Un indice sintetico di virtuosità comunale

Antonio Vincenzo Lentini, D.R. della Struttura Statistica e Osservatori in Éupolis Lombardia
Maria Grazia Petrin, funzionario Struttura Statistica e Osservatori in Éupolis Lombardia

Antonio.Vincenzo.Lentini@eupolislombardia.it
Maria.Grazia.Petrin@eupolislombardia.it

1. Premessa

La costruzione di un indice sintetico di virtuosità comunale scaturisce da una consuetudine in Lombardia di utilizzare misure oggettive per favorire l'allocazione delle risorse, sempre più scarse, condivisa ed efficace.
Esempi di questo utilizzo di indicatori sintetici sono l'indicatore sintetico di priorità inserito nella normativa per finanziare i piccoli comuni in svariati campi, o il finanziamento dei comuni montani; i precedenti in questo caso sono positivi nella nostra regione.
La carenza di risorse per le autonomie locali e gli interventi dei vari governi per ridurre la spesa pubblica hanno stimolato l'inventiva dei medesimi per trovare forme di mitigazione del Patto di stabilità ,che in Lombardia viene misurato a livello regionale consentendo agli enti locali di compensare gli squilibri esistenti.
Con l'ultimo accordo tra Regione Comuni e Province lombarde 70 milioni di euro sono stati messi a disposizione dei comuni al fine di mitigare le rigidità del patto di stabilità e allo stesso tempo di introdurre criteri di premialità sostenendo i comuni rientranti tra quelli definiti virtuosi. Nell'accordo si sottolinea anche l'utilizzo dell'indice anche per ulteriori finanziamenti che si rendessero disponibili.
I risultati immediati sono stati recepiti dalla stampa regionale e provinciale utilizzando le graduatorie scaturite per chiedere conto agli amministratori locali del loro posizionamento sia negativo che positivo.
L'articolo che segue si sviluppa descrivendo analiticamente i passi seguiti nella costruzione dell'indice sintetico di virtuosità.

2. Un indice sintetico per la virtuosità dei comuni lombardi

Regione Lombardia ha deciso di utilizzare l'Indice Sintetico di Virtuosità (ISV) per i comuni lombardi ai fini di introdurre un criterio di premialità nelle politiche regionali. La costruzione dell'indice di virtuosità ha richiesto innanzitutto l'intesa con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani della Lombardia. La selezione degli indicatori è frutto della convergenza di proposte formulate dal Gruppo di Lavoro (GdL) composto da ANCI Lombardia, Regione Lombardia e Finlombarda; a livello operativo il GdL si è avvalso della collaborazione di Éupolis Lombardia per la parte statistica (utilizzando una metodologia messa a punto in collaborazione con l'Università LIUC di Castellanza). In sede di prima applicazione ci si è concentrati su parametri calcolabili con dati di facile reperibilità ed essenzialmente di tipo economico-finanziario. La prima applicazione concreta è avvenuta per la ripartizione di una quota del plafond messo a disposizione da Regione Lombardia per il Patto di Stabilità territoriale 2011.
La costruzione dell'ISV si basa sulla metodologia degli indicatori compositi e sintetici, ottenibili mediante aggregazione per *step* successivi di informazioni di base. Sulla scorta di dati certificati, tratti da Fonti Istituzionali (Ministero degli Interni, Istat e Corte dei Conti) e relativi a elementi "fondamentali" (dinamica di entrate, spese, investimenti, debito, avanzo/disavanzo, residui), la tecnica degli indicatori compositi consente di dare forma e dimensione a fenomeni articolati e complessi, nonché in taluni casi "latenti", come lo stato di salute economico-finanziaria, la solidità dei risultati di amministrazione e della gestione, la qualità delle scelte di indebitamento; in altre parole, la virtuosità di un Ente locale.
Gli ambiti di analisi vengono esaminati sulla base di questi elementi:

- orizzonte temporale: gli indicatori sono calcolati su un arco di tempo triennale, allo scopo di minimizzare o eliminare eventuali effetti distorsivi correlati a eventi legati ad uno specifico esercizio;
- classi demografiche: la misurazione della

virtuosità avviene tra enti confrontabili da un punto di vista dimensionale; i Comuni sono stati suddivisi in sette classi demografiche sulla base della popolazione residente rilevata al 31/12/2009.

Classe demografica	da	a
1	0	999
2	1.000	2.999
3	3.000	4.999
4	5.000	9.999
5	10.000	19.999
6	20.000	49.999
7	50.000 e oltre + Capoluoghi di provincia	

- condizioni di contesto: elementi che possono incidere oggettivamente sulle performance dei comuni, come ad esempio la gestione associata di funzioni, lo status di città metropolitana, ecc.
- il tipo di risultato restituito dall'indicatore può essere basato su una scala di valori continua, oppure su una risposta del tipo "SI/NO" sul rispetto o meno di una data condizione (ON/OFF). In quest'ultima tipologia ricade, per esempio, il rispetto del Patto di Stabilità. Mentre per gli indicatori "misurabili" la valutazione della virtuosità è legata al valore restituito dall'algoritmo di calcolo, per gli indicatori ON/OFF si assegnano delle penalità o delle premialità che, a seconda della disponibilità dei dati, sono progressive rispetto al numero di anni in cui si è manifestato tale fenomeno.

Gli indicatori che compongono l'ISV consentono di ricavare in modo sintetico informazioni utili per misurare:

- **flessibilità di bilancio**: quanto minore è l'incidenza della spesa "rigida" o "non comprimibile", tanto maggiore sarà la disponibilità di risorse da destinare alle funzioni politiche;
- **debito e sviluppo**: un'analisi della sostenibilità del bilancio di un ente nel medio periodo svolta coniugando gli oneri derivanti dal ricorso all'indebitamento con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo;
- **capacità programmatoria**: la capacità di effettuare una corretta programmazione finanziaria di entrate e spese, misurata sia in termini di competenza che di cassa;
- **autonomia finanziaria e capacità di riscossione**: l'analisi delle entrate interessa la capacità effettiva di monitorare le risorse fondamentali per la gestione di breve e medio periodo dell'ente.

I dati finanziari del triennio 2006-2008 sono stati acquisiti dai Certificati Consuntivi rilasciati dal Ministero degli Interni - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali nel giugno 2010 e precisamente:

N. QUADRO	VOCE	TIPO
2	Entrate	Accertamenti e riscossioni in c/competenza e in c/residui
3	Spese	Impegni e pagamenti in c/competenza e in c/ residui
4	Spese correnti	Impegni
5	Spese in conto capitale	Impegni e pagamenti in c/competenza e in c/ residui
8	Debiti di finanziamento	Consistenza iniziale e finale
9	Risultato di amministrazione	Risultato di amministrazione
9 ter	Utilizzo avanzo di amministrazione esercizi precedenti	Risultato di amministrazione
10	Debiti Fuori bilancio	Consistenza finale
10 bis	Procedimenti di esecuzione forzata	Consistenza finale
11	Residui attivi	Residui riaccertati e da riportare
12	Residui passivi	Residui reimpegnati

Sono stati calcolati per ogni ente i vari indicatori (vedi diagramma sottostante), sottoposti ad una procedura di normalizzazione per classe dimensionale in virtú della quale i valori assunti da ciascun indicatore risultano distribuirsi (non uniformemente) lungo l'intervallo che va da **0 = poco virtuoso** a **1 = molto virtuoso.** Ad ogni Area e ad ogni indicatore sintetico è stato attribuito un peso percentuale utile per ponderare le informazioni fornite dagli indicatori compositi e sintetizzarle in unico valore (Area e Indicatore sintetico).

Il modello di calcolo dell'ISV è il frutto di una somma progressiva di valori ponderati i cui passaggi sono:

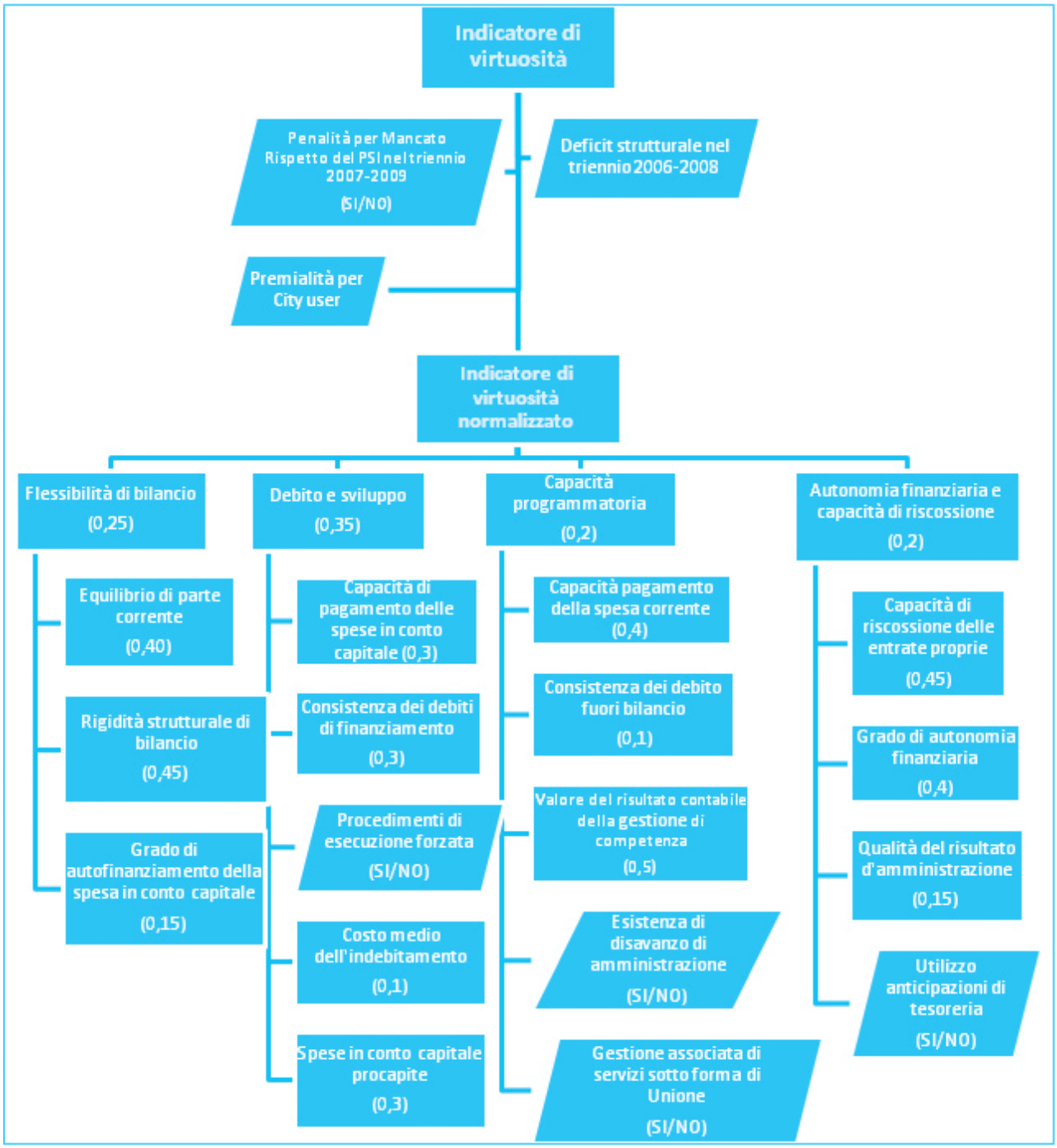
- calcolo del valore medio triennale di ciascun indicatore;
- calcolo dell'indicatore sintetico di area come somma ponderata degli indicatori compositi medi triennali (sulla base dei pesi loro assegnati) che vi appartengono; in tale calcolo vengono compresi gli indicatori ON/OFF di area;
- calcolo dell'Indice di virtuosità come somma ponderata delle singole aree sulla base dei pesi loro attribuiti, cui si aggiunge l'effetto degli indicatori ON/OFF applicati a livello di indice finale.

Si noti che:

- i pesi associati alle quattro aree sommano a 1 e quindi rappresentano il 100% dell'Indice di virtuosità comunale
- i pesi associati alle indicatori sommati rappresentano il 100% del peso dell'area corrispondente .

Gli indicatori ON/OFF, ovvero quelli che prevedono il rispetto o meno di una data condizione, sono applicati a livello di singola area e a livello di indice finale: in quest'ultimo caso si tratta di parametri ritenuti particolarmente significativi e rilevanti dal GdL. La scelta di attribuire una penalità oppure una premialità e il relativo punteggio è basata sia sull'analisi del contesto normativo e della giurisprudenza contabile che su valutazioni di tipo economico.

La metodologia per il calcolo dell'indice di virtuosità è dettagliata nella DGR n. 2098 del 04/08/2011, successivamente aggiornata dal GdL sulla base dei nuovi dati disponibili e dell'eventuale introduzione di ulteriori parametri, per assicurare la qualità dei risultati raggiunti. È possibile inoltre il download di tutta la documentazione dal portale di Regione Lombardia. Nel sito SIS.EL sono disponibili i dati di dettaglio utilizzati per il calcolo dell'ISV.


Indicatore di virtuosità
Penalità per Mancato Rispetto del PSI nel triennio 2007-2009 (SI/NO)
Deficit strutturale nel triennio 2006-2008
Premialità per City user
Indicatore di virtuosità normalizzato
Flessibilità di bilancio (0,25)
Debito e sviluppo (0,35)
Capacità programmatoria (0,2)
Autonomia finanziaria e capacità di riscossione (0,2)
Equilibrio di parte corrente (0,40)
Rigidità strutturale di bilancio (0,45)
Grado di autofinanziamento della spesa in conto capitale (0,15)
Capacità di pagamento delle spese in conto capitale (0,3)
Consistenza dei debiti di finanziamento (0,3)
Procedimenti di esecuzione forzata (SI/NO)
Costo medio dell'indebitamento (0,1)
Spese in conto capitale procapite (0,3)
Capacità pagamento della spesa corrente (0,4)
Consistenza dei debito fuori bilancio (0,1)
Valore del risultato contabile della gestione di competenza (0,5)
Esistenza di disavanzo di amministrazione (SI/NO)
Gestione associata di servizi sotto forma di Unione (SI/NO)
Capacità di riscossione delle entrate proprie (0,45)
Grado di autonomia finanziaria (0,4)
Qualità del risultato d'amministrazione (0,15)
Utilizzo anticipazioni di tesoreria (SI/NO)