



***MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO***

Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali

Indice

Premesse

1. Il coordinamento della finanza pubblica

2. La revisione della spesa e la riduzione dei trasferimenti

2.1 Le Regioni a statuto ordinario

- evoluzione normativa

- analisi degli effetti delle manovre sulla spesa regionale

2.2 Gli enti locali

- evoluzione normativa

- analisi degli effetti delle manovre sulla spesa degli enti locali

3. Le Autonomie speciali

3.1 Gli accantonamenti

3.2 L'assunzione di funzioni statali

3.3 I recenti Accordi in materia di rapporti finanziari con lo Stato

4. Le manovre nel settore sanitario

4.1 Premessa

4.2 Manovre 2011-2013

4.3 Manovre 2015-2016

5. Il passaggio dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio

5.1 L'evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno

5.2 I risultati del patto di stabilità interno

5.3 Il passaggio al pareggio di bilancio (legge n. 243/2012)

6. Altri interventi che coinvolgono gli enti territoriali: il sistema di tesoreria unica

7. Andamento delle entrate, delle spese e dell'indebitamento netto di regioni, province e comuni nei conti economici dell'ISTAT a seguito delle manovre.

Appendice:

- 1. Gli effetti sui saldi di finanza pubblica delle varie forme di concorso degli enti territoriali alle manovre**
- 2. Il patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome**
- 3. Il patto di stabilità interno degli enti locali**
- 4. Le recenti sentenze della Corte Costituzionale sul pareggio di bilancio**
- 5. Il Rapporto COPAFF 2014**

Premesse

Ricostruire le manovre a carico di regioni ed enti locali e analizzarne a consuntivo gli effetti sui comportamenti di entrata e di spesa e sui saldi di finanza pubblica non è un'operazione agevole, sia in considerazione della complessità delle varie disposizioni legislative susseguitesi (in vari casi anche a compensazione delle manovre stesse), sia in quanto diversi sono i fattori che guidano l'azione di ciascun ente; fattori a volte non prevedibili o misurabili.

Con la presente relazione si è inteso, comunque, provare ad effettuare una ricognizione del concorso degli enti territoriali ai risultati conseguiti dall'Italia nel percorso di risanamento dei conti pubblici (rapporto indebitamento netto/PIL dal 4,2 % nel 2010 al 2,1% nel 2017¹).

L'obbligo di partecipazione delle regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica discende dalla competenza dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, indicata dall'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, ed è più esplicitamente previsto dalla nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione - operata dalla legge costituzionale n. 1/2012 - volta ad introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Il novellato articolo 119, infatti, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei

¹ Serie storica rapporto indebitamento netto /PIL

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁽¹⁾	2017 ⁽²⁾
-4,2	-3,5	-2,9	-2,9	-3,0	-2,6	2,6	2,1

(1) dato provvisorio

(2) Quadro programmatico DEF 09/2017

Fonte: Istat, Conti economici nazionali, escluso il 2017.

relativi bilanci, prevede che gli enti concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Variegate sono le forme di concorso alla finanza pubblica e, in particolare:

- a) il patto di stabilità interno, sostituito dal 2016 dal pareggio di bilancio di cui alla legge n. 243/2012;
- b) il taglio dei trasferimenti dello Stato;
- c) il versamento di risorse al bilancio dello Stato;
- d) la revisione della spesa, con correlati risparmi/versamenti per il bilancio dello Stato;
- e) l'assunzione di funzioni statali, con correlati risparmi per il bilancio dello Stato;
- f) obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (riguardanti il personale, di rappresentanza, convegni, autovetture, formazione, ecc.).

Nel tempo, tali interventi sono stati spesso accompagnati dal blocco delle aliquote dei tributi propri di regioni ed enti locali, con l'obiettivo di evitare che le manovre a carico degli enti si traducessero, non già in riduzione della spesa corrente, bensì in aumento della pressione fiscale.

L'analisi che segue, in particolare, si pone tre obiettivi:

- evidenziare la dimensione quantitativa delle manovre a carico degli enti territoriali, attraverso l'indicazione dei principali interventi legislativi adottati a decorrere dal 2010;
- analizzare gli strumenti più rilevanti utilizzati per le manovre a carico degli enti territoriali (revisione della spesa/taglio dei trasferimenti e patto di stabilità interno);
- valutare gli effetti delle manovre sulla composizione della spesa degli enti e, laddove possibile, sulle entrate e sull'indebitamento netto.

L'esatta quantificazione della dimensione delle manovre poste a carico degli enti territoriali risulta, come anticipato, un'attività estremamente complessa e di difficile realizzazione, per la necessità di tenere conto, al fine di sterilizzarne gli effetti, dei contributi erogati "a compensazione" dei tagli effettuati ai trasferimenti, non sempre identificati come tali.

Anche ai fini della quantificazione degli effetti del patto di stabilità interno, è necessario tenere conto delle cd. "esclusioni dal vincolo" e delle relative quantificazioni in termini di indebitamento netto, considerato che le predette esclusioni riducono l'effetto della manovra iniziale.

Parimenti, per valutare correttamente le manovre realizzate attraverso il vincolo del pareggio, è necessario tenere conto degli spazi di spesa assegnati attraverso i "patti nazionali e regionali verticali e orizzontali".

1) Il coordinamento della finanza pubblica

Le manovre di finanza pubblica sono espressione della funzione di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001. La

Corte costituzionale si è espressa, al riguardo, mediante una consolidata giurisprudenza, specificando che il coordinamento della finanza pubblica è materia “*finalisticamente orientata*”, il cui esercizio può porre limitazioni indirette all'autonomia degli enti territoriali (sentenze n. 36 del 2004, n. 414 del 2004, n. 35 del 2005). Tale natura finalistica legittima, di conseguenza, l'imposizione di vincoli alle politiche di bilancio degli enti territoriali per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, a loro volta condizionati da obblighi comunitari.

Per ciò che concerne i requisiti delle norme statali recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la Corte costituzionale ha individuato due condizioni:

- le norme devono limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente;
- non devono prevedere in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, lasciando che siano gli enti territoriali, nell'ambito della propria autonomia, a definire tali strumenti.

Tali principi sono applicabili anche alle Autonomie speciali tenute a concorrere agli imprescindibili obiettivi di risanamento della finanza pubblica. In materia di concorso al risanamento della finanza pubblica da parte delle autonomie speciali, la Corte Costituzionale si è espressa con numerose sentenze. Si ricorda, in particolare, la sentenza n. 19 del 2015, con cui è stato affermato che il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio concordati.

Tale posizione è stata ulteriormente confermata nel 2017 con la sentenza n. 154 del 2017: la Corte ha sancito, infatti, che il concetto di “*autonomia speciale*” non implica la “*potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*”. La mancata partecipazione delle Autonomie speciali all'auto-coordinamento delle Regioni, l'assenza di disponibilità alle successive intese bilaterali con lo Stato, nonché il diniego d'intesa sui documenti recanti la realizzazione del contributo alla finanza pubblica del comparto regionale, costituiscono, a giudizio della Corte, comportamenti non ispirati al dovere di leale collaborazione costituzionalmente sancito.

Rilevante è, infine, la sentenza n. 65 del 2016, che, anche ai fini di un limite al potere statale di imporre manovre, evidenzia la necessità di una determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

2. La revisione della spesa e la riduzione dei trasferimenti

2.1 Le Regioni a statuto ordinario (settore non sanitario)

- evoluzione normativa

Per quanto concerne le manovre di finanza pubblica a carico del comparto regionale in termini di saldo netto da finanziare, ovvero attraverso riduzione delle risorse erogate dal Bilancio dello Stato, o attraverso versamenti in favore del bilancio dello Stato da parte delle regioni, dal 2010 sono state emanate diverse disposizioni legislative, prevalentemente a fronte di misure di revisione della spesa che le Regioni avrebbero dovuto porre in essere per la parte corrente. Tali misure, in realtà, si sono tradotte in riduzioni di trasferimenti erariali spesso oggetto di rifinanziamento.

Di seguito, si riportano i principali provvedimenti che in tale periodo hanno previsto manovre di finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto ordinario.

A) Articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010: ha previsto una riduzione delle risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni a statuto ordinario in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e a 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 (con contestuale riduzione del tetto di spesa ai fini del patto di stabilità interno). Tale manovra è stata realizzata con le seguenti modalità:

- *Anno 2011 - Intesa in Conferenza Stato – Regioni del 18 novembre 2010*: sono state escluse dalle riduzioni per l'anno 2011 le risorse per gli interventi in edilizia sanitaria pubblica (558,7 milioni di euro), per l'erogazione di indennizzi ai soggetti danneggiati da trasfusioni (173,9 milioni di euro), nonché una quota delle risorse del trasporto pubblico locale per un importo di 372,1 milioni di euro. Tali esclusioni hanno comportato l'aumento di pari importo di riduzioni su altri trasferimenti regionali (vedi tabella sottoriportata);
- *Anno 2012 - Accordo Governo-Regioni-Comuni del 21 dicembre 2011 sul trasporto pubblico locale*: le Regioni hanno assunto per il 2012 a proprio carico gli ulteriori costi, rispetto ai finanziamenti previsti dallo Stato, per i servizi di trasporto pubblico locale ferroviario, inclusa l'IVA (vedi tabella sottoriportata).
- *Anni 2013 e successivi*: sono state imputate a regime nel Bilancio dello Stato le riduzioni dei capitoli indicati nella tabella sottoriportata.

Ne deriva, pertanto, che la manovra di finanza pubblica in esame ha determinato essenzialmente riduzioni di specifici trasferimenti dal Bilancio statale alle Regioni - ancora previsti nelle more di una successiva

fiscalizzazione, ai sensi del decreto legislativo n. 68/2011² - riduzioni che, come precisato meglio in seguito, sono state parzialmente compensate da rifinanziamenti dei capitoli di spesa concernenti i settori coinvolti dal contributo finanziario in esame.

² L'attuazione del decreto legislativo n. 68/2011, attuativo della legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale regionale è stata prorogata all'anno 2020, ai sensi dell'articolo 1, comma 778, della legge n. 205/2017.

Riduzione risorse a RSO ex art. 14, c. 2 del DL 78/2010

AMMINISTRAZIONE	CAP	DESCRIZIONE	2011	2012	A decorrere dal 2013
MEF	2760	Rimborso alle Regioni dei minori introiti realizzati dalle stesse per effetto della riduzione degli importi delle Tasse automobilistiche.	34.040.242	34.040.242	33.617.422
MEF	2820	Somma da assegnare alle Regioni per lo svolgimento delle funzioni conferite ai fini della conservazione e della difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale.	5.057.859	5.057.859	4.873.417
MEF	2856	Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo	879.553.043	1.352.016.760	1.351.300.000
MEF	2857	Fondo relativo alle risorse finanziarie da destinare ad ulteriori occorrenze per l'attuazione del federalismo amministrativo	5.632.892	6.333.517	6.200.000
MEF	3044	Somma da utilizzare per il sostegno all'istruzione attraverso il finanziamento alle regioni e alle PP.AA. Di Trento e Bolzano per l'assegnazione di borse di studio ovvero attraverso la fruizione della borsa di studio mediante detrazione di imposta per una somma equivalente	62.053.522	62.053.522	61.899.311
MEF	7547	Fondo relativo alle risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione del federalismo amministrativo	1.745.162.856	1.818.058.518	1.826.500.000
MEF	7554	Contributi erariali a favore delle regioni titolari di contratti di servizio di pubblico trasporto	148.000.000	0	150.000.000
LAVORO	3671	Fondo da ripartire per le politiche sociali*	118.479.806	109.942.406	109.942.406
LAVORO	3892	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	39.274.201	39.274.201	39.274.201
LAVORO	3971	FONDO PER LE ATTIVITA' FINALIZZATE A RIDEFINIRE E POTENZIARE LE FUNZIONI, IL REGIME GIURIDICO E LE DOTAZIONI STRUMENTALI DEI CONSIGLIERI DI PARITA'	1.631.755	1.270.858	1.624.813
SALUTE	2440	Procreazione medicalmente assistita	3.020.340	3.020.340	3.020.340
SALUTE	4400	Prevenzione della cecità, per l'educazione e la riabilitazione visiva	1.146.967	1.146.967	1.146.967
SALUTE	5340	Lotta al randagismo	1.979.423	1.979.423	1.979.423
SALUTE	5399	Celiachia	270.942	270.942	270.942
SALUTE	4385/1	Individuazione dei centri di riferimento lattanti e sui feti deceduti	13.770	13.770	13.770
SALUTE	4385/3	Formazione del personale sanitario attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione	1.110.419	1.110.419	1.110.419
MIUR	1695	FONDO DI INTERVENTO INTEGRATIVO DA RIPARTIRE TRA LE REGIONI PER LA CONCESSIONE DEI PRESTITI D'ONORE E , ECC.	53.528.445	53.155.571	55.631.354
AMBIENTE	8405	INTERVENTI PER IL DISINQUINAMENTO E PER IL MIGLIORAMENTO DELLA QUALITA' DELL'ARIA	24.458.680	24.458.680	24.458.680
AMBIENTE	8433	Spese per il risanamento atmosferico ed acustico	231.629	231.629	231.629
MEF	2858	Somma da assegnare alle regioni per la corresponsione dei contributi relativi ad interventi di edilizia residenziale fruente di mutuo agevolato	373.734.735	328.581.863	279.700.000
MIT	7250/7241	Contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus, nonché per l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone	159.900.278	159.900.278	159.900.278
MIT	7254	Fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale	94.035.006	0	0
MIT	1690	FONDO NAZIONALE PER IL SOSTEGNO ALL'ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE	84.270.591	84.270.591	84.140.228
SALUTE	4380/4387	TRAPIANTI E PRELIEVO ORGANI	3.811.596	3.811.596	3.811.597
LAVORO	7984	SPESE PER LA PROMOZIONE DELLA CULTURA E DELLE AZIONI DI PREVENZIONE IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO	23.000.000	23.000.000	23.000.000
MEF/PCM	2102/858 e 859	Fondo per le politiche per la famiglia e Piano servizi socio educativi	91.653.359	91.653.359	91.653.359
MEF/PCM	2107/990	Fondo sviluppo e competitività turismo	15.543.660	15.545.107	15.545.107
MEF/PCM	2106/853	Fondo per le politiche giovanili	29.403.983	29.403.983	29.403.983
MEF	7464	SOMMA DA EROGARE PER INTERVENTI IN MATERIA DI EDILIZIA SANITARIA PUBBLICA**	0	250.397.599	0
MEF	2862	Utilizzo residuale di quota compartecipazione regionale IVA	0	0	139.750.354
			4.000.000.000	4.500.000.000	4.500.000.000

B) Articolo 16, comma 2, del decreto legge n. 95 del 2012: ha previsto che, con apposito decreto ministeriale, siano individuate le risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario da ridurre, incluse le risorse destinate alla programmazione regionale del fondo per lo sviluppo e la coesione ed escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale e del trasporto pubblico locale, per l'importo complessivo di 700 milioni di euro per il 2012, 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e 1.050 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015, con corrispondente rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno. L'ammontare del concorso finanziario di ciascuna regione è demandato alla Conferenza Stato – Regioni, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario, di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012, con riferimento alla riduzione dei consumi intermedi.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 79 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità della disposizione in esame, non rispettando la necessaria condizione di "transitorietà" delle misure restrittive dell'autonomia di spesa e organizzativa regionale. In attuazione di tale sentenza, le misure finanziarie di contenimento della spesa sono state applicate fino all'anno 2015, con le seguenti modalità e per gli importi indicati nella sottostante tabella:

- *Anni 2012, 2013 e 2014*: il concorso finanziario regionale è stato garantito mediante la riduzione del contributo spettante alle Regioni per l'attuazione del cosiddetto "patto verticale incentivato". Tale contributo era pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari che le Regioni dovevano cedere agli enti locali ai fini del patto di stabilità interno e doveva essere utilizzato per la riduzione del debito, certificato dalle medesime Regioni (700 milioni di euro per il 2012 e 1.000 milioni di euro per il 2013 e 2014);
- *Anno 2015*: il concorso finanziario regionale, pari a 1.050 milioni di euro per il 2015, è stato garantito mediante la riduzione del fondo per lo sviluppo e la coesione (916,02 milioni di euro), nonché di ulteriori risorse per la Regione Lazio non beneficiaria del predetto Fondo (133,98 milioni di euro).

	DL 95/2012			
REGIONI	2012	2013	2014	2015
Abruzzo	20.168.272	29.157.558	29.157.558	30.660.000
Basilicata	13.551.194	19.591.155	19.591.155	20.580.000
Calabria	33.548.966	48.502.219	48.502.219	50.925.000
Campania	77.585.470	112.166.423	112.166.423	117.810.000
E.Romagna	57.435.924	83.035.936	83.035.936	87.150.000
Lazio	88.275.489	127.621.135	127.621.135	133.980.000
Liguria	21.466.956	31.035.084	31.035.084	32.550.000
Lombardia	122.563.139	177.191.282	177.191.282	186.060.000
Marche	21.614.780	31.248.797	31.248.797	32.760.000
Molise	7.085.929	10.244.228	10.244.228	10.710.000
Piemonte	60.368.889	87.276.165	87.276.165	91.665.000
Puglia	55.756.662	80.608.202	80.608.202	84.630.000
Toscana	51.649.399	74.670.275	74.670.275	78.435.000
Umbria	14.906.216	21.550.129	21.550.129	22.680.000
Veneto	54.022.716	66.101.412	66.101.412	69.405.000
TOTALE RSO	700.000.000	1.000.000.000	1.000.000.000	1.050.000.000

C) Articolo 1, commi 522-525, della legge n. 147 del 2013: ha previsto il concorso finanziario delle Regioni a statuto ordinario per 560 milioni di euro per l'anno 2014, in termini di solo saldo netto da finanziare, da realizzarsi mediante apposito versamento all'entrata del Bilancio dello Stato o, in caso di mancato versamento, attraverso una riduzione delle risorse spettanti alle Regioni a statuto ordinario. Come si evince dalla sottostante tabella, il concorso regionale, ripartito con apposito decreto ministeriale 31 ottobre 2014, è stato realizzato non già attraverso versamenti da parte delle Regioni al bilancio statale, bensì mediante la riduzione delle seguenti risorse:

- a) Fondo per lo sviluppo e la coesione, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, per un importo pari a 491.324.000,00 euro;
- b) Quota di compartecipazione IVA di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, non destinata al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale per un importo pari a 44.502.658,00 euro, relativamente alla Regione Lazio;
- c) Somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie, ai sensi dell'articolo 1, comma 260, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per un importo pari a 24.171.009,00 euro, relativamente alla Regione Lazio;
- d) Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, come rifinanziato dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102 e dall'articolo 1, comma 1, del decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, per un importo pari a 2.333,00 euro, relativamente alla Regione Lazio.

In altri termini, la riduzione, sulla base delle proposte formulate dalle Regioni, è stata prevalentemente posta a carico di contributi per gli investimenti e lo sviluppo.

REGIONI	Contributo complessivo	Riduzioni su Fondo sviluppo e coesione	Riduzioni su compartecipazione IVA	Riduzioni su somme da trasferire alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie	Riduzioni su fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione
ABRUZZO	12.026.000,00	12.026.000,00	-	-	-
BASILICATA	4.390.000,00	4.390.000,00	-	-	-
CALABRIA	13.768.000,00	13.768.000,00	-	-	-
CAMPANIA	39.295.000,00	39.295.000,00	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	57.156.000,00	57.156.000,00	-	-	-
LAZIO	68.676.000,00	-	44.502.658,00	24.171.009,00	2.333,00
LIGURIA	17.959.000,00	17.959.000,00	-	-	-
LOMBARDIA	135.234.000,00	135.234.000,00	-	-	-
MARCHE	16.794.000,00	16.794.000,00	-	-	-
MOLISE	2.615.000,00	2.615.000,00	-	-	-
PIEMONTE	51.178.000,00	51.178.000,00	-	-	-
PUGLIA	29.114.000,00	29.114.000,00	-	-	-
TOSCANA	42.982.000,00	42.982.000,00	-	-	-
UMBRIA	8.834.000,00	8.834.000,00	-	-	-
VENETO	59.979.000,00	59.979.000,00	-	-	-
TOTALE	560.000.000,00	491.324.000,00	44.502.658,00	24.171.009,00	2.333,00

D) Articolo 46, comma 6, del decreto legge n. 66 del 2014 (come modificato dall'articolo 1, comma 398, della legge n. 190 del 2014): prevede che le regioni a statuto ordinario, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica a valere sui risparmi di spesa, assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 500 milioni di euro per l'anno 2014 e a 4.202 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di auto-coordinamento dalle regioni medesime, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza Stato – Regioni entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 gennaio di ciascun anno con riferimento agli anni 2015 e successivi. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, è stata prevista l'emanazione di un apposito DPCM da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, per la definizione del concorso regionale alla finanza pubblica.

Il predetto concorso finanziario è stato definito per gli anni 2014 e 2015 con le seguenti modalità:

- *Anno 2014*: sulla base dell'Intesa sancita dalla Conferenza Stato – Regioni in data 29 maggio 2014, con apposito decreto ministeriale è stata prevista una riduzione, per complessivi 500 milioni di euro per l'anno 2014, delle seguenti risorse, in termini di saldo netto da finanziare:

- risorse destinate all'acquisto di materiale rotabile su gomma e di materiale rotabile ferroviario, nonché di vaporette e ferry-boat, di cui all'articolo 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per 300 milioni di euro;
- Fondo per lo sviluppo e la coesione, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, sulla programmazione 2007-2013 per 200 milioni di euro.

In termini di indebitamento netto, la predetta Intesa, recepita dal decreto legge n. 133 del 2014 (articolo 42, comma 1) ha previsto che le Regioni a statuto ordinario effettuassero per l'anno 2014, fermo restando il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno, spese nei seguenti ambiti:

- a) istituzioni scolastiche paritarie, per 100 milioni di euro;
- b) diritto allo studio, per 150 milioni di euro;
- c) contributi e benefici a favore degli studenti, anche con disabilità, per 15 milioni di euro;
- d) fondo per il diritto al lavoro dei disabili per 20 milioni di euro;
- e) erogazione gratuita di libri di testo per 80 milioni di euro;
- f) materiale rotabile per 135 milioni di euro.

Per l'anno 2014, non hanno avuto applicazione le esclusioni dai vincoli del patto di stabilità interno relative alle autorizzazioni di spesa sopra elencate.

- *Anno 2015*: il concorso alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare ed indebitamento netto, per 4.202 milioni di euro per l'anno 2015, è stato definito dall'Intesa in Conferenza Stato – Regioni del 26 febbraio 2015. Tale intesa ha previsto una riduzione delle risorse destinate al finanziamento del settore sanitario per 2.000 milioni di euro, con riferimento alla quota di pertinenza delle Regioni a statuto ordinario. Successivamente, il decreto-legge n. 78 del 2015 (articoli da 9-bis a 9-septies) ha previsto una riduzione a regime del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per le regioni a statuto ordinario per il predetto importo. Per il settore extra – sanitario, si è previsto per l'anno 2015:

- a. l'utilizzo delle risorse per il patto verticale incentivato per 802,13 milioni di euro, con relativo versamento all'entrata del bilancio statale;
- b. la riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per 750 milioni di euro; al fine di garantire i necessari effetti in termini di indebitamento netto, le Regioni hanno avuto la possibilità di optare per due alternative: 1) conseguire un saldo positivo sul pareggio di bilancio; 2) specificare i singoli progetti per i quali, non essendo intervenute obbligazioni nei confronti di soggetti terzi, è possibile rinunciare al finanziamento con risorse del Fondo sviluppo e coesione, realizzando sui rimanenti progetti finanziati con risorse del Fondo, pagamenti, mediante utilizzo di risorse del proprio bilancio, per un ammontare equivalente a quello delle riduzioni;
- c. la riduzione delle risorse per gli interventi di edilizia sanitaria, in termini di saldo netto da finanziare, per 285 milioni di euro; in termini di indebitamento netto si è prevista la riduzione di 285 milioni di euro del limite previsto dall'articolo 1, comma 465, della legge n. 190 del 2014 (bonus sul pareggio di bilancio in favore delle Regioni a statuto ordinario);
- d. ulteriori risorse per 364,87 milioni di euro per materiale rotabile.

Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali

REGIONI	EDILIZIA SANITARIA (Riduzione da Intesa 26 febbraio 2015 solo SNF)	MATERIALE ROTABILE (Riduzione da nota Conferenza Regioni 27 febbraio 2015)	PATTO VERTICALE INCENTIVATO (Versamento all'entrata)	FONDO SVILUPPO E COESIONE 750 mln ex art. 46 c.6 DL 66/2014	RIDUZIONI ALTERNATIVE REGIONE LAZIO *	RIDUZIONI ALTERNATIVE REGIONE TOSCANA**	RIDUZIONI ALTERNATIVE REGIONE EMILIA ROMAGNA (versamento all'entrata)	TOTALE
ABRUZZO	24.880.500	9.098.956	23.422.313	21.900.000				79.301.769
BASILICATA	45.033.853	7.555.413	15.721.826	14.700.000				83.011.092
CALABRIA	18.838.500	11.852.090	38.903.499	36.375.000				105.969.089
CAMPANIA	8.835.000	28.727.843	89.999.435	84.150.000				211.712.278
EMILIA R.	23.655.000	34.789.518	66.577.122	21.918.523			40.331.477	187.271.639
LAZIO	21.289.500	54.904.249	102.352.298	-	95.700.000*			274.246.048
LIGURIA	6.156.000	22.322.649	24.866.154	23.250.000				76.594.803
LOMBARDIA*	8.892.000	57.220.879	142.138.145	132.900.000				341.151.024
MARCHE	25.429.706	13.257.879	25.026.581	23.400.000				87.114.166
MOLISE	8.322.000	2.778.239	8.181.767	7.650.000				26.932.006
PIEMONTE	2.907.000	31.627.185	70.026.298	65.475.000				170.035.483
PUGLIA	31.977.000	6.462.121	64.652.000	60.450.000				163.541.122
TOSCANA	36.641.367	31.790.249	49.403.410	-		66.541.000**		184.376.025
UMBRIA	5.586.000	14.095.195	17.326.094	16.200.000				53.207.289
VENETO	16.556.573	38.383.535	53.021.057	49.575.000				157.536.166
TOTALE	285.000.000	364.866.000	791.617.998	557.943.523	-	-	40.331.477	2.202.000.000

Riduzioni Regione Lazio*		Riduzioni Regione Toscana**	
Non autosufficienze	35.217.000,00	Materiale rotabile	11.985.126,07
Politiche sociali	24.341.883,39	Ristoro IRAP	30.714.180,00
Politiche per la famiglia	9.281.500,00	Compartecipazione IVA non sanità	23.841.693,93
Materiale rotabile	20.699.251,34	Totale	66.541.000,00
Fondo PCM famiglia	430.000,00		
Inquilini morosi	4.175.891,80		
Edilizia sanitaria	16.753.037,67		
Libri di testo	5.473.684,20		
Compartecipazione IVA non sanità	44.502.658,00		
IRAP non sanità	63.452.977,07		
Versamento all'entrata	5.352.116,53		
Totale	229.680.000,00		

*Le riduzioni della Regione Lazio di 229,68 milioni, oltre all'importo di 95,70 milioni indicato nella tabella riepilogativa, includono anche il contributo di 133,98 milioni di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto legge n. 95 del 2012.

E) Articolo 1, commi 680 e 682, della legge n. 208 del 2015: per gli anni 2016 e 2017, le manovre di finanza pubblica a carico del comparto regionale sono state disciplinate dall'articolo 1, commi 680 e 682, della legge n. 208 del 2015.

In particolare, il comma 682 aveva previsto che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario di cui all'articolo 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014 - al netto del contenimento della spesa sanitaria e della corrispondente riduzione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale già prevista - dovesse essere realizzato per l'anno 2016, secondo modalità da

stabilire mediante Intesa sancita dalla Conferenza Stato - Regioni, entro il 31 gennaio 2016. Per gli anni dal 2017 in poi è stata prevista l'applicazione delle modalità di cui al comma 680.

Il comma 680 ha, infatti, introdotto un'ulteriore manovra di finanza pubblica a decorrere dall'anno 2017, stabilendo che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica e a valere sui risparmi di spesa, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di auto-coordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza Stato - Regioni, entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, è stata prevista l'emanazione di un apposito DPCM da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, per la definizione del concorso regionale alla finanza pubblica.

Era prevista anche la partecipazione delle Autonomie speciali che, tuttavia, non hanno dato il proprio assenso all'Intesa.

- *Anno 2016*: Il contributo complessivamente richiesto alle Regioni a statuto ordinario per l'anno 2016 è stato pari a 2.208,6 milioni di euro (ovvero il concorso regionale alla finanza pubblica di cui al decreto legge n. 66 del 2014, pari a 2.202 milioni di euro per l'anno 2016, cui si è aggiunto il contributo di cui all'articolo 1, comma 688, della legge n. 208 del 2015, pari a 6,6 milioni di euro per il medesimo anno)

L'Intesa sancita nella seduta della Conferenza Stato – Regioni dell'11 febbraio 2016 ha stabilito le modalità del predetto concorso delle Regioni a statuto ordinario agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016, prevedendo che il raggiungimento di tali obiettivi in termini di saldo netto da finanziare venisse effettuato con le seguenti modalità:

- riduzione del contributo di cui all'articolo 1, comma 683, della legge n. 208 del 2015, finalizzato alla riduzione del debito, con corrispondente risultato positivo del pareggio di bilancio, per 1.900 milioni di euro;
- riduzione del contributo per interessi su mutui di cui all'articolo 1, comma 541, della legge n. 190 del 2014, per 100 milioni di euro;
- riduzione delle risorse per gli interventi di edilizia sanitaria per 208,60 milioni di euro.

L'Intesa ha previsto che le Regioni, entro trenta giorni dal raggiungimento della medesima, potessero comunicare al Ministero dell'economia e finanze risorse del Bilancio dello Stato alternative rispetto a quelle indicate nei punti precedenti, al fine di assolvere al contributo di finanza pubblica per la parte di

competenza. La Regione Lazio ha comunicato di voler provvedere al conseguimento dei propri obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016 (complessivamente pari a 222.363.000,00 euro) mediante:

- riduzione del contributo di cui all'articolo 1, comma 683, della legge n. 208 del 2015 e corrispondente risultato positivo del pareggio di bilancio, per un importo pari a 144.161.407,59 euro;
- riduzione di altri trasferimenti (non autosufficienze, politiche sociali, indennizzi agli emotrasfusi) per un importo pari a 78.201.592,41 euro.

Per gli *anni 2017 e successivi*, la predetta Intesa ha definito, nell'ambito della complessiva manovra di finanza pubblica a carico delle Regioni, il contributo del settore sanitario, pari rispettivamente a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018. Pertanto, con la stessa Intesa è stata prevista la riduzione di pari importo del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Si era previsto, quindi, che Governo e Autonomie speciali sarebbero dovuti pervenire a singoli Accordi diretti ad assicurare la quota di manovra a carico delle stesse Autonomie speciali, che, tuttavia, hanno rappresentato l'impossibilità di esprimere una qualsivoglia forma di Intesa. Pertanto, la manovra di finanza pubblica per il settore sanitario è stata posta a carico delle sole Regioni a statuto ordinario e della Regione Siciliana (per la quota del finanziamento sanitario a carico del Bilancio dello Stato). Come illustrato in precedenza, la Corte Costituzionale con sentenza n. 154 del 2017 ha considerato non rispondente ai principi di leale collaborazione tale diniego da parte delle Autonomie speciali di partecipazione alla definizione delle manovre di finanza pubblica.

- *Anno 2017*: in tale anno, il concorso regionale alla finanza pubblica, da definire ai sensi dell'articolo 1, commi 680 e 682, della legge n. 208 del 2015 in sede di auto-coordinamento dalle Regioni e da recepire con Intesa sancita dalla Conferenza Stato – Regioni, è pari a complessivi 2.691,80 milioni di euro, di cui:

- 2.211,80 milioni di euro per l'anno 2017, ai sensi dell'articolo 46, comma 6, del decreto legge n. 66 del 2014;
- 480 milioni di euro per l'anno 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

L'Intesa sancita nella seduta della Conferenza Stato – Regioni del 23 febbraio 2017 ha stabilito le modalità del predetto concorso delle Regioni a statuto ordinario agli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2017, prevedendo che il raggiungimento di tali obiettivi in termini di saldo netto da finanziare è effettuato con le seguenti modalità:

- a) riduzione del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 433, della legge n. 232 del 2016, come definito dal DPCM 10 marzo 2017 (quota del Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli Enti territoriali solo in termini di saldo netto da finanziare attribuita alle Regioni a statuto ordinario, quale contributo destinato alla riduzione del debito), per un importo complessivo pari a 1.706.603.614,38 euro;
- b) riduzione del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 140-bis, della legge n. 232 del 2016, introdotto dall'articolo 25 del decreto legge n. 50 del 2017 (quota del Fondo per gli investimenti attribuita alle Regioni a statuto ordinario), per un importo complessivo pari a 400.000.000,00 euro;
- c) riduzione del contributo statale di cui all'articolo 1, comma 541, della legge n. 190 del 2014 (contributi per il pagamento degli interessi su mutui contratti dalle Regioni a statuto ordinario), per 100.000.000,00 euro;
- d) riduzione dei trasferimenti (erogazione gratuita libri di testo, interventi miglioramento genetico bestiame, interventi in agricoltura, fondo inquilini morosi, fondo politiche sociali, fondo per l'edilizia scolastica, fondo non autosufficienze, edilizia sanitaria) per 485.196.385,62 euro.

In termini di indebitamento netto, invece, il concorso alla finanza pubblica per l'anno 2017 è stato conseguito con le seguenti modalità:

- a) risultato positivo del saldo del pareggio di bilancio per 1.974.182.561,75 euro;
- b) investimenti nuovi e aggiuntivi per 132.421.052,63 euro;
- c) riduzione del contributo statale in conto interessi di cui all'articolo 1, comma 541, della legge n. 190 del 2014 per 100.000.000,00 euro;
- d) riduzione dei trasferimenti (erogazione gratuita libri di testo, interventi miglioramento genetico bestiame, interventi in agricoltura, fondo inquilini morosi, fondo politiche sociali, fondo per l'edilizia scolastica, fondo non autosufficienze, edilizia sanitaria), per 485.196.385,62 euro.

- analisi della composizione delle manovre e dell'andamento della spesa regionale

Si riportano le seguenti tabelle in cui sono riepilogati, per ciascun provvedimento adottato, relativamente al periodo 2011-2017, gli importi complessivi delle manovre di finanza pubblica a carico delle Regioni a

statuto ordinario per il settore non sanitario, nonché il riparto tra le medesime Regioni. Si ricorda, infatti, che le manovre in termini di saldo netto da finanziare sono state poste a carico delle Regioni a statuto ordinario a decorrere dall'anno 2011 dal decreto legge n. 78 del 2010, cui si sono, poi, aggiunti i successivi provvedimenti.

Regioni a statuto ordinario	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
articolo 14, comma 2, DL 78 del 2010	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
articolo 16, comma 2, DL 95 del 2012	0	700	1.000	1.000	1.050	0	0
articolo 1, commi 522 – 525 legge n. 147/2013	0	0	0	560	0	0	0
articolo 46, comma 6, DL 66 del 2014	0	0	0	500	2202	2208,6	2211,8
articolo 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015	0	0	0	0	0	0	480
Totali	4.000	5.200	5.500	6.560	7.752	6.709	7.192

REGIONI	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Abruzzo	137.416.814	174.762.188	185.481.017	215.486.664	266.285.228	226.172.178	241.453.759
Basilicata	88.378.132	112.976.593	121.276.218	142.245.550	205.276.156	156.868.678	168.941.811
Calabria	168.261.511	222.843.166	236.307.784	286.060.384	344.699.654	286.321.912	307.875.429
Campania	380.690.135	505.861.871	511.574.036	635.874.809	728.929.891	632.190.566	683.119.083
E.Romagna	346.797.426	447.583.028	475.246.583	557.363.475	666.632.287	580.086.950	621.190.739
Lazio	422.826.953	563.955.811	606.148.514	719.473.451	886.753.427	737.006.812	793.557.233
Liguria	154.481.285	195.258.401	204.462.069	238.170.329	282.571.788	241.911.021	256.894.036
Lombardia	624.209.120	824.798.400	864.325.560	1.060.072.440	1.214.345.302	1.073.253.354	1.157.728.921
Marche	125.476.329	162.775.651	173.360.048	199.141.165	261.985.417	219.022.840	235.849.644
Molise	44.572.650	57.230.161	61.592.413	78.442.812	88.990.191	72.489.137	77.114.378
Piemonte	396.007.812	505.877.677	542.769.392	632.512.072	717.193.710	637.199.399	676.953.280
Puglia	301.900.734	395.394.987	420.877.725	513.071.822	588.440.645	520.329.706	559.723.477
Toscana	360.142.853	456.810.108	492.641.879	569.756.654	680.782.630	590.624.841	628.398.110
Umbria	99.298.876	126.617.451	137.001.546	154.502.273	191.338.706	158.785.311	168.265.950
Veneto	349.539.370	447.254.508	466.935.216	557.826.100	627.774.970	576.337.297	614.734.149
TOTALE RSO	4.000.000.000	5.200.000.000	5.500.000.000	6.560.000.000	7.752.000.000	6.708.600.000	7.191.800.000

Al fine di correlare le manovre a carico delle regioni ai comportamenti in termini di spesa da parte delle stesse, si riporta un'analisi relativa agli anni 2011-2015.

L'analisi si ferma all'anno 2015, in quanto ancora non si dispone di dati completi rilevati dai conti consuntivi delle regioni per gli anni 2016 e 2017.

Nella seguente tabella, è stata riportata la manovra cumulata di finanza pubblica per l'anno 2015 per singola Regione. In corrispondenza di ciascun importo del concorso finanziario sono indicate le modalità con cui il medesimo è stato realizzato (rifinanziamenti, patto verticale incentivato, fondo per lo sviluppo e la coesione, ulteriori riduzioni di trasferimenti). Parimenti, nella tabella successiva viene indicato l'andamento della manovra regionale cumulata tra il 2011 e il 2015, nonché le modalità con cui la medesima è stata realizzata (rifinanziamenti, patto verticale incentivato, fondo per lo sviluppo e la coesione, ulteriori riduzioni di trasferimenti).

Regioni	manovra cumulata 2011-2015 SNF	Rifinanziamenti	Patto verticale incentivato	Fondo sviluppo e coesione	Ulteriori riduzioni di trasferimenti
REGIONE ABRUZZO	266	61	23	53	129
REGIONE BASILICATA	205	32	16	35	122
REGIONE CALABRIA	345	96	39	87	123
REGIONE CAMPANIA	729	229	90	202	208
REGIONE DELL'UMBRIA	191	46	17	39	89
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	667	181	67	109	310
REGIONE LAZIO	887	246	102	0	538
REGIONE LIGURIA	283	83	25	56	119
REGIONE LOMBARDIA	1.214	362	142	319	391
REGIONE MARCHE	262	55	25	56	125
REGIONE MOLISE	89	16	8	18	47
REGIONE PIEMONTE	717	202	70	157	288
REGIONE PUGLIA	588	182	65	145	197
REGIONE TOSCANA	681	193	49	78	360
REGIONE VENETO	628	179	53	119	277
TOTALE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	7.752	2.162	792	1.474	3.324

	Manovra cumulata 2011-2015 SNF	Rifinanziamenti	Patto verticale incentivato	Fondo sviluppo e coesione	Ulteriori riduzioni di trasferimenti
2011	4.000	631	0	0	3.369
2012	5.200	1.307	700	0	3.193
2013	5.500	1.971	1.000	0	2.529
2014	6.560	2.044	1.000	691	2.825
2015	7.752	2.162	792	1.474	3.324

Nel 2015 sono state oggetto di riduzione:

- la compartecipazione IVA delle Regioni Lazio (44,5 mln) e Toscana (23,8 mln);

- la quota IRAP della Regione Lazio (63,5 mln) e il contributo ristoro IRAP della Regione Toscana per 30,7 mln

Nel 2015 La Regione Emilia Romagna ha effettuato versamenti per 40,3 mln

In sintesi, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni, complessivamente pari a 7,8 miliardi di euro per l'anno 2015, è stato conseguito mediante:

❖ Totale manovra cumulata 2015	7,8 mld
❖ Rifinanziamenti	2,2 mld
❖ Incentivi patto verticale regionale	0,8 mld
❖ Riduzioni di specifici trasferimenti vincolati	4,8 mld
di cui - Fondo sviluppo e coesione	1,5 mld
- Altri trasferimenti	3,3 mld

L'importo di 3.324 milioni di euro per l'anno 2015 - ovvero i trasferimenti residui oggetto di manovra - è dato dalla somma delle seguenti componenti:

- 4.500 milioni di euro (Riduzioni di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010) - 2.162 milioni di euro (Rifinanziamenti delle principali voci di spesa regionali oggetto delle manovre di finanza pubblica);
+
- 1.050 milioni di euro (Riduzioni di cui all'articolo 16, comma 2, del decreto legge n. 95 del 2012) - 916 milioni di euro (Utilizzo del fondo sviluppo e coesione);
+
- 2.202 milioni di euro (Riduzioni di cui all'articolo 46, comma 6, del decreto legge n. 66 del 2014) - [792 milioni di euro (Utilizzo del patto verticale incentivato) + 558 milioni di euro (Utilizzo del fondo sviluppo e coesione)]

Infine, si riporta un'analisi della spesa complessiva sostenuta dalle Regioni a statuto ordinario, distinta tra spesa corrente e spesa in conto capitale, per il periodo 2010 (anno precedente l'applicazione delle prime significative manovre di contenimento della spesa pubblica) e il 2015, al fine di comprendere se le manovre di finanza pubblica si siano o meno tradotte in riduzione di spesa e, in particolare, in misure di revisione della spesa in materia di acquisti di beni e servizi (spesa corrente). L'analisi si basa sui dati di bilancio trasmessi annualmente (fino al 2015) dalle Regioni alla Commissione tecnica paritetica per

l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), ai sensi dell'art. 19-bis, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009. Al riguardo, occorrono talune precisazioni:

- L'ammontare complessivo della spesa include anche la componente sanitaria, il cui andamento è correlato a dinamiche peculiari proprie del settore e alla definizione dei livelli essenziali di assistenza;
- Le Regioni, prima dell'entrata in vigore (dall'anno 2015) della riforma di contabilità di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, presentavano sistemi contabili e di bilancio poco armonizzati tra loro, con conseguente adozione di diversi criteri di riclassificazione delle voci incluse negli schemi di bilancio trasmessi alla COPAFF. Ne deriva che il confronto tra gli andamenti della spesa delle singole Regioni nei vari anni potrebbe essere inficiato da tali considerazioni, per cui si è, in ogni caso, preferito osservare l'andamento complessivo della spesa regionale.

In merito, si registra una lieve riduzione della spesa corrente tra il 2010 e il 2015 per circa il 2 per cento, mentre si osserva un incremento nel 2014. Invece, tra il 2010 e il 2015 la spesa in conto capitale ha subito una forte contrazione di circa il 32 per cento.

Si potrebbe, quindi, ipotizzare che le Regioni a statuto ordinario, nel periodo 2010-2015, abbiano fronteggiato le manovre di finanza pubblica, riducendo in minima parte la spesa corrente (che era l'intento del legislatore nazionale), ponendo il relativo onere maggiormente a carico delle spese in conto capitale e dei relativi investimenti.

	Andamento della spesa delle Regioni a statuto ordinario 2010 - 2015		
Spesa corrente	2010	118.136.173.543	
	2011	117.527.892.340	-0,51%
	2012	117.557.091.668	0,02%
	2013	116.812.829.652	-0,63%
	2014	122.641.515.846	4,99%
	2015	115.734.158.400	-5,63%
	2015/2010	- 2.402.015.144	-2,03%
Spesa in conto capitale	2010	14.359.206.754	
	2011	11.969.255.328	-16,64%
	2012	12.662.668.582	5,79%
	2013	14.172.881.892	11,93%
	2014	13.840.216.945	-2,35%
	2015	9.811.401.998	-29,11%
	2015/2010	- 4.547.804.756	-31,67%

Si evidenzia, infine, che l'analisi della spesa regionale è stata effettuata sino all'anno 2015, in quanto a decorrere dall'anno 2016 è venuta meno la previsione di cui all'art. 19-bis, comma 1, del decreto-legge n. 135 del 2009, concernente la trasmissione dei dati di bilancio dalle Regioni alla COPAFF. Dal medesimo anno, anche le Regioni, come gli altri enti territoriali - ai sensi del DM 12 maggio 2016, emanato in

attuazione dell'articolo 13 della legge n. 196 del 2009 che ha istituito la Banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP) – devono trasmettere alla predetta Banca dati gli schemi di bilancio (ivi inclusi i rendiconti della gestione) di cui al d.lgs. n. 118 del 2011. Allo stato attuale, soltanto 13 delle 15 Regioni a statuto ordinario hanno trasmesso i rendiconti di gestione per l'anno 2016 (mancano le Regioni Abruzzo e Campania).

2.2 Gli enti locali

- evoluzione normativa dal 2010 ad oggi.

- La revisione della spesa e il concorso alla finanza pubblica dei comuni

A partire dall'anno 2010, i primi marginali tentativi di riduzione dei trasferimenti erariali correnti a favore del comparto comunale registrati negli anni precedenti, anche in considerazione della più stringente necessità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali, si consolidano e si amplificano, sia nell'entità che nella cadenza temporale.

In particolare, gli anni in esame registrano il significativo cambiamento della visione del Legislatore nazionale, che passa dalla semplice scelta di riduzione dei trasferimenti erariali alla scelta di interventi che, pur determinando ancora la riduzione dei predetti trasferimenti, sono sostanzialmente volti a stimolare ed ottenere – prima con le manovre di revisione della spesa e, successivamente, affiancando a quest'ultime anche criteri di riparto del fondo di solidarietà comunale in un'ottica di abbandono della spesa storica – un sempre maggiore efficientamento della finanza locale.

Di seguito, si riporta un prospetto riepilogativo degli interventi legislativi intervenuti nel periodo di riferimento, che meglio evidenzia l'ammontare degli interventi e la decorrenza degli stessi, rinviando al proseguo l'analisi dettagliata.

Dati in EURO						
COMUNI RSO E SICILIA-SARDEGNA	2010	2011	2012	2013	2014	2015-2018
PROVVEDIMENTI						
Art. 61, c. 11, DL 112/2008	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000	200.000.000
Art. 2, c. 183, L 191/2009	12.000.000	86.000.000	118.000.000	-	-	-
Art. 14, c. 2, DL 78/2010 (> 5.000 ab.)	-	1.500.000.000	2.500.000.000	2.500.000.000	2.500.000.000	2.500.000.000
Art. 28, c. 7, DL 201/2011	-	-	1.450.000.000	1.450.000.000	1.450.000.000	1.450.000.000
Art. 16, c. 6, DL 95/2012	-	-	500.000.000	2.250.000.000	2.500.000.000	2.600.000.000
Art. 9, c.1 DL 16/2014	-	-	-	-	118.000.000	118.000.000
Art. 47, c. 9, DL 66/2014	-	-	-	-	375.600.000	563.400.000
- lett a)	-	-	-	-	360.000.000	540.000.000
- lett b)	-	-	-	-	1.600.000	2.400.000
- lett c)	-	-	-	-	14.000.000	21.000.000
Art.1, c. 435, L 190/2014	-	-	-	-	-	1.200.000.000
TOTALE	212.000.000,00	1.786.000.000,00	4.768.000.000,00	6.400.000.000,00	7.143.600.000,00	8.631.400.000,00

Il 2011 è caratterizzato da una consistente riduzione dei trasferimenti erariali disposta dall'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010 che prevede, al comma 1, che i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per un importo di 1.500 milioni di euro per l'anno 2011 e 2.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012, attraverso la riduzione di cui al comma 2 che dispone che i trasferimenti erariali dovuti ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti dal Ministero dell'interno sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012.

Pertanto, nel 2011, possiamo ancora supporre che le manovre di finanza pubblica intervengano simultaneamente sui bilanci comunali, sia attraverso la revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno, sia riducendo i trasferimenti erariali, senza ancora porsi l'obiettivo primario di riqualificazione e revisione della spesa corrente comunale.

Ciò determina, peraltro, un disallineamento nei bilanci comunali riconducibile ai differenti criteri di riparto, tra i singoli enti interessati, dei due interventi finanziari (rimodulazione obiettivi del patto di stabilità interno per fabbisogno e indebitamento netto e taglio dei trasferimenti per il saldo netto da finanziare) che determina una non sempre corrispondente e coerente manovra tra riduzione delle entrate e revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno.

Nello specifico, la riduzione dei trasferimenti erariali prevista dal citato articolo 14 è stata ripartita tra gli enti interessati sulla base dei criteri stabiliti, per l'anno 2011, dal D.M. 9 dicembre 2010 e, per gli anni 2012 e successivi, dal D.M. 22 marzo 2012.

Nell'anno 2012, si registrano diversi interventi correttivi.

L'articolo 28, comma 7, del decreto legge n. 201/2011 prevede che il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23³, e il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 13 del medesimo decreto legislativo, n. 23 del 2011, e i trasferimenti erariali siano ridotti di ulteriori 1.450 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi.

L'articolo 16, comma 6, del decreto legge n. 95/2012 prevede che il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali siano ridotti di 500 milioni di euro per l'anno 2012, di 2.250 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.600 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Il comma in esame deve essere coordinato per gli anni dal 2015 e successivi con il comma 3, articolo 7, del decreto legge n. 78/2015, che prevede, per l'anno 2015 e per i successivi esercizi, che la riduzione di risorse relativa ai comuni e alle province di cui all'articolo 16, commi 6 e 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, venga effettuata mediante l'applicazione della maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia, fermo restando l'effetto già generato fino al 2014 dai commi 6 e 7 del citato articolo 16.

L'attuazione delle riduzioni previste dalle disposizioni in esame è avvenuta con i seguenti atti amministrativi:

- D.M. 25 ottobre 2012, che prevede la riduzione e ripartizione di 500 milioni di euro per l'anno 2012 da applicare ai comuni ricadenti nei territori delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna.
- D.M. 24 settembre 2013, che prevede la riduzione del complessivo importo di 2.250 milioni di euro, per l'anno 2013, nei confronti dei comuni ricompresi nelle Regioni a statuto ordinario e a quelli della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, in misura proporzionale alle spese sostenute per consumi intermedi.
- D.M. 03 marzo 2014, che prevede la riduzione di 2.500 milioni di euro per i comuni ricompresi nelle regioni a statuto ordinario e della regione Siciliana e della regione Sardegna; gli effetti delle riduzioni sono contenute all'interno del fondo di solidarietà comunale 2014.

³ Il decreto legislativo n. 23/2011 introduce la fiscalizzazione dei contributi statali.

- Comunicato del 7 ottobre 2015 del Ministero dell'interno relativo al decreto del 23 giugno 2015 concernente la determinazione degli importi della maggiore riduzione di risorse per i comuni delle Regioni a statuto ordinario e dei comuni delle regioni Siciliana e Sardegna, di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, per l'importo di 100 milioni di euro in proporzione alle riduzioni già effettuate per l'anno 2014».

In proposito, si evidenzia che la sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 6 giugno 2016 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 6, del decreto legge n. 95/2012 nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni da applicare a ciascun comune, a decorrere dall'anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli enti interessati, né l'indicazione di un termine per l'adozione.⁴

Successivamente, la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per l'anno 2017) all'articolo 1, comma 444, ha modificato, in attuazione della predetta sentenza, la disposizione, prevedendo che le riduzioni da imputare a ciascun comune, debbano essere determinate previa intesa in sede di Conferenza stato città ed autonomie locali, con decreto del Ministro dell'interno. In caso di mancata intesa entro quarantacinque giorni dalla data di prima iscrizione all'ordine del giorno della Conferenza Stato-città ed autonomie locali della proposta di riparto delle riduzioni, il decreto del Ministero dell'interno può, comunque, essere adottato ripartendo le riduzioni in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012, desunte dal SIOPE, fermo restando che la riduzione per abitante di ciascun ente non può assumere valore superiore al 250 per cento della media costituita dal

⁴ La giurisprudenza della Corte Costituzionale è pervenuta nel corso del tempo a consolidarsi su alcune posizioni secondo cui le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possono legittimamente incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Nel contempo il giudice costituzionale ha ritenuto necessario che tali interventi debbano osservare alcuni limiti e condizioni, ed in particolare, in linea di massima, essere tali da:

- garantire comunque il coinvolgimento di tali enti, nel rispetto del principio di leale collaborazione, come enunciato dall'ultima delle citate sentenze, che ha dichiarato illegittimo l'art. 16, comma 6, del D.L. n. 95/2012 (uno dei decreti di spending review del Governo Monti) nella parte in cui lo Stato prevede la riduzione delle risorse per gli enti locali senza alcuna forma di coinvolgimento con tali enti. In particolare, è stato ritenuto illegittimo il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni addossate a ciascun comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale. Vero è – ha osservato la Corte - che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali. Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati;
- non rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10/2016, n. 188/2015 e n. 241/2012). Il giudice costituzionale, nel confermare sulla base della propria pregressa giurisprudenza che le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, precisa nel contempo come tale incidenza debba in linea di massima essere mitigata attraverso la garanzia del coinvolgimento degli enti interessati nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni agli stessi affidate.

In numerose sentenze la Corte richiede inoltre la natura transitoria delle misure di risparmio di spesa previste, in quanto gli interventi statali sull'autonomia di spesa delle Regioni sono consentiti, come principi di coordinamento della finanza pubblica, purché transitori, dal momento che “in caso contrario essi non corrisponderebbero all'esigenza di garantire l'equilibrio dei conti pubblici in un dato arco temporale, segnato da peculiari emergenze, ma trasmoderebbero in direttive strutturali sull'allocatione delle risorse finanziarie di cui la Regione è titolare, nell'ambito di scelte politiche discrezionali concernenti l'organizzazione degli uffici, delle funzioni e dei servizi” (si vedano, ad esempio, la sentenza n. 36/2004 e, da ultimo, la sentenza n. 43/2016).

rapporto fra riduzioni calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 e la popolazione residente di tutti i comuni, relativamente a ciascuna classe demografica di cui all'articolo 156 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Il decreto firmato dal Ministro dell'interno del 2 maggio 2017 conferma gli importi delle riduzioni di risorse a carico dei comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Siciliana e Sardegna per gli anni 2013, 2014 e 2015, considerato che nessun criterio alternativo è stato proposto in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali.

Nel 2014 il legislatore interviene con misure specifiche di contenimento della spesa per i consumi intermedi (decreto legge n. 66/2014, articolo 47, commi 8 e 9), prevedendo che i comuni assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e 563,4 milioni di euro per gli anni successivi.

Tali misure di riduzione riguardano:

- i beni e servizi, la cui riduzione è operata nella misura complessiva di 360 milioni di euro per il 2014 e di 540 milioni di euro per ciascuno degli anni successivi, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa ai codici SIOPE.
- le autovetture, per un importo di 1,6 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2,4 milioni di euro per gli anni successivi, la cui riduzione è operata in proporzione al numero di autovetture possedute da ciascun comune comunicato annualmente al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica.
- gli incarichi di consulenza, studio e ricerca e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, per 14 milioni di euro per l'anno 2014 e 21 milioni di euro per ciascuno degli anni successivi; la riduzione è operata in proporzione alla spesa comunicata al Ministero dell'interno dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Le modalità di attuazione delle presenti misure sono state concordate in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali e successivamente recepite in decreti ministeriali. Sulle assegnazioni del Fondo di solidarietà incide, come già indicato, anche la riduzione di risorse ai Comuni di complessivi 2.500 milioni di euro, con un incremento di 250 milioni di euro rispetto all'anno precedente, disposta per l'anno 2014, dal predetto articolo 16, comma 6, del decreto legge n. 95 del 2012 e ripartita con decreto del Ministero dell'Interno del 3 marzo 2014.

A partire dall'anno 2014 sono operate ulteriori riduzioni a carico del Fondo di solidarietà comunale: l'articolo 1, comma 435, della legge n. 190/2014, prevede che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015. La misura della riduzione

nei confronti dei singoli comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna è determinata in misura proporzionale alle risorse complessive, individuate dalla somma algebrica dei seguenti elementi:

- a) gettito concernente l'anno 2014 dell'imposta municipale propria di competenza comunale ad aliquota base comunicato dal Ministero dell'economia e delle finanze, al netto della quota di alimentazione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014;
- b) gettito riguardante l'anno 2014 del tributo per i servizi indivisibili ad aliquota base comunicato dal Ministero dell'economia e delle finanze;
- c) importo relativo al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2014, come risultante dagli elenchi B e C allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 27 gennaio 2015, n. 21, al netto della riduzione di risorse applicata per l'anno 2014 in base all'articolo 47, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Un'ulteriore riduzione dell'ammontare delle risorse del fondo di solidarietà a partire dal 2014 si collega alla popolazione residente ed è l'articolo 9 del decreto legge del 6 marzo 2014, n. 16, che prevede che a decorrere dall'anno 2014, l'ammontare delle riduzioni di risorse è fissato in 118 milioni di euro per i comuni e in 7 milioni di euro per le province, da applicarsi, a tutti gli enti, in proporzione alla popolazione residente.

Si riportano di seguito gli importi indicati nel fondo di riequilibrio/ solidarietà comunale dal 2011 al 2018 e si rappresenta che le variazioni dell'ammontare delle risorse tra i vari anni considerati è sostanzialmente da ricondurre agli interventi di revisione delle spesa introdotti dal Legislatore, nonché alle varie modifiche in materia di sistema di finanziamento dei comuni per le variazioni relative al sistema tributario.

Con riferimento all'incremento della dotazione del fondo di solidarietà 2016, si rappresenta che con la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), per i comuni delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna, è stato effettuato, in particolare, il ristoro del minor gettito derivante dalle esenzioni agevolazioni IMU/TASI.

DATI IN EURO		
Anno - Provvedimento	Fondo sperimentale di riequilibrio	Fondo di solidarietà comunale
Anno 2011 (DM 21 giugno 2011)	11.264.914.591,29	
Anno 2012 (DM 4 maggio 2012)	6.825.394.605,00	
Anno 2013 (DPCM 13 novembre 2013)		6.974.344.596,18
Anno 2014 (DPCM 1 dicembre 2014)		6.339.884.208,94
Anno 2015 (DPCM 10 settembre 2015)		4.778.689.793,58
Anno 2016 (DPCM 18 maggio 2016)		6.442.721.947,09
Anno 2017 (DPCM 25 maggio 2017)		6.197.184.364,87
Anno 2018 - l'Accordo sancito in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali il 23 novembre 2017, ai sensi del comma 451 dell'articolo 1 della legge n. 232 del 2016		6.539.471.553,13

- Analisi spesa corrente dei comuni

Le manovre di revisione della spesa si indirizzano verso la realizzazione di un duplice obiettivo: eliminare gli sprechi (personale e beni acquistati dall'esterno) e innovare nell'organizzazione della produzione, mantenendo i livelli di produzione originari e consentendo allo stesso tempo di gestire i servizi a costi minori, determinando risparmi di spesa, senza incidere sulle prestazioni offerte ai cittadini.

Quindi, nel prosieguo, si è tentato di comprendere se e quanto le manovre di revisione della spesa, analizzate nel precedente paragrafo, abbiano inciso sulla capacità degli enti di effettuare risparmi di spesa utili a garantire l'efficace gestione delle proprie risorse, analizzando l'evoluzione negli anni 2010-2015 sia della spesa corrente nel suo complesso, che della spesa per beni intermedi (in particolare acquisti di beni e servizi), per il personale e per gli interessi.

Evoluzione spesa corrente anni 2010-2015

L'analisi condotta sulle spese dei comuni – circoscritta al periodo 2010-2015, in quanto i dati più recenti non risultano perfettamente rappresentativi del comparto oggetto di esame – mostra una contrazione della spesa corrente (al netto del Servizio rifiuti e Trasporto pubblico locale) tra il 2010 ed il 2015 pari al 6% e, in termini assoluti, di - 2.381 milioni di euro, seppur nel totale della spesa corrente si registra un incremento percentuale del 3,32 per cento (variazione assoluta di 1.592 milioni di euro).

Le spese correnti sono state depurate dalle spese relative al servizio rifiuti e al trasporto pubblico locale perché nel periodo in esame la legislazione nazionale (per il servizio rifiuti) o le legittime scelte degli enti (TPL) hanno modificato la presenza di tali categorie all'interno del bilancio comunale. Pertanto, una loro inclusione nell'aggregato di riferimento non consentirebbe un confronto omogeneo.

Si riporta, quindi, una tabella che evidenzia la variazione assoluta e percentuale delle spese correnti (impegni) per gli anni dal 2010 al 2015, quale totale aggregato e al netto delle spese per il trasporto pubblico locale (TPL) e per il servizio rifiuti (SR).

SPESE CORRENTI

TABELLA N°	DATI IN MILIONI DI EURO	
ANNO	USCITE CORRENTI	USCITE CORRENTI AL NETTO DI SR E TPL
2010	47.941	39.584
2011	48.323	38.790
2012	49.891	38.576
2013	50.343	39.063
2014	49.525	37.754
2015	49.533	37.203
variazione assoluta	1.592	-2.381
% 2015-2010	3,32%	-6,02%

Ulteriori elementi utili alla formulazione di valutazioni in merito agli andamenti della spesa dei Comuni possono trarsi dall'analisi dell'articolazione in voci di costo (si veda successiva tabella.).

Analisi della riduzione per voci di costo della spesa corrente (al netto SR e TPL) anni 2010-2015

TABELLA N°	DATI IN MILIONI DI EURO				
ANNO	Personale	Acquisti	Trasferimenti	Interessi	Altro
2010	14.303	16.522	4.519	1.824	2.416
2011	14.000	16.245	4.321	1.857	2.367
2012	13.498	16.480	4.403	1.782	2.413
2013	13.150	16.516	5.102	1.639	2.656
2014	12.802	16.159	4.710	1.593	2.490
2015	12.436	16.138	4.621	1.568	2.440
Riduzione assoluta	-1.867	-384	102	-256	24
Riduzione %	-13,05%	-2,32%	2,20%	-14,04%	0,99%
Quota parte sul tot. della riduzione lorda	-78,41%	-16,13%	4,28%	-10,75%	1,01%

Analizzando nel dettaglio la spesa corrente si evidenzia che:

- l'89,16% della riduzione è dovuto ad elementi esogeni alla spesa corrente, in particolare, per la riduzione della spesa del personale a seguito del blocco del turn over (- 13,05%), e per la riduzione di interessi passivi a seguito del Quantitative Easing o riduzione da indebitamento (-14,04%);
- si registra un incremento della spesa per trasferimenti (+2,2%);
- la riduzione degli acquisti di beni e servizi si attesta al - 2,32%;
- l'incidenza della spesa per acquisti di beni e servizi sul totale della spesa corrente, al netto del SR e del TPL, è aumentata dal 41,7% del 2010 (rapporto tra 16.522 milioni delle spese per acquisti di beni e servizi sul totale delle spese correnti 39.584) al 43,38% del 2015 (rapporto tra 16.138 milioni di euro per acquisti di beni e servizi sul totale delle spese correnti pari a 37.203 milioni di euro) per via della flessione meno marcata della prima rispetto alla seconda.

Dunque, partendo dal presupposto che i tagli a carico dei comuni avrebbero dovuto essere in buona parte correlati ad operazioni di revisione della spesa, in modo da risultare neutrali per gli equilibri di bilancio di ciascun ente (ovvero minori entrate dallo Stato a fronte di minori spese dell'ente per effetto delle operazioni di revisione della spesa, con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi), volendo operare un confronto tra le manovre a carico dei comuni e l'effettiva riduzione della spesa corrente, emerge che la spesa corrente complessiva – al netto della componente rifiuti e trasporto pubblico locale - non si è ridotta della misura prevista normativamente (- 2,4 miliardi di euro a fronte di - 8,6 miliardi di euro).

Inoltre, se le manovre sono dirette in particolare alla revisione della spesa relativa agli acquisti di beni e servizi, a fronte dei 3,2 miliardi di acquisti di beni e servizi che i comuni avrebbero dovuto ridurre, per

esplicito obbligo legislativo (articolo 16 del DL 95/2012 e articolo 47 del DL 66/2014), che chiamava in causa anche i revisori per le necessarie verifiche, la riduzione è stata operata per soli 0,385 mld.

Comuni

❖ <i>Manovra cumulata</i>	8,6 mld
❖ <i>Riduzione della spesa (al netto di TPL e SR)</i>	2,4 mld
❖ <i>Riduzione acquisti beni e servizi</i>	3,2 mld
✓ <i>ex art. 16, c.6, D.L. 95/2012</i>	2,6 mld
✓ <i>ex art. 47, c.8-9, D.L. 66/2014</i>	0,6 mld
❖ <i>Riduzione acquisti beni e servizi effettivamente realizzata</i>	0,4 mld

-La revisione della spesa e il concorso alla finanza pubblica delle province e delle città metropolitane

La legge n. 56 del 2014 (articolo 1, commi da 51 a 100), entrata in vigore l'8 aprile 2014, prevede la trasformazione delle Province diverse dalle Città metropolitane in enti di area vasta che, oltre ad un riassetto della rappresentanza politica, sono interessate da una significativa ridefinizione delle funzioni fondamentali da svolgere, con conseguente riattribuzione delle funzioni diverse da quelle fondamentali a comuni e regioni, unitamente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali. Le Province, quali enti di area vasta, esercitano (nei limiti e secondo le modalità stabilite dalla legislazione statale e regionale di settore, secondo la rispettiva competenza per materia) funzioni di natura sostanzialmente pianificatoria (territorio, trasporti, rete scolastica in ambito provinciale), con compiti di gestione limitati principalmente alle strade provinciali e all'edilizia scolastica, nonché di raccolta ed elaborazione di dati ed assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

L'articolo 1, comma 16, della predetta legge n. 56/2014 stabilisce, tra l'altro, che le Città metropolitane subentrano alle Province omonime e succedono ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitano le funzioni. Per quanto concerne le specifiche funzioni delle Città metropolitane, il comma 44 del medesimo articolo 1 della legge n. 56 del 2014 attribuisce, oltre alle funzioni fondamentali delle Province di cui al comma 85, anche le funzioni relative, in particolare, all'adozione e all'aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano, alla pianificazione territoriale generale e alla strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici.

Il concorso alla finanza pubblica delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario trova fondamento, oltreché nelle misure di riduzione della spesa, anche nel processo di riordino dei medesimi enti locali delineato dalla ripetuta legge n. 56/2014, che, sostanzialmente, limita il novero delle funzioni da esercitare a quelle fondamentali specificamente individuate.

In particolare, il comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, prevede che le province e le città metropolitane concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e di 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 (ripartite nelle misure del 90 per cento fra gli enti appartenenti alle regioni a statuto ordinario e del restante 10 per cento fra gli enti della regione Siciliana e della regione Sardegna).

Ciò premesso, occorre evidenziare che anche il comparto Province/Città metropolitane è stato interessato negli anni di riferimento dalle seguenti disposizioni con riduzione delle disponibilità finanziarie.

Articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78/2010, che prevede, nello specifico, che “I trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione IRPEF, dovuti alle province dal Ministero dell'interno sono ridotti di 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012”.

Articolo 28, comma 8, del decreto legge n. 201/2011, che prevede che “Il fondo sperimentale di riequilibrio, come determinato ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, il fondo perequativo, come determinato ai sensi dell'articolo 23, del medesimo decreto legislativo n. 68 del 2011, ed i trasferimenti erariali dovuti alle Province della Regione Siciliana e della Regione Sardegna sono ridotti di ulteriori 415 milioni di euro per gli anni 2012 e successivi”.

Articolo 16, commi 1 e 7, del decreto legge n. 95/2012, il cui combinato disposto prevede sostanzialmente l'obbligo per le Province di concorrere alla riduzione delle spese per consumi intermedi con corrispondente riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, per un importo di 500 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e di 1.250 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

Pertanto, il Legislatore anche in questo caso introduce un principio di neutralità potenziale nel concorso alla finanza pubblica, atteso che la riduzione di risorse è affiancata da un obbligo per l'ente interessato di comprimere la spesa corrente in pari misura. Tant'è che lo stesso comma 7 dispone che le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate, tenendo conto anche delle analisi della spesa effettuate dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 (Commissario per la spending review), degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, dei dati raccolti nell'ambito della procedura per la determinazione

dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente, dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sulla base dell'istruttoria condotta dall'UPI, e recepita con decreto del Ministero dell'interno entro il 15 ottobre 2012, relativamente alle riduzioni da operare nell'anno 2012, ed entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente a quello di riferimento relativamente alle riduzioni da operare per gli anni 2013 e successivi.

Solo successivamente, in caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, si prevede che il decreto del Ministero dell'interno è comunque emanato entro i 15 giorni successivi, ripartendo le riduzioni in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE. Per gli anni 2013 e 2014, in deroga a quanto previsto dal periodo precedente, in caso di mancata deliberazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, le riduzioni da imputare a ciascuna provincia sono determinate in proporzione alle spese, desunte dal SIOPE, sostenute nel 2011 per l'acquisto di beni e servizi, con l'esclusione di quelle relative alle spese per formazione professionale, per trasporto pubblico locale, per la raccolta di rifiuti solidi urbani e per servizi socialmente utili finanziati dallo Stato.

Le riduzioni di spesa, recate dalla citata disposizione, vengono ripartite annualmente in sede di riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Articolo 9 del decreto legge n. 16/2014, che stabilisce in 7 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2014, la riduzione delle risorse a favore delle Province di cui al comma 183 dell'articolo 2 della legge n. 191/2009. I commi 184 e 185 della citata legge n. 191/2009 correlano tale taglio alla riduzione del 20 per cento del numero dei consiglieri comunali e alla determinazione del numero massimo degli assessori provinciali, per ciascuna provincia, in misura pari a un quarto del numero dei consiglieri della provincia⁵.

Articolo 19 del decreto legge n. 66/2014, che introduce un contributo alla finanza pubblica da parte delle Province e delle Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014, 60 milioni di euro per l'anno 2015 e 69 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, in considerazione

⁵ Il riparto delle riduzioni in esame avviene annualmente in sede di determinazione della quota del fondo sperimentale di riequilibrio da attribuire a ciascuna provincia e, successivamente, a ciascuna città metropolitana: per l'anno 2014 con Decreto del Ministro dell'interno del 24/10/2014, per l'anno 2015 è intervenuto il Decreto del Ministro dell'interno del 29/09/2015, per l'anno 2016 il Decreto del Ministro dell'interno del 06/09/2016 e per l'anno 2017 con Decreto del Ministro dell'interno del 14/03/2017.

dei minori costi della politica derivanti dal comma 150-bis, articolo 1, della legge n. 56/2014 (gratuità cariche politiche e venir meno sistema elettorale provinciale)⁶.

Articolo 47, commi 1-7, del decreto legge n. 66/2014, il cui combinato disposto prevede, anche in considerazione delle misure di riordino delle funzioni fondamentali introdotte dalla citata legge n. 56/2014, che ciascuna Provincia e Città metropolitana delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna consegua dei risparmi da versare ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato determinati sulla base dei seguenti criteri:

- riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi (articolo 8 decreto legge n. 66/2014) nella misura complessiva di 340 milioni di euro per il 2014 e di 510 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018, proporzionalmente alla spesa media, sostenuta nell'ultimo triennio, relativa a predefiniti codici SIOPE.
- riduzione della spesa per autovetture (articolo 7 decreto legge n. 66/2014) di 0,7 milioni di euro, per l'anno 2014, e di 1 milione di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018.
- riduzione della spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (articolo 14 decreto legge n. 66/2014), di 3,8 milioni di euro per l'anno 2014 e di 5,7 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2018.

Pertanto i predetti versamenti, a legislazione vigente vengono meno a partire dall'anno 2019⁷.

Articolo 1, comma 418, della legge n. 190/2014, che dispone, come anticipato, un concorso delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2015 (Tabella 2 allegata al DL 78/2015), 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 (Tabella 1 allegata al DL 113/2016) e 3.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2017 (Tabella 1 allegata al DL 50/2017), con versamento ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato di un ammontare di risorse pari ai predetti risparmi di spesa.

⁶ Il riparto del contributo è stato individuato con atti ministeriali: per l'anno 2014 è intervenuto il DM 16/09/2014, per l'anno 2015 è stato emanato il DM 29/05/2015 e per l'anno 2016 e successivi è entrato in vigore il DM del 01/06/2016.

⁷ La determinazione del riparto del contributo è avvenuto per l'anno 2014 con DM 10/10/2014, per l'anno 2015 con DM 28/04/2015, per l'anno 2016 con DM 26/08/2016 e per gli anni 2017 e 2018 con la Tabella 2 allegata al decreto legge 24/04/2017, n. 50.

Si riportano di seguito le tabelle riepilogative dei risparmi da versare e del concorso alla finanza pubblica per il totale del comparto province e città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni Sicilia e Sardegna.

Dati in EURO								
PROVINCE e CM RSO E SICILIA-SARDEGN	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PROVVEDIMENTI								
Art. 61, c. 11, DL 112/2008	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000	50.000.000
Art. 2, c. 183, L 191/2009	1.000.000	5.000.000	7.000.000	-	-	-	-	-
Art. 14, c. 1, lett c), DL 78/2010	-	300.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000	500.000.000
Art. 28, c. 8, DL 201/2011	-	-	415.000.000	415.000.000	415.000.000	415.000.000	415.000.000	415.000.000
Art. 16, c. 7, DL 95/2012	-	-	500.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000	1.250.000.000	1.250.000.000	1.250.000.000
Art. 9, c.1 DL 16/2014	-	-	-	-	7.000.000	7.000.000	7.000.000	7.000.000
Art. 47, c. 2, DL 66/2014	-	-	-	-	344.500.000	516.700.000	516.700.000	516.700.000
- lett a)	-	-	-	-	340.000.000	510.000.000	510.000.000	510.000.000
- lett b)	-	-	-	-	700.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
- lett c)	-	-	-	-	3.800.000	5.700.000	5.700.000	5.700.000
Art. 1, c. 150-bis, l. 56/2014 (SOLO RSO)	-	-	-	-	100.000.000	60.000.000	69.000.000	69.000.000
Art. 1, c. 418, L. 190/2014	-	-	-	-	-	1.000.000.000	2.000.000.000	3.000.000.000
TOTALE	51.000.000	355.000.000	1.472.000.000	2.165.000.000	2.616.500.000	3.798.700.000	4.807.700.000	5.807.700.000

Le difficoltà finanziarie delle province e i contributi ricevuti per il sostegno delle funzioni fondamentali.

Come è noto, in questi anni, a seguito delle difficoltà finanziarie segnalate dall'UPI e dall'ANCI, diversi sono stati i contributi trasferiti alle province e città metropolitane per l'esercizio delle funzioni fondamentali e, in particolare, in materia di strade e scuole.

Il peso dei versamenti posti a carico delle province e delle città metropolitane non può, pertanto, prescindere – oltre che dalla considerazione che una parte significativa degli stessi avrebbe dovuto essere ricondotta all'obbligo di contrazione in pari misura della spesa per il personale, per acquisto di beni e servizi, nonché ai minori costi della politica connessi al riordino dell'assetto degli organi politici – dagli interventi previsti dallo stesso Legislatore negli anni recenti a sostegno della spesa per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

In particolare, per le risorse di parte corrente in favore di province e città metropolitane rilevano:

- Articolo 1, comma 754, della legge n. 208/2015. Prevede un contributo da assegnare alle province e città metropolitane finalizzato al finanziamento delle spese connesse alle funzioni relative alla viabilità e all'edilizia scolastica, così come segue:

- per le province delle regioni a statuto ordinario tale disposizione prevede un contributo di 245 milioni di euro per l'anno 2016 e 220 milioni di euro a decorrere dal 2017 sino al 2020, mentre dal 2021 e seguenti tale contributo si riduce a 150 milioni di euro.
- per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario il contributo è di 250 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016.

Il relativo riparto è avvenuto tenendo anche conto degli impegni desunti dagli ultimi tre rendiconti disponibili relativi alle voci di spesa relative alle funzioni di viabilità ed edilizia scolastica;

- Articolo 1, comma 764, della legge n. 208/2015. Istituisce un fondo con una dotazione di 60 milioni di euro da ripartire tra le province delle regioni a statuto ordinario per una quota pari al 66% per favorire il mantenimento della situazione finanziaria corrente per l'anno 2016 e per il restante 34% per concorrere alla corresponsione del trattamento economico al personale.
- Articolo 1, comma 947, della legge n. 208/2015. La norma in esame introduce un contributo nell'importo complessivo di 70 milioni di euro per l'anno 2016 (di cui 26.378.494,68 milioni di euro a favore delle città metropolitane), in relazione alle funzioni connesse all'assistenza agli alunni con disabilità⁸.
- Articolo 7 bis, comma 1, del decreto legge n. 113/2016. Attribuisce un contributo per l'anno 2016 di 48 milioni di euro alle province per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Il decreto di attuazione è stato emanato il 17 ottobre 2016 a seguito di Intesa sancita in Conferenza stato città ed autonomie locali sui criteri di riparto nella seduta del 27 settembre 2016.
- Articolo 1, comma 438, legge n. 232/2016 e DPCM 10 marzo 2017. Attribuiscono, a decorrere dall'anno 2017, 650 milioni annui, alle Province delle regioni a statuto ordinario in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di cui alla tabella 1 allegata al decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 e 250 milioni di euro annui alle Città metropolitane delle

- ⁸ Con DPCM del 30 agosto 2016 è stato disposto il riparto del predetto fondo attribuito, sostanzialmente, sulla base di un criterio di ponderazione che tiene conto, nella misura del 40 per cento, della spesa storica sostenuta dagli enti per l'esercizio delle funzioni in parola nel periodo 2012-2014 e, nella misura del 60 per cento, del numero degli alunni con disabilità delle scuole secondarie superiori; nell'anno 2017 interviene il DPCM del 28 settembre 2017 che ripartisce il contributo di 75 milioni (pari a 27.821.168,13 in favore delle città metropolitane) in base ad un criterio di ponderazione che tiene conto, nella misura del 30 per cento, della spesa storica sostenuta dalle province per l'esercizio delle suddette funzioni nel periodo 2012 - 2014 e, nella misura del 70 per cento, del numero degli alunni con disabilità delle scuole secondarie superiori.

regioni a statuto ordinario, in proporzione all'ammontare della riduzione della spesa corrente per l'anno 2016 di ciascuno dei predetti enti.

- Articolo 20, commi 1 e 1-bis, del decreto legge n. 50/2017. Il comma 1 prevede un contributo per l'esercizio delle funzioni fondamentali per un importo complessivo di 180 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 80 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, da ripartire tenendo conto della situazione finanziaria corrente. Il comma 1-bis dispone inoltre un contributo alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle funzioni fondamentali di 12 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Il contributo in parola è stato integralmente attribuito per l'anno 2017 alla città metropolitana di Milano, ai sensi del comma 1 dell'articolo 15-quinquies del decreto legge n. 91 del 2017, in considerazione dell'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 12 luglio 2017.
- Articolo 15-quinquies, comma 2, del decreto legge n. 91/2017. Prevede un contributo di 72 milioni di euro per le province e 28 milioni di euro per le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario da assegnare per l'anno 2017 per l'esercizio delle funzioni fondamentali. La ripartizione del contributo di 72 milioni di euro in favore delle province è avvenuta in data 29 settembre 2017 con l'emanazione del decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, mentre in data 4 ottobre 2017 è intervenuto il decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze concernente la ripartizione del contributo di 28 milioni di euro a favore delle città metropolitane.
- L'articolo 1, comma 838, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) stabilisce che è attribuito un contributo complessivo di 428 milioni di euro per l'anno 2018 alle province e alle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, di cui 317 milioni di euro a favore delle province e 111 milioni di euro a favore delle città metropolitane e a favore delle province un ulteriore contributo di 110 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di 180 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Si rammenta, in particolare, che il contributo di 111 milioni di euro per l'anno 2018, a favore delle città metropolitane, risulta già comprensivo delle risorse di cui al comma 1-bis, articolo 20, del decreto legge n. 50/2017 (12 milioni di euro). Le risorse in parola sono in corso di ripartizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI), previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da conseguire entro il 31 gennaio 2018.

- L'articolo 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) prevede che, per l'esercizio delle funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, sia attribuito alle province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità previste dall'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
- L'articolo 1, comma 843, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) prevede l'attribuzione di un contributo per gli anni 2018- 2020 pari a 30 milioni di euro alle province che, alla data del 30 novembre 2017, hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, o risultano in dissesto. Il contributo precedente è in corso di ripartizione, con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, secondo criteri e importi da definire, su proposta dell'UPI, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da conseguire entro il 31 gennaio 2018.

Inoltre, con ulteriori interventi normativi sono state previste risorse di parte capitale a favore delle Province delle Regioni a statuto ordinario; in particolare:

- Articolo 7-bis comma 2, del decreto legge n. 113/2016: viene assegnato un contributo per l'anno 2016 di 100 milioni di euro alle province delle regioni a statuto ordinario per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria. Il decreto di attuazione relativo all'assegnazione delle suddette risorse è stato emanato il 17 ottobre 2016, a seguito di intesa sancita in Conferenza stato città ed autonomie locali sui criteri di riparto nella seduta del 27 settembre 2016;
- Articolo 20, comma 3, del decreto legge n. 50/2017: dispone un contributo di 170 milioni di euro per l'anno 2017 per l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza delle province delle regioni a statuto ordinario. Il riparto delle risorse è stato individuato dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'intesa sancita dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 22 giugno 2017.

Infine, le seguenti disposizioni attribuiscono contributi per le funzioni connesse ai centri per l'impiego, per l'edilizia scolastica e per la manutenzione straordinaria della rete viaria, da ripartire tra Province e Città metropolitane delle regioni a statuto ordinario:

- Articolo 15, comma 3, del DL 78/2015: vengono assegnati 90 milioni di euro annui nel 2015 e 2016 al fine di garantire, nella fase transitoria del processo di riordino delle funzioni fondamentali delle province e città metropolitane delle regioni a statuto ordinario, la continuità del funzionamento dei centri dell'impiego e del personale in essi impiegato. L'importo annuo del contributo originariamente

individuato dalla citata disposizione è stato poi incrementato di 50 milioni dall'articolo 33, comma 1, del decreto legislativo 150/2015. Successivamente, per l'anno 2016, è stata prevista una somma aggiuntiva di 30 milioni di euro, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 185/2016 e, quindi l'ammontare complessivo per l'anno 2016 è stato pari a 170 milioni di euro. Inoltre, in data 22 dicembre 2016 è stato sottoscritto il rinnovo dell'Accordo quadro in materia di politiche attive per il lavoro sancito in sede di Conferenza Stato-Regioni il 30 luglio 2015, assicurando così, anche per il 2017, la continuità di funzionamento dei Centri per l'impiego, con l'impegno a reperire per la suddetta annualità le risorse per i costi del personale a tempo indeterminato e per gli oneri di funzionamento. A tal fine, sono state stanziare per l'anno 2017 risorse pari a 220 milioni di euro.

- Articolo 25, commi 1 e 2-bis, del decreto legge n. 50/2017: il comma 1 stabilisce che una quota del fondo investimenti, di cui al comma 140, articolo 1, della legge n. 232/2016, per un importo pari a 64 milioni di euro per l'anno 2017, 118 milioni di euro per l'anno 2018, 80 milioni di euro per l'anno 2019 e 44,1 milioni di euro per l'anno 2020, è attribuita alle province e città metropolitane per il finanziamento di interventi in materia di edilizia scolastica, in conformità con la Programmazione triennale. Il comma 2-bis dispone, altresì, l'attribuzione di ulteriori 15 milioni di euro per l'anno 2017, in favore di province e città metropolitane, per il finanziamento delle medesime attività di edilizia scolastica. Il riparto delle risorse complessive è stato recepito dal decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 8 agosto 2017.

- Articolo 1, comma 1076, della legge n. 205/2017: prevede il finanziamento degli interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane per una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023. Il successivo comma 1077 prevede che con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, da emanare entro il 31 gennaio 2018, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, siano definiti i criteri e le modalità per l'assegnazione e l'eventuale revoca delle risorse di cui al comma 1076, anche sulla base della consistenza della rete viaria, del tasso di incidentalità e della vulnerabilità rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico; con il medesimo decreto sono altresì definite le procedure di revoca delle risorse assegnate e non utilizzate.

Si riporta, quindi, un quadro di sintesi rappresentativo dell'effetto netto del taglio di cui al comma 418 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, tenendo conto degli interventi di finanziamento delle funzioni fondamentali appena illustrati, nonché dei potenziali risparmi che il comparto degli enti di area vasta delle regioni a statuto ordinario avrebbe dovuto registrare in attuazione della riduzione della spesa del personale disposta dal comma 421 della legge n. 190/2014.

Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali

PROVINCE RSO	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2023	2024 E SEGUENTI
1) CONCORSO FINANZA PUBBLICA 418 LEGGE 190/2014	1.295.906.117,63	1.945.906.117,63	1.945.906.117,63	1.945.906.117,63	1.945.906.117,63	1.945.906.117,63	1.945.906.117,63
2) CONTRIBUTO C 754 ART 1 LEGGE 208/2015 (equilibrio bilanci)	245.000.000,00	220.000.000,00	220.000.000,00	220.000.000,00	220.000.000,00	150.000.000,00	150.000.000,00
3) CONTRIBUTO C 764 ART 1 LEGGE 208/2015 (equilibrio bilanci)	39.600.000,00	-	-	-	-	-	-
4) CONTRIBUTO C 764 ART 1 LEGGE 208/2015 (personale soprannumerario)	19.078.202,24	-	-	-	-	-	-
5) CONTRIBUTO C 947 ART 1 LEGGE 208/2015 (trasporto disabili)	43.621.505,32	47.178.831,87	-	-	-	-	-
6) CONTRIBUTO C1 ART 7-BIS DL 113/2016 (equilibrio bilanci)	48.000.000,00	-	-	-	-	-	-
7) CONTRIBUTO DPCM C 439 ART 1 LEGGE 232 2016 (sterilizzazione taglio comma 418)	-	650.000.000,00	650.000.000,00	650.000.000,00	650.000.000,00	650.000.000,00	650.000.000,00
8) CONTRIBUTO C 1 ART 20 DL 50/2017 (funzioni fondamentali)	-	180.000.000,00	180.000.000,00	80.000.000,00	80.000.000,00	80.000.000,00	80.000.000,00
9) CONTRIBUTO C 2 ART 15-QUINQUES DL 91/2017 (funzioni fondamentali)	-	72.000.000,00	-	-	-	-	-
10) CONTRIBUTO C 838 ART 1 LEGGE 205/2017 (funzioni fondamentali)	-	-	317.000.000,00	110.000.000,00	110.000.000,00	180.000.000,00	180.000.000,00
11) CONTRIBUTO C 843 ART 1 LEGGE 205/2017 (province in dissesto e predissesto)	-	-	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	-	-
12) DECADENZA CONCORSO FINANZA PUBBLICA C 2 ART 47 DL66/2014	-	-	-	302.269.734,73	302.269.734,73	302.269.734,73	302.269.734,73
13) TOTALE RISORSE CORRENTI (2+3+4+5+6+7+8+9+10+11+12)	395.299.707,56	1.169.178.831,87	1.397.000.000,00	1.392.269.734,73	1.392.269.734,73	1.362.269.734,73	1.362.269.734,73
14) DIFFERENZA TRA RISORSE AGGIUNTIVE CORRENTI E TAGLIO (13-1)	- 900.606.410,07	- 776.727.285,76	- 548.906.117,63	- 553.636.382,90	- 553.636.382,90	- 583.636.382,90	- 583.636.382,90
15) RIDUZIONE SPESA DI PERSONALE (C. 421 ART. 1 LEGGE 190/2014)	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84
16) DIFFERENZA TRA RISORSE AGGIUNTIVE CORRENTI E TAGLIO, AL NETTO DELLA RIDUZIONE DELLA SPESA DI PERSONALE (14+15)	- 321.938.049,23	- 198.058.924,92	29.762.243,21	25.031.977,94	25.031.977,94	- 4.968.022,06	- 4.968.022,06
17) CONTRIBUTO PER MANUTENZIONE STRAORDINARIA STRADE C1 ART 7-BIS DL 113/2016	100.000.000,00	-	-	-	-	-	-
18) CONTRIBUTO PER MANUTENZIONE STRAORDINARIA STRADE (ART. 20, C. 3, DL 50/2017)	-	170.000.000,00	-	-	-	-	-
19) TOTALE RISORSE DI PARTE CAPITALE (15+16)	100.000.000,00	170.000.000,00	-	-	-	-	-
20) TOTALE RISORSE (13+19)	495.299.707,56	1.339.178.831,87	1.397.000.000,00	1.392.269.734,73	1.392.269.734,73	1.362.269.734,73	1.362.269.734,73
21) DIFFERENZA TRA RISORSE AGGIUNTIVE E TAGLIO (20-1)	- 800.606.410,07	- 606.727.285,76	- 548.906.117,63	- 553.636.382,90	- 553.636.382,90	- 583.636.382,90	- 583.636.382,90
22) RIDUZIONE SPESA DI PERSONALE (C. 421 ART. 1 LEGGE 190/2014)	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84	578.668.360,84
23) DIFFERENZA TRA RISORSE AGGIUNTIVE CORRENTI E TAGLIO, AL NETTO DELLA RIDUZIONE DELLA SPESA DI PERSONALE (21+22)	- 221.938.049,23	- 28.058.924,92	29.762.243,21	25.031.977,94	25.031.977,94	- 4.968.022,06	- 4.968.022,06
CONTRIBUTI INDISTINTI TRA PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	170.000.000,00	299.000.000,00	313.000.000,00	380.000.000,00	344.100.000,00	300.000.000,00	-
- CENTRI PER L'IMPIEGO *	170.000.000,00	220.000.000,00	-	-	-	-	-
- FONDO INVESTIMENTI MIUR DI CUI AL COMMA 140 ART. 1 L. 232/2016 (ART 25 COMMA 1 DL 50/2017)	-	64.000.000,00	118.000.000,00	80.000.000,00	44.100.000,00	-	-
- FONDI PER EDILIZIA SCOLASTICA (ART 25, COMMA 2 -BIS DL 50/2017)	-	15.000.000,00	-	-	-	-	-
- MANUTENZIONE STRAORDINARIA RETE VARIA (ART 1 COMMA 1076 LEGGE 205/2017)	-	-	120.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00	-
- CONTRIBUTO TRASPORTO DISABILI (ART 1 COMMA 70 LEGGE 205/2017)	-	-	75.000.000,00	-	-	-	-

* Dall'anno 2018 non si prevedono risorse in quanto i centri per l'impiego passano nella competenza delle Regioni, pertanto le Province e città metropolitane non dovranno più sostenere il corrispondente onere con un effetto positivo non conteggiato nei calcoli in esame

CITTA' METROPOLITANE RSO	2016	2017	2018	2019	2020	2021-2023	2024 E SEGUENTI
22) CONCORSO FINANZA PUBBLICA 418 LEGGE 190/2014	504.093.882,37	754.093.882,37	754.093.882,37	754.093.882,37	754.093.882,37	754.093.882,37	754.093.882,37
23) CONTRIBUTO C 754 ART 1 LEGGE 208/2015 (equilibrio bilanci)	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00
24) CONTRIBUTO C 947 ART 1 LEGGE 208/2015 (trasporto disabili)	26.378.494,68	27.821.168,13	-	-	-	-	-
25) CONTRIBUTO C 764 ART 1 LEGGE 208/2015 (personale soprannumerario)	1.321.797,76	-	-	-	-	-	-
26) CONTRIBUTO DPCM C 439 ART 1 LEGGE 232/2016 (sterilizzazione taglio comma 418)	-	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00	250.000.000,00
27) CONTRIBUTO C 1-BIS ART 20 DL 50/2017 (funzioni fondamentali)	-	12.000.000,00	-	-	-	-	-
28) CONTRIBUTO C 2 ART 15-QUINQUES DL 91/2017 (funzioni fondamentali)	-	28.000.000,00	-	-	-	-	-
29) CONTRIBUTO C 838 ART 1 LEGGE 205/2017 (funzioni fondamentali)	-	-	111.000.000,00	-	-	-	-
30) DECADENZA CONCORSO FINANZA PUBBLICA C 2 ART 47 DL66/2014	-	-	-	159.861.801,61	159.861.801,61	159.861.801,61	159.861.801,61
31) TOTALE RISORSE CORRENTI (23+24+25+26+27+28+29+30)	277.700.292,44	567.821.168,13	611.000.000,00	659.861.801,61	659.861.801,61	659.861.801,61	659.861.801,61
32) DIFFERENZA TRA RISORSE AGGIUNTIVE CORRENTI E TAGLIO (31-22)	- 226.393.589,93	- 186.272.714,24	- 143.093.882,37	- 94.232.080,76	- 94.232.080,76	- 94.232.080,76	- 94.232.080,76
33) RIDUZIONE SPESA DI PERSONALE (C. 421 ART. 1 LEGGE 190/2014)	143.077.438,91	143.077.438,91	143.077.438,91	143.077.438,91	143.077.438,91	143.077.438,91	143.077.438,91
34) DIFFERENZA TRA RISORSE AGGIUNTIVE CORRENTI E TAGLIO, AL NETTO DELLA RIDUZIONE DELLA SPESA DI PERSONALE (32+33)	- 83.316.151,02	- 43.195.275,33	- 16.443,46	48.845.358,15	48.845.358,15	48.845.358,15	48.845.358,15
CONTRIBUTI INDISTINTI TRA PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE	170.000.000,00	299.000.000,00	313.000.000,00	380.000.000,00	344.100.000,00	300.000.000,00	-
- CENTRI PER L'IMPIEGO *	170.000.000,00	220.000.000,00	-	-	-	-	-
- FONDO INVESTIMENTI MIUR DI CUI AL COMMA 140 ART. 1 L. 232/2016 (ART 25 COMMA 1 DL 50/2017)	-	64.000.000,00	118.000.000,00	80.000.000,00	44.100.000,00	-	-
- FONDI PER EDILIZIA SCOLASTICA (ART 25, COMMA 2 -BIS DL 50/2017)	-	15.000.000,00	-	-	-	-	-
- MANUTENZIONE STRAORDINARIA RETE VARIA (ART 1 COMMA 1076 LEGGE 205/2017)	-	-	120.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00	-
- CONTRIBUTO TRASPORTO DISABILI (ART 1 COMMA 70 LEGGE 205/2017)	-	-	75.000.000,00	-	-	-	-

* Dall'anno 2018 non si prevedono risorse in quanto i centri per l'impiego passano nella competenza delle Regioni, pertanto le Province e città metropolitane non dovranno più sostenere il corrispondente onere con un effetto positivo non conteggiato nei calcoli in esame

- Analisi spesa corrente Province

L'analisi della spesa corrente delle Province – circoscritta al periodo 2010-2015, in quanto i dati più recenti non risultano perfettamente rappresentativi del comparto oggetto di esame – mostra, nel periodo considerato, andamenti complessivamente in contrazione nel confronto tra tutti gli esercizi considerati e con un'effettiva riduzione, del 27 per cento in termini nominali e di 2.185 milioni in termini assoluti.

Nell'analisi si è tenuto conto del fatto che gli impegni di spesa assunti per i versamenti in favore dello Stato a titolo di contributo alla finanza pubblica costituiscono spese dovute per le Province e sono quindi stati depurati dalla spesa corrente complessiva. In questo modo è possibile analizzare l'andamento della sola spesa discrezionale delle Province.

Analisi spesa corrente province

TABELLA N°	DATI IN MILIONI DI EURO
anno	uscite correnti (netto versamenti stato)
2010	8.093
2011	7.573
2012	7.099
2013	6.490
2014	5.885
2015	5.908
riduzione assoluta	-2.185
% 2015-2010	-27%

Nel periodo in esame, la spesa corrente provinciale (al netto dei versamenti allo Stato) risulta quindi ridotta del 27% in termini nominali.

Analisi della riduzione per voci di costo spesa corrente anni 2010-2015

Gli andamenti osservati confermano che, al contrario di quello che è accaduto per i comuni, le province e le città metropolitane hanno provveduto a ridurre le componenti di spesa «discrezionale», attraverso una consistente attività di revisione della spesa: infatti, per l'anno 2015, a fronte di 3,8 miliardi di euro di manovra complessiva a carico del comparto, si registra una diminuzione della spesa corrente pari a 2,1 miliardi di euro.

L'osservazione puntuale dei dati contenuti nell'analisi condotta, con riferimento alle spese correnti al netto dei versamenti allo Stato, evidenzia che, nel periodo 2010-2015, gli enti di area vasta hanno ridotto la spesa per il personale per un importo pari a 485 milioni di euro, registrando una variazione percentuale

di - 23,42%, nonché una significativa contrazione della spesa per beni e servizi per un ammontare di 1.255 milioni di euro (- 34,48%). Allo stesso modo, risulta una diminuzione della spesa per trasferimenti di 440 milioni di euro (-29.69%), della spesa per interessi di 181 milioni di euro (-44,91%), mentre si evidenzia, per le restanti voci di spese correnti, un aumento di 176 milioni di euro con una variazione positiva del 35.34%.

Le province, anche sul lato della spesa per acquisti di beni e servizi, a fronte dell'obbligo di legge di ridurre gli acquisti di beni e servizi per 1,7 miliardi (ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto legge n. 95 del 2012 e dell'articolo 47, comma 2, del decreto legge n. 66 del 2014), hanno ridotto tale spesa per 1,2 miliardi.




Tab. Analisi della riduzione per funzione di costo della spesa corrente anni 2010-2015

TABELLA N°	DATI IN MILIONI DI EURO				
Anno	Personale	Acquisti	Trasferimenti	Interessi	Altro
2010	2.070	3.640	1.482	403	498
2011	2.009	3.385	1.271	407	501
2012	1.915	3.230	1.069	386	499
2013	1.815	2.852	909	359	555
2014	1.736	2.519	776	319	535
2015	1.585	2.385	1.042	222	674
Riduzione assoluta	-485	-1.255	-440	-181	176
Var. %	-23,42%	-34,48%	-29,69%	-44,91%	35,34%
Quota parte sul tot. della riduzione lorda	-22,19%	-57,43%	-20,13%	-8,28%	8,05%

Province

❖	Manovra cumulata	3,8 mld
❖	Riduzione della spesa	
•	(al netto versamenti allo Stato)	2,2 mld
❖	Riduzione acquisti beni e servizi	1,7 mld
✓	<small>ex art. 16, c.7, D.L. 95/2012</small>	<small>1,25 mld</small>
✓	<small>ex art. 47, c.2, D.L. 66/2014</small>	<small>0,5 mld</small>
❖	Riduzione acquisti beni e servizi effettivamente realizzata	1,2 mld

Le manovre tra i vari livelli di governo cumulate al 2015

❖ <i>Regioni</i>		7,8 mld
❖ <i>Province</i>		3,8 mld
❖ <i>Comuni</i>		8,6 mld

3) *Gli obiettivi di finanza pubblica per le Autonomie speciali*

Nelle more dell'attuazione dell'articolo 27 della legge n. 42/2009, che prevede il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, perequazione e solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, il concorso medesimo è stato definito prevalentemente mediante accordi bilaterali, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e le singole autonomie speciali. Tale metodo, secondo la Corte Costituzionale, non rappresenta l'unica modalità di determinazione del concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, essendo possibili delle eccezioni compatibili con l'ordinamento costituzionale vigente. Infatti, la giurisprudenza costituzionale, richiamando anche obblighi di solidarietà interregionale⁹, nel corso del 2015 ha progressivamente consolidato il principio di diritto, in base al quale la determinazione del contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è sempre soggetto all'obbligo di trattativa con i predetti enti.

Tanto premesso, il contributo alla finanza pubblica delle Autonomie speciali è attuato attraverso:

- a) accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza statutaria;
- b) assunzione di oneri relativi a funzioni statali al fine di conseguire risparmi per il bilancio dello Stato permanenti o per annualità definite;

⁹ Cfr. le sentenze n. 19 del 2015, punto n. 2 del "Considerato in diritto", ove la Corte rileva che "Il metodo dell'accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale – del cui adempimento anche le Regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'articolo 2 Cost., di unitarietà della Repubblica di cui all'articolo 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato" (cors. ns.); e n. 155 del 2015, spec. punto n. 7.1 del "Considerato in diritto".

c) applicazione del patto di stabilità interno, dal 2016 affiancato, e gradualmente sostituito, dalla disciplina in materia di pareggio di bilancio¹⁰ (rinvio al paragrafo 4);

Per le Regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, nonché per le Province autonome di Trento e Bolzano il concorso alla finanza pubblica è stato assicurato anche mediante la modifica dei rispettivi ordinamenti finanziari, ovvero mediante la rimodulazione dei decimi di compartecipazione statutaria e la soppressione di talune spettanze, quali la somma sostitutiva dell'Iva all'importazione e la quota variabile. Per la Regione Friuli Venezia Giulia è previsto un ulteriore concorso alla finanza pubblica da conseguire attraverso un versamento diretto al bilancio dello Stato di un importo variabile nel corso degli anni.

3.1 Gli accantonamenti

Gli accantonamenti delle quote di compartecipazione, previsti per la prima volta dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, costituiscono lo strumento attraverso il quale lo Stato, in attesa che siano emanate le norme di attuazione di cui all'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, trattiene le risorse statutariamente di spettanza delle autonomie speciali per destinarle al risanamento della finanza pubblica.

Le quote accantonate sono risorse che rimangono nella titolarità della Regione, ma sono temporalmente sottratte alla sua disponibilità¹¹, in quanto strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. La legittimità di tale strumento è stata confermata dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 77 e n. 82 del 2015, n. 127 del 2016 e anche più recentemente con le sentenze n. 151 e n. 154 del 2017.

Si riporta di seguito la tabella complessiva del concorso alla finanza pubblica da parte delle autonomie speciali realizzato attraverso gli accantonamenti.

¹⁰ Per la sola Regione Sardegna la disciplina del pareggio di bilancio ha trovato applicazione in luogo del patto di stabilità interno già a decorrere dal 2015, analogamente alle regioni a statuto ordinario.

¹¹ Le autonomie speciali accertano le entrate derivanti da compartecipazione al lordo delle quote accantonate ed impegnano la relativa spesa in favore dello Stato.

Tab. 1 - Riepilogo accantonamenti Regioni a statuto speciale e Province autonome

Accantonamenti Regioni a statuto speciale e Province autonome						
	(milioni di euro)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
art.13, co.17 D.L. 201/2011	134,4	252,6	392,3	459,3	307,9	376,2
art. 28, co. 3 D.L. 201/2011	920,0	920,0	920,0	920,0	920,0	920,0
art.35, co. 4 D.L. 1/2012	235,0	235,0	235,0	230,3	230,3	230,3
art. 4, co. 11 D.L. 16/2012	-180,0	-239,0	-239,0	-235,5	-235,5	-235,5
art.15, co.22 D.L. 95/2012; art.1, co. 132 L. 228/2012; art.1, co. 481 L. 147/2013	60,3	160,9	204,3	244,1	243,2	243,2
art.16, co. 3 D.L. 95/2012	600,0	1.200,0	1.500,0	1.575,0	1.575,0	1.575,0
art. 1, co. 526 L. 147/2013			440,0	300,0	300,0	300,0
art. 1, co. 400 L. 190/2014				368,4	368,4	368,4
art.14, co.13 bis D.L. 201/2011		57,0				
art.1, D.L. 133/2013		-86,1				
art.1, co.689 L. 208/2015					9,9	14,8
art.1, co.568 L. 208/2015					-87,9	
restituzione acc.ti 2012/2014 Valle d'Aosta (sent.65/2015)				-4,4		
Totale accantonamenti (*)	1.769,7	2.500,4	3.452,6	3.857,2	3.702,0	3.789,0

(*) Tali importi tengono conto della rimodulazione del complessivo concorso alla finanza pubblica della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano definito nell'ambito dell'Accordo con lo Stato del 15 ottobre 2014 a decorrere dal 2015.

In attesa di renderla definitivamente operativa con le procedure di cui all'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, ovvero con norme di attuazione, il legislatore statale ha definito una disciplina "a regime" degli accantonamenti, che prevede il *dies a quo*, senza indicare la scadenza dell'accantonamento.

Al riguardo, la recente giurisprudenza della Corte costituzionale ha ingenerato dubbi circa la vigenza a regime della misura dell'accantonamento, che si tramuterebbe di fatto in appropriazione. La Corte costituzionale, infatti, con la citata sentenza n. 77 del 2015, da un lato ha affermato che l'accantonamento è una misura transitoria mediante la quale le risorse "sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese", dall'altro, ha, tuttavia, soggiunto che i rapporti finanziari conseguenti all'applicazione degli accantonamenti devono

necessariamente trovare apposita regolamentazione “*in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l’articolo 27 della legge n. 42 del 2009*”.

Premesso quanto sopra, si evidenzia che ciascuna autonomia speciale - in attuazione dei rispettivi Accordi con lo Stato in materia di finanza pubblica - ha rinunciato ai ricorsi avverso le disposizioni statali che hanno previsto accantonamenti “a regime”, manifestando in tal modo la volontà di assicurare il proprio concorso alla finanza pubblica per tutto il periodo previsto dalla normativa oggetto della rinuncia.

Si ritiene che non costituiscano una modalità di concorso alla finanza pubblica, bensì una tecnica di copertura le c.d. “riserve all’erario” cui il legislatore statale ricorre per fronteggiare nuove e specifiche spese che il livello di pressione fiscale corrente non consentirebbe di soddisfare¹².

Per le autonomie speciali, a differenza del resto del Paese, le riserve possono essere applicate solo nel rispetto di taluni requisiti di legittimità dettati dalle norme statutarie: temporaneità della misura, distinta contabilizzazione degli importi acquisiti, destinazione del gettito alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo. Laddove l’istituzione delle riserve erariali non risultasse perfettamente aderente alle minuziose e articolate disposizioni contenute negli statuti e nelle norme di attuazione¹³, vi è

¹² *In particolare, per ciò che riguarda gli enti a diritto differenziato, la Corte Costituzionale, oltre alla sentenza n. 198/1999, già in epoca molto risalente ha affermato il principio “secondo cui la legge dello Stato può introdurre tributi nuovi, aumentare le aliquote o imporre addizionali anche in quei settori nei quali le regioni, per disposizioni dei relativi statuti, abbiano diritto a tutto o a parte del gettito, quando le nuove entrate tributarie siano destinate alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato” (Sent. C.Cost. n. 75/67), chiarendo che esso costituisce “un principio generale dell’ordinamento”, sicché, “quando un nuovo provento sia diretto a soddisfare particolari finalità, non se ne può contestare l’appartenenza allo Stato” (Sent. C.Cost. n. 47/68).*

Secondo l’orientamento della Corte costituzionale, il fondamento del potere statale di disporre le riserve deve essere rinvenuto nei principi della solidarietà politica, economica e sociale (articolo 2 Cost.) e dell’unitarietà della Repubblica (articolo 5 Cost.) oltre che negli specifici articoli previsti negli statuti di autonomia e nelle relative norme di attuazione.

¹³ In materia di riserve erariali:

Friuli V.G. - DPR 114/1965, articolo 4. “*Il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni in ordine ai tributi devoluti alla regione, se destinato per legge, ai sensi dell’articolo 81 della Costituzione, per finalità diverse da quelle di cui al comma 2, lettera b), alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo, che non rientrano nelle materie di competenza della regione, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile.*”

Sardegna – D.Lgs. 114/2016, articolo 15 “*1. Le compartecipazioni spettanti ai sensi dell’articolo 8 dello Statuto alla Regione non possono essere oggetto di riserva erariale, salvo quanto previsto al comma 2.*

2. Esclusivamente qualora intervengano eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall’istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale puo’ essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale.

Sicilia - DPR 1074/1965, articolo 2 “*Ai sensi del primo comma dell’articolo 36 dello Statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell’ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.*”

Valle d’Aosta – L. 690/1980, articolo 8 “*Il provento derivante alla regione Valle d’Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato.*

il fondato rischio che la Corte costituzionale ne dichiari l'illegittimità¹⁴ per profili di conflitto formale con gli ordinamenti finanziari, con la conseguenza paradossale che il gettito raccolto nel relativo territorio non venga utilizzato per le finalità originariamente previste dal legislatore statale, ma rimanga nella disponibilità delle medesime autonomie, che beneficerebbero in tal modo di un arricchimento privo di giustificazioni in termini di equità.¹⁵

3.2 L'assunzione di funzioni statali

L'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle Regioni a statuto speciale e Province autonome finalizzate alla realizzazione di risparmi per il bilancio dello Stato è conseguibile attraverso due modalità: 1. norme di attuazione degli statuti speciali; 2. metodo concertativo attraverso stipulazione di Accordi fra lo Stato e singola autonomia di natura politico/negoziale.

In tale contesto va annoverato il novellato articolo 79, comma 1, lettera c), dello Statuto della Regione Trentino Alto Adige¹⁶, il quale dispone che la Regione e le Province autonome di Trento e Bolzano concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica tra l'altro *mediante l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali*, anche delegate, definite d'intesa con il ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché con il finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti, complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per ciascuna provincia.

In attuazione del concorso di cui al punto c) del comma 1 dell'articolo 79 dello Statuto di autonomia, la Provincia autonoma di Trento si è assunta gli oneri per l'esercizio delle funzioni relative all'Università degli Studi di Trento, nella misura di 60 milioni di euro annui, mentre la Provincia autonoma di Bolzano si è assunta gli oneri riferiti alle funzioni esercitate dallo Stato in materia di università, ivi compreso il finanziamento dell'Università di Bolzano, alle trasmissioni in lingua tedesca e ladina di competenza della

L'ammontare di cui al comma precedente è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale.

Trentino A.A. e Province autonome di Trento e di Bolzano – DPR 670/1972, articolo 75-bis “3-bis. *“Il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nelle materie di competenza della regione o delle province, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo Stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile. Non sono ammesse riserve di gettito destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica”.*

¹⁴ Cfr Sentenza C. Cost. n. 241 del 2012.

¹⁵ Il c.d. paradosso delle riserve erariali. Dall'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che le prevede si possono determinare due effetti in apparente conflitto con la *ratio* della norma stessa: 1) arricchimento immotivato delle autonomie speciali 2) mancata partecipazione delle stesse agli obiettivi sottesi alle riserve che rimangono a carico della restante collettività nazionale.

¹⁶ Come modificato a seguito dell' accordo di Milano del 2009 (recepito dalla legge n. 191/2009) e dal successivo accordo in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014 (cosiddetto “patto di garanzia”) e recepito dalla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

sede RAI di Bolzano, ai costi di funzionamento del Conservatorio Monteverdi di Bolzano, per un ammontare complessivo di circa 26 milioni di euro annui.

Sempre nell'ambito dell'apporto finanziario delle Province autonome di Trento e Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica nazionale¹⁷, con il decreto legislativo 13 gennaio 2016, n. 14, le Province si sono assunte gli oneri finanziari riferiti al Parco nazionale dello Stelvio, mediante scomputo dal contributo in termini di saldo netto da finanziare previsto dall'articolo 79, commi 4-bis e 4-ter, dello Statuto di autonomia.

Con riferimento alle restanti autonomie speciali, in attuazione dell'Accordo sottoscritto con lo Stato in data 11 novembre 2010, recepito con l'articolo 1, comma 160, della legge n. 220/2010 (legge di stabilità per l'anno 2011), la Regione Valle d'Aosta si è assunta gli oneri a carico del proprio bilancio per l'esercizio di funzioni statali relative ai servizi ferroviari di interesse locale, a decorrere dal 2011.

3.3 I recenti Accordi in materia di rapporti finanziari con lo Stato

Preso atto della necessità di assicurare la stabilizzazione dei conti pubblici, le Autonomie speciali hanno condiviso ipotesi di accordi con lo Stato, diretto a definire un nuovo assetto dei rapporti finanziari e superare i contenziosi giurisdizionali avviati negli anni precedenti, garantendo certezza alla programmazione di bilancio dello Stato e delle autonomie speciali.

Tali accordi hanno consentito, con legge ordinaria, di modificare la disciplina statutaria speciale relativa agli assetti finanziari e tributari, utilizzando una procedura meno aggravata rispetto a quella che incide direttamente sulla fonte statutaria e hanno consentito nel contempo di ricomprendere in tale metodo, su base sostanzialmente pattizia, il succedersi delle norme contenute nelle manovre di finanza pubblica annuali.¹⁸

Gli Accordi sottoscritti dalle autonomie speciali hanno sostanzialmente riguardato:

1. la definizione del concorso alla finanza pubblica. I relativi effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica sono evidenziati nella tabella 3 sotto riportata;
2. l'adozione del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge n. 243/2012;
3. l'adozione della riforma della contabilità degli enti territoriali di cui al decreto legislativo n. 118/2011;

¹⁷ In attuazione dell'articolo 1, comma 515, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).

¹⁸ Tale evoluzione normativa ha trovato riscontro nella giurisprudenza costituzionale avendo la Corte in più pronunce riconosciuto detti accordi quale strumento «ormai consolidato [...] per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata» atteso che «il contenuto dell'accordo deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione».

4. la rinuncia ai ricorsi costituzionali pendenti innanzi alle diverse giurisdizioni avverso leggi o atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promosse nella fase antecedente agli Accordi stessi.

In merito all'ultimo punto, gli Accordi del 2014 e 2015 appaiono un rimedio efficace per comporre in via stragiudiziale controversie già insorte fra lo Stato e le autonomie e, nel contempo, una soluzione semplice dal punto di vista gestionale/amministrativo.

Tab. 2 - Riepilogo degli accordi vigenti in materia di finanza pubblica

AUTONOMIE SPECIALI	ACCORDI SOTTOSCRITTI CON IL GOVERNO
Regione Siciliana	<ul style="list-style-type: none"> - 9 giugno 2014 (recepito dall'articolo 42, commi da 5 a 8, D.L. n. 133/2014); - 30 giugno 2015; - 20 giugno 2016 (recepito dall'articolo 11 del D.L. n.113/2016). - 12 luglio 2017 (integrazione accordo del 2016)
Regione Sardegna	<ul style="list-style-type: none"> - 21 luglio 2014 (recepito dall'articolo 42, commi da 9 a 14, D.L. n. 133/2014).
Regione Trentino Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano	<ul style="list-style-type: none"> - 30 novembre 2009 (recepito dall'articolo 1, commi da 106 a 125, della legge n. 191/2009); - 15 ottobre 2014 (recepito, con modifiche ed integrazioni, dall'articolo 1, commi da 406 a 413, L. n. 190/2014).
Regione Valle d'Aosta	<ul style="list-style-type: none"> - 11 novembre 2010 (recepito dall'articolo 1, commi da 160 a 164 della legge n. 220 del 2010); - 21 luglio 2015 (recepito dall'articolo 8-bis

	del decreto legge n. 78 del 2015).
Regione Friuli Venezia Giulia	<p>- 29 ottobre 2010 (recepito dall'articolo 1, commi 151 a 159 della legge n. 220 del 2010);</p> <p>- 23 ottobre 2014 (recepito dall'articolo 1, commi da 512 a 523, L. n. 190/2014).</p>

Tab. 3 - Riepilogo degli effetti finanziari degli accordi vigenti in materia di finanza pubblica

COMPARTO AUTONOMIE SPECIALI												
MODALITÀ CONCORSO	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	IN	SNF	IN	SNF	IN	SNF	IN	SNF	IN	SNF	IN	SNF
PATTO DI STABILITÀ INTERNO/PAREGGIO	4.205,0	-	5.616,0	-	6.416,0	-	6.930,8	-	5.259,7	-	5.343,9	-
ACCANTONAMENTI		1.769,8		2.500,3		3.452,6		3.857,4		3.702,1		3.789,1
REVISIONE ORDINAMENTO FINANZIARIO (*)		995,3		1.007,3		1.015,5		1.063,5		1.072,5		1.088,5
NUOVE FUNZIONI DA ASSUMERE		223,0		223,0		223,0		223,0		223,0		238,0
VERSAMENTO DIRETTO BILANCIO STATO	200	200	250	250	220	300	270	240	260	220	270	230,0
TOTALE	4.405,0	3.188,1	5.866,0	3.980,6	6.636,0	4.991,1	7.200,8	5.383,9	5.519,7	5.217,6	5.613,9	5345,6

(*) Gli effetti finanziari in termini di indebitamento netto derivanti dalla revisione dell'ordinamento finanziario sono scontati nell'ambito del patto di stabilità interno.

4. Le manovre nel settore sanitario

4.1 Premessa

Il livello del fabbisogno sanitario nazionale, di norma definito in via programmatica con orizzonte temporale triennale in sede di Intesa Stato-Regioni e successivamente recepito in Legge di bilancio, rappresenta la quota di risorse ritenute congrue dallo Stato per consentire alle regioni di erogare i livelli essenziali di assistenza (LEA), in condizione di efficienza e appropriatezza. Al fine di stabilizzare il rapporto tra spesa sanitaria e PIL, come convenuto tra Stato e Regioni con l'Accordo dell'8 agosto 2001, in assenza di particolari circostanze che abbiano effetti sulla spesa sanitaria, le suddette Intese hanno generalmente previsto un incremento annuo del fabbisogno sanitario coerente con il tasso di crescita del PIL nominale.

Le manovre di finanza pubblica in ambito sanitario sul piano finanziario si sostanziano in una riduzione del livello del fabbisogno sanitario programmato, dal quale deriva un conseguente effetto positivo in termini di indebitamento netto, in quanto le regioni sono corrispondentemente chiamate a ridurre il livello

di spesa, al fine di renderlo coerente con il livello del finanziamento, ovvero ad adottare interventi diretti ad incrementare le entrate, laddove tale livello programmato di finanziamento venga superato. Al fine di non incidere sulla corretta erogazione dei livelli essenziali di assistenza, di norma le manovre in ambito sanitario sono state accompagnate da disposizioni che alternativamente o cumulativamente:

- a) hanno determinato automaticamente una riduzione del livello di spesa (es. blocco della contrattazione del personale dipendente e convenzionato del SSN);
- b) hanno legittimato le regioni ad adottare determinate misure, ovvero hanno fornito nuovi strumenti di controllo (es. possibilità di rinegoziazione dei contratti per acquisto di beni e servizi, messa a disposizione dei dati del sistema Tessera sanitaria per il controllo dell'appropriatezza delle prestazioni).

Tali disposizioni sono intervenute, come si vedrà meglio in seguito, sulle principali aree di spesa dell'ambito sanitario, anche in relazione all'emersione, dall'analisi dei dati disponibili grazie agli strumenti di monitoraggio implementati nel settore, di spazi di recupero sia di inefficienze gestionali, sia di inapproprietezze nell'erogazione delle prestazioni sanitarie (sprechi).

È necessario segnalare, tuttavia, che nel periodo in esame il settore sanitario non è stato unicamente oggetto di riduzione del fabbisogno sanitario programmato, ma anche di interventi diretti ad incrementare lo stesso. Infatti, nei casi in cui per effetto di decisioni indipendenti dalla volontà regionale si è determinata una nuova ragione di spesa sanitaria, lo Stato ha corrispondentemente incrementato il livello del fabbisogno sanitario. Vedasi in particolare:

- l'incremento di 2.000 milioni di euro disposto dalla legge di bilancio per l'anno 2014, in conseguenza della Sentenza della Corte Costituzionale n. 187/2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lettera d) del decreto legge n. 98/2011, in materia di misure di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie;
- l'incremento a regime di 55 milioni di euro annui per il finanziamento degli interventi sanitari diretti al superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, disposto dall'articolo 3-ter del decreto-legge n. 211/2011;
- l'incremento a regime di 50 milioni di euro annui per il finanziamento a carico del Servizio sanitario nazionale dei trattamenti economici dei medici specializzandi, disposto dall'articolo 1, comma 424, della legge n. 147/2013;
- l'incremento di 130 milioni di euro a partire dal 2013, disposto dall'articolo 5, comma 16, del decreto legislativo n. 109/2012, a seguito di un provvedimento di regolarizzazione di cittadini immigrati.

4.2 Manovre 2011-2013

Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 è intervenuto in modo specifico nel settore sanitario, con le disposizioni contenute nell'articolo 11, che hanno previsto, a decorrere dal 2011, un taglio di 600 milioni di euro annui del fabbisogno sanitario, in relazione a disposizioni in ambito farmaceutico, dirette da un lato ad incrementare le quote di sconto a carico delle farmacie e delle Aziende produttrici di farmaci, dall'altro ad incrementare l'appropriatezza nell'erogazione dei medicinali. Tra le altre misure è stato previsto che, a partire dai dati rilevati dal sistema Tessera sanitaria, l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) mettesse a disposizione delle regioni tabelle di raffronto concernenti la quota di farmaci generici prescritti in ogni regione per le principali categorie di medicinali. L'analisi dei suddetti dati, infatti, aveva evidenziato consumi difformi da regione a regione e quindi notevoli margini di risparmio, sia pure differenziati sul territorio nazionale. In aggiunta a tale disposizione, è stata prevista anche una rideterminazione al ribasso dei prezzi di taluni farmaci, anche sulla base di una ricognizione dei prezzi in ambito europeo.

L'articolo 9 del decreto legge n. 78/2010, poi, è intervenuto anche nell'ambito più generale dei contratti del pubblico impiego, disponendo il blocco degli stessi per il triennio 2011-2013. Tale disposizione, evidentemente ha inciso anche in ambito sanitario, tenuto conto che la spesa per il personale dipendente e convenzionato rappresenta circa il 40% della complessiva spesa sanitaria. Per effetto del suddetto blocco, il livello del fabbisogno sanitario è stato ulteriormente ridotto di 418 milioni di euro nel 2011 e di 1.132 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012.

Il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 giugno 2011, n. 111, ha introdotto una nuova manovra nel settore sanitario; tuttavia gli effetti della stessa manovra in buona parte non hanno trovato realizzazione. Infatti, come evidenziato in premessa, la Corte Costituzionale con Sentenza n. 187/2012 ha ritenuto illegittima la norma di cui all'articolo 17, comma 1, lettera d), del predetto decreto, diretta a prevedere l'introduzione di ticket aggiuntivi a livello nazionale, a decorrere dall'anno 2014, per un importo complessivo pari a 2.000 milioni di euro annui. Pertanto, con la legge di Bilancio per lo stesso anno 2014, il fabbisogno sanitario precedentemente tagliato, è stato ripristinato. Tra le misure previste dal decreto, si segnala l'estensione del cosiddetto meccanismo del *pay-back* a carico delle aziende farmaceutiche, anche in caso di superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera, essendo già previsto il medesimo meccanismo in caso di superamento del tetto della spesa farmaceutica territoriale.

Il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (cosiddetta "*spending review*") dispone per la prima volta una riduzione del fabbisogno sanitario già in corso d'anno: 900 milioni di euro per l'anno 2012, che si incrementa a 1.800 milioni di euro nel 2013, 2.000 milioni nel 2014 e 2.100 milioni a regime. Le misure ivi previste, riguardano sostanzialmente tutte le principali aree della spesa sanitaria. In particolare, si segnala la norma di cui all'articolo 15, comma 13, che impone alle regioni la rinegoziazione, in riduzione del 5%, dei contratti in essere per acquisto di beni e servizi e la

norma di cui all'articolo 15, comma 14, che interviene sui contratti e sugli accordi tra Servizio sanitario nazionale (SSN) ed erogatori privati, disponendo che tutte le regioni riducano la spesa rispetto a quella registrata nell'anno 2011.

Sempre nell'anno 2012, la legge 24 dicembre 2012, n. 228 ha disposto che la suddetta rinegoziazione dei contratti per acquisto di beni e servizi sia ridotta del 10% a decorrere dal 2013 ed inoltre ha ridotto il tetto di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici. Pertanto, il livello del fabbisogno sanitario viene ulteriormente ridotto di 600 milioni di euro dal 2013 e di 1.000 milioni di euro a regime.

Infine, nell'anno 2013, nel settore sanitario rilevano ulteriormente le disposizioni in materia di personale che prolungano il blocco della contrattazione. Ciò comporta un ulteriore taglio del livello del fabbisogno sanitario di 540 milioni di euro a decorrere dal 2015 e di 610 milioni di euro a regime (*cfr. in particolare l'articolo 1, comma 481, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 - legge di stabilità per l'anno 2014*).

4.3 Manovre 2015-2016

L'Intesa Stato - regioni del 10 luglio 2014 (Patto per la salute 2014-2016), nel confermare il livello del fabbisogno sanitario determinato per l'anno 2014, che per effetto delle manovre di cui al punto 4.2 era stato rideterminato in 109,9 miliardi di euro, stabilisce anche il fabbisogno 2015 e 2016 rispettivamente in 112,1 e 115,4 miliardi di euro. Tuttavia la stessa Intesa dispone che i fabbisogni 2015 e 2016 possano essere rideterminati per particolari esigenze di finanza pubblica che dovessero in seguito manifestarsi, anche in relazione alle variazioni del quadro macroeconomico. Tali esigenze si manifestano nell'anno 2015, tant'è che con l'Intesa del 26 febbraio 2015 Governo e regioni convengono su una manovra da attuarsi nel settore sanitario pari a 2.352 milioni di euro annui. Successivamente, con il decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, articoli da 9-bis a 9-septies, vengono dettagliati gli ambiti d'intervento sui quali le regioni devono assumere iniziative al fine di conseguire la riduzione di spesa prevista che nella sostanza riguardano le principali voci di spesa sanitaria. Tra l'altro, le disposizioni intervengono in materia di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni specialistiche, prevedendo che con decreto del Ministro della salute siano individuate le condizioni di erogabilità e le indicazioni di appropriatezza prescrittiva di talune prestazioni di assistenza specialistica.

Si dispone, in ogni caso, che le regioni, possano comunque conseguire l'obiettivo economico finanziario di contenimento dei costi anche su altre aree della spesa sanitaria, rispetto a quelle indicate dalle norme, al fine di salvaguardare le specificità regionali.

Sempre nell'anno 2015, il fabbisogno sanitario è ulteriormente rideterminato per effetto delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 680 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Invero, il suddetto comma 680 prevedeva, come anticipato, una manovra a carico del sistema regioni (e quindi non specifica sulla sanità) di importo pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.480 milioni

di euro per gli anni 2018 e 2019, stabilendo che gli ambiti di spesa sui quali intervenire fossero proposti dalle regioni medesime e recepiti con specifica Intesa. L'11 febbraio 2016 è stata sottoscritta la predetta l'Intesa, nella quale è stato stabilito il contributo del settore sanitario alla complessiva manovra regionale, pari rispettivamente a 3.500 e 5.000 milioni di euro. Pertanto, nella stessa Intesa è stata prevista la riduzione di pari importo del livello del fabbisogno del SSN.

Il comma 392 della legge 11 dicembre 2016 n. 232 ha introdotto una nuova manovra a carico del settore sanitario per gli anni 2017, 2018 e 2019, pari a 63 milioni di euro nell'anno 2017, 998 nell'anno 2018 e 2.988 milioni di euro dall'anno 2019. Anche per le norme introdotte negli anni 2015 e 2016, si prevedono disposizioni dirette a consentire il contenimento della spesa. Tra le altre, si segnala l'introduzione dei Piani di rientro per gli Enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettino determinati parametri economico-finanziari e/o di qualità nell'erogazione delle cure. Tali specifici Piani di rientro possono interessare sia Enti appartenenti a regioni già impegnate nel Piano di rientro complessivo del Servizio sanitario regionale (ed in tal caso devono essere coerenti con gli obiettivi del Piano di rientro complessivo), sia Enti appartenenti a regioni il cui servizio sanitario regionale è nel complesso in equilibrio economico.

Di seguito una tabella riepilogativa degli importi delle manovre in ambito sanitario descritte ai punti 4.2 e 4.3, ad eccezione di quella prevista dal decreto-legge 98/2011, che come evidenziato è risultata parzialmente inattuata.

Manovre nel settore sanitario 2010 -2017 (valori in milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Manovra DL 78/2010 (art. 9 e 11)	1.018	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732	1.732
Manovra DL 95/2012 (art. 15)		900	1.800	2.000	2.100	2.100	2.100	2.100	2.100
Manovra L 228/2012 (art. 1, co. 132)			600	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Manovra L 147/2013 (art. 1, co. 481)					540	610	610	610	610
Manovra DL 78/2015 (art. da 9-bis a 9-septies)					2.352	2.352	2.352	2.352	2.352
Manovra L 208/2015 (art. 1, comma 680)						2.095	3.500	5.000	5.000
Manovra L 232/2016 (art. 1, co. 392)							63	998	2.988

Tuttavia, non può non farsi presente che nel periodo esaminato, l'effetto combinato degli incrementi del fabbisogno sanitario di norma previsti nei Patti per la salute e dei tagli introdotti in via normativa, ha comunque consentito, in valore assoluto, una crescita complessiva del livello del suddetto fabbisogno, come evidenziato nella tabella di seguito riportata. Si evince, infatti, che nel periodo considerato il livello di fabbisogno è cresciuto di 5,6 miliardi di euro. Il livello di spesa sanitaria, nello stesso periodo è cresciuto di 1,9 miliardi di euro. Pertanto, le misure di contenimento della spesa previste dalle norme intervenute hanno consentito una razionalizzazione dei costi e il quasi completo riassorbimento dei disavanzi regionali.

Fabbisogno e spesa sanitaria 2011 -2017 (valori in milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Livello fabbisogno SSN	106.905	107.961	107.005	109.928	109.715	111.002	112.577
<i>var. annua</i>		1,0%	-0,9%	2,7%	-0,2%	1,2%	1,4%
Spesa sanitaria (Nota aggiornamento DEF 2017)	112.255	110.461	109.614	110.938	111.245	112.542	114.138
<i>var. annua</i>		-1,6%	-0,8%	1,2%	0,3%	1,2%	1,4%

5. Il passaggio dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio

5.1 L'evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno

Il patto di stabilità interno è costituito da un insieme di regole, declinate negli anni in maniera diversa, che hanno interessato via via un numero sempre crescente di enti¹⁹, introdotte in Italia a decorrere dalla legge finanziaria per il 1999 (legge n. 448 del 1998) per assicurare il coinvolgimento responsabile delle amministrazioni locali nel rispetto dei vincoli europei, attraverso l'imposizione di vincoli coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea. L'obiettivo primario del legislatore, dal 1999 ad oggi, di fatto, è sempre stato quello di porre un freno alla crescita della spesa degli enti territoriali, chiedendo loro, nel corso degli anni, obiettivi di contenimento sempre più stringenti, al fine del contenimento dell'indebitamento netto.

Sono state più volte modificate le modalità di calcolo dell'obiettivo programmatico, passando dal saldo tendenziale al saldo finanziario conseguito nell'anno precedente, alla limitazione delle spese correnti e in conto capitale, fino ad arrivare nel 2008 alla individuazione del saldo di competenza mista per gli enti locali come saldo a cui applicare lo sforzo, in quanto *proxy* più vicina all'indebitamento netto.

Dal 2002, per le Regioni, la disciplina del patto di stabilità interno ha fatto riferimento ad obiettivi di contenimento delle spese (cd. tetto di spesa), passando dalle spese correnti alle spese finali, fino al tetto di spesa eurocompatibile, salvo che per la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano che dal 2010 hanno perseguito obiettivi di contenimento del saldo di competenza mista. Vale ricordare che la disciplina del patto di stabilità interno per le regioni non si applicava alla spesa sanitaria corrente, che costituisce circa il 75 per cento della spesa corrente delle Regioni a statuto ordinario ed è sottoposta ai limiti e ai vincoli previsti dal patto della salute.

A fronte di vincoli sempre più stringenti, il legislatore ha però adottato misure tali che, garantendo la neutralità finanziaria, hanno permesso agli enti locali in difficoltà la possibilità di migliorare (diminuire) il proprio obiettivo. Ci si riferisce, in particolare, al patto regionale verticale e al patto regionale orizzontale

¹⁹ Nel 2015 erano soggette al patto di stabilità interno 5.750 enti su circa 12.000 pubbliche amministrazioni consolidate dall'ISTAT, 5.765 enti, cioè, tutte le autonomie speciali, le province e le città metropolitane e tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti (nel 2015 le Regioni a statuto ordinario hanno anticipato la disciplina del pareggio di bilancio prevista dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012).

che vedono la regione come principale protagonista nella distribuzione degli spazi finanziari che si liberano o per effetto di un maggior contenimento delle spese da parte della regione di appartenenza o per effetto del contenimento effettuato dagli altri enti locali nell'ambito del territorio regionale di appartenenza

Le principali criticità della disciplina del patto di stabilità interno riguardavano gli effetti distorsivi rispetto all'obiettivo dell'ottimale allocazione delle risorse, rappresentati in particolare dalla formazione di avanzi di amministrazione crescenti nel tempo, sia da parte delle regioni che disponevano di mezzi finanziari eccedenti i tetti di spesa, sia da parte degli enti locali cui era richiesto di migliorare progressivamente i risultati precedentemente raggiunti. Considerato che le risorse congelate negli avanzi rimanevano nella disponibilità degli enti, nel tempo sono aumentate le pressioni dirette ad ottenere lo sblocco degli avanzi di amministrazione. Ulteriori critiche, non sempre fondate, di cui la disciplina del patto di stabilità interno è stata oggetto riguardavano:

- a) la penalizzazione delle amministrazioni più efficienti che, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, sono state vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto ad amministrazioni meno efficienti, i cui obiettivi finanziari hanno risentito di una base di partenza meno virtuosa;
- b) la previsione di un complesso regime di esclusioni dai vincoli, determinato dalla necessità di sterilizzare situazioni straordinarie (ad esempio le spese connesse alle calamità naturali);
- c) con riguardo al saldo di competenza mista (competenza per la parte corrente e cassa per la parte in conto capitale) la formazione di residui passivi in conto capitale. Al riguardo, si evidenzia, tuttavia, che dall'analisi delle informazioni trasmesse dagli enti locali sull'utilizzo delle risorse messe in campo per il pagamento dei debiti pregressi²⁰ è emerso che solo in piccola parte era riferita a debiti in conto capitale²¹; inoltre il fenomeno dell'elevato importo dei residui passivi (determinato, tra l'altro, dalle regole di contabilità previgenti alla riforma contabile degli enti territoriali) è stato ridotto a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 118 del 2011 e della nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata;
- d) la necessità di affiancare, agli obiettivi di contenimento del deficit, la definizione di obiettivi di riqualificazione della spesa, al fine di evitare che il perseguimento dei necessari equilibri finanziari da parte delle amministrazioni locali si traducesse in un'eccessiva compressione della spesa in conto capitale;

²⁰ Immissioni di liquidità e spazi finanziari per il pagamento dei debiti arretrati: DL n. 35/2013, DL n. 102/2013, LS 2014, DL n. 66/2014 e DL n. 78/2015.

²¹ Nell'anno 2013 su 3,1 miliardi di euro, 0,6 miliardi di euro sono riferiti a debiti pregressi di parte capitale e nel 2014 su 2,3 miliardi di euro, solo 0,4 miliardi di euro sono riferiti a debiti pregressi di parte capitale.

- e) l'esigenza di estendere il controllo pubblico alle dinamiche finanziarie di soggetti privati, esclusi dal comparto della PA, ma facenti sostanzialmente capo, per proprietà societaria o per rapporti contrattuali, ad amministrazioni locali, al fine di evitare forme di esternalizzazione ad elevato rischio di ricaduta sulla finanza pubblica.

5.2 I risultati del patto di stabilità interno

Al fine di fornire un quadro dei risultati del patto di stabilità interno per il periodo 2009-2015, si riportano, di seguito, alcune tabelle di sintesi. Per l'anno 2016 - prima anno di applicazione del "pareggio di bilancio" - i relativi risultati sono esposti al paragrafo dedicato (cfr. paragrafo 5.3).

COMUNI

La tabella sotto riportata evidenzia, per il comparto comunale, gli enti rispettosi e non rispettosi del patto di stabilità interno (per inadempienti si intendono gli enti che non inviano i dati). Il puntuale monitoraggio e le azioni di sensibilizzazioni poste in essere hanno permesso di avere un quadro definito e puntuale degli enti per gli anni in esame.

Comuni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Rispettosi</i>	2.048	2.225	2.189	2.229	5.655	5.562	5.485
<i>Non rispettosi</i>	225	60	115	84	70	92	156
<i>Inadempienti</i>	-	-	-	-	-	-	-
Totale	2.273	2.285	2.304	2.313	5.725	5.654	5.641

<i>Incidenza non rispettosi</i>	10%	3%	5%	4%	1%	2%	3%
---------------------------------	-----	----	----	----	----	----	----

Per il medesimo comparto viene, di seguito, evidenziato l'obiettivo finale (obiettivo rideterminato tenendo conto degli effetti dei patti di solidarietà regionali e nazionali), il saldo finanziario conseguito e il raggiungimento/mancato raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto (dati in migliaia di euro). Dal quadro emerge il sostanziale – con eccezione dell'esercizio 2011 – raggiungimento degli obiettivi assegnati al comparto nel periodo in esame.

Comuni	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali

Obiettivo finale	-633.853	348.067	1.036.991	1.786.684	2.836.309	2.812.951	-60.498
Saldo Finanziario	565.752	1.201.768	865.106	2.445.454	4.473.204	4.437.327	2.975.170
Differenza	1.199.605	853.701	-171.885	658.770	1.636.895	1.624.376	3.035.668

PROVINCE E CITTA' METROPOLITANE

Per quanto attiene il comparto delle province e delle città metropolitane, la tabella sotto riportata evidenzia gli enti rispettosi e non rispettosi del patto di stabilità interno. I risultati del comparto in esame risentono, per gli anni 2014 e 2015, del periodo di incertezza finanziaria che ha interessato gli enti nel periodo in parola.

Province e città metropolitane	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Rispettosi</i>	99	99	99	95	97	70	39
<i>Non rispettosi</i>	1	1	1	8	6	33	64
<i>Inadempienti</i>	-	-	-	-	-	-	-
Totale	100	100	100	103	103	103	103

<i>Incidenza non rispettosi</i>	1%	1%	1%	8%	6%	32%	62%
---------------------------------	----	----	----	----	----	-----	-----

Si ritiene utile rappresentare, per il triennio 2013-2015, i risultati per sotto-comparto, ovvero distinto tra province e città metropolitane.

Province	2013	2014	2015
<i>Rispettosi</i>	85	63	36
<i>Non rispettosi</i>	4	26	53
<i>Inadempienti</i>			
Totale	89	89	89

Città metropolitane	2013	2014	2015

<i>Rispettosi</i>	12	7	3
<i>Non rispettosi</i>	2	7	11
<i>Inadempienti</i>			
Totale	14	14	14

Per il medesimo comparto (province e città metropolitane) viene, di seguito, evidenziato l'obiettivo finale (obiettivo rideterminato tenendo conto degli effetti dei patti di solidarietà regionali e nazionali), il saldo finanziario conseguito e il raggiungimento/mancato raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto (dati in migliaia di euro). Dal quadro emerge il sostanziale – con eccezione degli esercizi 2010, 2014 e 2015 per le criticità sopra evidenziate – raggiungimento degli obiettivi assegnati al comparto nel periodo in esame.

Province e CM	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Obiettivo finale	-550.743	183.822	35.260	521.268	761.352	676.220	642.266
Saldo Finanziario	-257.947	35.261	160.715	526.203	908.853	316.725	-326.937
Differenza	292.796	-148.561	125.455	4.935	147.501	-359.495	-969.203

Anche in questo caso, si ritiene utile rappresentare, per il triennio 2013-2015, i risultati per sotto-comparto.

Province	2013	2014	2015
Obiettivo finale	457.709	429.253	349.794
Saldo Finanziario	554.310	242.472	-189.713
Differenza	96.601	-186.781	-539.507

Città metropolitane	2013	2014	2015
Obiettivo finale	303.642	246.967	292.472
Saldo Finanziario	354.543	74.253	-137.224

Differenza	50.901	-172.714	-429.696
-------------------	---------------	-----------------	-----------------

Dal quadro sopra evidenziato emerge – a livello di comparto degli enti locali – un sostanziale rispetto del patto di stabilità interno per il periodo in esame.

REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Per quanto attiene i risultati del patto di stabilità interno delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito i risultati rilevati dal 2009 al 2016, nelle differenti modalità di applicazione del patto di stabilità interno nel settore regionale, nel corso degli anni, e tra gli enti nel medesimo esercizio.

Infatti, il patto di stabilità interno è stato utilizzato come strumento di contenimento delle spese finali di competenza e di cassa nel 2009, del saldo di competenza mista da parte della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano a decorrere dal 2010 e ancora delle spese finali in termini di competenza e di cassa da parte delle altre regioni dal 2010 al 2012, della spesa eurocompatibile nel 2013 e 2014 da parte degli stessi enti (vedi appendice n. 2). Dal 2015 per le regioni a statuto ordinario il vincolo del patto di stabilità interno è stato sostituito da quello del pareggio e da tale esercizio è stato avviato il graduale abbandono del patto di stabilità interno anche da parte delle Autonomie speciali (conclusosi nel 2017).

(valori in migliaia di euro)

Regioni	2009	2010	2011	2012
<i>Rispettosi</i>	19	22	22	22
<i>Non rispettosi</i>	3	-	-	-

<i>Obiettivo di competenza spese finali</i>	52.990.908	48.075.645	47.105.086	41.510.235
<i>Risultato di competenza spese finali</i>	51.379.158	43.258.662	43.250.944	35.336.504
Differenza	1.611.750	4.816.983	3.854.142	6.173.731

<i>Obiettivo di cassa spese finali</i>	43.445.186	39.924.531	39.022.238	33.786.195
<i>Risultato di cassa spese finali</i>	44.895.081	38.499.555	37.751.605	30.972.240
Differenza	-	1.424.976	1.270.633	2.813.955

<i>Obiettivo di competenza mista</i>		- 1.562.244	- 1.431.692	- 427.076
<i>Risultato di competenza mista</i>		- 1.351.971	- 1.215.206	- 347.137
Differenza		- 210.273	- 216.486	- 79.939

(valori in migliaia di euro)

Regioni	2013 ⁽¹⁾	2014	2015	2016
Rispettosi	22	21	6	5
Non rispettosi	-	1	-	-

Obiettivo di competenza spese finali	25.389.410			
Risultato di competenza spese finali	24.998.967			
Differenza	390.443			

Obiettivo di comp. eurocomp.	32.979.919	30.970.492	10.208.699	5.674.001
Risultato di comp.eurocomp.	32.092.917	32.451.791	10.094.432	5.639.265
Differenza	887.002	- 1.481.299	114.267	34.736

Obiettivo di competenza mista	- 93.975	60.416	104.573	83.174
Risultato di competenza mista	- 35.951	115.699	142.863	127.380
Differenza	- 58.024	- 55.283	- 38.290	- 44.206

(1) Le regioni Basilicata, Campania, Lazio e Lombardia, ai sensi dell'articolo 9, c.9, del DL n. 102/2013, non sono tenute alla compilazione del modello di competenza finanziaria.

Dal quadro sopra evidenziato emerge – a livello del comparto regionale – un sostanziale rispetto del patto di stabilità interno per il periodo in esame, salvo che per l'esercizio 2009 con riferimento al tetto delle spese finali di cassa e per l'esercizio 2014, con riferimento al tetto di spesa eurocompatibile.

5.3 Il passaggio al pareggio di bilancio

La disciplina del pareggio degli enti territoriali è stata definita in attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha novellato il primo comma dell'articolo 97 della Costituzione, prevedendo che “*le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*” e ha rinviato ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la definizione dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese. La legge n. 243 del 2012 ha dato attuazione alla legge costituzionale n. 1 del 2012, prevedendo le norme e i criteri fondamentali per assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni; in particolare, è stato dedicato il Capo IV “Equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico” al concorso ed al miglioramento dei conti pubblici da parte delle regioni e degli enti locali; Capo che è stato recentemente oggetto di modifica con la legge rinforzata 12 agosto 2016, n. 164.

L'originario art. 9 della citata legge n. 243/2012, che prevedeva 4 diversi saldi (a preventivo e a consuntivo, in termini di competenza e di cassa, di parte corrente e del totale delle entrate e spese finali) è stato modificato dalla legge n. 164/2016, in favore di una regola di finanza pubblica che richiede solo l'equilibrio tra entrate finali e spese finali, in termini di competenza finanziaria potenziata (differenza tra la somma dei primi 5 Titoli delle entrate del bilancio armonizzato e, cioè, entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extratributarie, entrate in conto capitale, entrate da riduzione di attività finanziarie e la somma dei primi 3 Titoli delle spese e, cioè, spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie).

L'unico saldo non negativo in termini di competenza tra entrate finali e spese finali, al netto delle voci attinenti all'accensione o al rimborso di prestiti, sia nella fase di previsione che di rendiconto, consente, quindi, di assicurare gli equilibri di finanza pubblica, semplificare i vincoli generali di finanza pubblica degli enti territoriali, riqualificare la spesa e fornire un quadro certo agli enti territoriali per una programmazione di medio-lungo periodo, volta, tra l'altro, a rilanciare gli investimenti sul territorio²².

Sono state mantenute invariate, inoltre, salvo piccole revisioni volte ad assicurare gli obiettivi di finanza pubblica, le modalità di correzione e recupero (triennio successivo) nel caso di disequilibri da parte degli enti. Da ultimo, si è ritenuto opportuno prevedere la disciplina non solo delle sanzioni da applicare nel caso di mancato rispetto dell'equilibrio di finanza pubblica, ma anche dei premi per gli enti più virtuosi che possono rappresentare delle buone pratiche per la finanza territoriale. Questo sempre in un'ottica di miglioramento continuo non solo degli equilibri di finanza pubblica, ma, soprattutto, di qualità e riqualificazione della spesa sostenuta dagli enti territoriali.

Sostanziali modifiche sono state apportate, poi, all'articolo 10 della citata legge n. 243 del 2012, che detta la disciplina del ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali. Dall'analisi del nuovo quadro normativo emerge che sono stati mantenuti fermi i principi generali, in particolare:

- il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali è consentito esclusivamente per spese di investimento;
- le operazioni di indebitamento devono essere accompagnate da piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, dove sono evidenziati gli oneri da sostenere e le fonti di copertura. Ciò al fine di assicurare la sostenibilità dell'investimento nel medio-lungo periodo.

²² Il rilancio degli investimenti avviene, peraltro, attraverso la previsione di inclusione nel saldo del Fondo pluriennale vincolato, uno strumento contabile finalizzato a garantire la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, ma finanziate da risorse già accertate. In altri termini, si tratta di obbligazioni passive dell'ente esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

L'innovazione, introdotta con le modifiche apportate, in particolare, al comma 3 dell'articolo 10, è la previsione di demandare ad apposite intese regionali non solo le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, ma anche la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Il ruolo delle regioni diviene, pertanto, fondamentale per conseguire risultati positivi in termini di rilancio dell'economia a livello territoriale. Il citato articolo 10 – che disciplina non solo le intese regionali ma anche i patti di solidarietà nazionali - ha avuto piena attuazione con il DPCM 21 febbraio 2017, n. 21

La legge di bilancio per gli anni 2017 e successivi (legge 11 dicembre 2016, n. 232), ha dato attuazione all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, modificato dalla legge n. 164 del 2016, rendendo stabile ed a regime la disciplina del pareggio di bilancio.

La semplificazione che ne deriva è da apprezzare sia dal punto di vista dei circa 8.000 enti chiamati ad applicare le regole di finanza pubblica, che dal punto di vista degli organi deputati alla verifica e al monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica (Ministero dell'economia e delle finanze, ISTAT e Corte dei conti).

Per l'anno 2016, primo anno di applicazione del pareggio di bilancio, il comparto degli enti locali presenta i seguenti risultati.

Comuni	2016	Province	2016	Città Metropolitane	2016
<i>Rispettosi</i>	7.193	<i>Rispettosi</i>	59	<i>Rispettosi</i>	11
<i>Non rispettosi</i>	32	<i>Non rispettosi</i>	28	<i>Non rispettosi</i>	3
<i>Inadempienti</i>	8	<i>Inadempienti</i>	-	<i>Inadempienti</i>	-
Totale	7.233	Totale	87	Totale	14

<i>Incidenza non rispettosi</i>	0%	<i>Incidenza non rispettosi</i>	32%	<i>Incidenza non rispettosi</i>	21%
---------------------------------	----	---------------------------------	-----	---------------------------------	-----

Comuni	2016	Province	2016	Città metropolitane	2016
Obiettivo finale	-113.151	Obiettivo finale	-33.656	Obiettivo finale	-1.639
Saldo Finanziario	6.283.980	Saldo Finanziario	120.737	Saldo Finanziario	163.644

Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali

Differenza	6.397.131	Differenza	154.393	Differenza	165.283
-------------------	------------------	-------------------	----------------	-------------------	----------------

Per l'anno 2015, primo anno di applicazione in via sperimentale del pareggio di bilancio come declinato dall'originario articolo 9 della legge n. 243/2012, le Regioni a statuto ordinario e la regione Sardegna presentano i seguenti risultati.

(valori in migliaia di euro)

Regioni a statuto ordinario e Sardegna	2015
<i>Rispettosi</i>	16
<i>Non rispettosi</i>	-

Saldo di parte corrente

<i>Obiettivo di competenza</i>	-
<i>Risultato di competenza</i>	4.306.875
<i>Differenza</i>	4.306.875

<i>Obiettivo di cassa - Gestione sanitaria</i>	-
<i>Risultato di cassa - gestione sanitaria</i>	1.530.376
<i>Differenza</i>	1.530.376

<i>Obiettivo di cassa - Gestione ordinaria</i>	-
<i>Risultato di cassa - gestione ordinaria</i>	5.228.045
<i>Differenza</i>	5.228.045

Saldo tra entrate finali e spese finali

<i>Obiettivo di competenza</i>	365.269
<i>Risultato di competenza</i>	8.295.352
<i>Differenza</i>	7.930.083

<i>Obiettivo di cassa - Gestione sanitaria</i>	-
<i>Risultato di cassa - gestione sanitaria</i>	1.091.408
<i>Differenza</i>	1.091.408

<i>Obiettivo di cassa - Gestione ordinaria</i>	365.269
<i>Risultato di cassa - gestione ordinaria</i>	3.171.230
<i>Differenza</i>	2.805.961

Per l'anno 2016, il comparto delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano presenta i seguenti risultati del pareggio di bilancio costituito dal saldo unico di competenza finanziaria. Come per il 2015, l'intesa dell'11 febbraio 2016 prevede che il concorso alla manovra delle Regioni a statuto ordinario in termini di indebitamento netto è realizzato attraverso il conseguimento di un saldo positivo tra le entrate finali e le spese finali:

Regioni e Province autonome	2016
<i>Rispettosi</i>	21
<i>Non rispettosi</i>	1
<i>Obiettivo finale</i>	1.868.143
<i>Saldo Finanziario</i>	4.428.557
<i>Differenza</i>	2.560.414

6. Altri interventi che coinvolgono gli enti territoriali: la tesoreria unica

Nell'ambito degli interventi per manovre di finanza pubblica che hanno interessato, tra gli altri, gli enti territoriali, vanno considerati anche la sospensione del sistema di tesoreria unica mista e il ripristino della cd tesoreria unica tradizionale, disposta con il decreto legge n.1/2012 (art. 35), recentemente prorogata fino al 31 dicembre 2021 dall'art. 1, comma 877, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018).

In sintesi l'intervento si concretizza nell'obbligo per gli enti coinvolti di mantenere tutte le proprie disponibilità liquide depositate su appositi conti aperti presso la tesoreria statale (fruttiferi per le entrate proprie e infruttiferi per le entrate direttamente o indirettamente rivenienti dal bilancio dello Stato), anziché, come previsto dal sistema di tesoreria unica mista, in parte presso il tesoriere bancario – con riferimento alle entrate proprie – in parte presso la tesoreria statale, per quanto riguarda le entrate provenienti dal bilancio dello Stato.

Il passaggio da un sistema all'altro non realizza uno "spossessamento" di risorse per gli enti coinvolti e pertanto non comporta conseguenze nella disponibilità effettiva della liquidità, che rimane piena, immediata e incondizionata, per permettere di far fronte all'adempimento delle obbligazioni di pagamento. Il sistema di tesoreria unica tradizionale non realizza quindi alcun "controllo" sulla gestione finanziaria degli enti coinvolti, né preclude la disponibilità delle somme occorrenti per lo svolgimento dei compiti istituzionali. In altri termini, detto regime non ha alcuna incidenza sull'autonomia di spesa degli enti che mantengono intatti i poteri e la capacità di disporre pagamenti secondo i propri principi e procedure.

La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 311/2012, che riprende un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, ha esplicitamente riconosciuto che *"il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali... Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata²³, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come «anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria» in quanto non frappongono «ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione» di Regioni ed enti locali"*.

Gli interventi disposti in materia di tesoreria unica si pongono, quindi, come un miglioramento e un rafforzamento del coordinamento di finanza pubblica, unitariamente considerata e integrata nelle sue

²³ Si riferisce all'impugnativa da parte di alcune Regioni dell'art. 35, commi 8, 9 e 10 del D.L. 1/2012.

componenti statale e territoriale, tenuto conto che l'accentramento presso la tesoreria statale delle disponibilità di enti e organismi pubblici consente di ottimizzare la gestione della liquidità da parte della tesoreria statale, minimizzando il ricorso dello Stato al mercato per reperire risorse, con effetti positivi sul fabbisogno del settore statale, che, nello specifico, si sono concretizzati in oltre 9 mld/€

Anche questo principio è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale che con la citata sentenza n. 311/2012 ha affermato che la disciplina in materia di tesoreria unica *“rientra tra le scelte di politica economica nazionale ..., si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ... e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento.”*

7. Andamento delle entrate, delle spese e dell'indebitamento netto di regioni, province e comuni nei conti economici dell'ISTAT a seguito delle manovre.

Preliminarmente, occorre sottolineare che non è semplice rilevare, con esattezza, gli effetti delle manovre di finanza pubblica sui dati di consuntivo, quali i conti economici 2009-2016 delle Regioni, delle province e dei comuni, in quanto l'andamento delle entrate, delle spese e dei relativi saldi è determinato da una pluralità di elementi, che è difficile distinguere ed isolare.

In ogni caso, si ritiene opportuno svolgere una breve analisi:

- a) delle entrate, oggetto della riduzione dei trasferimenti statali;
- b) delle spese, per verificare se sono state oggetto di riduzione o contenimento a seguito delle manovre.

In particolare, nel periodo tra il 2009 e il 2016:

- per le Amministrazioni regionali si evidenzia un incremento delle entrate correnti (+246 mln). In particolare, da un lato si sono ridotte le imposte indirette (-9.558 mln), mentre sono aumentate quelle dirette (+5.982 mln) e i trasferimenti da enti pubblici (+3.592 mln). Le entrate in conto capitale si sono invece ridotte (-6.233 mln), soprattutto i contributi agli investimenti (-6.225 mln), così come le entrate complessive (-5.987 mln). Si registra un incremento delle uscite correnti (+11.538 mln) con una riduzione dei redditi da lavoro dipendente (-492 mln) e dei consumi intermedi (-1.026 mln), nonché un incremento dei trasferimenti ad enti pubblici (+12.815 mln). Le spese in conto capitale si sono ridotte (-14.159 mln), così come le spese complessive (-2.621 mln). In particolare, si osserva che la rilevante crescita della spesa regionale per i trasferimenti correnti non è correlata ad un pari incremento delle entrate correnti, ma alla riduzione della spesa per

investimenti diretti e indiretti (-14.150 mln). È pertanto possibile concludere che negli anni 2009-2016 le entrate correnti delle Regioni sono rimaste costanti, mentre le spese correnti sono aumentate dell'8,3%, a fronte di una significativa riduzione degli investimenti, non determinata solo dai minori contributi agli investimenti ricevuti (-5.351 mln), ma, appunto, dalla segnalata crescita della spesa corrente. Si rileva, infine, che la riduzione registrata per il totale delle entrate (-5.987 mln, pari al -3,57%), è superiore a quella delle spese totali (-2.621 mln. pari al -1,57%). Di conseguenza, l'indebitamento netto delle Regioni è peggiorato di 3.366 mln.

- per le Amministrazioni provinciali si evidenzia un incremento delle entrate correnti (+131 mln). In particolare, da un lato si sono ridotte le imposte indirette (-41 mln), mentre sono aumentati i trasferimenti da enti pubblici (+222 mln). Le entrate in conto capitale si sono invece ridotte (-974 mln), soprattutto i contributi agli investimenti (-999 mln), così come le entrate complessive (-843 mln). Si registra una contrazione delle uscite correnti (+1.375 mln) con una riduzione dei redditi da lavoro dipendente (-918 mln) e dei consumi intermedi (-1.658 mln), nonché un incremento dei trasferimenti ad enti pubblici (+2.220 mln). Le spese in conto capitale si sono ridotte (-1.725 mln), così come le spese complessive (-3.100 mln);

Si osserva, pertanto, che, negli anni 2009-2016, le Amministrazioni provinciali hanno ridotto il totale delle spese (-3.100 mln. pari al -26,32%) in misura di gran lunga superiore a quello delle entrate (-843 mln, pari al -7,66%), determinando un miglioramento dell'indebitamento netto di 2.257 mln.

Anche per le Amministrazioni provinciali, la riduzione delle entrate ha riguardato esclusivamente la parte in c/capitale, mentre le entrate correnti sono rimaste costanti. Al riguardo, si segnala che una parte delle entrate correnti è stata costantemente dedicata al finanziamento della spesa per investimenti. Tuttavia, nonostante la riduzione delle spese correnti del 15,7%, anche per le province la spesa per investimenti registra una diminuzione significativa (-1.725 mln, pari al 57,14%).

- per le Amministrazioni comunali, si evidenzia una riduzione delle entrate correnti (-1.694 mln). In particolare, da un lato sono aumentate le imposte indirette (+5.980 mln) e quelle dirette (+2.930 mln), mentre si sono notevolmente ridotti i trasferimenti da enti pubblici (-14.855 mln). Le entrate in conto capitale si sono invece ridotte (-1.853 mln), soprattutto i contributi agli investimenti (-1.702) mln, così come le entrate complessive (-3.547 mln). Si registra una riduzione delle uscite correnti (-1.096 mln), in particolare dei redditi da lavoro dipendente (-2.851 mln), mentre sono aumentati i consumi intermedi (+2.105 mln) e i trasferimenti ad enti pubblici (+30). Le spese in conto capitale si sono ridotte (-5.864 mln), così come le spese complessive (-6.960 mln).

Si osserva che i comuni hanno registrato, oltre ad una riduzione delle entrate in conto capitale, pari al 21,9%, anche una riduzione delle entrate correnti, pari al 2,88%, (a fronte della crescita dello 0,2% delle regioni e dell'1,4% delle province).

Anche i comuni, come le province, negli anni 2009-2016, hanno ridotto il totale delle spese (6.960 mln. pari al -10.35%) in misura superiore rispetto a quello delle entrate (-3.547 mln, pari al -5,27%), determinando un miglioramento dell'indebitamento netto di 3.413 mln.

**Conto economico consolidato delle Amministrazioni regionali secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a).
Anni 2009 - 2016 (milioni di euro correnti).**

Voci economiche	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate								
Produzione servizi vendibili a prezzi base	0	0	0	0	0	0	0	0
Produzione di beni e servizi per uso proprio	58	56	56	51	48	46	50	49
Vendite residuali	348	319	306	325	405	522	421	416
Interessi attivi	130	64	68	64	63	55	54	27
Dividendi	36	19	27	42	48	63	27	41
Redditi prelevati dai membri delle quasi-società	0	0	0	0	0	0	0	0
Utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero	0	0	0	0	0	0	0	0
Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	311	294	522	407	407	526	460	451
Imposte indirette	44.657	46.418	47.854	47.664	44.545	42.653	41.687	35.099
Imposte dirette	25.859	27.347	27.484	29.071	29.094	29.192	30.427	31.841
Contributi sociali netti	691	718	720	718	696	679	711	716
Contributi sociali effettivi	80	54	52	46	43	43	42	42
Contributi sociali figurativi	611	664	668	672	653	636	669	674
Indennizzi di assicurazione	4	5	12	0	2	2	1	4
Trasferimenti da enti pubblici	84.442	76.987	70.180	68.889	68.083	73.671	81.687	88.034
Aiuti internazionali	601	41	660	1.268	687	669	598	163
Trasferimenti correnti diversi	1.139	1.248	1.334	1.311	1.478	1.238	1.399	1.681
- da famiglie	830	895	1.009	922	1.159	930	829	1.027
- da imprese	309	353	325	389	319	308	570	654
Totale entrate correnti	158.276	153.516	149.223	149.810	145.556	149.316	157.522	158.522
Imposte in conto capitale	32	35	41	54	53	47	47	43
Contributi agli investimenti	9.290	7.233	6.471	6.844	7.098	5.436	6.585	3.065
- dal resto del mondo	1.085	1.058	1.412	1.549	1.947	2.490	3.821	211
- da enti pubblici	8.205	6.175	5.059	5.295	5.151	2.946	2.764	2.854
Altri trasferimenti in c/capitale	19	13	1	2	2	0	0	0
- da famiglie	0	0	0	0	0	0	0	0
- da imprese	19	13	1	2	2	0	0	0
- dal resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- da enti pubblici	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale	9.341	7.281	6.513	6.900	7.153	5.483	6.632	3.108
Totale entrate complessive	167.617	160.797	155.736	156.710	152.709	154.799	164.154	161.630
Uscite								
Redditi da lavoro dipendente	6.128	6.128	6.134	5.895	5.796	5.680	5.605	5.636
- Retribuzioni lorde	4.474	4.436	4.430	4.237	4.168	4.095	4.006	4.024
- Contributi sociali a carico datore di lavoro	1.654	1.692	1.704	1.658	1.628	1.585	1.599	1.612
- Contributi sociali effettivi	1.043	1.028	1.036	986	975	949	930	938
- Contributi sociali figurativi	611	664	668	672	653	636	669	674
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	1.578	1.544	1.130	1.222	1.307	1.178	1.040	1.081
Consumi intermedi	5.086	4.942	4.464	4.203	4.342	4.169	3.938	4.060
Altre imposte indirette sulla produzione	401	399	395	363	346	337	332	378
Contributi alla produzione	6.509	6.439	5.738	5.932	6.183	6.937	6.967	7.393
Interessi passivi	1.734	1.398	1.594	1.512	1.344	1.357	1.221	1.292

Rendite dei terreni	11	12	12	11	11	10	10	10
Imposte dirette	29	36	44	60	47	48	61	58
Prestazioni sociali in denaro	1.100	1.098	1.075	1.107	1.136	1.348	1.459	1.509
Premi di assicurazione	40	32	27	48	41	44	39	45
Trasferimenti ad enti pubblici	114.234	116.163	116.726	117.419	122.460	124.646	124.182	127.049
Aiuti internazionali	10	11	11	0	0	0	0	0
Trasferimenti correnti diversi	1.506	1.536	1.332	1.221	1.328	1.193	1.356	1.393
- a istit. sociali private	724	757	716	715	786	686	827	814
- a famiglie	483	497	431	332	368	229	240	230
- a imprese	299	282	185	174	174	278	289	349
Risorse proprie dell'Ue	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale uscite correnti	138.366	139.738	138.682	138.993	144.341	146.947	146.210	149.904
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	4.882	4.079	3.863	3.790	3.192	3.508	3.586	3.162
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	15	36	33	26	6	7	-2	6
Contributi agli investimenti	16.094	12.960	11.200	11.279	11.942	10.764	11.693	10.833
- a famiglie	655	563	488	502	406	287	404	565
- a imprese	6.447	4.741	4.307	3.922	3.758	3.412	3.824	3.625
- al resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- ad enti pubblici	8.992	7.656	6.405	6.855	7.778	7.065	7.465	6.643
Altri trasferimenti in c/capitale	7.227	2.997	207	193	336	339	135	58
- a famiglie	0	0	0	0	0	0	0	0
- a imprese	216	253	207	193	336	339	82	40
- al resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- ad enti pubblici	7.011	2.744	0	0	0	0	53	18
Totale uscite in conto capitale	28.218	20.072	15.303	15.288	15.476	14.618	15.412	14.059
Totale uscite	166.584	159.810	153.985	154.281	159.817	161.565	161.622	163.963
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	19.910	13.778	10.541	10.817	1.215	2.369	11.312	8.618
Indebitamento (-) o accreditamento(+)	1.033	987	1.751	2.429	-7.108	-6.766	2.532	-2.333

(a) Il presente schema è coerente con la presentazione delle Statistiche di finanza pubblica (Sfp) definito dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (Sec2010). Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato in G.U. dell'Unione Europea L.174/2013 - Cap. 20, par. 20.68 e ss.

Conto economico consolidato delle Amministrazioni provinciali secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a). Anni 2009 - 2016 (milioni di euro correnti).

Voci economiche	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate								
Produzione servizi vendibili a prezzi base	0	170	175	176	0	0	0	0
Produzione di beni e servizi per uso proprio	21	21	21	18	17	15	18	17
Vendite residuali	245	302	300	361	310	309	377	395
Interessi attivi	108	45	45	46	23	19	12	8
Dividendi	29	39	34	25	24	20	23	29
Redditi prelevati dai membri delle quasi-società	0	0	0	0	0	0	0	0
Utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero	0	0	0	0	0	0	0	0
Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	54	59	70	71	72	67	67	66
Imposte indirette	4.242	4.221	4.660	4.348	4.284	4.063	4.069	4.193
Imposte dirette	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributi sociali netti	44	43	42	41	40	37	35	31
Contributi sociali effettivi	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributi sociali figurativi	44	43	42	41	40	37	35	31
Indennizzi di assicurazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasferimenti da enti pubblici	4.265	3.978	3.857	3.497	3.532	3.219	3.275	4.487
Aiuti internazionali	1	2	1	2	1	1	2	0
Trasferimenti correnti diversi	310	313	262	486	560	424	287	224

Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali

- da famiglie	225	211	180	394	454	349	213	162
- da imprese	85	102	82	92	106	75	74	62
Totale entrate correnti	9.319	9.193	9.467	9.071	8.863	8.174	8.165	9.450
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	1.633	1.401	1.069	942	789	610	624	634
- dal resto del mondo	4	3	7	3	0	0	0	0
- da enti pubblici	1.629	1.398	1.062	939	789	610	624	634
Altri trasferimenti in c/capitale	60	60	95	59	67	44	38	85
- da famiglie	0	0	0	0	0	0	0	0
- da imprese	60	60	95	59	67	44	38	85
- dal resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- da enti pubblici	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale	1.693	1.461	1.164	1.001	856	654	662	719
Totale entrate complessive	11.012	10.654	10.631	10.072	9.719	8.828	8.827	10.169
Uscite								
Redditi da lavoro dipendente	2.432	2.395	2.328	2.224	2.108	1.985	1.824	1.514
- Retribuzioni lorde	1.858	1.835	1.781	1.701	1.610	1.516	1.392	1.154
- Contributi sociali a carico datore di lavoro	574	560	547	523	498	469	432	360
- Contributi sociali effettivi	530	517	505	482	458	432	397	329
- Contributi sociali figurativi	44	43	42	41	40	37	35	31
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	0	0	0	0	0	0	0	0
Consumi intermedi	3.048	3.177	2.924	2.743	2.355	1.962	1.581	1.390
Altre imposte indirette sulla produzione	169	168	163	155	147	142	139	104
Contributi alla produzione	1.649	1.666	1.543	1.555	1.489	1.460	1.358	1.222
Interessi passivi	306	265	316	273	227	186	125	171
Rendite dei terreni	0	0	0	0	0	0	0	0
Imposte dirette	37	24	23	29	31	23	13	20
Prestazioni sociali in denaro	128	100	96	90	78	78	62	53
Premi di assicurazione	17	16	15	14	12	10	8	7
Trasferimenti ad enti pubblici	517	603	385	372	1.724	385	1.579	2.737
Aiuti internazionali	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasferimenti correnti diversi	457	403	374	325	295	260	208	167
- a istit. sociali private	116	103	92	72	63	42	29	22
- a famiglie	316	290	269	237	221	202	169	135
- a imprese	25	10	13	16	11	16	10	10
Risorse proprie dell'Ue	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale uscite correnti	8.760	8.817	8.167	7.780	8.466	6.491	6.897	7.385
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	2.560	2.197	1.976	1.674	1.597	1.441	1.173	1.069
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	0	14	25	17	36	16	15	11
Contributi agli investimenti	425	363	287	201	376	222	183	199
- a famiglie	36	28	37	22	25	21	12	14
- a imprese	153	143	110	89	220	76	67	78
- al resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- ad enti pubblici	236	192	140	90	131	125	104	107
Altri trasferimenti in c/capitale	34	34	27	39	46	0	35	15
- a famiglie	0	0	0	0	0	0	0	0
- a imprese	34	34	27	39	11	0	0	0
- al resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- ad enti pubblici	0	0	0	0	35	0	35	15
Totale uscite in conto capitale	3.019	2.608	2.315	1.931	2.055	1.679	1.406	1.294
Totale uscite	11.779	11.425	10.482	9.711	10.521	8.170	8.303	8.679
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	559	376	1.300	1.291	397	1.683	1.268	2.065
Indebitamento (-) o accreditamento(+)	-767	-771	149	361	-802	658	524	1.490

(a) Il presente schema è coerente con la presentazione delle Statistiche di finanza pubblica (Sfp) definito dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (Sec2010). Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato in G.U. dell'Unione Europea L.174/2013 - Cap. 20, par. 20.68 e ss.

**Conto economico consolidato delle Amministrazioni comunali secondo il regolamento Ue n. 549/2013 (a).
Anni 2009 - 2016 (milioni di euro correnti).**

Voci economiche	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Entrate								
Produzione servizi vendibili a prezzi base	7.875	8.691	9.231	9.548	11.103	11.352	11.171	11.117
Produzione di beni e servizi per uso proprio	122	117	117	107	101	97	106	103
Vendite residuali	2.950	3.220	3.559	3.709	3.722	3.702	4.210	3.894
Interessi attivi	387	191	187	195	120	111	82	82
Dividendi	616	445	724	259	469	472	582	644
Redditi prelevati dai membri delle quasi-società	0	0	0	0	0	0	0	0
Utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero	0	0	0	0	0	0	0	0
Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti	889	909	990	1.028	1.086	1.117	1.183	1.105
Imposte indirette	12.903	12.914	13.247	17.958	18.311	22.597	23.022	18.883
Imposte dirette	3.830	4.000	4.760	6.008	6.145	6.508	6.697	6.760
Contributi sociali netti	239	247	244	239	235	220	216	215
Contributi sociali effettivi	28	28	27	26	25	24	24	23
Contributi sociali figurativi	211	219	217	213	210	196	192	192
Indennizzi di assicurazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasferimenti da enti pubblici	25.855	23.826	23.085	17.796	14.338	10.485	7.874	11.000
Aiuti internazionali	1	1	3	8	8	8	9	17
Trasferimenti correnti diversi	3.202	3.385	3.290	3.256	3.358	3.127	3.224	3.355
- da famiglie	2.746	2.914	2.832	2.787	2.848	2.633	2.748	2.826
- da imprese	456	471	458	469	510	494	476	529
Totale entrate correnti	58.869	57.946	59.437	60.111	58.996	59.796	58.376	57.175
Imposte in conto capitale	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti	7.613	6.701	6.138	5.819	7.227	4.921	6.392	5.911
- dal resto del mondo	5	5	10	16	0	0	0	0
- da enti pubblici	7.608	6.696	6.128	5.803	7.227	4.921	6.392	5.911
Altri trasferimenti in c/capitale	857	914	802	826	846	837	805	706
- da famiglie	47	56	47	58	39	37	42	39
- da imprese	810	858	755	768	807	800	763	667
- dal resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- da enti pubblici	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale entrate in conto capitale	8.470	7.615	6.940	6.645	8.073	5.758	7.197	6.617
Totale entrate complessive	67.339	65.561	66.377	66.756	67.069	65.554	65.573	63.792
Uscite								
Redditi da lavoro dipendente	16.757	16.556	16.261	15.674	15.247	14.665	14.236	13.906
- Retribuzioni lorde	12.849	12.686	12.461	12.007	11.677	11.232	10.900	10.643
- Contributi sociali a carico datore di lavoro	3.908	3.870	3.800	3.667	3.570	3.433	3.336	3.263
- Contributi sociali effettivi	3.697	3.651	3.583	3.454	3.360	3.237	3.144	3.071
- Contributi sociali figurativi	211	219	217	213	210	196	192	192
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	2.535	2.704	2.569	2.168	2.193	1.933	1.780	1.745
Consumi intermedi	22.339	23.571	24.174	25.051	26.723	26.793	25.298	24.444
Altre imposte indirette sulla produzione	1.085	1.070	1.051	1.013	986	948	920	899
Contributi alla produzione	1.861	2.420	2.506	2.583	2.572	2.821	2.676	2.699
Interessi passivi	1.918	1.648	1.960	1.734	1.488	1.520	1.267	1.139
Rendite dei terreni	18	18	18	19	18	17	16	15
Imposte dirette	150	156	157	159	257	211	336	332
Prestazioni sociali in denaro	1.185	1.221	1.294	1.302	1.302	1.509	1.504	1.619
Premi di assicurazione	138	139	134	131	128	124	125	124
Trasferimenti ad enti pubblici	1.537	1.417	1.691	1.570	1.167	1.345	1.577	1.567

Le manovre di finanza pubblica delle regioni e degli enti locali

Aiuti internazionali	0	0	0	0	0	0	0	0
Trasferimenti correnti diversi	1.369	1.375	1.050	1.170	1.315	1.154	1.348	1.307
- a istit. sociali private	81	81	78	76	92	71	76	82
- a famiglie	1.155	1.143	837	966	1.088	951	1.121	1.077
- a imprese	133	151	135	128	135	132	151	148
Risorse proprie dell'Ue	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale uscite correnti	50.892	52.295	52.865	52.574	53.396	53.040	51.083	49.796
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	14.472	12.231	11.727	11.737	10.841	8.611	10.484	8.811
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	128	47	-5	59	314	390	362	362
Contributi agli investimenti	1.162	1.011	991	927	1.093	866	880	699
- a famiglie	686	608	505	544	433	394	361	401
- a imprese	476	403	438	342	404	414	421	253
- al resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- ad enti pubblici	0	0	48	41	256	58	98	45
Altri trasferimenti in c/capitale	620	631	1.568	887	801	1.048	657	646
- a famiglie	0	0	0	0	0	0	0	0
- a imprese	472	479	1.198	494	636	848	492	461
- al resto del mondo	0	0	0	0	0	0	0	0
- ad enti pubblici	148	152	370	393	165	200	165	185
Totale uscite in conto capitale	16.382	13.920	14.281	13.610	13.049	10.915	12.383	10.518
Totale uscite	67.274	66.215	67.146	66.184	66.445	63.955	63.466	60.314
Risparmio lordo (+) o disavanzo (-)	7.977	5.651	6.572	7.537	5.600	6.756	7.293	7.379
Indebitamento (-) o accreditamento(+)	65	-654	-769	572	624	1.599	2.107	3.478

(a) Il presente schema è coerente con la presentazione delle Statistiche di finanza pubblica (Sfp) definito dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea (Sec2010). Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato in G.U. dell'Unione Europea L.174/2013 - Cap. 20, par. 20.68 e ss.

Appendice

Al fine di una migliore rappresentazione del complesso tema proposto, si ritiene utile allegare in appendice i sottostanti approfondimenti.

Appendice n. 1

Gli effetti sui saldi di finanza pubblica delle differenti forme di concorso alle manovre

Gli effetti sui saldi di finanza pubblica delle varie forme di concorso degli enti territoriali alle manovre differiscono per gli strumenti utilizzati e per le possibili combinazioni che è possibile realizzare tra gli stessi.

Nel tempo si è fatto ricorso a differenti modalità di concorso alla finanza pubblica e, in particolare:

- a) il patto di stabilità interno, sostituito dal 2016 dal pareggio di bilancio;
- b) il taglio dei trasferimenti dello Stato;
- c) il versamento di risorse al bilancio dello Stato;
- d) la revisione della spesa, con correlati risparmi/versamenti per il bilancio dello Stato;
- e) l'assunzione di funzioni statali con correlati risparmi per il bilancio dello Stato (per le autonomie speciali);
- f) obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (riguardanti il personale, di rappresentanza, convegni, autovetture, ecc.).

Il patto di stabilità interno e il pareggio di bilancio sono vincoli di finanza pubblica imposti agli enti territoriali al fine di controllare gli effetti della gestione di bilancio di tali enti sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Il taglio dei trasferimenti statali agli enti territoriali determina effetti positivi sul bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare dello Stato), ma produce impatti differenti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno di cassa delle Amministrazioni pubbliche, in relazione alle diverse modalità di attuazione dei vincoli di finanza pubblica (in termini di tetto di spesa o di saldo).

Per gli enti soggetti al tetto di spesa, il taglio dei trasferimenti statali (saldo netto da finanziare) non comporta effetti aggiuntivi sull'indebitamento netto e sul fabbisogno di cassa, in quanto non determina una riduzione del livello della spesa finale degli enti destinatari dei tagli, che possono compensare le minori entrate, utilizzando gli avanzi di amministrazione realizzati negli esercizi precedenti o nuovo debito.

Per gli enti tenuti al conseguimento di un determinato saldo tra le proprie entrate e spese valide ai fini dei vincoli di finanza pubblica, il taglio dei trasferimenti statali comporta la necessità di ridurre le spese o di migliorare le entrate, determinando effetti positivi aggiuntivi anche sull'indebitamento netto e sul fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche.

Il versamento di risorse al bilancio dello Stato determina effetti positivi sia sul bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare dello Stato), sia per l'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche, qualsiasi sia la modalità di attuazione del vincolo di finanza pubblica (tetto o saldo), a meno che tale spesa non sia stata esclusa ai fini della verifica dei risultati, per limitare gli effetti della manovra al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato.

La revisione della spesa è uno strumento di riqualificazione della spesa pubblica realizzato a seguito di un'analisi sistemica delle procedure decisionali e attuative dei singoli atti all'interno dei programmi e dei risultati finali, riguardanti le Amministrazioni pubbliche, per l'eliminazione di inefficienze e dei relativi oneri. Tale forma di intervento pubblico determina effetti sulla composizione delle spese, ma non sui saldi

di finanza pubblica, a meno che non sia correlato ad un taglio dei trasferimenti di importo pari alla riduzione degli oneri previsti o all'obbligo di versare al bilancio dello Stato i relativi risparmi. In tal caso, la revisione della spesa determina sui saldi di finanza pubblica i medesimi effetti del taglio dei trasferimenti statali e del versamento al bilancio dello Stato descritti alle lettere b) e c).

L'assunzione di funzioni statali da parte delle autonomie speciali ha rappresentato nel tempo una possibile forma di concorso di tali enti alle manovre di finanza pubblica, nei casi in cui il trasferimento delle funzioni statali è stato realizzato senza attribuire le risorse che, nel bilancio dello Stato, finanziavano le relative spese. Se realizzata senza variare gli obiettivi previsti dai vincoli di finanza pubblica, in termini di saldo o di tetto di spesa, tale forma di contributo alla finanza pubblica determina effetti positivi sia per il saldo netto da finanziare, sia per l'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni pubbliche.

Infine, la previsione di obblighi di contenimento di specifiche voci di spesa (personale, rappresentanza, formazione, convegni, autovetture, ecc.) nei confronti di enti soggetti ai vincoli di finanza pubblica determina effetti di riqualificazione della spesa pubblica senza migliorare i saldi di finanza pubblica, a meno che, come per la revisione della spesa, non siano previsti correlati tagli ai trasferimenti o l'obbligo di versamento dei risparmi al bilancio dello Stato. Nei confronti degli enti territoriali, le norme riguardanti gli obblighi di contenimento di singole voci di spesa non sono state previste come forme di concorso alle manovre di finanza pubblica.

Appendice n. 2

Il patto di stabilità interno delle Regioni dal 2009 al 2017 (dal 2015 per le Regioni a statuto ordinario e Sardegna opera il pareggio di bilancio).

Patto di stabilità interno anno 2009

Normativa di riferimento:

- artt. 77 e 77-ter, del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge 22 dicembre 2008, n. 203;
- art. 7-ter, comma 18, del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33.

Strumenti: tetto di cassa e di competenza per le spese finali.

Obiettivo delle Regioni a statuto ordinario: Obiettivo 2008 – 0,6 %.

Obiettivi ed esclusioni delle autonomie speciali: definiti con accordo .

Esclusioni: Sanità, le concessioni di crediti, rinnovo contratto collettivo per il trasporto pubblico locale, le spese derivanti dai finanziamenti UE, i pagamenti a valere sui residui passivi di parte corrente nei confronti degli enti locali .

Introduzione del patto verticale.

Patto di stabilità interno anno 2010

Normativa di riferimento:

- artt. 77 e 77-ter, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge 22 dicembre 2008, n. 203;

- art. 4, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n.2, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42;
- Art. 2, comma 107, lettera h), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) che ha sostituito l'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Strumento: tetto di cassa e di competenza per le spese finali, salvo che per la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano che, dal 2010, adottano il patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio, espressi in termini di competenza mista.

Obiettivo delle Regioni a statuto ordinario: obiettivo 2009 + 1%.

Obiettivi ed esclusioni delle autonomie speciali: definiti con accordo.

Esclusioni: Sanità, le concessioni di crediti, rinnovo contratto collettivo per il trasporto pubblico locale, le spese derivanti dai finanziamenti UE.

Le regioni possono ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alla spesa di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture (art. 4, comma 4-octies, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n.2, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42).

Patto di stabilità interno anno 2011

Normativa di riferimento:

- decreto legge 2010, n. 78, art. 14:
- legge 13 dicembre 2010, n. 220, commi da 125 a 150.

Strumenti:

- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano.
- Tetto di cassa e di competenza per le spese finali per le altre regioni (per il Friuli V.G. al lordo della sanità – art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010);

Obiettivi delle Regioni a statuto ordinario:

- obiettivo di competenza finanziari: media spese finali 2007-2009 – 12,3%,
- obiettivo cassa : media spese finali 2007-2009 – 13,6%.

Obiettivi ed esclusioni delle autonomie speciali: definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Esclusioni: l'art. 1, comma 129, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, prevede un ampio elenco di esclusioni di 10 voci (da lettera a lettera g-quater).

Alle Regioni inadempienti nel 2011 è consentita la facoltà di essere considerate adempienti se rispettano alcune condizioni previste dal comma 148-bis.

Introduzione del patto regionalizzato (patto orizzontale e patto verticale).

Le regioni possono ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alla spesa di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture.

Patto di stabilità interno anno 2012

Normativa di riferimento:

- comma 1 dell'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;
- art. 20, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98;
- art. 1, comma 8, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138;
- art. 32, legge 12 novembre 2011, n. 183;
- art. 28, comma 3, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 2011;
- art. 16, commi 2 e 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95.

Strumenti:

- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano,
- Tetto di cassa e di competenza per le spese finali per le altre regioni.

Obiettivi delle Regioni a statuto ordinario: obiettivo 2012 determinato ai fini della gestione del patto di stabilità 2011 ridotto degli importi indicati nella tabella prevista dall'art. 32, comma 2, legge 12 novembre 2011, n. 183.

Obiettivi ed esclusioni delle autonomie speciali: definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Esclusioni: l'art. 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, prevede un ampio elenco di esclusioni.

Patto regionalizzato (patto orizzontale e patto verticale).

Le regioni possono ridefinire il proprio obiettivo di cassa attraverso una corrispondente riduzione dell'obiettivo degli impegni di parte corrente relativi agli interessi passivi e oneri finanziari diversi, alla spesa di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture.

Patto di stabilità interno anno 2013

Normativa di riferimento:

- art. 32, legge 12 novembre 2011, n. 183;
- art. 1, commi 448-472, legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Strumenti:

- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano,
- Tetto alle spese finali eurocompatibili per le altre regioni,
- Tetto alle spese finali in termini di competenza finanziaria per le altre regioni.

Il tetto di spesa eurocompatibile è determinato dalla somma:

- a) degli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- b) dei pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- c) dei pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Obiettivi delle Regioni a statuto ordinario: Il tetto delle spese finali, in termini di competenza eurocompatibile, delle regioni a statuto ordinario è pari a 20.090 milioni per l'anno 2013, e a 20.040 milioni per per ciascuno degli anni 2014 e 2015. L'obiettivo di ciascuna regione è definito dal DM 20/2/2013 (l'obiettivo in termini di competenza finanziaria delle singole regioni a statuto ordinario coincide con quello espresso in termini eurocompatibili).

Gli obiettivi del patto di stabilità interno del 2013 delle tre regioni che partecipano alla sperimentazione di cui all'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Regioni Lombardia, Lazio e

Basilicata) sono migliorati, sulla base di specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza unificata (art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98).

Obiettivi ed esclusioni delle autonomie speciali: definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Esclusioni: l'art. 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, prevede un elenco di esclusioni Patto regionalizzato (patto orizzontale e patto verticale).

Patto di stabilità interno anno 2014

Normativa di riferimento:

- art. 32, legge 12 novembre 2011, n. 183;
- art. 1, commi dal comma 448 al comma 472, legge 24 dicembre 2012, n. 228, come modificati dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147;
- art. 46, decreto legge 24 aprile 2014, n. 66.

Strumenti:

- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano,
- Tetto alle spese finali eurocompatibili e alle spese finali in termini di competenza finanziaria per le altre regioni (soppresso il tetto alle spese finali in termini di competenza finanziaria).

Obiettivi delle Regioni a statuto ordinario: definiti dal comma 449-bis della L 228/2012, inserito dall'art. 1, comma 497 della L 147/2013).

Obiettivi ed esclusioni delle autonomie speciali: definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Esclusioni: l'art. 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, prevede un elenco di esclusioni Patto regionalizzato (patto orizzontale e patto verticale)

Patto di stabilità interno anno 2015 - delle Autonomie speciali

Normativa di riferimento:

- legge 24 dicembre 2012, n. 228, commi dal comma 454 e seguenti;
- legge 23 dicembre 2014, n. 190, comma 400).

Enti soggetti: le Autonomie speciali, esclusa la Regione Sardegna.

Strumenti:

- tetto alle spese finali eurocompatibili per le regioni Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sicilia,
- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano.

Gli obiettivi e le esclusioni delle autonomie speciali definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Patto di stabilità interno anno 2016 delle Autonomie speciali

Normativa di riferimento:

- legge 24 dicembre 2012, n. 228, commi dal comma 454 e seguenti.

Strumenti:

- tetto alle spese finali eurocompatibili per le regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta
- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano.

Gli obiettivi e le esclusioni delle autonomie speciali definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Patto di stabilità interno anno 2017 delle Autonomie speciali

Normativa di riferimento:

- legge 24 dicembre 2012, n. 228, dal comma 454 e seguenti.

Strumenti:

- tetto alle spese finali eurocompatibili per la regione Friuli Venezia Giulia,
- Saldo di competenza mista per il Trentino AA, Trento e Bolzano.

Gli obiettivi e le esclusioni delle autonomie speciali definiti con accordo tenendo conto del contributo alla manovra.

Anche nel 2017 sono confermate le modalità di applicazione del patto di stabilità interno dalle Autonomie speciali nell'esercizio precedente.

Nel 2017 le Autonomie soggette al patto di stabilità interno sono soggette anche al vincolo del pareggio, senza l'applicazione delle sanzioni

Dal 2017 anche la Regione Valle d'Aosta abbandona la disciplina del patto di stabilità interno (art. 1, comma 484, della L. 232/2016).

L'art. 1, comma 815, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 prevede che a decorrere dall'anno 2018 alla regione Friuli Venezia Giulia non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno di cui all'articolo 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

L'art. 1, comma 407, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 prevede, a decorrere dall'anno 2018, il superamento del patto di stabilità interno da parte della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Appendice n. 3

Il patto di stabilità interno degli enti locali dal 2009 al 2015 (dal 2016 opera il pareggio di bilancio).

Patto di stabilità interno anno 2009

Normativa di riferimento: art. 77-bis, commi da 2 a 31, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009).

Circolare di riferimento: 27 gennaio 2009, n. 2

Enti soggetti: Province e Comuni con più di 5.000 abitanti.

Parametri di virtuosità: come il 2007 (diversi coefficienti).

Obiettivi programmatici: come il 2007. Saldo finanziario 2009-2011 determinato sommando, per ogni ente, al saldo del 2007 il concorso dell'ente alla manovra complessiva del comparto. Percentuali di peggioramento massimo consentito, secondo il saldo conseguito ed il rispetto del patto nel 2007. Viene confermato, quale fattore di contenimento su cui intervenire, il saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista ossia assumendo, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti.

Saldo competenza mista 2007 negativo:

Rispettosi 2007: Province +17% (2009), +62% (2010), + 125% (2011); Comuni +48% (2009), +97% (2010), + 165% (2011).

Non rispettosi 2007: Province +22% (2009), +80% (2010), + 150% (2011); Comuni +70% (2009), +110% (2010), + 180% (2011).

Saldo competenza mista 2007 non negativo:

Rispettosi 2007: Province +10% (2009), +10% (2010), + 0% (2011); Comuni +10% (2009), +10% (2010), + 0% (2011).

Non rispettosi 2007: Province +0% (2009), +0% (2010), + 0% (2011); Comuni +0% (2009), +0% (2010), + 0% (2011).

Sanzioni: la riduzione dei trasferimenti erariali, il blocco delle assunzioni di personale, la limitazione alla crescita delle spese correnti e il divieto all'indebitamento, riduzione indennità di funzione e gettoni di presenza.

Patto di stabilità interno anno 2010

Normativa di riferimento: Articolo 77-bis, commi da 2 a 31, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni ed integrazioni e decreto-legge 25 gennaio 2010, n.2, convertito, con modificazioni, nella legge 26 marzo 2010, n. 42.

Circolare di riferimento: 30 marzo 2010, n. 15

Enti soggetti: Province e Comuni con più di 5.000 abitanti.

Obiettivi programmatici: come il 2007. Si veda dettaglio anno 2009.

Sanzioni: la riduzione dei trasferimenti erariali, il blocco delle assunzioni di personale, la limitazione alla crescita delle spese correnti e il divieto all'indebitamento, riduzione indennità di funzione e gettoni di presenza

Patto di stabilità interno anno 2011

Normativa di riferimento: commi 87 e seguenti dell'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220; decreto legge 2010, n. 78.

Circolare di riferimento: 6 aprile 2011, n. 11

Enti soggetti: Province e Comuni con più di 5.000 abitanti.

Obiettivi programmatici: Miglioramento del saldo finanziario di competenza mista (spese correnti per competenza, spese di capitale per cassa), al netto del risultato di amministrazione e del risultato di cassa. Saldi obiettivo minimi calcolati sulla spesa corrente media impegnata nel triennio 2006-2008 desunta dai conti consuntivi:

Province: 8,3% (2011), 10,7% (2012), 10,7% (2013)

Comuni: 11,4% (2011), 14% (2012); 14% (2013)

Il saldo così determinato è al netto delle riduzioni di trasferimenti e corretto per un fattore pari alla metà della differenza fra il saldo derivante dalle vecchie regole e le nuove.

Saldo obiettivo 2011

$$= (\text{Saldo comp. mista} * \text{coeff. \%} * \text{Media spese correnti 2006 - 2008}) \\ - \text{riduzione trasferimenti}$$

Saldo obiettivo finale 2011

$$= \text{Saldo obiettivo 2011} + \left(\frac{\text{Saldo obiettivo 2010} - \text{Saldo obiettivo 2011}}{2} \right)$$

Patto di stabilità interno anno 2012

Normativa di riferimento: comma 1 dell'articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, comma 5, dell'articolo 20, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, così come modificato dal comma 8 dell'articolo 1 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 che anticipa all'anno 2012 le misure previste, per il 2013 e il 2014, dalle disposizioni di cui alle lettere c) e d) del citato comma

Circolare di riferimento: 14 febbraio 2012, n. 5

Enti soggetti:, Province e Comuni con più di 5.000 abitanti. Dal 2013 anche Comuni con più di 1.000 abitanti.

Parametri di virtuosità:

Rispetto del patto di stabilità interno
Autonomia finanziaria
Equilibrio di parte corrente
Rapporto fra riscossioni e accertamenti, di parte corrente

Obiettivi programmatici: come il 2011, con distinzione fra virtuosi e non virtuosi.

Virtuosi: saldo di competenza mista pari a 0 o compatibile con gli spazi finanziari derivanti dall'applicazione della cosiddetta "clausola di salvaguardia" di cui al comma 6 dell'articolo 31 della legge n. 183 del 2011.

Non virtuosi, le seguenti percentuali purché non superiori dello 0,4% rispetto alle percentuali originarie:

Province, 16,9% per l'anno 2012, e 20,1% per gli anni 2013 e successivi;

Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, 16,0% per l'anno 2012

Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, 15,8% per gli anni 2013 e successivi.

Patto di stabilità interno anno 2013

Normativa di riferimento: articoli 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificati dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228

Circolare di riferimento: 7 febbraio 2013, n. 15

Enti soggetti:, Province, e Comuni con più di 1.000 abitanti.

Parametri di virtuosità: come 2012

Obiettivi programmatici: come il 2011, il saldo obiettivo è il saldo finanziario di competenza mista, al netto dei risultati di amministrazione e di cassa, moltiplicato per una percentuale delle spese correnti medie impegnate sul triennio 2007-2009.

Virtuosi: saldo obiettivo pari a 0.

Non virtuosi:

Province, pari a 18,8%, per il triennio 2013-2015;

Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, pari a 14,8%, per il triennio 2013-2015;

Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, pari a 12% per l'anno 2013 e pari a 14,8% per il biennio 2014-2015.

Il saldo è poi ridotto dell'ammontare della riduzione dei trasferimenti erariali.

Clausola di salvaguardia per i non virtuosi: contributo aggiuntivo non superiore all'1% della spesa media sul triennio 2007-2009.

Patto di stabilità interno anno 2014

Normativa di riferimento: articoli 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificati dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Circolare di riferimento: 18 febbraio 2014, n. 6

Enti soggetti: Province e Comuni con più di 1.000 abitanti.

Parametri di virtuosità: sospesi per il 2014. Incentivo per gli enti in sperimentazione.

Obiettivi programmatici: come il 2011, il saldo obiettivo è il saldo finanziario di competenza mista, al netto dei risultati di amministrazione e di cassa, moltiplicato per una percentuale delle spese correnti medie impegnate sul triennio 2009-2011.

Clausola di salvaguardia per i Comuni: il saldo obiettivo non può determinare un peggioramento superiore al 15% rispetto al saldo finanziario 2014 calcolato sulla spesa corrente media 2007-2009.

Gestioni associate: riassegnazione obiettivo dai capofila agli associati relativamente alle spese sostenute dal capofila per conto degli associati.

Il saldo è poi ridotto dell'ammontare della riduzione dei trasferimenti erariali.

Patto di stabilità interno anno 2015

Normativa di riferimento: articoli 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183, come modificati dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Circolare di riferimento: anno precedente

Enti soggetti: Province e Comuni con più di 1.000 abitanti.

Parametri di virtuosità: sospesi per l'anno 2015.

Obiettivi programmatici: come il 2011, il saldo obiettivo è il saldo finanziario di competenza mista, al netto dei risultati di amministrazione e di cassa, moltiplicato per una percentuale delle spese correnti medie impegnate sul triennio 2010-2012. Nella determinazione del predetto saldo rientrano, fra le spese, gli stanziamenti di competenza del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Gestioni associate: riassegnazione obiettivo dai capofila agli associati relativamente alle spese sostenute dal capofila per conto degli associati.

Il saldo è poi ridotto dell'ammontare della riduzione dei trasferimenti erariali.

Appendice n. 4

Le recenti sentenze della Corte Costituzionale sul pareggio di bilancio

La Corte Costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, di recente, su alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Autonomie speciali e da alcune Regioni a statuto ordinario in relazione agli articoli da 9 a 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), come modificati dalla legge 12 agosto 2016, n. 164.

Come già evidenziato, la legge rinforzata n. 243 del 2012, così come modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, disciplina, al Capo IV, l'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali (artt. da 9 a 12), fissando la regola del raggiungimento di un unico saldo "non negativo", precisando, inoltre, all'articolo 9, comma 1, che la predetta regola si applica anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome e, all'articolo 10, comma 1, che le condizioni di ricorso all'indebitamento si applicano anche nei confronti delle autonomie speciali.

Ciò premesso la Corte interviene sulla materia con le sentenze n. 235, n. 237, n. 247 e n. 252 del 2017. Al fine di seguire un ordine logico di esposizione degli argomenti affrontati, di seguito sono esaminate le sentenze tenendo conto dell'ordine degli articoli del Capo IV impugnati.

Per quanto attiene alla sentenza n. **247** del **2017**, la Corte, prende in esame, tra l'altro, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni sull'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016 (articolo 9, comma 1, legge n. 243 del 2012), dichiarandole infondate:

1. circa la mancata inclusione dell'avanzo di amministrazione tra le entrate finali valide ai fini del saldo: in quanto l'interpretazione della norma non può che essere quella secondo cui l'avanzo di amministrazione rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza;
2. circa la "parziale" inclusione del fondo pluriennale vincolato (che impedirebbe la naturale utilizzazione del fondo stesso, trasformandolo di fatto in un indebito contributo dell'ente territoriale agli obiettivi di finanza pubblica): in quanto occorre interpretare le richiamate norme nel senso che le disposizioni impugnate non alterano la struttura e la gestione temporale del Fondo pluriennale vincolato. Ne consegue che – contrariamente a quanto lamentato dalle ricorrenti – accertamenti, impegni, obbligazioni attive e passive rimangono rappresentati e gestiti in bilancio secondo quanto programmato a suo tempo dall'ente territoriale. Pertanto, l'iscrizione o meno nei titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dell'entrata e nei titoli 1, 2 e 3 della spesa deve essere intesa in senso meramente tecnico-contabile, quale criterio armonizzato per il consolidamento dei conti nazionali. Tale aggregazione contabile non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive concordate negli esercizi anteriori alle scadenze del fondo pluriennale vincolato.

La Corte Costituzionale ha affermato, quindi, in più punti della sentenza, che i principi contabili e degli equilibri di bilancio disciplinati dal D.lgs. n. 118 del 2011 assicurano, per gli enti territoriali, la piena attuazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione.

In merito, pur in presenza di una sentenza favorevole sulla formulazione degli articoli 9 e 10 della legge n. 243 del 2012, si formulano, alla luce della predetta sentenza, alcune riflessioni sui vincoli imposti agli enti territoriali:

1. il "doppio" binario – equilibri del D.lgs. 118 del 2011 ed equilibri della legge n. 243 del 2012 – in prospettiva andrebbe superato, sia in considerazione dell'esigenza di ulteriore semplificazione, sia in considerazione del fisiologico overshooting realizzato dagli enti territoriali. La stessa Corte riconosce al D.lgs. 118 del 2011 il ruolo di garanzia per gli equilibri di bilancio degli enti territoriali previsti dalla Costituzione (chi è virtuoso e, quindi, è in avanzo, garantendo i servizi, deve poter spendere le proprie risorse; chi è in disavanzo deve subire tutti i vincoli necessari per il risanamento);
2. gli strumenti di "flessibilità" del saldo – disciplinati dall'articolo 10 della legge 243 del 2012 (intese regionali e patti nazionali) – e la parziale inclusione del fondo pluriennale vincolato (non viene incluso il fondo finanziato da debito) limitano, comunque, la possibilità di usare pienamente e liberamente le risorse nel rispetto dei principi contabili vigenti, costituendo una complessità gestionale per lo Stato, per le regioni e per gli enti locali interessati, che in prospettiva andrebbe superata.

Con la sentenza n. **252** del **2017**, invece, la Corte Costituzionale prende in esame le questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 2, comma 1, lettere a) e c), della legge n. 164 del 2016 (articolo 10 legge n. 243 del 2012), dichiarandole fondate:

- 1) con riguardo alla mancata previsione della parola "tecnica" dopo le parole "modalità di attuazione" del ricorso ad operazioni di indebitamento e di investimento realizzate attraverso i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti delle regioni e degli enti locali da disciplinare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri;
- 2) nella parte in cui, nel sostituire l'articolo 10, comma 5, della legge n. 243 del 2012, prevede «, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», atteso che le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge e non da un decreto.

Con la sentenza n. **235** del **2017**, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 12 agosto 2016, n. 164 (articolo 11, comma 1, della legge n. 243 del 2012), nella parte in cui prevede che il concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, avvenga secondo modalità definite con leggi dello Stato.

In merito, occorre evidenziare che nel corso dell'iter parlamentare della richiamata legge n. 164 del 2016, la Ragioneria Generale aveva espresso perplessità sulla formulazione pre-vigente, considerato che la complessa procedura delineata, legata all'andamento del ciclo economico, presentava diverse difficoltà applicative. Ciò, in quanto:

1. non risultano ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione e i correlati fabbisogni, entrate standard e fondo perequativo, in grado di definire in maniera equa l'entità delle risorse di riferimento per ciascun ente;
2. non risulta chiaro come quantificare gli effetti del ciclo economico sulle entrate di riferimento di ciascun ente, in relazione alle quali gli enti beneficiano del fondo straordinario per il concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo economico (articolo 11) o concorrono al fondo ammortamento titoli di Stato nelle fasi favorevoli del ciclo economico stesso (articolo 12).

Infine, con la sentenza n. **237** del **2017**, la Corte prende in esame, tra l'altro, le eccezioni di costituzionalità riferite all'articolo 12 della legge n. 243 del 2012, in materia di "Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico", come modificato dall'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), della legge n. 164 del 2016, nella parte in cui rinvia a una legge ordinaria la definizione delle modalità del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico complessivo e alla riduzione del debito attraverso versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, per violazione dell'articolo 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che invece demanda a una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera la disciplina delle modalità con le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, la Corte sostiene, preliminarmente, che il concorso alla «sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 1) si traduce nel concorso alla «riduzione del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche» (comma 2) in coerenza con il criterio generale sulla sostenibilità del debito pubblico di cui all'articolo 4, comma 3, della legge n. 243 del 2012. Fatta questa precisazione, la Corte, passando all'esame della questione di legittimità relativa alla violazione della riserva di legge rinforzata, ritiene la predetta censura non fondata in quanto, da un lato, la riserva di legge rinforzata – invocata dalle ricorrenti – deve essere considerata relativa e, dall'altro lato, l'articolo 12 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalla disposizione impugnata, presenta un contenuto sufficiente a soddisfare la riserva relativa.

Da ultimo, si segnala che le Sentenze n. 235 e n. 237 sono strettamente collegate. Infatti, mentre la prima interviene esclusivamente su una parte delle modifiche apportate all'articolo 11, dichiarando fondate le questioni sollevate – ivi inclusa quella riferita al rinvio alla legge ordinaria - la seconda interviene sulle modifiche apportate all'articolo 12, dichiarando, tuttavia, infondate le censure sollevate.

Ciò premesso, essendo l'articolo 11 strettamente collegato al successivo articolo 12 (concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico), appare indispensabile un intervento normativo volto ad assicurare una disciplina chiara e coordinata del concorso dello Stato e delle sue modalità nelle fasi avverse del ciclo (articolo 11), nonché del concorso degli Enti territoriali alla riduzione del debito pubblico (articolo 12).

Appendice n. 5

Il Rapporto COPAFF 2014

Con determina adottata nella riunione del 10 ottobre 2013, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ha invitato la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale a procedere all'attività istruttoria per la determinazione della effettiva entità e della ripartizione delle misure di consolidamento disposte dalle manovre di finanza pubblica.

La COPAFF ha quindi approvato un documento (datato 16 gennaio 2014), redatto avvalendosi della base informativa e del supporto metodologico della Ragioneria Generale dello Stato. Tale documento ha costituito un primo momento di condivisione, tra i vari livelli di governo, dei dati relativi agli effetti delle misure di consolidamento della finanza pubblica ed è in fase di aggiornamento, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legge n. 50 del 2017, fino all'annualità 2016 e con la proiezione dell'entità a legislazione vigente per il 2017 – 2019.

Si riportano le tabelle contenute nel documento. In particolare, la prima tabella riporta il riepilogo delle manovre considerate per ciascuno degli anni dal 2008 al 2013, nonché una stima degli effetti triennali (2014-2016) della manovra imposta con legge di stabilità 2014. Per ciascun anno vengono illustrati gli effetti cumulati dei provvedimenti adottati a partire dall'anno 2008 e sino all'anno considerato sull'intero settore delle amministrazioni pubbliche consolidate, sui tre sotto-settori (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti previdenziali) e sulle aggregazioni che compongono il sotto-settore delle Amministrazioni locali. L'effetto è espresso in termini di indebitamento netto e scomposto tra riduzioni di spesa e aumento di entrate.

La successiva tabella confronta, per il periodo 2009-2012, le riduzioni di spesa cumulativamente indotte dai provvedimenti con il livello assoluto della spesa primaria consolidata (al netto dei trasferimenti tra Enti e degli interessi passivi) per ciascun sotto-settore e aggregato di enti.

Il lavoro è utile al fine di dare indicazioni sul riparto delle manovre tra i vari livelli di governo (Stato, Regioni ed Enti locali).

Riepilogo effetti delle principali manovre di finanza pubblica adottate dal 2008 (milioni di euro, indebitamento netto PA)

Provvedimenti di finanza pubblica							LS 2014		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amministrazione Centrale	1.004,70	11.127,70	12.113,10	28.618,40	66.968,20	77.994,90	1.372,60	3.192,80	5.973,90
Totale spese	743,40	-6.128,00	-6.232,90	-16.471,10	-20.980,80	-23.888,70	3.591,30	-180,70	-1.107,30
spese correnti	737,20	-1.797,30	-2.863,70	-6.808,10	-7.961,20	-10.145,30	2.399,20	-522,10	-1.144,10
spese in c/capitale	6,20	-4.330,70	-3.369,20	-9.663,00	-13.019,60	-13.743,40	1.192,10	341,40	36,80
Totale entrate	1.748,10	4.999,70	5.880,20	12.147,20	45.987,40	54.106,20	4.963,90	3.012,00	4.866,60
Amministrazione Locale	-655,50	-1.209,00	5.336,90	17.255,80	32.749,50	32.783,20	-3.338,60	-100,90	-67,50
Totale spese	810,00	1.212,80	-4.954,60	-16.800,90	-27.695,50	-32.179,40	1.461,50	-1.580,70	-1.982,30
spese correnti	810,00	477,80	-2.376,10	-9.112,10	-16.639,50	-25.089,90	-586,50	-1.870,60	-2.423,80
Regioni	0,00	-991,30	-1.464,20	-4.444,30	-6.548,10	-7.731,50	-948,70	-1.309,20	-1.302,70
Comuni	500,00	66,00	-340,50	-1.495,60	-4.272,30	-6.225,10	95,20	19,00	-246,00
Province	0,00	-126,00	-222,00	-490,80	-1.767,50	-2.480,90	0,00	0,00	-69,00
Esl	0,00	1.423,40	-332,10	-2.501,90	-4.126,10	-8.224,00	32,00	-538,00	-608,00
altri enti A.L.	310,00	105,70	-17,30	-179,40	74,30	-428,50	235,00	-42,40	-198,10
spese in c/capitale	0,00	735,00	-2.578,50	-7.688,80	-11.055,90	-7.089,50	2.048,00	289,90	441,50
Regioni	0,00	-525,00	-851,00	-3.724,00	-5.793,90	-5.493,90	400,50	324,60	496,60
Comuni	0,00	896,00	-1.397,50	-3.176,40	-4.133,70	-1.069,70	1.631,70	1,00	0,00
Province	0,00	364,00	-330,00	-788,00	-1.108,50	-333,40	0,00	0,00	0,00
Esl	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
altri enti A.L.	0,00	0,00	0,00	-0,40	-19,80	-192,60	15,80	-35,70	-55,10
Totale entrate	154,50	3,80	382,30	454,90	5.054,00	603,80	-1.877,10	-1.681,60	-2.049,80
Regioni	154,50	3,80	382,30	257,30	3.311,50	2.418,10	-231,50	-517,60	-864,70
Comuni	0,00	0,00	0,00	197,60	1.742,60	-1.814,30	-1.621,70	-1.140,00	-1.167,00
Enti di Previdenza	-12,40	-25,30	-277,10	20,60	5.723,20	12.053,90	-491,80	423,00	1.397,20
Totale spese	0,00	863,00	460,00	-421,40	-5.048,10	-10.963,40	-350,90	-1.519,70	-2.846,60
spese correnti	0,00	863,00	460,00	-421,40	-5.743,10	-10.964,40	-350,90	-1.519,70	-2.846,60
spese in c/capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	695,00	1,00	0,00	0,00	0,00
Totale entrate	-12,40	837,70	182,90	-400,80	675,10	1.090,50	-842,60	-1.096,70	-1.449,40
Manovra totale	336,70	9.893,30	17.172,90	45.894,70	105.440,80	122.832,00	-2.457,80	3.514,90	7.303,70
Totale spese	1.553,00	-4.052,00	-10.272,00	-33.693,00	-53.724,00	-67.032,00	4.702,00	-3.281,00	-5.936,00
spese correnti	1.547,00	-457,00	-4.780,00	-16.342,00	-30.344,00	-46.200,00	1.462,00	-3.912,00	-6.414,00
spese in c/capitale	6,00	-3.596,00	-5.948,00	-17.352,00	-23.381,00	-20.832,00	3.240,00	631,00	478,00
Totale entrate	1.890,00	5.841,00	6.445,00	12.201,00	51.716,00	55.800,00	2.244,00	234,00	1.367,00

Spesa primaria PA (consolidata per i sotto-settori; milioni di euro)

	Spesa primaria PA per sottosettore				Manovre cumulate 2008-2013			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
	Milioni di euro				Milioni di euro			
Spesa primaria AC	191.739	180.353	175.920	172.279	-6.128	-6.233	-16.471	-20.981
Spesa primaria Stato	175.990	164.720	159.253	157.112	-6.128	-6.233	-16.471	-20.981
Spesa primaria EP	291.622	299.638	305.638	312.369	863	460	-421	-5.048
Spesa primaria AC + EP	483.361	479.991	481.558	484.648	-5.265	-5.773	-16.893	-26.029
Spesa primaria AL	244.212	241.740	236.398	230.434	1.213	-4.955	-16.801	-27.695
Spesa primaria Regioni	38.244	35.390	33.807	32.097	-1.516	-2.315	-8.168	-12.342
Spesa primaria Province	11.976	11.604	10.905	10.333	238	-552	-1.279	-2.876
Spesa primaria Comuni	63.700	62.455	61.214	58.752	962	-1.738	-4.672	-8.406
Spesa primaria ESL	110.349	112.478	111.270	110.357	1.423	-332	-2.502	-4.126
	Composizione %				Incidenza % su spesa primaria			
Spesa primaria PA	100,0	100,0	100,0	100,0				
Spesa primaria AC	26,4	25,0	24,5	24,1	-3,2	-3,5	-9,4	-12,2
Spesa primaria Stato	24,2	22,8	22,2	22,0	-3,5	-3,8	-10,3	-13,4
Spesa primaria EP	40,1	41,5	42,6	43,7	0,3	0,2	-0,1	-1,6
Spesa primaria AC + EP	66,4	66,5	67,1	67,8	-1,1	-1,2	-3,5	-5,4
Spesa primaria AL	33,6	33,5	32,9	32,2	0,5	-2,0	-7,1	-12,0
Spesa primaria Regioni	5,3	4,9	4,7	4,5	-4,0	-6,5	-24,2	-38,5
Spesa primaria Province	1,6	1,6	1,5	1,4	2,0	-4,8	-11,7	-27,8
Spesa primaria Comuni	8,8	8,7	8,5	8,2	1,5	-2,8	-7,6	-14,3
Spesa primaria ESL	15,2	15,6	15,5	15,4	1,3	-0,3	-2,2	-3,7