenza che, nel nostro caso, qualcosa di rotto sembra esserci.

Con il Decreto Legislativo 118/2011, come detto, è stato completamente rivisto il sistema contabile degli Enti italiani; anche in questo caso la ratio di tali norme è stata quella di tentare di migliorare la performance degli Enti locali, soffermandosi però sulla performance *finanziaria* ed *economica*, al fine di allineare e collegare gli effetti organizzativi e gestionali introdotti dalle riforme 150/2009 e 74/2017 ai risultati di bilancio.

In questo contesto politico ed amministrativo si innesta dunque l'analisi sulla performance finanziaria dei Comuni italiani, le cui difficoltà, soprattutto negli ultimi anni, appaiano essere piuttosto evidenti. I modelli economico-statistici da me proposti, potrebbero infatti risultare un utile strumento di supporto per i vari stakeholders, permettendo loro di utilizzare gli indicatori finanziari delineati, al fine di individuare preventivamente possibili situazioni di rischio finanziario. E' stata infatti confermata l'ipotesi che il rapporto tra entrate accertate per anticipazione di cassa e spese correnti impegnate (Var8), così come quello tra residui passivi pagati e totale delle spese impegnate (Var12), risultano essere fattori in grado di discriminare i Comuni sani da quelli in difficoltà finanziaria. Allo stesso modo una minor incidenza del rapporto tra entrate in conto residui ed il totale delle entrate accertate (Var10) segnalano una maggior probabilità di ricadere in una situazione di dissesto. Gli Enti in difficoltà risultano infatti avere una propensione a ricorrere all'anticipazione di cassa molto più pronunciata rispetto a quelli finanziariamente sani (media di 0.208 contro media di 0.058), così come una minor capacità di incassare i crediti esigibili (media di 0.157 contro media di 0.233). Come anticipato nelle pagine precedenti, si auspica che i modelli presentati vengano ulteriormente arricchiti, e vengano magari utilizzati tra qualche anno per verificare gli effetti economico-finanziari della pandemia Covid-19 sui Comuni italiani.



- **Appendice (1):**

Gli indicatori utilizzati sono così calcolati:

- $Var1 = s\_tot\_a / e\_tot\_a$
- $Var2 = (s\_tot\_c + s\_tot\_d) / (e\_tot\_c + e\_tot\_d)$
- $Var3 = (s\_4\_c + s\_4\_d) / (e\_1\_c + e\_1\_d + e\_2\_c + e\_2\_d + e\_3\_c + e\_3\_d)$
- $Var4 = (s\_1\_c + s\_1\_d) / (e\_1\_c + e\_1\_d + e\_2\_c + e\_2\_d + e\_3\_c + e\_3\_d)$
- $Var6 = e\_tot\_b / e\_tot\_a$
- $Var8 = e\_7\_a / s\_1\_a$
- $Var10 = e\_tot\_d / e\_tot\_a$
- $Var11 = e\_9\_c / (e\_1\_c + e\_1\_d + e\_2\_c + e\_2\_d + e\_3\_c + e\_3\_d)$
- $Var12 = s\_tot\_d / s\_tot\_a$

Dove:

- e\_1\_a "entrate titolo 1 accertamenti"
- e\_1\_b "entrate titolo 1 non ricorrenti"
- e\_1\_c "entrate titolo 1 riscossioni in c/competenza"
- e\_1\_d "entrate titolo 1 riscossioni in c/residui"
- e\_2\_a "entrate titolo 2 accertamenti"
- e\_2\_b "entrate titolo 2 non ricorrenti"
- e\_2\_c "entrate titolo 2 riscossioni in c/competenza"
- e\_2\_d "entrate titolo 2 riscossioni in c/residui"
- e\_3\_a "entrate titolo 3 accertamenti"
- e\_3\_b "entrate titolo 3 non ricorrenti"
- e\_3\_c "entrate titolo 3 riscossioni in c/competenza"
- e\_3\_d "entrate titolo 3 riscossioni in c/residui"
- e\_iv\_a "entrate titolo iv accertamenti"
- e\_iv\_c "entrate titolo iv riscossioni in c/competenza"
- e\_iv\_d "entrate titolo iv riscossioni in c/residui"
- e\_4\_a "entrate titolo 4 accertamenti"
- e\_4\_b "entrate titolo 4 non ricorrenti"
- e\_4\_c "entrate titolo 4 riscossioni in c/competenza"
- e\_4\_d "entrate titolo 4 riscossioni in c/residui"
- e\_5\_a "entrate titolo 5 accertamenti"
- e\_5\_b "entrate titolo 5 non ricorrenti"
- e\_5\_c "entrate titolo 5 riscossioni in c/competenza"
- e\_5\_d "entrate titolo 5 riscossioni in c/residui"
- e\_6\_a "entrate titolo 6 accertamenti"

- e\_6\_b "entrate titolo 6 non ricorrenti"
- e\_6\_c "entrate titolo 6 riscossioni in c/competenza"
- e\_6\_d "entrate titolo 6 riscossioni in c/residui"
- e\_7\_a "entrate titolo 7 accertamenti"
- e\_7\_b "entrate titolo 7 non ricorrenti"
- e\_7\_c "entrate titolo 7 riscossioni in c/competenza"
- e\_7\_d "entrate titolo 7 riscossioni in c/residui"
- e\_9\_a "entrate titolo 9 accertamenti"
- e\_9\_b "entrate titolo 9 non ricorrenti"
- e\_9\_c "entrate titolo 9 riscossioni in c/competenza"
- e\_9\_d "entrate titolo 9 riscossioni in c/residui"
- e\_tot\_a "totale generale entrate accertamenti"
- e\_tot\_b "totale generale entrate non ricorrenti"
- e\_tot\_c "totale generale entrate riscossioni in c/competenza"
- e\_tot\_d "totale generale entrate riscossioni in c/residui"
- s\_1\_a "spese titolo 1 impegni"
- s\_1\_b "spese titolo 1 non ricorrenti"
- s\_1\_c "spese titolo 1 pagamenti in c/competenza"
- s\_1\_d "spese titolo 1 pagamenti in c/residui"
- spesa\_fondo\_a "spese per alimentazione fondo di solidarietà comunale - impegni"
- spesa\_fondo\_b "spese per alimentazione fondo di solidarietà comunale - pagamenti in c/competenza"
- spesa\_fondo\_c "spese per alimentazione fondo di solidarietà comunale - pagamenti in c/residui"
- s\_2\_a "spese titolo 2 impegni"
- s\_2\_b "spese titolo 2 non ricorrenti"
- s\_2\_c "spese titolo 2 pagamenti in c/competenza"
- s\_2\_d "spese titolo 2 pagamenti in c/residui"
- s\_3\_a "spese titolo 3 impegni"
- s\_3\_b "spese titolo 3 non ricorrenti"
- s\_3\_c "spese titolo 3 pagamenti in c/competenza"
- s\_3\_d "spese titolo 3 pagamenti in c/residui"
- s\_4\_a "spese titolo 4 impegni"
- s\_4\_b "spese titolo 4 non ricorrenti"
- s\_4\_c "spese titolo 4 pagamenti in c/competenza"
- s\_4\_d "spese titolo 4 pagamenti in c/residui"
- s\_5\_a "spese titolo 5 impegni"
- s\_5\_b "spese titolo 5 non ricorrenti"
- s\_5\_c "spese titolo 5 pagamenti in c/competenza"

- s\_5\_d "spese titolo 5 pagamenti in c/residui"
- s\_7\_a "spese titolo 7 impegni"
- s\_7\_b "spese titolo 7 non ricorrenti"
- s\_7\_c "spese titolo 7 pagamenti in c/competenza"
- s\_tot\_a "totale spese titoli impegni"
- s\_tot\_b "totale spese titoli non ricorrenti"
- s\_tot\_c "totale spese titoli c/competenza"
- s\_tot\_d "totale spese titoli c/residui"

Per le entrate, si ricorda che:

- titolo 1 = entrate correnti di natura tribut., contrib. e perequativa
- titolo 2 = trasferimenti correnti
- titolo 3 = entrate extratributarie
- titolo IV = entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti
- titolo 4 = entrate in conto capitale
- titolo 5 = entrate da riduzione di attività finanziarie
- titolo 6 = entrate da accensione prestiti
- titolo 7 = anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere
- titolo 9 = entrate per conto terzi e partite di giro

Per le spese si ricorda che:

- titolo 1 = spese correnti
- spesa per alimentazione fondo di solidarietà comunale
- titolo 2 = spese in conto capitale
- titolo 3 = spese per incremento di attività finanziaria
- titolo 4 = rimborso prestiti
- titolo 5 = chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere
- titolo 7 = uscite per conto terzi e partite di giro

- **Appendice (2):**

***Statistiche descrittive dell'intero campione (fonte: Stata)***

Variables	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	p1	p99	Skew.	Kurt.
Var1	65080	.99	.127	0	9.898	.695	1.332	14.661	734.328
Var2	65080	1.002	.156	0	15.586	.695	1.423	17.289	1261.076
Var3	65082	.115	.209	0	9.799	0	1.107	6.745	119.735
Var4	65082	.909	.149	0	9.386	.613	1.296	10.006	412.876
Var6	65080	.038	.127	0	1.325	0	.804	5.266	35.093
Var8	65082	.058	.221	0	3.465	0	1.098	4.602	28.025
Var10	65080	.233	.17	0	3.885	.028	.853	3.293	28.435
Var11	65082	.195	.326	0	14.949	.042	1.754	10.35	234.313
Var12	65082	.268	.18	0	5.165	.054	.921	3.802	42.673

***Statistiche descrittive dei Comuni Sani (fonte: Stata)***

Variables	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	p1	p99	Skew.	Kurt.
Var1	64970	.99	.127	0	9.898	.696	1.332	14.683	735.315
Var2	64970	1.002	.156	0	15.586	.697	1.423	17.311	1262.692
Var3	64972	.115	.208	0	9.799	0	1.106	6.776	120.984
Var4	64972	.909	.149	0	9.386	.613	1.296	10.036	414.493
Var6	64970	.038	.126	0	1.325	0	.804	5.267	35.106
Var8	64972	.058	.22	0	3.465	0	1.098	4.611	28.106
Var10	64970	.233	.17	0	3.885	.028	.856	3.293	28.439
Var11	64972	.194	.326	0	14.949	.042	1.753	10.378	235.272
Var12	64972	.268	.18	0	5.165	.055	.921	3.805	42.728

***Statistiche descrittive dei Comuni in Dissesto (fonte: Stata)***

Variables	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max	p1	p99	Skew.	Kurt.
Var1	110	.945	.114	.459	1.238	.563	1.205	-1.198	7.121
Var2	110	.958	.141	.546	1.767	.653	1.325	1.308	12.724
Var3	110	.287	.385	.012	1.854	.023	1.808	2.169	7.433
Var4	110	.915	.194	.499	1.634	.605	1.63	1.214	5.582
Var6	110	.036	.137	0	1	0	.631	4.828	28.579
Var8	110	.208	.387	0	2.302	0	1.282	2.303	9.851
Var10	110	.157	.118	0	.771	0	.449	1.617	8.492
Var11	110	.337	.407	.054	2.273	.055	1.899	2.359	8.918
Var12	110	.232	.186	0	1.332	0	1.047	2.798	15.568

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

- ADA SELVER, CHRISTIAENS JOHAN, 2017. *Why do some municipalities apply accrual-based rules more than others? Evidence form Turkey*. E a Management: Economie a Management, 20(3), pag.189-206.
- ADCROFT ANDY, WILLIS ROBERT, 2005. *The (un)intended outcome of public sector performance measurement*. International Journal of Public Sector Management, Vol. 18, pag. 386-400.
- ANNESSI-PESSINA EUGENIO, SICILIA MARIAFRANCESCA, 2020. *Do top manager's individual characteristics affect accounting manipulation in the public sector?*. Journal of Public administration Research and Theory, pag. 465-484.
- ANTHONY R.N., 2000. *The Fatal Defect in the Federal Accounting System*. Public Budgeting & Finance, Vol. 20 pag.1-10.
- BARBERA CARMEN, GUARINI ENRICO, SICILIA MARIAFRANCESCA, STECCOLINI ILEANA, 2014. *Bilancio e controlli oltre l'austerità* [online]. Disponibile su: [https://www.researchgate.net/publication/296349094\\_Bilancio\\_e\\_controlli\\_oltre\\_l'austerità](https://www.researchgate.net/publication/296349094_Bilancio_e_controlli_oltre_l'austerità)
- BISOGNO MARCO, DONATELLA PIERRE, 2021. *Earnings management in public sector organizations: a structured literature review*. Journal of Public Budgeting Accounting & Financial Management.
- BISOGNO MARCO, MANES ROSSI FRANCESCA, TARTAGLIA POLCINI PAOLO, 2014. *La qualità della revisione negli enti locali italiani*. Azienda Pubblica, No. 3, pag. 278-294.
- BRACCI ENRICO, MOLL JODIE, STECCOLINI ILEANA, 2015. *Public sector accounting, accountability and austerity: More than balancing the books*. Accounting Auditing and Accountability Journal, Vol.28, pag. 878-908.
- BRADBURY K., 1982. *Fiscal distress in large US*. New England Economic Review, pag. 33-43.
- BREEZE JOHN, 1995. *Henri Fayol's Centre for Administrative Studies*. Journal of Management History, Vol.1, pag.37-62.
- BROWN K.W., 1993. *The 10-Point Test of Financial Condition:Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities*. Government Finance Review Vol-9, pag.21-26.

- BRUNETTO ELENA, 2021. *La gestione contabili degli enti locali*, [online], Odcec di Torino. Disponibile su: [https://www.odcec.torino.it/public/convegni/2021.04.08\\_-\\_odcec\\_torino\\_-\\_il\\_bilancio\\_degli\\_enti\\_locali\\_-\\_prima\\_parte.pdf](https://www.odcec.torino.it/public/convegni/2021.04.08_-_odcec_torino_-_il_bilancio_degli_enti_locali_-_prima_parte.pdf) [25/11/2021]
- CABALEIRO ROBERTO, BUCH ENRIQUE, VAAMONDE ANTONIO, 2012. *Developing a method to assess the municipal financial health*. American Review of public administration, pag. 729-751.
- CHEN TIANRAN, 2010. *Analysis on accrual-based models in detecting earnings management*. Lingnan Journal of Banking, Finance and Economics, Vol. 2, pag. 58-65.
- COHEN SANDRA, COSTANZO ANTONELLA, MANES-ROSSI FRANCESCA, 2017. *Auditors and early signals of financial distress in local governments*. Managerial Auditing Journal, Vol.32 n.3, pag.234-250.
- COHEN SANDRA, BISOGNO MARCO, MALKOGIANNI IOANNA, 2019. *Earnings management in local governments: the role of political factors*. Journal of applied Accounting, Vol.20, pag.331-348.
- COHEN SANDRA, DOUMPOS MICHAEL, NEOPHYTOU EVI, ZOPOUNIDIS CONSTANTIN, 2011. *Assessing Financial Distress where Bankruptcy is not an Option: An Alternative Approach for Local Municipalities*. Financial Engineering Laboratory, Technical University of Crete.
- CRUZ-GONZALES MARIO, FERNANDEZ-VAL IVAN, WEIDNER MARTIN, 2017. *Bias corrections for probit and logit model with two-way fixed effects*. The Stata Journal, Vol.17, pag. 517-545.
- DA COSTA CARVALHO JOAO, CAMOES PEDRO, JORGE SUSANA, FERNANDES MARIA, 2007. *Conformity and diversity of accounting and financial reporting practices in portuguese local governments*. Canadian Journal of Administrative Sciences, 24, pag. 2-14.
- DEANGELO LINDA ELIZABETH, 1986. *Accounting Numbers as Market Valuation Substitutes: A Study of Management Buyouts of Public Stockholders*. The Accounting Review, Vol.61, pag. 400-420.
- DECHOW PATRICIA, SLOAN RICHARD, SWEENAY AMY, 1995. *Detecting Earnings Management*. The Accounting Review, Vol. 70, pag. 193-225.
- Decreto Legge 24 giugno 2014, n.90, Normattiva [online]. Titolo I. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-06-24;90>

- Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n.150, Normattiva [online]. Titoli I, II, III. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2009-10-27;150!vig=> [12/01/2022]
- Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n.118, Normattiva [online]. Titolo I e Titolo IV, Allegati 1,2,3,4,5,6,9,10,11,13,14. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-06-23;118> [10/03/2022]
- Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n.73, Normattiva [online]. Capo I e Capo II. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2013-03-14;33!vig=> [16/03/2022]
- Decreto Legislativo 25 maggio 2016, n.97, Gazzetta Ufficiale [online]. Disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/06/08/16G00108/sg> [20/03/2022]
- Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n.74, Gazzetta Ufficiale [online]. Disponibile su: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/7/17G00088/sg> [20/01/2022]
- Decreto Legge 24 giugno 2014, n.90, Normattiva [online]. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-06-24;90> [07/02/2022]
- DPR 9 maggio 2016, n.105, Normattiva [online]. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:presidente.repubblica:decreto:2016;105> [09/02/2022]
- DEIDDA GAGLIARDO ENRICO, 2019. *Enti locali e valutazione della performance: la centralità del ruolo del commercialista* [online], Ipsoa. Disponibile su: <https://www.ipsoa.it/documents/impresa/management/quotidiano/2019/04/09/enti-locali-valutazione-performance-centralita-ruolo-commercialista> [07/03/2022]
- DI MARCO LUIGI, SPELLA SANDRO, ZIRUOLO ANDREA, 2015. *Il sistema contabile armonizzato degli enti locali*, Eutekne Formazione.
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA. *Il ciclo della gestione della performance* [online]. Disponibile su: <http://qualitapa.gov.it/page/il-ciclo-di-gestione-della-performance/> [03/02/2022]
- DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, 2017. *Linee guida per il Sistema di Misurazione e Valutazione della performance* [online]. Disponibile su: <https://performance.gov.it/linee-guida-il-sistema-di-misurazione-e-valutazione-della-performance> [13/03/2022]
- DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE. *Performance* [online]. Disponibile su: <http://www.funzionepubblica.gov.it/performance> [05/02/2022]

- DONATELLA PIERRE, TAGESSON TORBJON, 2020. *CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations*. Journal of Management and Governance [online]. Disponibile su: [CFO characteristics and opportunistic accounting choice in public sector organizations | SpringerLink](#)
- FALKMAN PAR, TAGESSON TORBJORN, 2008. *Accrual accounting does not necessarily mean accrual accounting: factors that counteract compliance with accounting standards in Swedish municipal accounting*. Scandinavian Journal of Management, Vol. 24, pag.271-283.
- FARNETI GIUSEPPE, PADOVANI EMANUELE, ORELLI REBECCA, 2010. *La sana gestione finanziaria delle amministrazioni comunali: quali sviluppi a distanza di dieci anni dall'emanazione del Testo Unico Enti Locali*. IV Workshop Nazionale Azienda Pubblica, Università degli studi di Roma.
- FERNANDEZ-VAL IVAN, WEIDNER MARTIN, 2016. *Individual and time effects in nonlinear panel models with large N, T*. Journal of Econometrics, Vol.192, pag. 291-312.
- FERREIRA AUGUSTA, CARVALHO JOAO, PINHO MARIA, 2012. *Earnings management around zero. A motivation to local politician signalling competence*. Public Management Review.
- FESLER JAMES, 1965. *Book reviews: The Bureaucratic Phenomenon by Michel Cruzier*. Administrative Science Quaterly, Vol.10, pag. 261-266.
- GARCIA-SANCHEZ ISABEL, CUADRADO-BALLESTEROS BEATRIZ, FRIAS-ACEITUNO JOSE, 2012. *A new predictor of local financial distress*. International Journal of public administration, pag. 739-748.
- GERASIMOS GIANAKIS, 2002. *The promise of public sector performance measurement: anodyne or placebo?*. Public Administration Quaterly, Vol.26, pag.35-64.
- GOH SWEE, 2012. *Making performance measurement systems more effective in public sector organizations*. Measuring Business Excellence, Vol.16, pag.31-42.
- GRANDIS FABIO, 2011. *La revisione economico-finanziaria pubblica*. FrancoAngeli Editore.
- GUTHRIE JAMES, 1998. *Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector—Rhetoric or Reality?*.



- HAMMOND THOMAS, 2007. *In defence of Luther Gulick's "Notes on the Theory of Organization"* [online]. Public Administration. Disponibile su: [\(PDF\) In Defence of Luther Gulick's "Notes on the Theory of Organization" \(researchgate.net\)](#)
- HALACHMI ARIE, 2005. *Performance measurement: test the water before you dive in*. International Review of Administrative Sciences, Vol.71, pag.255-266.
- HARALDSSON MATTIAS, TAGESSON TORBJORN, 2013. *Compromise and avoidance: the response to new legislation*. Journal of Accounting & Organizational change, Vol.10, pag.288-313.
- HEALY PAUL, 1985. *The impact of Bonus Schemes on the selection of Accounting principles*. Journal of Accounting and Economics, Vol. 7, pag. 85-107.
- HENDRICK R., 2004. *Assessing and measuring the fiscal health of LG: focus on Chicago suburban municipalities*. Urban Affairs Review, Vol. 40, pag. 78-114.
- HOERGER TJ, 1991. *Profit variability in for-profit and non-for-profit hospitals*. Journal of health economics, Vol.10, pag.259-289.
- HOOD CRISTOPHER, 1991. *A Public Management for all seasons?*. Public Administration, Vol.69, pag.3-19.
- HOOD CRISTOPHER, 1995. *The new public management in the 1980s: variations on a theme*. Accounting organizations and society, Vol.20, pag.93-109.
- HUMPHREY CRHISTOPHER, MILLER PETER, SCAPENS ROBERT, 1993. *Accountability and accountable management in the UK public sector*. Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol.6, pag.7-29.
- HYNDMAN N., LIGUORI M., MEYER R.E., POLZER T., ROTA S.SEIWALD J., 2014. *The translation and sedimentation of accounting reforms. A comparison of the UK, Austrian and Italian experiences*. Critical perspectives on accounting, Vol.25, pag.388-408.
- INMAN R.P., 1995. *How to have a fiscal crisis: lessons from Philadelphia*. American Economic Review, Vol. 85, pag. 378-383.
- JONES JENNIFER, 1991. *Earnings Management During Import Relief Investigations*. Journal of Accounting Research, Vol. 29, pag. 193-228.
- KAJIMBWA MONSIAPILE, 2013. *New Public Management: a tribute to Margareth Thatcher*. Public Policy and Administration Research, Vol.3, pag. 64-69.
- KLOHA PHILIP, WEISSERT CAROL, KLEINE ROBERT, 2005. *Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress*. Public Administration Review, Vol.65, n.3, pag. 313-323.

- LADD HELEN, YINGER JOHN, 1989. *America's ailing cities: Fiscal health and the design of urban policy*. Johns Hopkins University Press.
- Legge 5 maggio 2009, n.42, Normattiva [online]. Capo I, II, III. Disponibile su: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2009-05-05:42> [19/03/2022]
- LEONE ANDREW, VAN HORN LAWRENCE, 2005. *How do nonprofit hospitals manage earnings?*. *Journals of health economics* 24, pag.815-837.
- MAHER CRAIG, NOLLENBERGER KARL, 2009. *Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test"*. *Government Finance Review*, pag. 61-66.
- MANES ROSSI FRANCESCA, 2011. *Analysis of solvency in italian local governments: the impact of Basel II*.
- MARCON GIUSEPPE, 2011. *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*. Azienda pubblica: teorie ed esperienze di management. Maggioli Editore.
- MAZZOTTA BIAGIO, 2020. *La contabilità economica nell'evoluzione della contabilità pubblica*. Intervento al Webinar: "la Contabilità pubblica: evoluzione di una materia tra modelli a regime e sistema emergenziale".
- MILANO GIUSEPPE, ROSSI ANTONIO, 2020. *Manuale di contabilità e finanza degli enti locali*, Manuali Simone, XXIII Edizione.
- MINISTERO DELLE ECONOMIE E DELLE FINANZE. *La gestione dei residui* [online]. Disponibile su: [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/gestione\\_del\\_bilancio/assestamento\\_del\\_bilancio/la\\_gestione\\_dei\\_residui/?selmenu=1\\_1](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/gestione_del_bilancio/assestamento_del_bilancio/la_gestione_dei_residui/?selmenu=1_1) [14/12/2021]
- MOXHAM CLAIRE, 2008. *Performance measurement: Examining the applicability of the existing body of knowledge to nonprofit organisations*. *International Journal of Operations & Production Management*, Vol. 29, pag.740-763.
- NEYMAN JERZY, SCOTT ELIZABETH, 1948. *Consistent Estimates Based On Partially Consistent Observations*. *Econometrica*, Vol. 16, pag. 1-32.
- OPEN BANCA DATI AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE. *La finanza degli enti territoriali* [online]. Disponibile su: <https://openbdap.mef.gov.it/it> [16/11/2021]
- OSSERVATORIO SUL LAVORO NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI, 2009. *La legge delega "Brunetta", La Riforma delle Riforme*. Dossier Adapt N.3, Associazione per gli studi internazionali e comparati sul diritto del lavoro e sulle relazioni industriali.

- PADOVANI EMANUELE, SCORSONE ENRICO, 2012. *Measuring financial health of LG: a comparative framework*. Management of Crisis Situations by the State and the Administration – The Swiss Society of Administrative Sciences Yearbook, pag. 93-104.
- PELLICER MARIA, HODGES RON, MARTI' CARIDAD, 2013. *Earnings management in English local governments: determining factors and instruments* [online]. Disponibile su: <https://www.semanticscholar.org/paper/EARNINGS-MANAGEMENT-IN-ENGLISH-LOCAL-GOVERNMENTS%3A-Pellicer/dc2a4c450866d4b0315f88444b7d6939296ddc00>
- PERNAGALLO GIUSEPPE, TORRISI BENEDETTO, 2020. *A logit model to assess the transparency of Italian public administration websites* [online]. Government Information Quarterly. Disponibile su: [A logit model to assess the transparency of Italian public administration websites - ScienceDirect](#)
- PILCHER ROBYN, VAN DER ZAHN MITCHELL, 2010. *Local governments, unexpected depreciation and financial performance adjustment*. Financial Accountability & Management, 26(3).
- RANTANEN HANNU, KULMALA HARRI, LONNQVIST ANTTI, KUJANSIVU PAULA, 2007. *Performance measurement systems in the Finnish public sector*. International Journal of Public Sector Management Vol. 20, pag. 415-433.
- REBORA GIANFRANCO, 2018. *Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione*. Rivista italiana di Public Management, Vol.1, pag.68-74.
- SHAMSUL HAQUE, 2007. *Revisiting the New Public Management*. Public Administration Review, Vol.67, pag.179-182.
- SIMON HERBERT, 1946. *The Proverbs of Administration*. Public Administration Review, Vol.6, pag.53-67.
- STALBRINK ODD, 2007. *An investigation of discretionary accruals and surplus-deficit management: evidence from swedish municipalities*. Financial Accountability & Management, 23(4).
- STUBBEN STEPHEN, 2010. *Discretionary Revenues as a Measure of Earnings Management*. The Accounting Review, Vol. 85, pag. 695-717.
- TAT-KEI HO ALFRED, 2006. *Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors*. Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.16, pag.217-237
- Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli enti locali [online]. Parte I, Titoli I e II, Parte II, Titoli I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII. Disponibile su:

<https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/testo-unico-delle-leggi-sullordinamento-degli-enti-locali> [04/11/2022]

- TORIELLO OLGA, 2017. *La riforma 2017 della pubblica amministrazione. Commento organico alla legge Madia e a tutti i decreti attuativi*, Dike Giuridica Editrice.
- WILSON RICHARD, 1984. *Allocating and Reallocating Financial Resources in an Environment of Fiscal Stress*. University of Arizona, Center for Study of Higher Education.
- WILSON WOODROW, 1887. *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, Vol.2, pag.197-222.
- URWICK LYDALL, 1970. *Papers in the Science of Administration*. The Academy of Management Journal, Vol.13, pag.361-371.
- WREGE CHARLES, STOTKA ANNE MARIE, 1978. *Cooke Creates a Classic: The Story behind F. W. Taylor's Principles of Scientific Management*. The Academy of Management Review, Vol.3, pag.736-749.
- ZAFRA-GOMEZ JOSE, LOPEZ-HERNANDEZ ANTONIO, HERNANDEZ-BASTIDA AGUSTIN, 2009. *Developing a model to measure financial condition in Local Government: evaluating service quality and minimizing the effects of the socioeconomic environment: an application to Spanish municipalities*. The American Review of public administration, Vol. 39 n.4, pag. 425-449.