



CORTE DEI CONTI

----- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -----

Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica

Marzo 2016

Stralcio

PARTE SECONDA
LE ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE

NUOVE REGOLE PER REGIONI E ENTI LOCALI ALLA PROVA	197
Le amministrazioni locali negli anni della crisi	199
Le Regioni e le misure per il 2015	202
I primi risultati del passaggio agli equilibri: i dati del monitoraggio 2015	203
L'andamento della spesa regionale nell'ultimo quinquennio	211
L'area di incidenza delle misure di contenimento	217
Il Patto di stabilità dei Comuni nel 2015	218
Il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica nel 2016	233

NUOVE REGOLE PER REGIONI E ENTI LOCALI ALLA PROVA

1. Con la legge di stabilità 2016 si è conclusa l'esperienza del patto di stabilità interno, da sempre ritenuto, in parte a torto, il principale ostacolo alla ripresa degli investimenti e lo si è sostituito con un vincolo più semplice: gli Enti locali sono ora tenuti a conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Lo stesso è previsto per le regioni, ma a partire da una situazione diversa. Nel 2015, anticipando in parte quanto previsto dalla legge n. 243 del 2012, questi Enti avevano già abbandonato il patto per un equilibrio di bilancio con ben 6 saldi diversi, saldo corrente e saldo finale di competenza, di cassa ordinaria e sanitaria.

In un biennio molto è cambiato nelle modalità con cui le amministrazioni territoriali sono chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica. E', infatti, il combinato disposto di tali modifiche con la piena operatività dal 2015 (dopo la fase sperimentale) del decreto legislativo n. 118 del 2011 che muta le condizioni entro cui si troverà a operare la finanza locale. Il passaggio alla competenza rafforzata, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, dovrebbe rendere il sistema di vincoli espresso in termini di competenza coerente con gli obiettivi di indebitamento, mentre la previsione di un fondo entrate inesigibili dovrebbe consentire di ridurre il pericolo che si ripresentino, negli anni a venire, disavanzi da gestire in un orizzonte pluriennale con la traslazione di oneri sulle future generazioni.

La posta è quindi molto alta anche per la difficoltà di valutare *ex ante* come si andranno combinando i diversi processi.

Le modalità con cui è stata giocata, nel 2015, la partita del Patto per gli Enti locali appaiono coerenti con l'obiettivo di consentire una transizione senza traumi nel nuovo sistema. Ciò, anche se questo ha significato passare per un allentamento dello sforzo di contenimento della spesa corrente, o per una temporanea rinuncia a concentrare i maggiori spazi finanziari sugli Enti più virtuosi. Un'impostazione che sembra confermata anche per il 2016.

A conclusione della crisi, la finanza locale si presenta con un comparto regionale profondamente mutato in cui, al di là di quelle per la sanità, limitate sono le risorse destinate agli altri interventi, rendendo sempre meno percepibile il ruolo che è ad esso attribuito. Più che per scelta istituzionale, una revisione delle aree di competenza è richiesta per una necessaria ricalibratura alle risorse disponibili, mentre sono da affrontare gli squilibri di una struttura amministrativa del complesso dei soggetti territoriali ancora da ridefinire.

I primi dati relativi alla chiusura dello scorso esercizio segnalano per i comuni andamenti positivi che confermano l'efficacia delle misure introdotte nell'ultimo biennio nel tentativo di invertire la tendenza alla compressione degli investimenti. La spesa in conto capitale complessiva è in crescita rispetto al 2014, e lo è in misura ancora più accentuata quella netta rilevante per il Patto, nonostante l'aumento delle voci escluse dal saldo finale.

Anche sul fronte della spesa corrente continua l'azione di contenimento, se pure in misura più contenuta del passato. Nei più ampi margini del patto e nelle pieghe del processo di armonizzazione, con il ri-accertamento dei residui e la rilevanza del fondo pluriennale vincolato, sembra che molti Enti abbiano trovato spazi per un incremento degli impegni di parte corrente, per lo più concentrati in alcune aree del Paese. Un

risultato di cui andrà attentamente valutata la portata effettiva e la sostenibilità, legata anche al carattere transitorio delle nuove spese.

Il passaggio avviato in questi anni segnerà un progresso significativo nella gestione della politica fiscale se le nuove regole contabili e i vincoli posti consentiranno di mettere al riparo le amministrazioni da nuovi possibili squilibri. Un punto di ri-partenza che dovrà misurarsi, tuttavia, con un sistema ancora incompiuto sia nella definizione di adeguati meccanismi di responsabilizzazione fiscale, sia nella distribuzione delle risorse, restando in attesa sempre di nuovi e definitivi meccanismi perequativi. Il blocco dei tributi e il mancato ridisegno della fiscalità locale pesano sul quadro di certezze necessarie per conciliare il contributo al risanamento complessivo con una ripresa consistente dell'attività di investimento.

E ciò mentre rimane ancora impegnativo lo sforzo richiesto alle amministrazioni locali nei prossimi anni: rispetto al 2014, la spesa complessiva (al netto di interessi e trasferimenti ad AP) è attesa ridursi nel 2018 di 1,6 punti in termini di prodotto, circa 3 miliardi in meno in termini assoluti. Ancor maggiore la flessione attesa della spesa corrente, oltre 6 miliardi. Senza considerare lo sforzo ulteriore a cui può essere chiamato il mondo delle autonomie per consentire l'annullamento delle clausole di salvaguardia ancora operanti.

Se quindi il biennio trascorso, anche grazie ad un allentamento degli obiettivi di contenimento, ci indica un seppur graduale recupero degli investimenti (frutto della liberazione di disponibilità di cassa degli Enti stretti dal Patto), per gli anni a venire, l'operare del nuovo vincolo del pareggio di bilancio, insieme all'ulteriore riduzione dei fondi, sembra offrire prospettive ancora impegnative.

E' comunque evidente che il momento di passaggio ad un saldo semplicemente non negativo, agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, può essere colto dagli Enti locali come un'occasione favorevole dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto sono stati richiesti avanzamenti consistenti con conseguenti ed inevitabili scelte restrittive sulla spesa finale.

Tuttavia il legame con il bilancio finanziario si è fatto ora così stretto che la misura di quanto dei nuovi spazi potenzialmente a disposizione degli Enti potrà concretizzarsi in nuove spese è strettamente condizionata dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo regole contabili tese ad evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse.

Sarebbe auspicabile che i Comuni sfruttassero a pieno le potenzialità finanziarie dell'obiettivo di pareggio mediante scelte virtuose orientate soprattutto a rendere sostenibili nel medio-periodo programmi di investimento in grado di incidere positivamente sul tessuto economico del territorio di appartenenza.

A tal fine un ruolo ancora più centrale andrà riconosciuto alle compensazioni regionali che potranno consentire agli Enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze, evitando che il vincolo, spostato dai pagamenti agli impegni, riproduca sulla spesa in conto capitale le stesse tensioni del Patto laddove le entrate finali non fossero sufficienti a dare copertura all'intera spesa finale.

Lo stesso meccanismo di flessibilizzazione che, secondo le prescrizioni della legge n. 243 del 2012, dovrebbe consentire e regolare in futuro il ricorso ad indebitamento ma che sembra più incerto basandosi su un volume di risorse regionali sempre più contenuto.

Come si era osservato anche nel Rapporto dello scorso anno, la finanza decentrata dopo questi anni di "dimagrimento" forzato esce indubbiamente cambiata, ma con la necessità di governare ancora delicati processi di adeguamento delle strutture a margini

di operatività più ridotti e di ricondurre al mercato di segmenti per i quali si pongono problemi di efficienza produttiva e efficacia delle gestioni, sempre più avvertiti dai cittadini. Per affrontare questi nodi nel nuovo contesto è necessario che si assumano chiare scelte su attribuzione delle funzioni tra i diversi soggetti, poteri di coordinamento e adeguati strumenti di responsabilità fiscale. Scelte che consentano di valorizzare i progressi fatti con l'armonizzazione delle regole contabili, con l'esperienza dei Patti regionali (orizzontali, verticali e tra regioni) primi esempi di programmazione territoriale dei fabbisogni, con il ricorso ai piani di rientro della sanità e degli Enti locali, gli uni più collaudati, gli altri solo all'avvio. Successi importanti nell'esperienza degli ultimi anni che non possono essere persi.

LE AMMINISTRAZIONI LOCALI NEGLI ANNI DELLA CRISI

2. Se venissero confermati i dati di preconsuntivo forniti dal Governo con la Nota tecnica illustrativa alla legge di stabilità, nel 2015 le amministrazioni locali si sarebbero mantenute in condizioni di sostanziale equilibrio di bilancio. L'avanzo primario, seppur in riduzione, si confermerebbe positivo per 2 decimi di punto (3,2 miliardi contro i 5,3 del 2014).

Un risultato basato su una contrazione della spesa corrente di 4 decimi di punto rispetto al 2014 ed una sostanziale invarianza della spesa in conto capitale. Si sarebbe interrotta, quindi, la flessione della spesa per investimenti proseguita dal 2009. Il peggioramento del contributo ai saldi complessivi sarebbe da attribuire ad una flessione delle entrate sia tributarie che da trasferimento, connesse all'operare dei tagli disposti dalla legge di stabilità per il 2015.

TAVOLA 1

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI 2009-2014 E NEL QUADRO PROGRAMMATICO

(milioni di euro)

	precons.			programmatico		
	2009	2014	2015	2016	2017	2018
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	203.973	202.667	197.828	198.693	200.553	202.019
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	39.079	26.086	27.375	29.085	28.746	30.331
Spesa complessiva netta	243.052	228.753	225.203	227.778	229.299	232.350
in % Pil						
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	13,0	12,6	12,1	11,8	11,6	11,3
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	2,5	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Spesa complessiva netta	15,4	14,2	13,8	13,5	13,2	13,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Gli anni della crisi hanno visto un sostanziale riassorbimento degli squilibri sul fronte della spesa delle amministrazioni locali. La spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a PA) è pari al 14,2 per cento del prodotto nel 2014 (il 13,8 per cento nel 2015 se saranno confermati i preconsuntivi) contro il 15,4 per cento del 2009. Alla

riduzione di 9 decimi di punto della spesa in conto capitale, si è accompagnata una flessione di 4 decimi della spesa corrente netta (cui si aggiungerebbero i 5 decimi previsti per il 2015) Nell'esercizio appena concluso sarebbe andato a buon fine il tentativo di superare il limite raggiunto dalla strumentazione del passato, quando la difficoltà nel governare un ulteriore contenimento della dinamica della spesa corrente si è tradotta in un progressivo processo di riduzione della spesa in conto capitale.

Il cambiamento registrato in questi anni nella dinamica della spesa è, quindi, di tutto rilievo frutto di andamenti diversi tra i comparti: le amministrazioni regionali hanno registrato una flessione della spesa primaria complessiva, al netto dei trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche, di poco meno del 20 per cento, come risultato della flessione della spesa corrente netta dell'8 per cento e di quella in conto capitale del 40 per cento. Se più netto è il risultato delle Province (-24,7 la spesa corrente netta, -45,8 quella in conto capitale), nel caso dei Comuni il drastico taglio della spesa per investimenti (-34,2 per cento) si è accompagnato ad un aumento della spesa corrente (netta) seppur di poco superiore all'1 per cento all'anno. Significativo ma più lento è stato invece il processo di riduzione della spesa degli Enti dei servizi sanitari locali (-1,2 la variazione complessiva, sempre in termini nominali, dal 2009).

TAVOLA 2

LA SPESA DI REGIONI, COMUNI, PROVINCE E ENTI SANITARI TRA IL 2009 E IL 2014

(milioni di euro)

	Ammin. Regionali			Ammin. Provinciali		
	2009	2014	variazione	2009	2014	variazione
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	22.398	20.532	-8,3	7.937	5.980	-24,7
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	12.215	7.326	-40,0	2.783	1.508	-45,8
Spesa complessiva netta	34.613	27.858	-19,5	10.720	7.488	-30,1
in % Pil						
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	1,4	1,3		0,5	0,4	
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	0,8	0,5		0,2	0,1	
Spesa complessiva netta	2,2	1,7		0,7	0,5	

	Ammin. Comunali			Servizi sanitari locali		
	2009	2014	variazione	2009	2014	variazione
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	47.437	50.464	6,4	107.097	107.608	0,5
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	16.234	10.686	-34,2	4.217	2.375	-43,7
Spesa complessiva netta	63.671	61.150	-4,0	111.314	109.983	-1,2
in % Pil						
Spesa corrente primaria (al netto trasferimenti PA)	3,0	3,1		6,8	6,7	
Spesa capitale (al netto trasferimenti PA)	1,0	0,7		0,3	0,1	
Spesa complessiva netta	4,0	3,8		7,1	6,8	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Il quadro tendenziale non offre le condizioni per un allentamento degli obiettivi a cui è chiamato il mondo delle autonomie. La Nota illustrativa redatta dopo il varo della legge di stabilità definisce un calo della spesa, rispetto al tendenziale “pre manovra”, di 2,3 miliardi nel 2016 che salgono ad oltre 6,5 nel 2018. In tutto il triennio di previsione, la spesa complessiva delle amministrazioni locali si manterrebbe al di sotto del livello raggiunto nel 2014 (e in linea con quello atteso per il 2015).

Sia la spesa corrente (che si stima chiudere l'esercizio 2015 di oltre 5 miliardi al di sotto del dato del 2014) che quella in conto capitale, alla luce delle misure previste dalla legge di stabilità, si manterrebbero su livelli costanti per tutto il triennio. La ripresa degli investimenti sarebbe accompagnata da una graduale flessione dei trasferimenti (a famiglie e imprese).

Nel profilo programmatico, a fine periodo, la spesa primaria complessiva (al netto dei trasferimenti a AP) in rapporto al Pil è prevista in flessione di 1,2 punti percentuali rispetto al 2014, per collocarsi 2,7 punti al di sotto del livello registrato all'avvio della crisi, così consolidando una flessione della spesa in termini reali di poco meno del 20 per cento.

In conclusione, il compito richiesto alle amministrazioni locali con la legge di stabilità (e senza considerare il contributo aggiuntivo che potrebbe essere necessario per consentire l'eliminazione della clausola di salvaguardia) è ancora impegnativo, anche perché richiesto a strutture reduci da un lungo periodo di dimagrimento forzato.

TAVOLA 3

IL CONTRIBUTO DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale manovre Regioni a Statuto Ordinario	7.985	7.940	10.691	15.265	17.483	16.655	16.393
di cui: Riduzione netta di risorse	4.040	5.100	5.660	9.002	8.902	8.902	9.002
Inasprimento obiettivo PSI /equilibri di bilancio	3.945	2.840	5.591	6.263	8.581	7.753	7.391
Totale manovre Regioni a Statuto Speciale	5.750	7.240	8.560	9.165	9.165	9.165	8.811
di cui: Riduzione netta di risorse	1.150	2.120	2.860	3.262	3.262	3.262	3.308
Inasprimento obiettivo PSI	4.600	5.120	5.698	5.903	5.903	5.903	5.503
Regioni e Province autonome						3.980	5.480
totale Regioni e Province autonome	13.735	15.180	19.251	24.430	26.648	29.800	30.684
Totale manovre comuni	9.805	8.953	11.190	13.315	11.967	13.288	13.498
di cui: Riduzione netta di risorse	4.030	6.200	6.826	9.987	9.678	9.703	10.063
Inasprimento obiettivo PSI /pareggio	5.775	2.753	4.810	3.328	2.289	3.585	3.435
Totale manovre province e città metropolitane	2.925	2.747	4.183	5.372	6.770	7.690	7.516
di cui: Riduzione netta di risorse	1.265	2.115	2.560	3.881	4.890	5.890	5.890
Inasprimento obiettivo PSI /pareggio	1.660	632	1.624	1.491	1.880	1.800	1.626
totale Enti locali	12.730	11.700	15.374	18.687	18.737	20.978	21.014

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Relazione Tecnica alle leggi di stabilità

LE REGIONI E LE MISURE PER IL 2015

3. Anche nel 2015 le misure introdotte con la legge di stabilità (legge n. 190 del 2014) hanno previsto un contributo di questi Enti al riequilibrio dei conti. Il concorso delle Regioni è stato affidato a due principali interventi:

- una modifica delle disposizioni introdotte con il DL n. 66 del 2014 volta ad incrementare per gli anni 2015-2018 la riduzione di risorse a disposizione delle Regioni a statuto ordinario (3.452 milioni) e delle Regioni a statuto speciale (467 milioni);
- il passaggio al pareggio di bilancio per le Regioni a statuto ordinario dal 2015, con conseguente ridefinizione di alcune voci e importi da ricomprendere nei saldi.

Il taglio di risorse si aggiunge a quello già previsto con il DL n. 66 del 2014 e porta la correzione richiesta per il 2015 a oltre 4 miliardi. La decisione di far incidere per 2 miliardi il taglio sulla spesa sanitaria non diminuisce il rilievo della modifica richiesta. Come si vedrà anche in seguito, sulla base dei dati di consuntivo del 2014, ciò ha significato incidere su un quadro di risorse sempre più limitato: le spese delle Regioni a statuto ordinario, al netto delle somme trasferite ad altra amministrazione pubblica, degli interessi e degli oneri del personale, risulta di poco superiore ai 12,5 miliardi. Ciò si traduce in una riduzione della spesa di oltre il 15 per cento (rispetto al 2014). Un intervento che, pur considerando l'esistenza di aree di inefficienza in ambito regionale, appariva sin dall'inizio di difficile attuazione in un orizzonte temporale così limitato e a valle dei ripetuti tagli di risorse introdotti negli ultimi anni. E' sul rispetto di tali valori che si gioca in buona misura il rispetto del quadro programmatico delineato.

L'anticipazione nel passaggio al pareggio di bilancio doveva comportare, poi, secondo le stime del Governo contenute nella relazione tecnica, effetti finanziari di rilievo. Il miglioramento in termini di indebitamento netto legato alle modalità di calcolo dei saldi (con l'esclusione dagli equilibri di cassa del fondo di cassa e degli incassi per l'accensione di prestiti autorizzati ma non contratti, o da quelli di competenza della quota libera del risultato di amministrazione, o del fondo pluriennale, nonché la considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità), era stimato, in termini di impatto, pari a 2 miliardi. Per sterilizzare, almeno in parte, l'effetto di maggior rigore del passaggio agli equilibri di bilancio si è previsto, per il 2015, che alla determinazione dei saldi concorrano anche alcune voci specifiche (entro un limite di pari importo), da ripartire in base a quanto disposto dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni. Ai fini degli equilibri di cassa, sono stati individuati gli utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015 e degli incassi per accensione di prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti; ai fini degli equilibri di competenza, gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, il saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa e gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti. La ripartizione di tale importo complessivo tra le singole Regioni è stata disposta dalla Conferenza Stato Regioni del 26 febbraio 2015.

Per l'esercizio erano poi previste alcune voci di spesa da escludere dal computo dei saldi. Si tratta dei pagamenti relativi a debiti in conto capitale delle Regioni non estinti alla data del 31 dicembre 2013, nel limite di 60 milioni di euro, delle riscossioni e concessioni di crediti, delle risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale, con esclusione delle spese connesse ai cofinanziamenti statali o regionali.

Esse vanno ad aggiungersi a quanto previsto al comma 145 della stessa legge di stabilità per il 2015. Si tratta delle spese relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali dell'Unione europea per un importo pari ai proventi derivanti dalla assegnazione dei diritti d'uso di frequenze radioelettriche di banda larga, nel limite massimo di 700 milioni di euro.

Durante l'anno sono state introdotte poi ulteriori modifiche, intervenendo sulle voci da considerare nel calcolo dei saldi, o prevedendo la possibilità di rendere più stringente l'obiettivo in alternativa a misure di riduzione delle somme trasferite.

La prima delle quattro modifiche è stata disposta con il DL n. 78 del 2015. L'articolo 1-bis del decreto legge ha stabilito che, anche per l'anno 2015, non rilevano, nel saldo di competenza, gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale delle regioni che, nell'anno 2014, abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231¹.

Lo stesso provvedimento ha poi previsto l'esclusione, ai fini dei saldi di cassa, dei pagamenti in conto residui concernenti la spesa per acquisto di beni e servizi e i trasferimenti di parte corrente agli Enti locali effettuati a valere sulle anticipazioni di liquidità erogate in base allo stesso DL n. 78 del 2015.

Successivamente, la legge di stabilità per il 2016 (comma 735) ha disposto, quasi in limite d'anno, che non debbano essere considerati nei saldi di competenza gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015.

Infine, sulla base dell'Intesa sancita il 16 luglio 2015 in sede di Conferenza Stato Regioni, alcuni Enti si sono avvalsi della facoltà di realizzare il contributo in termini di indebitamento per il 2015, attraverso un risultato positivo dei saldi di competenza e di cassa in luogo dell'obiettivo nullo previsto dalla legge n. 190 del 2014.

I PRIMI RISULTATI DEL PASSAGGIO AGLI EQUILIBRI: I DATI DEL MONITORAGGIO 2015

4. *Gli equilibri di bilancio delle Regioni a statuto ordinario e della Sardegna*². Tutte le Regioni a statuto ordinario rispettano gli obiettivi di competenza sia di saldo corrente che finale con grande margine, specie nel caso dei saldi correnti.

Lo stesso si deve dire per quelli di cassa e ciò nonostante si sia consolidata nell'anno la cessione di spazi finanziari alle amministrazioni locali (per circa 1 miliardo) e numerose Regioni abbiano scelto di peggiorare il proprio obiettivo rispetto all'equilibrio per compensare minori tagli ai trasferimenti (poco meno di 300 milioni).

¹ I termini ordinari per il pagamento nelle transazioni commerciali in cui la parte debitrice è una pubblica amministrazione sono fissati dalla Direttiva 2011/7/UE in 30 giorni, termine prorogabile fino a 60 giorni solo in presenza di determinate condizioni. Gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti sono quelli calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal dPCM del 22 settembre 2014, escludendo dal calcolo dell'indicatore annuale i pagamenti effettuati con le disponibilità finanziarie concesse agli enti territoriali - in termini di anticipazioni di liquidità ovvero di disponibilità di spazi finanziari in deroga ai vincoli del patto di stabilità interno - dai DL n. 35/2013 e n. 66/2014 per il pagamento dei debiti commerciali pregressi.

² I dati utilizzati nell'analisi sono quelli disponibili nella banca dati del monitoraggio del Mef al 3 marzo u.s.. A quella data non risultavano pervenuti i risultati delle regioni Abruzzo e Basilicata.

I dati del monitoraggio consentono, poi, una prima valutazione di quanto il cambiamento dei vincoli si sia effettivamente tradotto in una ulteriore riduzione degli spazi di manovra e quali siano state le scelte operate dalle singole entità regionali. E' bene tener presente che sul risultato e sulla confrontabilità dello stesso con gli esercizi passati possono aver inciso le modifiche indotte nella struttura dei bilanci e nel significato dei dati dal passaggio alle nuove regole contabili previste dal d.lgs n. 118 del 2011. Ciò soprattutto ove si guardi alla gestione di competenza. Per i dati di cassa, il confronto conferma la sua validità e permette una prima valutazione del risultato a cavallo dei due esercizi.

Nella tavola che segue i valori relativi a spese correnti e in conto capitale, espressi in termini di competenza e di cassa, tratti dal monitoraggio, sono posti a confronto con quelli contenuti nei consuntivi 2014. Dalla lettura sembra emergere:

- una contrazione dei risultati in termini di spesa corrente che riguarda sia gli impegni che i pagamenti. La riduzione è in media del 2 per cento e interessa, anche se con intensità diverse, tutte le Regioni. Nel nord solo la Lombardia registra una forte accelerazione dei pagamenti;

- un andamento diverso della spesa in conto capitale ove si guardi a impegni e pagamenti: nel complesso delle Regioni a fronte di una crescita dei primi di oltre il 16 per cento, i secondi si riducono del 7,6 per cento. Sono risultati che, tuttavia, presentano punti di contatto: le Regioni meridionali registrano infatti un incremento sia in competenza che in cassa, ciò grazie alla accelerazione delle spese relative a progetti finanziati da Fondi UE. In termini di cassa tuttavia, l'incremento pur rilevante dei pagamenti di queste Regioni non compensa la flessione registrata in quelle del centro e del nord. In questo caso solo due Regioni al di fuori del mezzogiorno presentano un aumento degli impegni in conto capitale (Lombardia e Umbria) mentre sono in flessione (pur con intensità molto differenti) i pagamenti in tutte le Regioni.

TAVOLA 4

IMPEGNI E PAGAMENTI REGIONALI NEL 2014 E NEL 2015

(milioni di euro)

	Competenza						Cassa					
	Spesa corrente			Spesa c/capitale			Spesa corrente			Spesa c/capitale		
	2014	2015	var	2014	2015	var	2014	2015	var	2014	2015	var
PIEMONTE	10.688,8	10.430,8	-2,4	998,3	542,1	-45,7	10.138,1	9.392,7	-7,4	681,6	347,7	-49,0
LOMBARDIA	22.470,8	22.588,3	0,5	1.404,5	2.420,2	72,3	17.348,1	22.274,4	28,4	1.125,1	1.068,3	-5,0
VENETO	10.203,6	9.814,1	-3,8	1.692,9	557,1	-67,1	9.858,7	9.581,0	-2,8	1.492,3	526,6	-64,7
LIGURIA	4.062,4	3.846,2	-5,3	494,2	428,7	-13,3	4.022,7	3.612,5	-10,2	469,0	376,7	-19,7
EMILIA ROMAGNA	10.530,2	10.706,8	1,7	747,7	5,3	-99,3	10.144,1	9.904,0	-2,4	553,2	398,7	-27,9
<i>Nord</i>	57.955,8	57.386,3	-1,0	5.337,5	3.953,4	-25,9	51.511,6	54.764,6	6,3	4.321,3	2.718,0	-37,1
TOSCANA	8.611,7	8.766,9	1,8	1.088,2	685,6	-37,0	8.285,7	8.055,4	-2,8	1.035,2	506,2	-51,1
UMBRIA	2.286,8	2.198,5	-3,9	208,3	230,3	10,6	2.246,2	1.990,7	-11,4	154,5	110,0	-28,8
MARCHE	3.856,1	3.454,7	-10,4	277,5	250,0	-9,9	3.362,3	3.419,4	1,7	213,7	211,5	-1,0
LAZIO	15.112,5	14.498,2	-4,1	798,1	628,6	-21,2	18.373,2	13.811,3	-24,8	1.395,0	840,3	-39,8
<i>Centro</i>	29.867,1	28.918,3	-3,2	2.372,1	1.794,5	-24,3	32.267,3	27.276,9	-15,5	2.798,4	1.668,0	-40,4
MOLISE	984,1	845,3	-14,1	325,2	168,1	-48,3	794,9	843,3	6,1	134,6	206,7	53,5
CAMPANIA	13.513,2	13.346,6	-1,2	1.938,8	3.309,8	70,7	12.680,6	11.904,5	-6,1	1.717,0	2.580,7	50,3
PUGLIA	9.057,9	9.281,3	2,5	1.572,1	3.498,6	122,6	8.495,7	8.807,2	3,7	1.367,0	1.452,5	6,3
CALABRIA	6.691,6	4.724,2	-29,4	1.604,4	1.688,2	5,2	5.225,1	4.256,8	-18,5	619,8	1.253,1	102,2
SARDEGNA	5.684,9	6.491,0	14,2	1.100,5	2.134,6	94,0	5.603,8	6.387,2	14,0	811,1	995,3	22,7
<i>Sud</i>	35.931,7	34.688,4	-3,5	6.540,9	10.799,3	65,1	32.800,0	32.198,9	-1,8	4.649,5	6.488,3	39,5
Totale	123.754,6	120.993,1	-2,2	14.250,5	16.547,1	16,1	116.579,0	114.240,4	-2,0	11.769,2	10.874,3	-7,6

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

Per le regioni a statuto ordinario troverebbe conferma il segno restrittivo delle misure e la capacità degli interventi delineati dal Governo di garantire il rispetto degli obiettivi finanziari.

5. Questi stessi dati forniscono, poi, alcune ulteriori indicazioni e segnalano andamenti di cui sarà necessario approfondire il significato specie quando saranno disponibili i rendiconti.

Il saldo corrente di competenza risulta positivo ancor prima delle correzioni legate a specifiche voci previste dalla legge n. 190 del 2014 e a quelle, rilevanti e non ai fini degli equilibri, ma solo per il 2015. La sola regione Lombardia presenta un disavanzo più che compensato, nel calcolo finale, dalla possibilità di escludere nei saldi di competenza gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015. I dati del monitoraggio confermano, poi, il limitato rilievo per le Regioni del fondo crediti di dubbia esigibilità: solo per alcune Regioni raggiunge poco meno dell'1 per cento delle entrate accertate.

Nel saldo finale di competenza, si rivela determinante per il rispetto degli equilibri la possibilità di escludere dal calcolo gli impegni per investimenti e trasferimenti concessa a quelle Regioni che nel 2014 avevano tempi di pagamento particolarmente rapidi. Tale previsione consente di detrarre 2,4 miliardi di impegni in Lombardia, 629 milioni nel Lazio e 983 milioni in Puglia.

Anche guardando agli equilibri di cassa, ciò che colpisce è il margine con cui si è chiusa la gestione, soprattutto quella ordinaria. Le entrate correnti (con l'apporto rilevante, nel solo caso della regione Lazio, di entrate in conto capitale destinate a spesa corrente da specifiche norme) eccedono le spese correnti e il rimborso prestiti presentando, già prima delle correzioni legate a voci specifiche, un saldo positivo in media pari al 20 per cento delle entrate complessive correnti. Margine che rimane anche ove si detragga da tale importo la somma riconosciuta a fronte degli spazi finanziari ceduti agli Enti locali. Nel caso del Lazio, dai pagamenti sono dedotti quelli in conto residui concernenti la spesa per acquisto di beni e servizi e i trasferimenti di parte corrente agli Enti locali a valere sulle anticipazioni di liquidità riconosciute in base a quanto previsto dal DL n. 35 del 2013 e dall'articolo 8, comma 3 del DL n. 78 del 2015.

Nel complesso, quindi, il saldo finanziario di parte corrente è superiore di 5 miliardi all'equilibrio richiesto.

Di minori dimensioni, ma comunque rilevante (3,2 miliardi), è il margine della gestione ordinaria complessiva pur risentendo, anche in questo caso, degli importi ceduti alle autonomie locali e della traslazione di tagli ai trasferimenti.

Guardando ai pagamenti per spese in conto capitale va rilevato, poi, il permanere di differenze significative tra gli importi pagati e gli impegni in conto capitale. Con il passaggio alle nuove regole di contabilità si poteva ritenere che tali valori si sarebbero avvicinati, quasi per annullarsi. Sembra si confermi, invece, la tendenza a mantenere nella valutazione degli impegni un criterio più coerente con la necessità di confermare indicazioni "programmatiche" che a definirne la realizzabilità effettiva in un orizzonte temporale certo. Se questo fosse confermato, significherebbe veder svuotata la riforma di uno degli elementi più significativi.

IL MONITORAGGIO DEGLI OBIETTIVI DI SALDO: GLI EQUILIBRI CORRENTI

(migliaia di euro)

Equilibri di bilancio di parte corrente - Cassa

Zona	Regioni	Totali entrate correnti	Totali spese correnti *	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.corrente	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Saldo fin corrente netto
		A	B	C	I=A-B+C	D	E	F	2=I+D+E+F
Nord	PIEMONTE	2.526.634	2.006.285	0	520.349	0	-117.999	-69.449	332.901
	LOMBARDIA	3.579.993	2.931.852	0	648.141	0	-44.587	0	603.554
	VENETO	1.695.797	1.218.863	0	476.934	113.692	-10.164	0	580.462
	LIGURIA	774.153	683.933	0	90.220	0	-18.749	0	71.471
	EMILIA ROMAGNA	1.907.289	1.497.709	0	409.580	0	-67.724	0	341.856
Centro	TOSCANA	1.669.359	1.415.311	0	254.048	35.484	-36.687	0	252.845
	MARCHE	530.787	444.698	0	86.089	0	-15.412	0	70.677
	UMBRIA	697.248	495.170	0	202.078	0	-10.333	0	191.745
	LAZIO	3.100.482	3.042.539	0	57.943	0	-114.089	345.131	288.985
Sud	ABRUZZO	614.851	467.205	0	147.646	50.224	0	0	197.870
	MOLISE	204.645	179.723	0	24.922	0	-8.411	0	16.511
	CAMPANIA	2.974.011	2.070.281	0	903.730	0	-4.333	0	899.397
	PUGLIA	2.099.389	1.666.051	0	433.338	40.823	-44.230	0	429.931
	BASILICATA	392.722	475.538	0	-82.816	33.712	1.406	0	-47.698
	CALABRIA	1.192.193	972.284	0	219.909	99.920	-4.513	0	315.316
	SARDEGNA	7.111.905	6.526.702	0	585.203	0	-26.574	0	558.629
Totale	31.071.458	26.094.144	0	4.977.314	373.855	-522.399	275.682	5.104.452	

Equilibri di bilancio di parte corrente - Cassa sanitaria

Zona	Regioni	Totali entrate correnti	Totali spese correnti *	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.corrente	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Saldo fin corrente netto
		A	B	C	I=A-B+C	D	E	F	2=I+D+E+F
Nord	PIEMONTE	6.325.273	7.658.429	1.366.022	32.866	3.228	2	0	36.096
	LOMBARDIA	18.498.087	19.535.622	1.250.789	213.254	0	0	0	213.254
	VENETO	7.676.071	8.470.911	794.868	28	0	-28	0	0
	LIGURIA	2.999.451	3.021.940	151.739	129.250	0	0	0	129.250
	EMILIA ROMAGNA	8.797.956	8.518.593	-224.815	54.548	0	-61	0	54.487
Centro	TOSCANA	6.504.172	6.753.072	284.404	35.504	0	-131	0	35.373
	MARCHE	1.542.643	1.599.488	74.336	17.491	0	0	0	17.491
	UMBRIA	3.041.248	2.984.154	-25.746	31.348	0	41	0	31.389
	LAZIO	11.554.494	11.254.030	0	300.464	0	0	0	300.464
Sud	ABRUZZO	1.233.567	1.857.950	323.568	-300.815	0	0	0	-300.815
	MOLISE	716.005	678.126	28.039	65.918	0	0	0	65.918
	CAMPANIA	10.469.554	10.241.078	0	228.476	0	0	0	228.476
	PUGLIA	7.801.888	7.345.570	-405.955	50.363	0	0	0	50.363
	BASILICATA	799.744	727.941	246.767	318.570	0	0	0	318.570
	CALABRIA	3.384.824	3.352.193	0	32.631	0	0	0	32.631
	SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	91.344.977	93.999.097	3.864.016	1.209.896	3.228	-177	0	1.212.947	

Equilibri di bilancio di parte corrente - Competenza

Zona	Regioni	Totali entrate correnti	Totali spese correnti *	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.corrente	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Saldo fin corrente netto
		A	B	C	I=A-B+C	D	E	F	2=I+D+E+F
Nord	PIEMONTE	11.147.900	10.693.652	-76.308	377.940	146.928	-135.636	-69.449	319.783
	LOMBARDIA	22.596.658	22.698.067	-17.553	-118.962	0	-87.722	774.552	567.868
	VENETO	10.265.112	9.922.961	-23.328	318.823	0	-49.958	0	268.865
	LIGURIA	4.049.540	3.939.750	-12.630	97.160	28.242	4.730	0	130.132
	EMILIA ROMAGNA	10.928.957	10.819.130	-62.828	46.999	142.760	-54.537	179.525	314.747
Centro	TOSCANA	9.092.552	8.879.869	-129.523	83.160	93.000	39.174	0	215.334
	MARCHE	2.261.538	2.251.941	-400	9.197	37.152	-10.163	2.419	38.605
	UMBRIA	3.612.712	3.522.476	-10.945	79.291	5.000	-11.877	0	72.414
	LAZIO	15.516.418	14.990.679	-10.330	515.409	49.752	-100.228	13.345	478.278
Sud	ABRUZZO	2.163.718	2.050.804	-3.422	109.492	0	0	0	109.492
	MOLISE	877.220	857.871	-3.456	15.893	17.544	-8.505	21.650	46.584
	CAMPANIA	13.818.526	13.773.706	-30.812	14.008	15.142	-89.577	66.778	6.351
	PUGLIA	9.567.425	9.485.775	-14.710	66.940	180.311	45.861	0	293.112
	BASILICATA	1.057.218	1.275.767	-8.320	-226.869	0	2.443	0	-224.426
	CALABRIA	4.893.655	4.791.903	-15.006	86.746	0	-9.422	0	77.324
	SARDEGNA	7.363.014	6.630.561	-25.399	707.054	0	-133.731	0	573.323
Totale	129.212.163	126.584.912	-444.970	2.182.281	715.831	-599.148	988.820	3.287.784	

(*) Il totale delle spese correnti è comprensivo dei rimborsi prestiti e della variazione delle attività finanziarie

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

TAVOLA 6

IL MONITORAGGIO DEGLI OBIETTIVI DI SALDO: GLI EQUILIBRI FINALI

(migliaia di euro)

Equilibri di bilancio finali - Cassa

Regioni	Totali entrate finali	Totali spese finali	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.finale	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Quota attribuita agli enti locali	Saldo fin finale netto	Obiettivo intesa del 16 luglio 15	Differenza saldo e obiettivo intesa
	A	B	C	I=A-B+C	D	E	F	G	2=I+D+E+F+G	H	3=2-H
PIEMONTE	2.528.369	2.045.942	0	482.427	0	-106.283	-69.449	85.137	221.558	0	221.561
LOMBARDIA	5.023.940	3.896.697	0	1.127.243	0	-439.197	0	170.573	517.473	0	555.128
VENETO	1.829.191	1.572.894	0	256.297	113.692	10.489	0	63.639	316.839	49.575	267.264
LIGURIA	1.045.499	873.200	0	172.299	0	-11.561	0	29.841	130.897	23.250	152.708
EMILIA ROMAGNA	1.984.784	1.750.322	0	234.462	0	-59.888	0	79.896	94.678	21.919	119.647
TOSCANA	1.887.691	1.792.657	0	95.034	35.484	-69.239	0	59.287	1.992	0	36.252
MARCHE	583.863	498.865	0	84.998	0	-34.788	0	20.792	29.418	16.200	29.450
UMBRIA	843.926	607.993	0	235.933	0	-25.899	0	30.033	180.001	0	187.276
LAZIO	3.479.865	3.565.413	0	-85.548	0	14.861	345.131	122.828	151.616	0	556.374
ABRUZZO	710.123	606.569	0	103.554	50.224	18.248	0	28.107	143.919	0	-159.450
MOLISE	408.606	368.412	0	40.194	0	-2.478	0	9.818	27.898	7.650	132.727
CAMPANIA	4.819.046	4.149.926	0	669.120	0	82.485	0	108.004	643.601	84.150	700.645
PUGLIA	3.455.405	2.850.910	0	604.495	40.823	-286.826	0	78.285	280.207	60.450	243.459
BASILICATA	655.388	667.688	0	-12.300	33.712	14.257	0	20.867	14.802	0	80.919
CALABRIA	2.455.409	2.051.013	0	404.396	99.920	-385.691	0	46.686	71.399	0	17.623
SARDEGNA	7.520.039	7.382.459	0	137.580	0	-57.086	0	73.177	7.317	0	73.434
Totale	39.231.144	34.680.960	0	4.550.184	373.855	-1.338.596	275.682	1.026.970	2.834.155	263.194	3.215.017

Equilibri di bilancio finali - Cassa sanitaria

Regioni	Totali entrate finali	Totali spese finali	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.finale	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Quota attribuita agli enti locali	Saldo fin finale netto	Obiettivo intesa del 16 luglio 15	Differenza saldo e obiettivo intesa
	A	B	C	I=A-B+C	D	E	F	G	2=I+D+E+F+G	H	3=2-H
PIEMONTE	6.325.273	7.694.522	1.366.022	-3.227	3.228	2	0	0	3	0	0
LOMBARDIA	18.522.746	19.735.880	1.250.789	37.655	0	0	0	0	37.655	0	0
VENETO	7.747.141	8.534.697	787.584	28	0	-28	0	0	0	0	0
LIGURIA	3.009.354	3.116.032	151.739	45.061	0	0	0	0	45.061	0	0
EMILIA ROMAGNA	8.824.115	8.552.351	-224.815	46.949	0	-61	0	0	46.888	0	0
TOSCANA	6.520.761	6.768.963	284.404	36.202	0	-1.942	0	0	34.260	0	0
MARCHE	1.543.776	1.601.880	74.336	16.232	0	0	0	0	16.232	0	0
UMBRIA	3.055.911	3.022.931	-25.746	7.234	0	41	0	0	7.275	0	0
LAZIO	11.563.868	11.159.110	0	404.758	0	0	0	0	404.758	0	0
ABRUZZO	1.234.400	1.861.337	323.568	-303.369	0	0	0	0	-303.369	0	0
MOLISE	718.824	681.553	75.208	112.479	0	0	0	0	112.479	0	0
CAMPANIA	10.475.300	10.337.594	0	137.706	0	3.488	0	0	141.194	0	0
PUGLIA	7.838.436	7.408.779	-405.955	23.702	0	0	0	0	23.702	0	0
BASILICATA	803.911	737.794	0	66.117	0	0	0	0	66.117	0	0
CALABRIA	3.404.552	3.458.868	0	-54.316	0	0	0	0	-54.316	0	0
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	91.588.368	94.672.291	3.657.134	573.211	3.228	1.500	0	0	577.939	0	0

Equilibri di bilancio finali - Competenza

Regioni	Totali entrate finali	Totali spese finali	voci rilevanti ex art.1 c.464 L.190/14	Saldo fin.finale	voci rilevanti ex art.1 c.465 L.190/14	voci non rilevanti ex art.1 c.466 - c.468 L.190/14	altre voci non rilevanti	Quota attribuita agli enti locali	Saldo fin finale netto	Obiettivo intesa del 16 luglio 15	Differenza saldo e obiettivo intesa
	A	B	C	I=A-B+C	D	E	F	G	2=I+D+E+F+G	H	3=2-H
PIEMONTE	11.149.982	10.972.956	-76.308	100.718	146.928	-128.148	-69.449	0	50.049	0	50.049
LOMBARDIA	23.736.316	25.307.076	-18.157	-1.588.917	0	-127.717	3.147.261	0	1.430.627	0	1.430.627
VENETO	10.595.022	10.371.256	-47.816	175.950	0	-55.564	0	0	120.386	49.575	70.811
LIGURIA	4.370.360	4.274.848	-15.000	80.512	53.320	24.549	0	0	158.381	23.250	135.131
EMILIA ROMAGNA	11.019.624	10.712.188	-63.228	244.208	142.760	-41.939	179.525	0	524.554	21.919	502.635
TOSCANA	9.316.307	9.452.556	-129.523	-265.772	93.000	46.722	127.300	0	1.250	0	1.250
MARCHE	2.360.690	2.428.728	-400	-68.438	37.152	-9.910	73.639	0	32.443	16.200	16.243
UMBRIA	3.744.077	3.704.733	-10.945	28.399	5.000	-11.866	0	0	21.533	0	21.533
LAZIO	16.103.315	15.168.036	-10.330	924.949	119.596	-71.509	647.997	0	1.621.033	0	1.621.033
ABRUZZO	2.242.494	2.110.322	-3.795	128.377	0	23.148	0	0	151.525	0	151.525
MOLISE	919.133	1.013.355	-3.456	-97.678	17.544	12.147	78.496	0	10.509	7.650	2.859
CAMPANIA	16.694.814	16.660.888	-35.457	-1.531	192.984	-182.146	83.620	0	92.927	84.150	8.777
PUGLIA	12.847.780	12.779.955	-14.710	53.115	180.311	687.707	982.757	0	1.903.890	60.450	1.843.440
BASILICATA	1.195.189	1.581.873	-8.320	-395.004	0	22.165	326.352	0	-46.487	0	-46.487
CALABRIA	6.470.805	6.412.387	-15.006	43.412	0	237.897	0	0	281.309	0	281.309
SARDEGNA	8.748.920	8.625.623	243.701	366.998	0	-46.599	0	0	320.399	0	320.399
Totale	141.514.828	141.576.780	-208.750	-270.702	988.595	378.937	5.577.498	0	6.674.328	263.194	6.411.134

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

6. Il Patto nelle Regioni a statuto speciale. Come ricordato in precedenza anche nel 2015 le Regioni ad ordinamento speciale hanno continuato a basare la misura del concorso agli obiettivi del Patto sugli importi previsti in una intesa tra ciascun ente ed il Ministero dell'economia e delle finanze. Le due Province autonome e la regione Trentino Alto Adige determinano, poi, gli obiettivi di risparmio in termini di miglioramento del saldo programmatico di competenza mista.

Solo la Sardegna pur con particolari previsioni (il riferimento è al saldo corrente e finale di competenza e ad un unico saldo di cassa) ha fatto riferimento agli equilibri

Tutte le tre Regioni a statuto speciale hanno rispettato i limiti del Patto concordato, espresso in termini di competenza euro-compatibile, con margini alquanto ridotti. La Regione Sicilia presenta uno scostamento di 14,3 milioni rispetto al valore obiettivo con un calo da 231,1 del 2014 a 153,6 milioni dell'obiettivo ceduto alle amministrazioni locali. Per il Friuli il margine è ancora inferiore 3,1 milioni. La Valle d'Aosta ottiene un risultato coincidente con l'obiettivo stesso.

Nonostante il comune riferimento alla competenza eurocompatibile, una valutazione complessiva di tali Enti, è resa più complessa dalle forti differenze nelle caratteristiche e nei confini delle loro competenze³.

TAVOLA 7

I RISULTATI DEL PATTO DELLE REGIONI IN COMPETENZA EUROCOMPATIBILE

(milioni di euro)

Regioni		IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOM P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMEN TI C/CAP NETTI EUROCOM P.	SPESE FINALI D=A+B+C	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI E	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI F	RECUPERO QUOTE REGIONALI SCAMBIATE (QO REG) G	OBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDETERMIN. H=E-F-G	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINA TO I=D-H
FRIULI VENEZIA GIULI	2014	393,3	3.917,1	691,5	5.001,8	5.044,7	30,0		5.014,7	-12,9
	2015	393,0	3.864,8	609,4	4.867,3	4.906,7	36,3		4.870,4	-3,1
VALLE D'AOSTA	2014	386,9	244,4	206,9	838,2	838,2	0,0		838,2	0,0
	2015	377,4	203,4	120,4	701,2	701,2			701,2	0,0
SICILIA	2014	3.128,7	1.417,5	863,2	5.409,5	5.786,0	231,1	102,7	5.452,3	-42,8
	2015	2.377,0	1.303,2	942,7	4.622,9	4.790,6	153,6		4.637,1	-14,2

Composizione Obiettivo programmatico annuale spese finali (%)

Regioni		IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOM P. A/E	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP. B/E	PAGAMEN TI IN C/CAP NETTI EUROCOM P. C/E	SPESE FINALI D/E	OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI F+G/E	RISULTATO SPESE FINALI - OBIETTIVO RIDETERMINAT O -I/E	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014 100,0
FRIULI VENEZIA GIULI	2014	7,8	77,6	13,7	99,1	0,6	0,3	100,0
	2015	8,0	78,8	12,4	99,2	0,7	0,1	100,0
VALLE D'AOSTA	2014	46,2	29,2	24,7	100,0	0,0	0,0	100,0
	2015	53,8	29,0	17,2	100,0	0,0	0,0	100,0
SICILIA	2014	54,1	24,5	14,9	93,5	4,0	0,7	98,2
	2015	49,6	27,2	19,7	96,5	3,2	0,3	100,0

³ Friuli, Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano provvedono, ad esempio, con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del rispettivo territorio e ne definiscono la disciplina del Patto di stabilità. Inoltre, nella regione Friuli, come si diceva, il livello complessivo delle spese finali (al netto delle concessioni di crediti) relative al Patto di stabilità interno è riferito all'intero "sistema integrato regionale", che ricomprende, quindi, anche gli enti locali, gli enti e organismi strumentali, le aziende sanitarie e gli altri enti e organismi il cui funzionamento è affidato alla Regione).

Regioni	Valori Pro capite in euro					Variazioni					OBIETTIVO PROGRAM. M. ANNUALE SPESE FINALI 2014	
	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP. P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI C/CAP NETTI EUROCOMP. P.	SPESE FINALI	OBIETTIVO PROGRAMM. ANNUALE SPESE FINALI 2014	ANNI	IMPEGNI CORRENTI NETTI EUROCOMP. P.	PAGAMENTI CORRENTI NETTI EUROCOMP.	PAGAMENTI IN C/CAP NETTI EUROCOMP.	SPESE FINALI		
FRIULI VENEZIA GIULI	2014	319,9	3.186,3	562,5	4.068,6	4.103,5	14/13	-3,1	-1,7	14,9	0,2	-1,7
	2015	317,7	3.124,3	492,6	3.934,7	3.966,6	15/14	-0,1	-1,3	-11,9	-2,7	-2,7
VALLE D'AOSTA	2014	3.009,1	1.900,3	1.608,8	6.518,2	6.518,2	14/13	-5,2	-2,9	-9,6	-5,7	-8,7
	2015	2.943,3	1.586,2	939,1	5.468,6	5.468,6	15/14	-2,5	-16,8	-41,8	-16,3	-16,3
SICILIA	2014	614,1	278,2	169,4	1.061,7	1.135,6	14/13	-10,4	-1,4	24,6	-3,4	-8,4
	2015	470,6	258,0	186,6	915,2	948,4	15/14	-24,0	-8,1	9,2	-14,5	-17,2

Valori pro capite in euro e variazioni					
Regioni		IMPEGNI CORRENTI	var %	PAGAMENTI C/CAPITALE	var %
FRIULI VENEZIA GIULI	2013	4.458,6		614,96	
	2014	4.542,9	1,9	783,8	27,5
	2015	5.418,8	19,3	784,7	0,1
VALLE D'AOSTA	2013	1.157,3		243,5	
	2014	1.139,7	-1,5	225,3	-7,5
	2015	1.174,5	3,1	191,0	-15,2
SICILIA	2013	16.425,6		1.912,0	
	2014	16.478,1	0,3	1.512,7	-20,9
	2015	15.561,2	-5,6	2.026,6	34,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

Alcuni elementi emergono, comunque, dall'analisi dei risultati ottenuti in relazione al precedente esercizio, guardando alla dinamica degli impegni per spesa corrente e ai pagamenti in conto capitale.

L'obiettivo programmatico è risultato più impegnativo soprattutto per le regioni Sicilia e Valle d'Aosta per le quali il tetto alle spese è più stringente rispetto allo scorso anno del 16,3 e del 17,2 per cento. Per il Friuli la riduzione del valore dell'obiettivo è di solo il 2,7 per cento.

La gestione evidenzia una forte crescita degli impegni correnti in Friuli a fronte di una sostanziale invarianza dei pagamenti in conto capitale. La crescita corrente è da ricondurre all'aumento dei trasferimenti, voce che nel calcolo del Patto rileva, tuttavia solo in termini di cassa. Il rispetto degli obiettivi è quindi reso possibile da un più limitato esborso per trasferimenti e dall'aumento degli importi non ricompresi nei vincoli del patto.

Anche in Valle d'Aosta si registra nel 2015 una crescita degli impegni correnti del 3,1 per cento che trovano compensazione tuttavia in una riduzione di oltre il 15 per cento dei pagamenti per spesa in conto capitale. La Regione siciliana registra nell'anno una flessione della spesa corrente del 5,6 per cento. Un calo che si traduce in più ampi margini in termini di patto nonostante la maggior stringenza dell'obiettivo. I pagamenti per investimenti aumentano del 34 per cento rispetto allo scorso esercizio. Si riduce di un terzo (73 milioni), tuttavia, la dimensione degli spazi finanziari ceduti ai Comuni.

7. Il Patto nella Regione Trentino Alto Adige e nelle Province di Trento e Bolzano. Entro i limiti concordati è risultato anche il Patto, calcolato in termini di competenza mista, relativo alle province di Trento e Bolzano e alla regione Trentino-Alto Adige. Nel caso di entrambe le Province, il saldo ottenuto nel 2015 si pone entro i limiti concordati con margini limitati. Nel complesso, il risultato richiesto è, come nel precedente esercizio, in avanzo: ad un disavanzo obiettivo per la Provincia di Trento di 68 milioni

(comprensivo della quota obiettivo ceduta agli Enti locali), fa da riscontro un avanzo richiesto alla Provincia di Bolzano per 138,3 milioni (comprendendovi, anche in questo caso, la quota ceduta agli Enti di 10,9 milioni). Positivo e pari a 34,3 milioni il contributo (sempre di avanzo) richiesto alla regione

TAVOLA 8

I RISULTATI DEL PATTO PER LA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE E LE PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO

(milioni di euro)

	TRENINO-ALTO ADIGE					PA TRENTO					PA BOLZANO					TOTALE				
	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15	2013	2014	2015	var 13/14	var 14/15
TOTALE TITOLO 1 - SPESE CORRENTI (A)	222,2	226,4	148,1	1,9	-34,6	2.835,9	2.833,9	2.816,4	-0,1	-0,6	3.317,5	3.293,0	3.441,6	-0,7	4,5	6.375,6	6.353,3	6.406,2	-0,4	0,8
di cui spese correnti per la sanità	0,0	0,0	0,0	0,0		1.124,4	1.107,8	1.110,5	-1,5	0,2	1.094,9	1.086,6	1.139,4	-0,8	4,9	2.219,4	2.194,3	2.249,9	-1,1	2,5
di cui altre spese correnti	222,2	226,4	148,1	1,9	-34,6	1.711,5	1.726,1	1.706,0	0,9	-1,2	2.222,5	2.206,4	2.302,1	-0,7	4,3	4.156,2	4.158,9	4.156,3	0,1	-0,1
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (B)	113,6	96,4	47,0	-15,1	-51,2	1.111,4	1.056,1	1.310,0	-5,0	24,0	1.007,5	964,2	948,5	-4,3	-1,6	2.232,4	2.116,7	2.305,5	-5,2	8,9
Maggiori spese corr. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0	0,0			36,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0			36,0	0,0	0,0		
TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE (C)	368,4	361,2	245,5	-2,0	-32,0	3.747,4	3.712,2	3.798,4	-0,9	2,3	4.326,5	4.359,9	4.505,0	0,8	3,3	8.442,3	8.433,4	8.548,9	-0,1	1,4
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE (D)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	162,5	124,8	269,5	-23,2	116,0	41,5	27,5	34,1	-33,8	24,3	204,1	152,3	303,7	-25,4	99,4
SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista (E=C+D-A-B)	32,7	38,5	50,4	17,7	31,0	-111,7	-53,0	-58,6	-52,6	10,7	43,1	130,2	149,1	202,1	14,5	-36,0	115,7	140,9	-421,8	21,8
OBBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO IN TERMINI DI COMPEIENZA MISTA (F)	27,9	32,0	34,3	14,8	7,1	-124,9	-65,9	-78,1	-47,3	18,6	-19,4	65,5	127,5	-436,6	94,7	-116,4	31,6	83,6	-127,1	164,5
QUOTA OBIETTIVO ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1, c. 139, L.n. 220/2010) (G)	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	2,1	10,1	0,0	377,3	22,5	26,7	10,9	18,8	-59,3	22,5	28,8	21,0	28,2	-27,3
OBBIETTIVO ANNUALE SPESE FINALI RIDEI TERMINATO (H=F+G)	27,9	32,0	34,3			-124,9	-63,7	-68,0			3,0	92,2	138,3			-94,0	60,4	104,6		
DIFFERENZA SALDO FIN. E OBIETTIVO (E-H)	4,8	3,5	16,1			13,1	10,8	9,4			40,1	38,0	10,8			58,0	52,3	36,3		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS al 3 marzo 2016

A livello complessivo, rispetto agli scorsi anni, il raggiungimento dell'obiettivo è stato reso possibile da entrate in aumento del 3,3 per cento che più che compensano un incremento sia delle spese correnti (+0,8 per cento) che, soprattutto, di quelle in conto capitale (+8,9 per cento). Significative le differenze negli andamenti tra le due Province: quella di Bolzano presenta una maggiore crescita della spesa corrente (+4,5 per cento, con la componente sanitaria che aumenta del 4,9 per cento). La flessione della spesa in conto capitale (-1,6 per cento) e, soprattutto, l'aumento delle entrate (+3,3 per cento) consente di rispettare l'obiettivo. Nella Provincia di Trento il contenimento della spesa corrente (-0,6 per cento nonostante l'aumento registrato nella componente sanitaria) e la crescita delle entrate nette (+2,3 per cento) consente di contenere il disavanzo nei limiti previsti. Nonostante la riduzione di un terzo delle entrate correnti nette, la Regione consegue l'obiettivo attraverso una forte flessione delle spese correnti e il dimezzamento dei pagamenti in conto capitale.

L'ANDAMENTO DELLA SPESA REGIONALE NELL'ULTIMO QUINQUENNIO

8. Come si è visto in precedenza, le risorse gestite direttamente dalle amministrazioni regionali (quindi al netto dei trasferimenti alle aziende sanitarie e ospedaliere) sono quelle che, in base ai dati di contabilità nazionale, hanno registrato negli anni della crisi la flessione maggiore: le spese correnti nette si sono ridotte dell'8,3 per cento tra il 2009 e il 2014, mentre quelle in conto capitale hanno registrato una flessione di oltre il 40 per cento.

Il confronto tra i due esercizi, questa volta basato sui dati di rendiconto delle Regioni, letti per settore di attività economica, può fornire ulteriori elementi per valutare l'operato degli strumenti posti a presidio degli obiettivi di finanza pubblica e la realizzabilità di misure che prefigurino ulteriori riduzioni della spesa. L'esame si concentra sulla spesa non sanitaria e mira a valutare come gli anni della crisi abbiano inciso sulle scelte allocative delle amministrazioni regionali modificando in qualche misura la fisionomia stessa del ruolo ad esse assegnato. Come, in altri termini, i progressivi tagli si siano tradotti nella riduzione delle risorse destinate alle diverse funzioni assegnate alle Regioni. Inoltre, guardando alle sole risorse gestite direttamente (quindi al netto di quanto trasferito ad altre amministrazioni pubbliche), ci si pone l'obiettivo di misurare il rilievo dei tagli (crescenti) che sono previsti anche dall'ultima legge di stabilità.

Ma ci si pone anche un altro obiettivo: si tratta, infatti, di valutare se il processo intrapreso di contenimento delle risorse si accompagni ad un aumento dell'incidenza dei costi delle strutture amministrative regionali (in rapporto alle risorse effettivamente gestite), segnalando la necessità di un conseguente ridisegno delle strutture.

Naturalmente tale analisi deve essere condotta distinguendo gli andamenti delle Regioni a ordinamento ordinario da quelle a statuto speciale, da sempre destinatarie di maggiori poteri e aree di competenza.

9. *La struttura e andamento della spesa delle Regioni a statuto ordinario.* Guardando ai rendiconti oggi disponibili, tra il 2009 e il 2014 la spesa regionale non sanitaria si è ridotta in competenza del 10 per cento in termini correnti e di poco meno del 40 per cento in conto capitale. In termini di pagamenti, a fronte di una eguale flessione della spesa in conto capitale, quella corrente presenta una variazione positiva dell'1,9 per cento.

L'andamento è stato diverso nelle aree territoriali: nelle Regioni del Nord, gli impegni per spesa corrente si sono ridotti in misura superiore alla media (-23 per cento) mentre in quelle del Centro e del Sud sono aumentati, rispettivamente, del 7 e del 3 per cento. Estesa a tutte le Regioni, invece, la flessione dei pagamenti in conto capitale, ma con punte particolarmente elevate nel Nord e nel Sud dove la contrazione si è mantenuta in media superiore al 44 per cento, mentre nel Centro la flessione è stata inferiore a 10 per cento.

Nel prosieguo, l'analisi fa riferimento agli impegni per quello che riguarda la spesa corrente e ai pagamenti per quella in conto capitale. Una scelta che, da un lato, consente una maggiore rispondenza agli andamenti rilevanti per la finanza pubblica e, dall'altro, riduce la variabilità degli importi correnti dovuta a diversi tempi di pagamento e consente ai pagamenti in conto capitale di assumere indicazioni più aderenti alle realizzazioni effettive.

LA SPESA REGIONALE (NON SANITARIA) NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Settori	Impegni correnti - composizione								Impegni correnti - val pro capite							
	Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud		Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	19,1	17,8	13,1	14,6	26,8	17,0	25,7	23,5	92,7	76,4	69,1	58,5	119,7	79,6	111,8	105,5
Istruzione formazione lavoro	14,8	10,7	13,4	12,1	16,2	10,4	16,4	8,7	71,5	46,0	71,1	48,6	72,5	48,8	71,2	38,8
Assistenza	10,9	19,3	12,8	31,5	11,7	12,6	6,4	5,5	53,0	82,8	67,6	126,4	52,3	59,2	27,6	24,8
Infrastrutture	1,5	1,4	0,4	0,4	1,5	0,7	3,8	3,5	7,2	5,9	2,0	1,5	6,7	3,3	16,6	15,9
Trasporto	25,1	32,9	21,5	26,5	26,9	47,5	31,2	30,3	121,3	141,6	113,6	106,2	120,4	222,5	135,8	136,0
Agricoltura	2,4	2,6	2,2	2,2	2,4	1,8	2,8	3,9	11,7	11,2	11,8	8,8	10,7	8,6	12,4	17,7
Settori produttivi	3,2	1,2	2,0	1,3	2,5	1,1	6,2	1,0	15,3	5,1	10,6	5,3	11,3	5,2	26,9	4,7
Edilizia	1,2	0,6	1,3	0,7	0,9	0,3	1,3	0,8	5,9	2,7	6,8	2,9	4,2	1,3	5,7	3,7
Ambiente	2,1	1,3	1,8	1,4	2,4	1,2	2,4	1,4	10,1	5,8	9,8	5,7	10,5	5,4	10,3	6,3
Altri interventi	3,4	9,1	2,5	4,6	6,2	4,9	2,8	20,2	16,4	39,2	13,3	18,4	27,8	23,0	12,3	90,4
Non attribuite	16,3	3,1	29,0	4,7	2,5	2,5	0,9	1,0	79,1	13,3	153,6	18,9	11,3	11,5	4,1	4,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	484,1	430,0	529,2	401,2	447,4	468,5	434,7	448,5

Settori	Pagamenti in c/capitale - composizione								Pagamenti in c/capitale - val pro capite							
	Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud		Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	7,4	14,8	8,0	4,6	18,1	33,8	3,2	10,8	19,8	24,1	15,0	4,8	35,9	60,4	14,9	27,6
Istruzione formazione lavoro	4,8	4,2	3,2	3,6	4,3	2,3	6,2	5,9	12,9	6,9	6,0	3,7	8,5	4,1	28,7	15,1
Assistenza	1,1	1,0	2,0	1,1	0,8	1,0	0,5	0,9	2,9	1,6	3,8	1,1	1,7	1,8	2,5	2,3
Infrastrutture	20,0	19,0	16,4	22,9	17,4	13,1	23,6	19,8	53,4	31,0	30,7	23,6	34,6	23,4	109,4	50,8
Trasporto	11,5	7,4	12,0	8,9	9,3	5,9	11,9	7,2	30,6	12,0	22,4	9,2	18,4	10,5	55,4	18,5
Agricoltura	10,8	10,5	8,3	7,0	5,5	12,3	14,5	12,0	28,8	17,1	15,6	7,2	10,9	22,0	67,0	30,7
Settori produttivi	18,7	18,3	20,5	22,4	19,0	10,9	17,4	19,7	50,0	29,8	38,3	23,0	37,9	19,5	80,7	50,6
Edilizia	7,3	6,5	7,4	7,5	8,5	4,7	6,8	7,0	19,5	10,6	13,9	7,7	16,9	8,3	31,7	17,9
Ambiente	7,1	5,6	7,0	6,1	3,9	3,1	8,3	6,7	19,0	9,2	13,2	6,3	7,8	5,6	38,5	17,3
Altri interventi	5,9	4,8	6,3	4,3	5,2	6,4	6,0	4,3	15,8	7,9	11,8	4,5	10,3	11,4	27,6	10,9
Non attribuite	5,2	7,8	8,9	11,6	8,1	6,5	1,6	5,7	13,9	12,6	16,6	11,9	16,2	11,7	7,3	14,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	266,7	162,8	187,1	103,0	199,1	178,8	463,8	256,3

Settori	Impegni correnti+ pagamenti c/capitale - comp.%								Impegni correnti+ pagamenti c/capitale - val pro capite							
	Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud		Totale RSO		RSO Nord		RSO Centro		RSO Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	15,0	16,9	11,7	12,6	24,1	21,6	14,1	18,9	112,5	100,4	84,1	63,3	155,6	140,0	126,7	133,2
Istruzione formazione lavoro	11,2	8,9	10,8	10,4	12,5	8,2	11,1	7,6	84,3	52,9	77,1	52,3	81,0	52,8	99,9	53,9
Assistenza	7,4	14,2	10,0	25,3	8,3	9,4	3,4	3,8	55,9	84,4	71,4	127,5	53,9	61,0	30,1	27,1
Infrastrutture	8,1	6,2	4,6	5,0	6,4	4,1	14,0	9,5	60,6	36,9	32,7	25,0	41,3	26,7	126,0	66,7
Trasporto	20,2	25,9	19,0	22,9	21,5	36,0	21,3	21,9	152,0	153,6	135,9	115,4	138,8	233,0	191,2	154,4
Agricoltura	5,4	4,8	3,8	3,2	3,3	4,7	8,8	6,9	40,5	28,3	27,4	16,1	21,6	30,7	79,4	48,4
Settori produttivi	8,7	5,9	6,8	5,6	7,6	3,8	12,0	7,8	65,3	34,9	48,9	28,4	49,2	24,7	107,6	55,2
Edilizia	3,4	2,3	2,9	2,1	3,3	1,5	4,2	3,1	25,4	13,4	20,6	10,6	21,1	9,6	37,4	21,6
Ambiente	3,9	2,5	3,2	2,4	2,8	1,7	5,4	3,3	29,1	14,9	22,9	12,0	18,4	11,0	48,8	23,5
Altri interventi	4,3	7,9	3,5	4,5	5,9	5,3	4,4	14,4	32,2	47,1	25,1	22,8	38,1	34,5	39,9	101,3
Non attribuite	12,4	4,4	23,8	6,1	4,2	3,6	1,3	2,8	93,0	25,9	170,1	30,8	27,5	23,2	11,4	19,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	750,8	592,7	716,4	504,2	646,5	647,3	898,5	704,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su rendiconti regionali

In termini pro capite, la spesa non sanitaria nel complesso delle Regioni a statuto ordinario si è ridotta in termini correnti dai 484 euro del 2009 ai 430 euro del 2014. Più netta la flessione dei pagamenti in conto capitale, ridotti da 267 euro a 163.

Nel guardare agli importi della spesa nelle diverse aree del Paese si deve tener conto di alcuni elementi. Occorre, innanzitutto, considerare il ruolo distributivo giocato dallo Stato: la spesa pro-capite regionale, grazie ai trasferimenti erariali, e in qualche misura, ai trasferimenti europei, presenta di partenza un vantaggio per le Regioni del Sud. Inoltre, la maggior parte dell'intervento redistributivo si concentra essenzialmente sui servizi diversi da quelli sanitari (servizio, questo, che ha caratteristiche di diritto di cittadinanza

e che, in quanto tale, dovrebbe dunque essere fornito in misura uniforme sul territorio nazionale) e incide sulla spesa in conto capitale.

Va poi considerato che la dimensione delle Regioni è alla base di caratteristiche specifiche che incidono sul livello di alcune componenti della spesa: è il caso della spesa per l'amministrazione generale nelle Regioni di minore dimensione in relazione alle altre della stessa area. In Liguria nel Nord, in Umbria nella ripartizione centrale e in Molise e Calabria nel Sud ci sono rendimenti di scala non sfruttati dall'attuale organizzazione territoriale dei governi regionali. E' facile osservare che, almeno in termini di spesa complessiva pro-capite, il divario piccolo-grande (o più esattamente, il divario tra Regioni con più o meno abitanti) spiega molto di più la distribuzione territoriale della spesa pro-capite che il divario Nord-Sud.

Come ha inciso la crisi e il conseguente taglio delle risorse sull'intervento regionale e come ne ha mutato la composizione?

Per rispondere brevemente a tali interrogativi, nella tavola che segue la spesa regionale non sanitaria è rappresentata riaggregando i dati dei rendiconti per macro settori.

La componente più importante, almeno sul piano quantitativo, è rappresentata dalla spesa per i trasporti: si tratta del 33 per cento degli impegni correnti e il 7,4 per cento dei pagamenti in conto capitale. Una voce che ricomprende gli interventi a favore del trasporto su gomma, di quello ferroviario e di quello marittimo e aereo e che, a seguito del processo di devoluzione indotto dalle Bassanini e in particolare del passaggio di tutto il trasporto locale ferroviario alle Regioni, ha sperimentato una forte crescita ad inizio degli anni 2000.

Tra il 2009 e il 2014, nonostante la riduzione complessiva delle risorse, gli impegni correnti destinati a tale settore hanno continuato a crescere (+18,2) passando da 121 euro pro capite a poco meno di 142. Un aumento che non interessa tutte le Regioni: nel Nord si assiste infatti ad una flessione del 5 per cento degli importi impegnati nel quinquennio. Comune a tutte le aree è, invece, la flessione di oltre il 60 per cento dei pagamenti per spesa in conto capitale, particolarmente pronunciata nelle Regioni meridionali.

Nel 2014, secondo per rilievo in termini di impegni correnti è quanto destinato all'assistenza e alle relative strutture. Si tratta di oltre il 19 per cento della spesa non sanitaria, di cui il 92 per cento è trasferito ad altre amministrazioni territoriali. E' il comparto che ha registrato la crescita più netta vedendo più che raddoppiare gli impegni correnti. In termini pro capite, si è passati da 53 a 83 euro nel quinquennio. E' anche il comparto dove più si sono ampliate le differenze già preesistenti tra aree: nel Nord la spesa supera i 126 euro contro i 60 del Centro e i 25 dell'area meridionale. Di limitato rilievo i pagamenti in conto capitale che, nel complesso, si riducono in media.

Tra il 2009 e il 2014, la quota di risorse riconducibile nel bilancio delle Regioni ad ordinamento degli uffici e amministrazione generale e organi istituzionali rimane sostanzialmente costante tra il 19 e il 18 per cento della spesa corrente non sanitaria in termini di impegni. In crescita al 14 per cento i pagamenti in conto capitale.

Gli impegni per tale settore, per oltre l'85 per cento, sono costituiti da oneri per il personale, spese per organi istituzionali, acquisti di beni e utilizzi di beni di terzi, interessi, tasse e altri oneri della gestione corrente. La quota residua è costituita prevalentemente da trasferimenti ad amministrazioni locali. Più disomogenea la composizione dei pagamenti in conto capitale. Il rilievo di questa componente è molto limitato nelle Regioni delle aree del Nord e del Sud, mentre assume maggior rilievo nell'area centrale, ove sono

attribuite al settore quote significative di trasferimenti ad altre amministrazioni locali o ad imprese.

In termini pro capite, mentre a livello nazionale si assiste ad una riduzione nel periodo di oltre il 13 per cento della spesa corrente destinata a tali finalità, essa si mantiene su importi pressoché immutati e superiori alla media nelle Regioni del Sud (105 euro pro capite contro la media di 76 euro e valori inferiori ai 60 euro nelle Regioni del Nord).

Un'altra componente di spesa importante è rappresentata dalle spese per l'istruzione e la formazione professionale, a cui si può affiancare quella per i servizi per l'impiego. Si tratta di una funzione tradizionale delle Regioni, rafforzata dalle leggi Bassanini. Nel quinquennio tale voce di spesa si è contratta di oltre il 37 per cento, dagli iniziali 84 euro pro capite a circa 53.

Si tratta della funzione che, nel 2009, presentava le minori differenze dal punto di vista territoriale in termini di spesa corrente pro capite. Nel 2014 tali differenze risultavano aumentate, con gli importi nell'area meridionale di oltre il 15 per cento inferiori alla media nazionale.

Al sostegno dei settori produttivi sono destinate poco più del 10 per cento delle spese regionali correnti e il 28 per cento dei pagamenti in conto capitale. Si tratta di interventi che sono raccolti in due macro settori: quello agricolo, dell'economia montana, della caccia e della pesca e quello manifatturiero, dell'artigianato, commercio e turismo. Nel complesso, ad essi vanno poco più di 60 euro in termini pro-capite. In calo del 40 per cento nel quinquennio i pagamenti per spesa in conto capitale in entrambi i comparti, la spesa corrente, in lieve flessione nel comparto agricolo (-2,8 per cento), registra un calo di oltre il 60 per cento nel caso dei settori produttivi.

La spesa in conto capitale si riduce in media di oltre il 35 per cento nel complesso delle aree. La flessione è tuttavia di poco superiore al 15 per cento nel Sud e del 22 per cento nel Nord, mentre per supera il 70 per cento nelle Regioni centrali.

I diversi comportamenti di spesa delle diverse Regioni nel campo economico riflettono più fattori. Da un lato, le caratteristiche specifiche della struttura economica della singola Regione, ma soprattutto, la forte presenza in questo campo di interventi guidati o vincolati da parte di livelli di governo superiore, lo Stato centrale e l'Unione Europea. Questo, naturalmente, è particolarmente vero per quanto riguarda le Regioni meridionali.

Queste ultime continuano a destinare al settore importi doppi rispetto alla media nazionale, sia nella componente corrente che in quella in conto capitale. Al Sud i pagamenti sono di poco superiori ai 50 euro pro capite (erano 80 nel 2009) quelli destinati ai settori produttivi, e ai 30 euro pro capite (erano 67 nel 2009) quelli al settore agricolo.

Di rilievo, infine, gli interventi per opere infrastrutturali. Si tratta di pagamenti per circa 31 euro pro capite. Per la maggioranza si tratta di somme trasferite ad altre amministrazioni territoriali (circa il 65 per cento), mentre agli investimenti diretti sono destinate solo il 22 per cento dei fondi pagati. Come si diceva, sono le Regioni meridionali che ottengono i valori pro capite più elevati (50 euro circa pro capite), in flessione dal 2009 quando superavano i 100 euro pro capite. La difficoltà di mantenere adeguati flussi finanziari è alla base di un taglio nelle Regioni del Sud di oltre il 50 per cento, mentre si riduce il vantaggio rispetto alle altre aree del Paese.

Completano il quadro dei settori di intervento regionali un insieme variegato di altri interventi, tra i quali si distinguono l'edilizia e l'urbanistica e l'ambiente che nel periodo hanno visto una forte riduzione delle risorse: da importi di poco oltre 31 euro pro capite si è scesi a circa 17 nel 2014 per il primo, mentre l'ambiente da 28 euro pro-capite è sceso

a 16 nel 2014. Le regioni del Sud sono quelle che continuano a presentare gli importi maggiori.

Ci sono poi interventi minori e tra questi, la spesa per interessi passivi, in larga misura collegata ai debiti contratti in campo sanitario, le spese per la cultura e lo sport e la sicurezza. Fatta eccezione per la spesa per interessi, si tratta di oneri contenuti.

10. Le modifiche nelle Regioni a Statuto speciale. Anche le Regioni a statuto speciale a seguito delle misure di contenimento, hanno registrato nel periodo una flessione di impegni correnti e dei pagamenti in conto capitale di dimensioni simili a quella delle Regioni a statuto ordinario.

Il calo degli impegni correnti è infatti di poco inferiore al 9 per cento, mentre i pagamenti per interventi in c/capitale registrano una flessione di circa il 38 per cento. Il diverso assetto di competenze, alla base di importi pro capite molto diversi tra Regioni del Nord e del Sud, rende più difficile una valutazione degli andamenti. E' per questa ragione che vi si dedicano nel seguito solo poche annotazioni.

La spesa corrente pro capite delle Regioni a statuto speciale del Mezzogiorno è di poco inferiore ai 975 euro contro importi di quelle del Nord di circa 3.000. Nell'area meridionale la flessione è di circa il 17 per cento rispetto ad inizio periodo, mentre nel Nord si registra una variazione ben più contenuta (circa l'1 per cento). Minori, ma sempre di rilievo, le differenze anche nel caso dei pagamenti per spesa in conto capitale: nelle Regioni del Nord il calo è del 35 per cento, mentre è del 41 per cento nelle due isole. Molto diversi gli importi pro capite: nelle Regioni settentrionali sono su livelli superiori ai 1.300 euro contro i 580 dell'area meridionale.

Diversamente che per le RSO, la composizione della spesa delle speciali non è mutata significativamente nel periodo, soprattutto nel Nord.

In quest'area, si registra solo un andamento in contro tendenza degli impegni per assistenza e trasporti, con gli importi in termini pro capite che aumentano nei due settori, rispettivamente, del 25 e del 14 per cento rispetto al 2009. Sono soprattutto le flessioni negli interventi per i settori produttivi a compensare tali variazioni. Nelle Regioni del Sud, lo stesso fenomeno trova compensazione nella riduzione degli impegni, oltre che per i settori produttivi, anche nell'istruzione.

Diverse le modifiche che si accompagnano alla flessione delle risorse nei pagamenti in conto capitale nelle due aree. Se nel Sud la ricomposizione verso Istruzione Assistenza ed Infrastrutture si verifica a scapito degli interventi per i comparti produttivi, nel Nord sono questi comparti, insieme a ricerca, ambiente e lavoro, a vedere un incremento relativo delle risorse assorbite che nel caso della ricerca e del lavoro si traduce in un incremento effettivo.

LA SPESA REGIONALE (NON SANITARIA) NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Settori	Impegni correnti (comp%)						Impegni correnti (pro capite)					
	Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud		Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	23,4	23,5	22,6	21,4	24,2	25,8	392,0	355,7	694,9	646,7	284,7	251,9
Istruzione formazione lavoro	17,0	15,8	21,7	20,8	12,6	10,3	284,0	239,4	666,2	627,9	148,6	100,8
Assistenza	7,8	10,0	10,3	13,1	5,4	6,6	129,8	151,8	317,4	397,6	63,4	64,2
Infrastrutture	1,3	1,0	0,8	0,9	1,6	1,2	21,0	15,5	26,0	27,2	19,2	11,3
Trasporto	6,5	7,8	6,0	7,0	6,9	8,7	108,1	118,3	185,3	211,6	80,8	85,0
Agricoltura	4,3	3,9	1,9	1,3	6,5	6,9	71,9	59,7	59,2	38,4	76,4	67,2
Settori produttivi	2,2	1,4	1,6	1,3	2,8	1,4	37,1	20,5	48,9	40,7	33,0	13,3
Edilizia	0,8	0,4	1,0	0,5	0,6	0,2	12,7	5,4	29,7	15,3	6,6	1,9
Ambiente	1,3	0,9	0,8	0,7	1,7	1,0	21,4	13,3	24,8	21,9	20,2	10,2
Altri interventi	23,7	21,1	21,6	18,7	25,7	23,8	396,9	319,6	663,5	564,9	302,5	232,1
Non attribuite	11,9	14,2	11,7	14,3	12,2	14,1	200,2	215,0	360,1	433,0	143,5	137,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1675,2	1514,1	3076,2	3025,3	1178,8	975,2

Settori	Pagamenti in c/capitale (comp%)						Pagamenti c/capitale (procapite)					
	Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud		Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	2,0	3,2	2,2	2,7	1,8	3,9	19,1	18,5	45,4	35,5	9,8	12,5
Istruzione formazione lavoro	8,3	9,3	5,6	5,4	11,7	15,1	77,8	54,4	115,2	70,7	64,6	48,6
Assistenza	2,7	2,9	3,2	1,7	2,0	4,6	25,6	16,9	66,4	22,8	11,2	14,8
Infrastrutture	17,2	16,0	19,8	15,7	13,8	16,4	161,9	93,4	404,8	207,4	75,9	52,8
Trasporto	3,5	5,1	3,9	2,7	2,9	8,7	33,0	29,7	80,4	35,1	16,2	27,8
Agricoltura	10,9	9,2	7,9	9,5	14,8	8,7	102,6	53,8	161,7	126,1	81,7	28,1
Settori produttivi	17,4	13,3	15,7	14,4	19,6	11,7	163,9	77,8	320,9	190,5	108,3	37,6
Edilizia	7,2	7,7	8,2	9,3	5,9	5,4	68,0	45,1	168,2	122,8	32,5	17,3
Ambiente	2,4	1,8	0,7	0,9	4,6	3,1	22,6	10,4	14,1	11,4	25,6	10,0
Altri interventi	16,3	22,0	19,3	26,0	12,3	16,2	153,2	128,4	394,1	343,1	67,9	51,9
Non attribuite	12,2	9,5	13,4	11,8	10,5	6,1	114,6	55,3	273,9	155,7	58,2	19,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	942,4	583,8	2045,0	1321,1	551,8	320,9

Settori	Impegni correnti+ pagamenti c/capitale (comp%)						Impegni correnti+ pagamenti c/capitale (procapite)					
	Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud		Totale RSS		RSS Nord		RSS Sud	
	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014	2009	2014
Amministrazione generale	15,7	17,8	14,5	15,7	17,0	20,4	411,1	374,2	740,3	682,1	294,5	264,4
Istruzione formazione lavoro	13,8	14,0	15,3	16,1	12,3	11,5	361,8	293,8	781,5	698,7	213,2	149,4
Assistenza	5,9	8,0	7,5	9,7	4,3	6,1	155,4	168,7	383,8	420,4	74,5	79,0
Infrastrutture	7,0	5,2	8,4	5,4	5,5	4,9	182,9	108,9	430,8	234,5	95,1	64,1
Trasporto	5,4	7,1	5,2	5,7	5,6	8,7	141,2	148,0	265,7	246,7	97,0	112,8
Agricoltura	6,7	5,4	4,3	3,8	9,1	7,4	174,5	113,5	220,9	164,5	158,1	95,3
Settori produttivi	7,7	4,7	7,2	5,3	8,2	3,9	201,0	98,3	369,8	231,2	141,2	50,9
Edilizia	3,1	2,4	3,9	3,2	2,3	1,5	80,7	50,5	197,8	138,2	39,1	19,2
Ambiente	1,7	1,1	0,8	0,8	2,6	1,6	44,0	23,6	38,9	33,3	45,8	20,2
Altri interventi	21,0	21,4	20,7	20,9	21,4	21,9	550,2	448,0	1057,6	908,0	370,4	284,0
Non attribuite	12,0	12,9	12,4	13,5	11,7	12,1	314,8	270,4	634,1	588,7	201,7	156,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2617,6	2097,9	5121,3	4346,4	1730,7	1296,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su rendiconti regionali

11. L'esame delle modifiche intervenute nella spesa regionale, soprattutto nelle Regioni a statuto ordinario, portano a evidenziare alcuni elementi di sintesi:

a) la riduzione delle risorse ha portato ad un aumento della concentrazione della spesa nei principali settori di intervento. Nelle Regioni a statuto ordinario nel 2014 circa l'80 per cento degli impegni è destinato a quattro comparti: si tratta dei settori Istruzione, Assistenza, Trasporti e Amministrazione generale; nel 2009 a detti settori era riconducibile il 68 per cento della spesa. Nel Nord a questi settori vanno oltre l'85 per

cento delle risorse gestite (era il 60 per cento nel 2009); in termini pro capite si tratta di 337 euro contro i 401 complessivi (non sanitari) gestiti. Un risultato simile a quello delle Regioni centrali (l'88 per cento della spesa), ma che si distribuisce con pesi diversi tra comparti: i trasporti assorbono oltre il 47 per cento della spesa, quasi il doppio delle Regioni settentrionali. Più limitata la concentrazione degli interventi nelle Regioni del Sud dove si rileva tuttavia un forte assorbimento di risorse nell'amministrazione generale e nei trasporti: a questi due settori vanno 240 dei 440 euro di impegni correnti. La riduzione degli importi e la maggiore concentrazione della spesa fa sì che in molte aree di spesa la dotazione di risorse risulti marginale. La continua caduta delle risorse amministrate, forse più delle necessità poste da un riassetto istituzionale, è quella che rende urgente una attenta verifica delle competenze da conservare a questo livello di governo;

b) nelle Regioni meridionali (quelle a statuto ordinario), le difficoltà finanziarie hanno di molto ridotto la differenza degli importi pagati per spesa in conto capitale in termini pro capite rispetto al resto del Paese e soprattutto rispetto alle Regioni del Centro, quelle che nel periodo sperimentano la flessione più contenuta. Nel 2009 in termini di pagamenti quelli delle Regioni del Sud erano 1,7 volte quelli medi nazionali; nel 2014 tale rapporto è sceso ad 1,5, a segnalare una crescente difficoltà di realizzazione della spesa in queste Regioni. Si è nei fatti attenuata la spinta redistributiva regionale, mentre manca ancora una mappa completa dei fabbisogni in aree cruciali dell'assistenza e dei trasporti e non si è completato il sistema perequativo;

c) a fronte delle difficoltà finanziarie e dei tagli di spesa (oltre che del cresciuto fabbisogno a copertura del settore sanitario), sono aumentate le differenze nella destinazione delle risorse. Una differenziazione in parte frutto delle specificità territoriali, ma che non può non tradursi in livelli dei servizi diversi tra aree: è il caso dell'assistenza: 22 euro la spesa pro capite nel Sud, 50 euro nel Centro contro gli oltre 126 euro delle Regioni del Nord.

L'AREA DI INCIDENZA DELLE MISURE DI CONTENIMENTO

12. Una misura del rilievo delle correzioni da assumere nei prossimi anni (che per le Regioni sono - come si evince dal box 1 - pari ad oltre 5 miliardi, a cui si aggiungono i rinnovi anno per anno dei tagli disposti dal DL n. 66 del 2014 e dalla legge n. 190 del 2014) può essere tratta guardando alla spesa gestita direttamente da queste amministrazioni, al netto di quanto trasferito ad altri soggetti pubblici, degli oneri per il personale, delle spese per gli organi istituzionali e degli interessi passivi. Sommando, per approssimare gli effetti in termini di conti economici delle amministrazioni pubbliche, gli impegni correnti e i pagamenti in conto capitale del complesso delle Regioni nel 2014, l'area di applicazione delle misure si restringe notevolmente. Si tratta di poco più di 19 miliardi (contro i circa 26 miliardi del 2009). Se le suddette misure di riduzione della spesa dovessero incidere solo su questa area, ne comporterebbero una riduzione di oltre un quarto. Anche ipotizzando che si mantenga la ripartizione decisa nell'ultimo biennio con la trasposizione sul comparto sanitario di circa il 60 per cento delle misure di contenimento, la dimensione della correzione sarebbe di oltre il 10 per cento, un obiettivo particolarmente ambizioso.

L'esame dei risultati del 2014 a confronto con il 2009 consente di mettere in rilievo un dato ulteriore: guardando alla spesa per retribuzioni, per gli organi istituzionali e per

acquisti di beni e servizi (che possono essere considerate come indicatori delle risorse che le Regioni devono impiegare, oltre che per gestire i servizi, per mantenere la propria struttura politica e amministrativa) emerge come il valore di tali voci di spesa sia aumentato di oltre 10 punti se messo in rapporto con il totale della spesa al netto dei trasferimenti e degli interessi. In altre parole, nel 2014 personale e spesa per le strutture assorbono oltre il 51 per cento delle somme gestite direttamente contro il 40,2 per cento del 2009. Simile il risultato ove si guardi alle sole Regioni a statuto ordinario.

Ma questo non è il solo fenomeno di rilievo. Nelle Regioni a statuto ordinario, la quota di spesa trasferita ad Enti o amministrazioni decentrate diverse da Province Comuni o dagli Enti del settore sanitario è cresciuta negli ultimi anni di oltre 10 punti, arrivando a rappresentare oltre il 30 per cento della spesa non sanitaria regionale. Una amministrazione nell'amministrazione di cui sarà necessario valutare la economicità e la cui considerazione può condurre ad individuare ulteriori oneri per strutture amministrative (società, Enti, etc...) che possono aggiungersi a quelli propri delle realtà regionali e di cui verificare l'utilità effettiva in una fase di ridisegno complessivo di competenze e strutture.

IL PATTO DI STABILITÀ DEI COMUNI NEL 2015

13. Le regole del Patto per il 2015. La legge n. 190 del 2014 ha costruito il contributo dei Comuni ai saldi di finanza pubblica per il triennio 2015-2017 su tre assi: la revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, la riduzione delle risorse trasferite e la rilevanza nel saldo finanziario di competenza mista dello stanziamento relativo al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Nonostante le richieste pressanti di una revisione complessiva e radicale della regola del Patto di stabilità, il legislatore ha scelto di non intraprendere nel 2015 tale percorso che avrebbe aggravato gli Enti locali, già alle prese con l'entrata a regime della riforma contabile, di ulteriori forti incertezze.

Mantenendo fermo l'impianto complessivo del Patto, ci si è limitati, quindi, a rivedere al ribasso la correzione da applicare agli impegni correnti (da 14,07 a 8,6 per cento nel 2015 e da 14,62 a 9,15 per il 2016 ed il 2017), consentendo altresì lo scorrimento della base di calcolo alla spesa media del triennio 2010-2012. Aggiustamenti che hanno conferito un'impronta decisamente espansiva al vincolo di finanza pubblica dei Comuni, principalmente proprio per tener conto dello sforzo che ad essi era richiesto con il passaggio alla contabilità armonizzata e del quale a priori era difficile valutare gli effetti finanziari, se non per la limitata esperienza degli Enti aderenti alla sperimentazione nel triennio precedente. Infatti, l'applicazione dei nuovi principi contabili previsti dal decreto legislativo n. 118 del 2011, così come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014, ed in particolare lo stanziamento in bilancio di una quota del fondo crediti di dubbia esigibilità, comportava, di fatto, una correzione aggiuntiva sulla spesa caratterizzata da una forte variabilità da ente ad ente, soprattutto nel primo anno di attuazione, in cui l'entità del fondo poteva risentire anche degli esiti dell'attività di riaccertamento straordinario dei residui.

In sede di Conferenza Unificata è stata successivamente concordata una profonda revisione delle modalità di calcolo degli obiettivi di Patto, con l'esplicita finalità di declinare equamente l'obiettivo complessivo di manovra che la legge richiedeva al comparto, pari a circa 3,6 miliardi di risparmio in termini di indebitamento netto.

Attraverso una complessa metodologia *top down*, è stato determinato e cristallizzato un obiettivo finanziario individuale (manovra lorda) per ciascun Comune da ripartire poi, in base ad un sistema di vasi comunicanti, tra fondo crediti e Patto di stabilità. Il decreto legge n. 78 del 2015 ha integralmente recepito gli obiettivi e la metodologia di quantificazione concordati.

Le regole del Patto nel DL n. 78 del 2015

A ciascun Comune è attribuito un obiettivo finanziario lordo composto dall'obiettivo del Patto (il 60 per cento della manovra complessiva, pari a 2,191 miliardi) e da una quota (il 40 per cento della manovra complessiva pari a 1,461 miliardi) calcolata in funzione dell'accantonamento al FCDE. La ripartizione tra i singoli Comuni del primo obiettivo avviene applicando un coefficiente di correzione del 22,56 per cento alla spesa corrente media di un triennio compreso nel periodo 2009-2012, scartando l'annualità con il livello più elevato. L'innalzamento dell'aliquota di correzione rispetto a quanto stabilito dalla legge n. 190 del 2014 dovrebbe compensare l'effetto della esclusione dalla base di calcolo degli impegni per le spese del trasporto pubblico locale (che nel quadriennio considerato valgono, per l'intero comparto, mediamente 2,5 miliardi annui) e per il servizio smaltimento rifiuti (in media circa 7,5 miliardi all'anno), nonché la sterilizzazione dei tagli di risorse disposti non solo con il DL n. 78 del 2010 (come finora previsto), ma anche dalle successive manovre (DL 201/2011, DL 95/2012 e DL 66/2014) che complessivamente sul 2015 cumulano una riduzione di entrate per 9,9 miliardi. Numerosi i correttivi introdotti nell'intento di premiare o sanzionare Enti più o meno virtuosi: così si delinea un meccanismo di premialità per i Comuni che presentano nel periodo di spesa considerate differenze percentuali negative più elevate rispetto alla precedente base di calcolo, compensando la misura con l'aggravio dell'obiettivo per quei Comuni che, viceversa, presentano una crescita degli impegni. Sono previste infine delle clausole di salvaguardia per normalizzare eccessivi peggioramenti/miglioramenti degli obiettivi di Patto rispetto al 2014 (fissate soglie massime a +20 per cento e -38 per cento).

La seconda quota di obiettivo finanziario viene ripartita tra gli Enti in base alla capacità di riscossione delle entrate proprie con l'espressa finalità di rendere meno severo l'obiettivo per i Comuni che registrano una maggiore quota di incassi rispetto agli accertamenti. A tal fine il metodo prevede un procedimento di calcolo caratterizzato da numerose tecnicità che dovrebbero ovviare alle anomalie e peculiarità che hanno influenzato la finanza comunale negli ultimi anni e che tengono conto anche delle situazioni particolari di alcuni Comuni colpiti da eventi eccezionali, delle diverse modalità di contabilizzazione delle entrate da federalismo municipale o di introiti dall'andamento particolarmente erratico e anomalo. Il periodo considerato va dal 2008 al 2012 e una volta calcolato l'indice medio di riscossione, il complemento a 1 di tale percentuale va a costituire la quota residua dell'obiettivo finanziario da applicare a ogni Comune.

Ai sensi dell'art. 1, c. 1 del decreto legge n. 78 del 2015, l'obiettivo netto del Patto di stabilità interno è poi calcolato come differenza tra l'obiettivo finanziario determinato per ciascun Comune e l'accantonamento effettivo del FCDE stanziato in bilancio alla Missione 20, programma 02. L'obiettivo netto del Patto è stato così legato in maniera indissolubile alla quota di manovra da realizzarsi attraverso la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

14. Gli effetti redistributivi della manovra finanziaria calcolata come da DL n. 78 del 2015. Su di un insieme rappresentativo di Comuni (4.552 Comuni pari all'82 per cento degli Enti soggetti alle regole del Patto e l'86,5 per cento della popolazione degli stessi) è stata condotta un'analisi tesa a verificare l'effetto redistributivo conseguente all'applicazione dei differenti metodi di calcolo. Premesso, infatti, che l'aggregato nel suo complesso ottiene un indubbio vantaggio rispetto all'obiettivo richiesto nell'anno precedente (-12 per cento rispetto al saldo programmatico del 2014 e -26,2 per cento rispetto al saldo 2015 quantificato dai Comuni in base alla legge n. 147 del 2013 per il triennio 2014-2016), la revisione della metodologia di attribuzione del contributo individuale sancita dalla Conferenza Unificata ha ripartito in misura differente il

beneficio, determinando per taluni Enti un vantaggio rispetto al saldo di Patto calcolato secondo le regole fissate dalla legge 190 e per altri invece un peggioramento.

TAVOLA 11

OBIETTIVI NOMINALI DEL PATTO DI STABILITÀ A CONFRONTO

	<i>(migliaia di euro)</i>
obiettivo 2014	3.547.419
obiettivo 2015 L. 147/2013	4.240.805
obiettivo 2015 L. 190/2014	1.515.012
obiettivo lordo 2015 DL 78/2015	3.126.834
obiettivo netto Patto 2015 DL 78/2015	1.022.752

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni

Nel confronto tra obiettivi nominali di Patto, la riduzione complessiva rispetto al saldo richiesto dalla legge di stabilità per il 2015 supera il 32 per cento e i Comuni che risultano avvantaggiati dal nuovo calcolo concordato in Conferenza sono circa il 43 per cento, diffusi su tutto il territorio ed appartenenti a tutte le classi demografiche.

La percentuale di Comuni avvantaggiati supera il 50 per cento in Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise e Sardegna mentre la percentuale più bassa si registra nel Veneto (27,1 per cento). Sotto il profilo dimensionale, sembra esserci una prevalenza dei Comuni delle fasce demografiche più elevate: 63,2 per cento nei Comuni tra 60.000 e 250.000 abitanti, e 58,3 per cento nelle grandi città.

L'obiettivo netto di Patto scende da 1,5 miliardi secondo il calcolo di cui alla legge 190, a circa 1 miliardo del DL n. 78, con una differenza quindi di circa 492 milioni, differenza che nei Comuni avvantaggiati supera i 900 milioni e che porta l'obiettivo complessivo di Patto di tali Enti ad un saldo di segno negativo (-35 milioni).

In 5 ambiti regionali (Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Puglia), infatti, gli enti appartenenti a tale categoria cumulano un saldo obiettivo in disavanzo, significativo in modo particolare per le grandi città (-171,5 milioni). L'abbattimento del vincolo richiesto a tali Enti è compensato da un aggravio distribuito sul resto delle amministrazioni comunali, le quali si fanno carico di un maggior contributo (poco meno di 450 milioni) rispetto al loro obiettivo calcolato con le regole della legge di stabilità. Rileva, in particolare, l'aumento cumulato dai Comuni della Campania e della Sicilia, dal punto di vista territoriale, e dai Comuni medio-piccoli (5000-20000 ab.) e grandi città sotto il profilo dimensionale.

La variabile che determina tale risultato è, ovviamente, l'entità effettiva del fondo crediti 2015. Un fondo che, rivelatosi nei fatti di livello decisamente più elevato rispetto a quanto stimato nella legge di stabilità (prudenzialmente 1.750 milioni) e a quanto considerato dalla Conferenza nella costruzione degli obiettivi lordi individuali (1.450 milioni), ha determinato una forte riduzione dell'obiettivo netto di Patto. Oltretutto, in fase di assestamento di bilancio, il fondo è stato spesso adeguato in aumento rispetto alle previsioni iniziali, con conseguente ulteriore abbattimento del saldo da conseguire in termini di Patto.

Tavola 12

OBIETTIVI DI PATTO 2015 A CONFRONTO

(migliaia di euro)

regione	tutti i comuni			comuni avvantaggiati			comuni penalizzati		
	obiettivo Patto L. 190	obiettivo patto DL 78	differenza	obiettivo Patto L. 190	obiettivo patto DL 78	differenza	obiettivo Patto L. 190	obiettivo patto DL 78	differenza
	a	b	b-a	a	b	b-a	a	b	b-a
Piemonte	139.102	131.052	- 8.050	53.461	15.441	- 38.020	85.640	115.611	29.971
Lombardia	362.451	135.156	- 227.295	234.885	41.913	- 276.798	127.566	177.069	49.503
Liguria	61.878	42.696	- 19.182	44.700	21.174	- 23.526	17.178	21.522	4.344
Veneto	127.986	121.042	- 6.944	70.375	28.918	- 41.457	57.611	92.124	34.513
Emilia-Romagna	128.207	109.550	- 18.657	63.226	16.585	- 46.641	64.981	92.965	27.984
Toscana	106.679	46.813	- 59.866	64.871	26.336	- 91.207	41.808	73.149	31.341
Umbria	24.464	26.202	1.738	16.337	11.619	- 4.718	8.127	14.583	6.456
Marche	45.322	44.974	- 348	23.973	13.882	- 10.091	21.349	31.092	9.743
Lazio	188.357	1.520	- 186.837	153.338	54.628	- 207.966	35.019	56.148	21.129
Abruzzo	33.443	27.945	- 5.498	18.473	4.539	- 13.934	14.970	23.406	8.436
Molise	10.370	8.930	- 1.440	6.873	3.547	- 3.326	3.497	5.383	1.886
Campania	44.461	70.738	26.277	22.591	54.344	76.935	21.870	125.082	103.212
Puglia	44.478	30.728	- 13.750	24.945	10.988	- 35.933	19.533	41.716	22.183
Basilicata	11.003	15.521	4.518	5.891	4.685	- 1.206	5.112	10.836	5.724
Calabria	29.028	48.281	19.253	13.682	7.263	- 6.419	15.346	41.018	25.672
Sicilia	76.310	103.669	27.359	38.246	5.401	- 32.845	38.064	98.268	60.204
Sardegna	81.472	57.935	- 23.537	51.161	20.218	- 30.943	30.311	37.717	7.406
Totale complessivo	1.515.012	1.022.752	- 492.260	907.028	34.937	- 941.965	607.984	1.057.689	449.705
classe									
<5000	448.070	427.573	- 20.497	212.738	151.585	- 61.153	235.332	275.988	40.656
tra 5000 e 20000	298.539	336.629	38.090	137.592	28.430	- 109.162	160.947	308.199	147.252
tra 20000 e 60000	250.532	152.031	- 98.501	146.372	41.454	- 187.826	104.160	193.485	89.325
tra 60000 e 250000	190.016	106.636	- 83.380	128.706	1.961	- 130.667	61.310	108.597	47.287
>= 250000	327.855	117	- 327.972	281.619	171.537	- 453.156	46.235	171.420	125.185
Totale complessivo	1.515.012	1.022.752	- 492.260	907.028	34.937	- 941.965	607.984	1.057.689	449.705

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni

Nel complesso, infatti, su un obiettivo finanziario di 3,1 miliardi, la quota assorbita dal FCDE è stata pari al 67,2 per cento (2.104 milioni) e quella da conseguire attraverso il Patto di stabilità ha pesato per il 32,7 per cento (1.022 milioni), invertendo, sostanzialmente, il rapporto di composizione su cui era stato costruito l'obiettivo complessivo di manovra secondo la metodologia concordata.

La maggiore consistenza del FCDE rispetto all'effetto stimato dalla legge di stabilità avrebbe comunque consentito, in attuazione del comma 490 della stessa legge di rivedere le aliquote di correzione da applicare alla spesa media, onde assicurare l'invarianza della manovra complessiva a carico dei Comuni e contenere il surplus di risparmio. Un aggiustamento che, per gli Enti dell'insieme considerato, avrebbe significato una riduzione indifferenziata di circa 1,5 punti percentuali da applicare alla correzione della spesa, con un beneficio ripartito su tutti in proporzione alla stessa. La scelta operata dalla Conferenza di cristallizzare un obiettivo finanziario individuale ha, di fatto, superato e reso inattuabile la possibilità di modificare i coefficienti di correzione della spesa.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità nel d.lgs. n. 118 del 2011

Come noto, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3/3 allegato al d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei sistemi contabili richiede che tra le spese di ciascun esercizio sia stanziata una posta contabile (accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità), il cui ammontare (non

inferiore al 36 per cento del fondo per il 2015 ed al 55 per cento per gli Enti già in sperimentazione) è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi 5 anni (in considerazione della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). La finalità del fondo è quella di evitare che le entrate non esigibili nel corso dell'esercizio possano costituire copertura di spese esigibili nell'anno, compromettendo gli equilibri del bilancio. Il valore dell'accantonamento deve essere aggiornato ogni qualvolta vengano effettuate delle variazioni di bilancio ed in particolare in sede di assestamento, con conseguente aggiornamento dell'obiettivo di Patto.

Nei Comuni "avvantaggiati" il FCDE ha in media un peso del 59,2 per cento sull'obiettivo lordo di manovra, con punte massime in Campania (oltre il 100 per cento) ed in Puglia (95,4 per cento). Appare molto forte la caratterizzazione dimensionale del fenomeno visto che, a partire dai Comuni con più di 20.000 abitanti, lo stanziamento al fondo rappresenta oltre il 100 per cento della manovra, portando l'obiettivo nominale di Patto verso un saldo negativo. Anche i valori medi pro capite del fondo risultano crescenti in base alla popolazione e sono comunque più elevati rispetto agli analoghi valori registrati dagli altri Comuni.

Va tenuto presente peraltro che, nella diversa composizione della manovra individuale tra FCDE e Patto, possono avere influito anche scelte gestionali che rendono meno evidente la proporzionalità tra capacità di riscossione ed entità dello stanziamento al fondo. Alcune amministrazioni potrebbero, infatti, aver avuto convenienza a far rilevare una quota di fondo superiore al minimo richiesto dalla legge ed ottenere un obiettivo di Patto più leggero (magari anche negativo), così da poter effettuare maggiori spese per investimenti, anche sacrificando quote più significative di spesa corrente; ciò, nell'ipotesi in cui avessero avuto disponibilità liquide bloccate dal Patto degli anni precedenti. Altri Enti, d'altra parte, potrebbero aver ritenuto conveniente mantenere più basso il FCDE, così da avere meno limiti agli impegni correnti, essendo disposti a sacrificare spesa in conto capitale per conseguire l'obiettivo di Patto, ovvero venendo agevolati a tal fine dagli spazi concessi dalla Regione. La flessibilità concessa agli Enti nella declinazione del proprio obiettivo suggerisce, quindi, di valutare con attenzione e cautela il nesso tra peso del FCDE e grado di efficienza dell'ente nell'attività di riscossione delle proprie entrate.

E' esemplificativo al riguardo il caso di numerosi Comuni (in prevalenza molto piccoli) che non hanno effettuato la sterilizzazione del FCDE dall'obiettivo finanziario e pertanto presentano – ai soli fini del Patto - un fondo pari a 0 (procedura sulla cui correttezza si nutrono perplessità). In questi casi, l'obiettivo di manovra è completamente assorbito dalla quota del Patto che risulta di conseguenza particolarmente oneroso. Peraltro l'attivazione degli strumenti solidali, soprattutto i maggiori spazi concessi dalle Regioni con il patto verticale incentivato, concorrono nelle fasi successive di definizione dell'obiettivo a rendere decisamente più sostenibile il contributo nominale inizialmente programmato.

TAVOLA 13

FONDO CREDITI DI DUBBIA ESIGIBILITÀ (STANZIAMENTI DEFINITIVI)

regione	tutti i comuni			comuni avvantaggiati			comuni penalizzati		
	FCDE (stanz. defintivo)	peso del FCDE su obiettivo finanziario DL 78	FCDE pro capite	FCDE (stanz. defintivo)	peso del FCDE su obiettivo finanziario DL 78	FCDE pro capite	FCDE (stanz. defintivo)	peso del FCDE su obiettivo finanziario DL 78	FCDE pro capite
	<i>valore assoluto in migliaia</i>	<i>media</i>	<i>valore medio in euro</i>	<i>valore assoluto in migliaia</i>	<i>media</i>	<i>valore medio in euro</i>	<i>valore assoluto in migliaia</i>	<i>media</i>	<i>valore medio in euro</i>
Piemonte	132.169	26,4	14,2	62.480	43,1	22,5	69.689	12,3	7,2
Lombardia	418.794	25,9	14,4	382.923	48,0	26,5	35.871	13,4	7,4
Liguria	61.583	38,9	29,6	53.414	55,2	41,9	8.169	15,6	11,9
Veneto	107.400	24,9	11,0	85.684	54,6	26,9	21.716	13,9	5,1
Emilia-Romagna	134.059	37,4	21,4	93.143	60,1	34,5	40.916	20,8	11,9
Toscana	179.690	60,6	36,1	142.038	83,2	48,8	37.652	28,4	17,9
Umbria	19.013	36,0	21,6	11.362	43,4	25,9	7.651	24,0	14,5
Marche	28.515	25,9	17,3	23.446	53,1	35,4	5.069	9,9	6,7
Lazio	442.061	46,0	25,4	415.582	77,7	39,7	26.479	17,8	12,8
Abruzzo	33.970	38,1	21,9	23.001	58,1	32,1	10.969	16,8	11,1
Molise	9.053	22,4	17,6	7.466	30,9	24,0	1.587	13,5	11,0
Campania	233.092	62,4	28,6	131.467	102,4	43,6	101.625	29,3	16,1
Puglia	87.956	62,0	18,6	63.076	95,4	30,4	24.880	35,8	9,3
Basilicata	5.096	22,9	11,8	2.236	27,6	16,6	2.860	19,5	8,4
Calabria	39.989	35,8	26,2	13.524	48,1	34,6	26.465	26,6	19,9
Sicilia	112.350	35,7	24,8	80.130	62,0	41,0	32.220	15,0	12,1
Sardegna	59.292	28,3	25,9	48.231	41,4	36,9	11.061	10,3	10,8
Totale complessivo	2.104.082	35,3	19,6	1.639.203	59,2	32,7	464.879	17,4	9,8
classe									
<5000	102.332	19,0	15,8	77.857	32,3	26,0	24.475	7,6	6,9
tra 5000 e 20000	323.191	49,6	21,1	208.204	94,0	39,5	114.987	27,3	11,8
tra 20000 e 60000	409.678	83,4	35,1	305.413	129,0	50,9	104.265	35,9	18,6
tra 60000 e 250000	367.600	92,1	47,5	275.854	120,4	56,8	91.746	43,6	31,5
>= 250000	901.281	89,9	71,8	771.875	126,7	94,1	129.406	38,4	40,7
Totale complessivo	2.104.082	35,3	19,6	1.639.203	59,2	32,7	464.879	17,4	9,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La differenza tra le due metodologie di calcolo della manovra (legge n. 190 e DL n. 78) appare più evidente osservandone l'impatto sul livello di spesa registrato da ogni ente nel 2014. La quota di manovra da effettuarsi attraverso l'accantonamento al FCDE comporta, infatti, una riduzione del livello di impegni del 6,4 per cento, per i Comuni che abbiamo definito avvantaggiati dalla procedura concordata, e del 2,4 per cento per gli altri; l'obiettivo di Patto richiede un'ulteriore correzione della spesa che per gli Enti non avvantaggiati vale il 5,5 per cento, mentre consente un'espansione dello 0,1 per cento per i Comuni agevolati. A questi ultimi, quindi, è richiesto complessivamente un risparmio pari al 6,3 per cento della spesa corrente del 2014, mentre ai Comuni non avvantaggiati del 7,9 per cento.

IMPATTO DELLA MANOVRA 2015 SULLA SPESA CORRENTE 2014

(migliaia di euro)

	spesa corrente 2014 (impegni)	obiettivo netto 2015 L. 190	obiettivo netto 2015 DL 78	FCDE 2015	% di correzione sulla spesa corrente 2014		
					a	b	c
comuni avvantaggiati	25.527.083	907.028	- 34.937	1.639.203	3,6	- 0,1	6,4
comuni penalizzati	19.298.766	607.984	1.057.689	464.879	3,2	5,5	2,4
Totale complessivo	44.825.849	1.515.012	1.022.752	2.104.082	3,4	2,3	4,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS e rendiconti dei Comuni

Alla prima categoria di Comuni appartengono Enti che presentavano una spesa media 2010-2012 (base di calcolo prevista dal comma 490 dell'art. 1 della legge n. 190) più elevata e che pertanto avrebbero quantificato obiettivi di Patto più stringenti. Un livello di spesa più elevato rispetto agli altri Comuni non solo in termini assoluti ma anche pro capite, e che viene confermato guardando alla spesa del 2014.

Il passaggio alla procedura concordata agevola tali Enti già nella definizione dell'obiettivo finanziario lordo, non solo nell'individuazione dell'obiettivo nominale di Patto. Evidentemente, i meccanismi introdotti per correggere e normalizzare la serie storica della spesa corrente su cui calcolare la parte preponderante della manovra hanno avuto un impatto maggiore, in termini di riduzione della base di calcolo. Tale agevolazione è amplificata, poi, in virtù del meccanismo di interdipendenza tra FCDE e obiettivo del Patto che abbatte ulteriormente il contributo richiesto a questi Comuni e lo rende sostenibile, a livello di comparto, grazie alla compensazione interna tra Enti. Le amministrazioni che si fanno carico di un aggravio di manovra compensativo sono quelle che, caratterizzate da valori più contenuti di spese correnti e di fondo crediti, probabilmente avevano già in precedenza portato a termine un percorso di revisione ed efficientamento della spesa, avevano subito tagli di risorse più contenuti in quanto destinatarie di minori trasferimenti o con più bassi livelli di consumi intermedi, con una minor incidenza sul bilancio di contratti di servizio per smaltimento rifiuti e trasporto pubblico e soprattutto con più elevati tassi di riscossione delle entrate proprie.

Questa breve analisi mette in luce che, in un anno caratterizzato da una forte incertezza sull'impatto che l'armonizzazione dei bilanci avrebbe avuto sulle condizioni finanziarie delle amministrazioni comunali (emersione di disavanzi tecnici e sostanziali, irrigidimento dei bilanci per la costituzione di fondi accantonati o vincolati, ecc.), l'esigenza di perseguire ulteriori margini di risparmio è risultata recessiva rispetto alla necessità di scongiurare uno sfioramento generalizzato degli obiettivi di finanza pubblica, e così sui criteri di virtuosità ed efficienza è prevalsa la logica solidaristica tra gli Enti del comparto.

15. I Patti di solidarietà. Il quadro degli obiettivi definitivi di Patto 2015, tuttavia, si completa solo dopo la conclusione della procedura attivata con i Patti di solidarietà,

strumenti attraverso i quali, soprattutto le Regioni, sono intervenute significativamente sui saldi finora descritti. Come anche auspicato dalla Conferenza unificata del 19 febbraio 2015, i Patti di solidarietà avrebbero dovuto chiudere la fase di determinazione degli obiettivi individuali, in un anno in cui la sovrapposizione degli obblighi di finanza pubblica ai nuovi vincoli di bilancio rendeva particolarmente difficile valutare a priori l'impatto della manovra complessiva sulle singole amministrazioni. Ai Patti di solidarietà, dunque, il compito di operare come meccanismi redistributivi soprattutto per assicurare spazi finanziari aggiuntivi agli Enti gravati da obiettivi eccessivamente onerosi risultanti dalla nuova metodologia di calcolo.

Le diverse tipologie di Patti di solidarietà hanno messo a disposizione dei 4.552 comuni del campione spazi complessivi per 769 milioni ed hanno determinato un abbattimento dell'obiettivo cumulato dell'82 per cento, portando l'intero comparto quasi al pareggio. Ovviamente, la quota più rilevante di flessibilità è venuta dal Patto incentivato (79,6 per cento contro il 2,5 per cento del patto verticale ordinario). Infatti sono solo quattro le Regioni (di cui due coprono il 93 per cento dell'importo complessivamente messo a disposizione) che riescono ad integrare il plafond valido ai fini dell'attribuzione dell'incentivo statale con un risparmio aggiuntivo sul proprio saldo di cassa da cedere agli Enti locali. A seguito della rimodulazione degli obiettivi con i Patti di solidarietà, circa il 25 per cento dei Comuni espone un saldo programmatico negativo.

Nella ripartizione dei maggiori spazi regionali, gli Enti che hanno quantificato, in base alla metodologia di calcolo concordata, obiettivi di Patto più vantaggiosi hanno ottenuto complessivamente il 43 per cento del plafond verticale (circa 333 milioni), mentre il restante 57 per cento è andato a flessibilizzare i saldi degli Enti con obiettivi più gravosi (circa 435 milioni di maggiori spazi finanziari che hanno consentito un abbattimento del saldo programmatico complessivo del 42,6 per cento).

Due considerazioni al riguardo. Gli spazi concessi agli Enti avvantaggiati da obiettivi di Patto meno stringenti potrebbero aver generato - soprattutto nel caso di saldi obiettivo negativi - maggiore spesa in conto capitale, nell'ipotesi in cui gli stessi Enti avessero avuto sufficienti disponibilità liquide per effettuare i pagamenti. In tal modo, nell'ultimo anno di operatività del Patto e prima di entrare nel regime degli equilibri di bilancio, potrebbe essersi verificato un effetto positivo come misura di sblocco degli avanzi e di incentivo alla spesa per investimenti. Al di fuori di questa ipotesi, la richiesta di ulteriori spazi alla Regione o agli altri Enti locali, a fronte di obiettivi ridotti rispetto all'anno precedente, potrebbe aver alimentato il fenomeno dell'eccesso di risparmio ed essersi sovrapposta al meccanismo concordato di agevolazione del contributo richiesto dal Patto, senza alcun sostanziale effetto positivo sul tessuto economico del territorio.

Gli spazi concessi, invece, agli Enti che hanno visto peggiorare il proprio obiettivo nominale di Patto dovrebbero essere serviti, prevalentemente, per consentire il rispetto del saldo richiesto, senza operare un'eccessiva compressione della spesa in conto capitale, ovvero individuare ulteriori margini di riduzione di una spesa corrente già contenuta. La quota complessivamente attribuita a tali Enti consente, in un certo senso, di sterilizzare quell'aggravio di manovra richiesto a compensazione dell'agevolazione riconosciuta agli altri Comuni.

TAVOLA 15

EFFETTO DEI PATTI DI SOLIDARIETÀ

(migliaia di euro)

regione	obiettivo di patto (al netto degli spazi finanziari aggiuntivi)	patto regionale verticale incentivato	obiettivo al netto del PRVI	var%	patto regionale verticale ordinario	patto regionale orizzontale (comprensivo dei recuperi anni precedenti)	patto nazionale orizzontale (comprensivo dei recuperi 2014)	obiettivo finale al netto di tutti i patti di solidarietà
Piemonte	124.973	- 54.877	70.096	- 44	- 851	- 555	- 360	68.330
Lombardia	107.323	- 113.168	- 5.845	- 105	-	- 386	21.517	15.286
Liguria	38.165	- 20.625	17.540	- 54	-	21	51	17.510
Veneto	114.060	- 50.246	63.814	- 44	-	1.145	- 1.477	63.482
Emilia-Romagna	104.730	- 57.487	47.243	- 55	- 14.874	- 5.747	- 2.142	24.480
Toscana	44.340	- 44.740	400	- 101	-	180	1.219	639
Umbria	26.021	- 14.065	11.956	- 54	-	98	- 366	11.688
Marche	40.553	- 19.474	21.079	- 48	-	-	393	21.472
Lazio	- 1.890	- 83.203	- 85.093	n.s.	-	- 5.340	- 1.681	- 92.114
Abruzzo	24.989	- 18.655	6.334	- 75	-	4.581	- 35	10.880
Molise	8.664	- 6.137	2.527	- 71	-	-	- 226	2.301
Campania	64.417	- 65.468	- 1.051	- 102	-	-	- 5.465	- 6.516
Puglia	23.919	- 50.094	- 26.175	- 209	- 683	-	- 2.035	- 28.893
Basilicata	15.128	- 11.041	4.087	- 73	-	-	132	3.955
Calabria	45.385	- 24.120	21.265	- 53	-	-	- 1.359	19.906
Sicilia	100.307	- 75.462	24.845	- 75	-	1.868	- 1.929	24.784
Sardegna	55.143	- 36.835	18.308	- 67	- 7.190	-	811	10.307
Totale complessivo	936.227	- 745.698	190.529	- 80	- 23.598	- 4.495	5.060	167.496

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il coordinamento delle richieste quest'anno si presentava, quindi, particolarmente delicato e complesso, volendo evitare una eccessiva dispersione dei benefici che avrebbe affievolito gli effetti dello sforzo regionale sui propri saldi nel primo anno di passaggio agli equilibri. Ne è espressione l'impegno profuso da alcune Regioni nel raccordare le agevolazioni territoriali con le disposizioni normative nazionali, recuperando e redistribuendo nella seconda tranche del patto verticale spazi precedentemente ceduti agli Enti locali e che, aggiunti all'agevolazione intervenuta con il decreto-legge n. 78, avevano determinato un obiettivo di saldo negativo.

La regolamentazione regionale dei Patti di solidarietà

La legge n. 190 del 2015, ai commi da 484 a 486 conferma anche per il 2015 la disciplina del patto di stabilità incentivato per sostenere il quale lo Stato ha messo a disposizione delle Regioni un incentivo di 1 miliardo, pari all'83,3 per cento dello spazio finanziario ceduto dalle stesse agli Enti locali del proprio territorio. Il contributo individuale attribuibile a ciascuna Regione, concordato in sede di Conferenza Stato Regioni il 26 febbraio 2015, è valso ai fini della riduzione di risorse imposta alle Regioni dal DL n. 66 del 2014 nei limiti di quanto effettivamente ceduto agli Enti locali in termini di maggiori spazi finanziari ed a condizione che le Regioni provvedano alla riduzione del proprio debito.

Il patto incentivato e le altre forme residuali di compensazione regionale e nazionale costituiscono un insieme di strumenti che tendono a sovrapporsi temporalmente, ma che mantengono chiare differenze circa la finalizzazione delle spese che vanno ad incentivare: gli spazi del Patto incentivato, inizialmente destinati ad escludere i pagamenti per debiti maturati al 30 giugno 2014, vengono utilizzati dagli Enti locali per estinguere (prioritariamente) debiti certi, liquidi ed esigibili fino alla data del 31 dicembre del 2014.

Deve trattarsi di debiti derivanti da transazioni commerciali di parte capitale vale a dire "i contratti che comportano in via esclusiva o prevalente la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo oltre che i contratti previsti dall'art. 3, c. 3 del Codice dei contratti pubblici". Gli

altri patti di solidarietà regionali (verticale ordinario e orizzontale) possono essere attivati, negli stessi tempi del Patto incentivato (aprile e settembre), per lo scambio di spazi finalizzato all'aumento generalizzato dei pagamenti in conto capitale (anche competenza dell'anno).

Tra la prima e la seconda tranche degli spazi scambiati a livello regionale si inserisce il Patto nazionale orizzontale, che consente agli Enti locali di acquistare/cedere maggiori spazi, su tutto il territorio nazionale al fine di smaltire residui passivi di parte capitale. Con riguardo a tale ultimo strumento si conferma, anche nel 2015, la forte sproporzione tra le richieste di spazi (366,8 milioni) e la quota messa a disposizione dagli enti cedenti, pari a 46,8 milioni, che ha consentito di soddisfare solo il 12,7 per cento del fabbisogno espresso.

Per quanto riguarda il patto incentivato, il legislatore obbliga le Regioni a definire criteri di virtuosità e modalità operative della ripartizione degli spazi in accordo con il CAL, ovvero con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Dall'esame delle delibere adottate dalle Regioni nel 2015, emerge che sempre più le Regioni si sono dotate di una disciplina dell'intero sistema delle compensazioni in un'ottica di patto territoriale o regionalizzato che si articola poi nelle diverse forme previste dalla legge nazionale, anche se il livello di esaustività e complessità della regolamentazione regionale non è omogeneo su tutto il territorio. Oltre ai criteri e parametri utilizzati per l'accesso ai meccanismi e la ripartizione degli spazi, si strutturano modalità di monitoraggio dell'utilizzo delle agevolazioni, strumenti sanzionatori, meccanismi di coordinamento con le compensazioni a livello nazionale.

Alcuni elementi ricorrenti riguardano ad esempio la selezione degli enti verso cui indirizzare le agevolazioni: tutte le Regioni richiedono quali prerequisiti il rispetto del Patto dell'anno precedente, la presentazione tempestiva della richiesta di spazi e la dimostrazione di avere sufficiente liquidità di cassa per poter estinguere i debiti e l'utilizzo degli spazi ottenuti nell'esercizio precedente entro una soglia minima che oscilla tra l'85 ed il 95 per cento.

Anche nella individuazione dei criteri di distribuzione del plafond regionale alcuni elementi possono essere ricondotti a fattori comuni: l'ammontare dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili, l'incidenza sull'ammontare complessivo dei residui passivi di parte capitale, l'appartenenza alle fasce demografiche più basse, l'esistenza di situazioni emergenziali (in parte sovrapponibili a quelle già agevolate anche a livello nazionale, come la messa in sicurezza del territorio e degli edifici scolastici), ovvero la condizione di ente colpito da eventi calamitosi (terremoti e alluvioni), la finalizzazione degli spazi al pagamento dei debiti connessi ai progetti cofinanziati ovvero ad opere collegate alla programmazione strategica regionale.

Alcune Regioni a supporto della propria attività di coordinamento nella gestione dei Patti di solidarietà, hanno elaborato complessi sistemi di indicatori finanziari che consentono di meglio selezionare le amministrazioni a cui destinare la flessibilità e l'entità della stessa.

16. La spesa dei Comuni alla luce dei primi risultati del Patto 2015. Prime valutazioni sugli andamenti complessivi della spesa dei Comuni nel 2015 possono trarsi dalle risultanze, ancora provvisorie, del monitoraggio relativo al Patto. I dati⁴ forniscono delle indicazioni interessanti, innanzitutto, per la spesa in conto capitale, che nel biennio 2014-2015 passa da circa 8,4 miliardi a 9,7. Se si considera la spesa al netto delle concessioni di credito e dei pagamenti effettuati in applicazione del DL n. 35 del 2013 (relativi a debiti scaduti nel 2012 e 2013), si assiste per il secondo anno consecutivo ad una crescita che nel 2014 è stata pari al 22,1 per cento rispetto all'anno precedente e nel 2015 del 16,9 per cento. Un risultato certamente positivo per il comparto comunale, cui ha contribuito in misura rilevante anche la flessibilizzazione concessa dalle Regioni attraverso una contrazione della propria spesa in termini di cassa.

⁴ Dati riferiti ad un insieme di 5.362 Comuni pari al 96 per cento dell'universo

LA SPESA IN CONTO CAPITALE DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2013-2015

(milioni di euro)

regione	2013			2014			2015			variazioni %			
	totale spesa K	spesa K al netto di concessione crediti e pagamenti debiti pregressi	spesa K rilevante per il Patto	totale spesa K	spesa K al netto di concessione crediti e pagamenti debiti pregressi	spesa K rilevante per il Patto	totale spesa K	spesa K al netto di concessione crediti e pagamenti debiti pregressi	spesa K rilevante per il Patto	2014/2013		2015/2014	
										e/b	f/c	h/e	i/f
a	b	c	d	e	f	g	h	i					
PIEMONTE	605	368	350	517	440	350	575	530	435	19,57	0,08	20,36	24,19
LOMBARDIA	2.215	1.177	1.061	1.850	1.573	1.206	1.614	1.222	1.077	33,64	13,62	-22,29	-10,70
VENETO	813	524	517	675	656	564	621	613	573	25,35	9,03	-6,61	1,74
LIGURIA	349	208	189	313	269	232	340	277	239	29,77	23,11	2,81	2,78
EMILIA-ROMAGNA	864	523	434	625	605	506	563	527	500	15,75	16,66	-12,92	-1,33
TOSCANA	793	439	396	554	537	442	557	540	466	22,40	11,66	0,49	5,36
UMBRIA	216	155	85	170	169	102	148	146	94	8,89	20,04	-13,46	-7,61
MARCHE	202	129	114	197	192	151	188	181	160	48,99	31,75	-6,05	6,02
LAZIO	448	255	246	396	353	303	352	340	302	38,13	22,98	-3,72	-0,26
ABRUZZO	736	667	99	731	726	117	988	988	164	8,83	18,26	36,06	40,12
MOLISE	46	30	19	43	40	25	50	48	42	33,07	32,90	21,65	67,30
CAMPANIA	993	635	411	755	676	408	1.465	1.454	848	6,41	-0,65	115,03	107,69
PUGLIA	539	376	228	483	460	283	767	762	433	22,30	23,90	65,85	53,23
BASILICATA	143	97	81	119	116	96	202	201	148	19,74	18,31	73,07	54,20
CALABRIA	313	195	151	254	239	162	421	420	254	22,55	7,34	75,78	56,17
SICILIA	507	281	251	425	392	272	440	434	405	39,80	8,27	10,54	49,12
SARDEGNA	358	298	269	322	320	255	399	398	330	7,35	-5,25	24,37	29,32
Totale complessivo	10.140	6.357	4.901	8.430	7.764	5.474	9.687	9.081	6.468	22,15	11,67	16,95	18,17
classe													
<5000	1.630	1.304	1.092	1.509	1.466	1.080	2.083	2.070	1.472	12,47	-1,07	41,14	36,31
tra 5000 e 20000	2.401	1.539	1.311	1.931	1.855	1.448	2.266	2.226	1.746	20,58	10,40	19,99	20,65
tra 20000 e 60000	1.709	1.015	857	1.382	1.299	1.015	1.571	1.539	1.235	27,97	18,47	18,44	21,72
tra 60000 e 250000	2.030	1.329	731	1.753	1.631	903	2.095	1.977	1.029	22,76	23,49	21,19	14,03
>250000	2.369	1.170	911	1.855	1.512	1.028	1.672	1.269	985	29,23	12,92	-16,07	-4,23
Totale complessivo	10.140	6.357	4.901	8.430	7.764	5.474	9.687	9.081	6.468	22,15	11,67	16,95	18,17

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La percentuale di crescita più elevata si registra tra i Comuni più piccoli (41,1 per cento), mentre le grandi città rappresentano l'unica fascia demografica in flessione (-16 per cento): solo 4 Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti aumentano i pagamenti rispetto al 2014. Dal punto di vista territoriale la crescita della spesa si conferma in tutte le regioni meridionali, con percentuali significativamente superiori alla media nazionale; al centro-nord invece, in 5 regioni i Comuni cumulano un volume di pagamenti in flessione e, nelle restanti, l'aumento registrato è comunque decisamente più contenuto che non al sud. Ciò è strettamente connesso alla elevata spesa dei Comuni meridionali riferita ai progetti cofinanziati dall'Unione europea. Si consideri che degli 1,3 miliardi complessivi di pagamenti effettuati con risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, 1,2 miliardi appartengono a Comuni del sud e delle isole con un peso sul totale della loro spesa in conto capitale (al netto di concessione di crediti e pagamento di debiti pregressi) del 26,3 per cento. Trattandosi di progetti in cofinanziamento, la crescita che si evidenzia in questa voce esclusa dal Patto, si riverbera positivamente anche sulla spesa finale rilevante poiché il cofinanziamento presuppone, per la realizzazione delle opere, l'utilizzo non solo di risorse comunitarie ma anche nazionali e locali, queste ultime non escluse dai vincoli di finanza pubblica.

La spesa in conto capitale netta rilevante per il Patto è stata nel 2015 pari a 6,4 miliardi, in crescita rispetto al 2014 del 18,1 per cento, una percentuale superiore a quella registrata per la spesa complessiva. La maggiore espansione dei pagamenti soggetti ai

vincoli mostra che, nonostante l'aumento dell'area di spesa esclusa (+14 per cento sul 2014 e +79 per cento sul 2013), la rimodulazione favorevole degli obiettivi di Patto ha consentito di procedere anche alla liquidazione di obbligazioni rientranti tra le spese rilevanti nel saldo.

Le spese fuori dal Patto, come noto, sono frutto di sterilizzazioni (esclusione dall'entrata e dalla spesa) di finanziamenti e delle relative spese ovvero effettive riduzioni applicate al titolo 2 della spesa finalizzate a preservare da discrezionali scelte di contenimento, dettate dall'esigenza di conseguire gli obiettivi di patto, delle politiche locali ritenute prioritarie.

Alcune esclusioni sono destinate all'intera platea di Enti, altre ad un numero molto più ristretto di soggetti, se non addirittura singoli Comuni per esigenze specifiche (ad esempio, spese sostenute dal comune di Campione d'Italia, dalla città designata "Capitale italiana della cultura", spese per la rimozione dei passaggi a livello, spese sostenute dal comune di Casale Monferrato per interventi di bonifica dall'amianto). Tra le esclusioni di carattere generale che più chiaramente identificano delle politiche di investimento verso cui si è cercato di spingere i Comuni con le operazioni di flessibilizzazione del patto, oltre ai progetti riferiti alla Programmazione comunitaria che hanno il peso maggiore, c'è senz'altro l'edilizia scolastica. Con il programma "scuole nuove" (costruzione di nuovi edifici o ristrutturazione completa) sono stati concessi spazi finanziari per complessivi 244 milioni nel biennio 2014-2015 (gli Enti considerati – che non coprono l'intero universo – registrano pagamenti per 70 milioni sui 122 potenziali per il 2015); a ciò si aggiungono le risorse del programma "scuole sicure", per un importo complessivo per il 2015 di 400 milioni, da utilizzare in edifici scolastici di proprietà dei Comuni ed adibiti a sede di istituti scolastici statali per interventi di rimozione dell'amianto, adeguamento della sicurezza, idoneità igienico-sanitaria, superamento delle barriere architettoniche. Si tratta di progetti in cofinanziamento e pertanto le risorse, provenienti dal Fondo coesione e sviluppo e messe a disposizione delle scuole attraverso il Miur, presuppongono una spesa di pari importo sostenuta direttamente dagli Enti locali.

Sul fronte delle infrastrutture maggiore flessibilità è stata concessa con l'art. 1, c. 145 della legge n. 190 del 2014, modificato dall'art. 1, c. 8 del DL n. 78 del 2015, che ha previsto l'esclusione dai saldi dei Comuni sede di Città metropolitane delle spese per opere prioritarie del programma infrastrutture strategiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e per le opere e gli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali europei (per la parte di finanziamento comunale) ricompresi nella Programmazione 2007-2013 e 2014-2020 (le richieste di spazi pervenute da sei Comuni, per un totale di 54 milioni, sono state soddisfatte integralmente sulla base del dPCM del 7/12/2015). Da ultimo, con il dPCM del 25/1/2016 sono stati concessi ulteriori spazi per un importo complessivo di 38,98 milioni a tre Comuni che hanno avanzato richiesta per pagamenti sostenuti con risorse proprie in cofinanziamento per interventi relativi a linee metropolitane approvati dal CIPET ai sensi di quanto disposto dall'art. 11, c. 1, del DL n. 185 del 2015 ("Misure urgenti per interventi nel territorio").

Non va poi dimenticato che altre spese in conto capitale sono state agevolate attraverso la rimodulazione degli obiettivi individuali. In particolare l'art. 1, c. 2, del DL 78/2015 attribuiva maggiori spazi finanziari per alcune specifiche fattispecie: spese per eventi calamitosi e per la messa in sicurezza del territorio (10 milioni), spese per la messa in sicurezza degli edifici scolastici e per la bonifica dei siti contaminati dall'amianto (40 milioni), spese per l'esercizio della funzione di ente capofila (30 milioni), spese per le sentenze passate in giudicato relative a contenziosi per cedimenti strutturali e per

procedure di esproprio (20 milioni). I maggiori spazi per complessivi 100 milioni sono stati ripartiti in base alle richieste pervenute dagli Enti e compensati da un contributo più oneroso distribuito sulle altre amministrazioni.

La crescita in valore assoluto della spesa in conto capitale dei Comuni conferma, in linea di massima, l'efficacia delle misure introdotte nell'ultimo biennio nel tentativo di invertire la tendenza alla compressione degli investimenti, troppo a lungo sacrificati per centrare gli obiettivi di finanza pubblica; tuttavia, si constata che gli Enti hanno conseguito ancora una volta un risparmio superiore a quanto richiesto. Lo scostamento cumulato rispetto all'obiettivo sfiora 1,5 miliardi e, teoricamente e in presenza delle necessarie disponibilità di cassa, avrebbe consentito quasi di raddoppiare l'incremento di pagamenti registrato.

Sul fronte della spesa corrente, invece, si conferma l'azione di contenimento, anche se la flessione è notevolmente ridotta rispetto a quanto registrato nel biennio precedente (0,8 per cento di riduzione nel 2015 contro 3,6 per cento nel 2014 sull'anno 2013).

I dati sugli impegni 2015 presentano delle difficoltà di lettura, essendo al lordo delle re-imputazioni effettuate a seguito del riaccertamento straordinario dei residui; se, infatti, si prende in considerazione il dato assoluto, si registra addirittura una crescita rispetto al 2014. Per approssimare il valore della effettiva nuova spesa 2015 si è, quindi, ritenuto opportuno depurare gli impegni della quota re-imputata e coperta con l'utilizzo del fondo pluriennale di entrata, che nel 2015 è risultato particolarmente rilevante arrivando a quantificare quasi 1,4 miliardi. Gli impegni così sterilizzati riconducono la dinamica della spesa corrente ad un andamento più coerente con le politiche di contenimento e di revisione verso cui la manovra complessiva spingeva gli Enti locali anche nel 2015, affiancando al vincolo di finanza pubblica - seppure molto più blando del passato - la rilevanza ai fini Patto del fondo crediti di dubbia esigibilità ed il taglio di risorse del fondo di solidarietà comunale per 1,2 miliardi.

Il fondo pluriennale vincolato

Nel 2015 il FPV è stato costituito sia a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, sia in base alle entrate vincolate che era previsto accertare nell'anno per coprire impegni di spesa che sarebbero divenuti esigibili negli esercizi successivi. L'operazione di riaccertamento straordinario è consistita nella cancellazione di residui attivi e passivi senza corrispondenza con obbligazioni giuridiche perfezionate e nella cancellazione e reimputazione di residui attivi e passivi connessi ad obbligazioni esigibili in esercizi successivi al 2015. La differenza tra residui passivi e attivi reimputati ha determinato l'entità del FPV da iscrivere in entrata nel bilancio di previsione 2015; il FPV di spesa rappresentava, invece, l'utilizzo del fondo a copertura degli impegni ritenuti esigibili nell'anno la cui entrata era stata accertata precedentemente.

Conseguentemente al riaccertamento è stato poi approvato il nuovo risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. Laddove si sia evidenziata una eccedenza di residui attivi reimputati rispetto ai residui passivi reimputati, questa doveva essere destinata, in base al principio contabile 9.3, a dare copertura o all'eventuale eccedenza che dovesse verificarsi negli esercizi futuri degli impegni rinviati e reimputati rispetto alla somma del FPV e dei residui attivi, ovvero all'eventuale disavanzo tecnico che dovesse essersi determinato a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario e della costituzione del FCDE e degli altri accantonamenti previsti dalla nuova contabilità.

Nell'ipotesi in cui, effettuate tali operazioni, fosse risultata ancora un'eccedenza di entrate di competenza (avanzo tecnico), era prevista la possibilità destinarla a nuove spese.

GLI IMPEGNI CORRENTI DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2013-2015

(milioni di euro)

regione	impegni correnti				variazioni	
	2013	2014	2015	impegni sterilizzati 2015	2014/2013	2015 impegni sterilizzati/2014
PIEMONTE	3.671	3.487	3.482	3.413	-5,03	-2,13
LOMBARDIA	8.921	8.626	8.891	8.781	-3,30	1,79
VENETO	3.824	3.581	3.642	3.551	-6,34	-0,86
LIGURIA	1.819	1.774	1.763	1.711	-2,47	-3,54
EMILIA-ROMAGNA	4.194	4.103	4.198	4.090	-2,17	-0,34
TOSCANA	3.932	3.676	3.695	3.604	-6,51	-1,97
UMBRIA	795	772	775	747	-2,84	-3,24
MARCHE	1.330	1.287	1.298	1.265	-3,27	-1,73
LAZIO	2.110	2.057	2.119	2.025	-2,49	-1,55
ABRUZZO	1.153	987	992	975	-14,37	-1,30
MOLISE	157	142	152	146	-9,89	3,20
CAMPANIA	4.382	4.352	4.533	4.301	-0,69	-1,17
PUGLIA	2.803	2.829	3.022	2.766	0,90	-2,21
BASILICATA	476	444	448	426	-6,56	-4,25
CALABRIA	1.305	1.294	1.443	1.395	-0,87	7,82
SICILIA	4.232	4.072	4.078	3.955	-3,79	-2,88
SARDEGNA	1.644	1.602	1.675	1.588	-2,56	-0,91
Totale complessivo	46.749	45.086	46.207	44.736	-3,56	-0,78
classe						
<5000	6.359	6.035	6.137	5.966	-5,10	-1,14
tra 5000 e 20000	12.261	11.681	12.000	11.606	-4,73	-0,64
tra 20000 e 60000	10.167	9.846	10.161	9.731	-3,15	-1,17
tra 60000 e 250000	8.854	8.457	8.712	8.407	-4,49	-0,59
>250000	9.108	9.068	9.197	9.026	-0,44	-0,46
Totale complessivo	46.749	45.086	46.207	44.736	-3,56	-0,78

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La contrazione degli impegni risulta, tuttavia, indebolita rispetto al biennio precedente e circa il 42 per cento dei Comuni ha trovato spazio per un incremento degli impegni, già sterilizzati, di oltre il 6 per cento. La crescita più elevata riguarda i Comuni piccoli (9,5 per cento), mentre quella più contenuta viene registrata dalle grandi città (5,4 per cento).

TAVOLA 18

VARIAZIONE 2014-2015 DEGLI IMPEGNI CORRENTI NEI COMUNI

(milioni di euro)

area	n. enti totali	comuni che hanno aumentato la spesa					comuni che hanno diminuito la spesa		
		n. enti	%	impegni 2014	impegni 2015*	var%	impegni 2014	impegni 2015*	var%
nord	2.714	1.076	39,6	10.628	11.148	4,9	10.946	10.400	-5,0
centro	762	290	38,1	2.474	2.608	5,4	5.318	5.033	-5,4
sud	1.243	610	49,1	4.332	4.820	11,3	5.716	5.188	-9,2
isole	548	224	40,9	2.248	2.372	5,5	3.427	3.171	-7,5
totale	5.267	2.200	41,8	19.681	20.947	6,4	25.407	23.792	-6,4

* impegni sterilizzati delle re-imputazioni

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Questi segnali di ripresa della spesa corrente dei Comuni sembrano apparentemente trovare spazio in una leggera crescita delle entrate correnti (+0,57 per cento).

TAVOLA 19

LE ENTRATE CORRENTI DEI COMUNI NEL TRIENNIO 2013-2015

(milioni di euro)

regione	entrate correnti 2013				entrate correnti 2014				entrate correnti 2015				FCDE	entrate correnti al netto del FCDE	variazioni entrate correnti totali			
	tit1	tit2	tit3	totale titoli	tit1	tit2	tit3	totale titoli	tit1	tit2	tit3	totale titoli			2014/13	2015/14	2015 al netto FCDE/14	
PIEMONTE	2.575	669	783	4.026	2.810	348	761	3.919	2.720	269	847	3.836	136	3.700	-2,66	-2,11	-5,59	
LOMBARDIA	5.478	1.539	2.876	9.894	5.877	1.014	2.760	9.652	5.860	917	3.043	9.820	446	9.374	-2,45	1,74	-2,87	
VENETO	2.591	731	887	4.209	2.763	429	822	4.013	2.706	345	902	3.953	114	3.839	-4,65	-1,50	-4,34	
LIGURIA	1.354	353	361	2.068	1.414	226	351	1.991	1.370	189	369	1.927	63	1.864	-3,71	-3,22	-6,41	
EMILIA-ROMAGNA	2.781	799	987	4.567	3.200	391	944	4.534	3.156	342	994	4.492	147	4.345	-0,72	-0,92	-4,17	
TOSCANA	2.672	595	1.019	4.286	2.790	342	954	4.086	2.744	292	1.062	4.098	196	3.902	-4,65	0,28	-4,53	
UMBRIA	572	127	162	861	618	89	151	858	604	78	152	834	26	807	-0,30	-2,85	-5,92	
MARCHE	889	234	309	1.431	916	182	315	1.413	909	156	334	1.399	36	1.363	-1,31	-0,99	-3,55	
LAZIO	1.506	391	397	2.294	1.618	267	375	2.260	1.597	269	431	2.297	104	2.193	-1,49	1,64	-2,95	
ABRUZZO	719	343	185	1.247	755	140	177	1.072	745	156	195	1.097	58	1.039	-14,06	2,33	-3,07	
MOLISE	102	43	31	176	106	25	31	162	105	30	34	170	7	162	-8,15	4,78	0,18	
CAMPANIA	3.464	748	684	4.895	3.588	561	685	4.834	3.633	556	787	4.976	267	4.709	-1,25	2,93	-2,59	
PUGLIA	2.162	615	282	3.059	2.315	437	260	3.013	2.322	478	289	3.089	107	2.981	-1,51	2,52	-1,05	
BASILICATA	304	133	75	513	313	101	70	485	303	106	80	489	15	474	-5,51	0,81	-2,30	
CALABRIA	991	214	287	1.492	986	199	285	1.470	1.035	254	366	1.655	80	1.575	-1,48	12,56	7,11	
SICILIA	2.552	1.536	441	4.529	2.785	1.159	476	4.420	2.670	1.078	573	4.321	177	4.145	-2,41	-2,24	-6,23	
SARDEGNA	769	839	194	1.801	794	775	190	1.758	795	774	205	1.774	67	1.707	-2,39	0,90	-2,93	
Totale complessivo	31.480	9.909	9.961	51.350	33.649	6.684	9.607	49.941	33.273	6.289	10.664	50.226	2.048	48.178	-2,74	0,57	-3,53	
classe																		
<5000	4.278	1.404	1.394	7.076	4.435	1.052	1.348	6.835	4.355	1.019	1.424	6.797	137	6.661	-3,39	-0,56	-2,56	
tra 5000 e 20000	8.564	2.290	2.435	13.289	9.037	1.447	2.370	12.854	9.015	1.373	2.573	12.961	405	12.556	-3,27	0,83	-2,32	
tra 20000 e 60000	7.297	1.964	1.828	11.089	7.734	1.347	1.799	10.880	7.661	1.334	1.966	10.961	489	10.473	-1,88	0,74	-3,75	
tra 60000 e 250000	5.935	1.978	1.735	9.648	6.391	1.255	1.632	9.277	6.231	1.204	1.877	9.312	471	8.841	-3,84	0,38	-4,70	
>250000	5.406	2.273	2.569	10.249	6.052	1.583	2.458	10.093	6.010	1.360	2.824	10.195	547	9.648	-1,52	1,01	-4,41	
Totale complessivo	31.480	9.909	9.961	51.350	33.649	6.684	9.607	49.941	33.273	6.289	10.664	50.226	2.048	48.178	-2,74	0,57	-3,53	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Un andamento del tutto apparente se si considera che in virtù delle nuove regole di bilancio, è stato costituito obbligatoriamente il FCDE che di fatto sterilizza quella parte di entrate accertate sulle quali grava l'incertezza relativa alla loro totale riscossione.

Pertanto l'aumento che si riscontra nel totale delle entrate correnti rispetto al 2014 si trasforma in una flessione di oltre il 2,7 per cento se si considera che circa 2 miliardi di accertamenti sono destinati a coprire il FCDE e non a finanziare nuovi impegni. Si nota inoltre che il titolo di entrata che presenta l'incremento maggiore, circa 1 miliardo, è riferito proprio alle tariffe e alle sanzioni, l'area del bilancio più sensibile sotto il profilo della esigibilità dei crediti. Se da una parte, in base alle nuove regole contabili, l'accertamento totale per competenza e non più per cassa di tali entrate ha fatto emergere maggiori risorse, dall'altra le difficoltà connesse alla loro effettiva riscossione richiedevano la costituzione dell'apposito fondo riducendone, di fatto, l'utilizzabilità.

Alla luce di ciò, due potrebbero essere le circostanze che hanno spinto le amministrazioni a rallentare le azioni di revisione ed efficientamento della spesa corrente. Certamente in primo luogo i notevoli maggiori spazi in termini Patto: risultavano numerosi – come abbiamo visto nell'analisi riguardante gli obiettivi - gli Enti che nel 2015 potevano permettersi saldi vicini al pareggio o addirittura negativi, e ciò se da una parte avrebbe dovuto favorire lo sblocco della spesa in conto capitale, dall'altra non impediva che la maggiore flessibilità potesse essere sfruttata anche per far ripartire la spesa corrente. In secondo luogo non si esclude che un altro effetto del passaggio alla contabilità armonizzata – questa volta favorevole per gli Enti - possa aver creato le condizioni per un aumento della capacità di spesa di alcuni Enti. Infatti, a seguito dell'“operazione verità” sui residui, della costituzione del fondo pluriennale vincolato e del ricalcolo del risultato di amministrazione, alcuni potrebbero aver registrato maggiori entrate, una sorta di avanzo tecnico, utilizzabile, secondo quanto previsto dai principi contabili dell'armonizzazione, anche per finanziare nuova spesa. L'assunzione di nuovi impegni con utilizzo di tale avanzo sarebbe stata compatibile con i vincoli di finanza pubblica proprio grazie a obiettivi particolarmente capienti.

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI TERRITORIALI AGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2016

17. La legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) segna il sostanziale superamento del Patto di stabilità interno per gli Enti locali nonché del pareggio di bilancio da parte delle Regioni così come disciplinato dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) prevedendo un regime transitorio nelle more dell'attuazione dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012.

Il concorso delle Amministrazioni territoriali al contenimento dei saldi di finanza pubblica è ora affidato al pareggio in termini di competenza tra entrate e spese finali, calcolato come differenza tra le entrate dei primi 5 titoli del bilancio armonizzato (entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie) ed i primi tre titoli della spesa (spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie). Ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese finali per il solo anno 2016 verrà considerato anche il saldo del fondo pluriennale vincolato (al netto della quota costituita con entrate da indebitamento).

Il passaggio al pareggio è previsto determini consistenti riduzioni di spesa per le Regioni, le Province e le Città metropolitane, compensate solo in parte dai maggiori spazi riconosciuti ai Comuni. Gli effetti della manovra per il triennio 2016-2018 riferito al comparto delle Amministrazioni locali sono evidenziati nel seguente prospetto:

ENTI LOCALI									
	2016			2017			2018		
	Comuni	Province	Totale	Comuni	Province	Totale	Comuni	Province	Totale
Passaggio al pareggio	400	-390	10	200	-190	10	75	-65	10
Inserimento FPV nel pareggio 2016	596	70	666			0			0
Totale	996	-320	676	200	-190	10	75	-65	10

Regioni			
	2016	2017	2018
Effetto pareggio	-1.850	-1.022	-660

Secondo quanto previsto dal Governo nella relazione tecnica, il passaggio al pareggio di bilancio determina per i Comuni una manovra espansiva, con oneri in termini di indebitamento netto pari a 400 milioni di euro.

Con riferimento alle Province e alle Città metropolitane, l'effetto atteso dell'introduzione del pareggio è un miglioramento dei saldi di finanza pubblica per 390 milioni di euro, in termini di indebitamento netto. Per le Regioni l'effetto positivo sull'indebitamento netto è pari a 1.850 milioni di euro.

La considerazione del fondo pluriennale vincolato dovrebbe determinare un aumento dei margini di spesa per gli Enti locali, con oneri in termini di indebitamento netto per l'anno 2016 pari a 666 milioni di euro.

Per l'anno 2016 le voci di spesa ritenute meritevoli di tutela specifica e quindi escluse dal saldo sono le spese sostenute dagli Enti locali per interventi di edilizia scolastica⁵ e quelle per interventi di bonifica ambientale⁶ in entrambi i casi a valere su risorse proprie degli Enti ossia finanziate o con l'avanzo di amministrazione oppure con risorse rinvenienti dal ricorso al debito.

Dalla disciplina del Patto deriva il sistema di rimodulazione degli obiettivi di pareggio attraverso lo scambio di spazi finanziari tra Enti della stessa regione al fine di consentire un peggioramento del saldo di coloro che ne abbiano necessità per effettuare maggiori impegni di spesa in conto capitale; ciò a condizione che sia mantenuto fermo l'equilibrio a livello regionale attraverso un miglioramento del saldo degli altri Enti locali.

La legge di stabilità definisce una specifica misura per la riduzione del debito delle Regioni a statuto ordinario con la previsione di un contributo di 1900 milioni di euro. Il contributo complessivo così come previsto dalla legge di stabilità è stato ripartito con intesa dell'11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il contributo non rileva ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Riguardo alle Regioni a statuto speciale viene previsto un contributo, pari a 900 milioni di euro per la regione Sicilia e 50 milioni di euro per la regione Valle d'Aosta,

⁵ L'esclusione, per le spese di edilizia scolastica, opera nel limite massimo di 480 milioni di impegni in conto capitale. Gli Enti Locali beneficiari dell'esclusione e l'importo dell'esclusione stessa sono individuati sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 15 aprile 2016. Si ricorda che le misure a favore degli investimenti nell'edilizia scolastica hanno consentito di sbloccare già con i provvedimenti normativi precedenti circa 300 milioni nel biennio 2014-2015.

⁶ La legge prevede inoltre che non siano considerate rilevanti ai fini del saldo di finanza pubblica le spese per interventi di bonifica ambientale conseguenti ad attività minerarie, a valere su risorse proprie. L'esclusione opera nel limite massimo di 20 milioni di impegni in conto capitale con effetto negativo sull'indebitamento netto e sul fabbisogno di pari importo.

che non rileva ai fini del rispetto del Patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile.

Viene inoltre previsto un contributo complessivo di 495 milioni di euro di cui 245 milioni alle Province e 250 milioni alle Città metropolitane per il finanziamento di impegni di spesa relativi alla viabilità e all'edilizia scolastica.

Il nuovo meccanismo che regola il contributo di ciascun ente territoriale al contenimento dei saldi di finanza pubblica è assistito da un sistema di monitoraggio e da un sistema sanzionatorio in tutto mutuati dalla disciplina del Patto⁷.

18. *L'operare delle nuove regole di finanza pubblica: prime osservazioni.* Il passaggio nel 2016 al saldo finale di competenza rappresenta per i Comuni una occasione di veder allentare i vincoli alla spesa; sicuramente per i Comuni superiori a 1000 abitanti già soggetti alle regole del Patto, meno per gli Enti di dimensioni inferiori ai quali per la prima volta si estendono i vincoli di finanza pubblica.

Dopo anni in cui attraverso il meccanismo del Patto veniva richiesto agli Enti locali di conseguire saldi positivi che necessariamente imponevano scelte restrittive sulla spesa finale, nell'esercizio in corso sarà sufficiente il pareggio tra le entrate e le spese finali. Un'occasione favorevole che potrebbe rimanere limitata all'esercizio in corso: al momento rimane la possibilità che, ai sensi dell'art. 9, comma 5 della legge 243 del 2012, con legge dello Stato vengano richiesti contributi aggiuntivi come concorso degli Enti agli obiettivi di finanza pubblica.

Altri due motivi per ritenere particolarmente vantaggioso il nuovo saldo sono la rilevanza tra le entrate, per il solo 2016, del saldo del fondo pluriennale vincolato (al netto delle quote provenienti da indebitamento) che consentirà di avere la copertura degli impegni finanziati in bilancio dal fondo, e la non considerazione tra le spese – a differenza di quanto avvenuto nel 2015 – dello stanziamento al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Per quanto riguarda il fondo pluriennale vincolato (al netto degli importi rinvenienti dal ricorso all'indebitamento), la possibilità di considerarlo tra le entrate rilevanti (come già avvenuto per il 2015) è temporalmente limitata al 2016. Dell'importanza di tale posta contabile si è già data evidenza nell'analisi sui risultati del 2015 per la parte corrente, ma per il 2016 si aggiunge un altro elemento degno di nota. Il passaggio dal vincolo sui pagamenti in conto capitale a quello sulla competenza consente soprattutto nel primo anno di applicazione di far rilevare proprio attraverso il FPV il finanziamento degli impegni di spesa di investimento con avanzo di amministrazione. Infatti nell'ipotesi in cui gli Enti avessero accumulato, anche in conseguenza delle regole del Patto di stabilità, avanzi di amministrazione importanti, potendo farli confluire nel fondo pluriennale si assicurerebbero – ai fini del saldo di finanza pubblica - la copertura dei relativi impegni imputati al 2016 (e nel caso in cui la rilevanza del fondo venisse estesa agli esercizi

⁷ In caso di inadempimento, nell'anno successivo l'ente subirà una riduzione del Fondo di solidarietà comunale o del fondo sperimentale di riequilibrio ovvero dei trasferimenti di importo pari allo scostamento registrato rispetto al saldo obiettivo (per le regioni è previsto il versamento al bilancio dello Stato); non potrà assumere impegni in misura superiore all'importo degli stessi registrato nell'anno precedente, non potrà finanziare in debito le spese per investimento, non potrà procedere ad assunzioni di personale, dovrà applicare una riduzione delle indennità di funzione degli organi in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione. Quanto al recupero dello scostamento nell'anno successivo, il meccanismo sanzionatorio risulta più oneroso rispetto a quanto previsto dalla legge n. 243/2012 che consentirebbe un rientro distribuito in un arco temporale triennale. Sono confermati i compiti di controllo della Corte in ordine alla verifica del conseguimento sostanziale dell'obiettivo di saldo, con la possibilità per le Sezioni giurisdizionali di irrogare sanzioni nel caso in cui venga accertato che il pareggio è stato realizzato in maniera artificiosa anche attraverso una non corretta applicazione dei nuovi principi contabili.

successivi, anche degli impegni futuri). Nell'anno di transizione, in realtà, il vantaggio potrebbe essere anche maggiore in quanto in base al principio contabile 5.4 possono essere finanziate dal fondo, ancorché non impegnate o solo parzialmente impegnate, tutte le voci contenute nei quadri economici relative ai lavori pubblici approvati ovvero le spese riferite a procedure di affidamento attivate entro la fine del 2015⁸.

Nella riforma del Patto di stabilità, quindi, il *favor* per la spesa di investimenti passa non solo dallo sblocco totale dei pagamenti, ma anche dalla possibilità di far risultare il finanziamento della stessa con avanzo di amministrazione.

Il secondo meccanismo che crea nel saldo di finanza pubblica un'altra zona "cuscinetto" in grado di assorbire eventuali squilibri tra entrate e spese finali, è la non considerazione degli stanziamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità (come pure degli altri fondi che confluiscono nel risultato di amministrazione). Il FCDE da escludere dal saldo dovrebbe essere sterilizzato della parte finanziata non con entrate correnti di competenza ma con la quota svincolata confluita nell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

La rilevanza di tale posta osservata con riferimento ai dati del Patto 2015 - anno in cui gli stanziamenti al fondo hanno concorso alla manovra posta a carico dei Comuni – e la considerazione che la quota di accantonamento da iscrivere al bilancio di previsione è crescente⁹ (nel 2016 pari al 55 per cento per tutti i Comuni) rendono abbastanza evidente il peso di questo elemento di flessibilizzazione.

Sulla base dei dati del Patto 2015 che, seppure in competenza mista, dovrebbero approssimarsi al nuovo saldo (i dati contabili già rispecchiano l'adesione ai nuovi principi dell'armonizzazione e quindi la competenza tende ad avvicinarsi alla cassa), la differenza tra entrate finali e spese finali (al lordo delle esclusioni previste per il 2015) è pari a circa 4 miliardi. La quota più rilevante, oltre 900 milioni, è esposta dai Comuni della Lombardia; a seguire quelli della Campania, dell'Emilia Romagna e della Toscana. Dal punto di vista demografico, i Comuni che presentano un avanzo più consistente appartengono alla fascia medio-piccola, tra 5000 e 60000 abitanti.

Questi saldi positivi rappresentano dunque maggiore spazio finanziario, vale a dire maggiore capacità di spesa potenziale per il 2016. Quanto di questi spazi potrà effettivamente concretizzarsi in nuove spese è strettamente condizionato dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo le regole contabili, rese più stringenti con il processo di armonizzazione con il fine di evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse. A conferma di ciò, si osserva, infatti, che sommando alle entrate e alle spese finali anche le voci di parte corrente che non emergono nel saldo, ma rilevano ai fini dell'equilibrio di bilancio (vale a dire accantonamento al FCDE e spese per il rimborso dei prestiti), i Comuni in aggregato risultano in equilibrio corrente, ma espongono un disavanzo di parte capitale pari a circa 1,3 miliardi che rappresenta la spesa per investimenti finanziata in debito o con avanzo di amministrazione. Il saldo positivo esposto in termini di finanza pubblica risulterebbe più che capiente per riassorbire lo squilibrio di parte capitale, ma la possibilità concreta di elevare ulteriormente il livello della spesa per investimenti dipenderà dai margini effettivi

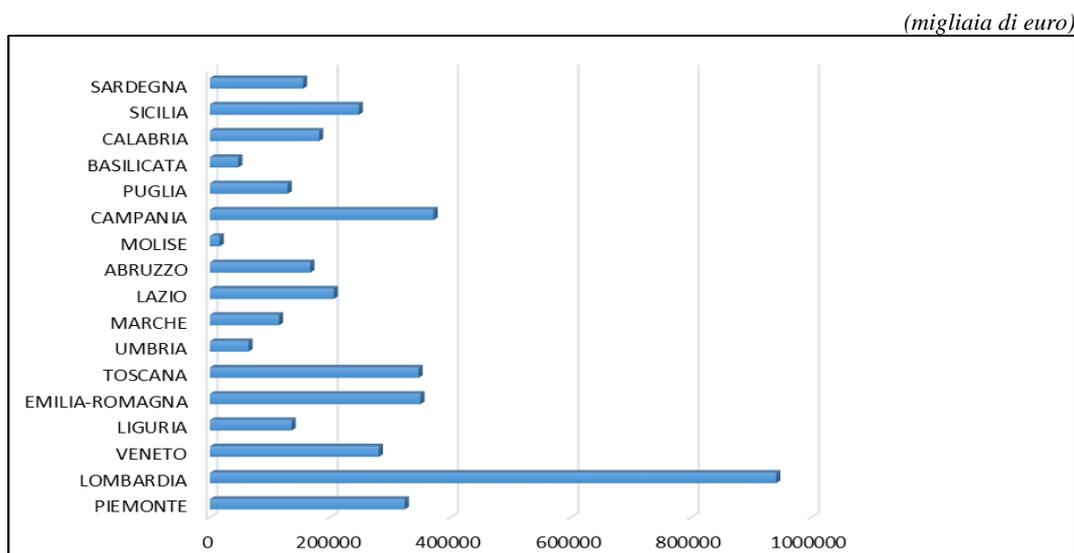
⁸ Per procedure attivate si intende che siano state formalmente indette le gare, ovvero sia stato pubblicato il bando, o siano stati invitati gli operatori economici a presentare le offerte oggetto della prestazione con lettere contenenti gli elementi essenziali della prestazione richiesta.

⁹ In sede di rendiconto fin dal primo esercizio, gli enti avrebbero dovuto accantonare nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio. Il decreto ministeriale 20 maggio 2015 ha riconosciuto agli enti la facoltà di accantonare per gli esercizi 2015-2018 una quota del risultato di amministrazione non inferiore ad una soglia stabilita.

di bilancio per nuovo indebitamento (ovvero sull'avanzo destinato a spesa in conto capitale).

GRAFICO 1

SALDO DI FINANZA PUBBLICA 2016: MAGGIORE SPAZIO FINANZIARIO POTENZIALE



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Con i limiti descritti, la direzione verso cui potrà essere orientata la politica espansiva degli Enti dipende anch'essa dalle condizioni di salute finanziaria delle amministrazioni. Infatti il saldo di finanza pubblica, come il saldo del Patto, non prevede alcuna distinzione tra parte corrente e capitale e quindi nei limiti dei margini consentiti dagli equilibri di bilancio (corrente e finale), rimane nella discrezionalità dell'ente quale area di spesa potenziale. E' presumibile che questa opportunità venga colta soprattutto per riprendere una programmazione degli investimenti che ha risentito negli anni dei vincoli di Patto di una forte compressione connessa al limite sui pagamenti; tuttavia, anche guardando ai primi risultati del 2015, non può escludersi che l'allentamento negli obiettivi di finanza pubblica possa determinare anche un minor controllo della spesa corrente ed un arretramento nel processo di revisione della spesa e di recupero delle inefficienze.

Sarebbe comunque auspicabile che i Comuni sfruttassero a pieno le potenzialità finanziarie dell'obiettivo di pareggio mediante scelte virtuose orientate a rendere sostenibili nel medio-periodo programmi di investimento in grado di incidere positivamente sul tessuto economico del territorio di appartenenza.

A tal fine ancora maggiore rilevanza avranno le compensazioni regionali, unico strumento che può consentire agli Enti di calibrare gli spazi in base alle effettive esigenze evitando che il vincolo, spostato dai pagamenti agli impegni, riproduca sulla spesa in conto capitale le stesse tensioni del Patto laddove le entrate finali non siano sufficienti a dare copertura a tutta la spesa finale.

Gli spazi ceduti/acquisiti con i Patti orizzontali negli ultimi due esercizi costituiscono una sorta di eredità che confluisce nella determinazione dell'obiettivo di

pareggio del 2016. Spazi che erano stati scambiati sulla base delle esigenze di pagamento della spesa in conto capitale (soprattutto in relazione all'estinzione di residui passivi) e che ora si trasformano in spazi di competenza finalizzati a nuove spese. Le esigenze di cassa e competenza potrebbero non essere congruenti e, di conseguenza, le modifiche agli obiettivi determinate dai patti orizzontali del passato - in linea con il programma dei pagamenti - potrebbero ora non rispondere alle esigenze relative alla programmazione degli impegni e determinare la necessità di nuove rimodulazioni.

A ciò si aggiungono gli spazi del patto nazionale orizzontale che spostano quote di spazio finanziario al di fuori del territorio regionale con effetti positivi o negativi che inevitabilmente tendono a scaricarsi su tutti gli Enti della regione. Ad esempio nel 2016 e 2017 sono 4 le regioni che acquisiscono spazi (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e per un importo minimo il Molise), mentre tutte le altre risultano cedenti per restituire i margini ottenuti nel passato. L'aggravio dell'obiettivo per questi comuni riduce l'area di spazi di compensazione utilizzabili all'interno del sistema regionale.