



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**IL PATTO DI STABILITA' INTERNO**  
**DEGLI ENTI TERRITORIALI**

ESERCIZIO 2013

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

DELIBERAZIONE N. 17/SEZAUT/2014/FRG

Magistrati relatori: Cons. Rinieri FERONE  
Cons. Francesco UCCELLO.

Ha collaborato all'analisi dei dati e alla stesura della relazione il funzionario:  
Valeria TAGLIAFERRI

Editing: Alessandro DI BENEDETTO

# **IL PATTO DI STABILITA' INTERNO DEGLI ENTI TERRITORIALI (ESERCIZIO 2013)**

## INDICE

Deliberazione n.17/SEZAUT/2014/ I

**PREMESSA 3**

## **PARTE I**

**1 L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO 5**

**1.1 Le finalità perseguite ed i parametri di riferimento per la definizione degli obiettivi 5**

**1.2 La disciplina del patto per le Regioni a statuto ordinario 8**

**1.3 La specifica disciplina per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome 9**

**1.4 La disciplina del patto per gli enti locali 12**

1.4.1 Il patto di stabilità negli enti locali delle Regioni a statuto ordinario 12

1.4.2 Il patto di stabilità negli enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome 16

**1.5 La disciplina per contrastare i comportamenti elusivi 19**

**1.6 I nuovi obiettivi programmatici per le Regioni 21**

**1.7 La manovra finanziaria per gli enti locali 24**

**1.8 I limiti applicativi del patto 28**

**1.9 La regionalizzazione del patto 31**

1.9.1 Il patto di solidarietà integrato 31

1.9.2 Il patto di solidarietà verticale 33

1.9.3 Il patto di solidarietà orizzontale 35

**1.10 Le componenti escluse dai vincoli del patto 37**

1.10.1 Misure per agevolare il pagamento dei debiti commerciali 38

1.10.2 Misure di sostegno agli investimenti 40

1.10.3 Misure per affrontare le emergenze 41

1.10.4 Misure per favorire la realizzazione dei progetti cofinanziati dalla U.E. 42

1.10.5 Misure contingenti 43

**1.11 Il regime sanzionatorio ed i meccanismi premiali 45**

1.11.1 Le misure sanzionatorie 45

1.11.2 I meccanismi premiali 47

## PARTE II

<b>2</b>	<b>I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO NEL 2013</b>	<b>49</b>
<b>2.1</b>	<b>Le Regioni e le Province autonome</b>	<b>49</b>
2.1.1	Le Regioni a statuto ordinario	49
2.1.1.1	Gli obiettivi di competenza euro-compatibile	49
2.1.1.2	Gli obiettivi di competenza finanziaria	58
2.1.2	Le Regioni a statuto speciale	64
2.1.2.1	Gli obiettivi di competenza euro-compatibile	64
2.1.2.2	Gli obiettivi di competenza finanziaria	67
2.1.2.3	I saldi di competenza mista	70
2.1.3	Analisi del patto Regioni	72
2.1.3.1	Le dinamiche della spesa nelle Regioni a statuto ordinario	72
2.1.3.2	Le dinamiche della spesa nelle Regioni a statuto speciale	79
<b>2.2</b>	<b>Le Province</b>	<b>84</b>
2.2.1	I fattori di incidenza sulle risultanze del patto nelle Province	84
2.2.2	I risultati del patto nelle Province	85
<b>2.3</b>	<b>I Comuni</b>	<b>93</b>
2.3.1	I risultati del comparto nel 2013	93
2.3.1.1	I Comuni inadempienti	100
2.3.1.2	L'eccedenza dei saldi finanziari rispetto agli obiettivi	105
2.3.2	L'obiettivo 2013: evoluzione e rimodulazione	109
2.3.3	I risultati dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti nel triennio 2011-2013	116
2.3.4	I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti	120
2.3.5	Il patto di stabilità degli enti locali soggetti a normativa speciale	126
2.3.5.1	Il Comune di Roma Capitale	126
2.3.5.2	Gli enti delle Regioni a statuto speciale	127
	<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>129</b>



# *Corte dei Conti*

## *Sezione delle Autonomie*

N. 17/SEZAUT/2014/FRG

Adunanza del 12 giugno 2014

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie  
Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI
Consiglieri	Mario PISCHEDDA, Rosario SCALIA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Angela PRIA, Gianfranco POSTAL, Flavio CURTO
Primi referendari	Gianluca BRAGHÒ, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI, Francesco BELSANTI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n.786, convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2014/INPR, nell'adunanza del 15 gennaio 2014, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2014;

Vista la nota n. 622 del 6 giugno 2014, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i Consiglieri relatori Rinieri Ferone e Francesco Uccello

### **DELIBERA**

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sul Patto di stabilità interno degli Enti territoriali per l'esercizio 2013.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 12 giugno 2014.

I Relatori

F.to Rinieri FERONE

F.to Francesco UCCELLO

Il Presidente

F.to Raffaele SQUITIERI

Depositata in Segreteria il 17 giugno 2014

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

## **Premessa**

La relazione espone le principali risultanze del patto di stabilità interno delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio 2013. Gli esiti del monitoraggio, che la Sezione delle autonomie compendia, per la prima volta, in uno specifico referto dedicato alle problematiche comuni all'intero comparto delle autonomie territoriali, sono inseriti nel quadro di una trattazione unitaria capace di offrire una visione il più possibile integrata e diacronica dei risultati raggiunti e delle tendenze in atto nel settore.

Le analisi dei risultati del patto sono precedute dalla illustrazione delle principali caratteristiche del sistema normativo, quale si è andato evolvendo in questi ultimi anni, con puntuali riferimenti alla disciplina prevista per i distinti livelli di governo territoriale ed agli obiettivi programmati.

In tale contesto, sono posti a raffronto i diversi parametri di riferimento utilizzati per la definizione degli obiettivi e le finalità che li sottendono, evidenziando le specificità ed i limiti applicativi di ciascuno di essi nel quadro degli strumenti di concertazione degli obiettivi di finanza pubblica e delle misure alternative di flessibilità territoriale posti nella disponibilità degli enti al fine di accrescere il livello di efficienza dell'utilizzo delle risorse finanziarie e valorizzare le specificità dei singoli territori sostenendone le relative problematiche economiche.

L'esposizione dei principali tratti che connotano le tipologie del patto di solidarietà verticale, orizzontale ed integrato, è accompagnata da un esame analitico delle voci di bilancio escluse dalla disciplina vincolistica nonché dalla rassegna delle misure sanzionatorie e dei meccanismi premiali che ne costituiscono il necessario supporto. Lo studio congiunto di dette componenti di sistema, lette nel quadro dei fattori che concorrono a determinare l'obiettivo programmato, consente di focalizzare le modalità tecnico-contabili con cui gli enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso l'osservanza del complesso di regole che compongono il regime del patto di stabilità interno posto a garanzia degli obiettivi di bilancio.



## PARTE I

### 1 L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

#### 1.1 Le finalità perseguite ed i parametri di riferimento per la definizione degli obiettivi

Il patto di stabilità interno nasce dall'esigenza di assicurare la convergenza della finanza locale verso obiettivi di finanza pubblica condivisi a livello europeo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, le cui principali motivazioni vanno ricercate nella volontà di proteggere la moneta unica da possibili situazioni di instabilità economica e finanziaria. Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dai programmi di stabilità ovvero di creare spazi di manovra per politiche di crescita, gli Stati membri sono chiamati a responsabilizzare i rispettivi livelli di governo in modo che i relativi saldi economici e finanziari risultino coerenti con gli obiettivi programmati.

Principio essenziale posto alla base delle regole del patto di stabilità interno è stato, invece, che i centri autonomi di spesa a livello locale assicurassero un'evoluzione delle entrate e delle spese coerente con gli obiettivi che il Governo e il Parlamento avevano fissato negli strumenti di programmazione economico-finanziaria a livello nazionale e comunitario.

Obiettivi primari delle regole che compongono il patto di stabilità interno sono, infatti, il controllo dell'indebitamento netto ed il contenimento del *deficit* complessivo degli enti territoriali, da attuare nel quadro di un sistema di incentivi e sanzioni finalizzati al conseguimento dei *target* concordati in sede europea.

Detto complesso di regole poste a garanzia degli obiettivi di bilancio (cd. *fiscal governance*) individua le modalità con cui gli enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la osservanza di vincoli specifici, che gli enti sono tenuti a rispettare insieme agli obblighi di informazione, comunicazione e certificazione posti alla base del coordinamento della finanza pubblica opportunamente supportati da un sistema sanzionatorio che si attiva in caso di inadempienza.

Sul piano degli obiettivi di finanza pubblica, il patto di stabilità interno ha assolto, di fatto, ad almeno tre congiunte finalità operative:

- il risanamento del bilancio degli enti in *deficit*;
- il concorso degli enti territoriali alla realizzazione delle manovre di finanza pubblica;
- il contenimento della pressione fiscale.

La difficoltà di conciliare questi tre distinti obiettivi ha fatto sì che, a distanza di quasi quindici anni dalla sua istituzione, il patto di stabilità interno non abbia ancora trovato un assetto normativo stabile, con regole che, richiamandosi a principi fondamentali di

coordinamento della finanza pubblica, hanno continuato a subire frequenti modifiche nel corso del tempo, spesso allo scopo di realizzare un sistema di vincoli che risultasse più efficace e, al tempo stesso, maggiormente flessibile, nel rispetto del principio di autonomia finanziaria consacrato nella nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione.<sup>1</sup>

Nella sua prima fase di attuazione (precisamente dal 1999 al 2006), il patto di stabilità interno è stato connotato da una particolare rigidità, dovuta al carattere unilaterale dei vincoli imposti dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali non aventi autonomia speciale. Nonostante il loro generalizzato rispetto, detti vincoli si sono rivelati scarsamente efficaci, a motivo della ridotta incidenza delle voci di bilancio ad essi soggette e della modesta significatività degli obiettivi programmati.

Dopo le fasi iniziali, si è assistito ad una netta differenziazione tra le regole dettate per le Regioni e quelle rivolte agli enti locali: per le prime, il patto è stato formulato come un limite, espresso in termini di competenza e di cassa, all'incremento di una quota alquanto ridotta della spesa "corrente" regionale (risultandone esonerata, peraltro, la spesa per interessi, le spese finanziate da programmi comunitari, e, soprattutto, la spesa sanitaria, assoggettata, sin dal 2001, ai vincoli del cd. "patto per la salute");<sup>2</sup> per gli enti locali, invece, il patto ha assunto la forma del vincolo riferito all'entità del saldo finanziario di ciascun ente, con l'esclusione dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

La legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004) ha riscritto le regole del patto di stabilità interno attuate fino ad allora, introducendo un vincolo all'incremento delle spese "finali" che trascura, per gli enti locali, la dimensione delle entrate. Per la prima volta, l'intero comparto degli enti territoriali, pur se in misura diversa, vede condizionata dalle regole del patto anche la spesa in conto capitale.

Allo scopo di far convergere il più possibile dette regole con quelle previste dal patto di stabilità e crescita, la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) ha reintrodotto, per gli enti locali, l'obbligo del miglioramento del saldo finanziario, calcolato, questa volta, tra entrate e spese finali espresse in termini sia di competenza che di cassa, obiettivi, questi ultimi, successivamente sostituiti, ad opera della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007), con l'introduzione del criterio della c.d. competenza "mista", in base al quale le

---

<sup>1</sup> Secondo la giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale può imporre legittimamente agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio solo con disciplina di principio e per ragioni di coordinamento della finanza pubblica connesse ad obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari.

<sup>2</sup> Come noto, nelle sue prime formulazioni il patto Regioni ha assunto la contabilità per cassa quale parametro di riferimento per la individuazione dei saldi programmatici, rinunciando così a valutare *ex ante* le implicazioni economiche degli obiettivi assegnati all'intero comparto. Le successive discipline (legge n. 405/2001 e seguenti), pur restando ancorate a tale principio, hanno riconosciuto l'esigenza di estendere i vincoli gestionali posti all'evoluzione dei pagamenti correnti anche alla fase dell'impegno di competenza. Infatti, se le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto non vengono ricollegate con il momento previsionale, attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento, rischiano di dimostrarsi poco efficaci.

entrate e le spese di parte corrente sono considerate in termini di competenza, mentre quelle di parte capitale sono contabilizzate per cassa.

Per le Regioni a statuto ordinario, invece, la legge n. 296/2006 ha confermato l'impianto di fondo previsto dalla legge n.311/2004, incentrato, anziché sulla misura dei saldi finanziari (come previsto nella originaria versione del patto introdotto dalla legge n. 448/1998), sul contenimento della sola dinamica della spesa. Se ne discosta, tuttavia, in quanto non considera più separatamente le due componenti della spesa finale (corrente e in conto capitale), ma passa a controllare direttamente l'evoluzione della spesa finale nel suo complesso, pur conservando distinti obiettivi per la competenza e per la cassa.<sup>3</sup>

L'impianto generale incentrato sul controllo dei saldi finanziari degli enti locali e sul contenimento delle spese finali delle Regioni (al netto, fondamentalmente, della componente sanitaria), è rimasto, nel tempo, sostanzialmente stabile, nonostante una progressiva stratificazione di interventi normativi diretti a superare le criticità connesse sia ai complessi meccanismi di definizione degli obiettivi finanziari sia alla iniqua distribuzione dell'onere dei correttivi richiesti ai singoli enti territoriali, avulsi da ogni effetto legato a parametri di virtuosità.

Quanto ai soggetti destinatari di detti interventi normativi, si evidenzia che dall'anno 2013, per effetto degli artt. 31, comma 1, e 16, comma 3, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012), è stata ampliata la platea degli enti locali soggetti al patto, tra i quali figurano, accanto alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, sia i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti che, a decorrere dal 2014, le relative Unioni di Comuni.

Sembra superata, invece, l'idea di estendere il patto anche alle aziende speciali ed alle istituzioni, nonché alle società cd. "in house" titolari di affidamenti diretti della gestione di servizi pubblici locali, dopo che l'art. 1, commi 559 ss., della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ne ha escluso nuovamente l'assoggettabilità.<sup>4</sup>

Nessuna rilevante novità in materia di patto di stabilità interno consegue alla recente entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei comuni", in quanto è stabilito che fino ad una prossima revisione della normativa, che tenga conto delle funzioni attribuite alle Città

---

<sup>3</sup> Allontanandosi sempre più dalla struttura del patto di stabilità e crescita della U.E. (che incide su entrate e spese ed indica quale obiettivo un saldo) e rinunciando definitivamente a governare distintamente l'evoluzione della spesa corrente da quella in conto capitale attraverso la introduzione di differenti tetti di spesa (come previsto dalla legge finanziaria per il 2006 al fine di evitare che le misure di contenimento adottate dalle regioni si concentrassero sulla sola spesa in conto capitale in quanto meno rigida di quella corrente), la legge finanziaria 2007 ha optato per un regime più flessibile e, sostanzialmente, più rispettoso dell'autonomia degli enti territoriali, limitandosi a disporre due soli obiettivi programmatici, l'uno operante sugli impegni e l'altro sui pagamenti totali.

<sup>4</sup> Per il regime precedente, vedasi l'art. 19, co. 1, d.l. n. 78/2009, l'art. 3-bis, co. 5, d.l. n. 138/2011, l'art. 25, co. 2, d.l. n. 1/2012 e l'art. 4, co. 12, d.l. n. 101/2013.

metropolitane ed alle Province trasformate, i nuovi enti sono tenuti a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica assegnati alle Province di cui alla legislazione previgente ovvero agli enti ai quali subentrano.

## **1.2 La disciplina del patto per le Regioni a statuto ordinario**

Il regime previsto per le Regioni a statuto ordinario (basato inizialmente sui saldi finanziari) è rimasto ancorato alla tradizionale disciplina dettata dall'art. 1, commi da 657 a 659, della l. n. 296/2006, basato su una considerazione unitaria delle due categorie di spesa corrente e in conto capitale ed alla possibilità di una loro reciproca compensazione ai fini del raggiungimento dei due obiettivi programmatici di spesa espressi, fino al 2012, in termini di competenza e di cassa. Tuttavia, mentre la disciplina del patto per il 2011 si fonda sul contenimento della spesa finale attraverso l'indicazione di percentuali predeterminate, come stabilite dall'art. 1, commi 126 e 127, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), per l'anno 2012 si opta per obiettivi di risparmio definiti, per ciascuna Regione, nel loro importo esatto sia per la competenza che per la cassa (in tal senso, l'art. 32, commi 2 e 3, della l. n. 183/2011).

In tale contesto, le nuove disposizioni introdotte dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1, commi 448-472, l. n. 228/2012) prevedono, per il periodo 2013-2016, una nuova modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo del patto di stabilità, esigendo il rispetto contestuale di due obiettivi, l'uno espresso in termini di competenza finanziaria e l'altro in termini di competenza cd. "euro-compatibile" (quest'ultimo adottato, a partire dal 2013, in sostituzione del tradizionale obiettivo di cassa e, dal 2014, quale unico obiettivo programmatico).

La nuova disciplina, stabilendo che il complesso delle spese finali in termini di competenza finanziaria di ciascuna Regione a statuto ordinario non possa essere superiore all'obiettivo di competenza euro-compatibile, di fatto, ha eguagliato nei valori di riferimento i due tetti di spesa, imponendo il rispetto di entrambi senza alcuna graduazione sufficiente a mitigare il divario, sempre esistito, fra i dati di competenza e quelli di cassa.

L'introduzione del nuovo parametro di computo delle spese finali, che ha sostituito i due obiettivi di cassa e di competenza anche in previsione dell'avvio del nuovo sistema di armonizzazione contabile contemplato dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, comporta, tra l'altro, la soppressione dell'istituto della compensazione tra cassa e competenza, consentita dal previgente articolo 32, comma 15, della legge 183/2011 ed utilizzata, in passato, dalle Regioni Puglia e Lazio.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> In particolare, l'art.4, comma 4-octies, del d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni in l. 26 marzo 2010, n. 42, aveva introdotto la possibilità di optare per una forma di compensazione tra obiettivi di cassa e obiettivi di competenza, pur se, dopo le modifiche apportate dall'art. 32, comma 15, della l. n. 183 del 2011, limitatamente

In virtù dell'art. 9, comma 9, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, le Regioni a statuto ordinario che hanno aderito alla sperimentazione di cui all'art. 36, d.lgs. n. 118/2011, concorrono agli obiettivi di finanza pubblica avendo esclusivo riferimento all'obiettivo in termini di competenza euro-compatibile.

Il nuovo metodo di calcolo della spesa finale di competenza "euro-compatibile" prevede che le spese siano rilevate secondo criteri che più si avvicinano al Sistema europeo dei conti, le cui regole contabili, incentrate sul principio della competenza economica, concorrono alla determinazione dell'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni. Poiché in questa ottica contabile risulta centrale il momento in cui maturano gli effetti economici delle transazioni, ne consegue che la spesa corrente è rilevata per competenza (in quanto meno soggetta alle discontinuità tipiche della cassa) al netto degli impegni di spesa per trasferimenti, per imposte e tasse nonché per oneri straordinari della gestione corrente. Tali poste, pertanto, rilevano per cassa, al pari della spesa in conto capitale, il cui monitoraggio dei pagamenti avviene al netto delle partite finanziarie (spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitale). Queste ultime voci di spesa risultano, quindi, escluse dal computo, ad eccezione dei conferimenti per ripiano perdite delle società partecipate, le cui spese sono registrate per cassa avendo natura economica di trasferimenti a fondo perduto alle imprese.

In sintesi, può ritenersi che, mentre la disciplina relativa agli esercizi precedenti si limitava a fissare gli obiettivi del patto indicando la misura del risparmio da realizzare, la disciplina in esame è in grado di fissare direttamente il tetto specifico delle spese complessive, secondo parametri definiti in collaborazione con l'ISTAT per assicurare, in coerenza con le elaborazioni previste dal nuovo sistema SEC 2010, una maggior efficacia del patto di stabilità ai fini del raggiungimento dell'esatta misura dell'indebitamento netto programmato.

### **1.3 La specifica disciplina per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome**

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina del patto di stabilità interno si discosta da quella ordinaria non soltanto per le modalità operative, ma soprattutto per la facoltà loro concessa, a partire dal 2003, di addivenire ad una previa intesa tra ciascun ente ed il Ministero dell'economia e delle finanze

---

alla rideterminazione di interessi passivi e oneri finanziari diversi, spese di personale, trasferimenti correnti e continuativi a imprese pubbliche e private, a famiglie e a istituzioni sociali private, produzione di servizi in economia e acquisizione di servizi e forniture, calcolati, originariamente, con riferimento agli impegni correnti dell'ultimo esercizio in cui la Regione aveva rispettato il patto ovvero, secondo il disposto riprodotto per il 2011 dall'art. 1, comma 135, della l. n. 220/2010, con riferimento alla media dei corrispondenti impegni correnti del triennio 2007-2009. Tale opzione è stata colta nel 2010 da Lazio e Puglia e, nel 2011-2012, dalla sola Puglia.

al fine di determinare i vincoli e la misura del concorso di ciascuna Regione e dei rispettivi enti locali agli obiettivi del patto.<sup>6</sup>

L'accordo è infatti lo strumento, ormai consolidato, per conciliare e regolare in modo negoziato e flessibile il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata.

In questo quadro, gli enti ad autonomia speciale, laddove esercitino in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale provvedendo con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del proprio territorio (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e di Bolzano), possono definire anche la disciplina del patto di stabilità per gli enti locali dei rispettivi territori (in mancanza di essa, per questi ultimi, troverebbero applicazione le regole generali).<sup>7</sup> Per le Regioni insulari, il patto per gli enti locali ha seguito, invece, la disciplina generale, pur se normata con specifiche leggi regionali.

In attesa dell'adozione del bilancio consolidato previsto dalle disposizioni relative all'armonizzazione dei bilanci, le norme emanate per la Regione Friuli-Venezia Giulia ai fini dell'attuazione dei principi del federalismo fiscale (art. 1, comma 154 ss., l. n. 220/2010) prevedono che il livello complessivo delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti) relative al patto di stabilità interno sia riferito all'intero "sistema integrato regionale", costituito dalla Regione autonoma, dagli enti locali del territorio, dai suoi enti e organismi strumentali, dalle aziende sanitarie e dagli altri enti e organismi il cui funzionamento è finanziato dalla Regione medesima in via ordinaria e prevalente.

Per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, invece, la disciplina generale del patto di stabilità è contenuta nello Statuto regionale (art. 79 del d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670) per effetto delle modifiche introdotte, a decorrere dal 2010, dall'art. 2, comma 107, l. 23 dicembre 2009, n. 191, il quale prevede che gli obiettivi di risparmio siano determinati in riferimento al saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, anziché sul complesso delle spese correnti e in conto capitale nonché dei relativi pagamenti,<sup>8</sup> e che spetti alle due Province autonome stabilire gli obblighi relativi al

---

<sup>6</sup> In ragione della particolare autonomia di cui esse godono, sancita da norme di rango costituzionale, l'art. 1, comma 132, della legge n. 220/2010, ripreso successivamente dall'art. 32, commi 11 ss., l. n. 183/2011, e modificato dall'art. 16, commi 4 e 5, d.l. n. 95/2012, prevede, infatti, che l'obiettivo specifico di ciascun ente venga concordato ogni anno con il Ministero dell'economia, previa trasmissione della proposta di accordo entro il 30 novembre dell'anno precedente. In caso di mancato accordo entro il termine previsto (31 luglio), gli obiettivi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono ora determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo i miglioramenti previsti da specifiche disposizioni di legge.

<sup>7</sup> Cfr., in tal senso, l'art. 1, comma 134, l. n. 220/2010, il cui disposto prevede che gli enti che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale provvedono, per gli enti locali dei rispettivi territori, alle finalità correlate al patto di stabilità interno, esercitando le competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, definendo gli obiettivi complessivi di saldo finanziario, con riferimento agli enti locali della regione o provincia autonoma, nell'ambito degli accordi siglati e nel rispetto dei relativi termini. Analoga disposizione è stata riprodotta, successivamente, dall'art. 32, co. 13, l. n. 183/2011 e dall'art. 1, co. 457, l. n. 228/2012.

<sup>8</sup> Cfr., in tal senso, anche l'art. 32, comma 12, l. n. 183/2011.

patto di stabilità interno ed esercitare le funzioni di coordinamento finanziario nei confronti dei rispettivi enti locali e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria.

Le norme più recenti non hanno modificato la base di riferimento sulla quale deve essere costruito l'accordo annuale, che continua ad essere costituita dal complesso delle spese ovvero dal saldo programmatico valutati prendendo a riferimento le corrispondenti risultanze considerate nell'accordo per l'esercizio precedente. Pertanto, ciò che caratterizza i singoli accordi, oltre ai diversi obiettivi di contenimento della spesa (da definire nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica complessivamente determinati), attiene soprattutto al regime delle esclusioni, vale a dire alla tipologia di spese portate in riduzione ai fini dell'alleggerimento delle misure di contenimento previste dal patto.

Per le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna, gli obiettivi di risparmio previsti per l'anno 2013 sono definiti dall'art. 1, comma 454, della legge di stabilità 2013 (l. n. 228/2012) in termini di competenza finanziaria e di competenza euro-compatibile sulla base delle riduzioni da applicare al complesso delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile risultante dal consuntivo 2011. Per effetto di tale contributo agli obiettivi di finanza pubblica, la spesa finale di tali enti per il 2013 si riduce, rispetto al 2011, di complessivi 4.556 milioni di euro.

Il successivo comma 455 disciplina, invece, il patto di stabilità per la Regione Trentino-Alto Adige e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, applicando, per il 2013, le medesime riduzioni, su una base di riferimento costituita però dal saldo programmatico dell'esercizio 2011.

Le disposizioni recate dall'art. 1, commi 499 e 500, della legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013) modificano, rispettivamente, la disciplina testé richiamata al fine di incrementarne il contributo alla finanza pubblica per un importo complessivo di 300 milioni dal 2014 e di ulteriori 103 milioni di euro per il periodo 2015-2017, stabilendo un unico obiettivo in termini di competenza euro-compatibile. Tali misure sono state rese più severe dal decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che all'art. 46, comma 2, ne ha previsto l'incremento, rispettivamente, a 500 milioni di euro, per il 2014, ed a 703 milioni di euro, a decorrere dal 2015.

Un ulteriore concorso alla finanza pubblica previsto al di fuori delle regole del patto è stato disposto, per il solo anno 2014, dal successivo comma 526 in un importo complessivo di 240 milioni di euro. Tali economie, le quali, fino all'adozione delle relative norme di attuazione statutaria, vengono accantonate a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sono state incrementate, per effetto dell'art. 46, comma 3, del citato d.l. n.

66/2014, di ulteriori 200 milioni di euro per il 2014 e di 300 milioni di euro a decorrere dal 2015.<sup>9</sup>

Merita sottolineare, infine, come, in vista dell'introduzione di più efficaci strumenti di coordinamento della finanza pubblica, il comma 571 della citata legge di stabilità abbia attivato un canale preferenziale per il raggiungimento di intese tra lo Stato e singole Regioni a statuto ordinario interessate alla introduzione di forme particolari e differenziate di autonomia, da attribuire, con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.<sup>10</sup>

## **1.4 La disciplina del patto per gli enti locali**

### **1.4.1 Il patto di stabilità negli enti locali delle Regioni a statuto ordinario**

Con il ritorno al criterio del miglioramento dei saldi (avvenuto nel 2007 e dal 2008 effettuato secondo il criterio della cosiddetta competenza "mista") la determinazione degli obiettivi del patto, pur ancorata a questo metodo oramai consolidato, ha conosciuto, con cadenza annuale, una sequela di modifiche in ordine all'articolazione delle poste da escludere o includere nell'aggregato di riferimento difficilmente giustificabili da un punto di vista economico.

Un sintetico *excursus* delle più significative innovazioni deve muovere dal patto di stabilità per il 2011, primo esercizio a partire dal quale gli effetti delle manovre di risanamento della finanza pubblica hanno segnato un risultato importante.

Le novità più significative introdotte dai commi 87 fino a 124 dell'articolo 1 della legge n. 220/2010 di disciplina del nuovo patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013, sono rappresentate da una regola di carattere generale consistente nel conseguimento, da parte di ciascun ente locale, di un saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista, pari a zero. Ad essa si affianca una regola specifica per la determinazione del concorso di ciascun ente al contenimento dei saldi di finanza pubblica, secondo la quale l'individuazione dell'obiettivo di ciascun ente viene calcolato in base alla spesa corrente media sostenuta nel periodo 2006-2008. La cifra del miglioramento del saldo risulta dal prodotto fra la media degli impegni di spesa corrente e le percentuali stabilite per ciascun anno del triennio 2011-2013 dalla legge di stabilità. Il nuovo parametro di riferimento (costituito dalla spesa media in luogo della spesa finale complessiva) risponde alla necessità di rendere meno onerosa la manovra per gli enti che hanno registrato una maggiore incidenza di spesa in conto capitale;

---

<sup>9</sup> Nel complesso, il totale dei risparmi di spesa derivanti dalle disposizioni del d.l. n. 66/2014 per le Regioni e le Province ad autonomia speciale ammonta, secondo il disposto del comma 6, dell'art. 46, a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

<sup>10</sup> In particolare, la norma prevede che il Governo si attivi, nel termine di sessanta giorni, sulle iniziative che le Regioni presentano al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini del raggiungimento dell'intesa.

così come il riferimento ad un periodo temporale più ampio del singolo anno coglie l'esigenza di ridurre il fenomeno, riscontrato in precedenza, di obiettivi troppo ambiziosi legati a fatti gestionali di natura straordinaria accaduti nell'anno assunto a riferimento.

Nell'applicazione della nuova regola di calcolo degli obiettivi è avvertita la necessità di prevenire effetti distorsivi nella distribuzione del peso della manovra, che può incidere maggiormente sugli enti dipendenti da trasferimenti statali ovvero sugli enti tendenzialmente più "deboli", per cui è operata una correzione diretta ad azzerare gli effetti connessi al taglio dei trasferimenti introdotto dal comma 2 dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78. In tal modo, il rispetto del patto si ottiene conseguendo un saldo di competenza mista non inferiore al valore di ciascun obiettivo stabilito per gli anni 2011-2013.

Altra significativa novità è introdotta dal d.l. n. 98/2011, il quale ha codificato un sistema di classificazione degli enti improntato alla valutazione di indici di "virtuosità", in base ai quali viene differenziato il livello di correzione richiesto a ciascun ente la cui specifica determinazione è rimessa ad un provvedimento ministeriale. Il modello introdotto, secondo il quale gli enti sono suddivisi in quattro classi e quelli collocati nella classe più virtuosa non concorrono alla realizzazione degli obiettivi a decorrere dal 2013 (con l'unico obbligo di garantire un saldo strutturale pari a zero), è stato anticipato al 2012 in virtù dell'art. 1, co. 8, del d.l. n. 138/2011, per essere poi semplificato con la riduzione a due sole classi di virtuosità da valutare secondo quattro differenti parametri di riferimento (il rispetto del patto, l'autonomia finanziaria, l'equilibrio di parte corrente ed il rapporto tra entrate correnti riscosse e accertate). L'applicazione di detti parametri, declinati in modo più esteso, è cadenzata a partire dal 2014 (art. 1, co. 428, della l. n. 228/2012).

L'operatività di detto sistema è stata sospesa, tuttavia, per gli anni 2013 e 2014 dall'art. 31, co. 4-bis, della legge n. 183 del 2011, introdotto dall'art. 9, co. 6, lettera a), del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n.124. L'unica applicazione è stata resa con decreto ministeriale 25 giugno 2012, che ha individuato 4 province e 143 comuni virtuosi.

Va poi ricordato che nel 2012 ha trovato un assetto definitivo la speciale disciplina riguardante l'ordinamento di "Roma Capitale", contenuta all'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Superando l'ordinamento transitorio previsto dal d.lgs. n. 156/2010, è sancito che la città di Roma, in considerazione della sua specificità, concordi con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 maggio di ciascun anno, le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (art. 12, d.lgs. 18 aprile 2012, n. 61); specifico è anche il regime normativo ivi contenuto relativo alle componenti del saldo finanziario utili ai fini del rispetto del patto.

Il complesso sistema di solidarietà tra enti, ideato per concorrere in modo più efficiente alla realizzazione degli obiettivi per la stabilità, si è arricchito, nel 2012, di ulteriori strumenti rivolti a migliorare la dinamica di smaltimento dei debiti di parte capitale. In tale quadro, il decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (c.d. "decreto-legge fiscale"), ha introdotto il patto di stabilità "orizzontale nazionale", il quale costituisce una nuova modalità di compensazione orizzontale tra enti degli obiettivi a livello nazionale che si affianca a quella già assegnata al coordinamento delle Regioni con il cd. "patto verticale". Con tale strumento è stata data la possibilità, ai Comuni che cedono spazi finanziari per il pagamento di residui passivi di parte capitale, di migliorare il proprio obiettivo, a decorrere dall'esercizio 2012, di un importo corrispondente alla metà della quota ceduta, al pari dei Comuni riceventi che vedono peggiorare i propri saldi obiettivo di un importo pari alla metà della quota acquisita. Tale sistema tende a conseguire l'effetto di una redistribuzione sul territorio nazionale dell'eccedenza di risparmio accantonabile.

Con analoghe finalità è stata introdotta anche la variante del patto regionale "verticale incentivato", rivolto a consentire pagamenti utili a ridurre il debito grazie al sostegno di un contributo dello Stato alle Regioni.

Come già anticipato, dall'esercizio 2013 la disciplina del patto è stata estesa anche ai Comuni di minori dimensioni (da 1.000 sino a 5.000 abitanti) e, secondo modalità da stabilire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri dell'interno e degli affari regionali,<sup>11</sup> anche alle aziende speciali, alle istituzioni degli enti locali nonché agli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso ai sensi dell'art. 1, co. 436, della legge n. 228/2012.<sup>12</sup> Per il predetto esercizio, la citata legge di stabilità ha ulteriormente modificato, con riferimento al triennio 2013-2016, la disciplina in parte già rivista dalla precedente legge di stabilità, pur conservando la linea di fondo tracciata per la determinazione dell'obiettivo e basata sul livello del saldo espresso in termini di competenza mista.

La base di calcolo per l'obiettivo è riferita ad un arco temporale più aggiornato rispetto a quello impiegato in precedenza, venendo in rilievo la media della spesa corrente riportata nel triennio 2007-2009. Rispetto ad essa devono essere applicate percentuali stabilite in diversa misura, che per i Comuni di minori dimensioni, di recente ingresso nella disciplina del patto, è pari al 12,81%, per i rimanenti Comuni al 15,61% e per le Province al 19,61%.

Anche per il 2013 viene riproposto il patto regionale verticale incentivato, di cui si è accennato, e restano vigenti gli altri meccanismi di compensazione degli obiettivi del patto

---

<sup>11</sup> In tal senso, l'art. 25, co. 2, del d.l. n. 1/2012, che modifica l'art. 114 TUEL.

<sup>12</sup> In precedenza, tali enti commissariati erano soggetti alla disciplina del patto solo dopo la rielezione degli organi ordinari.

affidati al coordinamento regionale (il patto regionale verticale e orizzontale). È stata sospesa, tuttavia, in base a quanto previsto dall'art. 1, co. 6, del d.l. n.35/2013, l'operatività del patto orizzontale nazionale introdotto dall'art. 4 ter del d.l. n. 16/2012.

La disciplina del patto per il 2013 risulta incisa, inoltre, da altre innovazioni introdotte dal d.l. n. 35/2013 al fine di accelerare le procedure di pagamento della Pubblica amministrazione ed arginare il fenomeno dell'accumulazione dei residui passivi di conto capitale, che da tempo hanno assunto dimensioni rilevanti. Opera, in tal senso, il conferimento di spazi finanziari per una maggiore flessibilità degli enti locali, destinati, prioritariamente, al pagamento di residui passivi di parte capitale.

In particolare, il richiamato provvedimento d'urgenza ha disposto l'esclusione dai limiti del patto di stabilità interno per il 2013, fino alla concorrenza di 5 miliardi di euro, dei pagamenti di debiti di parte capitale da parte degli enti locali, nonché l'istituzione di un fondo per assicurare la liquidità nei pagamenti di crediti certi, liquidi ed esigibili.

La legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) e le normative di interesse emanate nel corso del 2013, introducono alcune novità alla disciplina del patto degli enti locali per gli anni 2014-2016. Anzitutto, dall'esercizio 2014 saranno assoggettati alle regole del patto previste per i Comuni aventi popolazione inferiore a 1.000 abitanti anche le Unioni di comuni formate da enti con corrispondente popolazione ed è previsto un allentamento dei vincoli (per complessivi 1.500 milioni di euro) escludendo dalle voci del saldo, per un importo massimo di 1.000 milioni, i pagamenti in conto capitale da sostenere nel primo semestre e, per ulteriori 500 milioni, i pagamenti da sostenere per estinguere debiti in conto capitale maturati al 31 dicembre 2012.

La nuova disciplina prevede l'ulteriore aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, individuata nella media degli impegni di parte corrente registrati nel triennio 2009-2011 (in luogo del triennio 2007-2009), con conseguente vantaggio per gli enti che hanno contratto maggiormente la spesa corrente negli anni considerati. Ciò ha reso necessario modificare le percentuali da applicare alla predetta media per tenere conto della modifica della base di riferimento. È prevista, comunque, una clausola di salvaguardia (contenuta all'art. 1, co. 533, della legge di stabilità) che fissa alla misura massima del 15% l'eventuale peggioramento dell'obiettivo di saldo finanziario per il 2014 rispetto a quello determinato con la precedente base di calcolo.

Come già ricordato, anche per l'esercizio 2014 resta sospeso il meccanismo di ripartizione degli obiettivi finanziari del patto fra gli enti di pari livello di governo basato su criteri di virtuosità. Trova conferma, invece, la riduzione dei medesimi obiettivi per gli enti in sperimentazione ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n.118/2011, operata, proporzionalmente, per un importo pari a 120 milioni di euro.

Per il 2014 sono confermati, altresì, i patti regionali di solidarietà, verticali ed orizzontali, e trova nuovamente applicazione il patto nazionale orizzontale rimasto inefficace, come accennato più sopra, per il 2013. E' stato poi previsto un ampliamento degli effetti di solidarietà nei confronti degli enti di piccole dimensioni che presentino un saldo obiettivo positivo, ai quali possono essere attribuiti gli spazi finanziari non utilizzati a valere sui patti verticali delle Regioni. Inoltre, è stato differito l'avvio del cosiddetto "patto regionale integrato" di cui all'art. 32, comma 17, della legge n. 183/2011, in base al quale le Regioni possono concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e degli obiettivi degli enti locali del proprio territorio. A criteri di equità è ispirata, infine, la norma di cui all'art. 1, comma 534, lett.d), della legge di stabilità 2014, ai sensi della quale è prevista la riduzione degli obiettivi dei Comuni che gestiscono, in veste di capofila, funzioni e servizi in forma associata, compensata dal corrispondente aumento degli obiettivi dei restanti Comuni associati.

#### **1.4.2 Il patto di stabilità negli enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome**

Per quel che riguarda gli enti delle Regioni a statuto speciale, le linee generali delle diverse normative delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sul patto di stabilità interno per gli enti locali sono state tracciate nel paragrafo dedicato alla disciplina regionale, al quale si rimanda. Qui è sufficiente ricordare che, mentre per gli enti locali della Sicilia e della Sardegna (la cui finanza è a carico dello Stato) la determinazione degli specifici obiettivi è operata in base alla disciplina generale, le altre Regioni a statuto speciale che hanno competenza legislativa primaria in materia di finanza locale, provvedono a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali (le cui risorse sono, invece, a carico dei propri bilanci), anche in deroga alla normativa nazionale. Tra queste, le Regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta, le due Province autonome ed il Friuli-Venezia Giulia.

La Valle d'Aosta, con la legge regionale n. 34 del 24 dicembre del 2007, ha trasfuso l'art. 8 della l.r. 34/2005 nell'art. 2 bis della l.r. n. 48/1995; quest'ultima è stata integrata con la legge finanziaria per il 2013/2015 (art. 8 comma 14 della l.r. 31/2012).<sup>13</sup>

La deliberazione della Giunta regionale del 31.12.2013 n. 2182 ha aggiornato la disciplina del patto per l'anno 2013, adeguandola sostanzialmente alla disciplina nazionale,

---

<sup>13</sup> Viene confermato, altresì, il meccanismo di definizione di un accordo tra Giunta regionale e Consiglio permanente degli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi ed il rispetto degli obblighi, previsti dal patto di stabilità per il riequilibrio della finanza pubblica, stabiliti con una delibera della Giunta regionale previo parere del predetto Consiglio permanente e sentita la competente Commissione consiliare. La Giunta provvede a definire anche le misure per gli enti inadempienti.

ossia prendendo come riferimento la media della spesa corrente<sup>14</sup> degli anni 2007-2008-2009 dei Comuni valdostani con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, al 31 dicembre 2011, (compreso il Comune di Aosta) e le percentuali da applicare aggiornate al d.l. n. 120/2013. Per il 2012, la delibera della Giunta regionale n. 3193 del 2011 prevedeva, invece, il miglioramento del saldo finanziario dei Comuni rispetto alla media stabilita per gli esercizi pregressi, oltre al semplice monitoraggio finanziario per le Comunità Montane<sup>15</sup> e la riduzione del debito per entrambe le tipologie di enti,<sup>16</sup> anch'essi operanti per il 2013.

Nella Provincia autonoma di Bolzano gli obblighi relativi al patto di stabilità e l'esercizio delle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali sono stabiliti ai sensi dell'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia. L'accordo sulla finanza locale per l'anno 2012 è stato stipulato in data 21 dicembre 2011 tra il Presidente della Provincia e il Presidente del Consiglio dei Comuni, ai sensi dell'art. 12 della legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6. Nell'ambito di tale accordo si colloca il patto di stabilità provinciale, che prevede le modalità del saldo finanziario, espresso in termini di competenza mista, e riguarda i 116 Comuni e le 7 Comunità comprensoriali del territorio. Il saldo obiettivo per l'anno 2012 degli enti locali della Provincia è stabilito in 24,9 milioni di euro e si compone di una quota effettivamente a carico degli enti locali (14 milioni) e di un'altra assunta direttamente dalla Provincia autonoma di Bolzano (10,9 milioni).<sup>17</sup> Anche per l'esercizio 2013 la quota a carico degli enti locali risulta pari a 14 milioni di euro.

Anche nella Provincia autonoma di Trento gli obblighi relativi al patto di stabilità e l'esercizio delle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali sono stabiliti ai sensi dell'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia. La Provincia, a partire dal 2011, ha introdotto una nuova disciplina che si discosta dalle disposizioni in vigore negli esercizi

---

<sup>14</sup> Dalla spesa corrente utile ai fini della determinazione dell'obiettivo va detratta, in relazione a quanto previsto dall'art. 2bis della l.r. 48/1995, per ciascun anno di riferimento la spesa sostenuta in ambito socio-assistenziale dagli enti, anche in modo indiretto, in quanto la relativa funzione risulta esercitata in forma associata, in base alla normativa regionale vigente.

<sup>15</sup> Poiché esse sono già, in via indiretta, sottoposte ai vincoli del Patto di stabilità, in quanto i trasferimenti comunali necessari al loro finanziamento incidono sulle risultanze del Patto per i Comuni stessi.

<sup>16</sup> Il vincolo relativo al debito consiste nel mantenerne il rapporto con le entrate proprie (titoli I e III) al 31 dicembre 2013 entro il limite di 2,5 volte il valore medio di tale rapporto riportato dall'insieme dei Comuni nel quinquennio 2007-2011 (pari al 169,59%), ovvero entro il 423,97%.

Si tratta di un criterio che mette a confronto lo *stock* di debito con una grandezza finanziaria, ammettendo anche valori piuttosto elevati del rapporto (sino a oltre 4 volte le entrate proprie).

<sup>17</sup> Riguardo al concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica dei Comuni della Provincia, il Ministro dell'Economia e delle Finanze con nota del 14 dicembre 2012 (prot. 0098452), ha fatto presente che, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n.111, il meccanismo di riparto, tra i singoli enti locali, dell'ammontare del concorso agli obiettivi di finanza pubblica è basato su specifici criteri di virtuosità, cui sono assoggettati anche gli enti ricadenti nei territori delle autonomie speciali, ex articolo 20, comma 2, del d.l. n.98/2011. La richiesta era intesa a conoscere, per ogni singolo ente, il saldo programmatico e i dati delle voci che concorrono alla sua determinazione. Tuttavia, il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano non ha comunicato gli obiettivi di saldo riferiti ai singoli Comuni, fermo restando il necessario raggiungimento dell'obiettivo complessivo, ritenendo che le disposizioni statutarie in materia assegnino alla competenza della Provincia il riparto sul territorio provinciale delle relative misure.

precedenti<sup>18</sup>. L'accordo per il 2013 estende l'applicazione del patto agli enti con popolazione superiore a 1.000 abitanti. L'obiettivo di comparto 2013 è stato rideterminato secondo quanto stabilito dall'art.1, comma 432, della legge n. 228/2012. È stato aggiornato il triennio di riferimento (dal 2006-2008 al 2007-2009), mentre le percentuali da applicare sono, per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, pari al 15,61% (anziché al 15,4%), per gli anni 2013-2016, e per i Comuni con popolazione compresa fra i 1.000 e i 5.000 abitanti, pari al 12,81%, anziché al 15,4%, nel 2013, e pari al 14,8% nel triennio 2014-2016. L'obiettivo, nel 2013, passa quindi dai 38,8 milioni di euro ai 37,6 milioni di euro, con una riduzione complessiva del 3,1%, dei quali 9,7 assunti a carico del bilancio provinciale. Risulta peraltro dal rendiconto generale che l'assunzione dei 9,7 milioni di euro a carico della Provincia non si è resa necessaria, in quanto l'obiettivo raggiunto dal complesso dei Comuni è risultato di 66,314 milioni, quindi quasi il doppio dell'obiettivo assegnato.

Per completezza va anche annotato che i Comuni della Provincia di Trento hanno richiesto spazi finanziari ex art. 1, comma 1, del d.l. n.35/2013 per complessivi 47 milioni di euro.

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia<sup>19</sup>, la disciplina del patto di stabilità interno è stata aggiornata dalla legge finanziaria per il 2013 (legge regionale 31 dicembre 2012, n. 27), il cui art. 14<sup>20</sup> stabilisce le modalità del concorso del sistema delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, obbligatoriamente applicabile alle Province e, a decorrere dal 2013, ai Comuni della Regione con popolazione superiore a 1.000 abitanti.

---

<sup>18</sup> L'art. 8, comma 118, della L.P. n. 27/2010 stabilisce che, in relazione a quanto disposto dall'articolo 79, commi 3 e 4, dello Statuto speciale, gli obblighi relativi al patto di stabilità con riferimento agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali siano disciplinati dalla Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali. La disciplina di riferimento per l'anno 2012 è stata definita con l'Intesa tra Provincia autonoma di Trento e Consiglio delle autonomie locali, sottoscritta in data 28 gennaio 2011, e con la successiva deliberazione n. 830 di data 27 aprile 2011, sulla base dei principi fissati nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra Provincia e autonomie locali, tenutasi in data 30 dicembre 2010.

Con il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2012 e con il successivo Protocollo integrativo, gli obiettivi 2012 di comparto e dei singoli Enti sono stati riquantificati tenuto conto dell'evoluzione normativa nazionale (Legge di stabilità 2012) e, per taluni Comuni, della validazione dei dati finanziari (determinazione del Dirigente del Servizio Autonomie Locali n. 240/2012).

<sup>19</sup> Le regole relative al patto di stabilità sono stabilite attraverso un iter che prevede un parere di merito sul Regolamento, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale, del Consiglio delle Autonomie locali, cui segue l'approvazione giuntale definitiva. Con l'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 le regole che definiscono il concorso delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi posti a livello comunitario, sulla base dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sono state inserite nel contesto delle leggi finanziarie regionali.

<sup>20</sup> L'art. 14 L.R. 31 dicembre 2012, n. 27 stabilisce che a decorrere dal 2013 le province ed i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti sono tenuti: a) a conseguire, per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, un saldo finanziario in termini di competenza mista in attuazione di quanto definito nell'ambito dell'accordo Stato-Regione, secondo quanto stabilito dall'art. 32, commi 11, 13 e 14 della legge 183/2011; b) a ridurre il proprio debito residuo, secondo le modalità e le percentuali previste dall'art. 12, commi 12 e 13 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 e successive modifiche ed integrazioni; c) ad assicurare una riduzione della spesa di personale, secondo le modalità ed i tempi previsti dall'art. 12, comma 25 e seguenti, della legge regionale 17/2008.

La normativa speciale si discosta da quella nazionale per quel che riguarda le modalità del concorso, che non sono limitate al raggiungimento del saldo finanziario migliorato dell'obiettivo assegnato e calcolato in termini di competenza mista, ma si estendono alla riduzione della spesa per il personale ed alla concorrenza della riduzione dello stock di debito.<sup>21</sup> Tale ultimo obiettivo, dal quale sono esonerati gli enti per i quali l'ammontare del debito residuo al 31 dicembre di ciascun esercizio sia inferiore al 40% del totale degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate) è disciplinato dalla normativa regionale fino all'adozione del decreto ministeriale di cui all'art. 8, co. 3, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012).

Con la delibera n. 63 del 23/1/2012 della Giunta regionale, sono state fissate le modalità operative del patto di stabilità per il triennio 2012-2014.<sup>22</sup>

### **1.5 La disciplina per contrastare i comportamenti elusivi**

Un punto di interesse nell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno è costituito dalla verifica della corretta attuazione e dell'esatta imputazione al bilancio delle entrate e delle spese rilevanti ai fini del patto.

Al fine di assicurare il rispetto sostanziale della disciplina del patto di stabilità interno da parte degli enti locali, sono state introdotte dai commi 30 e 31 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011 misure volte ad impedire comportamenti elusivi.

In generale, si configura una fattispecie elusiva del patto ogniqualvolta siano attuati comportamenti concludenti, di per sé legittimi, che risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare il vincolo di finanza pubblica. Le norme non prevedono fattispecie tipiche di comportamenti elusivi, in quanto risulta difficile una loro individuazione *ex ante*, ma si limitano a fornire sommarie indicazioni circa possibili mezzi utilizzati nei contratti di servizio per eludere le regole.

Nell'individuazione della fattispecie di cui ai richiamati commi 30 e 31, risulta determinante la valutazione del profilo economico-funzionale del provvedimento adottato. In particolare, il comma 30 si incentra sui contratti di servizio e su altri atti posti in essere dagli enti locali, disponendone la nullità qualora si configurino come elusivi delle regole del patto.

L'elusione può discendere, anzitutto, dalla non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio. Nel novero di tali irregolarità, si evidenzia

---

<sup>21</sup> Il secondo obiettivo (riduzione del rapporto debito/Prodotto interno lordo nazionale), dovrà essere raggiunto dalle Province e dai Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti alla fine del triennio (quindi il 31/12/2012 rispetto al rapporto esistente al 31/12/2009); è solo consigliato -infine- per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Il patto di stabilità interno per il 2012 e per il triennio 2012-2014 prevede l'obiettivo dell'equilibrio economico (in termini di competenza e di cassa) e l'obiettivo della riduzione dello stock di debito residuo (è ancora da definire l'applicazione dell'obiettivo del saldo finanziario in termini di competenza mista).

<sup>22</sup> Tali modalità riguardano anche il monitoraggio e la modulistica; è stata anche emessa una circolare applicativa dalla Regione.

l'allocazione nell'ambito delle spese di servizi per conto di terzi (partite di giro notoriamente escluse dal patto) di poste che, sulla base dei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali, avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, oppure l'imputazione ai servizi per conto di terzi di pagamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche finanziate, anche integralmente, da contributi in conto capitale ricevuti da altri enti pubblici. Allo stesso modo, non è ammessa l'imputazione di pagamenti tra i servizi per conto di terzi anche nell'ipotesi in cui sussista uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese.

Le ipotesi in cui l'elusione delle regole del patto di stabilità deriva da una non corretta redazione dei documenti di bilancio non si esauriscono nell'impropria gestione delle partite di giro. Anche l'evidente sovrastima delle entrate correnti mediante accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del Testo unico degli enti locali integra, oltre che una irregolarità che rende non veridico l'equilibrio del rendiconto, anche un fattispecie elusiva dei vincoli del patto.

Efficacia elusiva va riferita anche alle ipotesi di costituzione, nell'ambito della spesa corrente, di obbligazioni prive di adeguata copertura finanziaria per sottostima del relativo impegno di spesa e conseguente rinvio al futuro della relativa evidenza. L'omesso riconoscimento di debiti fuori bilancio per consapevole sottostima legata alla carente copertura finanziaria del relativo stanziamento nonché la stessa imputazione alla gestione corrente di spese di competenza di esercizi precedenti che non hanno trovato adeguata copertura per sottostima dei relativi stanziamenti, come pure l'imputazione, tra gli oneri straordinari della gestione corrente, di debiti fuori bilancio riferibili a spese non imprevedute (di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio in cui è sorto l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione) ovvero l'accertamento tra le entrate dell'ente di proventi da alienazioni immobiliari (anche attraverso operazioni con società partecipate) al solo scopo di migliorare il saldo finanziario utile ai fini del rispetto del patto di stabilità, sono tutte ipotesi elusive ugualmente sanzionabili.

Altri comportamenti elusivi possono verificarsi nell'ambito delle valorizzazioni dei beni immobiliari, attraverso operazioni poste in essere tra enti locali e società partecipate al solo scopo di reperire risorse finanziarie senza realizzare una effettiva vendita del patrimonio.

Lo strumento societario può essere utilizzato per eludere le regole del patto di stabilità interno anche quando spese rilevanti ai fini del patto siano poste al di fuori del perimetro del bilancio dell'ente per trovare imputazione in quello delle società dallo stesso partecipate. Allo stesso modo, per aggirare i vincoli del patto può essere impiegato, altresì, lo strumento della concessione di crediti nei confronti di una società partecipata.

Gli atti elusivi delle regole del patto o il rispetto artificioso dello stesso, oltre ad essere sanzionati con la nullità dell'atto, possono comportare, secondo il disposto del comma 31, l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dei responsabili. Infatti, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, qualora accertino con sentenza che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificialmente conseguito mediante un comportamento elusivo, irrogano le sanzioni previste.

Le verifiche della Corte dei conti dirette ad accertare il rispetto del patto di stabilità interno possono estendersi anche all'esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dai vincoli, in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma.

Le nuove norme antielusive mirano a costituire un serio deterrente all'impiego di modalità di rappresentazione contabile o di atti strumentali finalizzati ad un artificioso rispetto del patto. La diffusione di siffatti comportamenti elusivi, infatti, potrebbe giungere ad inficiare gli stessi risultati di comparto e compromettere gli effetti complessivi del vincolo di finanza pubblica. Per queste ragioni, oltre all'attività sanzionatoria affidata alle Sezioni giurisdizionali, sono approntati diversi sistemi per intercettare tali condotte, di cui lo strumento delle linee guida adottato dalla Sezione delle autonomie per la verifica dei rendiconti degli enti locali costituisce un sicuro presidio per rendere la rappresentazione contabile dei fatti gestori maggiormente aderente alle regole e ai principi di contabilità, anche attraverso l'ausilio degli organi di revisione contabile che operano in più stretto raccordo con gli organi di amministrazione attiva dell'ente.

## **1.6 I nuovi obiettivi programmatici per le Regioni**

Con l'entrata in vigore dell'art. 3 della legge "rinforzata" 24 dicembre 2012 , n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio delle Amministrazioni pubbliche devono indicare, per ciascuna annualità del periodo di programmazione, le misure da adottare per conseguire gli obiettivi del saldo del conto consolidato articolati per sottosettori (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed enti nazionali di previdenza e assistenza sociale). Per le Amministrazioni locali tale disposto si traduce in una definizione puntuale del patto di stabilità interno, la cui applicazione deve essere coerente con le norme stabilite dal cd. "*Fiscal Compact*"<sup>23</sup> e con l'obiettivo di medio termine (espresso in termini di pareggio del saldo strutturale di bilancio).

---

<sup>23</sup> "Trattato sul coordinamento, la stabilità e la *governance* nell'Unione economica e monetaria", ratificato con l. 23 luglio 2012 , n. 114.

In questo quadro, il perseguimento degli obiettivi del patto ha prodotto un ampio ridimensionamento dei programmi di spesa delle Amministrazioni regionali, considerato che, nel complesso, al termine del settennio 2009-2015, le previsioni di spesa del settore regionale soggette al patto di stabilità interno hanno dovuto subire, per effetto dei provvedimenti correttivi adottati dal 2008 al 2013, una flessione assoluta (al netto degli incrementi di spesa nel contempo disposti) di circa 19 miliardi di euro rispetto al livello di spesa raggiunto nel 2008. In valori percentuali, l'effetto cumulato di tali manovre correttive equivale ad una riduzione della spesa finale dell'intero comparto regionale pari a circa il 10,7%.

Come si evince dal sottostante prospetto di sintesi, che espone un profilo dinamico degli effetti cumulati sugli obiettivi del patto, le manovre correttive di maggior impatto sulla finanza regionale si sono concentrate, per le Regioni a statuto ordinario, nel 2011, con il d.l. n. 78/2010 e, per le Regioni a statuto speciale, dal 2012, soprattutto con il d.l. n. 138/2011 e il d.l. n. 95/2012, i quali, nell'intento di neutralizzare gli effetti prodotti dalle tensioni sui mercati finanziari, hanno assorbito oltre il 40% delle misure di contenimento della spesa previste dai diversi provvedimenti di consolidamento dei conti pubblici adottati nel periodo considerato.

**TAB. 1**

**MANOVRE 2008-2014  
EFFETTO CUMULATO SUGLI OBIETTIVI DEL PATTO REGIONI**

*(milioni di euro)*

<b>REGIONI A STATUTO ORDINARIO</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015/17</b>
D.L. 112/2008, art.77	900	1.380	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1 (rid.risorse)			4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5					800	1.600	1.600
D.L. 138/2011, art.1, co.8				1.600	800		
L. 183/2011, art.30, co. 1 e 2				-855			
D.L. 95/2012, art. 16, co. 2 (rid.ris.)				700	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co.117					1.000	1.000	1.000
L. 147/2013, art. 1, co. 497						700	941
D.L. 66/2014, art. 46, co. 7						500	750
<b>Totale obiettivi RSO</b>	<b>900</b>	<b>1.380</b>	<b>6.440</b>	<b>8.385</b>	<b>10.540</b>	<b>11.740</b>	<b>12.281</b>
<b>REGIONI A STATUTO SPECIALE</b>							
D.L. 112/2008, art.77	600	920	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
D.L. 78/2010, art.14, co.1			500	1.000	1.000	1.000	1.000
D.L. 98/2011, art.20, co.5					1.000	2.000	2.000
D.L. 138/2011, art.1, co. 8				2.000	1.000		
L. 183/11 art.32, co. 10				-870	-500	-500	-500
D.L. 201/2011, art.28, co.3				860	860	860	860
D.L. 1/2012, art.35, co. 4				235	235	235	235
D.L. 16/2012, art.4, co. 11				-180	-239	-239	-239
D.L. 95/2012, art. 16, co. 3				600	1.200	1.500	1.575
L. 228/2012, art. 1, co.118					500	500	500
L. 147/2013, art. 1, co. 499						300	403
D.L. 66/2014, art. 46, co. 2						200	300
<b>Totale obiettivi RSS</b>	<b>600</b>	<b>920</b>	<b>2.120</b>	<b>5.265</b>	<b>6.676</b>	<b>7.476</b>	<b>7.754</b>
<b>Totale obiettivi manovre 2008-2014</b>	<b>1.500</b>	<b>2.300</b>	<b>8.560</b>	<b>13.650</b>	<b>17.216</b>	<b>19.216</b>	<b>20.055</b>

FONTE: elaborazione Corte dei conti

Il contributo offerto dalle Regioni in base agli effetti cumulati del patto disposti dalle più recenti manovre di finanza pubblica per il previsto riequilibrio dei conti pubblici (l. n. 228/2012, l. n. 147/2013 e d.l. n. 66/2014) non accenna a ridursi, ammontando, dal 2013, a complessivi 1.500 milioni di euro, in termini di minori spese, incrementati, per il 2014, di ulteriori 1.700 milioni di euro, e dal 2015 di altri 1.194 milioni di euro.

In particolare, l'ammontare complessivo delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile delle Regioni a statuto ordinario veniva originariamente fissato, dall'art. 1, comma 449, della legge n. 228/2012, in 20.090 milioni di euro per gli anni 2013 e 2014, e, per gli anni 2015 e 2016, in 20.040 milioni di euro, da ripartire, per ciascuna Regione, sulla base degli importi determinati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, recepiti annualmente con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.<sup>24</sup>

Tale obiettivo è stato rideterminato dalla legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013), che all'art. 1, comma 496, ha ulteriormente ridotto il limite di spesa per l'anno 2014 all'importo di 19.390 milioni di euro (pari ad un concorso aggiuntivo di 700 milioni di euro) e per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 all'importo di 19.099 milioni di euro (corrispondente ad un differenziale aggiuntivo di 941 milioni di euro).<sup>25</sup>

Per l'anno 2014, i commi 522 ss. determinano un ulteriore concorso alla finanza pubblica da parte delle Regioni, per un importo complessivo di 800 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare.

Per le Regioni a statuto ordinario tale contributo, non considerato ai fini del patto di stabilità interno, è stabilito in 560 milioni di euro, da versare, entro il 31 marzo 2014, ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio statale ovvero da recuperare sulle risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato (escluse quelle destinate al finanziamento corrente del

---

<sup>24</sup> Per il riparto dell'obiettivo 2013, l'accordo è stato raggiunto con delibera n. 4/CSR del 24 gennaio 2013, recepito con d.m. 20 febbraio 2013. L'obiettivo così determinato è da ritenere comprensivo sia delle riduzioni previste dall'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95 del 2012, come modificato dall'art. 1, comma 117, l. n. 228/2012 (pari a 2.000 milioni di euro), sia delle risultanze dell'applicazione dell'art. 20, commi 2 e 3, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 previsti a titolo di concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica per lo stesso anno.

In particolare, la disciplina prevista dal comma 449, l. n. 228/2012, nello stabilire, come accennato, che in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si dovesse provvedere, in relazione a ciascun esercizio, alla ripartizione dell'obiettivo complessivo tra le Regioni, contemplava anche la possibilità che in caso di mancato raggiungimento dell'accordo entro il 31 gennaio di ciascun anno, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 15 febbraio 2013, venisse ripartito l'obiettivo complessivo in proporzione all'incidenza della spesa espressa in termini di competenza euro-compatibile di ciascuna Regione, calcolata sulla base dei dati di rendiconto 2011 (trasmessi ai sensi dell'articolo 19-bis, comma 1, del D.L. 135/2009) e, ove necessario, sulla base delle informazioni trasmesse dalle Regioni attraverso il monitoraggio del patto di stabilità interno del 2011.

<sup>25</sup> La norma in esame, introducendo il comma 449-bis alla legge n. 228/2012, modifica la disciplina previgente nel senso che fa venir meno la necessità dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni per la definizione del limite di spesa di ciascuna Regione, e fissa direttamente per legge, a partire dall'esercizio 2014, l'obiettivo euro-compatibile di ciascuna Regione a statuto ordinario.

Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e del trasporto pubblico locale).<sup>26</sup> La quota restante, pari a 240 milioni di euro, viene posta a carico delle Regioni ad autonomia speciale con modalità da concordare secondo le procedure stabilite dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti nel rispetto dei principi di perequazione e di solidarietà recati all'articolo 27 della l. n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale.<sup>27</sup>

Nel complesso, il contributo aggiuntivo richiesto all'intero comparto delle Autonomie regionali con la manovra di finanza pubblica varata per il patto di stabilità 2014 (non considerando lo specifico concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano previsto dal comma 526 per l'anno 2014 in un importo complessivo di 240 milioni di euro) è pari ad 1 miliardo di euro (ripartito in 700 milioni per le Regioni a statuto ordinario e 300 milioni per le Regioni a statuto speciale), cui si aggiunge l'ulteriore contributo, a decorrere dal 2015, pari a 1.344 miliardi (a sua volta diviso in 941 milioni per le Regioni a statuto ordinario e 403 milioni per le Regioni a statuto speciale).

Con la recente adozione del d.l. n. 66/2014, il contributo alla finanza pubblica assicurato dal patto per le Regioni si accresce, per il 2014, di 700 milioni di euro e dal 2015 di ulteriori 350 milioni di euro, per una riduzione di spesa, a regime, di complessivi 1.050 milioni di euro. A tali misure, le Regioni a statuto ordinario partecipano, ai sensi dell'art. 46, comma 7, con un contributo aggiuntivo di 750 milioni di euro da scomputare dal complesso delle spese finali espresse in termini di competenza euro-compatibile per l'anno 2015 e seguenti, mentre gli enti ad autonomia speciale, ai sensi del comma 2, concorrono in sede di patto, a decorrere dalla medesima data, per ulteriori 300 milioni di euro.

## **1.7 La manovra finanziaria per gli enti locali**

L'avvio della fase di consolidamento finanziario iniziata nel maggio 2010 come conseguenza della crisi dei debiti sovrani è alla base dell'inasprimento delle manovre operate nel triennio 2011-2013 rispetto agli esercizi precedenti, già severamente impegnati dall'impatto sui conti pubblici conseguente al d.l. n.112/2008 ed alla serie di interventi di contenimento della spesa resi permanenti nei loro effetti economico-finanziari.

Le misure che hanno determinato il notevole incremento delle manovre di finanza pubblica degli esercizi 2011, 2012 e 2013 sono riconducibili, rispettivamente, al decreto-legge n. 78 del 2010, ai decreti legge n. 98, n. 138 e n. 201 del 2011, nonché alla legge n. 228 del 2012.

---

<sup>26</sup> Ai sensi del comma 523, gli importi a carico di ciascuna Regione a statuto ordinario sono indicati in apposita tabella, ma possono essere modificati, a invarianza di concorso complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2014, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, da recepire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze entro il 28 febbraio 2014.

<sup>27</sup> Nelle more dell'attuazione delle procedure suddette, le Autonomie speciali contribuiscono con un accantonamento, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati nella tabella inserita nel testo del comma 526.

In merito alla composizione dell'intera manovra, rilevanti effetti correttivi sono stati ottenuti con la riduzione delle risorse da trasferire agli enti locali, i quali, al netto di specifiche misure compensative sul gettito dei tributi locali (dovute a interventi legislativi su ICI prima casa, ICI rurale etc.), già mostravano negli ultimi esercizi un progressivo contenimento dei trasferimenti, soprattutto per i Comuni, a ragione della significativa dinamica in crescita del livello di autonomia tributaria e finanziaria. Comunque, nell'arco del triennio considerato, il taglio dei trasferimenti copre quasi la metà degli interventi complessivi a carico delle Amministrazioni locali, tenuto anche conto che il patto di stabilità, nei suoi obiettivi di progressivo miglioramento dei saldi finanziari, si è tradotto, per molte Amministrazioni locali, nell'obbligo di perseguire ripetuti obiettivi di avanzo di bilancio, con evidenti riflessi negativi sull'efficiente allocazione del crescente *surplus* di risorse rese immobilizzabili.

Nel quadro che segue sono esposti i dati relativi al concorso alle manovre di finanza pubblica del settore locale negli anni 2008-2014, ripartito, nei suoi effetti finanziari cumulati, per Province e Comuni fino a tutto il 2017.

Con particolare riferimento all'esercizio 2014, il contributo al risanamento della finanza pubblica coincideva, in gran parte, con gli effetti previsti fino al 2015 da precedenti interventi legislativi, a questi si sono aggiunte le misure stabilite con il decreto legge 66/2014. Così anche per il 2016 e il 2017, esercizi per i quali già era stato stabilito un aggravio degli obiettivi volto a garantire un contributo aggiuntivo di 344 milioni complessivi correlato alle misure di razionalizzazione e revisione della spesa di cui all'art. 1, co. 429 della legge di stabilità per il 2014 (per 275 milioni sui Comuni e per 69 milioni sui bilanci delle Province) analoghe e più impegnative misure sono state previste dal già ricordato "decreto IRPEF".

TAB. 2

**MANOVRE 2008-2014**  
**EFFETTO CUMULATO SUGLI OBIETTIVI DEL PATTO ENTI LOCALI**

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PROVINCE</b>									
D.L. 112/2008, art.77, co.1, lett.b)	310	555	975	975	975	975	975	975	975
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1, lett.c) (rid.ris.)			300	500	500	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art.20, co. 5					400	800	800	800	800
D.L. 138/2011, art.1, co. 8				700	400				
L. 183/2011, art. 30, co.1, lett b) e co. 2				-170					
D.L. 201/2011 art. 28, co.8 (rid.ris.)				415	415	415	415	415	415
D.L. 95/2012, art. 16, co.7 (rid.ris.)				500	1.000	1.000	1.050	1.050	1.050
L. 228/2012, art. 1, co.121					200	200	200	200	200
L. 147/2013, art. 1, co. 429								69	69
D.L. 66/2014, art. 47						444,5	576,7	585,7	585,7
<b>Totale concorso Province</b>	<b>310</b>	<b>555</b>	<b>1.275</b>	<b>2.920</b>	<b>3.890</b>	<b>4.335</b>	<b>4.517</b>	<b>4.595</b>	<b>4.595</b>
<b>COMUNI</b>									
D.L. 112/2008, art.77, co.1, lett.b)	1.340	2.345	4.165	4.165	4.165	4.165	4.165	4.165	4.165
D.L. 78/2010, art. 14, co. 1, lett.d) (rid.ris.) e D.L. 98/2011, art. 20, co. 4			1.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500
D.L. 98/2011, art.20, co.5					1.000	2.000	2.000	2.000	2.000
D.L. 138/2011, art. 1, co. 8				1.700	1.000				
L. 183/2011, art. 30, co.1, let.b) e co. 2				-585					
D.L. 201/2011, art.28, co 7, (tagli rid.ris.)				1.450	1.450	1.450	1.450	1.450	1.450
D.L. 95/2012, art. 16, co.6 (rid.ris.)				500	2.000	2.000	2.100	2.100	2.100
L. 228/2012, art. 1, co.119					250	500	500	500	500
L. 147/2013, art. 1, co. 429								275	275
D.L. 66/2014, art. 47						375,6	563,4	563,4	563,4
<b>Totale concorso Comuni</b>	<b>1.340</b>	<b>2.345</b>	<b>5.665</b>	<b>9.730</b>	<b>12.365</b>	<b>12.991</b>	<b>13.278</b>	<b>13.553</b>	<b>13.553</b>
<b>Totale concorso manovre 2008-2014</b>	<b>1.650</b>	<b>2.900</b>	<b>6.940</b>	<b>12.650</b>	<b>16.255</b>	<b>17.325</b>	<b>17.795</b>	<b>18.148</b>	<b>18.148</b>

FONTE: elaborazione Corte dei conti

Gli effetti delle manovre per il sotto-settore Province e Comuni, si leggono nella tabella che segue, dove sono riepilogati i dati delle manovre dal 2008 al 2013 (sezione a sinistra), con una stima degli effetti triennali (2014-2016) della manovra impostata con la legge di stabilità 2014 (sezione a destra).<sup>28</sup> Gli effetti sono espressi in termini di indebitamento netto e sono scomposti tra riduzioni di spesa (corrente e in conto capitale) e aumento di entrate.

Dai dati emerge che per il complessivo comparto Province e Comuni, l'effetto cumulato nel 2013 in termini di indebitamento netto è stato pari a 8.294,8 milioni di euro (imputabile per 8.706 milioni di euro alla parte corrente e per 1.403,1 al conto capitale), come risultato netto di una riduzione di spesa di 10.109,1 milioni di euro e di un contestuale calo delle entrate di 1.814,3 milioni di euro. Dall'analisi del rapporto di composizione del peso finanziario conseguente alle ripetute manovre di risanamento sul comparto in esame,

<sup>28</sup> I dati sono tratti dal primo rapporto della COPAFF sull'entità e ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle recenti manovre di finanza pubblica

emerge che il 25,3% delle misure di risparmio ha inciso sul settore enti locali. Quanto alle componenti del saldo, è significativo notare che i risparmi sulla spesa corrente del sotto-settore Amministrazione locale (composto da Regioni, Province, Comuni, enti sanitari locali, e altri enti compresi nelle Amministrazioni locali) sono imputabili per il 34,7% a Province e Comuni, per il 32,8% agli enti sanitari locali e per il 30,8% alle Regioni.

**TAB. 3**  
**Riepilogo effetti sull'indebitamento netto delle principali manovre di finanza pubblica adottate dal 2008 al 2014**

	Provvedimenti di finanza pubblica						<i>(in milioni di euro)</i> Legge di stabilità 2014		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Spese correnti</b>									
<b>Comuni</b>	500	66	-341	-1.496	-4.272	-6.225	95	19	-246
<b>Province</b>	0	-126	-222	-491	-1.768	-2.481	0	0	-69
<b>Totale spese correnti</b>	<b>500</b>	<b>-60</b>	<b>-563</b>	<b>-1.987</b>	<b>-6.040</b>	<b>-8.706</b>	<b>95</b>	<b>19</b>	<b>-315</b>
<b>Spese in conto capitale</b>									
<b>Comuni</b>	0	896	-1.398	-3.176	-4.134	-1.070	1.632	1	0
<b>Province</b>	0	364	-330	-788	-1.109	-333	0	0	0
<b>Totale spese in c/capitale</b>	<b>0</b>	<b>1.260</b>	<b>-1.728</b>	<b>-3.964</b>	<b>-5.243</b>	<b>-1.403</b>	<b>1.632</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>Totale spese (A)</b>	<b>500</b>	<b>1.200</b>	<b>-2.291</b>	<b>-5.951</b>	<b>-11.283</b>	<b>-10.109</b>	<b>1.727</b>	<b>20</b>	<b>-315</b>
<b>Entrate</b>									
<b>Comuni</b>	0	0	0	198	1.743	-1.814	-1.622	-1.140	-1.167
<b>Totale entrate (B) *</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>198</b>	<b>1.743</b>	<b>-1.814</b>	<b>-1.622</b>	<b>-1.140</b>	<b>-1.167</b>
<b>Indebitamento netto (B-A)</b>	<b>-500</b>	<b>-1.200</b>	<b>2.291</b>	<b>6.149</b>	<b>13.026</b>	<b>8.295</b>	<b>-3.349</b>	<b>-1.160</b>	<b>-852</b>

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati COPAFF

\* Al totale delle entrate concorrono le minori entrate della legge di stabilità 2014 (relative alla misura di esenzione dell'imposta provinciale di trascrizione - IPT), di competenza delle Province, per - 24 milioni nel 2014, -24 milioni nel 2015 e -18,1 milioni nel 2016.

## 1.8 I limiti applicativi del patto

Per le Regioni a statuto ordinario il rispetto dei nuovi obiettivi del patto non si presenta agevole, essendo stato previsto un unico tetto di spesa, valido tanto per la competenza finanziaria quanto per la competenza euro-compatibile.<sup>29</sup> Allineando ad un più ridotto livello di spesa anche la gestione degli impegni, si aggiunge, infatti, un ulteriore fattore di rigidità alle politiche di bilancio regionale, rendendo di più difficile attuazione anche la gestione dei patti di solidarietà territoriale (non solo nella forma "ordinaria" del patto verticale, ma anche in quella cd. "incentivata"). L'esperienza degli ultimi anni ha sempre confermato l'esistenza di un più ridotto margine di manovra per la cassa e la difficoltà di cedere agli enti locali spazi finanziari in termini di pagamenti, stante il ridottissimo differenziale sinora registrato tra le spese effettivamente sostenute e gli obiettivi di cassa programmati.

Fino all'anno 2012, invero, una congrua dotazione dell'obiettivo di competenza finanziaria aveva permesso alle Regioni di attivare un importante strumento di "flessibilizzazione territoriale" dei vincoli di finanza pubblica mediante il trasferimento agli enti locali di sufficienti "spazi finanziari" che questi hanno potuto utilizzare, nel rispetto dei vincoli finanziari ad essi assegnati, per agevolare lo smaltimento dell'ampia massa di residui passivi di parte capitale che gli stessi meccanismi del patto avevano, in qualche misura, concorso a determinare.

D'altra parte, l'esigenza di far concorrere alle manovre di finanza pubblica tutti gli enti di maggiori dimensioni, inclusi quelli con i conti già in equilibrio, ha determinato la progressiva emersione di posizioni di avanzo contabile, con effetti negativi sia sul fronte dell'efficiente allocazione delle risorse che su quello della tenuta dei vincoli del patto nel lungo periodo.<sup>30</sup>

Ulteriori profili problematici appaiono intrinsecamente connessi alla struttura stessa del patto di stabilità interno, il quale, ancorando gli obiettivi programmatici al miglioramento dei risultati conseguiti in esercizi pregressi (piuttosto che rapportarli a valori ottimali verso cui tendere progressivamente), produce inevitabilmente un effetto di trascinamento delle distorsioni connesse alle diverse basi di partenza. Tale metodo, per quanto temperato dai meccanismi di premialità introdotti per gli enti virtuosi, tende, infatti, a penalizzare le Amministrazioni più efficienti, le quali, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio,

---

<sup>29</sup> È noto, infatti, che le dinamiche della competenza risultano essere più facilmente controllabili rispetto alla cassa (ora sostituita dalla cd. competenza euro-compatibile), in quanto su quest'ultima agiscono anche le gestioni passate attraverso le operazioni di riscossione e pagamento dei residui.

<sup>30</sup> Per ovviare, parzialmente, a tale inconveniente, sono state introdotte alcune disposizioni miranti, da un lato, a conseguire l'obiettivo finanziario direttamente mediante il taglio dei trasferimenti erariali, dall'altro, a consentire limitati margini di peggioramento dei saldi agli enti che esponevano posizioni di avanzo introducendo principi di flessibilizzazione del patto a livello regionale, la cui effettiva implementazione ha però avuto, finora, portata contenuta.

si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto a quelli richiesti ad Amministrazioni non altrettanto efficienti (il cui obiettivo finanziario sconta, viceversa, basi di partenza meno virtuose).<sup>31</sup>

Sotto tale profilo, non sembra deporre favorevolmente neppure la ridefinizione dei riferimenti temporali ai fini dell'accesso all'istituto del superamento "controllato" degli obiettivi del patto per effetto della maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea. Le recenti modifiche all'art. 1, comma 462, lett. a), della legge n. 228/2012, hanno condizionato, infatti, la verifica dei presupposti di legge rapportando il raggiungimento dell'obiettivo ai dati contabili riferiti direttamente all'esercizio 2011 e non più alla media del triennio precedentemente considerato, con conseguente maggiore impatto del pregresso cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari sui limiti di patto assegnati alle Regioni.

In questo senso, si evidenzia la necessità di una rivisitazione dei criteri di determinazione dei tetti di spesa, oggi costruiti, per le Regioni, muovendo dalla spesa storica ridotta in base a valori che prescindono da un livello omogeneo di partenza.

Sotto il profilo dell'idoneità del meccanismo di coordinamento del patto di stabilità interno a garantire condizioni di equità ed omogeneità nel concorso degli enti del livello di governo infraregionale, non mancano spunti di ulteriore approfondimento critico. Un tale meccanismo di controllo finanziario dovrebbe, infatti, essere incentrato su criteri omogenei a quelli su cui la Pubblica Amministrazione italiana viene valutata in sede europea e, nello stesso tempo, dovrebbe essere caratterizzato da un uniforme criterio di equità nella ripartizione del saldo netto da finanziare, obiettivi che non possono dirsi raggiunti anche se l'indebitamento netto (grandezza di flusso rilevante in sede europea) è stato ridotto dal 5,4% del Pil del 2009 al 2,8% del 2013.

Nella determinazione degli obiettivi del patto per gli enti locali si è assistito ad un frequente mutamento di regole, sia per le modalità di calcolo sia per la natura delle poste considerate, e questo tanto per l'aggregato finanziario di riferimento (il saldo di competenza mista) quanto per le componenti del saldo, che restano ancorate ai criteri della competenza finanziaria e della cassa, diversamente dal criterio di contabilizzazione delle entrate e delle uscite secondo il Sistema Europeo dei Conti (Sec 95), incentrato sulla competenza

---

<sup>31</sup> È altresì da considerare che l'imposizione di anno in anno di obiettivi di miglioramento (in un primo tempo, rispetto ad un risultato tendenziale senza correttivi, poi, rispetto ai risultati in concreto raggiunti) rende sempre più problematico il raggiungimento degli obiettivi. Infatti, se in un esercizio il risultato viene raggiunto rallentando eccessivamente i pagamenti, in quello successivo (in cui si dovrebbe, giocoforza, allentare i vincoli di cassa) si dovrà ottenere un risultato ancora migliore e così via. Non è da trascurare, inoltre, che il blocco prolungato della cassa in uscita può generare oneri aggiuntivi (come la corresponsione di interessi passivi) o attivare contenziosi che possono svolgere effetti ancor più negativi sulle finanze degli enti. Per altro verso va detto che, a fronte delle cennate difficoltà, il rispetto formale degli obiettivi può essere ottenuto attraverso operazioni contabili che non incidono effettivamente sulla situazione di bilancio, ma che si risolvono nell'allocare le spese tra quelle non rilevanti ai fini del patto (tipico è il caso del travaso di numerose poste contabili da spese correnti a spese in conto capitale).

economica (*"accrual"*). Differenza fondamentale per il controllo dei saldi di finanza pubblica, che, verosimilmente, è alla base della scelta del legislatore (legge di stabilità 2013) di introdurre, per le Regioni, una nozione di saldo euro-compatibile che si avvicina alle regole del sistema dei conti europei utilizzate per la determinazione dell'indebitamento valido per i parametri di Maastricht.

In linea con i principi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio si porrebbe l'esigenza di una rivisitazione dei criteri di stabilizzazione finanziaria, ancorando i vincoli del patto stabiliti per ogni livello di governo esclusivamente a due obiettivi incidenti sulle dimensioni su cui sono incentrate le valutazioni dell'ECOFIN in relazione agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione monetaria europea: un obiettivo di *"stock"* (calcolato in base all'ammontare del debito pubblico in rapporto al reddito nazionale) e uno di *"flusso"* (corrispondente all'indebitamento netto della P.A.). Allo stesso modo, anche per le Amministrazioni locali (e per ogni sottocomparto, a cominciare da quello comunale) potrebbero assumersi, in una logica di concertazione *"integrata"*, due soli obiettivi rilevanti: uno in relazione allo *stock* di debito (pro-capite o in rapporto alla parte corrente del bilancio) e uno in relazione al saldo euro-compatibile, in modo da rappresentare pienamente il contributo del singolo ente alla formazione dell'indebitamento netto della P.A.

L'ulteriore vantaggio sarebbe rappresentato dalla possibilità di eliminare la complessa trama di vincoli addizionali che, al momento, caratterizzano il rapporto tra finanza pubblica centrale e locale (dal limite del rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, a quello tra interessi passivi ed entrate correnti), sostituiti da due obiettivi unici, coerenti con il vincolo *"esterno"*, che lascino al singolo ente piena libertà sul come raggiungerli (se agendo, principalmente, sul versante delle entrate o su quello della spesa).

Va evidenziato, altresì, come la Corte abbia più volte osservato che la determinazione di un obiettivo complessivo, che non diversifichi tra spese correnti e spese in conto capitale, comporta, specie per la gestione di competenza, un limitato contenimento della spesa corrente (se non addirittura un aumento) a danno della spesa per investimenti, la cui prevalenza nell'ambito della spesa regionale sottoposta ai vincoli del patto determina l'effetto di un suo eccessivo contenimento. Quest'ultima, infatti, per il suo carattere discrezionale, risulta, di fatto, la componente di spesa maggiormente penalizzata dal vincolo.

Per contro, un sistema fondato sui saldi di bilancio, oltre a risultare più efficace nell'evitare effetti di tipo elusivo, acquisterebbe indubbiamente maggiore significatività in un contesto sempre più caratterizzato dall'introduzione del federalismo fiscale.

## **1.9 La regionalizzazione del patto**

### **1.9.1 Il patto di solidarietà integrato**

L'irrigidimento delle condizioni del patto di stabilità interno negli ultimi anni ha contribuito ad aggravare i problemi del ritardo dei pagamenti delle Amministrazioni territoriali e della progressiva paralisi degli investimenti.

Al fine di rendere più sostenibili, in una prospettiva di medio periodo, gli obiettivi degli enti soggetti ai vincoli del patto di stabilità interno, allentando, nel contempo, la pressione sulle spese di investimento, sono state introdotte nell'ordinamento, a partire dal 2009, una serie di misure di flessibilità (i c.d. patti di solidarietà fra enti territoriali) che rappresentano, per le Regioni, il riconoscimento della competenza legislativa primaria in materia di enti locali e dell'autonomo esercizio delle funzioni di governo dei rispettivi territori.

In realtà, la "regionalizzazione" in senso proprio del patto di stabilità interno costituisce una modalità più avanzata di concertazione degli obiettivi di finanza pubblica (sinora riservata alle sole Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano), che consente anche alle Regioni ad autonomia ordinaria la possibilità di concordare singolarmente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi di finanza pubblica in termini di spesa o di saldo "euro-compatibile", coinvolgendo anche gli enti locali del proprio territorio previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Tale modalità di definizione della misura del concorso delle Regioni a statuto ordinario al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, da applicare, esclusa la componente sanitaria, agli enti appartenenti ad un medesimo ambito territoriale (cd. "patto regionale integrato"), è stata inizialmente prevista a decorrere dall'anno 2012, ad opera dell'art. 20, co. 1, del d.l. n. 98/2011, per poi esserne rinviata l'attuazione, di anno in anno, fino al 2015, allo scopo di definirne le modalità applicative e le condizioni della eventuale esclusione da esso per quelle Regioni che nel triennio precedente non abbiano rispettato il patto ovvero che siano sottoposte al piano di rientro dal deficit sanitario.<sup>32</sup> L'ennesimo rinvio, riconducibile, evidentemente, al difetto delle informazioni necessarie per calcolare il saldo obiettivo delle Regioni coerentemente con i criteri europei e al netto della gestione sanità (secondo le modalità previste dal Titolo II del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), appare in chiara dissonanza con l'esigenza di una sollecita sperimentazione del "patto integrato" in vista dell'applicazione dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto

---

<sup>32</sup> In tal senso, l'art. 32, co. 17, della legge di stabilità 2012 (l. n. 183 del 2011), come modificato dall'art. 1, comma 433, della legge di stabilità 2013 (l. n. 228 del 2012) e, da ultimo, dall'art. 1, co. 505, della legge di stabilità 2014 (l. n. 147 del 2013).

comma, della Costituzione”, in base al quale il ricorso all’indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali deve trovare sviluppo all’interno di un percorso condiviso a livello territoriale e coerente con i principi definiti dal d.lgs. n. 68/2011 in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario.

Caratteristica principale del patto regionale integrato, in attesa del quale si estende al 2014 e 2015 l'applicazione delle attuali misure alternative di flessibilità territoriale (cd. patto “verticale” e “orizzontale”), consiste non solo nel fatto di aprire prospettive diverse al vigente meccanismo delle accennate compensazioni verticali ed orizzontali (con la possibilità, peraltro, di distribuire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica tra gli enti del singolo livello di governo sulla base della valutazione ponderata di molteplici parametri di virtuosità), ma soprattutto nel fatto che, in caso di mancato rispetto degli obiettivi concordati, la Regione o la Provincia autonoma risponde allo Stato attraverso un maggior concorso nell'anno successivo a quello di riferimento, in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo programmato e il risultato complessivo conseguito. Per i singoli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi si applicano, invece, le normali sanzioni previste in caso di violazione del patto di stabilità interno.

Da tale tipologia più evoluta di patto, fondata sui saldi di bilancio (anziché sulla sola spesa), sui parametri di virtuosità degli enti e su criteri conformi alle nuove regole del Sistema europeo dei conti (SEC 2010) valide ai fini del calcolo dell’indebitamento netto, si distinguono gli attuali strumenti di regionalizzazione del patto, tesi a valorizzare gli investimenti strategici per il sostegno alle economie locali e ad introdurre maggiori margini di flessibilità nella gestione delle emergenze e delle situazioni eccezionali.

In tale contesto, rappresenta indubbiamente una novità di rilievo il modello alternativo di patto integrato “interregionale” introdotto dall’art. 1, comma 517, della legge di stabilità per il 2014, il quale offre l’opportunità di raggiungere, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, un accordo complessivo diretto ad individuare criteri e modalità per il concorso alla finanza pubblica da parte delle Regioni e Province autonome, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica complessivamente definiti.

Nel tentativo di massimizzare l’utilizzo delle risorse destinate al territorio per favorire lo sviluppo economico e, contestualmente, fronteggiare la difficile situazione economica rilanciando la produttività del sistema produttivo, il predetto accordo renderà, altresì, possibile prevedere, nell’ambito del patto di stabilità interno, lo scambio reciproco di spazi

finanziari tra Regioni a statuto speciale e Province autonome, da un lato, e Regioni a statuto ordinario, dall'altro.<sup>33</sup>

Con i due nuovi modelli di patto integrato si potrà, infine, uscire dalla logica atomistica che ha caratterizzato sinora il patto di stabilità interno, dando impulso ad un sistema di vincoli gestionali fondato non più su obiettivi differenziati per singolo ente e su regole variabili a seconda del comparto di appartenenza, bensì impostato su un metodo di concertazione, a più livelli, su base territoriale e programmatica, più idoneo ad orientare le risorse disponibili su obiettivi strategici.

Sulla base di quanto stabilito con riferimento al modello di patto "integrato" fra Regioni introdotto dall'art. 1, comma 517, della legge di stabilità per il 2014, sarebbe utile prevedere altresì, in funzione del massimo utilizzo degli spazi disponibili all'interno del comparto Regioni, la regolamentazione di un patto "orizzontale" fra le Regioni a statuto ordinario, in analogia a quanto avviene a livello di enti locali. Sarebbe così possibile concordare tanto le modalità di cessione dei differenziali positivi che alcune Regioni prevedono di conseguire rispetto agli obiettivi del patto di stabilità interno dell'anno, quanto le modalità di recupero degli spazi finanziari ceduti o ricevuti anche mediante una corrispondente modifica dell'obiettivo dell'anno o degli anni successivi, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

In entrambi i casi, si tratterebbe di previsioni normative che andrebbero oltre la strada tracciata dalla legge n. 243/2012 per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio (c.d. Legge rinforzata) che, invece, prefigura sistemi flessibili infraregionali di governo della finanza territoriale piuttosto che meccanismi di compensazione interregionale.

### **1.9.2 Il patto di solidarietà verticale**

Al fine di accrescere il livello di efficienza dell'utilizzo delle risorse finanziarie e di definire regole e criteri capaci di tener conto delle specificità dei singoli territori e di sostenerne le relative problematiche economiche, sono state da tempo collaudate due varianti del cd. patto regionale "verticale", le quali, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, offrono l'opportunità agli enti locali di una medesima Regione di concludere accordi compensativi per modulare diversamente i margini di spesa da destinare ai pagamenti in conto capitale (senza la necessità di una loro successiva restituzione), in ragione delle caratteristiche del tessuto socio-economico delle diverse aree territoriali.

La prima variante (cd. "patto verticale ordinario"), introdotta dall'art. 77-ter, co. 11, del d.l. n. 112/2008 (successivamente richiamata dall'art. 7-*quater*, co. 7, del d.l. n. 5/2009,

---

<sup>33</sup> L'accordo potrà prevedere, altresì, la cessione, da parte della Regione Siciliana, delle somme ad essa dovute per gli anni 2012 e 2013 per effetto dell'applicazione della sentenza della Corte costituzionale 31 ottobre 2012, n. 241, in materia di recupero del gettito derivante dalle attività di ricognizione e di accertamento fiscale svolte dall'agente della riscossione.

e confermata per il 2010 dall'art. 4, comma 4-*sexsies*, del d.l. n. 2/2010) al fine di consentire agli enti locali 'virtuosi' di escludere dai vincoli del patto particolari tipologie di spese in conto capitale, è stata nuovamente disciplinata dai commi 138 ss. dell'art. 1, l. 13 dicembre 2010, n. 220, come modificato dall'art. 1, comma 434, della legge di stabilità per il 2013 e, successivamente, dall'art. 1, comma 506, della legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013).

Essa prevede che la Regione, previa definizione dei criteri di virtuosità, possa riconoscere agli enti locali del proprio territorio maggiori spazi di spesa per pagamenti in conto capitale compensandoli con un peggioramento, di pari importo, del proprio obiettivo programmatico in termini di cassa o di competenza e, a decorrere dal 2013, in termini di competenza euro-compatibile.

Con le procedure previste per il patto regionale verticale, l'art. 6-quinquies del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, convertito con modificazioni nella legge 24 giugno 2013, n. 71, ha stabilito, tuttavia, che per l'anno 2013, al fine di agevolare la ripresa delle attività per la ricostruzione nelle Regioni interessate dagli eventi sismici degli anni 2009 e 2012, gli obiettivi del patto di stabilità interno dei Comuni e delle Province dei relativi territori possano essere ridotti nei limiti di 50 milioni di euro per gli enti locali della Regione Emilia-Romagna, di 5 milioni di euro per gli enti locali di ciascuna delle Regioni Lombardia e Veneto e di 30 milioni di euro per gli enti locali della Regione Abruzzo. Nel ridurre gli obiettivi degli enti locali, le suddette Regioni non devono peggiorare contestualmente il proprio obiettivo di patto.

Con la disciplina del patto regionale "verticale" le Regioni a statuto ordinario si allineano, quindi, ai modelli da tempo in vigore nelle Regioni ad autonomia speciale, anche se le prime si limitano ad "adattare" le regole poste dal legislatore nazionale, mentre le seconde "concordano" i loro obiettivi direttamente con il Governo centrale.

Parzialmente diverso da quello sinora illustrato è, invece, il patto regionale verticale "incentivato" (aperto alle sole Regioni a statuto ordinario, alla Sicilia ed alla Sardegna), per il quale l'ammontare degli spazi finanziari concessi si arricchisce di un contributo dello Stato di 1.272 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014, in misura pari all' 83,33 per cento degli spazi finanziari, validi ai fini del patto di stabilità interno, ceduti da ciascuna Regione a favore di Comuni e Province ricadenti nel proprio territorio al fine di favorire il pagamento di obbligazioni gravanti sui residui passivi in conto capitale degli enti.<sup>34</sup> Poiché l'obiettivo

---

<sup>34</sup> Per gli anni 2013 e 2014, l'art. 1, comma 123, l. n. 228/2012, come modificato dall'art. 1-bis, comma 1, lett. a), n. 2), d.l. n. 35/2013 e dall'art. 1, comma 542, l. n. 147/2013, dispone che almeno il 50 per cento degli spazi finanziari ceduti ai Comuni deve essere distribuito in favore dei piccoli Comuni con popolazione fra 1.000 e 5.000 abitanti.

complessivo del comparto Regione-enti locali deve, comunque, rimanere invariato, il contributo assegnato alle Regioni è destinato esclusivamente alla riduzione del debito.<sup>35</sup>

La misura di tale contributo è stata tuttavia ridotta, per ciascuno degli anni 2013 e 2014, di 1.000 milioni di euro a compensazione del maggior concorso finanziario delle Regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 1, comma 117, della legge di stabilità per il 2013, riduzione comunque condizionata sia alla effettiva cessione agli enti locali del proprio territorio, entro il termine del 30 giugno 2013, di spazi finanziari corrispondenti al contributo assegnato, sia alla relativa riduzione del debito.<sup>36</sup>

Tali modalità di compensazione verticale "da Regione ad enti locali" (da cui sono escluse la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per le quali la compensazione opera in termini di saldi anziché di spese) hanno riscosso un crescente interesse da parte delle Regioni a statuto ordinario, sia sul piano applicativo (con una più diffusa partecipazione in ogni ambito nazionale) sia sul piano quantitativo (con una cessione di spazi finanziari di importo crescente, che ha superato nel 2011 il 3% dell'obiettivo programmatico della spesa finale autorizzata, nel 2012 il 5% e nel 2013 il 6,9%). Per l'anno 2014, sono introdotte misure che potrebbero disincentivare la positiva esperienza di tali strumenti, quali le riduzioni nella possibilità di destinare agli enti locali spazi finanziari che si liberano in corso d'anno, le penalità nel caso di inutilizzo degli spazi assegnati e le soglie minime di ripartizione degli spazi in favore dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

### **1.9.3 Il patto di solidarietà orizzontale**

A partire dal 2008 è stata introdotta la distinzione tra patto regionale "verticale" e patto regionale "orizzontale", con l'ulteriore novità, a decorrere dal 2012, rappresentata dal patto orizzontale di livello "nazionale", che affianca (e interferisce non poco con) l'omologo patto regionale.

Invero, se con il patto regionale "verticale" le Regioni cedono propri spazi finanziari agli enti locali ricadenti nel proprio territorio per sbloccare pagamenti di parte capitale (sia in conto competenza che in conto residui) senza alcun obbligo di restituzione, con il patto regionale cd. "orizzontale" sono gli enti locali che scambiano spazi finanziari tra loro, salvo recuperarli o restituirli nel biennio successivo. In questa seconda modalità, è la Regione che opera come stanza di compensazione tra gli enti locali del proprio territorio, garantendo

---

<sup>35</sup> L'erogazione di un contributo statale di 800 milioni di euro è stato inizialmente previsto, per il 2012, dall'art. 16, comma 12-bis e seguenti, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, poi riproposto per il 2013 dall'art. 1, commi 122 e seguenti, della legge di stabilità 2013. L'importo del contributo è stato successivamente incrementato ad opera dell'art. 1-bis, comma 1, lett. a), n. 1), d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, in l. 6 giugno 2013, n. 64.

<sup>36</sup> In tal senso, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 7 agosto 2013. Analoga misura era stata concordata, per l'anno 2012, con il taglio ai trasferimenti statali (fino alla concorrenza di 700 milioni) previsto dall'art. 16, comma 2, del d.l. n. 95/2012, ad opera del decreto del Ministero dell'economia e finanze 21 dicembre 2012.

l'invarianza dell'obiettivo del comparto territoriale attraverso la rimodulazione degli obiettivi specifici di Comuni e Province.

Secondo la modalità del cd. patto regionale "orizzontale", introdotta con l'art. 77-ter, comma 11, del d.l. n. 112/2008 e successivamente confermata dall'art. 7-quater, comma 7, del d.l. n. 5/2009 nonché dai commi 141 e 142 dell'art. 1 della legge n. 220/2010, la Regione concede agli enti locali la possibilità di modificare i rispettivi obiettivi, in relazione alle diverse situazioni finanziarie del territorio, integrando le regole e modificando gli obiettivi posti dal legislatore nazionale (nel rispetto, come detto, degli equilibri complessivi) previa intesa in sede di Conferenza unificata ovvero in base ai criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali. Tale rimodulazione compensativa, non autorizzabile se finalizzata alla realizzazione di spesa corrente di carattere discrezionale, consente agli enti che cedono spazi finanziari di migliorare il loro obiettivo nel biennio successivo per un importo commisurato annualmente alla metà del valore degli spazi finanziari ceduti, così come gli enti che acquisiscono spazi finanziari vedranno viceversa peggiorare, contestualmente, i propri obiettivi di risparmio in misura corrispondente al valore della quota precedentemente acquisita.<sup>37</sup>

A differenza del patto regionale orizzontale, con il quale ogni Regione definisce e comunica ai propri enti locali il loro nuovo obiettivo annuale del patto di stabilità interno, il patto orizzontale "nazionale", introdotto dall'art. 4-ter del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di aggiornare, con riferimento all'anno in corso e al biennio successivo, il prospetto degli obiettivi dei Comuni interessati alla rimodulazione compensativa dei propri spazi finanziari in base al differenziale che gli stessi prevedono di conseguire.

Tale meccanismo compensativo orizzontale, disapplicato per l'anno 2013 ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 35/2013, consente ai soli Comuni di cedere spazi finanziari ed esportare quote di patto anche fuori dalla Regione di appartenenza, in cambio di un contributo finanziario (proporzionato agli spazi finanziari ceduti e destinato alla riduzione del debito) che, per l'anno 2012, non risulta superiore a complessivi 200 milioni di euro. Inoltre, i Comuni cedenti si avvantaggiano del medesimo meccanismo compensativo previsto per il patto regionale orizzontale, che consente loro di migliorare nel biennio successivo il loro obiettivo annuale in misura pari alla metà dello spazio finanziario ceduto.

L'intento è di offrire l'opportunità agli enti, bisognevoli di acquisire spazi finanziari per il pagamento di residui passivi di parte capitale, di utilizzare anche le disponibilità offerte in ambito extraregionale, qualora nella Regione di appartenenza non vi siano enti disposti a

---

<sup>37</sup> In tal senso, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 ottobre 2011, che individua i criteri che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano per attuare la rimodulazione degli obiettivi programmatici degli enti locali ricadenti nel proprio territorio.

cedere le proprie quote ovvero la Regione stessa non sia riuscita a trovare spazi cedibili all'interno del proprio tetto di spesa.

Sul piano applicativo, il patto orizzontale "nazionale" ha prodotto, sinora, effetti di modesta portata (con incidenza inferiore all' 1% della spesa finale autorizzata), per via dell'esiguità degli spazi finanziari resi disponibili dai Comuni e della ridotta entità dei contributi offerti rispetto ai fabbisogni finanziari espressi.

Come già anticipato, sarebbe utile introdurre, in analogia a quanto avviene a livello di enti locali per realizzare il massimo utilizzo degli spazi disponibili all'interno del comparto Regioni, la regolamentazione di un patto "orizzontale" anche fra le Regioni a statuto ordinario, le quali potrebbero così concordare tanto le modalità di cessione dei differenziali positivi quanto le modalità di recupero degli spazi finanziari ceduti nel rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

### **1.10 Le componenti escluse dai vincoli del patto**

Prendendo a base di riferimento il complesso delle voci di bilancio rilevanti ai fini dell'osservanza del patto, si osserva come nel tempo vi sia stato un notevole ampliamento sia della tipologia che dell'ammontare complessivo delle entrate e delle spese escluse dalla richiamata normativa vincolistica.

In disparte la spesa per la sanità, cui si applica la specifica disciplina di settore, e le spese in conto capitale per la concessione di crediti, che per le Regioni costituiscono operazioni finanziarie non rilevanti ai fini del conto economico delle Amministrazioni pubbliche (al pari dell'acquisto di titoli, partecipazioni azionarie e conferimenti, anch'essi esclusi dal patto, a decorrere dal 2013, ad eccezione dei conferimenti per ripiano perdite delle società partecipate), la tipologia di spese portate in detrazione ai fini dell'alleggerimento delle misure di contenimento previste dal patto è, fondamentalmente, legata alla mutevole esigenza di non rallentare gli impegni e i pagamenti per interventi considerati prioritari o strategici.

È importante sottolineare, altresì, che in linea con il percorso avviato dal d.l. n. 35/2013 ai fini dell'accelerazione dei pagamenti della Pubblica amministrazione per i debiti pregressi in conto capitale, la legge di stabilità per il 2014 ha aggiunto una ulteriore funzione di stimolo all'economia, incentivando la realizzazione dei programmi di investimento attraverso la esclusione, a seconda dei casi "forzosa" o "incentivata", dai vincoli del patto di quelle spese indilazionabili che ne impedirebbero, altrimenti, la regolare attuazione. Tale funzione sollecitatoria della spesa di investimento viene assolta anche attraverso l'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione che spingono gli enti a chiedere l'attribuzione di ulteriori spazi finanziari utilizzabili per pagamenti esclusi dai vincoli del patto,

contrastando, in tal modo, gli eccessi di contenimento della spesa in conto capitale che in questi ultimi anni il patto ha concorso a produrre.

L'attuale regime delle esclusioni delle spese finali delle Regioni a statuto ordinario dai vincoli del patto è definito, in modo tassativo, dall'art. 32, comma 4, l. n. 183/2011 e s.m., tra le cui tipologie di spesa più significative figurano (oltre a sanità e concessione di crediti) le seguenti voci: a) interventi cofinanziati dall'Unione europea; b) eventi eccezionali; c) trasporto pubblico locale; d) talune spese in conto capitale; e) oneri relativi alla gestione di beni conferiti dallo Stato; f) altre spese ricollegabili ad attività da incentivare.

Anche per gli enti locali, il regime delle esclusioni previsto dall'art. 31, commi 7 ss., l. n. 183/2011 ai fini dell'individuazione delle entrate e delle spese valide per il patto, non si discosta molto dalle tipologie di spesa sopra elencate. Tuttavia, calcolandosi l'obiettivo programmatico in termini di saldo finanziario di competenza mista ovvero, in prospettiva, di saldo euro-compatibile, l'esclusione delle spese si correla, generalmente, anche all'esclusione delle relative entrate, ciò al fine di compensare gli effetti negativi sugli equilibri di finanza pubblica indotti dall'esclusione delle prime.

In ogni caso, non sono consentite esclusioni dalla disciplina del patto di entrate o spese diverse da quelle previste dalle richiamate disposizioni, atteso che ogni esclusione richiede uno specifico intervento legislativo che si faccia carico di individuare, mediante risorse compensative, la copertura necessaria a salvaguardare gli equilibri di finanza pubblica. A tale principio si ispirano, quindi, le diverse tipologie di spesa la cui esclusione opera, comunque, nei limiti complessivi delle risorse assegnate e/o incassate.

#### **1.10.1 Misure per agevolare il pagamento dei debiti commerciali**

Di particolare rilievo tra le voci escluse dal patto delle Regioni e delle Province autonome per l'anno 2013 è la prevista sterilizzazione dei trasferimenti correnti effettuati in favore degli enti locali soggetti al patto a valere sui residui passivi di parte corrente, che l'art. 1, commi 7 e 8, del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 condiziona alla esistenza di corrispondenti residui attivi da parte dei suddetti enti locali. La previsione di tale esclusione di spesa ha subito, in un breve volgere di tempo, alterne vicende, essendo stata dapprima introdotta nel 2009,<sup>38</sup> poi riproposta per l'anno 2012 dal citato art. 32, comma 4, lett. f), l. n. 183/2011, quindi abrogata, per il 2013, dall'art. 1, comma 452, lett. a), l. n. 228/2012, ed infine reintrodotta per il medesimo esercizio dal richiamato comma 7 del d.l. n. 35/2013, allo scopo di fornire maggior liquidità agli enti locali per agevolare il pagamento dei debiti pregressi, pur condizionandone l'applicazione, come detto, all'obbligo, posto in capo a Regioni e Province

---

<sup>38</sup> V. Art. 9 *bis*, comma 5, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102.

autonome, di utilizzare i maggiori spazi finanziari realizzati esclusivamente per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte capitale.

Trattandosi di misura *una tantum* intesa a regolare oneri pregressi il cui mancato pagamento alle imprese ha determinato l'avvio di una specifica procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, gli enti locali hanno potuto concorrere all'operazione di smobilizzo dei debiti commerciali, favoriti anche dai trasferimenti provenienti dalle Regioni, senza incidere sui saldi finanziari rilevanti ai fini del patto, ad eccezione della parte relativa ai pagamenti in conto capitale, i quali sono stati esclusi, a loro volta, dai vincoli del patto 2013 (per un importo massimo di 5 miliardi di euro) ai sensi dell'art. 1, comma 1 e 1-bis, d.l. n. 35/2013. Ciò si giustifica con il fatto che, mentre le spese relative ai debiti in conto capitale impattano sull'indebitamento netto in quanto, secondo i criteri di contabilità nazionale, le stesse rilevano nel momento in cui avviene il pagamento, i pagamenti relativi ai debiti di parte corrente determinano effetti sul solo fabbisogno, essendo stati scontati in precedenza sull'indebitamento netto, secondo un criterio di competenza, nel momento in cui è sorta l'obbligazione.

L'accennata misura ha riguardato le seguenti tipologie di debiti in conto capitale:

- a) debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012;
- b) debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il 31 dicembre 2012, ivi inclusi i pagamenti delle Province in favore dei Comuni;
- c) debiti riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento di legittimità entro la medesima data.

L'esclusione dai vincoli del patto ha interessato, altresì, i pagamenti di obbligazioni giuridiche di parte capitale verso terzi assunte alla data del 31 dicembre 2012, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali e finanziati con i contributi straordinari in conto capitale di cui all'art. 1, commi 704 e 707, l. n. 296/2006, a valere sul fondo ordinario.

Analoga agevolazione del pagamento dei debiti commerciali scaduti relativi a spese di investimento è stata contemplata anche dalla legge di stabilità per il 2014 (art. 1, co. 546 ss., l. n. 147/2013), che ha escluso dai vincoli del patto di stabilità interno, sia pure per un importo complessivo di soli 500 milioni di euro, i pagamenti sostenuti nel corso del 2014 da tutti gli enti territoriali.

A tal fine, sono state previste, però, sanzioni pecuniarie a carico dei responsabili dei servizi dell'ente che, senza giustificato motivo, abbiano omesso di comunicare al MEF – Ragioneria generale dello Stato – entro il termine perentorio fissato al 14 febbraio 2014, gli spazi finanziari occorrenti per sostenere i citati pagamenti ovvero che non abbiano effettuato, entro l'esercizio finanziario 2014, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi finanziari

loro concessi. Analoghe sanzioni sono previste anche a carico dei componenti del collegio dei revisori o del revisore dell'ente responsabile del ritardo o della mancata segnalazione dell'omissione.

Per il rimborso delle rate di ammortamento delle anticipazioni di somme ricevute dalle Regioni per i predetti pagamenti, l'art. 45 del d.l. n. 66/2014 ha autorizzato operazioni di ristrutturazione di mutui e riacquisto di titoli obbligazionari regionali dai cui risparmi di spesa conseguire le risorse da destinare prioritariamente a tale finalità.

### **1.10.2 Misure di sostegno agli investimenti**

In deroga ai vincoli del patto, l'art. 5, comma 1, e l'art. 31, comma 16, l. n. 183/2011 hanno introdotto particolari agevolazioni per gli enti territoriali che intendono effettuare spese per investimenti infrastrutturali con le risorse provenienti dalle dismissioni di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica (diversi dal servizio idrico) effettuate entro il 2012. Oltre al sostegno di una quota del Fondo infrastrutture non superiore ai proventi delle dismissioni effettuate (e comunque fino alla concorrenza di 250 milioni di euro), è prevista altresì l'esclusione dal computo delle spese valide ai fini del patto dei corrispondenti pagamenti in conto capitale.<sup>39</sup>

Più consistente è, invece, l'entità degli spazi finanziari (esentati dai vincoli del patto) assegnabili agli enti locali per pagamenti in conto capitale da effettuare nel primo semestre del 2014 ai sensi del comma 9-bis dell'art. 31, l. n. 183/2011, introdotto dall'art. 1, comma 535, l. n. 147/2013 (pari, rispettivamente, a 850 milioni di euro per i Comuni e 150 milioni di euro per le Province).

Allo stesso modo, l'art. 7-quater, del citato d.l. n. 43/2013, ha previsto, per l'anno 2014, l'esclusione dei pagamenti relativi all'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio connessi all'esecuzione dei progetti approvati dal CIPE con deliberazione n. 57 del 3 agosto 2011 o di altre opere finanziate con ulteriori risorse statali, regionali o comunali. In tal caso, l'esclusione opera (nel limite di 10 milioni di euro) anche riguardo alle connesse entrate di provenienza statale o regionale.<sup>40</sup>

Sempre in tema di investimenti, va rammentato, inoltre, che per le Regioni e le Province autonome è stata individuata, dall'art. 1, comma 83, l. n. 147/2013, un'ulteriore agevolazione consistente nell'esclusione dai vincoli del patto dei pagamenti relativi al rinnovo dei parchi automobilistici e ferroviari destinati ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale interno, nel limite del 45% degli importi assegnati a ciascuna Regione per

<sup>39</sup> Ampi margini di sviluppo presentano, al riguardo, le misure dirette ad incentivare l'utilizzo delle risorse per investimenti regionali provenienti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, istituito dal d.lgs. n. 88/2011 in sostituzione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

<sup>40</sup> Lo stesso d.l. n. 43/2013 ha previsto, all'art. 1, comma 7, l'esonero dal computo (nei limiti di 10 milioni di euro per l'anno 2014) delle risorse e dei pagamenti relativi all'attuazione degli interventi necessari all'adeguamento infrastrutturale ed ambientale del porto del Comune di Piombino.

l'anno 2014 (e integralmente per gli anni 2015 e 2016) a valere sull'apposito fondo statale d'investimento istituito dall'art. 1, comma 1031, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Sotto tale profilo, si sottolinea come l'esclusione di determinate tipologie di pagamenti in conto capitale dal computo delle spese sottoposte ai vincoli del patto di stabilità interno sia finalizzata a correggere la prolungata compressione degli investimenti e il rallentamento dei pagamenti per le opere giunte in fase di liquidazione. Tale rimedio appare dunque idoneo, al pari dei meccanismi di compensazione regionale (patto verticale ed orizzontale), a favorire la flessibilizzazione degli investimenti resi inutilizzabili dai vincoli del patto nonostante la presenza di un'ampia disponibilità di cassa.

Nella logica di favorire la crescita degli investimenti contestualmente ad un più convinto contrasto, da parte delle Regioni, al fenomeno dell'evasione fiscale, trovano giustificazione le esclusioni delle spese d'investimento il cui importo risulti correlato agli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale di cui al D.lgs. n. 68/2011 in ordine ai principali cespiti tributari regionali (compartecipazione all'IVA, IRAP, addizionale IRFEF e Tassa automobilistica).

### **1.10.3 Misure per affrontare le emergenze**

Con riguardo alle componenti escluse dai vincoli del patto per sostenere l'attuazione di interventi di emergenza conseguenti ad eventi di carattere straordinario e/o imprevedibile, si citano, in primo luogo, le spese sostenute a seguito delle dichiarazioni dello stato di emergenza per calamità naturali, già escluse dalla base di calcolo del patto per l'anno 2012. La misura riguarda tanto le spese delle Regioni e Province autonome quanto le spese correnti e in conto capitale sostenute da Province e Comuni a valere sulle correlate risorse statali assegnate e/o incassate, la cui esclusione opera anche se le stesse siano state trasferite agli enti per il tramite delle Regioni ovvero se il contributo provenga da mutui o prestiti assunti con oneri di ammortamento ad esclusivo carico dello Stato.<sup>41</sup>

Tra le spese escluse dal patto per l'anno 2014, si annoverano, ai sensi del disposto di cui all'art. 1, commi 122 e 355, della legge di stabilità n. 147/2013, anche le spese effettuate a valere sulle risorse assegnate alla Regione Sardegna per fronteggiare i rischi da dissesto idrogeologico ed i trasferimenti effettuati dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto a favore delle popolazioni e dei territori terremotati nel maggio 2012.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Si evidenzia che l'art. 40-bis, comma 1, d.l. n. 1/2012, abrogando l'art. 5-bis, comma 5, d.l. n. 343/2001, non consente più l'equiparazione degli interventi connessi alla dichiarazione di stato di emergenza alle opere incluse nella dichiarazione di grande evento, di competenza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Conseguentemente, l'esclusione delle entrate e delle spese relative alla citata dichiarazione di grande evento si applica esclusivamente alle rilevazioni contabili riferite alla esecuzione di opere disposte anteriormente all'entrata in vigore del richiamato d.l. n. 1/2012.

<sup>42</sup> Per un difetto di coordinamento, entrambi i disposti dei commi 122 e 355 sono stati inseriti all'interno della medesima lettera n-quinquies, dell'art. 32, comma 4, l. n. 183/2011.

A tale ultimo riguardo, gli enti locali compresi nelle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 già beneficiavano della deroga al patto per le spese effettuate per gli interventi urgenti, sebbene nei limiti delle corrispondenti risorse (anch'esse escluse dal patto) assegnate a valere sul Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate. L'esclusione opererà per il 2014 (nei limiti di un importo massimo di 10 milioni di euro) anche per le spese sostenute con risorse proprie provenienti, a tali fini, da erogazioni liberali di privati cittadini.<sup>43</sup>

Tra le altre spese a carattere straordinario escluse dal patto, si richiamano, per l'anno 2013, oltre alle spese previste dal richiamato d.l. n. 43/2013 per gli enti locali colpiti dal sisma, anche quelle sostenute dalle Regioni per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto, nonché per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati in Molise dagli eventi sismici del 2002.<sup>44</sup> A queste spese il comma 256 della legge di stabilità n. 147/2013 aggiunge, per l'anno 2014, anche la spesa in conto capitale delle Regioni Calabria e Basilicata finalizzata al completamento degli interventi di ricostruzione connessi al sisma del 26 ottobre 2012.<sup>45</sup>

#### **1.10.4 Misure per favorire la realizzazione dei progetti cofinanziati dalla U.E.**

Allo scopo di accelerare i pagamenti che subiscono rallentamenti anche a causa dei vincoli del patto, gli enti territoriali sono esonerati dall'inserire nel calcolo delle spese finali le somme corrisposte o da corrispondere a valere direttamente o indirettamente sui fondi comunitari. Per compensare gli effetti negativi sugli equilibri di finanza pubblica indotti dall'esclusione di dette spese, il meccanismo di calcolo del saldo finanziario degli enti locali contempla l'esclusione anche delle correlate risorse in entrata.

Analoga esclusione, pur nei limiti complessivi di 1.000 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro per l'anno 2014, riguarda le spese sostenute dalle Regioni a statuto ordinario con risorse derivanti da cofinanziamenti nazionali per l'attuazione di programmi assistiti dai fondi strutturali europei. I maggiori spazi finanziari concessi dall'art. 2, comma 7, d.l. n. 35/2013, per incrementare l'utilizzo di dette risorse nel corso del 2013 (+80%), non sembrano aver raggiunto i risultati auspicati, giacché, in base ai dati di monitoraggio del patto, le somme utilizzate dalle Regioni ammontano a circa 1.155 milioni di euro (pari al 64% degli spazi finanziari concessi).

---

<sup>43</sup> Cfr., in tal senso, l'art. 2, comma 6 e l'art. 7, comma 1-ter, d.l. n. 74/2012.

<sup>44</sup> Le spese correlate agli eventi sismici dell'Abruzzo nell'anno 2009 sono state escluse dal patto della Regione Abruzzo per il solo anno 2010, mentre per i Comuni dissestati della provincia dell'Aquila la deroga è proseguita fino all'anno 2011.

<sup>45</sup> I relativi pagamenti effettuati da ciascuna Regione sono esclusi dal patto di stabilità interno nei limiti di 2 milioni di euro nell'anno 2014, di 6,3 milioni di euro nell'anno 2015 e di 1,7 milioni di euro nell'anno 2016 per la Regione Calabria e di 1 milione di euro nell'anno 2014, di 3,2 milioni di euro nell'anno 2015 e di 0,8 milioni di euro nell'anno 2016 per la regione Basilicata.

Tali spese in conto capitale correlate ai contributi comunitari sono escluse dal patto, insieme alle connesse spese di parte corrente, in quanto l'esonero risponde, principalmente, all'esigenza di agevolare il raggiungimento dei *target* di spesa programmati e, contestualmente, allo scopo di evitare il disimpegno automatico dei fondi strutturali assegnati per il ciclo di programmazione 2007-2013 (cd. regola dell' n+2).<sup>46</sup>

Al riguardo, merita segnalare il principio recato dall'articolo 1, comma 463, della legge n. 228/2012, in base al quale si considerano comunque adempienti al patto di stabilità interno le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che non abbiano rispettato gli obiettivi a causa della maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di cofinanziamento nazionale (statale e regionale) eccedente i limiti di spesa programmati, a condizione che l'ammontare eccedente la corrispondente spesa del 2011, diminuita della percentuale di manovra prevista per l'anno di riferimento, superi l'importo della spesa finale eccedente l'obiettivo programmato e che l'ente proceda ad applicare, nell'anno successivo, alcune delle prescrizioni individuate per il caso di mancato rispetto del patto (limite agli impegni per spese correnti, divieto di ricorrere all'indebitamento, divieto di procedere ad assunzioni di personale).<sup>47</sup>

Tale disposizione agevolativa dei programmi di politica comunitaria risulta, tuttavia, abrogata, a decorrere dall'esercizio 2014, per effetto del combinato disposto di cui all'art. 1, commi 504 e 507, l. n. 147/2013. Ciò potrebbe anche precludere ad una prossima esclusione dai vincoli del patto di ogni forma di cofinanziamento nazionale a programmi di coesione e di sviluppo se attivabile senza contrarre nuovo debito.

### **1.10.5 Misure contingenti**

Tra le spese correnti escluse dal patto per le Regioni, quelle di importo più significativo attengono, sin dall'anno 2007, al trasporto pubblico locale, il cui fondo, istituito dall'art. 21, comma 3, del d.l. n. 98/2011 con una dotazione iniziale di 400 milioni di euro

---

<sup>46</sup> La *ratio* dell'esclusione dal patto di stabilità interno delle spese, correnti e in conto capitale, sostenute per realizzare interventi finanziati con fondi U.E. risiede nella necessità di non ritardare l'attuazione di detti interventi realizzati in compartecipazione con l'Unione Europea, tenuto conto che si tratta di importi che vengono poi rimborsati dalla U.E. all'Italia, previa rendicontazione.

<sup>47</sup> In particolare, dimostrando che il mancato rispetto dell'obiettivo programmato è effettivamente dipeso da un incremento della spesa nazionale per programmi comunitari superiore alla quota di spesa già esclusa dal computo, la Regione si considera adempiente al patto di stabilità interno se, nell'anno successivo:

- non impegna spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;
- non ricorre all'indebitamento per gli investimenti;
- non procede ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

Di fatto, però, la limitazione di cui alla lett. b) è suscettibile di deroga, ai sensi dell'art. 2, d.l. n. 35/2013, nel caso in cui le Regioni e le Province autonome non possano far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ivi inclusi i pagamenti in favore degli enti locali, a causa di carenza di liquidità, e chiedano al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 aprile 2013, l'anticipazione di somme da destinare ai predetti pagamenti, a valere sulle risorse dell'apposito fondo a tal fine costituito.

annui (incrementata di ulteriori 800 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2012, per effetto dell'art. 30, comma 3, del d.l. n. 201/2011, convertito in l. n. 214/2011) è stato sostituito, a decorrere dal 2013, con il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (istituito dall'art. 16-bis, d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, in legge n. 135/2012, ed ora sostituito dall'art. 1, comma 301, della legge di stabilità per il 2013).

Nonostante la dotazione complessiva del fondo abbia raggiunto quasi 5 miliardi di euro (alimentata da una compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina), le spese escluse dal patto di stabilità regionale corrispondono solo a 1,6 miliardi. Alla base di tale esclusione è, comunque, la circostanza che il trasferimento del fondo a ciascuna Regione rimane condizionato alla razionalizzazione ed all'efficientamento dei servizi di trasporto nonché all'appropriatezza ed all'equilibrio economico della gestione.

Altro settore di spesa regionale ritenuto meritevole di incentivazione mediante esclusione dai vincoli del patto attiene al programma di interventi in materia di istruzione (secondo le previsioni dell'art. 2, comma 47, l. n. 203/2008), la cui realizzazione, oltre ad incrementare la sicurezza degli edifici scolastici, potrebbe contribuire a rilanciare l'economia del territorio. La spesa per tali interventi non computata ai fini del conseguimento degli obiettivi previsti dal patto per l'anno 2013 ammonta a complessivi 223 milioni di euro.<sup>48</sup>

Da diversi anni sono escluse dal patto degli enti territoriali anche le spese concernenti il piano generale di censimento ISTAT varato con il d.l. n. 78/2010. L'esclusione opera nei limiti delle risorse trasferite dall'ente per consentire il completamento delle rilevazioni censuarie.

Allo stesso modo, opera da tempo l'esclusione delle spese per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti dallo Stato in attuazione del cd. federalismo demaniale (d.lgs. n. 85/2010). Ciò in quanto la traslazione degli oneri dallo Stato agli enti territoriali non incide sull'indebitamento netto complessivo.

Altre misure contingenti di esclusione dai vincoli del patto degli enti locali hanno riguardato, nel 2013, taluni interventi straordinari di adeguamento delle dotazioni infrastrutturali nel Comune di Parma (nei limiti di 14 milioni di euro) e nel Comune di Milano per la realizzazione dell'EXPO 2015 (nei limiti di 25 milioni di euro), nonché la realizzazione del Museo nazionale della Shoah (nei limiti di 3 milioni di euro), mentre per il 2014 riguarderanno (nei limiti di 270 milioni di euro) il corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale (art. 10-quater, comma 3, d.l. n. 35/2013) e le spese correnti sostenute dal Comune di Campione d'Italia (art. 1, comma 537, l. n. 147/2013).

---

<sup>48</sup> Cfr., in tal senso, l'art. 1, comma 452, lett. c), l. n. 228/2012.

## **1.11 Il regime sanzionatorio ed i meccanismi premiali**

### **1.11.1 Le misure sanzionatorie**

L'impianto sanzionatorio previsto per il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è andato evolvendosi nel tempo, passando dagli originari meccanismi fiscali di incremento automatico delle aliquote di imposta, introdotti dalla legge finanziaria per il 2007,<sup>49</sup> al complesso di sanzioni relative al triennio 2008-2011, da applicare nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, consistenti nella limitazione delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo, del livello delle spese correnti e del ricorso all'indebitamento, come previsto dagli artt. 76, comma 4, e 77-ter, comma 15, del d.l. n. 112/2008.

Successivamente, il sistema è stato ulteriormente modificato dall'art. 14 del d.l. n. 78/2010, che al comma 4 ha aggiunto l'obbligo per le Regioni e le Province autonome di versare all'entrata del bilancio statale l'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. A decorrere dall'anno 2011, tuttavia, il combinato disposto di cui all'art. 1, comma 148 s., l. n. 220/2010, ha mitigato l'effetto di tale ultima sanzione, ritenendola non applicabile nel caso in cui il superamento degli obiettivi del patto di stabilità interno sia dipeso dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea rispetto alla media della corrispondente spesa del triennio 2007-2009.

Ai fini di un più organico assetto sanzionatorio, l'art. 7 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 ha ridisegnato un meccanismo che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, contempla nuovamente, seppur in un contesto unitario aggiornato, le illustrate penalizzazioni ed aggiunge l'obbligo della riduzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta nella misura del 30 per cento.<sup>50</sup>

Tale norma, tuttavia, divenuta inapplicabile alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome per effetto della sentenza della Corte costituzionale 16-19 luglio 2013, n. 219, che ne ha dichiarato l'incostituzionalità per eccesso di delega rispetto alla legge 5 maggio 2009, n. 42, è stata, infine, espressamente abrogata a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 507, della legge di stabilità per il 2014.

Il regime sanzionatorio che risulta applicabile alle Regioni e alle Province autonome a decorrere dal 1° gennaio 2014 è, quindi, quello a sua volta formulato all'art. 1, comma 462, l. n. 228/2012, che ne ricalca sostanzialmente la disciplina di fondo. Quanto alle Province e ai Comuni, si applica, invece, il comma 26 dell'art. 31 della legge di stabilità 2012, come

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 670, l. 27 dicembre 2006, n. 296, decorso inutilmente il termine previsto dalla diffida al commissario ad acta per l'adozione dei necessari provvedimenti, era previsto un aumento automatico dell'aliquota dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione e della tassa automobilistica.

<sup>50</sup> Per una disamina particolareggiata delle modifiche introdotte alle fattispecie contemplate dall'art. 7, si rinvia, per le modifiche aventi effetto dal 1° gennaio 2012, all'art. 32, comma 23, l. n. 183/2011, e, con effetto dal 1° gennaio 2013, all'art. 1, comma 472, lett. a) e b), l. n. 228/2012.

sostituito dal comma 439 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2013, sia pure nei limiti applicativi previsti, tra gli altri, per le Province ed i Comuni, rispettivamente, dall'art. 15, comma 1-bis, nonché dall'art. 18, comma 1, e 20, comma 1, del d.l. n. 16/2014.

L'assetto ordinario delle sanzioni per gli enti inadempienti prevede, quindi, nell'anno successivo a quello dell'infrazione, in primo luogo l'obbligo di ricostituire, a beneficio statale, la mancata economia di spesa dell'anno precedente in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato (per le Province ed i Comuni, tale misura opera attraverso l'assoggettamento ad una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo perequativo).

Accanto a questa sanzione diretta, a contenuto meramente ripristinatorio, sono previste le anzidette limitazioni aggiuntive, quali: il divieto di impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; il divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti; il divieto di procedere ad assunzioni di personale; l'obbligo di procedere ad una rideterminazione riduttiva delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza.

È da aggiungere, infine, che con l'art. 20, commi 10 ss., del d.l. n. 98/2011, sono stati introdotti due nuovi meccanismi sanzionatori in funzione antielusiva, diretti cioè a scoraggiare l'adozione di modalità attuative rispettose dei vincoli in modo solo formale. In caso di accertamento dell'intento elusivo, è stata quindi prevista:

- 1) la nullità dei contratti di servizio e degli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali al fine di eludere le regole del patto di stabilità interno;
- 2) la condanna sia degli amministratori (con una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica) sia dei responsabili del servizio economico-finanziario (con una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo).

Conclusivamente, si osserva che la normativa che ha introdotto la regionalizzazione del patto non consente alle Regioni di incidere sulla disciplina statale in materia di sanzioni per gli enti inadempienti. Ad esse è concesso solo di adottare eventuali disposizioni sanzionatorie integrative e ulteriori rispetto a quelle nazionali, da estendere agli enti locali ed organismi regionali che non abbiano rispettato il loro obiettivo specifico, pur se l'inadempienza non abbia compromesso l'osservanza dell'obiettivo del comparto territoriale, ovvero che, pur avendolo rispettato, abbiano tenuto un comportamento considerato, per vari motivi, dannoso o penalizzante per l'intero comparto.

Analogo principio è valido, altresì, nell'ipotesi inversa di applicazione di meccanismi premiali o incentivanti.

### **1.11.2 I meccanismi premiali**

Sul piano delle misure premiali è da tempo in vigore, ai fini di una più equa distribuzione del peso complessivo dei vincoli del patto fra gli enti territoriali, un sistema incentivante che determina l'effetto di una minore incidenza finanziaria dei vincoli per gli enti virtuosi e di una maggiore incidenza degli stessi per gli altri. L'onere connesso al minor contributo richiesto agli enti virtuosi è, pertanto, sostenuto interamente dagli enti non virtuosi, i cui obiettivi finanziari sono, conseguentemente, rideterminati in aumento.

Il meccanismo di premialità, introdotto per le Regioni a statuto ordinario e per gli enti locali dal richiamato art. 20, comma 2, del d.l. n. 98/2011, come sostituito dall'art. 1, comma 428, l. n. 228/2012, prevede che gli obiettivi del patto siano attribuiti ai singoli enti, ripartiti al loro interno in due classi di virtuosità, operando la valutazione ponderata di specifici parametri, quali:

- il rispetto del patto di stabilità interno;
- il grado di autonomia finanziaria;
- l'equilibrio di parte corrente;
- il rapporto tra riscossioni e accertamenti di parte corrente.

A decorrere dall'anno 2013, l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 1/2012, in tema di liberalizzazione delle attività economiche, ha aggiunto ai precedenti parametri un ulteriore elemento di valutazione della virtuosità di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, consistente nella capacità di questi di adeguarsi ai principi e alle regole della libera iniziativa economica privata, della concorrenza e delle pari opportunità nell'affidamento e nello svolgimento dei servizi ad evidenza pubblica.

Per tali parametri, il citato art. 1, comma 428, della legge di stabilità per il 2013 ha previsto un particolare correttivo, finalizzato a coniugare il valore degli indicatori con la specifica realtà socio-economica dell'ente, espressa in termini di valore delle rendite catastali e numero di occupati.

Ulteriori parametri di valutazione della virtuosità delle Regioni e degli enti locali, previsti dal citato comma 428 a partire dall'anno 2014, ma temporaneamente sospesi dall'art. 9, comma 6, lett. a, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, si fondano sui seguenti indicatori:

- la convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni *standard* (parametro ritenuto di prioritaria considerazione, ma applicabile solo dopo la determinazione dei fabbisogni *standard* dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali individuate ai sensi della legge n. 42/2009, per le cui attività la

legge di stabilità per il 2014 ha stanziato, ai sensi del comma 423, una spesa di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015);<sup>51</sup>

- l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente (da valutare in relazione al rapporto tra numero di dipendenti e popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio);
- il rapporto tra gli introiti derivanti dall'effettiva partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e i tributi erariali;
- la dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.<sup>52</sup>

Per tale funzione premiale le Regioni collocate nella classe virtuosa hanno potuto beneficiare di un miglioramento del proprio obiettivo programmatico pari, per l'anno 2012, a complessivi 95 milioni di euro e, per l'anno 2013, nella misura incorporata nell'importo indicato all'art. 32, comma 3, l. n. 183/2011. Per l'anno 2014, invece, il beneficio connesso alla virtuosità è stato destinato agli enti in sperimentazione di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 118/2011, al fine di accelerare il percorso propedeutico all'avvio del nuovo regime contabile armonizzato degli enti territoriali (la cui entrata in vigore è stata differita al 1° gennaio 2015).

Per gli enti locali, la categoria della virtuosità ha avuto applicazione per l'anno 2012 in base al disposto di cui all'art. 31, comma 5, della legge n. 183/2011, sia pure nei limiti stabiliti dal successivo comma 6 a garanzia del principio di equità dei meccanismi sanzionatori. Per i due anni successivi il meccanismo è stato sospeso ai sensi del comma 4-bis, come introdotto dal citato art. 9, d.l. n. 102/2013 e modificato dall'art. 2, comma 5, lett. b), del d.l. n. 120/2013.

---

<sup>51</sup> Al momento, l'art. 1-bis, d.l. 7 maggio 2012, n. 52, recante criteri per l'attuazione della procedura per l'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, secondo quanto previsto dal d.l. 26 novembre 2010, n. 216, e dall'art. 13, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, risulta espressamente abrogato dall'art. 49-bis, comma 9, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, in l. 9 agosto 2013, n. 98.

<sup>52</sup> Cfr., sul punto, la sentenza della Corte Costituzionale 17-19 luglio 2012, n. 193, che ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del comma 428, promossa dalla Regione Sardegna. Per gli enti locali, si veda, altresì, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 25 giugno 2012, in tema di riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno degli enti locali effettuata in base alla virtuosità di cui all'art. 20, co. 2, d.l. n. 98/2011.

## PARTE II

### 2 I RISULTATI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO NEL 2013

#### 2.1 Le Regioni e le Province autonome

Secondo i primi dati di monitoraggio, nel 2013, sia le Regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale hanno rispettato gli obiettivi programmati, al pari, peraltro, dei tre esercizi precedenti. Tale risultato è l'effetto di una disciplina che riconduce nell'ambito di applicazione delle misure di contenimento stabilite con il patto di stabilità interno solo un quarto del totale della spesa finale regionale (pari a circa 42 miliardi di euro). Di tale quota, la spesa in conto capitale rappresenta, indubbiamente, la componente maggiormente implicata dalle manovre finanziarie, costituendo (in base ai dati di monitoraggio del 2012) circa il 58% della spesa per investimenti impegnata in bilancio. Viceversa, la quota di spesa corrente, al netto delle voci escluse, rappresenta solo il 23% circa, in termini di impegni, ed il 18% in termini di pagamenti.

##### 2.1.1 Le Regioni a statuto ordinario

###### 2.1.1.1 *Gli obiettivi di competenza euro-compatibile*

La diversità dei meccanismi del patto limita fortemente il contributo informativo dei prospetti di monitoraggio volto ad esprimere, su basi omogenee, una valutazione analitica degli andamenti delle singole Regioni. Nonostante le marcate disomogeneità nelle modalità di funzionamento di tale strumento è possibile, tuttavia, mettere in evidenza alcuni elementi comuni.

Una valutazione complessiva dei dati di monitoraggio estratti dalla banca dati RGS al 2 aprile del corrente anno,<sup>53</sup> è condizionata dalla diversa tipologia di vincoli previsti e di obiettivi programmati. Poiché le modalità di calcolo degli obiettivi e dei risultati del patto rispondono a criteri differenti, si procederà ad una verifica separata, prendendo in esame, dapprima, le tipologie di vincoli di spesa espressi in termini di competenza euro-compatibile (validi per le 15 Regioni a statuto ordinario) e, in un secondo momento, il regime tradizionale riguardante gli obiettivi di spesa espressi in termini di competenza finanziaria (applicabile alle sole Regioni a statuto ordinario che, nell'esercizio 2013, non hanno partecipato alla sperimentazione di cui all'art. 36 del d.gs. 118/2011).<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> L'estrazione dei dati è stata effettuata immediatamente dopo la scadenza del termine perentorio del 31 marzo 2014, previsto per l'invio dei prospetti di monitoraggio e dell'apposita certificazione quale condizione essenziale per l'osservanza del patto ai sensi dell'art. 1, comma 461, della legge n. 228 del 2012. Tuttavia, in considerazione del fatto che, dopo la scadenza del predetto termine, le Regioni possono ancora effettuare ulteriori rettifiche in base ai risultati definitivi risultanti dai rendiconti approvati, si fa riserva di verificare nell'ambito del prossimo referto sulla finanza regionale l'attendibilità dei dati riprodotti in questa sede.

<sup>54</sup> In tal senso dispone l'art. 9, comma 9, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102.

L'introduzione del nuovo obiettivo di competenza euro-compatibile, basato su modalità di rilevazione che generano una commistione tra dati di cassa e dati di competenza, impedisce, tuttavia, il raffronto con i risultati degli esercizi precedenti incentrati sul monitoraggio dei soli pagamenti. La mancanza di una serie storica omogenea di raffronto non consente, infatti, valutazioni in ordine all'andamento della spesa ed ai relativi scostamenti, né offre la possibilità di analizzare il grado di incidenza degli aggregati di spesa tradizionalmente esclusi dal computo. Ne è un esempio la spesa sanitaria, che rileva, quanto ad impegni, principalmente sotto il profilo dei trasferimenti correnti alle aziende sanitarie piuttosto che come centro di spesa unitario. Allo stesso modo, anche le spese correlate ai cofinanziamenti comunitari subiscono un sensibile ridimensionamento, quanto meno per la parte in cui rilevano come trasferimenti ad altre Amministrazioni.

Tanto premesso, si espongono nel seguente prospetto i dati cumulativi di monitoraggio del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario riferiti al quarto trimestre 2013. L'analisi è condotta disaggregando i dati per aree geografiche, con indicazione delle voci escluse dal computo delle spese correnti (suddivise per impegni e pagamenti complessivi) e dei pagamenti in conto capitale, nonché dei differenziali tra le spese finali nette (depurate altresì della quota ceduta agli enti locali) e gli obiettivi programmatici rideterminati.

TAB. 4

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA EURO-COMPATIBILE  
SPESE ANNO 2013 PER AREE**

(migliaia di euro)

<b>IMPEGNI CORRENTI</b>	<b>CENTRO</b>	<b>NORD</b>	<b>SUD</b>	<b>Totale</b>
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>27.554.935</b>	<b>56.670.925</b>	<b>30.971.891</b>	<b>115.197.751</b>
a detrarre:				
<i>Trasferimenti correnti</i>	24.769.056	52.754.040	25.948.467	<b>103.471.563</b>
<i>Imposte e tasse</i>	46.223	55.287	61.148	<b>162.658</b>
<i>Oneri straordinari gestione corrente</i>	8.379	13.469	29.692	<b>51.540</b>
<i>Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett. a), L. n. 183/2011) al netto dei trasferimenti</i>	374.440	811.305	1.841.245	<b>3.026.990</b>
<i>Spese, già sostenute dallo Stato, per gestione e manutenzione beni trasferiti in attuazione del D.Lgs. n. 85/2010 ( art.32, c. 4, lett. d), L. n. 183/2011)</i>	-	-	-	-
<i>Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)</i>	10.138	53.298	32.260	<b>95.696</b>
<i>Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (art. 32, c.4 , lett. g), L. n. 183/2011)</i>	5	69	311	<b>385</b>
<i>Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza di cui alla L. 225/1992, nei limiti dei maggiori incassi di cui all'art. 5 , c. 5-quater, della medesima legge (art. 32, c. 4, lett. h), L. n. 183/2011)</i>	-	-	-	-
<i>Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, anche ferroviario entro il limite di 1600 milioni (art. 32, c. 4, lett. l), L. n. 183/2011)</i>	328.621	376.314	319.706	<b>1.024.641</b>
<i>Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/2011, così come modificato dall'art. 2, c. 7, D.L. 35/2013</i>	2.592	37.740	22.923	<b>63.255</b>
<i>Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra e per l'attuazione del ciclo integrato dei rifiuti e della depurazione delle acque, nei limiti delle entrate riscosse entro il 30 novembre di ciascun anno (art. 32, c.4, lett. n-ter), L.n.183/2011</i>	-	-	88.927	<b>88.927</b>
<b>IMPEGNI CORRENTI NETTI EURO-COMPATIBILI ( A )</b>	<b>2.015.481</b>	<b>2.569.403</b>	<b>2.627.212</b>	<b>7.212.096</b>
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>				
<i>Trasferimenti correnti</i>	24.045.093	51.014.824	27.598.375	<b>102.658.292</b>
<i>Imposte e tasse</i>	43.745	52.081	52.227	<b>148.053</b>
<i>Oneri straordinari gestione corrente</i>	8.545	11.196	20.108	<b>39.849</b>
a detrarre:				
<i>Spese per la sanità (art. 32, c. 4,lett. a), L. n. 183/2011)</i>	21.618.739	46.500.336	25.589.572	<b>93.708.647</b>
<i>Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali</i>	148.855	190.628	176.351	<b>515.834</b>
<i>Spese concernenti i censimenti nei limiti delle risorse trasferite all'ISTAT</i>	-	-	333	<b>333</b>
<i>Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza</i>	-	229	-	<b>229</b>
<i>Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale</i>	66.561	326.843	92.548	<b>485.952</b>
<i>Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari</i>	96.773	90.840	165.594	<b>353.207</b>
<i>Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra</i>	-	-	3.634	<b>3.634</b>
<i>Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 1, c. 7, D.L. 35/2013)</i>	865.336	521.141	252.655	<b>1.639.132</b>
<b>PAGAMENTI CORRENTI NETTI EURO-COMPATIBILI ( B )</b>	<b>1.301.119</b>	<b>3.448.084</b>	<b>1.390.023</b>	<b>6.139.226</b>
<b>TOTALE SPESE CORRENTI NETTE EURO-COMPATIBILI ( A + B ))</b>	<b>3.316.600</b>	<b>6.017.487</b>	<b>4.017.235</b>	<b>13.351.322</b>

(SEGUE)

TAB. 4 bis

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA EURO-COMPATIBILE  
SPESE ANNO 2013 PER AREE**

(migliaia di euro)

<b>PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE</b>	<b>CENTRO</b>	<b>NORD</b>	<b>SUD</b>	<b>Totale</b>
<b>TOTALE TITOLO 2°</b>	<b>2.576.443</b>	<b>5.319.476</b>	<b>5.571.762</b>	<b>13.467.681</b>
a detrarre:				-
<i>Spese per concessione di crediti</i>	57.413	289.511	26.408	<b>373.332</b>
<i>Spese per acquisto titoli, partecipazioni azionarie e conferimenti</i>	50.856	125.704	35	<b>176.595</b>
<i>Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett. a), L. n. 183/2011)</i>	972.755	2.082.254	1.470.727	<b>4.525.736</b>
<i>Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali</i>	124.564	237.825	1.367.623	<b>1.730.012</b>
<i>Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale</i>	392.147	423.278	165.371	<b>980.796</b>
<i>Spese conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza</i>	3.067	2.616	-	<b>5.683</b>
<i>Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari</i>	75.035	120.620	606.893	<b>802.548</b>
<i>Spese sostenute della regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra</i>	-	-	2.517	<b>2.517</b>
<i>Spese relative all'attuazione degli interventi di cui all'art. 1 del D.L. n. 129/2012, finanziati con le risorse statali trasferite alla regione Puglia, nel limite, per l'anno 2013, di 1,3 milioni di euro (art. 2-ter D.L. n. 61/2013)</i>	-	-	1.300	<b>1.300</b>
<i>Spese, per l'anno 2013, effettuate dalla regione Molise per agevolare la definitiva ripresa delle attività e consentire la completa attuazione dei piani per la ricostruzione e per il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e novembre 2002, nel limite di 15 milioni di euro (art. 6-bis D.L. n. 43/2013)</i>	-	-	15.000	<b>15.000</b>
<b>PAGAMENTI IN C/CAP. NETTI EURO-COMPATIBILI ( C )</b>	<b>900.606</b>	<b>2.037.668</b>	<b>1.915.888</b>	<b>4.854.162</b>
<b>RISULTATO SPESE FINALI EURO-COMPATIBILI ( A + B + C )</b>	<b>4.217.206</b>	<b>8.055.155</b>	<b>5.933.123</b>	<b>18.205.484</b>
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI 2013 (art.1, c. 449, L. n. 228/2012)	4.742.423	9.101.305	6.254.272	<b>20.098.000</b>
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010; art. 1, c. 122, L. n. 228/2012)	374.502	756.314	256.853	<b>1.387.669</b>
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	4.367.921	8.344.991	5.997.419	<b>18.710.331</b>
<b>DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO</b>	<b>-150.715</b>	<b>-289.836</b>	<b>-64.296</b>	<b>-504.847</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nelle Regioni a statuto ordinario l'obiettivo in termini di competenza euro-compatibile, fissato, a partire dai dati di rendiconto del 2011, considerando i risparmi attesi per il 2012 e 2013 (pari, complessivamente, ad oltre quattro miliardi di euro) è stato raggiunto con riferimento sia all'aggregato complessivo sia ai sotto-aggregati delle diverse aree geografiche (Nord, Centro, Sud). Tale risultato è conseguito con un buon margine in tutti gli ambiti regionali, sebbene per le Regioni del Nord tale spazio utile risulti, in valore assoluto, più ampio nonostante la coeva cessione di maggiori spazi finanziari agli enti locali.

In realtà, i valori differenziali percentuali presentano ridotte differenze a livello territoriale, giacché lo scostamento rispetto all'obiettivo è pari al 3,5% sia al Nord che nell'area centrale, mentre nelle regioni del Sud si attesta all'1,1%.

Nel complesso, il patto risulta rispettato dalle Regioni a statuto ordinario con uno scarto della spesa finale netta rispetto all'obiettivo rideterminato di appena il 2,7%. Nel confronto con il 2012, in cui il margine di spesa aveva raggiunto il 15,4% del tetto finanziario programmato, il maggior contenimento del differenziale rivela la presenza di più diffusi elementi di criticità nel raggiungimento dell'obiettivo, che vanno esaminati nei singoli contesti economici regionali nei quali gli stessi si evidenziano.

Per quanto la generazione di un margine di spesa ancora utilizzabile sia fenomeno del tutto fisiologico e, in qualche misura, inevitabile, allorché consegue ad un atteggiamento prudentiale da parte degli enti, in taluni casi, tuttavia, è l'effetto di una inadeguata programmazione, spesso legata ad uno slittamento in avanti dei tempi in cui risulta possibile accertare le relative coperture finanziarie.

Ad incidere sui margini residui è, principalmente, la diversa tipologia delle voci di spesa assoggettate alle misure del patto di stabilità. Tra queste, la componente in conto capitale è quella che più di altre favorisce il raggiungimento degli obiettivi del patto, in quanto, per effetto della sua minor rigidità, si presta meglio delle altre agli adattamenti che le risultanze gestionali, di volta in volta, richiedono. Questi adattamenti, in un contesto di politiche finanziarie che perseguono costantemente la moderazione della spesa regionale, hanno influito sensibilmente sulla capacità di investimento delle Regioni, che negli ultimi esercizi hanno iniziato a mostrare, nella spesa in conto capitale, flessioni di particolare rilievo e sempre maggiore significatività.

Per contrastare tale fenomeno, sono state di recente introdotte nuove forme di esclusione dal computo delle spese soggette al patto, tra le quali figurano gli investimenti effettuati a valere sulle risorse provenienti dalle attività di recupero dell'evasione fiscale e la reintroduzione dell'esonero dal patto anche di una quota dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari.

Tali misure hanno comportato il progressivo incremento delle spese in conto capitale non più soggette al patto, al punto che, nel volgere di un solo biennio, si è prodotta una tangibile inversione di tendenza nella composizione delle spese che dal 2007 al 2011 hanno caratterizzato le precedenti versioni del patto, passando da un regime che vincolava, mediamente, più dell' 80% delle spese in conto capitale ad una disciplina in cui l'ammontare delle spese escluse rappresenta circa i due terzi del totale delle spese di investimento regionale.

La tendenza a ridimensionare l'ambito della spesa vincolata dal patto, tuttavia, si è andata accentuando, dopo l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile, anche con riferimento alla spesa corrente. Con il patto 2013, infatti, solo il 6% della spesa corrente è risultata soggetta al nuovo tetto di spesa, a fronte di una media che nell'ultimo decennio si era mantenuta (sia per gli impegni che per la cassa) intorno al 14%. Ad influire su tale risultato, oltre all'esclusione delle spese per il trasporto pubblico locale e per i debiti accumulati nei confronti degli enti locali, è soprattutto la circostanza che, in termini di impegni, è stato sottratto al patto regionale l'intero ammontare delle spese per trasferimenti correnti, mentre, in termini di pagamenti, l'obiettivo euro-compatibile è stato calcolato prendendo a base di riferimento non già il Titolo I della spesa, bensì l'aggregato costituito da trasferimenti correnti, imposte, tasse ed oneri straordinari della gestione corrente.

Sui risultati del patto incide, infine, anche la quota dell'obiettivo che ciascuna Regione può cedere agli enti locali dei rispettivi territori, a fronte di una contestuale rideterminazione in senso peggiorativo del proprio obiettivo programmatico, al fine di ridurre il saldo programmatico di questi attraverso l'aumento dei pagamenti in conto capitale autorizzabili.

Sommando la quota relativa al cd. patto verticale incentivato (di cui all' art. 1, commi 122 - 125, della legge n. 228 del 2012) all'ulteriore quota di obiettivo ceduta agli enti locali nell'ambito del tradizionale patto verticale (art. 1, commi 138 - 141, della legge n. 220 del 2010), risulta che le Regioni hanno ceduto circa il 7% dei loro spazi finanziari, di cui la quota preponderante (5,3%) a valere sul patto verticale incentivato. Nel complesso, i Comuni hanno beneficiato di circa i tre quarti delle quote cedute agli enti locali, con esclusione degli enti compresi nei territori di Molise e Puglia le cui Regioni hanno ritenuto di non poter cedere alcuna quota del loro obiettivo di competenza.

Si rammenta, infine, che una quota degli spazi finanziari (pari a 90 milioni di euro) attribuiti agli enti locali delle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per incentivare le attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici, non concorre, per il 2013, al peggioramento dell'obiettivo annuale di dette Regioni ai sensi dell'art. 6-quinquies del d.l. n. 43/2013.

TAB. 5

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA EURO-COMPATIBILE  
SPESE ANNO 2013 PER REGIONE**

(migliaia di euro)

REGIONE	IMPEGNI CORRENTI							PAGAMENTI CORRENTI					
	Totale Titolo 1°	Trasferimenti correnti	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Spese per la sanità	Altre spese a detrarre	Impegni correnti netti euro- compatibili	Trasferimenti correnti	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Spese per la sanità	Altre spese a detrarre	Pagamenti correnti netti euro- compatibili
	a	B	c	d	e	f	g=a-b-c-d-e-f	h	i	j	k	l	m=h+i+j-k-l
Abruzzo	3.255.608	2.989.489	10.602	13.552	1.153	1.974	238.838	2.943.019	9.569	6.658	2.682.296	58.803	218.147
Basilicata	1.391.772	281.774	3.682	-	1.012.926	1.723	91.667	1.252.611	3.704	-	1.006.526	53.788	196.001
Calabria	4.225.531	3.838.011	8.434	4.030	17.145	86.629	271.282	3.843.258	7.192	3.857	3.353.013	192.441	308.853
Campania	12.393.377	10.578.243	27.491	-	129.171	209.517	1.448.955	10.664.874	20.555	-	10.379.408	82.153	223.868
E. Romagna	9.992.610	9.329.395	11.248	3.856	270.425	11.513	366.173	9.196.746	11.207	3.826	8.397.196	176.577	638.006
Lazio	13.914.596	12.196.779	23.653	-	347.208	190.808	1.156.148	11.653.364	22.910	-	10.512.055	923.940	240.279
Liguria	3.809.757	3.635.330	6.708	471	9.010	1.272	156.966	3.768.533	4.057	474	3.356.129	120.335	296.600
Lombardia	21.467.930	19.594.667	12.070	-	481.223	285.951	1.094.019	18.392.098	11.978	-	17.051.915	3.986	1.348.175
Marche	3.349.516	3.095.269	4.709	6.546	1.652	2.659	238.681	3.045.970	4.709	6.556	2.747.145	81.398	228.692
Molise	821.795	40.862	-	-	659.587	11.360	109.986	683.755	-	-	637.921	5.900	39.934
Piemonte	11.399.662	10.702.511	13.853	1.660	19.622	158.802	503.214	10.309.390	13.988	1.468	9.126.032	532.744	666.070
Puglia	8.883.808	8.220.088	10.939	12.110	21.263	152.924	466.484	8.210.858	11.207	9.593	7.530.408	298.030	403.220
Toscana	8.189.232	7.603.966	12.892	1.599	22.082	146.356	402.337	7.487.725	11.289	1.725	6.691.267	113.565	695.907
Umbria	2.101.591	1.873.042	4.969	234	3.498	1.533	218.315	1.858.034	4.837	264	1.668.272	58.622	136.241
Veneto	10.000.966	9.492.137	11.408	7.482	31.025	9.883	449.031	9.348.057	10.851	5.428	8.569.064	296.039	499.233
Totale	115.197.751	103.471.563	162.658	51.540	3.026.990	1.272.904	7.212.096	102.658.292	148.053	39.849	93.708.647	2.998.321	6.139.226

(SEGUE)

TAB. 5 bis

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA EURO-COMPATIBILE  
SPESE ANNO 2013 PER REGIONE**

(migliaia di euro)

REGIONE	PAGAMENTI IN C/CAPITALE					Spese finali euro-compatibili	Obiettivo programmatico annuale spese finali 2013	Quota obiettivo annuale attribuito agli enti locali (art.1, c. 138, l.n. 220/2010)	Obiettivo annuale spese finali rideterminato	Differenza
	Totale Titolo 2°	Spese per concessione di crediti	Spese per la sanità	Altre spese a detrarre	Pagamenti in c/cap. netti euro-compatibili					
	n	o	p	q	r=n-o-p-q					
ABRUZZO	287.973	-	15.999	90.117	181.857	638.842	687.786	39.988	647.798	- 8.956
BASILICATA	382.942	-	46.340	103.623	232.979	520.647	544.249	23.510	520.739	- 92
CALABRIA	673.331	8.395	21.327	278.068	365.541	945.676	1.038.826	58.750	980.076	- 34.400
CAMPANIA	2.704.417	575	1.284.992	864.167	554.683	2.227.506	2.378.272	134.605	2.243.667	- 16.161
E. ROMAGNA	1.271.239	4.984	879.375	93.684	293.196	1.297.375	1.584.718	120.894	1.463.824	- 166.449
LAZIO	1.094.942	-	312.954	319.382	462.606	1.859.033	2.031.166	153.154	1.878.012	- 18.979
LIGURIA	412.181	80.000	106.810	45.872	179.499	633.065	736.544	100.290	636.254	- 3.189
LOMBARDIA	1.060.392	114.060	181.470	304.509	460.353	2.902.547	3.198.091	250.000	2.948.091	- 45.544
MARCHE	253.070	49.270	38.042	81.176	84.582	551.955	658.196	67.500	590.696	- 38.741
MOLISE	210.344	17.438	41.320	37.976	113.610	263.530	264.445	-	264.445	- 915
PIEMONTE	1.066.193	73.756	65.792	322.531	604.114	1.773.398	1.992.049	205.130	1.786.919	- 13.521
PUGLIA	1.312.755	-	60.749	784.788	467.218	1.336.922	1.340.694	-	1.340.694	- 3.772
TOSCANA	1.034.003	8.143	604.537	185.791	235.532	1.333.776	1.494.400	97.247	1.397.153	- 63.377
UMBRIA	194.428	-	17.222	59.320	117.886	472.442	558.661	56.601	502.060	- 29.618
VENETO	1.509.471	16.711	848.807	143.447	500.506	1.448.770	1.589.903	80.000	1.509.903	- 61.133
Totale	13.467.681	373.332	4.525.736	3.714.451	4.854.162	18.205.484	20.098.000	1.387.669	18.710.331	- 504.847

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tabella sopraesposta dimostra come tutte le Regioni abbiano rispettato l'obiettivo di competenza euro-compatibile (che, come più volte ripetuto, ha sostituito, dall'anno 2013, l'obiettivo di cassa); in alcune, tuttavia, i margini risultano molto contenuti (nell'ordine, Basilicata, Puglia, Molise e Liguria), mentre in altre, lo scostamento rispetto ai valori obiettivo appare decisamente elevato (specie in Emilia-Romagna, Veneto e Toscana).

Per comprendere le ragioni di tali risultati, occorre considerare che l'introduzione del nuovo obiettivo di competenza euro-compatibile, a cui si è dovuto allineare anche l'obiettivo di competenza finanziaria, ha imposto alle Regioni una più drastica modulazione degli impegni di spesa, al fine di renderli coerenti all'obiettivo programmato. Infatti, l'obiettivo di cassa è risultato, nel corso degli ultimi otto anni, sempre superiore ai livelli stabiliti per gli impegni di spesa, con uno scarto di almeno il 20% rispetto alla spesa effettuata in termini di competenza. Per colmare tale differenziale, le Regioni hanno dovuto contenere maggiormente gli impegni rispetto ai pagamenti, sicché l'obiettivo di competenza euro-compatibile non solo è stato raggiunto più agevolmente, ma il suo risultato ha risentito soprattutto degli effetti positivi prodotti dalla marcata contrazione degli impegni correnti netti euro-compatibili legati al contestuale perseguimento dell'obiettivo di competenza finanziaria (il cui raggiungimento, come si vedrà, è stato conseguito con margini ben più ridotti).

Un secondo aspetto che merita di essere evidenziato riguarda le componenti della spesa corrente assoggettate al patto. Per la prima volta, infatti, tali componenti risultano differenziate tra loro sulla base di una riclassificazione economica della spesa corrente operata in funzione degli effetti economici prodotti dalle transazioni finanziarie. L'introduzione di tale parametro di riferimento, che consente, tra l'altro, di individuare con precisione il tetto di spesa finale autorizzabile, ha penalizzato maggiormente le componenti della spesa discrezionale di funzionamento dell'ente (organi istituzionali, oneri accessori di personale, acquisto di beni e servizi etc.) in quanto, a differenza degli oneri straordinari e di trasferimento, queste voci rilevano in termini di impegni e non di pagamenti.

L'esame delle principali componenti della spesa finale euro-compatibile (impegni correnti netti, pagamenti correnti netti e pagamenti in conto capitale netti), mostra una tendenza delle Regioni del Nord a contenere maggiormente le proprie spese di funzionamento per raggiungere l'obiettivo. Tra le restanti Regioni, in disparte la riscontrata disomogeneità di rilevazione delle spese correnti in sanità da parte di Basilicata e Molise, si osserva come il Molise e la Campania mostrino un livello di spese di funzionamento largamente sovradimensionato rispetto alla media nazionale, mentre la Basilicata (Regione che sembra presentare le maggiori criticità nel raggiungimento dell'obiettivo) si caratterizza per l'elevato livello di trasferimenti correnti. Tra le Regioni del Centro, invece, è il Lazio che si distingue per l'anomalo peso dei pagamenti correnti portati in detrazione, così come è la

Campania a segnare, tra tutte le Regioni, il più elevato livello di riduzione degli investimenti (a differenza dell'Abruzzo che, in proporzione, conserva un discreto livello di spesa in detto settore).

Con riguardo alle spese correnti escluse dal patto in termini di pagamenti, emerge che, dopo le spese per la sanità, quelle di importo più significativo attengono al pagamento ex d.l. n. 35/2013 dei crediti vantati dagli enti locali (buona parte dei quali sono a carico della Regione Lazio); in tal modo, infatti, le Regioni, oltre a portare in riduzione dell'obiettivo i pagamenti a valere sui residui passivi accumulati nei confronti degli enti locali, hanno potuto recuperare anche maggiori margini di manovra per le spese in conto capitale. Tra le ulteriori spese escluse si segnalano, infine, le spese correlate ai cofinanziamenti comunitari (equamente distribuite tra le diverse aree del Paese) nonché quelle sostenute a valere del fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale, che raggiungono importi più elevati nelle regioni del Nord.

#### **2.1.1.2      *Gli obiettivi di competenza finanziaria***

Dopo aver esposto i principali risultati riguardanti l'obiettivo di competenza euro-compatibile, si passa ad illustrare i dati del monitoraggio del patto 2013 relativamente all'obiettivo in termini di competenza finanziaria.

Come già chiarito in precedenza, le quattro Regioni a statuto ordinario che hanno aderito alla sperimentazione di cui all'art. 36, d.lgs. n. 118/2011 (Lombardia, Lazio, Campania e Basilicata) sono state esonerate, in virtù dell'art. 9, comma 9, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, dal concorrere agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza finanziaria. Per tale ragione, le tabelle seguenti esporranno i risultati del patto espressi in termini di impegni di spesa con riferimento a due sole macroaree (Nord e Centro-Sud), ponendo a raffronto i dati dell'esercizio 2013 con i rispettivi dati del 2012 e dando evidenza dei relativi scostamenti percentuali. L'analisi procederà dettagliando i risultati raggiunti dalle singole Regioni all'interno del contesto territoriale di riferimento.

TAB. 6

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA FINANZIARIA  
IMPEGNI 2012 – 2013 PER AREA  
(esclusi enti in sperimentazione)**

(milioni di euro)

AREA	TOTALE NORD			TOTALE CENTRO-SUD			TOTALE REGIONI		
	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %
<b>Spese correnti (Titolo I)</b>	<b>34.015</b>	<b>35.203</b>	<b>3</b>	<b>31.149</b>	<b>30.827</b>	<b>-1</b>	<b>65.163</b>	<b>66.030</b>	<b>1</b>
<i>a detrarre:</i>									
Spese per la sanità	29.241	30.188	3	25.470	25.797	1	54.711	<b>55.985</b>	2
Spese correlate ai cofinanziamenti UE	196	273	39	456	299	-34	652	<b>572</b>	-12
Spese finanziate dal fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale	378	472	25	620	740	19	998	<b>1.212</b>	22
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	57	167	194	338	257	-24	395	<b>424</b>	7
SPESE CORRENTI NETTE (A)	4.143	4.102	-1	4.716	3.766	-20	8.859	<b>7.868</b>	-11
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>2.125</b>	<b>3.700</b>	<b>74</b>	<b>4.861</b>	<b>4.055</b>	<b>-17</b>	<b>6.987</b>	<b>7.755</b>	<b>11</b>
<i>a detrarre:</i>									
Spese per la sanità	0	2.029	-	223	805	260	223	<b>2.834</b>	1.169
Spese per concessione di crediti	83	139	67	385	70	-82	468	<b>209</b>	-55
Spese correlate ai cofinanziamenti UE	181	131	-28	862	962	12	1.043	<b>1.092</b>	5
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale	299	220	-26	361	409	13	659	<b>629</b>	-5
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	8	33	313	205	401	95	213	<b>434</b>	103
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE ( B )	1.554	1.146	-26	2.971	1.389	-53	4.525	<b>2.535</b>	-44
<b>SPESE FINALI (A + B)</b>	<b>5.545</b>	<b>5.248</b>	<b>-5</b>	<b>7.102</b>	<b>5.155</b>	<b>-27</b>	<b>12.647</b>	<b>10.403</b>	<b>-18</b>
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI 2013	7.253	5.903	-19	7.908	6.043	-24	15.161	<b>11.946</b>	-21
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010 )	322	506	57	265	320	21	587	<b>826</b>	41
OBIETTIVO ANNUALE 2013	6.931	5.397	-22	7.643	5.723	-25	14.574	<b>11.120</b>	-24
<b>Differenza</b>	<b>-1.386</b>	<b>-149</b>	<b>-89</b>	<b>-541</b>	<b>-568</b>	<b>5</b>	<b>-1.927</b>	<b>-717</b>	<b>-63</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come si evince dal prospetto di sintesi sopra illustrato, l'aggregato complessivo delle Regioni rispetta l'obiettivo del patto anche per quanto concerne i risultati di competenza finanziaria (-717 milioni di euro), sebbene con un margine ampiamente inferiore rispetto ai risultati del 2012 (-1.927 milioni di euro). Tale risultato presenta, tuttavia, sensibili differenze

a livello territoriale, giacché lo scostamento rispetto all'esercizio precedente è di poco superiore al Centro-Sud (+5%), mentre nell'area settentrionale si riduce dell' 89%.

A livello di aggregato generale, le spese correnti nette diminuiscono dell' 11%, mentre quelle in conto capitale, al netto delle voci escluse, diminuiscono maggiormente (-44%). Al contrario, il Titolo I, considerato al lordo della spesa sanitaria, cresce moderatamente (+1,3%), risultato questo che riflette l'incremento di competenza della componente sanitaria(+2,3%), mentre il Titolo II, sempre al lordo della spesa sanitaria, cresce dell' 11%, interrompendo una tendenza in flessione che in passato era molto pronunciata. Tale inversione di tendenza nasconde, tuttavia, ampi divari tra le diverse aree territoriali: nelle regioni del Nord la crescita registrata è di circa il 74%, mentre al Centro-Sud si assiste ad un'ancora pronunciata flessione del 17%.

Questi andamenti mostrano, nel complesso, come gli effetti delle politiche di contenimento della spesa regionale soggetta ai vincoli del patto continui ad incidere più profondamente sulla componente in conto capitale, la cui minor rigidità favorisce il positivo raggiungimento degli obiettivi del patto.

In proposito, è anche da osservare come, pur nel quadro di una costante moderazione della spesa corrente (cui deve supplire, comunque, una più accentuata flessione degli impegni in conto capitale), le voci per le quali è prevista l'esclusione dal computo siano sostanzialmente equivalenti nei due esercizi solo per la parte corrente, mentre per le poste in conto capitale emerge un marcato disallineamento della spesa in sanità monitorata per i due esercizi, il che potrebbe influenzare non poco la fondatezza delle considerazioni suesposte.

Quanto alle spese correlate al cofinanziamento UE, queste hanno riportato nel 2013 un più consistente incremento complessivo, pari all'21,5%, dovuto, principalmente, alla maggiore quota di cofinanziamenti nazionali esclusi dal patto. Si registra, inoltre, nelle Regioni del Nord una non lieve flessione (-26%) della quota di investimenti finanziata con le risorse derivanti dal contrasto all'evasione fiscale, quota che nelle Regioni del Centro-Sud registra, invece, un incremento del 13%.

Nel complesso, sebbene le spese finali nette delle Regioni a statuto ordinario diminuiscano, in termini di impegni, del 18% rispetto al 2012, tale risultato, che risente anche degli effetti delle esclusioni dalla spesa operanti in tale esercizio, non ha comunque impedito di incrementare, in entrambe le aree territoriali, lo spazio finanziario attribuito agli enti locali per agevolare il raggiungimento dell'obiettivo di comparto assegnato alle Amministrazioni locali. La quota ceduta agli enti locali si dimostra, tuttavia, in più sensibile ascesa al Nord (+57%) piuttosto che al Centro-Sud (+21%).

TAB. 7

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA FINANZIARIA  
IMPEGNI 2012 – 2013 PER REGIONE E PER AREA  
(esclusi enti in sperimentazione)**

(milioni di euro)

Area Nord	PIEMONTE			LIGURIA			VENETO			EMILIA ROMAGNA		
	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %
Spese correnti	10.010	11.400	14	3.841	3.810	-1	9.924	10.001	1	10.240	9.993	-2
Spese per la sanità	8.312	9.671	16	3.222	3.222	0	8.747	8.669	-1	8.960	8.627	-4
Spese correlate ai cofinanziamenti UE	56	75	35	34	20	-40	45	93	105	61	84	38
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale	161	157	-2	66	65	-0	87	132	52	64	118	83
Spese cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	0	60		8	21	164	28	48	73	21	38	80
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>1.481</b>	<b>1.436</b>	<b>-3</b>	<b>512</b>	<b>481</b>	<b>-6</b>	<b>1.017</b>	<b>1.059</b>	<b>4</b>	<b>1.133</b>	<b>1.127</b>	<b>-1</b>
Spese in conto capitale	625	624	-0	356	485	36	515	1.300	153	630	1.291	105
Spese per la sanità	0	97		0	251		0	824		0	858	
Spese per concessione di crediti	18	52	189	61	80	31	3	3	0	2	4	130
Spese correlate ai cofinanziamenti UE	77	58	-25	30	10	-68	59	49	-17	15	15	-3
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale	0	56		0	0		245	89	-64	54	75	39
Spese cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	0	14		8	8	-4	0	8		0	4	
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>	<b>529</b>	<b>348</b>	<b>-34</b>	<b>257</b>	<b>135</b>	<b>-47</b>	<b>209</b>	<b>329</b>	<b>58</b>	<b>559</b>	<b>335</b>	<b>-40</b>
<b>SPESE FINALI NETTE</b>	<b>1.872</b>	<b>1.784</b>	<b>-5</b>	<b>756</b>	<b>616</b>	<b>-19</b>	<b>1.225</b>	<b>1.387</b>	<b>13</b>	<b>1.692</b>	<b>1.461</b>	<b>-14</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI</b>	<b>2.557</b>	<b>1.992</b>	<b>-22</b>	<b>868</b>	<b>737</b>	<b>-15</b>	<b>2.006</b>	<b>1.590</b>	<b>-21</b>	<b>1.823</b>	<b>1.585</b>	<b>-13</b>
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010 )	50	205	310	88	100	14	85	80	-6	99	121	22
<b>OBIETTIVO ANNUALE RIDETERMINATO</b>	<b>2.507</b>	<b>1.787</b>	<b>-29</b>	<b>780</b>	<b>636</b>	<b>-18</b>	<b>1.921</b>	<b>1.510</b>	<b>-21</b>	<b>1.723</b>	<b>1.464</b>	<b>-15</b>
Differenza tra spese finali e obiettivo rideterminato	-634	-3	-100	-24	-20	-15	-696	-123	-82	-31	-3	-91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAB. 8

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO – COMPETENZA FINANZIARIA  
IMPEGNI 2012 – 2013 PER REGIONE E PER AREA  
(esclusi enti in sperimentazione)**

(milioni di euro)

Area Centro-Sud	ABRUZZO			CALABRIA			MARCHE			MOLISE			PUGLIA			TOSCANA			UMBRIA		
	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %	2012	2013	var. %
Spese correnti	2.856	3.256	14	4.554	4.226	-7	3.348	3.350	0	937	822	-12	8.737	8.884	2	8.568	8.189	-4	2.148	2.102	-2
Spese per la sanità	2.324	2.737	18	3.574	3.406	-5	2.783	2.837	2	773	660	-15	7.064	7.614	8	7.208	6.851	-5	1.744	1.693	-3
Spese correlate ai cofinanziamenti UE -	1	2	63	115	79	-31	27	14	-48	0	0		206	112	-46	86	77	-11	21	15	-25
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale	88	88	0	133	133	0	2	35	1.965	11	11	0	43	130	203	283	283	0	59	59	0
Spese cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	0	0		95	95		4	3	-22	0	0		192	112	-42	26	26	0	21	21	0
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>499</b>	<b>460</b>	<b>-8</b>	<b>771</b>	<b>512</b>	<b>-34</b>	<b>533</b>	<b>460</b>	<b>-14</b>	<b>165</b>	<b>151</b>	<b>-8</b>	<b>1.345</b>	<b>917</b>	<b>-32</b>	<b>1.102</b>	<b>952</b>	<b>-14</b>	<b>303</b>	<b>312</b>	<b>3</b>
Spese in conto capitale	313	293	-6	700	693	-1	616	285	-54	200	162	-19	1.593	1.228	-23	1.293	1.202	-7	148	192	30
Spese per la sanità	0	17		0	24		0	38		0	40		223	17	-92	0	652		0	17	
Spese per concessione di crediti	0	0		7	7	0	353	50	-86	13	2	-85	0	0		12	12	0	0	0	
Spese correlate ai cofinanziamenti UE	62	66	7	96	227	136	18	15	-16	19	7	-60	581	541	-7	65	82	26	22	23	6
Spese in conto capitale nei limiti degli incassi derivanti dall'attività di recupero fiscale	0	0		22	22	0	15	51	252	0	0		64	75	18	219	219	0	41	41	0
Spese cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	13	23	80	65	106	62	7	16	145	0	0		81	210	161	32	38	20	8	7	-13
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>	<b>238</b>	<b>187</b>	<b>-21</b>	<b>528</b>	<b>307</b>	<b>-42</b>	<b>224</b>	<b>111</b>	<b>-50</b>	<b>168</b>	<b>98</b>	<b>-42</b>	<b>644</b>	<b>383</b>	<b>-41</b>	<b>1.093</b>	<b>199</b>	<b>-82</b>	<b>77</b>	<b>104</b>	<b>35</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>716</b>	<b>647</b>	<b>-10</b>	<b>1.298</b>	<b>820</b>	<b>-37</b>	<b>720</b>	<b>572</b>	<b>-21</b>	<b>315</b>	<b>249</b>	<b>-21</b>	<b>1.989</b>	<b>1.300</b>	<b>-35</b>	<b>1.684</b>	<b>1.151</b>	<b>-32</b>	<b>380</b>	<b>416</b>	<b>10</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI</b>	<b>985</b>	<b>688</b>	<b>-30</b>	<b>1.363</b>	<b>1.039</b>	<b>-24</b>	<b>823</b>	<b>658</b>	<b>-20</b>	<b>350</b>	<b>264</b>	<b>-24</b>	<b>1.890</b>	<b>1.341</b>	<b>-29</b>	<b>1.741</b>	<b>1.494</b>	<b>-14</b>	<b>757</b>	<b>559</b>	<b>-26</b>
<b>QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010 )</b>	<b>0</b>	<b>40</b>		<b>42</b>	<b>59</b>	<b>40</b>	<b>72</b>	<b>68</b>	<b>-7</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>71</b>	<b>0</b>	<b>-100</b>	<b>37</b>	<b>97</b>	<b>163</b>	<b>34</b>	<b>57</b>	<b>67</b>
<b>OBIETTIVO ANNUALE</b>	<b>985</b>	<b>648</b>	<b>-34</b>	<b>1.321</b>	<b>980</b>	<b>-26</b>	<b>750</b>	<b>591</b>	<b>-21</b>	<b>341</b>	<b>264</b>	<b>-22</b>	<b>1.819</b>	<b>1.341</b>	<b>-26</b>	<b>1.704</b>	<b>1.397</b>	<b>-18</b>	<b>723</b>	<b>502</b>	<b>-31</b>
Differenza	-269	-0,32	-100	-23	-161	588	-30	-19	-36	-26	-16	-39	170	-41	-124	-20	-246	1.160	-343	-86	-75

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'analisi disaggregata dei risultati del patto in termini di competenza finanziaria mostra come le quattro Regioni del Nord e le sette del Centro-Sud abbiano cercato di attribuire agli enti locali appartenenti al rispettivo territorio i maggiori spazi finanziari possibili per rendere più flessibili i loro obiettivi, evitando, nel contempo, di sormontare il tetto di spesa loro assegnato. Sotto questo profilo, l'Abruzzo è l'unica delle Regioni monitorate a chiudere l'esercizio in sostanziale equilibrio, mentre il ridottissimo margine di spesa segnato dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna denota qualche difficoltà aggiuntiva rispetto alle altre nel raggiungimento dell'obiettivo.

In particolare, mentre l'Abruzzo si contraddistingue per aver ceduto agli enti locali tutto lo spazio finanziario disponibile senza compromettere il livello degli investimenti, le altre due Regioni del Nord hanno seguito percorsi diversi: il Piemonte ha ampliato considerevolmente la quota ceduta agli enti locali del proprio territorio facendo leva, soprattutto, sul contenimento della propria spesa di funzionamento; l'Emilia-Romagna, invece, ha incrementato del 22% lo spazio finanziario attribuito in sede di patto "verticale" riducendo sia la spesa corrente sia la spesa di investimento soggetta ai vincoli del patto.

Con riguardo alle altre due Regioni del Nord, la Liguria, pur incrementando gli spazi ceduti agli enti locali del 14%, ha contenuto la spesa corrente tenendo costante la spesa sanitaria ma non quella legata ai fondi comunitari (che mostra una leggera flessione); quanto al Veneto, si evidenziano risultati contrastanti: una flessione sia degli spazi finanziari concessi agli enti (-6%) sia della spesa legata al recupero fiscale (-64%), ma anche della spesa sanitaria corrente (-1%), contestualmente ad un profilo in crescita sia delle spese correlate ai finanziamenti UE (+50%) che delle spese per il trasporto pubblico locale (+52%).

Rispetto agli obiettivi minimi di cassa da conseguire, le Regioni del Centro-Sud presentano percentuali di scarto più ampie. I risultati più significativi in termini di riduzione della spesa di competenza in rapporto ai margini di flessibilità ceduti agli enti locali sono stati raggiunti da Toscana e Calabria: la prima, per effetto, soprattutto, del maggior contenimento relativo della spesa in conto capitale non soggetta ai vincoli del patto; la seconda, in ragione del miglior utilizzo dei programmi di investimento comunitari e di un significativo contenimento della spesa corrente rispetto al precedente esercizio.

Come già evidenziato in precedenza, le Regioni Molise e Puglia hanno ritenuto di non poter cedere alcuna quota del loro obiettivo di competenza: la prima, per difficoltà nel contenimento della spesa corrente non sanitaria e di funzionamento, la seconda per problemi legati alla gestione delle spese del servizio sanitario regionale (in crescita dell' 8%) e dei programmi comunitari (in flessione dell' 8%), che ha cercato di contenere con una rigorosa contrazione delle spese correnti soggette ai vincoli del patto.

Per quanto i risultati esposti mirino ad evidenziare le principali caratteristiche di contesto dell'attività svolta da ciascuna Regione, non può non osservarsi, tuttavia, come l'analisi sconti limiti di non poco momento, legati, principalmente, a incongruenze nei dati di monitoraggio. Tra queste, si evidenzia come per tutte le Regioni, ad eccezione della Puglia, non risultino comunicati i dati relativi alla spesa sanitaria d'investimento per l'anno 2012, con conseguenti riflessi sulla significatività dei valori segnati dall'indice di variazione percentuale delle spese in conto capitale. Analoghe lacune e incongruenze informative sono rilevabili anche dai dati relativi alla spesa finale netta del 2012 di Piemonte e Toscana.

### **2.1.2 Le Regioni a statuto speciale**

Al pari degli esercizi precedenti, l'esame dei risultati del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto speciale deve essere condotto per singoli aggregati regionali, individuati in base alle tipologie di vincolo concertate con il MEF, che vedono la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome assoggettate ad una disciplina particolare, introdotta dal 2010, in base alla quale i risultati sono espressi in termini di saldo di competenza mista anziché in base al complesso delle spese correnti e in conto capitale nonché dei relativi pagamenti.

Per quanto anche la Regione Friuli-Venezia Giulia segua un regime particolare, che assume come valore di riferimento il complesso della spesa al netto delle sole concessioni di credito, il monitoraggio dei risultati del patto per l'anno 2013 può ben essere, comunque, rappresentato unitamente a quello delle altre tre Regioni a statuto speciale che concorrono agli obiettivi di finanza pubblica applicando riduzioni al complesso delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile e di competenza finanziaria ai sensi dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228/2012.<sup>55</sup>

#### **2.1.2.1 Gli obiettivi di competenza euro-compatibile**

L'analisi dei dati relativi alle quattro Regioni a statuto speciale incluse nell'aggregato che ha mantenuto il riferimento ai tradizionali tetti di spesa (al netto di alcune voci escluse), evidenzia come le stesse abbiano rispettato i limiti del patto di stabilità espresso in termini di competenza euro-compatibile con margini di spesa alquanto ridotti rispetto al passato.

Solo la Regione Siciliana presenta un significativo scostamento rispetto ai valori obiettivo di competenza euro-compatibile (pari a circa 312 milioni di euro), ma il fenomeno appare verosimilmente collegato alle difficoltà incontrate dall'ente nel raggiungimento dell'obiettivo in termini di competenza finanziaria, dove il margine si riduce a soli 3,6 milioni di euro.

---

<sup>55</sup> Merita di essere evidenziato, altresì, che il Friuli-Venezia Giulia, la Valle d'Aosta e le due Province autonome di Trento e Bolzano, oltre a disciplinare il patto degli enti locali dei rispettivi territori, provvedono anche al loro finanziamento con risorse a carico del proprio bilancio. Tale diverso regime non può non influenzare, ovviamente, le dinamiche e la composizione della spesa finale rilevante ai fini del patto, i cui obiettivi sono comunque oggetto di una previa intesa con il MEF.

TAB. 9

**REGIONI A STATUTO SPECIALE – COMPETENZA EURO-COMPATIBILE  
SPESE ANNO 2013 PER REGIONE  
(escluso Trentino-Alto Adige)**

(milioni di euro)

<b>IMPEGNI CORRENTI</b>	<b>FRIULI V.G.</b>	<b>VALLE D'AOSTA</b>	<b>SARDEGNA</b>	<b>SICILIA</b>	<b>Totale</b>
IMPEGNI TITOLO 1°	4.458,6	1.157,3	5.782,0	16.425,6	<b>27.823,5</b>
<i>a detrarre:</i>					
Trasferimenti correnti	3.440,6	733,6	4.988,3	9.905,6	<b>19.068,1</b>
Imposte e tasse	12,9	7,1	10,5	81,0	<b>111,5</b>
Oneri straordinari gestione corrente	599,8	5,0	9,1	32,2	<b>646,1</b>
Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett. a), L. n. 183/2011) al netto dei trasferimenti	0,0	0,1	11,1	2.672,7	<b>2.683,9</b>
Spese non considerate in sede di accordo (art. 1, c. 454, L. n. 228/2012)			0,0	306,1	<b>306,1</b>
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	0,0	1,6	13,3	0,1	<b>15,0</b>
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (art. 32, c.4 , lett. g), L. n. 183/2011)	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari nei limiti previsti dall'art. 32, c. 4, lett. n- bis, L. n. 183/2011, così come modificato dall'art. 2, c. 7, D.L. 35/2013	1,9	2,4	26,6	0,0	<b>30,9</b>
<b>IMPEGNI CORRENTI NETTI EURO-COMPATIBILI</b>	<b>403,5</b>	<b>407,5</b>	<b>723,1</b>	<b>3.427,8</b>	<b>4.961,7</b>
<b>PAGAMENTI CORRENTI</b>					
Trasferimenti correnti	3.387,8	688,4	5.324,6	9.570,7	<b>18.971,5</b>
Imposte e tasse	13,0	7,1	11,1	79,4	<b>110,7</b>
Oneri straordinari gestione corrente	698,7	3,2	9,3	31,7	<b>742,9</b>
<i>a detrarre:</i>					
Spese per la sanità	0,0	243,4	3.428,3	7.963,9	<b>11.635,7</b>
Spese non considerate in sede di accordo (art. 1, c. 454, L. n. 228/2012)	80,0	200,1	0,0	0,0	<b>280,1</b>
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	3,4	14,4	0,6	<b>18,4</b>
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT	0,0	0,0	0,0	0,0	<b>0,0</b>
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	17,8	1,1	22,3	18,0	<b>59,3</b>
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 1, c. 7, D.L. 35/2013)	32,0	0,0	370,8	251,4	<b>654,3</b>
Spese per il finanziamento del fondo per gli enti locali di cui all'art. 10 della L.R. 2/2007 (art. 1, c. 2, L.R. n. 12/2013)	0,0	0,0	447,9	0,0	<b>447,9</b>
<b>PAGAMENTI CORRENTI NETTI EURO-COMPATIBILI</b>	<b>3.969,6</b>	<b>250,7</b>	<b>1.061,3</b>	<b>1.447,9</b>	<b>6.729,4</b>
<b>TOTALE SPESE CORRENTI NETTE EURO-COMPATIBILI ( A )</b>	<b>4.373,1</b>	<b>658,2</b>	<b>1.784,4</b>	<b>4.875,7</b>	<b>11.691,1</b>

(SEGUE)

**TAB. 9 bis**

**REGIONI A STATUTO SPECIALE – COMPETENZA EURO-COMPATIBILE  
SPESE ANNO 2013 PER REGIONE  
(escluso Trentino-Alto Adige)**

<b>PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE</b>	<b>FRIULI V.G.</b>	<b>VALLE D'AOSTA</b>	<b>SARDEGNA</b>	<b>SICILIA</b>	<b>Totale</b>
TOTALE TITOLO 2°	615,0	243,5	878,4	1.912,0	<b>3.648,9</b>
<i>a detrarre:</i>					
Spese per concessione di crediti	9,6	0,7	0,1	3,0	<b>13,3</b>
Spese per acquisto titoli, partecipazioni azionarie e conferimenti	0,0	0,0	59,0	132,8	<b>191,8</b>
Spese per la sanità	0,0	4,8	43,3	97,0	<b>145,2</b>
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	6,8	130,1	612,6	<b>749,6</b>
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	0,3	1,9	37,5	298,3	<b>337,9</b>
<b>PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EURO-COMPATIBILI ( B )</b>	<b>605,1</b>	<b>229,3</b>	<b>608,4</b>	<b>768,3</b>	<b>2.211,1</b>
<b>SPESE FINALI EURO-COMPATIBILI ( A + B )</b>	<b>4.978,1</b>	<b>887,4</b>	<b>2.392,8</b>	<b>5.643,9</b>	<b>13.902,2</b>
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE FINALI 2013 (art.1, c. 454, L. n. 228/2012)	5.098,5	912,2	2.513,1	6.201,7	<b>14.725,5</b>
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1 , c. 138, L.n. 220/2010 )	115,0	0,0	95,4	245,6	<b>455,9</b>
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	4.983,5	912,2	2.417,8	5.956,1	<b>14.269,6</b>
<b>DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO</b>	<b>-5,4</b>	<b>-24,8</b>	<b>-25,0</b>	<b>-312,2</b>	<b>-367,4</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per le Regioni a statuto speciale l'incidenza della spesa sottoposta alle regole del patto raggiunge, mediamente, il 45% circa della spesa finale complessiva. Tale percentuale si riduce intorno al 30% per le Regioni insulari, mentre per la Valle d'Aosta sale al 63% e per il Friuli-Venezia Giulia raggiunge quasi il 98%.

In questo quadro, l'incidenza della spesa sanitaria sugli impegni correnti, dedotti i trasferimenti, assume particolare rilievo solo per la Sicilia, dove il valore raggiunge il 24,4% del totale degli impegni correnti del settore. Il suo peso è tale da ridurre la spesa sottoposta al patto dal 37,1% al 20,9% della spesa corrente complessiva. Tra le altre Regioni, solo la Valle d'Aosta registra una quota di impegni soggetti al patto di particolare consistenza (35%), mentre per il Friuli e la Sardegna tale quota è quasi totalmente assorbita dai trasferimenti.

Diversa è la situazione per quanto riguarda i pagamenti in conto capitale, i quali, al netto della componente sanitaria, vengono quasi integralmente sottoposti alle regole del patto per Friuli e Valle d'Aosta, mentre per Sardegna e Sicilia l'incidenza scende, rispettivamente, al 69% e al 40%.

Quanto ai pagamenti correnti, la situazione rimane immutata solo per il Friuli, mentre le altre Regioni registrano quote assai meno significative (circa il 36% per la Valle d'Aosta, il 20% per la Sardegna ed il 15% per la Sicilia).

Tra le ulteriori spese esonerate dalle misure di contenimento del patto, una quota non più rilevante come in passato è costituita dalle specifiche tipologie di spese escluse in sede di accordo, che si aggiungono alle altre, comuni anche alle Regioni a statuto ordinario.

Nel 2011, le spese da detrarre relative agli specifici accordi ammontavano, dal lato degli impegni, a più di 1.320 milioni di euro complessivi (per la parte corrente e per quella in conto capitale). Nel 2012, tale importo ascendeva a 1.951 milioni di euro, mentre nel 2013 si è ridotto a soli 588 milioni di euro (-70%).

Nel complesso, si osserva che le esclusioni previste per questo aggregato di enti hanno prodotto, anche per il 2013, un effetto riduttivo del livello della spesa del Titolo II inferiore a quello realizzato dalle corrispondenti esclusioni di spesa sulla parte corrente. Il che ha permesso alle Amministrazioni regionali di incidere sulla spesa di investimento con tagli proporzionalmente superiori a quelli applicati alla spesa corrente. Tuttavia, la crescita del numero e, conseguentemente, dell'entità delle voci di spesa in conto capitale escluse dal patto di stabilità (che nel biennio 2012/2013 ha portato in detrazione circa il 33% in più dell'ammontare degli investimenti effettuati in precedenza) ha ridotto le possibilità di interventi di contenimento sulla spesa di investimento. Malgrado ciò, i pagamenti lordi del Titolo II si sono ridotti, nel biennio 2012/2013, in misura pari al 22,8%, a fronte di una corrispondente flessione dei pagamenti netti in conto capitale pari al 39,3% (passati da 3.640 milioni di euro del 2011 a 2.211 milioni di euro del 2013).

#### **2.1.2.2      *Gli obiettivi di competenza finanziaria***

Con riferimento all'obiettivo di competenza finanziaria, si espongono nella tabella successiva i risultati del 2013 posti a raffronto con gli omologhi dati del 2012, con separata indicazione dei singoli dati regionali (esclusi gli enti del Trentino-Alto Adige) e dei valori del relativo aggregato regionale di spesa.

TAB. 10

**REGIONI A STATUTO SPECIALE – COMPETENZA FINANZIARIA  
RISULTATI 2012 - 2013 PER REGIONE  
(escluso Trentino-Alto Adige)**

(milioni di euro)

IMPEGNI	FRIULI		VALLE D'AOSTA		SARDEGNA		SICILIA		Totale		
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	var. %
Totale titolo I	4.611,4	4.458,6	1.099,6	1.157,3	6.136,9	5.782,0	15.446,6	16.425,6	27.294,5	27.823,5	1,9
<i>a detrarre</i>											
Spese per la sanità	0,0	0,0	292,3	279,6	3.506,7	3.363,9	9.824,1	10.934,6	13.623,1	14.578,2	7,0
Spese non considerate in sede di accordo	67,8	80,0	309,7	201,8	1,6	0,0	1.284,5	306,1	1.663,6	588,0	-64,7
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	0,0	4,0	5,4	52,9	20,2	0,2	0,9	57,1	26,5	-53,5
Spese concernenti i censimenti previsti dal D.L. n.78/2010, art.50 , c. 3, nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	-75,1
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	0,0	19,9	0,0	4,2	48,0	38,2	0,0	36,1	48,0	98,4	105,0
Spese per il finanziamento del fondo per gli enti locali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	490,8	0,0	0,0	0,0	490,8	
<b>Spese correnti nette</b>	<b>4.543,6</b>	<b>4.358,7</b>	<b>493,7</b>	<b>666,3</b>	<b>2.527,8</b>	<b>1.868,9</b>	<b>4.337,5</b>	<b>5.147,8</b>	<b>11.902,6</b>	<b>12.041,6</b>	<b>1,2</b>
Totale titolo II	961,4	627,3	264,6	218,1	720,3	709,2	2.882,1	1.784,3	4.828,3	3.338,8	-30,8
<i>a detrarre</i>											
Spese per la sanità	0,0	0,0	5,8	2,2	54,7	50,9	93,9	85,0	154,4	138,0	-10,6
Spese per la concessione di crediti	107,7	5,5	0,7	0,0	0,3	0,1	10,0	3,0	118,7	8,5	-92,8
Spese non considerate in sede di accordo	0,0	0,6	86,4	27,0	0,0	0,0	201,1	0,0	287,5	27,6	-90,4
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	0,0	0,0	5,7	6,6	56,6	61,3	852,2	544,3	914,5	612,1	-33,1
Spese a valere sulle risorse dei cofinanziamenti nazionali dei fondi strutturali comunitari	10,0	0,1	1,7	1,2	0,0	48,2	213,0	347,3	224,7	396,8	76,6
<b>Spese in conto capitale nette</b>	<b>843,8</b>	<b>621,1</b>	<b>164,3</b>	<b>181,2</b>	<b>608,7</b>	<b>548,8</b>	<b>1.512,0</b>	<b>804,8</b>	<b>3.128,7</b>	<b>2.155,8</b>	<b>-31,1</b>
<b>Risultato spese finali</b>	<b>5.387,4</b>	<b>4.979,7</b>	<b>658,0</b>	<b>847,4</b>	<b>3.136,5</b>	<b>2.417,7</b>	<b>5.849,5</b>	<b>5.952,5</b>	<b>15.031,3</b>	<b>14.197,4</b>	<b>-5,5</b>
Obiettivo spese finali determinato in sede di accordo	5.515,2	5.098,5	675,9	912,2	3.229,7	2.513,1	6.350,6	6.201,7	15.771,4	14.725,5	
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI	95,9	115,0	0,0	0,0	93,2	95,4	0,0	245,6	189,1	455,9	
OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMINATO	5.419,3	4.983,5	675,9	912,2	3.136,5	2.417,8	6.350,6	5.956,1	15.582,3	14.269,6	
<b>DIFFERENZA TRA SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO</b>	<b>-32,0</b>	<b>-3,7</b>	<b>-17,9</b>	<b>-64,8</b>	<b>-0,03</b>	<b>-0,1</b>	<b>-501,1</b>	<b>-3,6</b>	<b>-551,0</b>	<b>-72,2</b>	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Al pari di quanto illustrato con riguardo al raggiungimento dell'obiettivo di competenza euro-compatibile, anche il risultato complessivo delle Regioni incluse nell'aggregato sottoposto ai vincoli di spesa in termini di competenza finanziaria è stato conseguito attraverso una riduzione degli impegni di spesa molto prossima all'obiettivo programmato, con importi complessivi inferiori di soli 72 milioni di euro rispetto al tetto stabilito (pari ad uno scostamento di circa mezzo punto percentuale).

Per queste Regioni il perseguimento dell'obiettivo di spesa per il 2013 avrebbe significato, da un punto di vista teorico, una riduzione complessiva degli impegni di spesa pari a circa un miliardo di euro (-6,6%) rispetto al tetto stabilito nel 2012. Con l'attribuzione agli enti locali delle quote previste dal patto verticale, la misura del contenimento richiesto si è accresciuta di ulteriori 456 milioni di euro; tuttavia, per effetto del più ridotto livello delle spese finali raggiunto nel 2012 rispetto all'obiettivo programmato, dette Regioni hanno dovuto realizzare maggiori economie per complessivi 761 milioni di euro (corrispondenti ad una riduzione effettiva pari al 5%).

Per valutare in che misura le quattro Regioni all'esame abbiano realizzato tali economie, è opportuno muovere dalla considerazione che nel presente esercizio è diminuita dal 57% al 53% l'incidenza sulla spesa complessiva della voce più consistente esclusa dai vincoli del patto (vale a dire la spesa per la sanità). Tale flessione si è prodotta nonostante che la Regione Siciliana, che assorbe circa i tre quarti dell'intera spesa in sanità, abbia incrementato nell'ultimo anno i propri impegni nel settore dell' 11%. Considerando, altresì, che la Regione Friuli-Venezia Giulia non annovera la spesa in sanità tra quelle esonerate dal patto, deve ritenersi che il maggior peso della manovra regionale di contenimento della spesa complessiva non possa che essere stato sostenuto, fondamentalmente, proprio dalla Regione Siciliana, incidendo sulla propria spesa di investimento soggetta ai limiti del patto.

Ed invero, la spesa in conto capitale netta ha registrato in Sicilia una flessione pari a 707 milioni di euro (-47%), a fronte di una parallela crescita della spesa corrente netta di 810 milioni di euro (+19%). Tale andamento, tuttavia, è in parte collegato ad una contemporanea riduzione della spesa esclusa dal patto, che per la parte capitale ammonta a 390 milioni di euro, sicché la reale flessione degli investimenti corrisponde a 1.097 milioni di euro. Il margine residuo di spesa è stato colmato con l'attribuzione agli enti locali siciliani di una quota pari a 245 milioni di euro (laddove, nel 2012, la Regione non aveva ceduto alcuna quota).

Diversa è la situazione per quanto riguarda le restanti Regioni.

Il Friuli ha raggiunto il proprio obiettivo distribuendo equamente le economie tra spesa corrente e spesa in conto capitale, realizzando così un risparmio del 7,6%. La Valle d'Aosta, invece, ha rinunciato, in sede di accordo, ad una quota di spese in precedenza

considerate escluse dal patto, beneficiando, in tal modo, di un più ampio tetto di spesa. Infine, la Sardegna ha conseguito il proprio obiettivo, al pari del precedente esercizio, con un margine di spesa ridottissimo, conseguito conservando sostanzialmente immutati gli spazi finanziari ceduti agli enti locali (per i quali ha altresì beneficiato dell'esclusione di un apposito fondo di finanziamento per 490 milioni di euro). A fronte di tale risultato, ha dovuto far leva sulla riduzione della spesa corrente, non esclusa la stessa componente sanitaria.

### **2.1.2.3 I saldi di competenza mista**

A conclusione del quadro illustrato, si espongono nel seguente prospetto i risultati del patto di stabilità della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome, ponendo a raffronto i saldi di competenza mista conseguiti negli anni 2012 e 2013.

Passando ad esaminare i risultati della Regione Trentino Alto-Adige e delle due Province autonome, deve premettersi che gli stessi devono essere valutati separatamente in quanto agli enti di questo aggregato è applicabile un regime particolare del patto con obiettivi stabiliti in riferimento ad un saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista. A tal fine, il prospetto di monitoraggio prevede che le voci di parte corrente rilevino in termini di competenza (accertamenti ed impegni), mentre le voci di parte capitale rilevino in termini di cassa (riscossioni e pagamenti). La rilevazione comprende, altresì, lo scomputo di alcune voci di bilancio nonché l'aggiunta di maggiori spese per leggi di settore e funzioni trasferite.

Al termine dell'esercizio 2013 tutti gli enti di questo complesso hanno raggiunto i loro obiettivi con margini relativamente ridotti, riuscendo così a superare, sia pure ancora parzialmente, una situazione deficitaria che caratterizzava da tempo l'intero aggregato.

Va notato, in proposito, che gli obiettivi di saldo per il 2013, riguardanti le due Province autonome, prevedevano una riduzione complessiva dei disavanzi programmati a consuntivo 2012 (comprensivi delle quote attribuite agli enti locali) di circa 320 milioni di euro. Al termine dell'esercizio 2013, il disavanzo finanziario della Provincia di Bolzano è stato interamente ripianato, mentre per la Provincia di Trento residua ancora un saldo negativo di 112 milioni di euro. Tale risultato è stato conseguito, fondamentalmente, mediante l'utilizzo della leva fiscale ed un parziale aumento dei proventi finanziari, mentre il livello della spesa è rimasto sostanzialmente immutato per la Provincia di Bolzano (-0,3%) ed è persino cresciuto per quella di Trento (+1,9%).

TAB. 11

**REGIONE TRENTINO ALTO-ADIGE E PROVINCE AUTONOME  
SALDI DI COMPETENZA MISTA - ANNI 2012-2013**

(milioni di euro)

	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO			PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO			REGIONE TRENTINO- ALTO ADIGE		
	2012	2013	Var. %	2012	2013	Var. %	2012	2013	Var. %
<b>Accertamenti</b>									
Titolo I - Tributi propri e devoluzioni	4.002	4.161	4	4.157	4.224	2	393	353	-10
Titolo II - contributi e trasferimenti	463	428	-8	57	54	-6	16	16	0
Titolo III - entrate extratributarie	124	147	18	75	109	45	0	0	
Totale entrate correnti	4.589	4.736	3	4.289	4.388	2	409	368	-10
a detrarre: gettiti arretrati	447	409	-8	669	641	-4	47	0	-100
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE</b>	<b>4.142</b>	<b>4.327</b>	<b>4</b>	<b>3.621</b>	<b>3.747</b>	<b>3</b>	<b>362</b>	<b>368</b>	<b>2</b>
<b>Incassi</b>									
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni beni e trasferimenti in c/capitale e da riscossioni di crediti	38	88	129	128	232	81			
a detrarre: entrate derivanti dalla riscossioni dei crediti	1	23	2.941	10	67	597			
a detrarre: entrate derivanti da alienazione di beni e diritti patrimoniali, affrancazioni	8	23	189	2	2	0			
Totale entrate in conto capitale nette	30	42	40	116	163	40			
<b>Impegni</b>									
Spese correnti per la sanità	1.094	1.095	0	1.152	1.124	-2	0	0	
Altre spese correnti	2.240	2.223	-1	1.667	1.712	3	225	222	-1
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	<b>3.334</b>	<b>3.317</b>	<b>-1</b>	<b>2.819</b>	<b>2.836</b>	<b>1</b>	<b>225</b>	<b>222</b>	<b>-1</b>
Maggiori spese corr. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0	0		36	36	0			
Maggiori spese corr. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite	0	0		0	0				
<b>Pagamenti</b>									
Spese in conto capitale per la sanità	43	61	41	31	22	-29	0	0	
Altre spese in conto capitale	982	1.019	4	1.086	1.139	5	108	376	248
Totale Titolo II	1.026	1.080	5	1.116	1.161	4	108	376	248
a detrarre: spese derivanti dalla concessione di crediti	15	25	66	15	47	213	0	263	
a detrarre: partecipazioni azionarie e conferimenti	7	48	545	17	3	-84	0	0	
a detrarre: Spese non considerate in sede di accordo	0	0		0	0		0	0	
Totale spese in conto capitale nette	1.003	1.007	1	1.084	1.111	2	108	114	5
Maggiori spese c/cap. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0	0		8	38	371			
maggiori spese in c/cap. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite	0	0		0	0				
<b>Competenza mista</b>									
Totale entrate finali nette(ECOR+ECAP)	4.172	4.368	5	3.737	3.910	5	362	368	2
Totale spese finali nette (SCOR+SCAP+MSCOR+MSCAP)	4.337	4.325	-1	3.947	4.022	2	333	336	1
Saldo finanziario in termini di competenza mista	-166	43	-126	-210	-112	-44	29	33	13
Obiettivo programmatico concordato in termini di competenza mista	-238	-19		-229	-125		24	28	
Quota obiettivo attribuito agli enti locali	11	22		5	0		0	0	
Obiettivo programmatico rideterminato	-227	3		-224	-125		24	28	
Differenza tra saldo finanziario e obiettivo programmatico	62	40		14	13		5	5	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La Regione Trentino-Alto Adige, invece, registrava già dal 2011 un avanzo finanziario di 27 milioni di euro, che avrebbe dovuto confermare nel 2012 e consolidare nel 2013 senza l'intervento di particolari misure di aggiustamento. L'obiettivo è stato raggiunto nonostante una spesa aggiuntiva per concessione di crediti pari a 263 milioni di euro, opportunamente dedotta dal computo.

### **2.1.3 Analisi del patto Regioni**

Per valutare in quale misura gli obiettivi posti dalla legge siano stati raggiunti dalle Regioni e con quali modalità attuative il patto abbia influito sulla gestione degli enti monitorati, occorre analizzare l'interazione dei meccanismi di rimodulazione della spesa e di compensazione delle voci escluse posti nella disponibilità delle Regioni.

Pertanto, la presenza di modalità diversificate di funzionamento dei meccanismi del patto limita notevolmente la leggibilità degli andamenti gestionali complessivi e riduce le possibilità di un raffronto omogeneo tra i diversi ambiti regionali.

Comunque, allo scopo di mostrare gli aspetti comuni che hanno contraddistinto il funzionamento del patto e di evidenziarne i risultati in termini di efficienza nell'utilizzo delle risorse finanziarie, si è approntata una serie storica di dati che, a partire dall'anno 2003, ha posto in luce le dinamiche delle passate edizioni del patto di stabilità interno che hanno indotto il legislatore ad insistere nel controllo della spesa finale e a individuare le più consistenti voci di bilancio da portare in detrazione ai fini dell'alleggerimento delle misure di contenimento previste dal patto.

L'analisi pone a raffronto i risultati raggiunti nel corso del tempo con gli obiettivi programmati, prescindendo dalle diverse modalità di calcolo dell'obiettivo perseguito e dei criteri che hanno ispirato le discipline che, di anno in anno, si sono succedute.

#### **2.1.3.1 *Le dinamiche della spesa nelle Regioni a statuto ordinario***

Accorpendo le Regioni a statuto ordinario in un unico aggregato di spesa differenziato al suo interno tra dati di competenza e dati di cassa, è possibile evidenziare, sulla base della tradizionale distinzione tra spese di parte corrente e spese in conto capitale, le diverse tipologie di spese escluse dal computo in rapporto alle componenti assoggettate ai vincoli di contenimento stabiliti dal patto.

Un raffronto in serie storica tra i risultati parziali e complessivi della spesa sottoposta al patto e della quota da esso esclusa, è reso possibile in quanto i vincoli del patto per le Regioni sono rimasti ancorati, per un lungo periodo, al controllo della spesa finale di competenza e di cassa e sono stati caratterizzati dalla mancanza di significativi cambiamenti di indirizzo nel tempo.

L'introduzione dall'anno 2014 di un unico obiettivo espresso in termini di competenza euro-compatibile non consentirà di continuare ad avvalersi di questa metodologia di analisi, che determina una sorta di commistione tra dati di competenza e dati di cassa incompatibile con un esame distinto e circostanziato delle due tipologie di spesa.

Cionondimeno, per il 2013 si è operato un (sia pur parziale) accostamento tra i dati della serie storica di monitoraggio decennale, desunti dai tradizionali referti sulla finanza regionale, con quelli integrabili, per le distinte fasi della spesa, tanto dai dati relativi

all'obiettivo di competenza euro-compatibile quanto da quelli relativi all'obiettivo di competenza finanziaria. Occorre, tuttavia, sottolineare che i dati in conto capitale di competenza finanziaria non riguardano tutte le Regioni a statuto ordinario, in quanto, come detto, rimangono escluse dall'obiettivo le quattro Regioni soggette al regime di sperimentazione contabile. Nel raffronto, oltre ad evitare ogni possibile relazione con l'obiettivo 2013, si eviterà, altresì, ogni altro riferimento incongruo con le voci della spesa corrente che presentano disomogeneità con le corrispondenti voci della serie storica considerata.

TAB. 12

**SERIE STORICA DEL PATTO DI STABILITA'  
I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

(milioni di euro)

<b>IMPEGNI</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Totale spese correnti (Titolo I)</b>	84.973,0	87.407,0	91.532,0	95.175,6	110.455,2	115.109,0	110.436,6	113.553,9	113.349,3	116.698,5	115.197,7
<i>a detrarre:</i>											
Spese per la sanità	66.615,0	69.319,0	73.241,0	77.383,2	92.287,5	95.953,0	89.150,2	94.051,5	94.718,7	98.535,5	3.027,0
Spese correlate ai cofinanz. UE (dal 2009 al 2011 escluse quote statali e regionali)	1.296,0	1.250,2					849,6	738,2	737,3	1.091,9	159,0
Spese di personale		137,0	2.283,6	2.390,0		68,0					
Trasferimenti ad Amm.ni pubbliche (ed altri settori nel 2013)			6.281,9	6.399,5							103.471,6
Spese per il trasporto pubblico locale					211,0	587,0	644,2	413,7	387,6	1.136,3	1.024,6
Spese per funzioni trasferite o delegate	3.045,0	3.410,8									
Altre spese correnti escluse	981,0	1.254,5	73,3	1.108,5	0,0	0,0	194,2	98,9	110,4	108,4	303,4
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>13.036,0</b>	<b>12.035,5</b>	<b>9.652,2</b>	<b>7.894,4</b>	<b>17.956,7</b>	<b>18.501,0</b>	<b>19.598,4</b>	<b>18.251,6</b>	<b>17.395,2</b>	<b>15.826,3</b>	<b>7.212,1</b>
<b>SPESE CORRENTI ESCLUSE</b>	<b>71.937,0</b>	<b>75.371,5</b>	<b>81.879,8</b>	<b>87.281,2</b>	<b>92.498,5</b>	<b>96.608,0</b>	<b>90.838,2</b>	<b>95.302,3</b>	<b>95.954,0</b>	<b>100.872,1</b>	<b>107.985,6</b>
<b>Totale titolo II</b>			18.873,0	19.029,0	16.573,0	16.926,0	17.957,6	14.433,6	12.131,7	11.724,4	7.755,0
<i>a detrarre:</i>											
Spese per la sanità			1.086,0	979,0	928,0	1.113,0	1.660,0	1.024,7	1.903,3	1.495,9	2.834,0
Spese per la concessione di crediti			91,0	343,0	172,0	167,0	476,3	252,0	253,8	494,6	209,0
Spese correlate ai cofinanz. UE (dal 2008 al 2011 escluse quote statali e regionali)			4.274,4	4.635,9		1.129,0	2.279,4	1.837,9	1.819,4	2.277,8	1.526,0
Trasferimenti ad Amm.ni pubbliche			7.403,5	8.047,9							
Altre spese			685,4	344,2		0,0	0,5	0,0	431,5	950,6	629,0
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>5.332,7</b>	<b>4.679,0</b>	<b>15.473,0</b>	<b>14.517,0</b>	<b>13.541,4</b>	<b>11.319,0</b>	<b>7.723,8</b>	<b>6.505,6</b>	<b>2.557,0</b>
<b>Spese in conto capitale escluse</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>13.540,3</b>	<b>14.350,0</b>	<b>1.100,0</b>	<b>2.409,0</b>	<b>4.416,2</b>	<b>3.114,6</b>	<b>4.408,0</b>	<b>5.218,8</b>	<b>5.198,0</b>
<b>TOTALE SPESE NETTE</b>	<b>13.036,0</b>	<b>12.035,5</b>	<b>14.984,9</b>	<b>12.573,4</b>	<b>33.429,7</b>	<b>33.018,0</b>	<b>33.139,8</b>	<b>29.570,6</b>	<b>25.119,0</b>	<b>22.331,9</b>	<b>9.769,1</b>
<b>TOTALE SPESE ESCLUSE</b>	<b>71.937,0</b>	<b>75.371,5</b>	<b>95.420,1</b>	<b>101.631,2</b>	<b>93.598,5</b>	<b>99.017,0</b>	<b>95.254,4</b>	<b>98.416,9</b>	<b>100.362,0</b>	<b>106.091,0</b>	<b>113.183,6</b>
<b>TOTALE SPESE FINALI</b>	<b>84.973,0</b>	<b>87.407,0</b>	<b>110.405,0</b>	<b>114.204,6</b>	<b>127.028,2</b>	<b>132.035,0</b>	<b>128.394,2</b>	<b>127.987,5</b>	<b>125.481,0</b>	<b>128.422,9</b>	<b>122.952,7</b>
<b>OBBIETTIVO PROGRAMMATO</b>	<b>14.014,0</b>	<b>13.972,9</b>	<b>17.427,3</b>	<b>15.490,0</b>	<b>35.310,0</b>	<b>34.745,0</b>	<b>34.064,0</b>	<b>32.287,2</b>	<b>29.409,3</b>	<b>27.074,8</b>	-
Obiettivo attribuito agli enti locali									895,8	1.411,5	-
<b>OBBIETTIVO RIDETERMINATO</b>	<b>14.014,0</b>	<b>13.972,9</b>	<b>17.427,3</b>	<b>15.490,0</b>	<b>35.310,0</b>	<b>34.745,0</b>	<b>34.064,0</b>	<b>32.287,2</b>	<b>28.513,5</b>	<b>25.663,3</b>	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti

TAB. 13

**SERIE STORICA DEL PATTO DI STABILITA'  
I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

(milioni di euro)

<b>PAGAMENTI</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Totale spese correnti (Titolo I)</b>	82.760,0	85.528,0	88.785,0	93.792,0	105.820,0	113.997,0	109.437,1	108.277,6	110.723,5	111.165,2	102.846,2
Spese per la sanità	65.353,0	69.260,0	72.235,0	77.943,0	88.824,7	96.226,0	90.183,5	89.915,1	93.159,7	94.228,6	93.708,6
Spese correlate ai cofinanz. UE (dal 2009 al 2011 escluse quote statali e regionali)	1.304,0	1.150,4					487,3	535,9	517,5	837,0	869,0
Spese di personale		141,0	2.053,2	2.307,2		80,0					
Trasferimenti ad Amm.ni pubbliche			5.681,9	5.419,0							
Spese per il trasporto pubblico locale					202,7	524,0	499,8	585,8	315,0	962,8	486,0
Spese in c/residui agli enti locali							1.856,3	904,3	1.713,1	1.651,5	1.639,1
Spese per funzioni trasferite o delegate	2.733,0	2.854,0									
Altre spese correnti escluse	974,0	1.247,3	62,2	1.088,8	0,0	0,0	91,5	636,5	111,1	101,9	4,1
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>12.396,0</b>	<b>10.875,3</b>	<b>8.752,7</b>	<b>7.034,0</b>	<b>16.792,6</b>	<b>17.167,0</b>	<b>16.318,7</b>	<b>15.700,0</b>	<b>14.907,1</b>	<b>13.383,5</b>	<b>6.139,4</b>
<b>SPESE CORRENTI ESCLUSE</b>	<b>70.364,0</b>	<b>74.652,7</b>	<b>80.032,3</b>	<b>86.758,0</b>	<b>89.027,4</b>	<b>96.830,0</b>	<b>93.118,4</b>	<b>92.577,6</b>	<b>95.816,4</b>	<b>97.781,8</b>	<b>96.706,8</b>
<b>Totale titolo II</b>			13.002,0	13.238,0	12.974,0	12.838,0	15.043,2	11.840,5	9.976,9	10.503,8	13.467,7
Spese per la sanità			614,0	674,0	712,0	653,0	1.199,1	804,5	1.161,0	1.648,0	4.525,7
Spese per la concessione di crediti			90,0	133,0	177,0	130,0	203,7	192,2	137,4	541,3	373,3
Spese correlate ai cofinanz. UE (dal 2008 al 2011 escluse quote statali e regionali)			2.478,8	2.504,6		1.574,0	1.901,3	936,5	1.169,3	1.692,3	2.532,5
Trasferimenti ad Amm.ni pubbliche			5.063,9	5.595,5							
Altre spese			562,0	391,9	0,0	0,0	0,3	0,0	420,8	950,6	1.181,9
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>4.193,3</b>	<b>3.939,0</b>	<b>12.085,0</b>	<b>10.481,0</b>	<b>11.738,8</b>	<b>9.907,3</b>	<b>7.088,4</b>	<b>5.671,5</b>	<b>4.854,3</b>
<b>Spese in conto capitale escluse</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>8.808,7</b>	<b>9.299,0</b>	<b>889,0</b>	<b>2.357,0</b>	<b>3.304,4</b>	<b>1.933,2</b>	<b>2.888,5</b>	<b>4.832,2</b>	<b>8.613,4</b>
<b>TOTALE SPESE NETTE</b>	<b>12.396,0</b>	<b>10.875,3</b>	<b>12.946,0</b>	<b>10.973,0</b>	<b>28.877,6</b>	<b>27.648,0</b>	<b>28.057,5</b>	<b>25.607,3</b>	<b>21.995,5</b>	<b>19.055,0</b>	<b>10.993,7</b>
<b>TOTALE SPESE ESCLUSE</b>	<b>70.364,0</b>	<b>74.652,7</b>	<b>88.841,0</b>	<b>96.057,0</b>	<b>89.916,4</b>	<b>99.187,0</b>	<b>96.422,8</b>	<b>94.510,8</b>	<b>98.704,8</b>	<b>102.614,0</b>	<b>105.320,2</b>
<b>TOTALE SPESE FINALI</b>	<b>82.760,0</b>	<b>85.528,0</b>	<b>101.787,0</b>	<b>107.030,0</b>	<b>118.794,0</b>	<b>126.835,0</b>	<b>124.480,3</b>	<b>120.118,1</b>	<b>120.700,3</b>	<b>121.669,0</b>	<b>116.313,9</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATO</b>	<b>15.232,0</b>	<b>15.590,5</b>	<b>15.092,0</b>	<b>12.959,3</b>	<b>28.311,0</b>	<b>27.262,0</b>	<b>26.554,0</b>	<b>27.740,2</b>	<b>22.697,8</b>	<b>20.403,7</b>	-
Obiettivo attribuito agli enti locali							258,0	376,1	181,3	361,9	-
<b>OBIETTIVO RIDETERMINATO</b>	<b>15.232,0</b>	<b>15.590,5</b>	<b>15.092,0</b>	<b>12.959,3</b>	<b>28.311,0</b>	<b>27.262,0</b>	<b>26.296,0</b>	<b>27.364,1</b>	<b>22.516,5</b>	<b>20.041,8</b>	-

Fonte: elaborazione Corte dei conti

Raffrontando i valori complessivi della spesa regionale, si osserva come il patto di stabilità interno, negli anni immediatamente successivi alla sua prima introduzione, non sia stato uno strumento idoneo a contenere l'andamento in costante crescita della spesa. Dal 2003 al 2008, infatti, il tasso di crescita della spesa regionale ha continuato la sua evoluzione in ascesa attestandosi intorno all' 8% medio annuo, quale effetto sia del ridotto controllo della spesa sanitaria corrente, tradizionalmente esclusa dai vincoli di contenimento del patto nonostante un livello di crescita media annua che, nel medesimo periodo, si attesta al 7,4%, ma anche per effetto del modesto ammontare complessivo delle spese soggette ai vincoli del patto, che prima della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) raggiungeva appena l' 11% della spesa finale complessiva.

Solo dopo l'intervento del d.l. n. 112/2008 e delle altre manovre finanziarie succedutesi dal 2010 per effetto del progressivo peggioramento del ciclo economico e delle conseguenti tensioni sui mercati finanziari, la spesa regionale ha subito un'inversione di tendenza che ne ha innescato il graduale declino.

L'effetto cumulato delle accennate manovre sugli obiettivi del patto per le Regioni a statuto ordinario negli anni 2009/2013 si è tradotto in un abbattimento di spesa pari a 10,5 miliardi di euro, effettivamente riscontrabile nei dati esposti sul piano dei risultati della competenza. In tale periodo, infatti, il totale degli impegni di spesa, al netto delle detrazioni, è passato da 33 miliardi nel 2008 a 22,3 miliardi di euro nel 2012 (-32%), al pari della spesa totale che si è ridotta entro la fine del 2013 di un ammontare lievemente inferiore (passando da 132 miliardi a 122,9 miliardi di euro, corrispondente ad una riduzione del 6,9%).

Che l'effetto della riduzione della spesa sia imputabile alle regole del patto trova riscontro nel fatto che, nel periodo 2008/2012, la spesa per la sanità (che rappresenta, comunque, i tre quarti circa della spesa finale regionale) non ha subito sostanziali riduzioni (-1% in termini di pagamenti; +3% in termini di impegni).

Resta dunque da chiarire quali siano i settori della spesa regionale sui quali gli interventi correttivi imposti dal patto di stabilità abbiano effettivamente inciso e quale sia la misura di tale incidenza.

Rapportando la spesa netta media al totale medio delle spese finali emerge che la percentuale della spesa sottoposta ai vincoli del patto si attesta, nel periodo considerato, intorno al 17% (variando in un intervallo compreso tra il 10% ed il 30% circa). Conseguentemente, se la spesa esclusa dal patto risulta pari, mediamente, all' 83% della spesa totale ed il 75% di questa è assorbita dalla spesa sanitaria, ne deriva che appena l' 8% della spesa totale, esclusa la componente sanitaria, è stata oggetto di ulteriore esclusione dal patto.

Infatti, osservando la tipologia delle spese escluse, si riscontra agevolmente come la sola spesa sanitaria risulti non essere mai stata inserita tra le voci soggette a limitazioni. Tuttavia, vi sono altre voci di spesa che, tendenzialmente, hanno beneficiato dell'esonero.

La prima tra queste è la spesa correlata ai finanziamenti comunitari, la quale, ad eccezione dell'anno 2007, ha costituito motivo di esclusione in origine per la sola parte corrente, negli anni 2005, 2006 e 2008 per la sola parte capitale, più recentemente per entrambe le voci, sia pure, solitamente, per la sola quota finanziata dai fondi strutturali. Essa copre, mediamente, circa il 2,4% dei pagamenti totali (quasi il 2,9% se osservata in termini di impegni).

Altra componente della spesa corrente regolarmente esclusa dal patto a decorrere dall'esercizio 2007 è quella per il trasporto pubblico locale, che rappresenta, in media, un ulteriore 0,5% della spesa totale, analogamente alla spesa in conto residui erogata dalle Regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 35/2013, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali, che dal 2009 costituisce, in media, l' 1,4% della spesa totale.

La quota esclusa residua (pari al 3,7% circa) è rappresentata per l' 1% da voci di spesa destinate ad affrontare le emergenze conseguenti ad eventi di carattere straordinario e/o imprevedibile, ovvero da misure contingenti, cui si aggiungono, per la percentuale restante, spese di particolare consistenza sebbene escluse solo saltuariamente, quali le spese per il personale, per i trasferimenti e per le funzioni trasferite o delegate.

In questo quadro complessivo, si deve rimarcare come la spesa netta sottoposta al patto risulti scomponibile in due distinti aggregati (spesa corrente e spesa in conto capitale) il cui andamento ha registrato, nel tempo, sviluppi notevolmente diversi tra loro.

Mentre la spesa corrente netta ha seguito nella sua fase iniziale (dal 2003 al 2006) un percorso in costante flessione, per proseguire su livelli più elevati ma pur sempre sostanzialmente stabili, la spesa in conto capitale netta, dopo una iniziale esclusione, ha rapidamente raggiunto, nel 2007, oltre il 90% dell'intera spesa di investimento. Da allora, le successive versioni del patto ne hanno previsto la progressiva esclusione, al punto che nel 2013 solo un terzo della spesa in conto capitale è soggetta alla disciplina vincolistica.

Il diverso andamento tra le due tipologie di spesa è, al tempo stesso, causa ed effetto della ridotta efficacia del patto sulla spesa corrente e dimostra come, dal 2007, la spesa d'investimento regionale sia risultata fortemente penalizzata rispetto alla spesa corrente.

Le Regioni, infatti, dopo i primi anni in cui hanno dovuto far leva sulla sola spesa corrente, si sono potute avvantaggiare della possibilità, loro concessa, di far affidamento su un'ampia quota della spesa d'investimento da utilizzare, in virtù della maggiore flessibilità di spesa che la caratterizza, come stanza di compensazione volta a facilitare il raggiungimento dell'obiettivo. La progressiva esclusione di una quota sempre maggiore di spese di

investimento dai vincoli del patto, sebbene abbia consentito di liberare somme maggiori da destinare agli investimenti, non ha tuttavia impedito alle Regioni di gravare ugualmente la quota vincolata di un margine di riduzione proporzionalmente maggiore di quello che avrebbero dovuto effettuare sulla spesa corrente.

Invero, ponendo a raffronto il differenziale annuo del totale della spesa netta con il corrispondente margine di spesa sottoposto ai vincoli del patto sia per la spesa corrente che per la spesa in conto capitale, emerge come negli anni 2008 e 2009 si sia ridotta la sola spesa in conto capitale (quella corrente è invece cresciuta); negli anni 2010 e 2011, circa i tre quarti delle riduzioni di spesa complessivamente effettuate sono state fatte gravare sulla spesa di investimento (e, dunque, solo un quarto delle economie di spesa ha inciso sulla parte corrente non soggetta a vincoli); negli ultimi due anni il rapporto è, infine, tornato ad invertirsi, simmetricamente a quanto accaduto nel 2006 e 2007, registrandosi un nuovo equilibrio fra le due componenti per effetto del più consistente ammontare di detrazioni della spesa d'investimento.

L'accennata sperequazione risulta ancor più evidente qualora si metta a raffronto la spesa totale netta di un anno con quella dell'anno immediatamente successivo e si applichi il medesimo rapporto anche ai valori della spesa netta corrente e in conto capitale. Dai risultati di questa proporzione è possibile stimare il differenziale che, di anno in anno, ha costituito lo squilibrio nella riduzione di spesa tra la parte corrente e la sorta capitale.

Applicando la suddetta metodologia di analisi emerge, infatti, come, ad esempio, nel 2011 lo squilibrio tra le due componenti di spesa sia stato particolarmente pronunciato a beneficio della spesa corrente, con una corrispondente riduzione in eccesso della spesa d'investimento di circa 1,9 miliardi di euro. Nel suo complesso, invece, si stima che nel corso del quinquennio 2008/2012 la contrazione aggiuntiva degli investimenti rispetto alle spese correnti sia dell'ordine di 4,8 miliardi di euro, mentre nel periodo precedente lo squilibrio ha operato in senso inverso, poiché l'entità della spesa in conto capitale sottoposta al patto è cresciuta in misura più che proporzionale rispetto alla omologa spesa corrente.

La contemporanea presenza di un idoneo limite di spesa fissato tanto in termini di competenza quanto in termini di cassa ha, comunque, ridotto la possibilità per le Regioni di ritardare i pagamenti in conto capitale accumulando residui passivi (fenomeno, questo, che per la spesa soggetta ai vincoli del patto si è pericolosamente manifestato negli anni 2007 e 2008, per poi rientrare progressivamente negli anni successivi, a differenza di quanto avvenuto per la spesa corrente).

### **2.1.3.2      *Le dinamiche della spesa nelle Regioni a statuto speciale***

Sulla base dei dati che le Regioni a statuto speciale e le due Province autonome hanno trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito del monitoraggio previsto dalla normativa, sono state predisposte le seguenti tabelle, che ricostruiscono i risultati del patto nel periodo compreso tra l'anno 2008 ed il 2013, distinguendo i dati relativi agli obiettivi di competenza da quelli relativi agli obiettivi di cassa. Anche in questo caso, i prospetti individuano la spesa assoggettata al patto e quella esclusa, con separata evidenza sia della parte corrente che di quella in conto capitale. Per il 2007, sono indicati dati utili al raffronto con le serie successive.

TAB. 14

**SERIE STORICA DEL PATTO DI STABILITA'**  
**I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME**

(milioni di euro)

<b>IMPEGNI</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Totale spese correnti (Titolo I)</b>	30.636,0	35.293,0	33.707,0	33.724,2	34.189,4	33.708,5	34.234,5
<i>a detrarre:</i>							
Spese per la sanità	15.597,0	18.860,0	16.474,0	14.939,0	13.172,4	13.623,1	14.578,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (fino al 2011 escluse quote statali e regionali)		50,0	249,0	25,6	41,6	105,1	124,9
Altre spese correnti escluse	4.114,0	4.758,0	5.171,0	2.844,0	1.071,8	1.663,8	1.078,8
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>10.925,0</b>	<b>11.625,0</b>	<b>11.813,0</b>	<b>15.915,6</b>	<b>19.903,7</b>	<b>18.316,5</b>	<b>18.452,8</b>
<b>SPESE CORRENTI ESCLUSE</b>	<b>19.711,0</b>	<b>23.668,0</b>	<b>21.894,0</b>	<b>17.808,6</b>	<b>14.285,8</b>	<b>15.392,0</b>	<b>15.781,7</b>
<b>Totale Titolo II</b>	8.955,0	9.969,0	9.554,0	6.014,7	6.285,3	4.828,3	3.338,8
<i>a detrarre:</i>							
Spese per la sanità	400,0	849,0	658,0	397,0	198,2	154,4	138,0
Spese per la concessione di crediti	23,0	80,0	633,0	92,8	50,9	118,7	8,5
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	596,0	889,0	785,0	647,9	1.000,7	1.139,2	1.008,9
Altre spese	940,0	1.018,0	1.029,0	140,0	254,3	287,5	27,6
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>	<b>6.996,0</b>	<b>7.133,0</b>	<b>6.449,0</b>	<b>4.737,0</b>	<b>4.781,2</b>	<b>3.128,6</b>	<b>2.155,8</b>
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE ESCLUSE</b>	<b>1.959,0</b>	<b>2.836,0</b>	<b>3.105,0</b>	<b>1.277,7</b>	<b>1.504,1</b>	<b>1.699,7</b>	<b>1.183,0</b>
<b>TOTALE SPESE NETTE</b>	<b>17.921,0</b>	<b>18.758,0</b>	<b>18.262,0</b>	<b>20.652,6</b>	<b>24.684,8</b>	<b>21.445,1</b>	<b>20.608,6</b>
<b>TOTALE SPESE ESCLUSE</b>	<b>21.670,0</b>	<b>26.504,0</b>	<b>24.999,0</b>	<b>19.086,3</b>	<b>15.789,9</b>	<b>17.091,7</b>	<b>16.964,7</b>
<b>TOTALE SPESE</b>	<b>39.591,0</b>	<b>45.262,0</b>	<b>43.261,0</b>	<b>39.738,9</b>	<b>40.474,7</b>	<b>38.536,8</b>	<b>37.573,3</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATO *</b>		<b>18.945,0</b>	<b>19.023,0</b>	<b>21.143,0</b>	<b>25.107,6</b>	<b>22.185,4</b>	<b>21.136,0</b>
Obiettivo attribuito agli enti locali					200,0	189,1	477,9
<b>OBIETTIVO RIDETERMINATO *</b>		<b>18.945,0</b>	<b>19.023,0</b>	<b>21.143,0</b>	<b>24.907,6</b>	<b>21.996,3</b>	<b>20.658,1</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti

\* Per la Regione Trentino-A.A. e le Province di Trento e Bolzano, l'obiettivo, espresso in termini di saldo di competenza mista è computato in base all'importo delle relative spese nette.

TAB. 15

**SERIE STORICA DEL PATTO DI STABILITA'**  
**I RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E DELLE PROVINCE AUTONOME**

(milioni di euro)

<b>PAGAMENTI</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Totale spese correnti (Titolo I)</b>	29.628,0	32.198,0	33.616,0	25.550,5	25.395,7	25.360,1	19.825,1
Spese per la sanità	15.175,0	17.717,0	16.883,0	14.153,0	11.919,8	12.633,5	11.635,7
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (fino al 2011 escluse quote statali e regionali)		55,0	97,0	65,4	73,6	125,5	77,7
Altre spese correnti escluse	4.150,0	3.777,0	5.809,0	2.657,0	1.269,6	1.787,5	1.382,3
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>10.303,0</b>	<b>10.649,0</b>	<b>10.827,0</b>	<b>8.675,1</b>	<b>12.132,7</b>	<b>10.813,6</b>	<b>6.729,4</b>
<b>SPESE CORRENTI ESCLUSE</b>	<b>19.325,0</b>	<b>21.549,0</b>	<b>22.789,0</b>	<b>16.875,4</b>	<b>13.263,0</b>	<b>14.546,5</b>	<b>13.095,7</b>
<b>Totale titolo II</b>	8.242,0	8.641,0	9.109,0	7.739,2	7.599,6	6.347,5	6.303,9
Spese per la sanità	455,0	414,0	474,0	372,0	142,9	160,1	145,2
Spese per la concessione di crediti e altre partite finanziarie	21,0	57,0	540,0	198,3	111,9	191,5	348,3
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (fino al 2011 escluse quote statali e regionali)	672,0	956,0	835,0	442,0	606,9	761,3	1.087,5
Altre spese	843,0	880,0	1.218,0	80,6	300,0	233,5	242,8
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>	<b>6.251,0</b>	<b>6.334,0</b>	<b>6.042,0</b>	<b>6.646,3</b>	<b>6.437,9</b>	<b>5.001,1</b>	<b>4.480,1</b>
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE ESCLUSE</b>	<b>1.991,0</b>	<b>2.307,0</b>	<b>3.067,0</b>	<b>1.092,9</b>	<b>1.161,7</b>	<b>1.346,4</b>	<b>1.823,8</b>
<b>TOTALE SPESE NETTE</b>	<b>16.554,0</b>	<b>16.983,0</b>	<b>16.869,0</b>	<b>15.321,4</b>	<b>18.570,6</b>	<b>15.814,7</b>	<b>11.209,5</b>
<b>TOTALE SPESE ESCLUSE</b>	<b>21.316,0</b>	<b>23.856,0</b>	<b>25.856,0</b>	<b>17.968,3</b>	<b>14.424,7</b>	<b>15.892,9</b>	<b>14.919,5</b>
<b>TOTALE SPESE</b>	<b>37.870,0</b>	<b>40.839,0</b>	<b>42.725,0</b>	<b>33.289,7</b>	<b>32.995,3</b>	<b>31.707,6</b>	<b>26.129,0</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATO *</b>		<b>16.986,0</b>	<b>16.935,0</b>	<b>15.354,0</b>	<b>19.413,7</b>	<b>16.059,4</b>	<b>16.995,5</b>
Obiettivo attribuito agli enti locali					110,0	136,1	477,9
<b>OBIETTIVO RIDETERMINATO *</b>		<b>16.986,0</b>	<b>16.935,0</b>	<b>15.354,0</b>	<b>19.303,7</b>	<b>15.923,3</b>	<b>16.517,6</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti

\* Per la Regione Trentino-A.A. e le Province di Trento e Bolzano, l'obiettivo, espresso in termini di saldo di competenza mista è computato in base all'importo delle relative spese nette.

Per una corretta lettura dei dati, occorre evidenziare che dal 2010, per effetto dell'introduzione della particolare disciplina del patto di stabilità per la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome, in base alla quale i risultati sono espressi in termini di saldo in competenza mista, i dati afferenti alle spese relative agli impegni in conto capitale ed ai pagamenti correnti non ricomprendono quelli di questi tre enti, in quanto per essi la spesa in conto capitale rileva solo in termini di pagamenti e quella corrente solo in termini di impegni. Ciò comporta che nella sequenza storica, a partire dal 2010, si evidenzia un differenziale di circa 3,1 miliardi di euro in meno per la parte capitale e di circa 6,4 miliardi per la parte corrente, dovuto alla mancata rilevazione, in sede di patto, degli impegni e dei pagamenti (nonché delle relative spese escluse) imputabili agli enti del Trentino-Alto Adige.

Tanto premesso, dall'esame dei risultati conseguiti dagli enti regionali ad autonomia speciale emerge come i livelli di spesa predeterminati dalle regole del patto siano stati conseguiti con margini relativamente più ridotti rispetto alle Regioni a statuto ordinario. Sebbene i limiti siano stati sempre rispettati a livello di aggregato, sia in termini di competenza che di pagamenti, questi ultimi rilevano scostamenti mediamente dimezzati rispetto agli impegni. Tale andamento è indice della presenza di maggiori difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi, superate, il più delle volte, con un rallentamento dei pagamenti e la conseguente crescita dei residui.

Prendendo in esame l'andamento complessivo dei pagamenti, si nota una crescita decisa fino al 2009, la cui spinta espansiva va imputata essenzialmente alla spesa corrente, che nel periodo in esame (2007-2009) lievita di oltre il 13%. A sua volta, la crescita della spesa corrente complessiva va imputata solo in parte alla componente sanitaria, che non è mai entrata a far parte della spesa assoggettata alle limitazioni del patto interno e che nell'ultimo anno ha riavviato un processo di decisa decelerazione. Ad incidere sulla crescita della spesa corrente del 2009 sono, invece, le specifiche spese escluse dal patto in sede di accordo.

Nel periodo compreso tra il 2010 e il 2012 la spesa subisce, invece, gli effetti delle manovre finanziarie avviate dal d.l. n. 112/2008 e proseguite con i d.l. n. 78/2010, n. 98/2011, n. 138/2011, n. 201/2011, n. 1/2012 e n. 95/2012, le quali hanno imposto alle Regioni ad autonomia speciale una riduzione complessiva della spesa che, al termine del 2012, ammontava a circa 5,3 miliardi di euro (oltre la metà della quale concentrata nel solo esercizio 2012).

In realtà, il *trend* dei pagamenti del triennio, quale si desume dai dati di rendiconto, ha subito, per la parte corrente, un calo di 1,8 miliardi (-5,5%), mentre per la spesa in conto capitale la riduzione ammonta a complessivi 2,8 miliardi (-30,3%).

Appare evidente che, in ordine a tale differenziale, la disciplina del patto di stabilità non ha favorito la crescita degli investimenti, in quanto il regime delle esclusioni si è dimostrato decisamente più penalizzante che in passato. La spesa in conto capitale svincolata dal patto si è ridotta, infatti, di circa due terzi rispetto al 2009 ed è rimasta, sostanzialmente, su questi livelli anche negli anni successivi, a differenza delle Regioni a statuto ordinario dove la spinta agli investimenti si è rivelata assai più pronunciata.

Nel 2013, peraltro, il confronto in termini di pagamenti appare, a sua volta, falsato anche dalla introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile in luogo dell'obiettivo di cassa, con la conseguenza che il totale dei pagamenti correnti non corrisponde più al totale del Titolo I, ma alla somma costituita da trasferimenti correnti, imposte, tasse ed oneri straordinari della gestione corrente.

Osservando, invece, il fenomeno sotto il profilo della competenza finanziaria, per la quale i dati relativi agli impegni del Titolo II degli enti del Trentino-Alto Adige sono integrati con elementi desunti dai rendiconti degli anni 2010-2012, si nota che gli effetti dei meccanismi di coordinamento della finanza pubblica hanno inciso esclusivamente sugli investimenti, ridimensionatisi di circa 1,5 miliardi nel triennio, poiché la spesa corrente è rimasta stabile.

Da questo elemento è possibile aggiungere una ulteriore considerazione: la disciplina del patto previsto per le autonomie speciali, non solo ha favorito la spesa corrente a detrimento di quella per investimenti, ma ha incoraggiato anche il rallentamento dei pagamenti e, quindi, la formazione di residui passivi, in quanto gli impegni si sono ridotti in misura inferiore ai pagamenti per circa 3 miliardi di euro (di cui 1,3 miliardi di maggiori residui in conto capitale).

Restrungendo l'analisi al 2013, i cui dati risultano privi (per la parte relativa al totale degli impegni del Titolo II) del contributo alla spesa in conto capitale offerto dagli enti del Trentino-Alto Adige, si osserva come la spesa sanitaria corrente confermi la tendenza alla crescita (+10,7% rispetto al 2011).

Sotto i profili evidenziati, l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile non offre concreti segnali di discontinuità rispetto alle precedenti edizioni del patto, in quanto i valori di incidenza percentuale delle componenti della spesa corrente soggetta ai vincoli di rispetto del patto rimangono sostanzialmente costanti (nel raffronto tra il 2012 e il 2013, corrispondono a circa il 43% della spesa corrente complessiva).

Si ritiene che, con l'eliminazione del doppio limite sugli impegni e sui pagamenti (conseguente all'introduzione, dal 2014, di un unico obiettivo euro-compatibile), la possibilità di indurre gli enti ad accumulare maggiori residui passivi attraverso un rallentamento dei pagamenti non accompagnati da una corrispondente riduzione degli impegni possa essere

adeguatamente mitigata per effetto, principalmente, dell'applicazione congiunta sia dell'obbligo di pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione entro il termine di 30 o 60 giorni, di cui al d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, sia della prevista istituzione, nell'ambito del nuovo sistema di armonizzazione contabile, del fondo pluriennale vincolato. Tali strumenti, unitamente alle forme di incentivazione della spesa in conto capitale previste dai patti di solidarietà territoriale, costituiscono i presupposti indispensabili per supplire alla mancata definizione di un obiettivo specifico degli impegni di spesa in conto capitale svincolato dai rispettivi pagamenti.<sup>56</sup>

Pur tuttavia, al fine di limitare la pressione sugli investimenti, la Sezione torna a segnalare la necessità di diversificare l'obiettivo tra le due tipologie di spesa (corrente e in conto capitale) o, in subordine, di individuare un limite all'utilizzo della spesa di investimento quale leva principale delle Regioni per conseguire l'obiettivo programmato, in quanto la determinazione di un obiettivo complessivo o, comunque, indifferenziato nei suoi effetti vincolanti si traduce automaticamente in un ridotto contenimento della spesa corrente (notoriamente più rigida ed incomprimibile) e in una caduta verticale della spesa per investimenti.

## **2.2 Le Province**

### **2.2.1 I fattori di incidenza sulle risultanze del patto nelle Province**

Le rilevazioni sui risultati del patto di stabilità interno per l'esercizio 2013 si riferiscono ai dati del monitoraggio alla data 14 marzo 2014; trattandosi di dati antecedenti all'approvazione del rendiconto, essi sono suscettibili di possibili aggiustamenti in sede di rendicontazione finale<sup>57</sup>.

Nel 2013, il concorso alla manovra di finanza pubblica degli enti locali è stato realizzato principalmente attraverso una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio disposta dall'art. 16 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, come modificato dall'art. 1, commi 119 e 121, della legge di stabilità 2013, che prevede, oltre alla suddetta riduzione, anche quella del fondo perequativo e dei trasferimenti erariali dovuti alle Province ed ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, salvo alcune esclusioni (art. 1, comma 1, d.l. n. 74/2012, per le Province interessate dagli eventi sismici del maggio 2012). Riduzioni, queste, che per quel che riguarda i Comuni, vanno valutate nella loro incidenza sulla struttura finanziaria degli enti alla luce degli effetti dell'attribuzione ai Comuni della quota già riservata allo Stato del gettito IMU.

---

<sup>56</sup> Come noto, il controllo della gestione di competenza obbliga gli enti ad evitare manovre fondate sul mero rallentamento dei flussi di spesa, in quanto, ove non accompagnate da analoghi interventi sulla competenza, possono generare masse di residui passivi che prima o poi devono essere pagati.

<sup>57</sup> L'estrazione dei dati presso il sistema RGS è avvenuta, peraltro, prima del termine ultimo previsto per l'invio dei prospetti di monitoraggio (31 marzo 2014).

Una novità nelle regole del patto è, invece, rappresentata dall'aggiornamento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, individuata nella media degli impegni di parte corrente registrati nel triennio 2007-2009 (in luogo del triennio 2006-2008). Tale novità comporta un effetto di potenziale alleggerimento degli obiettivi, in quanto include negli anni considerati anche i primi esercizi della cosiddetta "manovra triennale", dove le misure del concorso delle Amministrazioni locali sono state più impegnative. Lo scorrimento della base di calcolo, inoltre, consente di premiare gli enti che più hanno contenuto nel tempo la spesa corrente. La revisione dei coefficienti di correzione rafforza il beneficio per i più virtuosi, determinando un significativo effetto di alleggerimento degli obiettivi di saldo. Ovviamente, i benefici effetti di tal adeguamento, proporzionati al grado di virtuosità degli enti nella gestione corrente dei bilanci, saranno maggiormente leggibili man mano che l'effetto di scorrimento della media triennale includerà anche gli altri esercizi sui quali hanno inciso i noti provvedimenti di contenimento della spesa.

Persiste, invece, la intrinseca criticità legata al meccanismo correttivo che esclude dalle regole del patto le cd. "esternalizzazioni", essendo venuta meno l'idea di estendere il patto anche alle aziende speciali ed alle istituzioni, nonché alle società cd. "in house" titolari di affidamenti diretti della gestione di servizi pubblici locali.<sup>58</sup> Tale esclusione, in presenza di un'elevata propensione degli enti alla esternalizzazione dei servizi, costituisce una condizione di svantaggio per quanti di essi abbiano fatto minore ricorso a tale modalità.

### **2.2.2 I risultati del patto nelle Province**

L'indagine sulle Province è stata effettuata, per il 2013, sui risultati dei 102 enti che costituiscono l'universo dei soggetti rientranti nella disciplina del patto di stabilità interno dedicata alle Amministrazioni provinciali. L'analisi evidenzia i risultati aggregati di tutte le Province oggetto di indagine, messi a confronto con l'insieme degli obiettivi programmatici di competenza mista. In caso di raffronti in serie storica, il campione di enti esaminati si adegua alle esigenze di omogeneità dei dati da comparare.

Il rispetto dell'obiettivo del patto da parte dell'insieme delle Province viene conseguito con ampi margini nell'esercizio 2013, in cui il differenziale positivo rispetto all'obiettivo cresce notevolmente rispetto al precedente esercizio (quando l'eccedenza si attestava intorno ai 3,2 milioni di euro; nel 2013, il differenziale positivo raggiunge i 111,9 milioni di euro, secondo i risultati ottenuti dal confronto dei dati riferiti agli anni 2011-2013 del campione di enti presenti nel triennio di riferimento).<sup>59</sup> Malgrado ciò, nell'esercizio 2013 risultano inadempienti 11 Province, dimostrando una situazione critica come nel 2012, esercizio a partire dal quale si sono registrati significativi incrementi degli enti inadempienti rispetto al 2011, nel quale

---

<sup>58</sup> Così l'art. 1, commi 559 ss., l. n. 147/2013, che ha escluso nuovamente l'assoggettabilità al patto di detti enti.

<sup>59</sup> Vedi tabella 18.

una sola Provincia del Sud, con saldo obiettivo positivo, non aveva rispettato l'obiettivo. Alcuni di questi enti non sono riusciti a raggiungere l'obiettivo pur avendo beneficiato di spazi finanziari concessi con i patti di solidarietà regionale.

È probabile che l'incremento degli enti inadempienti dipenda dalla forte riduzione di risorse legate all'effetto della crisi, il che ha compresso, in alcuni casi, i risultati della gestione.

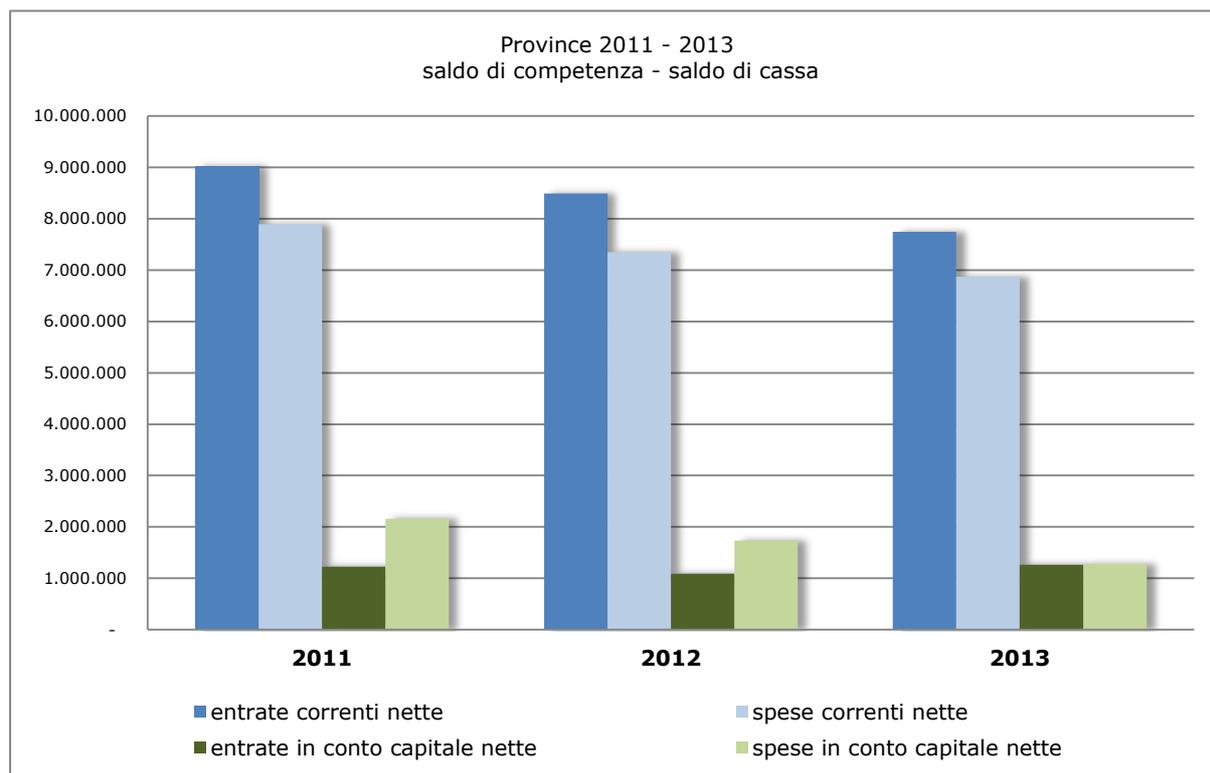
Ed invero, anche se il saldo finanziario complessivo risulta in avanzo, ad eccezione di taluni enti appartenenti ad ambiti regionali in disavanzo (Sicilia e Molise), analizzando i dati di monitoraggio del patto emerge una riduzione degli accertamenti correnti dell' 8,8% rispetto al 2012, che segue un'analoga riduzione, rispetto al 2011, nella misura del 5,8%; in valore assoluto, le entrate correnti accertate flettono nel 2013 di oltre 1,27 miliardi di euro, per effetto della contrazione dei trasferimenti, delle entrate tributarie e, diversamente dall'esercizio precedente, anche delle entrate extra-tributarie. Tali riduzioni hanno gravato sui saldi nonostante il rilevante sforzo di revisione della spesa che ha portato ad una contrazione delle uscite correnti nella misura del 6,5%, preceduta, a sua volta, da un'analoga riduzione nel 2012 del 6,9%; in tale contesto, va segnalata la riduzione della spesa corrente complessiva del 18% rispetto alla media del triennio 2007-2009, preso a riferimento per la determinazione degli obiettivi dei singoli enti. Tale fenomeno interessa tutti gli ambiti regionali e, in alcuni casi, gli scostamenti sono anche di notevole consistenza.

In linea con questi dati è l'andamento degli equilibri di parte corrente (dati dalla differenza tra accertamenti delle entrate dei Titoli I, II e III ed impegni del Titolo I), dove si rileva una riduzione significativa dell'avanzo di competenza di circa il 24% rispetto a quello dell'esercizio precedente (equivalente a circa 870 milioni di euro, nel quale, va ricordato, non sono computati gli impegni relativi al rimborso della quota capitale dei prestiti esclusi dal saldo rilevante ai fini del patto).

Disaggregando i dati a livello regionale, emerge che il saldo corrente risulta sempre positivo, tranne che per la Sicilia, mentre il saldo finanziario è negativo in soli due aggregati regionali, che non coincidono necessariamente con le Regioni con differenziale negativo. Considerato che il saldo si determina computando le entrate e le spese finali, al netto delle entrate da indebitamento, il disavanzo può essere considerato sintomo della necessità di fare ricorso all'indebitamento per sostenere gli investimenti. Sul piano dell'aggregato generale, a prescindere dal raffronto tra saldo finanziario ed obiettivo, la necessità di risorse da indebitamento per gli investimenti può leggersi nei risultati dei dati di cassa, il cui saldo segna un *deficit* pari a 17,8 milioni di euro rispetto ai 641,2 milioni del 2012. In termini percentuali il deficit 2013 corrisponde ad una flessione del 97,2% rispetto al precedente esercizio, dovuta ad una consistente riduzione della spesa netta in conto capitale, che nel

2012 ammontava a 1,73 miliardi di euro e nel 2013 a 1,28 miliardi di euro. Tale andamento non ha trovato adeguato sostegno nell'incremento del 15,9% delle corrispondenti entrate nette del 2013 rispetto al 2012 (in valore assoluto, pari a 173,6 milioni di euro). L'andamento di cassa, rilevato dai dati del patto, dimostra per le entrate in conto capitale un aumento delle riscossioni del 9% circa, crescita che, a differenza del precedente esercizio, si registra anche per le medesime entrate al netto delle esclusioni, in aumento di circa il 16%.

**Grafico 1**



La combinazione dei due fattori di saldo appena commentati (da un lato, il decremento dell'avanzo corrente di competenza, pur in presenza di un significativo sforzo di risanamento in termini di revisione e conseguente risparmio sulla spesa corrente dell'intero comparto delle Province, dall'altro, la progressiva contrazione della spesa netta per investimenti, pur in presenza di un miglioramento, ancorché contenuto, delle entrate da fonti diverse dall'indebitamento) definisce una condizione di virtuosità a livello generale che, tuttavia, non arresta l'aumento degli enti inadempienti. Fenomeno, questo dell'inadempienza, che, verosimilmente, rappresenta l'emersione di un punto di cedimento nella struttura finanziaria di questi enti che non può escludersi possa avere un effetto espansivo che condiziona l'attuazione del progetto di riforma ordinamentale di cui alla legge 7 aprile 2014 n. 56.

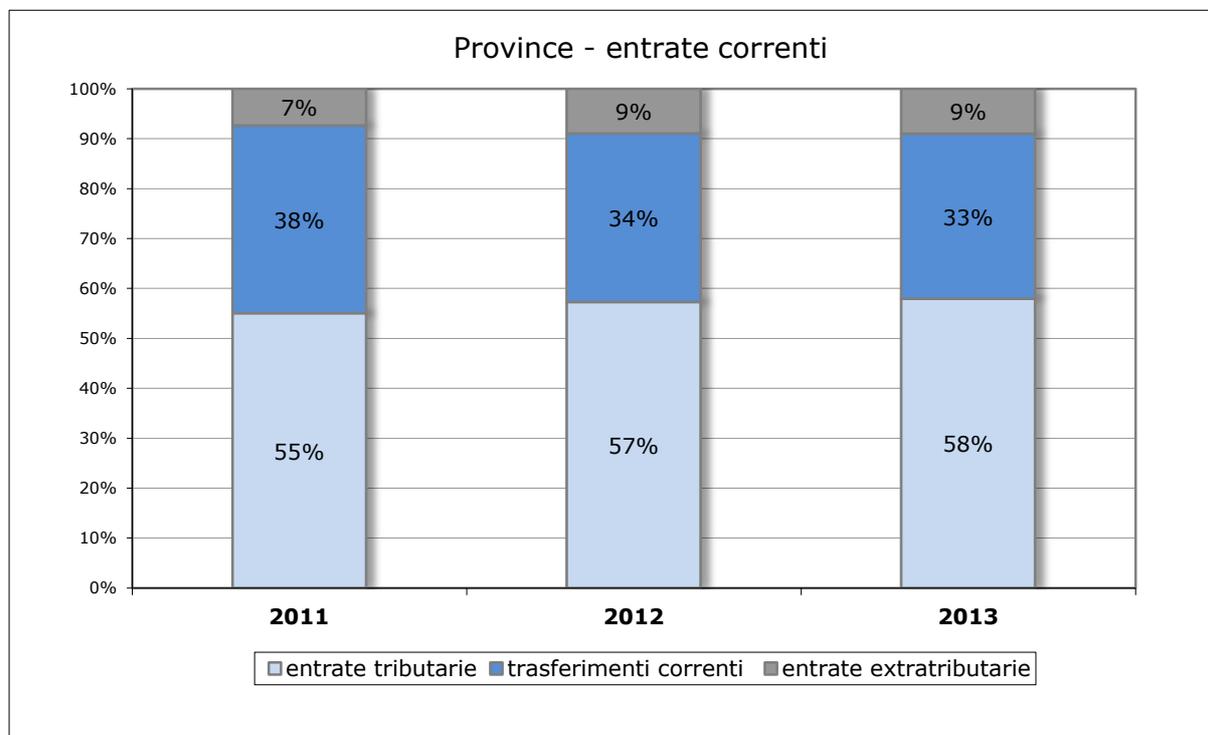
Ancora sul fronte dei saldi in conto capitale, risulta di interesse la lettura dei dati relativi ai pagamenti in conto capitale esclusi dal saldo rilevante ed imputati agli spazi

finanziari concessi con l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 35/2013, volto a promuovere lo smobilizzo del pesante fardello dei debiti maturati ma rimasti insoluti al 31 dicembre 2012. L'importo complessivo dei pagamenti esclusi dai vincoli del patto è stato stabilito, per il complesso degli enti locali, in 5 miliardi di euro e distribuito fra gli enti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sulla base di specifiche modalità di riparto. Era anche previsto che gli eventuali spazi finanziari non distribuiti per l'esclusione dei pagamenti dei debiti individuati nel comma 1 potessero essere attribuiti agli enti per escludere dai vincoli del patto anche i pagamenti effettuati anteriormente all'entrata in vigore del d.l. n. 35/2013 (e cioè prima del 9 aprile 2013).

Per quanto riguarda in particolare le Province, alla data del 31 dicembre 2013 risulta che tutte le 102 province hanno utilizzato spazi finanziari per un totale di 1,1 miliardi di euro. Più specificamente, i pagamenti dei debiti pregressi successivamente alla data dell'8 aprile 2013 (di entrata in vigore del d.l. n. 35/2013) hanno fatto registrare uscite in conto capitale superiori di oltre l'83% rispetto al volume dei pagamenti antecedenti la predetta data.

Ciò ha comportato una crescita nominale della spesa lorda per investimenti di quasi il 30% rispetto all'esercizio precedente, il che la porta così ai livelli del 2011, ma che, come già ricordato, si riduce del 26% se considerata al netto delle varie voci escluse, a conferma della persistente stasi di iniziative dirette all'incremento della dotazione infrastrutturale.

**Grafico 2**



Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 99 Province  
 Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAB. 16

## Province - risultati aggregati del patto 2013 - ENTRATE

(valori in migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		<b>Accertamenti</b>
TOTALE TITOLO 1°		4.702.940
TOTALE TITOLO 2°		2.637.699
TOTALE TITOLO 3°		723.371
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Capo del Dipartimento della protezione civile a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, comma 7, legge n. 183/2011)	4.099
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, comma 9, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	222.057
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 31, comma 12, legge n. 183/2011	25
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti, di cui all'art. 2, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, comma 6, terzo periodo del decreto-legge n. 74/2012)	1.250
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti relative al corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale (art. 10 quater, comma 3, del decreto-legge n. 35/2013)	-
<i>a sommare</i>	saldo fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata e previsioni definitive di spesa)	56.308
<b>Totale entrate correnti nette</b>		<b>7.892.887</b>
		<b>Riscossioni</b>
TOTALE TITOLO 4°		1.506.524
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 31, comma 3, legge n. 183/2011)	98.115
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, comma 7, legge n. 183/2011)	18.301
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, comma 9, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	83.043
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge , n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 31, comma 14, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale di cui all'art. 2, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, comma 6, terzo periodo del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74)	10.834
<b>Totale entrate in conto capitale nette</b>		<b>1.296.231</b>
<b>ENTRATE FINALI NETTE</b>		<b>9.189.118</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(segue tabella spese)

TAB. 16 bis

## Province - risultati aggregati del patto 2013 - SPESE

(valori in migliaia di euro)

<b>SPESE FINALI</b>		
		<b>Impegni</b>
TOTALE TITOLO 1°		7.240.480
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, co. 7, l. n. 183/2011)	2.342
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, comma 9, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, l. n. 183/2011)	221.836
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti (art. 31, co. 12, l. n. 183/2011)	16
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 31, co. 15, l. n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al d.l. n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del d.l. 6 giugno 2012, n. 74)	484
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute dai comuni delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 a valere sulle risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni di cittadini privati e imprese per fronteggiare gli eventi sismici e gli interventi di ricostruzione di cui al d.l. n. 74/2012 (art. 7, co. 1-ter, del d.l. n. 74/2012)	-
<b>Totale spese correnti nette</b>		<b>7.015.802</b>
		<b>Pagamenti</b>
TOTALE TITOLO 2°		2.584.602
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 31, co. 3, l. n. 183/2011)	31.290
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, co. 7, l. n. 183/2011)	24.839
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, l. n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, co. 10, l. n. 183/2011)	77.516
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 dell'art. 1 del d.l. n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla l. n. 115/2009 (art. 31, co. 14, l. n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 31, co. 15, l. n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale per investimenti infrastrutturali nei limiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al co. 1, dell'art. 5 del d.l. n. 138/2011 (art. 31, co. 16, l. n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al d.l. n. 74/2012 (art. 2, co. 6, terzo periodo del d.l. 6 giugno 2012, n. 74)	3.667
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 a valere sulle risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni di cittadini privati e imprese per fronteggiare gli eventi sismici e gli interventi di ricostruzione di cui al d.l. n. 74/2012 (art. 7, co. 1-ter, del d.l. n. 74/2012)	-
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti dei debiti di cui all'art. 1, co. 1, del d.l. n. 35/2013 effettuati successivamente alla data dell'8 aprile 2013	742.964
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti dei debiti di cui all'art. 1, co. 1, del d.l. n. 35/2013 effettuati nel 2013 prima del 9 aprile	405.229
<b>Totale spese in conto capitale nette</b>		<b>1.299.097</b>
<b>SPESE FINALI NETTE</b>		<b>8.314.899</b>
<b>SALDO FINANZIARIO 2013</b>		<b>874.219</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2013</b>		<b>759.600</b>
<b>DIFFERENZA TRA IL SALDO FINANZIARIO E OBIETTIVO ANNUALE 2013</b>		<b>114.619</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAB. 17

## PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	n. ENTI	Inadempianti	saldo di competenza	saldo di cassa	entrate finali nette	spese finali nette	saldo finanziario 2013	obiettivo programmatico annuale 2013	Diff.
PIEMONTE	8	4	59.326	38.087	786.768	689.355	97.413	91.743	5.670
LOMBARDIA	12	0	144.599	45.321	1.592.429	1.402.509	189.920	180.172	9.748
LIGURIA	4	2	17.194	-11.616	293.330	287.752	5.578	17.525	-11.947
VENETO	7	0	80.491	5.963	681.465	595.011	86.454	73.345	13.109
E. ROMAGNA	9	0	74.537	-998	764.068	690.529	73.539	64.094	9.445
TOSCANA	10	0	98.092	5.831	792.973	689.050	103.923	94.471	9.452
UMBRIA	2	0	12.618	1.857	159.041	144.566	14.475	13.173	1.302
MARCHE	5	1	26.937	5.378	301.373	269.058	32.315	36.682	-4.367
LAZIO	5	0	99.643	-9.798	1.025.865	936.020	89.845	80.939	8.906
ABRUZZO	4	1	14.251	1.328	203.056	187.477	15.579	1.700	13.879
MOLISE	2	0	1.027	-2.233	43.277	44.483	-1.206	-1.619	413
CAMPANIA	5	0	86.085	-27.026	757.134	698.075	59.059	46.170	12.889
PUGLIA	6	0	55.813	3.558	494.313	434.942	59.371	57.691	1.680
BASILICATA	2	0	5.777	5.082	163.882	153.023	10.859	9.350	1.509
CALABRIA	4	1	83.292	-23.999	361.698	302.405	59.293	12.857	46.436
SICILIA	9	2	-17.588	-28.670	496.261	542.519	-46.258	-35.789	-10.469
SARDEGNA	8	0	34.991	-10.931	272.185	248.125	24.060	17.097	6.963
<b>Totale</b>	<b>102</b>	<b>11</b>	<b>877.085</b>	<b>-2.866</b>	<b>9.189.118</b>	<b>8.314.899</b>	<b>874.219</b>	<b>759.600</b>	<b>114.619</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAB.18

## Entrate e spese delle Province nel triennio 2011-2013

(migliaia di euro)

	2011	2012	2013	2012/2011 var.%	2013/2012 var.%
entrate tributarie	5.099.335	5.072.662	4.582.365	-0,52	-9,67
entrate da trasferimenti correnti	3.484.444	2.991.344	2.612.585	-14,15	-12,66
entrate extratributarie	684.177	796.096	714.509	16,36	-10,25
entrate correnti totali	9.267.956	8.860.102	7.909.459	-4,40	-10,73
esclusioni	256.226	373.490	169.087	45,77	-54,73
entrate correnti nette	9.011.730	8.486.612	7.740.372	-5,83	-8,79
spese correnti	8.149.418	7.584.795	7.092.448	-6,93	-6,49
esclusioni	254.500	238.759	222.642	-6,19	-6,75
spese correnti nette	7.894.918	7.346.036	6.869.806	-6,95	-6,48
entrate in conto capitale	1.522.057	1.354.306	1.473.507	-11,02	8,80
esclusioni	294.188	262.472	208.044	-10,78	-20,74
entrate in conto capitale nette	1.227.869	1.091.834	1.265.463	-11,08	15,90
spese in conto capitale	2.411.470	1.967.312	2.545.774	-18,42	29,40
esclusioni	250.835	234.253	1.262.417	-6,61	438,91
spese in conto capitale nette	2.160.635	1.733.059	1.283.357	-19,79	-25,95
<b>ENTRATE FINALI NETTE</b>	<b>10.239.599</b>	<b>9.578.446</b>	<b>9.005.835</b>	<b>-6,46</b>	<b>-5,98</b>
<b>SPESE FINALI NETTE</b>	<b>10.055.553</b>	<b>9.079.095</b>	<b>8.153.163</b>	<b>-9,71</b>	<b>-10,20</b>
saldo di competenza	1.116.812	1.140.576	870.566	2,13	-23,67
saldo di cassa	-932.766	-641.225	-17.894	-31,26	-97,21
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>184.046</b>	<b>499.351</b>	<b>852.672</b>	<b>171,32</b>	<b>70,76</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE</b>	<b>35.576</b>	<b>502.606</b>	<b>740.682</b>	<b>1.312,77</b>	<b>47,37</b>
<i>differenza tra risultato e obiettivo</i>	<i>148.470</i>	<i>-3.255</i>	<i>111.990</i>		
<i>enti inadempienti</i>	<i>1</i>	<i>10</i>	<i>11</i>		

Nota: Nel triennio di riferimento sono state esaminate 99 Province

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Modesto è, invece, l'effetto, ancorché positivo, dell'applicazione del patto verticale regionale sulla spesa per investimenti, di cui hanno beneficiato, per importi più significativi, le Province del Piemonte, della Liguria e dell'Emilia-Romagna.

Nel 2013 ha operato anche il patto verticale incentivato, utilizzato dalle Province di quasi tutte le Regioni, le quali hanno ceduto spazi finanziari per un importo complessivo di 351 milioni di euro.<sup>60</sup>

L'applicazione del patto regionale orizzontale, invece, ha movimentato importi minori rispetto a quello verticale e per le Province il saldo degli spazi finanziari complessivamente scambiati è stato nell'ordine di 15,3 milioni di euro.<sup>61</sup> L'importo totale delle quote cedute dalle Province è stato di 52 milioni di euro, mentre, in generale, sono state acquisite quote per un totale di circa 37 milioni di euro.<sup>62</sup>

**TAB. 19**

**Province – evoluzione del saldo obiettivo 2013**

(migliaia di euro)

Regione	n. Enti	enti aderenti al patto regionalizzato	INADEMPIENTI	saldo obiettivo al netto dei trasferiti	Rid.ne sperim.	patto regionale verticale	patto regionale verticale incent.to	patto regionale orizz.le	obiettivo ridet.to al netto del patto regionale	importo della rid.ne legge 220/2010	Obiett. finale 2013	saldo finanz. 2013	diff.
PIEMONTE	8	8	4	145.823	154	-27.017	-26.184	-718	91.750	7	91.743	97.413	5.670
LOMBARDIA	12	12	0	240.532	292	-8.273	-53.160	1.365	180.172	0	180.172	189.920	9.748
LIGURIA	4	4	2	48.031	430	-20.836	-9.300	60	17.525	0	17.525	5.578	-11.947
VENETO	7	7	0	95.525	224	0	-20.000	-1.950	73.351	6	73.345	86.454	13.109
E. ROMAGNA	9	9	0	110.300	259	-32.593	-24.911	11.574	64.111	17	64.094	73.539	9.445
TOSCANA	10	10	0	120.688	286	-3.358	-22.402	0	94.642	171	94.471	103.923	9.452
UMBRIA	2	2	0	26.214	0	-6.576	-6.465	0	13.173	0	13.173	14.475	1.302
MARCHE	5	5	1	56.455	0	-10.165	-9.375	0	36.915	233	36.682	32.315	-4.367
LAZIO	5	5	0	118.300	635	0	-38.288	1.651	81.028	89	80.939	89.845	8.906
ABRUZZO	4	4	1	17.825	152	-9.724	-8.747	2.497	1.700	0	1.700	15.579	13.879
MOLISE	2	0	0	-1.619	0	0	0	0	-1.619	0	-1.619	-1.206	413
CAMPANIA	5	5	0	83.084	202	0	-33.651	0	49.231	3.061	46.170	59.059	12.889
PUGLIA	6	1	0	57.361	0	0	0	824	58.185	494	57.691	59.371	1.680
BASILICATA	2	2	0	15.410	182	0	-5.878	0	9.350	0	9.350	10.859	1.509
CALABRIA	4	4	1	24.406	0	0	-11.549	0	12.857	0	12.857	59.293	46.436
SICILIA	9	9	2	41.355	183	-14.500	-57.763	0	-31.091	4.698	-35.789	-46.258	-10.469
SARDEGNA	8	8	0	40.939	0	0	-23.842	0	17.097	0	17.097	24.060	6.963
Totale	102	95	11	1.240.629	3.000	-133.042	-351.515	15.303	768.376	8.776	759.600	874.219	114.619

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

<sup>60</sup> Solo la Puglia e il Molise non hanno trasferito spazi finanziari alle Province del loro territorio.

<sup>61</sup> Il saldo tra spazi ceduti e acquisiti di maggiore importo si è riscontrato in Emilia Romagna.

<sup>62</sup> I predetti importi comprendono anche le compensazioni degli esercizi precedenti.

**TAB. 20**

**Province 2013 - patti territoriali**

(migliaia di euro)

Regione	n. enti	INADEMPLIENTI	compensazioni fra enti locali della stessa regione							compensazioni fra regione e enti locali		Saldo obiettivo finale
			Patto regionale orizzontale	enti che cedono spazi (variazione positiva)	spazi ceduti	inadempianti	enti che acquisiscono spazi (variazione negativa)	spazi acquisiti	inadempianti	PATTO REGIONALE "Verticale"	PATTO REGIONALE "Verticale" incentivato	
PIEMONTE	8	4	-718			3	1	-718	1	-27.017	-26.184	91.743
LOMBARDIA	12	0	1.365	1	1.365					-8.273	-53.160	180.172
LIGURIA	4	2	60	2	310	1	1	-250	1	-20.836	-9.300	17.525
VENETO	7	0	-1.950				1	-1.950			-20.000	73.345
E. ROMAGNA	9	0	11.574	8	13.534		1	-1.960		-32.593	-24.911	64.094
TOSCANA	10	0		1	1.000		5	-1.000		-3.358	-22.402	94.471
UMBRIA	2	0								-6.576	-6.465	13.173
MARCHE	5	1				1				-10.165	-9.375	36.682
LAZIO	5	0	1.651	1	14.000		3	-12.349			-38.288	80.939
ABRUZZO	4	1	2.497	2	3.189	1	1	-692		-9.724	-8.747	1.700
MOLISE	2	0										-1.619
CAMPANIA	5	0									-33.651	46.170
PUGLIA	6	0	824	1	824							57.691
BASILICATA	2	0									-5.878	9.350
CALABRIA	4	1				1					-11.549	12.857
SICILIA	9	2		3	17.700	1	5	-17.700	1	-14.500	-57.763	-35.789
SARDEGNA	8	0									-23.842	17.097
Totale	102	11	15.303	19	51.922	8	18	-36.619	3	-133.042	-351.515	759.600

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

## 2.3 I Comuni

### 2.3.1 I risultati del comparto nel 2013

Per l'anno 2013 sono stati esaminati i risultati di 5.516 Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, i quali costituiscono la quasi totalità dell'universo dei Comuni assoggettati dalla normativa nazionale al patto di stabilità interno<sup>63</sup>.

La prima prospettiva di esame dei risultati si riferisce al livello dell'adempimento, espressivo della rispondenza del comparto alle politiche di coordinamento della finanza pubblica declinate attraverso le manovre correttive. Peraltro sotto il profilo dell'effettiva realizzazione dei risparmi attesi con gli obiettivi assegnati in termini di indebitamento netto, occorrerebbe coniugare l'analisi dei risultati ad altri parametri di rilevazione organizzativa e contabile.

<sup>63</sup> I dati sono tratti direttamente dalla banca dati RGS alla data del 14/03/2014. L'insieme considerato rappresenta il 97% dei Comuni soggetti al patto e in termini di popolazione il 93%. Tali percentuali risentono dell'assenza di Roma e degli enti delle Regioni a statuto speciale che pur essendo soggetti a patto non sono tenuti all'invio del prospetto di monitoraggio. Si tratta di dati provvisori, pertanto suscettibili di aggiustamenti.

Nelle tabelle di seguito riportate sono esposti i risultati aggregati dei Comuni esaminati, con l'esclusione di Roma Capitale assoggettata ad una particolare disciplina di cui si riferisce a parte.

Va premesso, al riguardo, che nel corso del 2013 la gestione della programmazione finanziaria dei Comuni è stata resa particolarmente complessa dai provvedimenti che hanno inciso sul gettito IMU-abitazione principale, prevedendone la soppressione e l'erogazione di trasferimenti compensativi, sulla cui commisurazione sono sorte non poche difficoltà legate all'applicazione dell'aliquota standard o dell'aliquota comprensiva dello sforzo fiscale deliberato dai Comuni. Allo stesso modo, deve essere ancora definita la vicenda legata alla soppressione della quota di gettito IMU originariamente riservata allo Stato sulle abitazioni diverse da quella principale. In relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 380, della legge di stabilità per il 2013, che, nel sopprimere la riserva prevista dall'art. 13, comma 11, del d.l. n. 201/2011, ha, nel contempo, attribuito allo Stato il gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76%, i Comuni hanno avuto facoltà di aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76% e, conseguentemente, disporre del relativo gettito. La distribuzione del gettito del 2013, valida anche ai fini delle variazioni delle assegnazioni del fondo di solidarietà comunale per il 2013, è ancora oggetto di verifiche contabili, il che ha indotto il rinvio dell'approvazione al 30 giugno 2014 e, dunque, la possibilità di rettifica, dei consuntivi 2013 ad opera dell'art. 7 del D.L. 16/2014 che ha inserito i commi 729-bis, ter e quater all'art. 1, comma 729 della legge di stabilità per il 2014. Circostanze che rendono non esaustivi i dati rilevati ai fini delle analisi sul rispetto del patto.

TAB.21

## Comuni - risultati aggregati del patto 2013 – ENTRATE

(migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		33.428.245
TOTALE TITOLO 2°		10.038.867
TOTALE TITOLO 3°		10.117.453
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, comma 7, legge n. 183/2011)	193.229
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, comma 9, legge n. 183/2011)	98
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	44.681
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 31, comma 12, legge n. 183/2011	4.628
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti, di cui all'art. 2, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, comma 6, terzo periodo del decreto-legge n. 74/2012)	63.572
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti relative al corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale (art. 10 quater, comma 3, del decreto-legge n. 35/2013)	283.952
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti relative al contributo disposto dall'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 120 del 2013 a favore dei comuni ad integrazione del fondo di solidarietà comunale (art. 2, comma 2, del decreto legge n. 120 /2013)	105.451
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti relative al contributo di 25 milioni di euro attribuito al Comune di Milano a titolo di concorso al finanziamento delle spese per la realizzazione di Expo 2015. (art. 5, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151)	25.000
<i>a sommare</i>	saldo Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata e di spesa)	24.921
<b>Totale entrate correnti nette</b>		<b>52.888.871</b>
		<b>Riscossioni</b>
TOTALE TITOLO 4°		7.673.021
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 31, comma 3, legge n. 183/2011)	715.672
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, comma 7, legge n. 183/2011)	1.044.433
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, comma 9, legge n. 183/2011)	85.013
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	568.712
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a favore del comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge , n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 31, comma 14, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale di cui all'art. 2, comma 6, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e destinate agli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, comma 6, terzo periodo del decreto-legge n. 74/2012)	79.586
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato erogate al comune di Piombino per l'attuazione degli interventi volti al raggiungimento delle finalità portuali ed ambientali previste dal nuovo Piano Regolatore Portuale nella Regione Toscana (art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 43/2013)	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato e dalla regione erogate per l'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio per l'esecuzione del progetto approvato dal CIPE con delibera n. 57/2011 o che saranno individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 7 quater, del decreto-legge n. 43/2013)	-
<b>Totale entrate in conto capitale nette</b>		<b>5.179.605</b>
<b>ENTRATE FINALI NETTE</b>		<b>58.068.476</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(segue)

TAB. 21 bis

## Comuni - risultati aggregati del patto 2013 - SPESE

(migliaia di euro)

<b>SPESE FINALI</b>		<b>Impegni</b>
<b>TOTALE TITOLO 1°</b>		<b>49.100.180</b>
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, co. 7, legge n. 183/2011)	194.335
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, co. 9, l. n. 183/2011)	44
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	46.204
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti (art. 31, comma 12, legge n. 183/2011)	4.682
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 31, comma 15, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, comma 6, terzo periodo del d.l. 6 giugno 2012, n. 74)	63.536
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute dai comuni delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 a valere sulle risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni di cittadini privati e imprese per fronteggiare gli eventi sismici e gli interventi di ricostruzione di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 7, comma 1-ter, del decreto-legge n. 74/2012)	210
<b>Totale spese correnti nette</b>		<b>48.791.169</b>
<b>TOTALE TITOLO 2°</b>		<b>Pagamenti</b>
<b>TOTALE TITOLO 2°</b>		<b>10.318.875</b>
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 31, comma 3, legge n. 183/2011)	687.460
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 31, co. 7, l. n. 183/2011)	719.840
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 31, comma 9, legge n. 183/2011)	86.969
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	557.720
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dal comune di Parma per la realizzazione degli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 113/2004 e per la realizzazione della Scuola per l'Europa di Parma di cui alla legge n. 115/2009 (art. 31, comma 14, legge n. 183/2011)	8.309
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010 (federalismo demaniale), per un importo corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni trasferiti (art. 31, comma 15, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale per investimenti infrastrutturali nei limiti definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui al comma 1, dell'art. 5 del decreto-legge n. 138/2011 (art. 31, comma 16, legge n. 183/2011)	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale a valere sulle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna per gli interventi di ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 2, comma 6, terzo periodo del d.l. 6 giugno 2012, n. 74)	67.584
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012 a valere sulle risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni di cittadini privati e imprese pre fronteggiare gli eventi sismici e gli interventi di ricostruzione di cui al decreto-legge n. 74/2012 (art. 7, comma 1-ter, del decreto-legge n. 74/2012)	4.733
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti dei debiti di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 35/2013 effettuati successivamente alla data dell'8 aprile 2013	2.037.181
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti dei debiti di cui all'art. 1, co. 1, del d.l. n. 35/2013 effettuati nel 2013 prima del 9 aprile	1.103.926
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti relativi all'attuazione degli interventi volti al raggiungimento delle finalità portuali ed ambientali dal nuovo Piano Regolatore Portuale nella Regione Toscana finanziati con le risorse statali erogate al Comune di Piombino (art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 43/2013)	18.361
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti di obbligazioni giuridiche verso terzi assunte al 31 dicembre 2012, finanziati con i contributi straordinari in conto capitale di cui all'articolo 1, commi 704 e 707, della legge n. 296/2006 (art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge n. 35/2013)	1.451
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti relativi all'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio per l'esecuzione del progetto approvato dal CIPE con delibera n. 57/2011 o che saranno individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 7 quater, del decreto-legge n. 43/2013)	-
<b>Totale spese in conto capitale nette</b>		<b>5.025.341</b>
<b>SPESE FINALI NETTE</b>		<b>53.816.510</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>		<b>4.251.966</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2013</b>		<b>2.951.146</b>
<b>DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO</b>		<b>1.300.821</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Con riferimento ai risultati del 2013, va, innanzitutto, considerato che il comparto dei Comuni, che per il primo anno include anche gli enti con popolazione compresa fra 1.000 e 5.000 abitanti, ha prodotto un saldo finanziario di 4,2 miliardi di euro, superando l'obiettivo programmato di oltre 1 miliardo e 300 milioni. In alcune Regioni, inoltre, la differenza rispetto all'obiettivo prefissato risulta alquanto ampia, come per il Veneto e la Sicilia.

In termini di valori assoluti, i 5.516 Comuni hanno accertato entrate correnti per un volume di oltre 53 miliardi di euro, al netto di circa 800 milioni di euro relativi alle esclusioni previste per legge. Fra le esclusioni di importo più consistente ci sono le risorse correlate all'attuazione dei provvedimenti adottati per far fronte a situazioni d'emergenza che vedono dal lato delle spese correnti una detrazione di pari entità. Altre esclusioni di rilievo riguardano le entrate da contributo compensativo (pari a 330 milioni di euro per il 2013 e 270 milioni per il 2014), previste a seguito dei tagli operati alle risorse trasferite negli anni 2012 e 2013 in relazione all'assoggettamento all'IMU degli immobili posseduti dai Comuni nonché dell'esclusione del contributo integrativo del fondo di solidarietà comunale per l'anno 2013 come disposto dal decreto-legge n. 120/2013.

Le spese correnti nette dei Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti sono risultate pari a circa 49 miliardi di euro, di poco inferiori alle spese correnti totali per effetto del ristretto regime di esclusioni, previste principalmente per le spese sostenute in attuazione delle ordinanze emanate a seguito di dichiarazioni dello stato d'emergenza e quelle relative all'utilizzo di fondi comunitari.

È da notare, altresì, come per gli enti ammessi alla sperimentazione di cui all'art. 36, d.lgs. n. 118/2011, sia incluso tra le entrate rilevanti ai fini del patto anche il saldo del Fondo pluriennale di parte corrente (costituito dalla differenza tra previsioni definitive di entrata e di spesa).

Dal lato della cassa, le entrate in conto capitale nette sono risultate pari a circa 5,2 miliardi di euro, con più di 1,5 miliardi esclusi in quanto risorse provenienti dallo Stato, a seguito di dichiarazione dello stato d'emergenza, o dall'Unione europea.

Le spese in conto capitale, invece, ammontano ad un importo lordo di 10 miliardi di euro, a loro volta depurate per effetto delle esclusioni dei pagamenti dei debiti pregressi previsti dal d.l. n. 35/2013 e quantificati in oltre due miliardi di euro, su cui si tornerà di qui a poco.

Le altre maggiori detrazioni dalla spesa in conto capitale hanno riguardato i pagamenti sostenuti con entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall' U.E., nonché quelli per l'attuazione di ordinanze di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza o di grande evento. Trattasi di esclusioni disposte simmetricamente sia per l'entrata che per la spesa, ma

che per l'esercizio 2013 hanno generato un differenziale negativo (in termini di maggiori esclusioni per le entrate piuttosto che per le spese) che non ha migliorato il risultato finale né ha accresciuto il livello erogabile di spesa per investimenti.

Analizzando le altre voci in conto capitale non rilevanti per la formazione del saldo, emerge che le riscossioni di crediti portate in detrazione sono superiori, per un importo pari a 28 milioni di euro, alle correlate spese per concessioni di crediti, per cui anche la sterilizzazione di queste poste ha avuto, nell'insieme, un effetto negativo sul saldo finale.

In ordine ai pagamenti dei debiti pregressi di parte capitale a valere sugli spazi finanziari concessi ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 35/2013, come noto esclusi dai vincoli del patto, dai dati riportati nella tabella che segue risulta che, su 5.516 Comuni, 4.119 hanno utilizzato spazi finanziari per un totale di oltre 3,1 miliardi di euro, vale a dire il 35% della spesa in conto capitale da questi effettuata. Il pieno utilizzo degli spazi finanziari, sia pur variamente modulato nel rapporto di composizione rispetto alla spesa complessiva in conto capitale (passando dal minimo del Molise, pari al 22%, al massimo della Calabria, pari al 46%), è sintomatico dell'esistenza di tensioni nell'ambito del debito pregresso che hanno trovato un momento positivo di riequilibrio rispetto alla condizione di protratta stasi iniziata dai primi esercizi in cui si è manifestata la crisi (anni 2009 in poi).

**TAB. 22**  
**Comuni che hanno utilizzato spazi finanziari per pagamenti DL 35 – per Regione**  
*(migliaia di euro)*

Regione	n. enti	Spesa in c/capitale	Pagamenti su spazi finanziari ex D.L. 35/2013			peso dei pagamenti DL 35 sul totale spese in c/cap.	spesa in c/capitale al netto dei pagamenti dl 35
			successivi alla data dell'8 aprile 2013	effettuati prima del 9 aprile 2013	Totale pagamenti al 31/12/2013		
PIEMONTE	440	556.446	140.088	95.174	235.262	42	321.184
LOMBARDIA	883	2.101.947	332.462	187.650	520.112	25	1.581.835
LIGURIA	105	331.911	44.563	34.030	78.593	24	253.318
VENETO	399	740.354	154.267	133.201	287.468	39	452.886
EMILIA ROMAGNA	267	827.053	216.095	79.777	295.872	36	531.181
TOSCANA	235	765.402	233.547	109.785	343.332	45	422.070
UMBRIA	67	201.445	31.651	28.308	59.959	30	141.486
MARCHE	153	176.007	41.660	26.591	68.251	39	107.756
LAZIO	234	455.749	152.612	44.100	196.712	43	259.037
ABRUZZO	140	170.570	41.990	27.591	69.581	41	100.989
MOLISE	52	49.167	14.319	7.094	21.413	44	27.754
CAMPANIA	303	889.720	271.875	83.152	355.027	40	534.693
PUGLIA	193	485.536	76.161	84.425	160.586	33	324.950
BASILICATA	76	120.633	22.895	23.212	46.107	38	74.526
CALABRIA	191	268.602	92.149	30.996	123.145	46	145.457
SICILIA	228	468.663	142.790	76.516	219.306	47	249.357
SARDEGNA	153	279.397	28.057	32.324	60.381	22	219.016
<b>Totale</b>	<b>4.119</b>	<b>8.888.602</b>	<b>2.037.181</b>	<b>1.103.926</b>	<b>3.141.107</b>	<b>35</b>	<b>5.747.495</b>
<b>tutti i Comuni</b>	<b>5.516</b>	<b>10.318.875</b>	<b>2.037.181</b>	<b>1.103.926</b>	<b>3.141.107</b>	<b>30</b>	<b>7.177.768</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

**Tab. 22 bis**

**Comuni che hanno utilizzato spazi finanziari per pagamenti DL 35  
per classe demografica**

(migliaia di euro)

Classe demografica	n. enti	Spesa in c/capitale	Pagamenti su spazi finanziari ex D.L. 35/2013			peso dei pagamenti DL 35 sul totale spese in c/cap.	spesa in conto capitale al netto dei pagamenti dl 35
			successivi alla data dell'8 aprile 2013	effettuati prima del 9 aprile 2013	Totale pagamenti al 31/12/2013		
1. da 1000 a 2.999	1.457	755.382	155.676	48.096	203.772	27	551.610
2. da 3.000 a 4.999	716	468.059	98.499	29.028	127.527	27	340.532
3. da 5.000 a 9.999	923	1.040.726	252.951	150.256	403.207	39	637.519
4. da 10.000 a 19.999	573	1.155.198	290.488	168.512	459.000	40	696.198
5. da 20.000 a 59.999	358	1.647.177	421.070	256.421	677.491	41	969.686
6. da 60.000 a 99.999	50	603.980	170.992	110.540	281.532	47	322.448
7. oltre 100.000	42	3.218.080	647.505	341.073	988.578	31	2.229.502
<b>Totale</b>	<b>4.119</b>	<b>8.888.602</b>	<b>2.037.181</b>	<b>1.103.926</b>	<b>3.141.107</b>	<b>35</b>	<b>5.747.495</b>
<b>tutti i Comuni</b>	<b>5.516</b>	<b>10.318.875</b>	<b>2.037.181</b>	<b>1.103.926</b>	<b>3.141.107</b>	<b>30</b>	<b>7.177.768</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Oltre agli spazi finanziari di cui si è appena trattato, il d.l. n. 35/2013, come modificato dal d.l. n. 102/2013, è intervenuto anche al fine di assicurare la necessaria liquidità per il pagamento dei debiti di tutte le Amministrazioni territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con stanziamenti di oltre 16,5 miliardi di euro per il 2013 e 14,5 miliardi di euro per il 2014; questi ultimi, incrementati dal 2014, ai sensi degli artt. 31 e 32 del d.l. 24 aprile 2014, n.66, di ulteriori 6 miliardi di euro per generare impulsi espansivi nel settore imprenditoriale (i cui crediti nei confronti delle Amministrazioni pubbliche versano da anni in situazione di cronica sofferenza), cui si aggiungono anticipazioni per altri 2 miliardi di euro per il pagamento di debiti degli enti locali nei confronti delle rispettive società partecipate.

Al momento, di queste anticipazioni di liquidità (dal cui computo vanno esclusi i maggiori spazi finanziari a valere sul patto) sono state rese effettivamente disponibili al comparto delle Amministrazioni locali (compresi gli enti del SSN) somme per complessivi 13,8 miliardi di euro, di cui le liquidità corrisposte a Comuni e Province ammontano, complessivamente, a 3 miliardi di euro, dei quali sono stati utilizzati 2,7 miliardi di euro.

Al fine di tentare una "lettura" dei comparti del bilancio comunale che hanno beneficiato dei maggiori flussi di risorse resi disponibili dal d.l. n. 35/2013, sono stati osservati i dati relativi ai pagamenti nell'esercizio 2013 tratti dalla banca dati SIOPE, che riguarda, indistintamente, tutti i pagamenti.

In proposito è stato rilevato che i flussi di cassa della spesa in conto capitale, riferiti a tutti i Comuni e non solo a quelli del campione fin qui considerato, mostrano nel 2013 un rallentamento rispetto al 2012, i quali, a loro volta, avevano già mostrato una dinamica inferiore rispetto al precedente esercizio. Dai dati SIOPE, i pagamenti totali del 2013 relativi alla spesa del conto capitale ammontano a 13,4 miliardi di euro, in flessione, come detto,

rispetto a quella del 2012, pari a 14,3 miliardi di euro. Viceversa, la spesa della parte corrente cresce di oltre 4 miliardi di euro, passando da 51,3 miliardi nel 2012 a 55,5 miliardi nel 2013.<sup>64</sup> Tali pagamenti non emergono dai saldi del patto, che per la parte corrente computa solo accertamenti ed impegni.

Dai suddetti dati emerge che gli impieghi della maggior liquidità sono stati, prevalentemente, assorbiti da uscite correnti (e cioè da debiti di funzionamento), fatto questo che, pur essendo conforme alla destinazione delle risorse, costituisce sintomo di una debolezza strutturale del ciclo di bilancio di non pochi enti che non coprono, in condizioni di equilibrio, le uscite correnti con le entrate della medesima natura. Tenuto conto della natura straordinaria delle disponibilità liquide ex d.l. n. 35/2013 (che, comunque, vanno restituite gravate di interessi), sarà importante verificare l'impiego degli ulteriori *stock* di liquidità nell'esercizio 2014.

### **2.3.1.1 I Comuni inadempienti**

I risultati appena commentati, riferiti all'intero comparto, devono essere letti sotto il profilo dell'adempimento in un quadro di maggior dettaglio parametrato all'articolazione territoriale e alla dimensione demografica.

Su 5.516 Comuni solo 121 risultano inadempienti, pari al 2,2% degli enti soggetti al patto. Le Regioni in cui si riscontra, in termini assoluti, un maggior numero di inadempienze sono: il Piemonte, la Lombardia, la Campania, la Calabria e la Sicilia. L'Umbria è, invece, l'unica Regione i cui Comuni sono tutti adempienti. In termini percentuali, si nota come sia il Molise a presentare una concentrazione maggiore di enti inadempienti rispetto al totale degli enti della Regione. Il numero complessivo di Comuni inadempienti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti si è ridotto rispetto al precedente esercizio passando da 73 a 40 enti; nel medesimo esercizio tutte le grandi città (con popolazione oltre 250.000 abitanti) risultano adempienti, spesso con ampio margine positivo, con l'esclusione del comune di Venezia<sup>65</sup>; mentre solo 2 Comuni tra i 60.000 e i 250.000 abitanti sono inadempienti<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Nel 2011 il volume complessivo della spesa corrente è stato pari a 51,7 miliardi di euro.

<sup>65</sup> Il Comune di Venezia con il decreto legge 16 del 2014 usufruirà delle disposizioni previste dall'art. 18, ovvero non subirà nel 2014 la sanzione di cui al comma 26, lettera d) della l. 183/2011, mentre la sanzione di cui al comma 26 lettera a) si intende comunque per un importo non superiore al 3% delle entrate correnti registrate nell'ultimo consuntivo.

<sup>66</sup> Si tratta dei Comuni di Alessandria che risultava inadempiente anche nel 2012 e che in tale esercizio ha dichiarato il dissesto finanziario e L'Aquila che nell'esercizio precedente aveva conseguito l'obiettivo del patto, mentre per il 2013 ha mancato l'obiettivo, poiché non sono state previste esclusioni per spese connesse allo stato di emergenza per calamità naturali.

**TAB. 23**

**Comuni - dati aggregati per Regione**

(migliaia di euro)

Regione	n. enti	n. enti inadempienti	<i>peso enti inadempienti sul totale</i>	Saldo di competenza	Saldo di cassa	Saldo finanziario 2013	Obiettivo 2013	Differenza
PIEMONTE	594	10	1,7	287.348	29.345	316.693	205.437	111.256
LOMBARDIA	1.204	18	1,5	897.265	-158.369	738.895	590.515	148.380
LIGURIA	135	2	1,5	197.694	-19.394	178.300	101.521	76.778
VENETO	541	8	1,5	293.340	31.924	325.264	288.508	36.755
E. ROMAGNA	324	8	2,5	307.570	38.454	346.024	273.796	72.227
TOSCANA	266	1	0,4	299.630	66.442	366.072	267.131	98.941
UMBRIA	82		-	59.674	-7.202	52.472	29.681	22.790
MARCHE	194	6	3,1	93.453	18.471	111.924	85.458	26.466
LAZIO	268	2	0,7	195.041	9.251	204.292	95.102	109.190
ABRUZZO	187	3	1,6	93.692	-8.775	84.917	42.652	42.265
MOLISE	65	6	9,2	19.217	12.135	31.352	24.389	6.963
CAMPANIA	436	18	4,1	469.436	5.488	474.924	294.063	180.861
PUGLIA	244	9	3,7	237.643	40.843	278.486	212.219	66.267
BASILICATA	94	1	1,1	35.090	24.524	59.614	21.215	38.399
CALABRIA	302	12	4,0	161.569	15.736	177.305	83.926	93.379
SICILIA	329	12	3,6	284.095	38.300	322.395	225.606	96.789
SARDEGNA	251	5	2,0	165.948	17.092	183.039	109.926	73.114
<b>Totale</b>	<b>5.516</b>	<b>121</b>	<b>2,2</b>	<b>4.097.702</b>	<b>154.264</b>	<b>4.251.966</b>	<b>2.951.146</b>	<b>1.300.821</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

TAB. 23 bis

## Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	COMUNI ADEMPIENTI						COMUNI INADEMPIENTI					
	n. enti	Saldo di competenza	saldo di cassa	saldo finanziario 2013	obiettivo 2013	Differenza	n. enti	Saldo di competenza	saldo di cassa	saldo finanziario 2013	obiettivo 2013	Differenza
PIEMONTE	584	275.932	34.652	310.584	196.566	114.028	10	11.416	-5.307	6.109	8.871	-2.762
LOMBARDIA	1.186	896.186	-159.034	737.152	586.959	150.205	18	1.079	665	1.744	3.556	-1.813
LIGURIA	133	197.433	-19.027	178.406	100.846	77.560	2	261	-367	-106	675	-782
VENETO	533	286.556	28.616	315.172	221.541	93.631	8	6.783	3.308	10.091	66.967	-56.876
E. ROMAGNA	316	306.510	39.669	346.179	271.475	74.705	8	1.059	-1.215	-156	2.322	-2.478
TOSCANA	265	298.747	66.764	365.511	266.502	99.010	1	883	-322	561	629	-69
UMBRIA	82	59.674	-7.202	52.472	29.681	22.790						
MARCHE	188	93.220	17.921	111.141	84.406	26.735	6	233	550	783	1.052	-269
LAZIO	266	195.016	9.173	204.189	94.058	110.135	2	25	78	103	1.043	-940
ABRUZZO	184	88.428	-2.965	85.463	39.352	46.111	3	5.265	-5.810	-545	3.300	-3.846
MOLISE	59	18.420	12.527	30.947	22.674	8.273	6	797	-392	405	1.715	-1.310
CAMPANIA	418	466.195	10.472	476.667	290.192	186.474	18	3.242	-4.984	-1.742	3.871	-5.613
PUGLIA	235	237.904	42.264	280.168	209.180	70.988	9	-261	-1.421	-1.682	3.039	-4.721
BASILICATA	93	35.170	24.524	59.694	21.171	38.523	1	-80	0	-80	44	-124
CALABRIA	290	160.351	16.097	176.448	81.200	95.250	12	1.218	-361	857	2.726	-1.869
SICILIA	317	290.059	36.023	326.082	215.126	110.955	12	-5.964	2.277	-3.687	10.479	-14.166
SARDEGNA	246	163.907	18.516	182.423	108.407	74.016	5	2.041	-1.424	617	1.519	-900
Totale	5.395	4.069.708	168.989	4.238.697	2.839.337	1.399.390	121	27.994	-14.725	13.269	111.809	-98.537

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'analisi per classi demografiche mostra, invece, come il maggior numero di inadempienze sia riscontrabile nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, ovvero tra gli enti che per il primo anno sono stati sottoposti al vincolo di rispetto del patto di stabilità.

Su 121 enti inadempienti, infatti, 81 sono Comuni con meno di 5.000 abitanti e, in particolare, 60 di questi con meno di 3.000 abitanti. Questi ultimi rappresentano, in termini percentuali, il 2,5% dei Comuni appartenenti alle prime due fasce demografiche. Gli enti che realizzano il maggior grado di adempimento sono, infine, quelli di dimensioni medio-grandi (con popolazione compresa tra 20.000 e 250.000 abitanti) indifferentemente concentrati sia al Nord, al Centro che al Sud.

Articolando ulteriormente l'osservazione dei dati sul parametro dell'adempimento al patto di stabilità interno si possono cogliere evidenze significative.

Tra queste, è di interesse segnalare che 65 Comuni inadempienti, appartenenti alle "nuove leve" degli enti sottoposti al patto (con popolazione compresa, cioè, tra 1.001 e 5.000 abitanti), sono ubicati nelle Regioni che per il 2013 non hanno operato la concessione di spazi finanziari in base alle regole del patto verticale ordinario. Tenuto conto che i suddetti enti inadempienti hanno mancato l'obiettivo di risparmio soprattutto in ragione del disavanzo di cassa, è ipotizzabile che, a causa del primo impatto con il predetto meccanismo di coordinamento finanziario, i medesimi enti non siano riusciti a creare i presupposti per l'utilizzo degli strumenti di solidarietà territoriale.

Dalle analisi di dettaglio emerge, altresì, che nella terza e quinta classe demografica, gli enti inadempienti fanno registrare un saldo finanziario negativo, dovuto, nel primo caso, ad un disavanzo di cassa e, nel secondo, ad un disavanzo della gestione di competenza.

Sotto un profilo generale, relativamente alle due componenti del saldo di competenza mista rilevante ai fini del rispetto del patto, viene in evidenza il risultato del saldo di cassa che risulta positivo, a livello aggregato, per buona parte delle Regioni, con l'eccezione di Lombardia, Liguria, Umbria e Abruzzo. Tuttavia anche per questi ultimi ambiti territoriali il predetto disavanzo non ha compromesso il risultato positivo del differenziale rispetto all'obiettivo.

**TAB. 24**

**Comuni – ANALISI PER CLASSI**

(migliaia di euro)

Classe demografica	n. enti	n. enti inadempienti	peso inadempienti sul totale	Saldo di competenza	Saldo di cassa	Saldo finanziario 2013	Obiettivo 2013	Differenza
da 1000 a 2.999	2.244	60	2,7	415.341	25.280	440.622	128.350	312.272
da 3.000 a 4.999	1.025	21	2,0	303.673	52.016	355.689	162.744	192.945
da 5.000 a 9.999	1.102	23	2,1	439.414	44.653	484.067	310.091	173.976
da 10.000 a 19.999	658	9	1,4	491.559	99.010	590.569	423.719	166.850
da 20.000 a 59.999	392	5	1,3	831.843	119.034	950.877	706.847	244.030
da 60.000 a 99.999	53	2	3,8	262.423	58.438	320.861	263.119	57.742
oltre 100.000	42	1	2,4	1.353.449	-244.167	1.109.282	956.275	153.007
<b>Totale</b>	<b>5.516</b>	<b>121</b>	<b>2,2</b>	<b>4.097.702</b>	<b>154.264</b>	<b>4.251.966</b>	<b>2.951.146</b>	<b>1.300.821</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

**TAB. 24 bis**

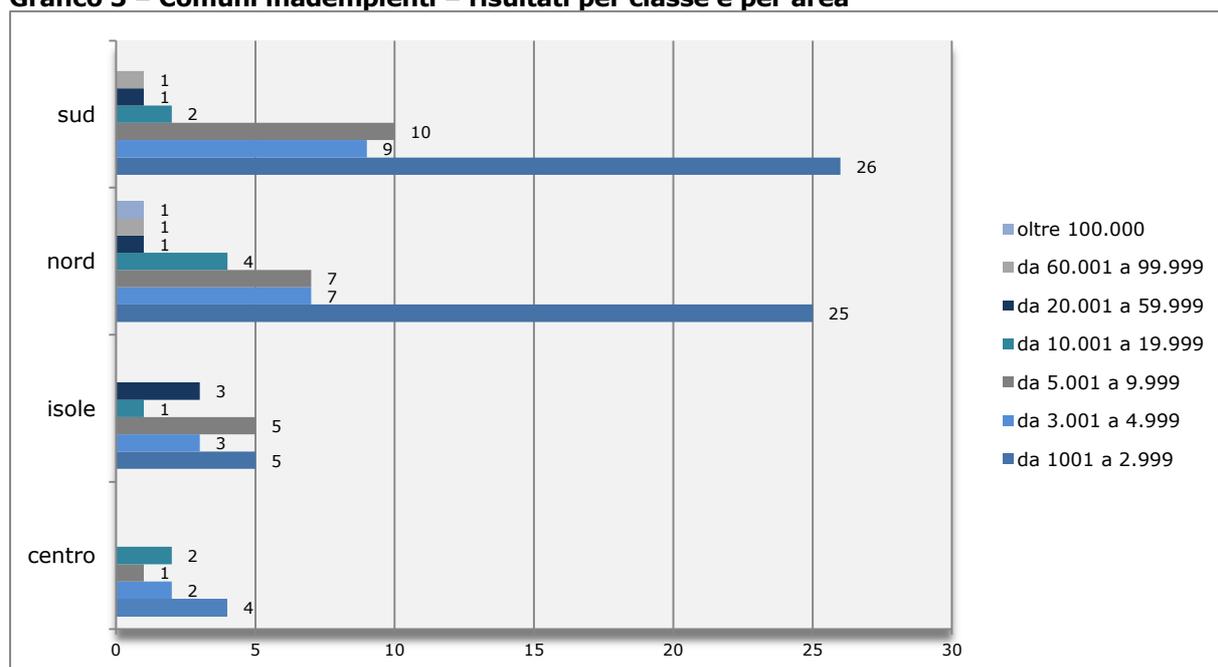
**Comuni – ANALISI PER CLASSI**

(migliaia di euro)

Classe demografica	ADEMPIENTI						INADEMPIENTI					
	n. enti	saldo di competenza	saldo di cassa	saldo finanziario 2013	obiettivo 2013	differenza	n. enti	saldo di competenza	saldo di cassa	saldo finanziario 2013	obiettivo 2013	differenza
da 1000 a 2.999	2.184	409.839	29.212	439.051	120.968	318.093	60	5.502	-3.932	1.570	7.382	-5.809
da 3.000 a 4.999	1.004	299.849	53.999	353.847	158.192	195.675	21	3.825	-1.983	1.842	4.552	-2.711
da 5.000 a 9.999	1.079	437.266	50.001	487.267	304.311	182.956	23	2.148	-5.348	-3.200	5.780	-8.980
da 10.000 a 19.999	649	490.018	97.965	587.983	416.083	171.900	9	1.541	1.045	2.586	7.636	-5.050
da 20.000 a 59.999	387	835.582	118.995	954.577	696.136	258.441	5	-3.739	39	-3.700	10.711	-14.411
da 60.000 a 99.999	51	248.169	68.707	316.876	253.168	63.708	2	14.254	-10.269	3.985	9.951	-5.966
oltre 100.000	41	1.348.985	-249.890	1.099.095	890.478	208.617	1	4.464	5.723	10.187	65.797	-55.610
<b>Totale</b>	<b>5.395</b>	<b>4.069.708</b>	<b>168.989</b>	<b>4.238.697</b>	<b>2.839.337</b>	<b>1.399.390</b>	<b>121</b>	<b>27.994</b>	<b>-14.725</b>	<b>13.269</b>	<b>111.809</b>	<b>-98.537</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

**Grafico 3 – Comuni inadempienti – risultati per classe e per area**



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

### **2.3.1.2 L'eccedenza dei saldi finanziari rispetto agli obiettivi**

Nella modulazione degli obiettivi di risparmio, particolare rilievo assume il margine di scostamento che si determina tra il risultato conseguito e l'obiettivo programmato (c.d. *overshooting*).

Dall'analisi dei risultati conseguiti dai Comuni adempienti sono emerse, come già accennato, numerose situazioni di eccessivo scostamento rispetto agli obiettivi assegnati, con anomalie che si distribuiscono in modo piuttosto diffuso all'interno di ciascuna classe demografica di appartenenza dell'ente.

Per queste ragioni, è sembrato opportuno approfondire meglio il fenomeno utilizzando idonei strumenti di rappresentazione grafica.

A tal fine, i Comuni sono stati raggruppati per fasce di popolazione e distinti in tre campioni di enti:

1. Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti;
2. Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 60.000 abitanti;
3. Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti.

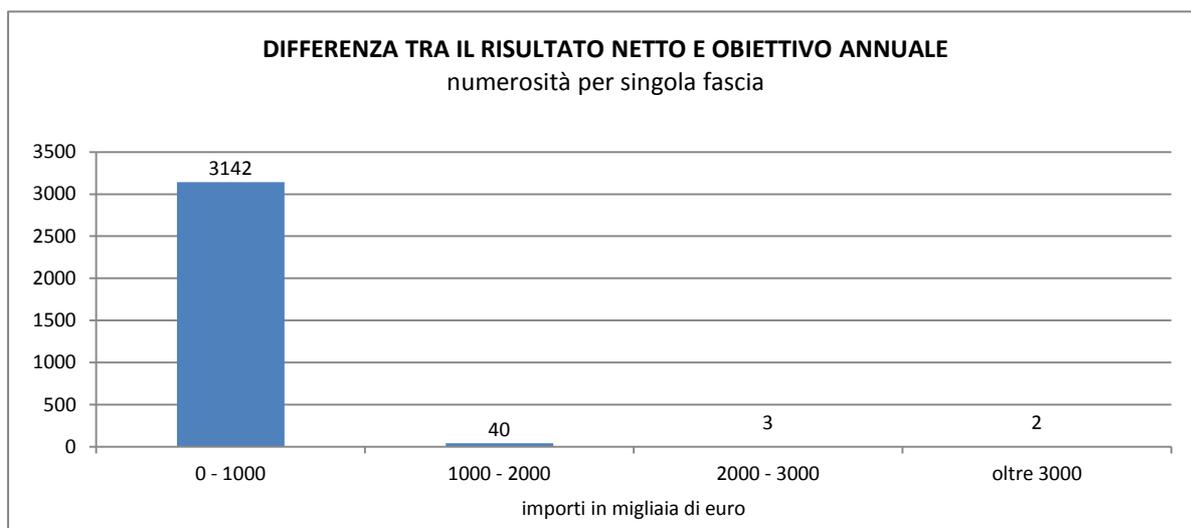
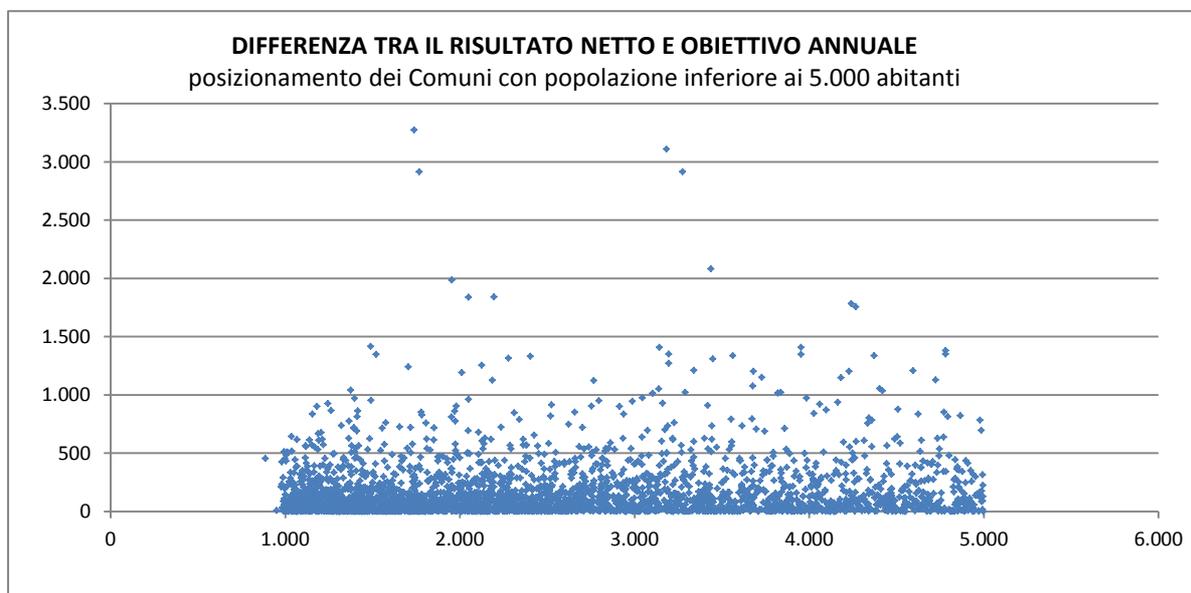
Per ogni campione demografico due grafici descrivono l'*overshooting* dei Comuni: il primo (grafico a dispersione), evidenzia il posizionamento di ciascun ente in base alla popolazione e al differenziale conseguito; il secondo (istogramma a colonne), espone la numerosità degli enti del campione all'interno delle seguenti fasce di differenziale:

- da 0 a 1 milione di euro;

- da 1 milione a 2 milioni di euro;
- da 2 milioni a 3 milioni di euro;
- oltre 3 milioni di euro.

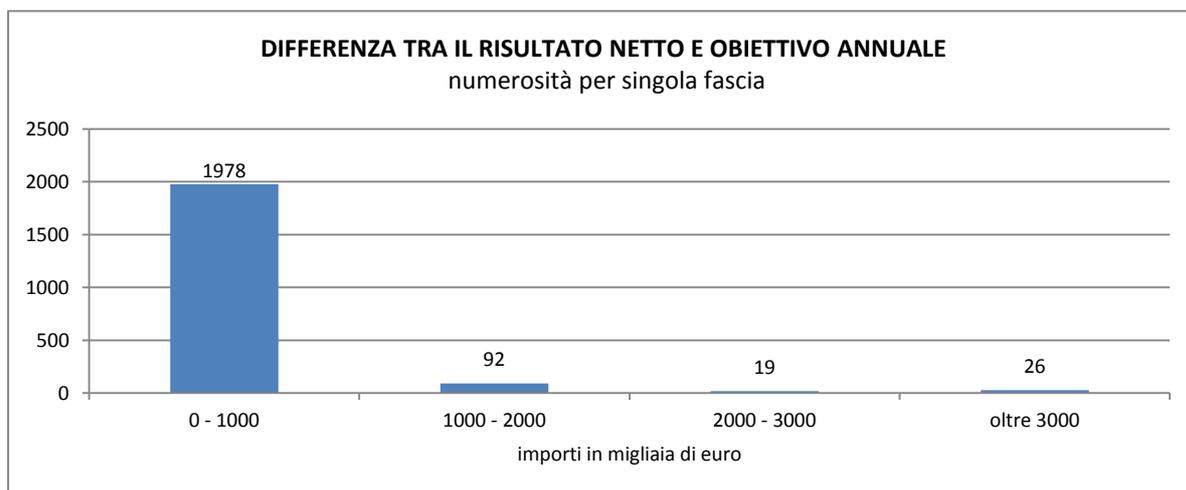
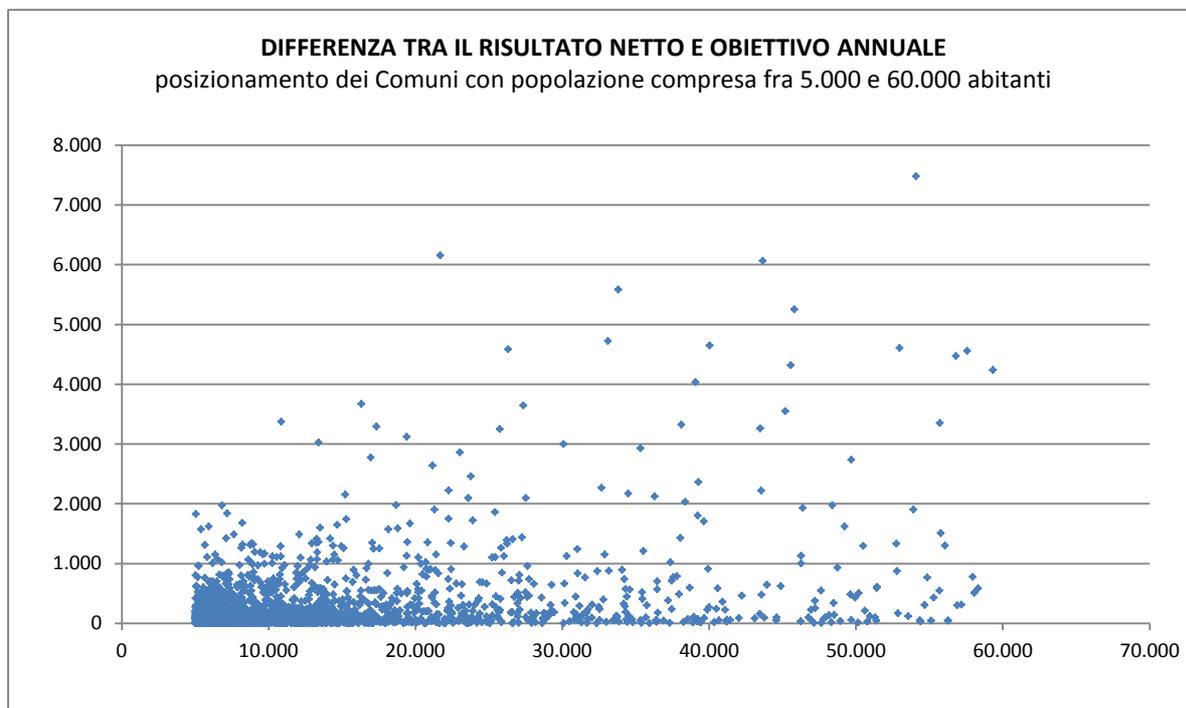
Dall'analisi dei grafici del primo campione di enti notiamo come dei 3.187 Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che hanno realizzato un differenziale positivo rispetto all'obiettivo, il 99% di essi registra un'eccedenza compresa nella prima fascia di differenziale (inferiore, peraltro, ai 500 mila euro); degli enti restanti, 40 Comuni hanno realizzato un *overshooting* compreso fra 1 e 2 milioni di euro. Trattandosi di Comuni di piccole dimensioni, l'eccedenza prodotta da alcuni di essi risulta non coerente con le richieste di maggiori spazi di spesa del comparto.

**Grafico 4 – Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti**



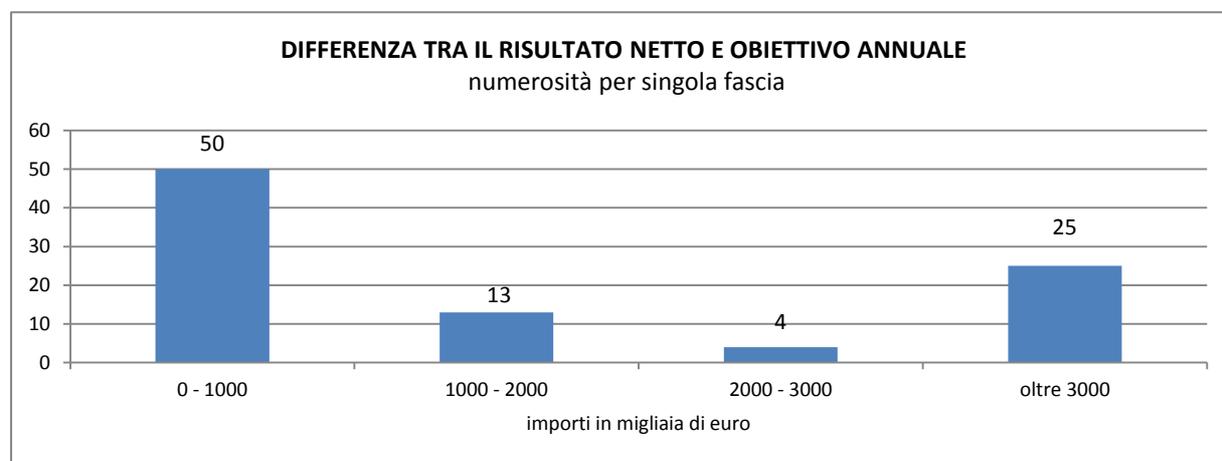
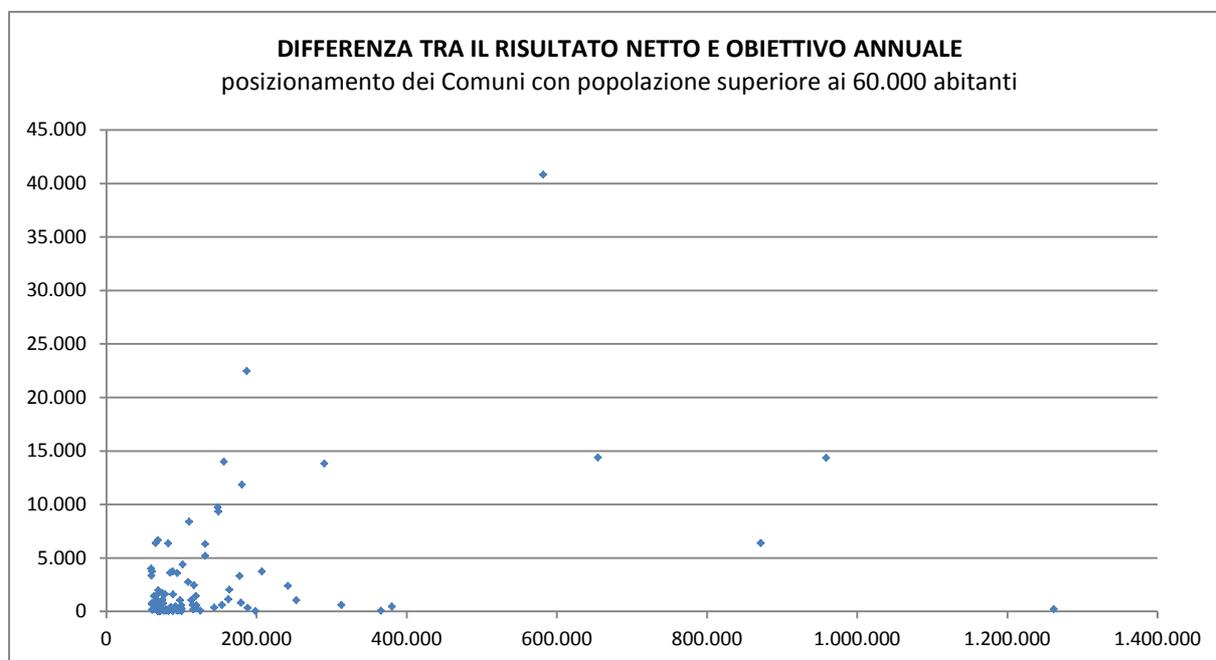
Nel grafico 5, nel quale sono esposti i risultati dei Comuni popolazione compresa fra 5.000 e 60.000 abitanti, la maggior parte degli enti si concentra nella prima fascia di differenziale (compresa fra 0 e 1 milione di euro), anche se alcuni di essi registrano un *surplus* compreso fra 4 e 8 milioni di euro.

**Grafico 5 – Comuni con popolazione compresa fra i 5.000 e i 60.000 abitanti**



Da ultimo, il campione di enti con più di 60.000 abitanti realizza eccedenze di importo sicuramente consistente, con enti che raggiungono anche i 40 milioni di differenziale rispetto all'obiettivo.

**Grafico 6 – Comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti**



Tra i diversi fattori che possono aver concorso a generare, singolarmente o in modo combinato, tali eccedenze (specie per la gestione di competenza) è possibile ipotizzare un'eccessiva prudenza da parte degli enti nelle fasi dell'impegno, legata tanto alle incertezze sulla effettiva disponibilità di risorse quanto all'anomalo differimento al 30 novembre del termine per l'approvazione dei bilanci di previsione. Non può escludersi, tuttavia, che ulteriori fattori determinanti del risparmio aggiuntivo possano ricondursi sia al quadro di generale incertezza dovuto al ripetuto evolversi della normativa sul patto, che alla anomala creazione, dal lato delle entrate, di spazi di competenza non in linea con la effettiva capacità di realizzo. Tra le altre cause, si sottolinea, inoltre, il non corretto utilizzo dei patti territoriali, i quali, in alcuni casi, generando spazi finanziari per ampliare la spesa in conto capitale, non sono stati sfruttati interamente dagli enti, il che può aver causato eccedenze di risparmio legate a difetti di programmazione negli investimenti.

Peraltro sembra utile riflettere sull'osservazione che su 53 enti interessati nel 2013 alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, 39 Comuni sono presenti nel nostro campione; quest'ultimi hanno conseguito l'obiettivo prefissato, a volte con ampi margini di eccedenza, dimostrando pertanto un'apparente salute finanziaria, soprattutto attraverso i saldi di competenza. Di detti enti uno solo è inadempiente al patto.

### **2.3.2 L'obiettivo 2013: evoluzione e rimodulazione**

L'obiettivo programmatico dei Comuni, come per l'esercizio precedente, è stato, da un lato, alleggerito grazie ad una serie di misure riduttive per consentire la maggiore erogazione di spesa in conto capitale, dall'altro, rimodulato grazie ai meccanismi di flessibilità.

Sotto il profilo dell'evoluzione della normativa, va detto che rispetto alle indicazioni esposte nella circolare n. 5/2013 del Mef, in corso d'anno sono stati fatti degli aggiustamenti, specie con la mancata differenziazione fra enti virtuosi e non virtuosi. Ciò ha comportato un certo aggravio per tutti quegli enti che potevano contare su un saldo obiettivo pari a zero. Soltanto a fine esercizio, con il d.l. n. 120/2013, sono state comunicate le percentuali ufficiali da applicare alla media della spesa corrente registrata negli anni 2007-2009: per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti la percentuale è risultata pari al 15,61%, mentre per i Comuni con popolazione compresa fra i 1.001 e 5.000 abitanti si è applicato il 12,81%. Sostanzialmente, si tratta di percentuali più ridotte rispetto a quelle che erano state indicate per i Comuni meno virtuosi (rispettivamente il 15,8% e il 13%) ma, comunque, più elevate rispetto a quelle base (pari, infatti, al 14,8% e al 12%).

Nella tabella che segue si propone un raffronto comparativo fra gli obiettivi calcolati con le diverse percentuali applicate al campione di 5.516 enti osservati e i rispettivi differenziali, ottenuti rapportando il saldo finanziario del 2013 con ciascuno degli obiettivi

ricavabili dalle percentuali "base", da quelle più elevate e dalle percentuali utilizzate per la definizione dell'obiettivo 2013.

L'obiettivo ottenuto con le percentuali "base" avrebbe prodotto un risparmio di 2,6 miliardi di euro, con un *surplus* di risorse di 1,6 miliardi e solamente 92 enti inadempienti.

Lo scarto di quasi 30 comuni (25 dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) rispetto ai 121 Comuni inadempienti riscontrati con l'obiettivo attuale, potrebbe essere dovuto alla presenza di molti enti con differenziali prossimi allo zero.

L'utilizzo della percentuale massima, invece, avrebbe prodotto un differenziale al livello aggregato inferiore di soli 86 milioni rispetto a quello realizzato, provocando tuttavia numerose inadempienze (più di 700 enti), dimostrando come molti enti si trovino in una situazione *borderline* oppure che la modulazione della programmazione segue con adeguata flessibilità, ma con attendibilità da verificare, l'entità degli obiettivi. Tali valutazioni prescindono dai meccanismi di solidarietà dei patti territoriali, dei quali, proprio alla luce dei risultati appena commentati, si percepisce la sicura utilità. Nell'evoluzione dell'obiettivo programmatico per il 2013 assumono rilevanza anche gli interventi correttivi del relativo saldo.

Le riduzioni migliorative per circa 9 milioni di euro hanno riguardato in primo luogo gli enti in sperimentazione, che nel 2014 hanno assunto una dimensione rilevante: oltre 400 enti.

Per quel che concerne la rimodulazione dell'obiettivo programmatico, è stato valorizzato l'effetto di razionalizzazione delle misure di risparmio ad opera dei patti di solidarietà territoriale, con i quali vengono declinate le varie modalità di flessibilità attraverso compensazioni al livello regionale ovvero scambi di spazi finanziari sia fra Regione ed enti locali, sia fra enti dello stesso bacino regionale.

Il complesso degli interventi derivanti dai patti territoriali, infatti, ha consentito di abbattere in modo significativo il peso dell'obiettivo iniziale, che al netto dei trasferimenti erariali flette nella misura del 31%.

Il patto verticale ordinario, che, ai sensi dell'art. 1, commi 138-140, della l. n. 220/2010, disciplina la cessione di spazi finanziari destinati al pagamento dei residui passivi in conto capitale, è stato utilizzato da 9 Regioni in favore dei rispettivi Comuni ed ha consentito una riduzione dell'obiettivo di 264 milioni. Tale risultato appare inferiore a quello degli ultimi esercizi, poiché, nel 2012, il patto verticale è stato utilizzato da 12 Regioni, con una cessione di spazi finanziari agli enti locali per circa 906,7 milioni di euro, mentre, nel 2011, gli spazi ceduti da un analogo numero di enti regionali erano stati pari a 1.128,5 milioni di euro.

Peraltro, per favorire questa forma di flessibilità, sia per il 2012, sia per il 2013, è stata prevista l'attribuzione, alle Regioni a statuto ordinario, alla Regione siciliana ed alla Regione Sardegna, di un incentivo consistente in un contributo massimo di complessivi 800 milioni di euro per ciascun anno. Tale contributo, che per il 2012 non è risultato concretamente disponibile in quanto è stato utilizzato per effettuare il taglio di 700 milioni di euro previsto dall'art. 16, co.2, del d.l. n. 95/2012, per il 2013 è stato confermato dall'art. 1, co. 122-125, della legge di stabilità per il 2013 ed è stato ripartito in due quote: 600 milioni per la rimodulazione degli obiettivi del patto dei Comuni e la rimanente parte per le Province. Con accordo Stato-Regioni del 7 febbraio 2013, il contributo è stato diversamente ripartito fra le Regioni ed ha prodotto una variazione dell'obiettivo di oltre 1 miliardo di euro, con un alleggerimento dell'obiettivo di partenza del 24%.

Lombardia, Lazio e Sicilia sono le Regioni che hanno ceduto spazi finanziari superiori a 100 milioni di euro.

Tab. 25

## Comuni 2013: confronto fra obiettivi

(migliaia di euro)

Per Regione	Saldo finanziario 2013	Risultati con percentuali base			Risultati con percentuali massime			Risultati 2013			diff. (C-A)	diff. (C-B)
		obiettivo - percentuali base (A)	diff. saldo finanziario rispetto obiettivo (A)	inadempienti percentuali base	obiettivo - percentuali massime (B)	diff. saldo finanziario rispetto obiettivo (B)	inadempienti percentuali massime	obiettivo 2013 (C)	differenza saldo finanziario rispetto Obiettivo 2013 (C)	inadempienti		
PIEMONTE	316.693	177.963	138.729	8	211.881	104.811	49	205.437	111.256	10	27.464	-6.454
LOMBARDIA	738.895	527.138	211.757	12	605.167	133.728	155	590.515	148.380	18	63.365	-14.665
LIGURIA	178.300	88.004	90.296	2	104.692	73.608	17	101.521	76.778	2	13.517	-3.171
VENETO	325.264	260.483	64.781	6	295.082	30.181	74	288.508	36.755	8	28.025	-6.574
EMILIA ROMAGNA	346.024	243.206	102.818	5	280.972	65.051	57	273.796	72.227	8	30.591	-7.176
TOSCANA	366.072	240.788	125.284	1	273.310	92.762	32	267.131	98.941	1	26.343	-6.179
UMBRIA	52.472	23.741	28.730	-	31.075	21.397	8	29.681	22.790	-	5.940	-1.393
MARCHE	111.924	75.573	36.351	3	87.834	24.091	25	85.458	26.466	6	9.885	-2.375
LAZIO	204.292	79.083	125.209	2	98.859	105.433	20	95.102	109.190	2	16.014	-3.762
ABRUZZO	84.917	35.220	49.698	2	44.396	40.522	22	42.652	42.265	3	7.433	-1.743
MOLISE	31.352	22.646	8.706	6	24.797	6.554	16	24.389	6.963	6	1.742	-409
CAMPANIA	474.924	258.077	216.847	14	302.190	172.735	53	294.063	180.861	18	35.986	-8.127
PUGLIA	278.486	191.381	87.105	7	217.106	61.379	47	212.219	66.267	9	20.838	-4.888
BASILICATA	59.614	17.962	41.652	1	21.978	37.636	2	21.215	38.399	1	3.253	-763
CALABRIA	177.305	72.992	104.313	10	86.400	90.906	43	83.926	93.379	12	10.932	-2.476
SICILIA	322.395	196.164	126.231	9	238.188	84.206	64	225.606	96.789	12	29.442	-12.583
SARDEGNA	183.039	97.347	85.693	4	112.876	70.163	32	109.926	73.114	5	12.576	-2.953
Totale per regione	4.251.966	2.607.767	1.644.199	92	3.036.805	1.215.162	716	2.951.146	1.300.820	121	343.347	-85.691

## Per classe

1. da 1000 a 2.999	440.622	101.254	339.368	41	134.413	306.208	196	128.350	312.272	60	27.084	-6.075
2. da 3.000 a 4.999	355.689	139.141	216.548	15	168.102	187.587	118	162.744	192.945	21	23.583	-5.378
3. da 5.000 a 9.999	484.067	268.992	215.074	21	319.858	164.208	174	310.091	173.976	23	41.098	-9.767
4. da 10.000 a 19.999	590.569	375.058	215.511	7	435.422	155.147	130	423.719	166.849	9	48.661	-11.703
5. da 20.000 a 59.999	950.877	630.459	320.418	5	724.926	225.952	72	706.847	244.030	5	76.388	-18.079
6. da 60.000 a 99.999	320.861	234.579	86.282	2	269.814	51.047	16	263.119	57.742	2	28.540	-6.695
7. oltre 100.000	1.109.282	858.284	250.998	1	984.269	125.013	10	956.275	153.007	1	97.991	-27.994
Totale per classe	4.251.966	2.607.767	1.644.199	92	3.036.805	1.215.162	716	2.951.146	1.300.820	121	343.347	-85.691

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tab. 26

## Comuni 2013: evoluzione del saldo obiettivo

(migliaia di euro)

Regione	Media delle spese correnti (2007-2009)	Saldo obiettivo al netto dei trasferimenti	Riduzione "sperimentazione"	Patto nazionale "orizzontale" solo a recupero degli spazi ceduti / acquisiti nel corso del 2012	Patto regionale "verticale"	Patto regionale "verticale" "incentivato"	Patto regionale "orizzontale"	Saldo obiettivo rideterminato patto territoriale	Importo della riduzione dell'obiettivo ai sensi del comma 122, art. 1, legge n. 220/2010	Importo della riduzione dell'obiettivo ai sensi del decreto legge n. 95/2012	Saldo obiettivo finale
Piemonte	3.391.809	353.087	278	1.806	-70.866	-77.154	795	207.390	5	1.948	205.437
Lombardia	7.802.909	839.497	1.682	-47.908	-34.073	-158.824	-1.383	595.627	216	4.896	590.515
Liguria	1.668.827	173.418	768	163	-42.178	-27.816	-60	102.759	36	1.202	101.521
Veneto	3.459.935	355.568	1.156	-1.964	-5.000	-60.000	1.950	289.398	37	853	288.508
E. Romagna	3.776.647	395.669	1.586	4.861	-38.644	-74.462	-11.299	274.539	12	730	273.796
Toscana	3.252.199	330.299	540	9.011	-4.170	-66.916	-	267.684	19	534	267.131
Umbria	733.355	73.035	280	580	-24.164	-19.396	-	29.775	-	93	29.681
Marche	1.226.068	133.173	284	874	-19.835	-28.113	-	85.803	6	339	85.458
Lazio	1.977.657	214.827	230	-72	-	-107.453	-7.303	99.769	27	4.641	95.102
Abruzzo	917.613	96.371	393	1.629	-25.275	-26.084	-2.497	43.751	91	1.008	42.652
Molise	215.105	24.607	27	106	-	-	-	24.686	19	278	24.389
Campania	4.411.279	371.005	-	20.691	-	-89.895	-	301.801	856	6.882	294.063
Puglia	2.572.578	215.472	412	2.504	-	-	-824	216.740	457	4.064	212.219
Basilicata	401.645	38.062	368	166	-	-16.284	-	21.576	15	346	21.215
Calabria	1.340.760	130.103	58	657	-	-41.683	-	88.894	143	4.825	83.926
Sicilia	4.202.426	391.331	168	3.806	-	-161.204	-602	233.164	159	7.399	225.606
Sardegna	1.552.960	179.861	593	2.265	-	-69.637	-	111.895	50	1.920	109.926
Totale complessivo	42.903.771	4.315.384	8.822	-825	-264.205	-1.024.921	-21.223	2.995.249	2.148	41.955	2.951.146
<i>abbattimento dell'obiettivo</i>			<i>-0,20%</i>	<i>-0,02%</i>	<i>-6,12%</i>	<i>-23,75%</i>	<i>-0,49%</i>	<b><i>-30,59%</i></b>	<i>0,05%</i>	<i>0,97%</i>	<b><i>-31,61%</i></b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'ulteriore patto territoriale che consente alle Regioni di integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, consentendo una rimodulazione "orizzontale" degli obiettivi finanziari tra gli enti locali del proprio territorio in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti, è il patto regionale orizzontale, che si fonda sulla cessione di spazi finanziari da parte degli enti che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo, in favore di quegli enti che, invece, prevedono un risultato inverso. Tali spazi possono essere utilizzati, prevalentemente, per effettuare spese in conto capitale. Nel 2013 detto meccanismo a livello aggregato ha ridotto l'obiettivo di 21 milioni di euro.

Analizzando gli scambi fra i Comuni che hanno utilizzato questo strumento, si osserva che gli spazi ceduti dagli enti, con conseguente variazione in aumento del loro obiettivo (in tutto 392 Comuni, di cui 114 solo in Lombardia), ammontano complessivamente in 132 milioni di euro (importo da considerare al lordo dei recuperi dei precedenti esercizi). Ciò ha consentito di acquisire spazi finanziari aggiuntivi a 431 Comuni, i quali hanno, quindi, ottenuto una riduzione del loro obiettivo, con un miglioramento (in termini di variazione negativa) del saldo obiettivo di 153 milioni di euro. Di questi ultimi Comuni, 11 sono comunque risultati inadempienti.

Lo strumento del patto orizzontale, al pari di altri patti territoriali, pur avendo tempi di programmazione e di attuazione molto dilatati, risulta utilizzato in maniera non ottimale dal comparto, che, attraverso tale meccanismo, avrebbe potuto ridurre le inadempienze e di conseguenza azzerare il differenziale negativo di tali enti ridimensionando l'eccedenza rispetto all'obiettivo (che, soprattutto per l'esercizio 2013, è stata molto consistente).

Dall'obiettivo programmatico devono essere, infine, detratti sia gli importi della riduzione prevista dal comma 122 della legge n. 220/2010 (circa 2 milioni di euro), commisurata all'entità delle sanzioni comminate ai Comuni inadempienti, sia gli importi della riduzione ai sensi del comma 6-bis, dell'art. 16, del d.l. n. 95/2012, commisurato al recupero delle risorse non utilizzate nel 2012 per l'estinzione del debito (pari a circa 42 milioni di euro).

Per i 5.516 Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, la riduzione dell'obiettivo è pari, complessivamente, a quasi 3 miliardi di euro.

Nel confronto con il precedente esercizio, va rilevato che l'importo dell'obiettivo per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti è aumentato di oltre 800 milioni di euro.

**TAB. 27**

**Comuni 2013: patti territoriali**

(migliaia di euro)

Regione	n. enti	Inadempianti	PATTO NAZIONALE "Orizzontale" recupero spazi ceduti / acquisiti nel corso del 2012	Compensazioni fra enti locali della stessa regione							Compensazioni fra Regione e enti locali	
				Patto regionale orizzontale	Comuni che cedono spazi patto orizzontale regionale (variazione positiva)	Spazi ceduti	Inadempianti	Comuni che acquisiscono spazi patto orizzontale regionale (variazione negativa)	Spazi acquisiti	Inadempianti	Patto regionale verticale	Patto regionale verticale incentivato
PIEMONTE	594	10	1.806	795	12	1.865	1	14	-1.070	1	-70.866	-77.154
LOMBARDIA	1.204	18	-47.908	-1.383	114	24.219	3	97	-25.602	1	-34.073	-158.824
LIGURIA	135	2	163	-60	3	2.360		8	-2.420		-42.178	-27.816
VENETO	541	8	-1.964	1.950	27	7.411		58	-5.461	2	-5.000	-60.000
E. ROMAGNA	324	8	4.861	-11.299	69	65.043	1	151	-76.342	5	-38.644	-74.462
TOSCANA	266	1	9.011		39	1.164		6	-1.164		-4.170	-66.916
UMBRIA	82		580								-24.164	-19.396
MARCHE	194	6	874								-19.835	-28.113
LAZIO	268	2	-72	-7.303	30	10.955	1	40	-18.258			-107.453
ABRUZZO	187	3	1.629	-2.497	14	3.062		10	-5.559		-25.275	-26.084
MOLISE	65	6	106									
CAMPANIA	436	18	20.691									-89.895
PUGLIA	244	9	2.504	-824	16	1.236	2	2	-2.060			
BASILICATA	94	1	166									-16.284
CALABRIA	302	12	657									-41.683
SICILIA	329	12	3.806	-602	68	14.524	5	45	-15.126	2		-161.204
SARDEGNA	251	5	2.265									-69.637
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.516</b>	<b>121</b>	<b>-825</b>	<b>-21.223</b>	<b>392</b>	<b>131.839</b>	<b>13</b>	<b>431</b>	<b>-153.062</b>	<b>11</b>	<b>-264.205</b>	<b>-1.024.921</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

### **2.3.3 I risultati dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti nel triennio 2011-2013**

I risultati dell'aggregato dei Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, soggetti a patto nel triennio 2011-2013, appaiono nell'ultimo anno in costante miglioramento rispetto ai precedenti esercizi. Infatti, mentre nel 2011 il differenziale tra saldo finanziario ed obiettivo risultava negativo, il margine di differenza torna positivo nel 2012 per un importo di 681 milioni di euro e nel 2013 per un importo di circa 765 milioni di euro.

Il saldo finanziario finale del 2013 resta positivo per 3,4 miliardi di euro, rientrando ampiamente nei margini dell'obiettivo complessivo di 2,6 miliardi di euro. Peraltro, gli obiettivi assegnati al comparto nel 2013 si sono dimostrati più impegnativi, rispetto al precedente esercizio, dal momento che non ha operato il meccanismo di alleggerimento dell'obiettivo per gli enti virtuosi. In sostituzione di tale provvedimento, è stata ridotta la percentuale di calcolo da applicare alla media delle spese correnti in misura leggermente inferiore alla percentuale massima prevista per gli enti classificati come non virtuosi.

TAB. 28

## Entrate e spese dei Comuni nel triennio 2011-2013

(migliaia di euro)

Comuni sopra i 5.000 abitanti	2011	2012	2013	2012/2011 var. %	2013/2012 var. %
entrate tributarie	24.370.850	26.930.541	28.349.801	10,5	5,27
entrate da trasferimenti correnti	6.817.392	6.025.711	8.522.051	-11,61	41,43
entrate extra tributarie	8.778.894	9.260.521	8.516.792	5,49	-8,03
entrate correnti totali	39.967.136	42.216.773	45.388.644	5,63	7,51
entrate correnti al netto delle esclusioni	39.555.140	41.502.764	44.770.969	4,92	7,87
spese correnti	37.704.332	37.569.277	41.722.252	-0,36	11,05
spese correnti al netto delle esclusioni	37.331.041	37.323.481	41.442.121	-0,02	11,03
entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale	8.056.250	6.289.793	6.066.564	-21,93	-3,55
entrate in conto capitale nette	5.850.002	4.776.999	3.899.040	-18,34	-18,38
spese in conto capitale	9.458.895	7.727.089	8.521.737	-18,31	10,28
pagamenti d.l. 35/2013			2.766.660		
spese in conto capitale al netto dei pagamenti ex dl 35	9.458.895	7.727.089	5.755.077	-18,31	-25,52
spese in conto capitale al netto delle esclusioni previste	7.021.982	6.484.520	3.835.658	-7,65	-40,85
ENTRATE FINALI NETTE	45.405.142	46.279.763	48.670.009	1,93	5,16
SPESE FINALI NETTE	44.353.023	43.808.001	45.277.779	-1,23	3,36
saldo di competenza	2.224.099	4.179.283	3.328.848	87,91	-20,35
saldo di cassa	-1.171.980	-1.707.521	63.382	45,7	-103,71
SALDO FINANZIARIO	1.052.119	2.471.762	3.392.230	134,93	37,24
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	1.229.651	1.790.683	2.627.636	45,63	46,74
<i>differenza tra risultato e obiettivo</i>	-177.532	681.079	764.594		
ENTI INADEMPIENTI	101	73	40		

Nel triennio di riferimento sono stati presi in esame 2.220 Comuni.  
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dal raffronto dei dati complessivi dei Comuni esaminati nel triennio 2011-2013, si rileva che il totale degli accertamenti di parte corrente aumenta nel 2013 del 7,5% (raggiungendo, al netto delle esclusioni previste dalla normativa, 44,8 miliardi di euro, a fronte di 41,5 miliardi di euro del 2012).

Da un'analisi di tale risultato condotta sulla base del rapporto di composizione delle medesime entrate, si rileva che l'andamento crescente è imputabile ad un consistente incremento sia delle entrate tributarie sia di quelle da trasferimenti.

Le prime sono determinate dagli effetti conseguenti alla manovrabilità della leva fiscale, sia per quanto riguarda l'addizionale all'IRPEF, sia, e soprattutto, per le entrate da fiscalità immobiliare. Per queste ultime,<sup>67</sup> la dinamica favorevole è da attribuire, verosimilmente, all'esercizio dello sforzo fiscale dei Comuni sulle aliquote base dell'IMU per i beni imponibili. Ciò, tenuto conto che la complessiva regolazione delle fonti di finanziamento operata dalla legge di stabilità per il 2013, programmaticamente pensata (ad aliquote standard) a parità di gettito, ha compensato la sostituzione della riserva statale sulla metà

<sup>67</sup> Il titolo I cresce rispetto al 2012 del 5,27%, il titolo II aumenta del 41,43%. Il Titolo III si riduce dell'8%. Il confronto nei due anni fa riferimento allo stesso insieme di enti presenti nell'analisi dei risultati del triennio 2011-2013. Il bacino di enti complessivamente analizzato è di 2.220 Comuni presenti in tutti e tre gli anni.

del gettito IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale e su quelli agricoli ad uso strumentale, con la riserva a favore dello Stato del gettito dell'IMU sugli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.

Il *surplus* delle entrate da trasferimento, in controtendenza con gli esercizi passati, è da ascrivere, invece, agli effetti delle erogazioni dei contributi per il ristoro del minor gettito dell'IMU conseguente alla soppressione dell'imposta sull'abitazione principale. In ogni caso, come già avvertito nella premessa all'analisi dei dati, si tratta di risultati suscettibili di aggiustamenti all'esito sia delle definitive regolazioni sulle accennate compensazioni sia delle verifiche in termini di effettive riscossioni.

Più delle entrate, crescono le spese correnti, che nel 2013 raggiungono i 41 miliardi di euro, vale a dire l'11% in più rispetto all'esercizio precedente; il dato, apparentemente anomalo, trova, almeno in parte, giustificazione negli stanziamenti che i Comuni hanno dovuto prevedere per il finanziamento del fondo di solidarietà comunale (pari a circa 3,47 miliardi di euro) a valere sulle entrate da IMU a seguito della soppressione della già ricordata riserva di gettito allo Stato (30,7% del gettito IMU stimato per il 2013). Tuttavia non sfugge che l'andamento incrementale della spesa, al netto degli impegni di cui si è appena detto relativi al finanziamento del fondo di solidarietà comunale, non sembra in linea con i risultati di risparmio attesi, tenuto conto delle consistenti riduzioni di risorse operate dal d.l. n. 95/2012, determinate in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE.

Riassuntivamente, può osservarsi che, almeno in parte, l'avanzo di circa 3,7 miliardi di euro,<sup>68</sup> dal quale devono essere detratti gli impegni per il rimborso prestiti (ai fini di un'approssimazione alla situazione economica di competenza), non ha carattere di strutturalità, essendo, in buona misura, condizionato da fenomeni di ricomposizione del sistema di finanziamento che necessitano dell'assestamento delle regolazioni pendenti prima di poter consentire una lettura con carattere di maggiore stabilità.

Di chiara evidenza, invece, il calo delle entrate del Titolo IV (che passa da 8,1 miliardi di euro nel 2011, a 6,3 miliardi di euro nel 2012 e a 6 miliardi di euro nel 2013). Tale andamento è in parte dovuto alla flessione della riscossione di crediti (che si riduce del 62% nel 2012, per poi aumentare leggermente del 16% nel 2013), ma in maniera più consistente è da imputare ad una contrazione dei trasferimenti.

Il Titolo II della spesa, al netto della concessione crediti, si attesta in 8,5 miliardi di euro, aumentando di oltre il 10% rispetto al 2012; il dato va però corretto con le esclusioni. Infatti, al netto dei pagamenti ex art. 1, comma 1, del d.l. n. 35/2013, si registra una

---

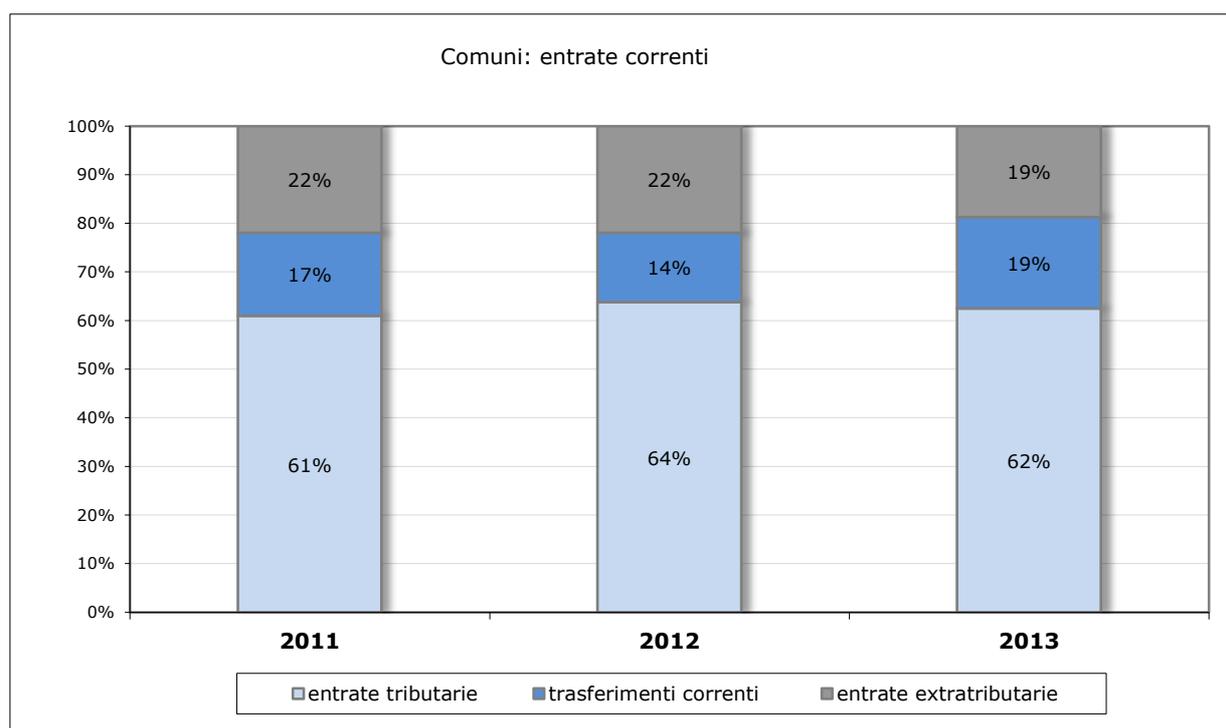
<sup>68</sup> Si consideri, che il saldo corrente calcolato al netto delle entrate e spese escluse dal patto è pari a 3,33 miliardi di euro.

flessione del 25,5% rispetto al 2012 ed al netto delle esclusioni previste, la percentuale precipita al 40,8%; di qui un saldo di cassa con segno positivo, determinato proprio dalla forte contrazione della spesa netta, ad ulteriore conferma della permanente stasi degli investimenti.

Va anche considerato che la compressione della spesa per investimenti non sempre è una conseguenza diretta delle misure del patto, ma può derivare, a volte, dalla ridotta sostenibilità delle nuove iniziative o dalla carente disponibilità di cassa, che non è contraddetta dal dato relativo al *surplus* della parte corrente, che si riferisce agli accertamenti e non alle riscossioni.

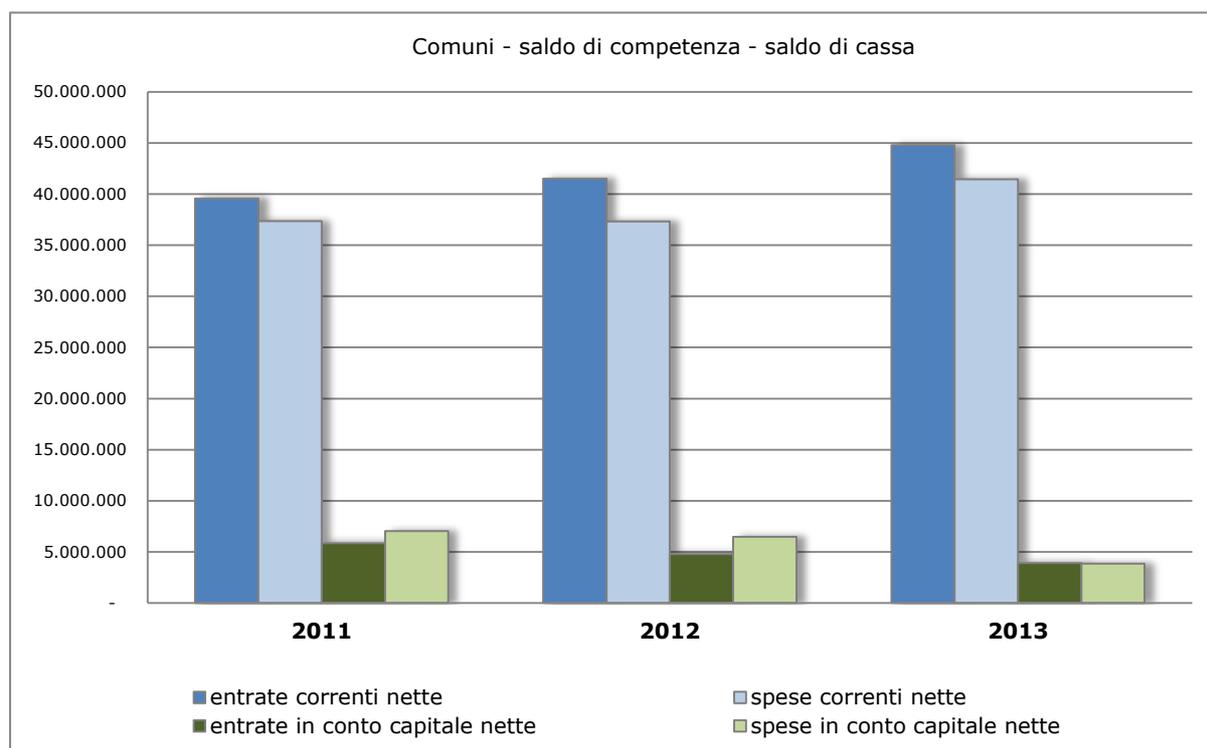
Non va, infine, sottaciuto che nel 2013 molti Comuni hanno gestito gran parte del bilancio con le modalità dell'art. 163 TUEL e cioè in esercizio provvisorio, a causa del differimento al 30 novembre del termine per l'approvazione del bilancio, con evidenti difficoltà di programmazione della spesa che ha sacrificato soprattutto gli investimenti.

**Grafico 7**



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

**Grafico 8**



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

### **2.3.4 I Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti**

Per i Comuni delle fasce demografiche inferiori a 5.000 abitanti, la circostanza che il 2013 rappresenti il primo esercizio di applicazione della regola fiscale in esame, non consente raffronti su serie storiche ma solo analisi di carattere puntuale.

A detti enti, è stato assegnato un obiettivo meno oneroso rispetto ai Comuni con più di 5.000 abitanti, dal momento che la percentuale applicata alla media della spesa nel triennio 2007-2009 è stata fissata nella misura del 12,81%.

Anche l'obiettivo è stato alleggerito rispetto a quello di partenza, soprattutto ad opera del ricorso al patto verticale incentivato, che lo ha ridotto di 461 milioni di euro. Così come è stato utilizzato da molti enti il patto verticale ordinario, per un importo totale di quasi 54 milioni di euro.

Il patto orizzontale regionale, invece, ha consentito a 158 enti di cedere spazi finanziari per un totale di oltre 30 milioni di euro, con aumento del loro obiettivo della stessa entità; mentre 116 Comuni hanno ottenuto una riduzione del loro obiettivo attraverso l'acquisizione di quote, per un totale di 12,7 milioni di euro.

I risultati del patto hanno fatto registrare, anche per i Comuni di piccole dimensioni, un differenziale positivo pari, complessivamente, a 502 milioni di euro, più ampio per gli enti

compresi nella fascia da 1.000 a 3.000 abitanti (pari a 312 milioni di euro) rispetto a quello dei rimanenti enti (pari a circa 190 milioni di euro).

In termini analoghi rispetto agli enti già esaminati, anche per i Comuni in argomento si è registrato un saldo di competenza particolarmente positivo (pari a 415 milioni di euro per gli enti fino a 3.000 abitanti ed a 298 milioni di euro per quelli fino a 5.000 abitanti), anche se non mancano situazioni di squilibrio (per circa 80 enti). Naturalmente, anche per detti enti valgono considerazioni analoghe a quelle formulate in ordine agli effetti degli interventi normativi che hanno ridefinito il sistema di finanziamento dei Comuni.

Continuando nella disamina dei differenziali tra enti compresi nella fascia tra 1.000 e 3.000 abitanti e quella superiore fino a 5.000 abitanti, va rilevato, con riferimento ai primi, che, per quel che riguarda il saldo di cassa, diversi Comuni hanno riportato, a livello di aggregato regionale, un saldo di cassa negativo e non pochi di questi hanno richiesto interventi da parte della Regione di appartenenza, soprattutto attraverso il patto regionale verticale incentivato, senza peraltro riuscire ad evitare lo squilibrio dei risultati di gestione.

In particolare, dei 60 Comuni inadempienti appartenenti a questa fascia demografica, 26 di essi hanno richiesto spazi finanziari per il pagamento dei debiti pregressi per un totale di oltre 2 milioni di euro.<sup>69</sup> Risultati che, nel loro complesso, denotano una certa difficoltà per questi enti a sostenere le spese di investimento.

---

<sup>69</sup> In totale, risulta che i Comuni con meno di 3.000 abitanti abbiano richiesto più di 200 milioni di euro.

Tab. 29

## Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: risultati 2013

(migliaia di euro)

classi demografiche/Regioni	n. enti	Inadempienti	Totale entrate correnti nette	Totale spese correnti nette	Saldo di competenza	Totale entrate in conto capitale nette	Totale spese in conto capitale nette	Saldo di cassa	Saldo finanziario 2013	Obiettivo 2013	Differenza
<b>1. da 1000 a 2.999</b>	<b>2.244</b>	<b>60</b>	<b>4.064.727</b>	<b>3.649.386</b>	<b>415.341</b>	<b>742.657</b>	<b>717.377</b>	<b>25.280</b>	<b>440.622</b>	<b>128.350</b>	<b>312.284</b>
PIEMONTE	356	5	524.208	475.430	48.778	77.008	77.085	-77	48.701	12.992	35.708
LOMBARDIA	481	14	836.096	743.339	92.757	127.224	128.014	-790	91.966	45.374	46.601
LIGURIA	64	1	151.638	140.524	11.114	22.957	23.956	-999	10.115	-213	10.328
VENETO	159	2	284.139	253.938	30.201	51.664	54.228	-2.564	27.637	9.317	18.320
EMILIA ROMAGNA	70	3	159.537	146.851	12.686	21.773	22.223	-450	12.236	4.380	7.856
TOSCANA	68	0	170.669	152.797	17.872	34.070	31.230	2.840	20.712	7.898	12.814
UMBRIA	35	0	61.700	57.092	4.608	10.347	9.081	1.266	5.874	-162	6.037
MARCHE	89	3	152.775	141.178	11.597	19.657	17.855	1.802	13.399	6.098	7.301
LAZIO	106	1	171.987	159.904	12.083	44.894	40.792	4.102	16.185	-12.023	28.208
ABRUZZO	105	2	188.911	170.874	18.037	22.766	23.290	-524	17.513	-3.394	20.907
MOLISE	45	5	57.461	51.427	6.034	13.247	9.931	3.316	9.350	7.320	2.030
CAMPANIA	173	9	284.787	245.462	39.325	70.606	73.566	-2.960	36.365	2.087	34.278
PUGLIA	48	3	83.184	70.283	12.901	16.118	14.239	1.879	14.780	8.497	6.283
BASILICATA	45	0	79.379	70.881	8.498	31.085	24.853	6.232	14.730	4.463	10.267
CALABRIA	164	7	266.474	233.005	33.469	46.740	43.649	3.091	36.560	18.797	17.764
SICILIA	89	3	222.574	206.856	15.718	20.665	21.036	-371	15.347	1.823	13.524
SARDEGNA	147	2	369.207	329.545	39.662	111.836	102.348	9.488	49.149	15.096	34.057
<b>2. da 3.000 a 4.999</b>	<b>1.005</b>	<b>21</b>	<b>3.445.436</b>	<b>3.147.245</b>	<b>298.191</b>	<b>490.293</b>	<b>437.373</b>	<b>52.920</b>	<b>351.110</b>	<b>161.303</b>	<b>189.828</b>
PIEMONTE	103	2	322.746	296.099	26.647	39.868	36.212	3.657	30.304	11.305	19.009
LOMBARDIA	262	2	831.214	761.005	70.208	109.705	97.391	12.314	82.522	51.350	31.177
LIGURIA	19	0	85.999	80.537	5.462	8.498	7.715	783	6.245	4.178	2.067
VENETO	112	2	325.218	291.973	33.245	49.289	45.198	4.091	37.336	21.023	16.313
EMILIA ROMAGNA	64	1	256.721	237.520	19.201	29.491	30.712	-1.221	17.980	4.029	13.951
TOSCANA	46	1	226.407	209.341	17.066	29.027	23.605	5.422	22.488	14.776	7.712
UMBRIA	13	0	44.129	41.023	3.106	5.427	5.101	326	3.432	943	2.489
MARCHE	38	1	132.261	121.460	10.801	17.338	16.086	1.252	12.053	6.238	5.815
LAZIO	39	0	123.421	115.905	7.516	21.780	18.284	3.496	11.012	-2.340	13.357
ABRUZZO	27	0	77.174	70.335	6.839	9.544	7.391	2.153	8.992	2.695	6.297
MOLISE	9	1	23.314	20.492	2.822	5.592	3.530	2.062	4.884	3.168	1.716
CAMPANIA	61	4	176.640	157.977	18.663	39.670	32.513	7.157	25.820	6.671	19.149
PUGLIA	26	0	77.969	70.894	7.075	16.885	11.927	4.958	12.033	8.185	3.849
BASILICATA	18	1	72.464	65.410	7.054	17.976	14.346	3.630	10.684	3.597	7.088
CALABRIA	63	3	193.434	168.174	25.260	26.620	27.749	-1.129	24.132	11.995	12.137
SICILIA	63	1	269.605	248.731	20.874	18.698	20.489	-1.791	19.083	3.922	15.161
SARDEGNA	42	2	206.718	190.369	16.349	44.885	39.125	5.760	22.109	9.569	12.540
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.249</b>	<b>81</b>	<b>7.510.163</b>	<b>6.796.631</b>	<b>713.532</b>	<b>1.232.950</b>	<b>1.154.750</b>	<b>78.200</b>	<b>791.732</b>	<b>289.653</b>	<b>502.111</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'altra fascia demografica, riguardante i Comuni con popolazione compresa fra i 3.000 e i 5.000 abitanti (in tutto, 1.005 enti), solamente 21 di questi, distribuiti su tutto il territorio nazionale, non hanno raggiunto l'obiettivo del patto. Per alcuni di essi, malgrado il ricorso (anche se in misura minore) alle risorse finanziarie ottenibili con i patti territoriali, si sono verificati casi di situazioni di squilibrio sia dal lato della competenza sia dal lato della cassa. Il differenziale negativo, pari a complessivi 2,7 milioni di euro, poteva essere ampiamente compensato, attraverso i meccanismi dei patti di solidarietà territoriale, dal differenziale positivo riportato dagli enti adempienti (pari a poco meno di 200 milioni di euro).

Per quel che riguarda i pagamenti dei debiti in conto capitale effettuati utilizzando gli spazi finanziari concessi in base al d.l. n. 35/2013, nel loro complesso, i Comuni sotto i 5.000 abitanti hanno erogato somme per 325 milioni di euro, che rappresenta il 19% dei pagamenti in conto capitale.

Le evidenze appena commentate comprovano la necessità, ai fini della razionalizzazione della spesa di questo rilevante segmento del comparto comunale, della massima accelerazione delle misure di riorganizzazione attraverso le Unioni di Comuni e le fusioni dei piccoli enti, come ridisciplinate dalla recente legge 7 aprile 2014, n.56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

Tab. 30

## Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: analisi pagamenti DL 35

(migliaia di euro)

classi demografiche/Regioni	n. enti	n. inadempienti	totale spese in c/capitale	pagamenti decreto legge 35/2013	peso % dei pagamenti DL 35 sul totale spese in c/cap.	spesa in c/capitale al netto dei pagamenti DL 35
<b>1. da 1000 a 2.999</b>	<b>1.457</b>	<b>26</b>	<b>755.382</b>	<b>203.772</b>	<b>27,0</b>	<b>551.610</b>
PIEMONTE	243	2	79.958	25.188	31,5	54.770
LOMBARDIA	277	7	95.833	21.086	22,0	74.747
LIGURIA	45	0	34.560	6.482	18,8	28.078
VENETO	106	2	47.900	10.431	21,8	37.469
EMILIA ROMAGNA	49	2	23.158	6.053	26,1	17.105
TOSCANA	54	0	31.358	9.689	30,9	21.669
UMBRIA	28	0	14.257	3.960	27,8	10.297
MARCHE	66	2	21.135	5.115	24,2	16.020
LAZIO	89	1	68.132	33.369	49,0	34.763
ABRUZZO	74	2	50.311	10.877	21,6	39.434
MOLISE	36	2	17.048	5.778	33,9	11.270
CAMPANIA	108	2	86.824	21.377	24,6	65.447
PUGLIA	29	1	24.964	4.641	18,6	20.323
BASILICATA	37	0	31.040	7.508	24,2	23.532
CALABRIA	98	2	48.749	16.844	34,6	31.905
SICILIA	44	1	15.541	5.960	38,4	9.581
SARDEGNA	74	0	64.614	9.414	14,6	55.200
<b>2. da 3.000 a 4.999</b>	<b>699</b>	<b>11</b>	<b>447.013</b>	<b>121.499</b>	<b>27,2</b>	<b>325.514</b>
PIEMONTE	78	1	40.768	11.795	28,9	28.973
LOMBARDIA	187	1	83.730	17.070	20,4	66.660
LIGURIA	14	0	6.782	1.524	22,5	5.258
VENETO	66	2	34.784	7.541	21,7	27.243
EMILIA ROMAGNA	48	1	31.707	4.671	14,7	27.036
TOSCANA	38	0	26.664	6.440	24,2	20.224
UMBRIA	10	0	10.834	3.542	32,7	7.292
MARCHE	30	0	20.258	5.683	28,1	14.575
LAZIO	36	0	35.906	18.209	50,7	17.697
ABRUZZO	19	0	8.950	3.440	38,4	5.510
MOLISE	6	0	5.776	2.825	48,9	2.951
CAMPANIA	39	3	41.136	13.767	33,5	27.369
PUGLIA	17	0	14.833	2.836	19,1	11.997
BASILICATA	10	0	9.446	1.260	13,3	8.186
CALABRIA	35	2	24.984	9.398	37,6	15.586
SICILIA	38	0	18.072	5.735	31,7	12.337
SARDEGNA	28	1	32.383	5.763	17,8	26.620
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.156</b>	<b>37</b>	<b>1.202.395</b>	<b>325.271</b>	<b>27,1</b>	<b>877.124</b>
<b>tutti i Comuni con pop. compresa fra i 1.000 e i 5.000 abitanti</b>	<b>3.249</b>	<b>81</b>	<b>1.705.386</b>	<b>325.271</b>	<b>19,1</b>	<b>1.380.115</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tab. 31

## Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: patti territoriali

(migliaia di euro)

classe demografica / regioni	n. enti	inadempianti	compensazioni fra comuni della stessa regione						compensazione fra regione e comuni		
			PATTO REGIONALE Orizzontale	comuni che cedono spazi patto orizzontale regionale (var. positiva)	Spazi ceduti	inadempianti	comuni che acquisiscono spazi patto orizzontale regionale (var. negativa)	Spazi acquisiti	inadempianti	Patto regionale "verticale"	Patto regionale "verticale" incentivato
<b>1. da 1000 a 2.999</b>	<b>2.244</b>	<b>60</b>	<b>7.122</b>	<b>105</b>	<b>14.383</b>	<b>5</b>	<b>65</b>	<b>-7.261</b>	<b>1</b>	<b>-38.412</b>	<b>-265.346</b>
PIEMONTE	356	5	72	4	504	0	8	-432		-14.902	-24.203
LOMBARDIA	481	14	2.366	37	4.108	2	15	-1.742		-643	-43.105
LIGURIA	64	1	100	1	100					-4.467	-10.649
VENETO	159	2	-128	2	350		9	-478		-3.162	-16.950
EMILIA ROMAGNA	70	3	44	11	1.122		14	-1.078	1	-34	-12.276
TOSCANA	68		200	1	200					-395	-9.607
UMBRIA	35									-735	-5.791
MARCHE	89	3								-2.042	-8.229
LAZIO	106	1	2.140	18	3.500	0	5	-1.360			-33.661
ABRUZZO	105	2	97	5	616	0	2	-519		-12.032	-8.733
MOLISE	45	5									
CAMPANIA	173	9									-27.405
PUGLIA	48	3									
BASILICATA	45										-4.143
CALABRIA	164	7									-11.072
SICILIA	89	3	2.231	26	3.883	3	12	-1.652			-26.833
SARDEGNA	147	2									-22.689
<b>2. da 3.000 a 4.999</b>	<b>1.005</b>	<b>21</b>	<b>10.908</b>	<b>53</b>	<b>16.358</b>	<b>1</b>	<b>51</b>	<b>-5.450</b>	<b>2</b>	<b>-15.474</b>	<b>-195.944</b>
PIEMONTE	103	2	320	2	462		2	-142		-8.228	-12.962
LOMBARDIA	262	2	715	13	1.278		9	-563		-602	-35.416
LIGURIA	19									-1.340	-3.266
VENETO	112	2	1.314	5	1.930		12	-616	1	-452	-14.270
EMILIA ROMAGNA	64	1	3.910	12	5.480		15	-1.570	1	-1.470	-24.898
TOSCANA	46	1								-150	-7.899
UMBRIA	13									-450	-3.491
MARCHE	38	1								-1.817	-5.768
LAZIO	39		243	2	1.400		4	-1.157			-16.443
ABRUZZO	27		8	2	531		2	-523		-965	-4.230
MOLISE	9	1									
CAMPANIA	61	4									-12.798
PUGLIA	26										
BASILICATA	18	1									-3.436
CALABRIA	63	3									-8.701
SICILIA	63	1	4.398	17	5.277	1	7	-879			-30.531
SARDEGNA	42	2									-11.835
<b>Totale</b>	<b>3.249</b>	<b>81</b>	<b>18.030</b>	<b>158</b>	<b>30.741</b>	<b>6</b>	<b>116</b>	<b>-12.711</b>	<b>3</b>	<b>-53.886</b>	<b>-461.290</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

## **2.3.5 Il patto di stabilità degli enti locali soggetti a normativa speciale**

### **2.3.5.1 *Il Comune di Roma Capitale***

Anche nel 2013, i dati del patto di Roma Capitale non sono stati trattati a livello di aggregato generale, in quanto per tale Comune sono state dettate speciali modalità di concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di un accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'accordo sul Patto per il 2013 prevede, infatti, articolate esclusioni dalle voci rilevanti ai fini del saldo. Tra queste, di sicuro rilievo sono le entrate e le spese relative alla realizzazione degli investimenti per trasporto su ferro ricadenti nel territorio della Capitale, mentre l'esclusione dal saldo finanziario delle partite creditorie e debitorie con la Gestione Commissariale del Comune trovano ragione nel fatto che si tratta di mere regolarizzazioni contabili tra enti pubblici diversi. Altre specifiche voci contabili escluse sono, nel limite di 3 milioni di euro, le spese correnti e in conto capitale sostenute per la realizzazione del Museo Nazionale della Shoah ed infine l'attribuzione degli spazi finanziari, già scontati nei saldi di finanza pubblica, che la Gestione Commissariale ha attestato di non utilizzare nel 2013 per il Piano di rientro (pari a 400 milioni di euro).

Il saldo obiettivo assegnato a Roma Capitale, in base a tale accordo, presenta per il 2013 un disavanzo di 164,1 milioni di euro, cui si perviene detraendo 400 milioni di spazi finanziari dall'importo quantificato secondo le modalità di calcolo valide a livello nazionale (corrispondente a 235,9 milioni di euro). A tale importo va aggiunta una variazione peggiorativa di 6,6 milioni di euro, come cessione di spazi finanziari ai fini del patto orizzontale regionale (pertanto l'obiettivo finale risulta pari ad un saldo negativo di 157,3 milioni di euro).

Il saldo finanziario raggiunto per il 2013 mostra un disavanzo di 105,3 milioni di euro, con un differenziale di 52,1 milioni di euro. Nella disamina del saldo, articolata per aggregati finanziari, si evidenziano il differenziale negativo del saldo di competenza, pari a oltre 108 milioni di euro (risultante da 4,7 miliardi di euro di spese, a fronte di 4,6 miliardi di euro di entrate) e quello di cassa che, al netto delle esclusioni, misura 3,14 milioni di euro (risultante da 424,2 milioni di euro di spese, a fronte di 427,3 milioni di euro di entrate).

Anche se esclusi dalle voci rilevanti ai fini dell'obiettivo, sono stati consistenti i pagamenti dei debiti del conto capitale effettuati utilizzando gli strumenti del d.l. n. 35/2013, che ammontano, complessivamente, a 75,8 milioni di euro, di cui 57,4 per debiti esigibili, ma inestinti alla data dell'8 aprile 2013, e 18,3 milioni di euro per quelli esigibili prima di tale data.

### **2.3.5.2      *Gli enti delle Regioni a statuto speciale***

Le risultanze relative al patto di stabilità interno degli enti delle Regioni a statuto speciale, di seguito riportate, sono state comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio degli enti locali con dati definitivi per il 2012 e prime risultanze relative all'esercizio 2013, rese sulla base di stime previsionali o di dati consuntivo non ancora approvati.

Per la Valle d'Aosta, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico. Sono disponibili alla data di chiusura del presente referto solo i risultati definitivi per il 2012, anno nel quale il Comune di Aosta, unico ente con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, ha rispettato entrambi gli obiettivi (in termini di saldo e di riduzione del debito), pur riportando un saldo finanziario in disavanzo.

Gli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario risultano l' 1,35%; dato, questo, in forte calo rispetto all'esercizio 2011 (dove la percentuale di enti inadempienti superava il 5%). Il livello di adempimento all'obiettivo di riduzione del debito si eleva al 92% degli enti, anche in questo caso in miglioramento rispetto al 2011 (la cui percentuale raggiungeva quasi l' 89%). Non sono disponibili i dati relativi al 2013, in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2014, termine finale per l' approvazione dei consuntivi.

Nella Provincia Autonoma di Trento, nel 2012, sono stati assoggettati alle misure del patto solo i 28 enti con popolazione superiore a 3.000 abitanti; dalla certificazione annua inviata dai Comuni emerge che l'obiettivo 2012 è stato conseguito a livello di comparto, con un margine positivo di oltre 8 milioni di euro; inoltre nessun Comune risulta inadempiente. Per quanto riguarda il 2013, non sono disponibili i dati definitivi, poiché si è in attesa dell'approvazione del rendiconto, fissata per il 30 giugno.

Nella Provincia Autonoma di Bolzano gli obiettivi del patto per il 2012 (pari a 14 milioni di euro) sono stati raggiunti dal comparto degli enti locali.

Come per la Provincia Autonoma di Trento, per l'esercizio 2013 non sono ancora disponibili i dati definitivi, subordinati all'approvazione del conto consuntivo da adottare entro il 30 giugno 2014.

I risultati per la Regione Friuli Venezia Giulia per il 2012 riguardano le Province ed i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti; hanno inoltre liberamente aderito alla disciplina 19 Comuni con meno di 5.000 abitanti. Il saldo obiettivo complessivo per il comparto enti locali (Comuni e Province), espresso in termini di competenza mista, era pari a 95,8 milioni di euro, calcolato in base all'art. 31 della legge n. 183/2011. Per il raggiungimento dell'obiettivo, gli enti locali della Regione hanno fatto ricorso alla richiesta di spazi finanziari attraverso il patto verticale, per un importo di 215,9 milioni di euro.

Nell'esercizio 2013 la disciplina del patto è stata estesa anche agli enti con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, pari in totale a 171 enti, oltre le 4 Province.

In sostituzione dell'obiettivo di conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente, è stato introdotto il conseguimento di uno specifico obiettivo in termini di saldo finanziario di competenza mista.

Per il 2013 sono disponibili i dati di monitoraggio relativi al conseguimento dell'obiettivo in termini di saldo finanziario di competenza mista, inviati con certificazione entro il 31 marzo 2014 al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Mentre, sempre per il 2013, non sono ancora disponibili i dati definitivi relativi alla riduzione del debito e della spesa di personale, dal momento che l'approvazione del rendiconto di gestione avverrà entro il 31 luglio 2014.

L'obiettivo per il 2013 di 108,3 milioni di euro è stato alleggerito dagli interventi regionali, attraverso il patto verticale, per un totale di 115 milioni di euro, dei quali sono stati utilizzati dagli enti locali solo 113,9 milioni. Il saldo obiettivo finale, dopo tali aggiustamenti, è pari a un disavanzo di 5,6 milioni di euro, a fronte di un risultato finale di 14,5 milioni di euro, ottenendo un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di 20,1 milioni di euro.

Per quanto riguarda la richiesta di spazi finanziari di cui al d.l. n. 35/2013, gli enti hanno ottenuto spazi per 57 milioni di euro ed hanno effettuato pagamenti per 55,9 milioni di euro.

## **Considerazioni conclusive**

Il patto di stabilità interno per il 2013 risulta rispettato, al pari dei tre esercizi precedenti, sia dalle Regioni a statuto ordinario sia dalle Regioni e dalle Province ad autonomia speciale, sebbene con margini, nel complesso, assai più contenuti rispetto a quelli conseguiti in passato.

Il più ridotto differenziale a livello di comparto evidenzia la presenza di diffusi elementi di criticità nel raggiungimento degli obiettivi, indotti, in buona misura, dal sempre più oneroso effetto delle manovre di finanza pubblica sul patto per le Regioni, che negli anni 2009/2013 si è tradotto in un abbattimento di spesa pari a 17,2 miliardi di euro.

Che l'effetto del contenimento della spesa sia riferibile ai vincoli del patto trova sostanziale riscontro nella circostanza che, nel periodo considerato, la spesa per la sanità (che rappresenta i tre quarti circa della spesa finale regionale) non ha subito sostanziali decurtazioni, mentre la restante spesa sottoposta al patto si è ridotta di oltre il 20% in termini di minori pagamenti.

Di tale quota, la spesa in conto capitale rappresenta, tra le spese soggette ai vincoli del patto, la componente maggiormente implicata dalle manovre finanziarie, costituendo (secondo i dati di monitoraggio del 2012) circa il 58% della spesa per investimenti impegnata in bilancio. Viceversa, la quota di spesa corrente, al netto delle voci escluse, rappresenta solo il 23%, in termini di impegni, ed il 18%, in termini di pagamenti, della spesa corrente totale.

Sotto il profilo quantitativo, si osserva come nell'arco dell'ultimo quinquennio la spesa netta in conto capitale si sia ridotta, in proporzione, molto più rapidamente di quella corrente, al punto che, se nel 2009 il suo ammontare, in termini di impegni, rappresentava il 64% della spesa corrente netta, al termine del 2012 ne costituiva appena il 28%. In tale periodo la sua entità complessiva si è ridimensionata di circa 10 miliardi di euro, con una contrazione aggiuntiva degli investimenti rispetto alle spese correnti stimabile nell'ordine di circa 5 miliardi di euro, a conferma non solo della estrema difficoltà di garantire una seria programmazione delle opere infrastrutturali, ma anche della esiguità delle risorse attualmente disponibili per agevolare la crescita.

La componente in conto capitale è, infatti, quella che più di altre favorisce il raggiungimento degli obiettivi del patto, in quanto, per effetto della sua minor rigidità, si presta meglio delle altre voci di spesa agli adattamenti gestionali che la programmazione, di volta in volta, richiede. Questi adattamenti, in un contesto di politiche finanziarie che perseguono costantemente la moderazione della spesa regionale, hanno influito sensibilmente sulla capacità di investimento delle Regioni, che negli ultimi esercizi hanno

iniziato a mostrare, nella componente in conto capitale, flessioni di particolare rilievo e di sempre maggiore significatività.

Al riguardo, occorre notare come la disciplina del patto di stabilità per le Regioni a statuto speciale abbia finito col penalizzare maggiormente gli investimenti di quanto non abbia fatto la normativa dettata per le Regioni a statuto ordinario, dove la spinta agli investimenti si è rivelata più pronunciata per effetto di un regime delle esclusioni decisamente più favorevole, specie nelle aree meridionali del Paese.

Dette misure di esonero hanno comportato il progressivo incremento delle spese in conto capitale non più soggette al patto, sicché, nel volgere di un biennio (2012-2013), si è prodotta una tangibile inversione di tendenza nella composizione delle spese che aveva caratterizzato le precedenti versioni del patto succedutesi tra il 2007 ed il 2011, passando così da un regime che vincolava, mediamente, più dell' 80% delle spese in conto capitale ad una disciplina in cui l'ammontare delle spese escluse rappresenta circa i due terzi del totale delle spese di investimento regionale.

La tendenza a ridimensionare l'ambito della spesa vincolata dal patto si è andata tuttavia accentuando, dopo l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile, anche con riferimento alla spesa corrente. Con il patto 2013, infatti, solo il 6% della spesa corrente delle Regioni a statuto ordinario è risultata soggetta al nuovo tetto di spesa, a fronte di una media che nell'ultimo decennio si era mantenuta pressoché stabile (sia per gli impegni che per la cassa) intorno al 14%. Ciò diversamente da quanto accaduto alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, la cui spesa corrente netta è addirittura cresciuta nel 2013, passando da una media del periodo precedente valutabile intorno al 44% della spesa corrente totale, ad una incidenza che nel 2013 ha raggiunto il 54%.

Questo elemento di discontinuità suggerisce l'ulteriore considerazione che la disciplina del patto previsto per le Autonomie speciali, non solo ha favorito la spesa corrente a detrimento di quella per investimenti, ma ha incoraggiato altresì il rallentamento dei pagamenti e, quindi, la formazione di residui passivi, in quanto gli impegni si sono ridotti in misura inferiore all'entità dei minori pagamenti per circa 3 miliardi di euro (di cui 1,3 miliardi di maggiori residui in conto capitale).

L'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile ha avuto, tuttavia, il merito di aver differenziato, per la prima volta, le componenti della spesa corrente assoggettate al patto sulla base di una riclassificazione economica della spesa operata in funzione degli effetti economici prodotti dalle transazioni finanziarie. L'introduzione di tale parametro di riferimento, che consente, tra l'altro, di individuare con precisione il tetto di spesa finale autorizzabile, ha penalizzato maggiormente le componenti della spesa discrezionale di funzionamento dell'ente (organi istituzionali, oneri accessori di personale,

acquisto di beni e servizi etc.) in quanto, a differenza degli oneri straordinari e di trasferimento, queste voci rilevano in termini di impegni e non di pagamenti. Per questi ultimi, infatti, l'obiettivo di cassa si è dimostrato nel tempo notoriamente più problematico rispetto a quello di competenza, oggi allineato al primo in un unico obiettivo.

Invero, allineando ad un più ridotto livello di spesa la gestione degli impegni, l'obiettivo di competenza euro-compatibile aggiunge un ulteriore fattore di rigidità alle politiche di bilancio regionale, rendendo di più difficile attuazione anche la gestione dei patti di solidarietà territoriale (non solo nella forma "ordinaria" del patto verticale, ma anche in quella cd. "incentivata"). L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato, infatti, l'esistenza di un più ridotto margine di manovra per la cassa e la difficoltà di cedere agli enti locali spazi finanziari in termini di pagamenti, stante il ridottissimo differenziale sinora registrato tra le spese effettivamente sostenute e gli obiettivi di cassa programmati.

Nel dare attuazione ai meccanismi di compensazione previsti dal legislatore nazionale, le Regioni hanno avviato un percorso di maggiore responsabilizzazione, che le vede impegnate nel cedere agli enti locali dei rispettivi territori, a fronte di una contestuale rideterminazione in senso peggiorativo del proprio obiettivo programmatico, quote crescenti di spazi finanziari da utilizzare in coerenza con le esigenze peculiari di ciascun territorio e in funzione di sviluppo economico-sociale.

L'introduzione delle diverse tipologie di patti di solidarietà fra enti territoriali ha favorito, infatti, un uso più razionale delle risorse, rendendo più stringente l'obbligo di una maggiore riduzione della spesa di parte corrente. Sotto questo profilo, la regionalizzazione del patto continua a rimanere lo strumento più idoneo per attenuare gli effetti negativi delle manovre di consolidamento dei conti pubblici, risultando un meccanismo in grado di favorire, attraverso un'appropriata redistribuzione dei rispettivi spazi finanziari disponibili, il massimo utilizzo della capacità di finanziamento della Regione agli enti locali del proprio territorio.

Nel proseguire sulla strada del rafforzamento di questi meccanismi e del ruolo di coordinamento delle Regioni, valorizzando, nel contempo, le migliori pratiche e le esperienze positive dei diversi ambiti territoriali, occorre aprire maggiori spazi alle funzioni di raccordo tra gli interventi delle Amministrazioni locali e i programmi infrastrutturali di matrice comunitaria. Funzioni, queste, determinanti per conciliare i vincoli alla spesa con le garanzie dei livelli essenziali di assistenza e con l'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali alle necessità di crescita economica.

In questa direzione, si prospetta anche la necessità di una rivisitazione dei criteri di determinazione dei tetti di spesa, oggi costruiti, per le Regioni, muovendo dalla spesa storica ridotta in base a valori che prescindono da un livello omogeneo di partenza.

Infatti, l'esigenza di far concorrere alle manovre di finanza pubblica tutti gli enti di maggiori dimensioni, inclusi quelli con i conti in equilibrio, ha determinato la progressiva emersione di posizioni di avanzo contabile, con effetti negativi sia sul fronte dell'efficiente allocazione delle risorse che su quello della tenuta dei vincoli del patto nel lungo periodo. Ancorando gli obiettivi programmatici al miglioramento dei risultati conseguiti in esercizi pregressi (piuttosto che rapportarli a valori ottimali verso cui tendere progressivamente), si produce, inevitabilmente, un effetto di trascinamento delle distorsioni connesse alle diverse basi di partenza.

Tale metodo di programmazione, per quanto temperato da meccanismi di premialità introdotti per gli enti virtuosi ma mai seriamente attuati, tende a penalizzare le Amministrazioni più efficienti, le quali, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto a quelli richiesti ad Amministrazioni non altrettanto efficienti (il cui obiettivo finanziario sconta, viceversa, basi di partenza meno virtuose).

In attesa dell'entrata in vigore di un nuovo modello di patto di stabilità, fondato sui saldi nonché su parametri di virtuosità, ma che possa anche assumere come rilevante un possibile obiettivo in termini di *stock* di debito, occorre valutare attentamente gli effetti conseguenti all'introduzione, a decorrere dal 2014, di un unico tetto di spesa espresso in termini di competenza euro-compatibile.

Invero, per supplire all'eliminazione del doppio limite sugli impegni e sui pagamenti, la cui vigenza ha sinora ridotto la possibilità per le Regioni di ritardare i pagamenti in conto capitale accumulando residui passivi (fenomeno manifestatosi negli anni 2007 e 2008, poi rientrato progressivamente negli anni successivi, a differenza di quanto avvenuto per la spesa corrente), può utilmente concorrere l'applicazione congiunta sia dell'obbligo di pagamento dei debiti della Pubblica amministrazione entro il termine di 30 o 60 giorni, di cui al d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, sia del fondo pluriennale vincolato, previsto nell'ambito del nuovo sistema di armonizzazione contabile, sia delle altre forme di incentivazione della spesa in conto capitale previste dai patti di solidarietà territoriale a favore degli enti locali.

In tale prospettiva, non può mancare la previsione di una diversificazione di obiettivi tra spesa corrente e spesa in conto capitale, in quanto la determinazione di un unico obiettivo complessivo, o comunque indifferenziato nei suoi effetti vincolanti per le due componenti di spesa, si traduce automaticamente in un ridotto contenimento della spesa corrente (notoriamente più rigida ed incompressibile) e in una caduta verticale della spesa per investimenti. Per converso, un sistema fondato sui saldi di bilancio, oltre a risultare più efficace nell'evitare effetti di tipo elusivo, acquisterebbe indubbiamente maggiore

significatività in un contesto sempre più caratterizzato dall'introduzione del federalismo fiscale.

La maggiore stabilità ed omogeneità dei meccanismi di perseguimento degli obiettivi del patto di stabilità rende, per gli enti di governo infraregionale, di più immediata lettura le analisi dei risultati fin qui condotte.

Nell'esercizio 2013 il cumulo degli obiettivi finanziari assegnati al comparto degli enti locali (Province e Comuni) ammonta a circa 3,9 miliardi di euro per le Province ed a 12,4 miliardi di euro per i Comuni, quale effetto delle manovre correttive approvate dal d.l. n. 112/2008 fino alla legge di stabilità n. 228/2012.

Il comparto ha adempiuto agli obblighi di concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica realizzando margini di miglioramento dei saldi ben oltre gli obiettivi assegnati. Per le Province, il differenziale tra saldo finanziario ed obiettivo è stato pari a 114,6 milioni di euro (+15,1%), mentre per i Comuni, nel cui comparto sono da considerare, per la prima volta, anche gli enti compresi nella fascia demografica tra 1.000 e 5.000 abitanti, si è rilevato un saldo finanziario pari a 4,2 miliardi di euro, maggiore dell'obiettivo prefissato di oltre 1 miliardo e 300 milioni di euro (+44,8%).

Nei piccoli Comuni (con meno di 5.000 abitanti) si è verificato il maggior numero di inadempienze (81 su un totale di 121 Comuni inadempienti), che una più accorta gestione dei patti territoriali avrebbe potuto contenere, mentre per le Province rimane significativo il numero di enti inadempienti (11 su 102 Province), espressivo delle difficoltà finanziarie che ne complica le gestioni amministrative.

Sul piano delle componenti del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità, il fattore incrementativo del *surplus* a livello di risultati di comparto è sempre costituito dal saldo di competenza, mentre sul saldo di cassa si scaricano, anche per il 2013, le tensioni degli equilibri finanziari, proseguendo un *trend* in discesa avviato da alcuni esercizi.

Vero è che mentre l'effetto sostanziale delle manovre correttive sulle gestioni è pienamente percepibile sul versante della manovrabilità delle entrate, soprattutto se utilizzata per compensare la riduzione delle risorse, sul fronte dei risparmi attesi in termini di indebitamento netto, l'effettività dei risultati correlati alla revisione della spesa non va oltre la consistenza del dato previsionale di competenza, che può misurare in termini potenziali lo sforzo di risanamento. I saldi di competenza, in questo senso più che positivi, danno conferma dell'efficacia della manovra finanziaria, della quale andrebbe misurata, tuttavia, anche la piena effettività.

Infatti, non mancano sintomi di una precarietà finanziaria più estesa di quella percepibile dalla lettura dei dati sul raggiungimento degli obiettivi del patto. Nella relazione si è evidenziato come una benché minima oscillazione in aumento della percentuale applicabile

alle basi di calcolo per la determinazione dell'obiettivo specifico, determina un'impennata dei Comuni inadempienti (che passerebbero da 121 ad oltre 700), ciò che fa considerare come non pochi enti poggino su una struttura finanziaria che necessita di un potenziamento in termini di autonomia finanziaria oppure di una più sostanziosa revisione della spesa.

In pratica, se la richiesta di un maggiore risparmio evidenzia subito una diffusa insufficienza di risorse in grado di sostenerlo, non risulta agevole una lettura delle cause dell'*overshooting* per il 2013 (vale a dire dell'eccedenza del saldo finanziario rispetto all'obiettivo programmato) ove disgiunta dalla considerazione che a monte vi è una stima delle entrate non sorretta da sicuri criteri di congruità.

D'altra parte, la debolissima dinamica dei saldi di cassa, caratterizzati da una forte contrazione dei pagamenti in conto capitale (in particolar modo per i Comuni), non sembra in linea con le disponibilità in esubero rappresentate dal differenziale positivo dei saldi rilevanti ai fini del patto, ma rappresenta, piuttosto, un dato indiretto ma significativo delle condizioni di equilibrio che si vanno a considerare.

Infatti, un saldo di competenza diffusamente positivo, come si è registrato negli ultimi esercizi, avrebbe dovuto determinare, in un corretto svolgersi dei cicli di bilancio, un conseguente sviluppo dei flussi di cassa. Eppure, nel 2013, il legislatore è dovuto massicciamente intervenire con il d.l. n. 35/2013, come poi modificato dal d.l. n. 102/2013, per rendere disponibile agli enti territoriali una maggiore liquidità attraverso meccanismi sia di concessione di spazi finanziari sul patto per estinguere i debiti in conto capitale sia di anticipazione di fondi per estinguere, indistintamente, i debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012.

L'impiego di questa maggiore liquidità resa effettivamente disponibile per il comparto Province e Comuni (che in termini di spazi finanziari destinati al pagamento dei debiti del conto capitale corrisponde a 5 miliardi di euro e in termini di anticipazioni di liquidità per l'indistinta estinzione di altri debiti corrisponde, per il solo esercizio 2013, a 3 miliardi di euro) non sembra in linea, sia pure a livello di mera valutazione sintomatica ed indiretta, con il complessivo quadro finanziario che emerge dai risultati del patto tratti dalla banca dati SIOPE. Invero, dai pagamenti complessivi effettuati nel 2013 dalla totalità dei Comuni, si osserva un decremento, rispetto al 2012, delle spese in conto capitale (imputabili al Titolo II), che passano da 14,3 miliardi di euro nel 2012 a 13,4 miliardi di euro nel 2013, cui corrisponde un andamento opposto per la spesa corrente, che aumenta da 51,3 miliardi di euro del 2012 a 55,5 miliardi di euro del 2013. Un incremento dei pagamenti di parte corrente denota una consistenza delle uscite apparentemente non conciliabile con l'effetto di *overshooting* dell'esercizio 2013, spiegabile solo imputando l'utilizzo effettivo di gran parte

dei pagamenti derivanti dal d.l. n. 35/2013 a questa componente della gestione finanziaria e, quindi, a debiti di funzionamento.

Sul versante delle Province, la lettura dei dati assume una connotazione diversa, in termini di maggiore coerenza tra risultati della gestione ed efficacia degli interventi correttivi ed incentivanti. Infatti, il differenziale tra il saldo obiettivo assegnato (pari a 740,7 milioni di euro) ed il saldo finanziario conseguito (pari a 852,7 milioni di euro) denota una contrazione dei pagamenti di parte corrente, che, nel raffronto con i dati SIOPE del 2012, passano da 7,9 miliardi a 7,5 miliardi di euro nel 2013, ed un incremento della spesa in conto capitale da 2,1 miliardi a 2,7 miliardi di euro nel 2013. La lettura composita dei dati consente di individuare le linee di impostazione della gestione dei bilanci delle Province secondo una strategia diretta ad assorbire, con i risparmi di spesa, i tagli delle risorse ed a potenziare lo smobilizzo dei debiti, soprattutto di parte capitale, con gli interventi incentivanti.

Al netto di probabili effetti distorsivi nell'impiego delle risorse, come poco sopra argomentato, l'eccesso del differenziale denota anche una difficoltà nell'utilizzo dei patti territoriali, in qualche misura giustificata, per il 2013, dall'estrema difficoltà nella formulazione delle previsioni di bilancio (che gran parte dei Comuni ha potuto approvare solo a fine esercizio), materiale ostacolo alla prefigurazione degli spazi finanziari da acquisire o da cedere.

Nella direzione della massima efficienza della spesa, resta, comunque, l'esigenza di una maggiore valorizzazione dell'elemento di concertazione tra le Regioni e le Province autonome e gli enti locali del territorio nella modulazione degli obiettivi di risparmio, tenendo conto che la riduzione dell'*overshooting* si può tradurre anche in una riduzione della pressione fiscale e, quindi, in impulsi positivi per le economie locali. In questa prospettiva, il disegno dettato dall'art.20, comma 1, del d.l. n. 98/2011, ridefinito dalla legge di stabilità 2012 e rimasto finora inattuato (cd. "patto regionale integrato"), supera il meccanismo delle compensazioni verticali ed orizzontali ed apre, opportunamente, la via ad un metodo concertativo nel quale ogni Regione può concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi e di quelli dei propri enti locali.