

**Il Patto di Stabilità Interno  
dei Comuni  
nel triennio 2009-2011**

**iFEL Fondazione ANCI**



**Ricerche**



**Il Patto di Stabilità Interno dei Comuni  
nel triennio 2009-2011**

Curatore dell'opera: Silvia Scozzese - Direttore Scientifico IFEL

Supervisione: Salvatore Parlato - Responsabile Dipartimento Economia pubblica IFEL

L'opera è stata realizzata da Stefano Croella

A cura di

Direzione Scientifica IFEL

Tel. 06/68816210/214/218 - [direzionescientifica@fondazioneifel.it](mailto:direzionescientifica@fondazioneifel.it)  
[info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it) - [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)

IL RAPPORTO È STATO CHIUSO IN DATA 10 OTTOBRE 2012

## Sommario

INTRODUZIONE .....	5
IL RISPETTO DEL PATTO .....	9
I RISULTATI DEL 2011 .....	15
LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO E LA RIASSEGNAZIONE DEI SACRIFICI	21
DIMENSIONE E COMPOSIZIONE DEL CONTRIBUTO AL RISANAMENTO .....	33
CONCLUSIONI.....	47
<b>Riquadro: Il Patto nel 2012: dall'orizzontale nazionale all'incentivato regionale.....</b>	<b>49</b>



## INTRODUZIONE

Il Patto di Stabilità Interno è il complesso di norme e regole attraverso le quali il Governo centrale esercita il coordinamento della finanza pubblica, coinvolgendo gli Enti territoriali nel raggiungimento degli obiettivi che l'Italia ha assunto, in sede europea, aderendo al Patto di Stabilità e Crescita.

Dall'anno della sua introduzione (attraverso la legge Finanziaria per il 1999) ad oggi, il Patto di Stabilità Interno ha assunto un'importanza crescente per l'assetto finanziario dei Comuni, diventando uno dei fattori che ne ha condizionato maggiormente le dinamiche e la composizione di bilancio, e il suo ruolo strategico per il controllo della finanza locale, in prospettiva, non potrà che aumentare, se si considera il ridimensionamento dei trasferimenti erariali scaturito dall'attuazione del federalismo fiscale nel nostro Paese.

Nonostante il Patto interessi solamente 1/4 dei Comuni italiani, ovvero le Amministrazioni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti delle Regioni a Statuto Ordinario e di Sicilia e Sardegna<sup>1</sup>, gli Enti ad esso soggetti rappresentano circa il 75% delle entrate e delle spese del comparto nonché l'80% della popolazione residente; proprio in virtù della rilevanza dei Comuni soggetti al Patto è possibile quindi analizzare in quale misura le manovre di finanza pubblica varate dal Governo centrale abbiano impattato sul comparto comunale in questi anni.

---

<sup>1</sup> La Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno disciplinato, in deroga alla legislazione nazionale, un Patto di Stabilità Interno per gli Enti locali del proprio territorio, in forza del loro potere normativo in materia di finanza locale e attraverso accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

A tale scopo sono stati analizzati i bilanci degli Enti soggetti a Patto nel triennio 2009-2011, come monitorati dalla Ragioneria Generale dello Stato per certificare il rispetto degli obiettivi assegnati.

La disamina del rispetto del Patto nel triennio 2009-2011 e delle componenti del saldo per il solo anno 2011 è stata condotta includendo tutti gli Enti per i quali è disponibile il dato del monitoraggio, in modo da avere una rappresentazione quanto più estesa possibile, con una copertura in termini di numerosità di Comuni e di abitanti rispettivamente pari al 99,5% e al 94,1%.

Per quanto attiene invece alle dinamiche delle componenti del saldo nel triennio dal 2009 al 2011, è stato utilizzato un campione di Comuni sulla base della presenza dei dati lungo tutto il periodo considerato, delimitando l'analisi a 2.241 Enti. Il campione così costruito garantisce una copertura del 97,8% dei Comuni soggetti alla regola fiscale, rappresentativi del 93,3% della relativa popolazione residente. In termini di grandezze di bilancio gli Enti considerati costituiscono poco meno del 70% delle entrate e delle spese del comparto.

Per le aree del Nord e del Sud la copertura del campione è praticamente coincidente con il relativo universo, sia in termini di Enti sia in termini di popolazione residente; il Centro, pur presentando una numerosità di Comuni prossima al totale dell'area, sconta l'assenza dei dati di monitoraggio del Comune di Roma, che determina una percentuale di popolazione osservata di poco inferiore al 75%.

**Tavola 1**

**ANAGRAFICA anno 2011  
ENTI SOGGETTI AL PATTO**

Regione	numero Enti			Popolazione		
	Soggetti al Patto	Comuni analizzati	Copertura	Soggetti al Patto	Comuni analizzati	Copertura
PIEMONTE	134	134	100,0%	3.131.214	3.131.214	100,0%
LOMBARDIA	455	455	100,0%	7.746.476	7.746.476	100,0%
LIGURIA	51	50	98,0%	1.355.517	1.347.034	99,4%
VENETO	268	268	100,0%	4.133.517	4.133.517	100,0%
EMILIA ROMAGNA	191	191	100,0%	4.012.267	4.012.267	100,0%
TOSCANA	152	152	100,0%	3.418.807	3.418.807	100,0%
UMBRIA	32	32	100,0%	774.765	774.765	100,0%
MARCHE	67	67	100,0%	1.221.677	1.221.677	100,0%
LAZIO	126	125	99,2%	5.267.753	2.506.276	47,6%
ABRUZZO	55	55	100,0%	979.095	979.095	100,0%
MOLISE	11	10	90,9%	162.970	154.795	95,0%
CAMPANIA	213	211	99,1%	5.076.794	5.047.274	99,4%
PUGLIA	173	170	98,3%	3.867.943	3.843.109	99,4%
BASILICATA	32	32	100,0%	393.175	393.175	100,0%
CALABRIA	76	75	98,7%	1.250.505	1.235.548	98,8%
SICILIA	191	189	99,0%	4.564.867	4.551.050	99,7%
SARDEGNA	64	63	98,4%	1.147.179	1.135.492	99,0%
<b>TOTALE</b>	<b>2.291</b>	<b>2.279</b>	<b>99,5%</b>	<b>48.504.521</b>	<b>45.631.571</b>	<b>94,1%</b>
<b>NORD</b>	<b>1.099</b>	<b>1.098</b>	<b>99,9%</b>	<b>20.378.991</b>	<b>20.370.508</b>	<b>100,0%</b>
<b>CENTRO</b>	<b>377</b>	<b>376</b>	<b>99,7%</b>	<b>10.683.002</b>	<b>7.921.525</b>	<b>74,2%</b>
<b>SUD</b>	<b>815</b>	<b>805</b>	<b>98,8%</b>	<b>17.442.528</b>	<b>17.339.538</b>	<b>99,4%</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e ISTAT



## Tavola 2

### ANAGRAFICA anni 2009-2011 ENTI SOGGETTI AL PATTO

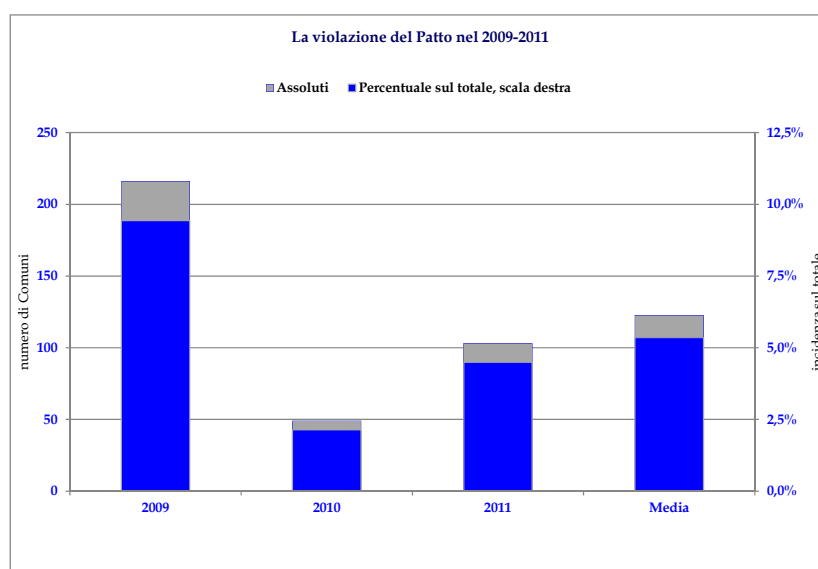
Regione	numero Enti			Popolazione		
	Soggetti al Patto	Comuni analizzati	Copertura	Soggetti al Patto	Comuni analizzati	Copertura
PIEMONTE	134	133	99,3%	3.131.214	3.125.828	99,8%
LOMBARDIA	455	448	98,5%	7.746.476	7.709.876	99,5%
LIGURIA	51	50	98,0%	1.355.517	1.347.034	99,4%
VENETO	268	264	98,5%	4.133.517	4.113.349	99,5%
EMILIA ROMAGNA	191	185	96,9%	4.012.267	3.971.167	99,0%
TOSCANA	152	152	100,0%	3.418.807	3.418.807	100,0%
UMBRIA	32	32	100,0%	774.765	774.765	100,0%
MARCHE	67	67	100,0%	1.221.677	1.221.677	100,0%
LAZIO	126	122	96,8%	5.267.753	2.486.586	47,2%
ABRUZZO	55	54	98,2%	979.095	973.954	99,5%
MOLISE	11	10	90,9%	162.970	154.795	95,0%
CAMPANIA	213	200	93,9%	5.076.794	4.859.699	95,7%
PUGLIA	173	169	97,7%	3.867.943	3.837.972	99,2%
BASILICATA	32	32	100,0%	393.175	393.175	100,0%
CALABRIA	76	73	96,1%	1.250.505	1.202.029	96,1%
SICILIA	191	187	97,9%	4.564.867	4.535.353	99,4%
SARDEGNA	64	63	98,4%	1.147.179	1.135.492	99,0%
<b>TOTALE</b>	<b>2.291</b>	<b>2.241</b>	<b>97,8%</b>	<b>48.504.521</b>	<b>45.261.558</b>	<b>93,3%</b>
<b>NORD</b>	<b>1.099</b>	<b>1.080</b>	<b>98,3%</b>	<b>20.378.991</b>	<b>20.267.254</b>	<b>99,5%</b>
<b>CENTRO</b>	<b>377</b>	<b>373</b>	<b>98,9%</b>	<b>10.683.002</b>	<b>7.901.835</b>	<b>74,0%</b>
<b>SUD</b>	<b>815</b>	<b>788</b>	<b>96,7%</b>	<b>17.442.528</b>	<b>17.092.469</b>	<b>98,0%</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e ISTAT

## IL RISPETTO DEL PATTO

Nel valutare la capacità dei Comuni di rispettare il Patto di Stabilità Interno, un primo indicatore da osservare è sicuramente il numero di Enti che non è riuscito a conseguire gli obiettivi assegnati. Se il comparto ha infatti dimostrato in questi anni non solo di centrare in aggregato il proprio target complessivo, ma di sopravanzarlo anche in misura consistente<sup>2</sup> (con l'eccezione del 2011 come verrà illustrato più avanti), il numero di Enti risultati inadempienti è invece variato notevolmente nel tempo, dando luogo per queste Amministrazioni all'attivazione del sistema sanzionatorio, con le conseguenti restrizioni nella gestione finanziaria e amministrativa dell'Ente.

**Figura 1**



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

<sup>2</sup> Secondo stime IFEL il surplus rispetto all'obiettivo di Patto accumulato dai Comuni italiani dal 2007 al 2011 è quantificabile in poco meno di 7 miliardi di euro.

I Comuni che non hanno rispettato il Patto nel 2011 sono stati 103, valore superiore in confronto alle risultanze complessive del 2010, quando le violazioni furono 49, ma inferiore rispetto al 2009, quando gli inadempienti furono 216. In termini percentuali si passa da un tasso di infrazione dei soggetti al Patto del 9,4% nel 2009 al 2,1% nel 2010, segnando poi una lieve risalita, al 4,5%, nel 2011, su valori prossimi alla media del triennio, che è stata pari al 5,4%. Considerando che nell'ultimo biennio i Comuni hanno dovuto subire una manovra decisamente restrittiva, la disciplina di bilancio non sembra essere stata intaccata dall'inasprimento dei target assegnati.

Il dettaglio territoriale del 2011 indica che il Sud è l'area con il numero più elevato di Comuni inadempienti, sia in termini assoluti, 57 casi, sia in termini di incidenza rispetto agli Enti della propria zona geografica, con una quota pari al 7%. Questo risultato sarebbe potuto essere ancora più pesante se i Comuni dell'area non avessero potuto beneficiare dell'esenzione delle spese cofinanziate con fondi europei (circa 50 milioni di euro). I Comuni del Nord seguono con 43 casi (3,9% sul totale Enti dell'area) mentre il Centro registra appena 3 Amministrazioni inadempienti (0,8% sul totale Comuni dell'area).

Osservando la media del triennio è invece il Nord l'area del Paese con il numero più elevato di violazioni, sia in termini assoluti (70 Enti in media) sia in termini percentuali (6,3% in media), sebbene sia importante evidenziare come tale risultato sia riconducibile essenzialmente alla condotta particolarmente negativa del 2009 (ben 138 violazioni pari al 12,6% degli Enti dell'area), che nei due anni seguenti si è normalizzata su valori decisamente più bassi. Il Sud segue con una media di violazione nel triennio del 5,6% (46 Enti in media) mentre il Centro si distingue per

conseguire sia in media sia nei singoli anni i risultati migliori del comparto (in media 7 Enti, pari all'1,9% dei soggetti al Patto dell'area).

A livello regionale, concentrandosi sul solo 2011, i Comuni che hanno presentato il maggior numero di inadempienze in valore assoluto sono quelli della Lombardia (26 Enti) e della Campania (16 Enti), mentre se si osserva l'incidenza relativa rispetto ai Comuni del proprio territorio, le percentuali più elevate si rilevano in Molise (18,2%) e in Calabria (15,8%). Solo quattro delle diciassette regioni analizzate non presentano nessun caso di non rispetto del Patto.

Estendendo l'analisi a tutto il triennio, si osserva come i tassi di infrazione più bassi si realizzino nel Lazio (0,5% in media), nella Toscana (1,5% in media) e nella Sardegna (1,6% in media), mentre i Comuni della Calabria (11,0% in media), del Veneto (8,1% in media) e della Lombardia (7,6% in media) si distinguono per le percentuali di non rispetto più elevate, con queste due ultime regioni che insieme collezionano circa la metà dei casi registrati nel comparto.

L'andamento altalenante della *compliance* negli anni dal 2009 al 2011 è stato determinato dalla concomitanza di differenti fattori, che giustificano i differenziali registrati nel triennio oggetto di analisi. La performance negativa, in termini di numerosità di inadempienze, che ha caratterizzato il 2009, sembrerebbe derivare solo parzialmente dall'entità della manovra, il cui peso è stato a tutti gli effetti annullato dai successivi provvedimenti di esclusione delle spese<sup>3</sup>, quanto dall'incertezza causata

---

<sup>3</sup> Nel 2009 i Comuni potevano escludere dal saldo utile ai fini del Patto una quota delle spese in conto capitale in misura non superiore al 4% dei residui passivi in conto capitale detenuti dall'Ente al 31/12/2008. Questa esclusione per il comparto è risultata di poco inferiore ai 1.500 milioni di euro. I Comuni avevano inoltre la possibilità di escludere dal saldo utile ai fini del Patto una quota di spesa in conto capitale per l'importo autorizzato dalla Regione (c.d. Patto di stabilità regionalizzato verticale). Per il comparto questa misura è stata di 210 milioni di euro circa.

dal susseguirsi di repentini cambiamenti legislativi, tra cui si evidenziano in particolare il cambio dell'anno di riferimento per il calcolo dell'obiettivo, fissato nel 2007, e l'obbligo per tutti gli Enti di adottare il criterio della competenza mista. Nel 2010 il numero di Comuni che non ha raggiunto il target di finanza pubblica ha fatto segnare i minimi storici per il comparto, nonostante lo sforzo finanziario richiesto fosse più alto in confronto al 2009 (circa 1 miliardo di euro di risorse aggiuntive). Nel 2011 si assiste ad un incremento rispetto all'anno precedente del numero di inadempienze, presumibilmente a causa dell'ulteriore inasprimento della manovra a carico dei Comuni, il cui peso è stato solo parzialmente attenuato dall'intervento di decongestione degli obiettivi realizzato attraverso il Patto regionale verticale che, come verrà mostrato in maniera estesa più avanti, ha però operato una ricalibratura non omogenea degli obiettivi tra le differenti aree del Paese. Potrebbe non essere quindi casuale che proprio il Sud, dove l'attivazione di meccanismi di liberazione degli spazi finanziari con il Patto regionalizzato è stata sensibilmente più bassa, si caratterizzi come l'area con il più elevato tasso di violazioni. Ulteriore fattore da considerare, nel valutare il generale, seppur contenuto, aumento delle inadempienze, è l'eccezionalità del risultato del 2010, che sarebbe stato difficilmente replicabile nel 2011, in quanto ottenuto comprimendo di ben 19 punti percentuali su base annua la spesa in conto capitale, i cui margini di manovrabilità cominciano evidentemente a risultare quasi definitivamente erosi.

Tavola 3

**I COMUNI CHE HANNO VIOLATO IL PATTO**  
triennio 2009-2011

Regione	n. Comuni				in % dei Comuni soggetti a Patto				Composizione %			
	2009	2010	2011	Media	2009	2010	2011	Media	2009	2010	2011	Media
PIEMONTE	14	1	4	6	10,4%	0,7%	3,0%	4,7%	6,5%	2,0%	3,9%	5,2%
LOMBARDIA	63	15	26	35	13,8%	3,3%	5,7%	7,6%	29,2%	30,6%	25,2%	28,3%
LIGURIA	7	2	0	3	13,7%	3,9%	0,0%	5,9%	3,2%	4,1%	0,0%	2,4%
VENETO	46	9	10	22	17,2%	3,4%	3,7%	8,1%	21,3%	18,4%	9,7%	17,7%
EMILIA ROMAGNA	8	1	3	4	4,2%	0,5%	1,6%	2,1%	3,7%	2,0%	2,9%	3,3%
TOSCANA	4	1	2	2	2,6%	0,7%	1,3%	1,5%	1,9%	2,0%	1,9%	1,9%
UMBRIA	1	0	1	1	3,1%	0,0%	3,1%	2,1%	0,5%	0,0%	1,0%	0,5%
MARCHE	10	0	0	3	14,9%	0,0%	0,0%	5,0%	4,6%	0,0%	0,0%	2,7%
LAZIO	2	0	0	1	1,6%	0,0%	0,0%	0,5%	0,9%	0,0%	0,0%	0,5%
ABRUZZO	3	1	3	2	5,5%	1,8%	5,5%	4,2%	1,4%	2,0%	2,9%	1,9%
MOLISE	0	0	2	1	0,0%	0,0%	18,2%	6,1%	0,0%	0,0%	1,9%	0,5%
CAMPANIA	9	4	16	10	4,2%	1,9%	7,5%	4,5%	4,2%	8,2%	15,5%	7,9%
PUGLIA	18	5	8	10	10,4%	2,9%	4,6%	6,0%	8,3%	10,2%	7,8%	8,4%
BASILICATA	3	0	2	2	9,4%	0,0%	6,3%	5,2%	1,4%	0,0%	1,9%	1,4%
CALABRIA	8	5	12	8	10,5%	6,6%	15,8%	11,0%	3,7%	10,2%	11,7%	6,8%
SICILIA	17	5	14	12	8,9%	2,6%	7,3%	6,3%	7,9%	10,2%	13,6%	9,8%
SARDEGNA	3	0	0	1	4,7%	0,0%	0,0%	1,6%	1,4%	0,0%	0,0%	0,8%
<b>TOTALE</b>	<b>216</b>	<b>49</b>	<b>103</b>	<b>123</b>	<b>9,4%</b>	<b>2,1%</b>	<b>4,5%</b>	<b>5,4%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>NORD</b>	<b>138</b>	<b>28</b>	<b>43</b>	<b>70</b>	<b>12,6%</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,9%</b>	<b>6,3%</b>	<b>63,9%</b>	<b>57,1%</b>	<b>41,7%</b>	<b>56,8%</b>
<b>CENTRO</b>	<b>17</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>4,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>7,9%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,9%</b>	<b>5,7%</b>
<b>SUD</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>57</b>	<b>46</b>	<b>7,5%</b>	<b>2,5%</b>	<b>7,0%</b>	<b>5,6%</b>	<b>28,2%</b>	<b>40,8%</b>	<b>55,3%</b>	<b>37,5%</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



## **I RISULTATI DEL 2011**

Il 2011 si presenta come un anno piuttosto anomalo, poiché per la prima volta dall'istituzione del Patto di Stabilità Interno, il comparto comunale non è riuscito a conseguire l'obiettivo complessivamente assegnato dal Governo centrale. Seppure lo scostamento dal target appaia assolutamente esiguo, non essendo stato raggiunto per una quota inferiore ai 200 milioni di euro (a fronte di un obiettivo che per gli Enti monitorati era pari a circa 2 miliardi di euro, poi ridotti a 1,3 miliardi di euro attraverso il Patto regionale verticale), l'analisi di questo risultato appare molto interessante principalmente per due aspetti: i) il saldo finanziario complessivo è stato condizionato dalla condotta di bilancio del Comune di Torino che, per sbloccare i pagamenti in conto capitale derivanti dalle opere necessarie per le Olimpiadi invernali 2006 (il Piemonte risulta l'unico territorio che dal 2009 al 2011 ha visto crescere la spesa per investimenti), non ha rispettato il Patto di Stabilità in misura tale da divenire determinante per il mancato raggiungimento del target da parte dell'intero comparto; ii) la buona performance di bilancio dei Comuni, specialmente se si considera la difficoltà in cui vertono le attuali condizioni di finanza pubblica, è stata realizzata anche attraverso un rilevante intervento delle Regioni, che hanno mitigato gli obiettivi finanziari degli Enti del proprio territorio attivando il meccanismo del Patto regionale verticale.

In merito al primo punto, la tavola seguente distingue i risultati del Patto di Stabilità 2011 includendo ed escludendo il Comune di Torino dall'analisi. Come si vede chiaramente, al netto della performance del capoluogo piemontese, il comparto supera complessivamente l'obiettivo assegnato, per una cifra che in aggregato è leggermente inferiore ai 300 milioni di euro. Lungo il territorio tale risultato appare ripartito in misura abbastanza omogenea fra le tre aree del Paese, con il Nord che fa



registrare un esubero dell'obiettivo di 102 milioni di euro, con il Centro che si ferma ad 84 milioni di euro e con il Sud che sopravanza il target finanziario di 112 milioni di euro.

Disaggregando ulteriormente il dato, emerge come non in tutte le realtà regionali i Comuni riescano complessivamente a raggiungere l'obiettivo fissato. Mentre al Nord, sempre escludendo Torino dall'analisi, e al Centro si rileva il solo scostamento negativo dal target della Lombardia (per un'entità assolutamente esigua), al Sud si evidenziano delle situazioni di sofferenza, peraltro già rilevate in merito al numero di violazioni del Patto: il Molise, la Calabria e la Sicilia in aggregato non riescono infatti a conseguire l'obiettivo di Patto di Stabilità, presentando in ogni caso dei saldi abbondantemente in avanzo.

In merito al secondo punto, ovvero gli effetti del Patto regionale verticale sui risultati del Patto 2011 dei Comuni, è interessante evidenziare sin da ora come proprio nelle tre regioni del Sud che non hanno raggiunto il target complessivamente assegnato, non siano stati attivati meccanismi di liberazione degli spazi finanziari da parte delle rispettive Amministrazioni regionali. Questo tema verrà affrontato in maniera più estesa nel paragrafo seguente, dove si espongono i risultati dell'applicazione del Patto regionalizzato (sia verticale sia orizzontale) e dove soprattutto vengono valutati gli effetti della riassegnazione degli obiettivi da parte delle Regioni lungo il territorio nazionale.

**Tavola 4****LE RISULTANZE DEL PATTO 2011***Valori in migliaia di euro*

	Saldo di bilancio	Obiettivo Patto	Scostamento tra saldo e obiettivo
Regione	(a)	(b)	c=(a-b)
PIEMONTE	-462.955	-18.926	-444.029
LOMBARDIA	393.269	395.709	-2.440
LIGURIA	43.422	23.506	19.916
VENETO	120.935	98.305	22.630
EMILIA ROMAGNA	146.541	123.552	22.989
TOSCANA	160.692	131.048	29.644
UMBRIA	14.803	10.863	3.940
MARCHE	13.785	-261	14.046
LAZIO	-1.086	-37.370	36.284
ABRUZZO	61.282	28.564	32.718
MOLISE	6.173	8.051	-1.878
CAMPANIA	196.188	160.254	35.934
PUGLIA	126.673	83.695	42.978
BASILICATA	18.653	12.298	6.355
CALABRIA	33.239	43.858	-10.619
SICILIA	157.195	177.915	-20.720
SARDEGNA	46.227	18.902	27.325
<b>TOTALE</b>	<b>1.075.036</b>	<b>1.259.963</b>	<b>-184.927</b>
<b>NORD</b>	<b>241.212</b>	<b>622.146</b>	<b>-380.934</b>
<b>CENTRO</b>	<b>188.194</b>	<b>104.279</b>	<b>83.915</b>
<b>SUD</b>	<b>645.630</b>	<b>533.538</b>	<b>112.092</b>
<i>esclusione Torino</i>			
PIEMONTE	-36.331	-76.067	39.736
<b>NORD</b>	<b>667.836</b>	<b>565.005</b>	<b>102.831</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1.501.660</b>	<b>1.202.822</b>	<b>298.838</b>

*Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze*

L'analisi delle grandezze monitorate, espresse in termini pro capite, restituisce una prima lettura di come il Patto di Stabilità abbia effettivamente impattato sulle differenti realtà territoriali. Escludendo Torino dall'analisi, nel 2011 i Comuni hanno mediamente conseguito un surplus rispetto allo sforzo richiesto di circa 6,7 euro per abitante; disaggregando quest'ultimo dato per le tre aree geografiche si osserva come il Nord, con 5,3 euro pro capite, e il Sud, con 6,5 euro pro capite, presentino un valore dello scostamento dall'obiettivo abbastanza prossimo a quello nazionale, mentre i Comuni del Centro fanno registrare un esubero del target decisamente superiore, pari a 10,6 euro pro capite. La differenza condotta lungo il Paese trova in parte spiegazione nell'entità dell'obiettivo di bilancio che per i Comuni del Centro era mediamente di 13,2 euro pro capite, decisamente più basso in confronto a quello del Nord e del Sud, rispettivamente pari a 29 euro e 30,8 euro pro capite, valori molto vicini al dato medio nazionale di 26,9 euro pro capite.

L'analisi dei saldi finanziari, in ultimo, dimostra che le Amministrazioni del Centro, con 23,8 euro pro capite, si stabilizzano mediamente sotto il dato nazionale di 33,6 euro pro capite, mentre il Nord, 34,3 euro, e il Sud, 37,2 euro, lo sopravanzano rispettivamente di circa 1 euro e 3,5 euro pro capite.

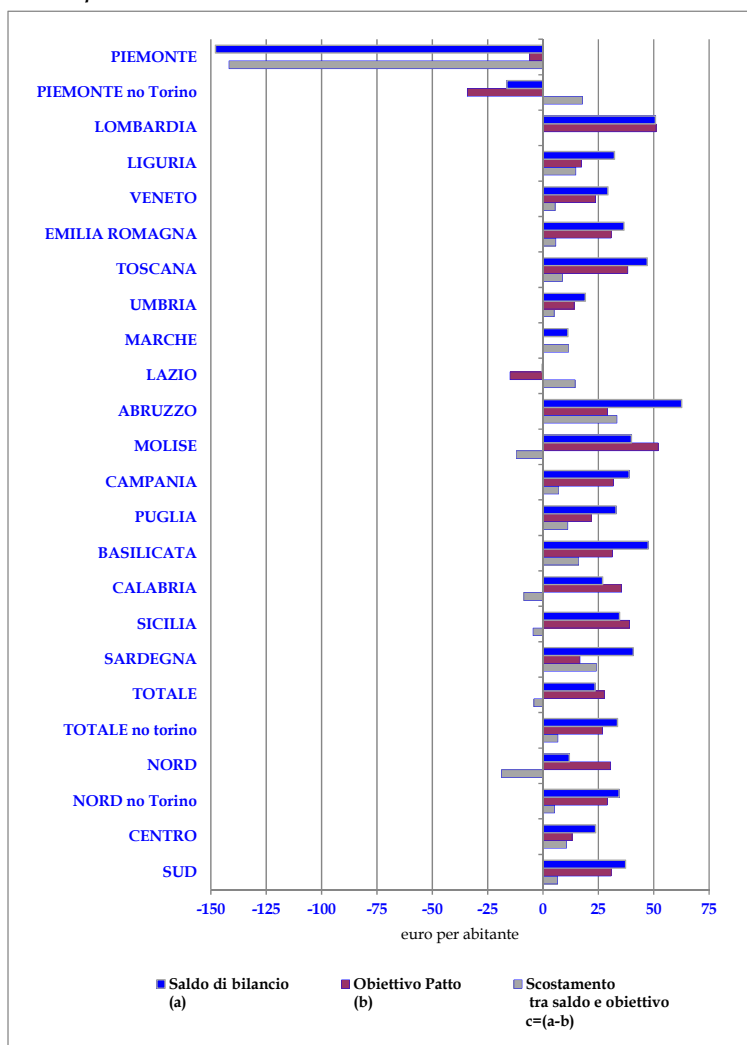
Il quadro che emerge è quindi quello di un comparto chiamato a fornire un notevole contributo in termini di saldo finanziario positivo (saldo sopra lo zero), attraverso il conseguimento di obiettivi di bilancio che anche analizzati per area geografica presentano sensibili scostamenti. Il dettaglio regionale conferma e rafforza tale disomogeneità come evidenziato chiaramente dal grafico che segue.

Una riflessione sulla distribuzione dei target appare dunque necessaria per meglio interpretare i risultati del Patto, sia con riguardo alla nuova

metodologia di calcolo, illustrata nel paragrafo seguente, sia per quanto concerne la regionalizzazione del Patto nella modalità verticale e orizzontale, che ha consentito a molti Enti di vedere sensibilmente ridotto il contributo richiesto in termini di saldo finanziario.

**Figura 2** Lo scostamento tra obiettivi e realizzazione nel 2011

Valori in euro per abitante



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



## **LA REGIONALIZZAZIONE DEL PATTO E LA RIASSEGNAZIONE DEI SACRIFICI**

Dal 2011 le modalità di calcolo del saldo obiettivo sono cambiate profondamente per il comparto comunale, essendo stato individuato come criterio centrale non più il saldo finanziario conseguito in un esercizio precedente, bensì il pareggio di bilancio; per particolari esigenze di finanza pubblica il Governo centrale può andare in deroga a tale principio richiedendo un contributo a carico dei Comuni superiore al saldo zero. Il contributo è stato quantificato nell'11,4% della spesa corrente media del triennio 2006-2008 dell'Ente, modellando quindi la manovra in base alla capacità di spesa corrente, che seppure presenti delle disomogeneità lungo il territorio, è sicuramente una delle grandezze di bilancio meglio distribuite e sufficientemente stabili nel tempo. Tale obiettivo è stato ridotto in misura pari al taglio dei trasferimenti subito dai Comuni in forza del decreto legge n. 78 del 2010, agevolando in questo modo gli Enti che finanziavano quote consistenti di spesa corrente attraverso risorse derivate e che più difficilmente avrebbero potuto conseguire il target assegnato. Al saldo obiettivo così ottenuto sono stati applicati due fattori di correzione: il primo pari al 50% della differenza fra il target di bilancio così determinato e l'obiettivo calcolato secondo le regole previgenti del Patto (il decreto legge n. 112 del 2008, che normava il triennio 2009-2011), in modo da non creare eccessivi problemi alla programmazione finanziaria. Il secondo fattore di correzione fissa una clausola di salvaguardia al fine di stabilire un limite massimo all'obiettivo degli Enti, modulato in base alla classe dimensionale: per i Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti tale valore è stato fissato nel 5,4% della spesa corrente media del triennio 2006-2008, che aumenta al 7,0% per gli Enti tra i 10.000 e i 200.000 abitanti e sale ancora al 10,5% per quelli con popolazione superiore alle 200.000

unità. Va inoltre evidenziato che dopo la chiusura dell'esercizio 2011 è stata effettuata la distribuzione delle risorse derivanti dalle sanzioni del Patto 2010, la cosiddetta premialità. Tale misura, pur operando tardivamente, ha disposto un'ulteriore riduzione del target (di entità esigua) per i Comuni con meno di 10.000 abitanti che risultassero adempienti al Patto 2010 e che presentassero un'incidenza dell'obiettivo superiore al 5,14% della spesa corrente media 2006-2008, fissando in quest'ultima percentuale il valore del target.

In sintesi l'obiettivo così determinato è quello risultante dalle disposizioni statali che sembrano rispondere alla finalità di legare l'obiettivo alla capacità di spesa dell'Ente e attenuare le difficoltà di programmazione legate al cambio delle modalità di calcolo dell'obiettivo fissando una clausola di salvaguardia. Per l'individuazione finale dell'obiettivo è stata prevista poi una ulteriore fase, ovvero l'intervento regionale nella determinazione del Patto di Stabilità Interno, che dopo i primi deboli esordi nel 2009, dal 2011 è entrata a regime, con 12 delle 17 regioni soggette a Patto che hanno attivato tale meccanismo.

La normativa sulla regionalizzazione del Patto di Stabilità nel 2011 prevede due tipologie di intervento: la prima fa riferimento al Patto verticale, attraverso il quale lo scambio di spazi di manovra avviene mediante un alleggerimento dei target comunali a scapito degli obiettivi fissati per la Regione; la seconda, invece, fa leva sul possibile scambio di spazi finanziari tra Enti dello stesso livello di governo (Comuni vs. Comuni e Comuni vs. Province) che, ad una certa data, riproducono una sorta di mercato dei diritti di indebitamento, in cui gli Enti che ipotizzano di sopravanzare il target inizialmente imposto, cedono spazi finanziari ai Comuni che invece hanno bisogno di vedersi ridotti tali obiettivi per poterli centrare, sempre all'interno della medesima regione.

La regionalizzazione del Patto, specialmente per quanto attiene la modalità verticale, ha avuto un impatto molto forte sugli obiettivi dei Comuni, consentendo addirittura l'abbattimento dell'intera manovra a carico del comparto in alcune aree. Nonostante ciò, appare necessaria una riflessione circa gli effetti distributivi della manovra che ha generato questo strumento, che se da un lato è sicuramente servito a decongestionare i target finanziari di una larga parte dei Comuni, dall'altro ha operato in maniera poco coordinata lungo il territorio, modificando profondamente la *ratio* che aveva seguito il Governo centrale nel distribuire la manovra a carico delle Amministrazioni comunali. La tavola seguente mostra, con dettaglio regionale, il percorso che ha condotto all'individuazione dell'obiettivo dei Comuni, riportando in fondo anche il valore della variabilità (deviazione standard), della media e di un indice di dispersione<sup>4</sup>, calcolato come rapporto tra queste due grandezze sui valori medi regionali. Come emerge molto chiaramente, sino alla fase 4 la progressiva costruzione dell'obiettivo aveva consentito un graduale alleggerimento dei target, specialmente nella fase 2 (sterilizzazione del taglio dei trasferimenti), salvaguardando nel contempo una distribuzione dei sacrifici abbastanza omogenea sul territorio (indice di dispersione basso), con una manovra più leggera per gli Enti del meridione caratterizzati da un livello di spesa corrente più basso e da una più elevata incidenza dei trasferimenti erariali. È interessante osservare come l'indice di dispersione appaia molto contenuto nelle prime due fasi mentre cominci a crescere nella terza, quando si applica il confronto con il vecchio obiettivo che evidentemente era distribuito in maniera molto disomogenea, e poi nella quarta, dove la clausola di salvaguardia è stata particolarmente efficace in alcune aree del Paese. La vera discriminante nella distribuzione degli obiettivi appare

---

<sup>4</sup> Al crescere dell'indice cresce la disomogeneità degli obiettivi tra i diversi territori.



però proprio l'applicazione del Patto regionale, che specialmente nella sua declinazione verticale ha liberato spazi finanziari solamente in alcuni territori e con intensità peraltro molto distinte a seconda delle differenti realtà regionali: se da un lato si assiste ad un caso come il Piemonte, dove l'obiettivo medio passa dai 66,5 euro ai -6 euro per abitante, dall'altro, rimanendo sempre al Nord, si osservano situazioni come quella della Lombardia, dove dopo l'applicazione del Patto regionale l'obiettivo passa dai 57,6 euro ai 51,1 euro per abitante, con un alleggerimento assolutamente più modesto. Tale disomogeneità è ben catturata dall'indice di dispersione che infatti in quest'ultima fase è addirittura pari al 61,5%.

## Tavola 5

### FASI DELLA COSTRUZIONE DELL'OBIETTIVO DI PATTO 2011

Valori in euro per abitante e percentuale

Regione	FASE 1 % spesa corrente media 2006-2008	FASE 2 sterilizzazione taglio trasferimenti d.l. 78	FASE 3 applicazione fattore di correzione rispetto ad obiettivo previgente	FASE 4 applicazione clausola salvaguardia	FASE 5 Saldo dopo applicazione patto regionalizzato verticale ed orizzontale
PIEMONTE	97,1	66,7	85,1	66,5	-6,0
LOMBARDIA	91,6	65,1	70,9	57,5	51,1
LIGURIA	120,5	84,5	55,1	45,6	17,4
VENETO	79,1	54,6	52,4	41,2	23,8
EMILIA ROMAGNA	94,9	67,5	63,2	47,6	30,8
TOSCANA	95,7	66,0	58,8	49,2	38,3
UMBRIA	91,5	61,8	64,1	48,4	14,0
MARCHE	88,6	63,5	59,9	46,3	-0,2
LAZIO	97,8	58,8	43,4	37,7	6,9
ABRUZZO	77,3	52,3	45,8	31,0	29,2
MOLISE	90,2	66,9	70,9	51,3	51,3
CAMPANIA	91,0	51,9	37,5	31,9	31,9
PUGLIA	69,7	43,7	37,7	29,1	21,8
BASILICATA	79,6	47,3	51,7	41,9	31,3
CALABRIA	81,6	48,2	46,0	35,5	35,5
SICILIA	95,8	60,6	47,8	39,1	39,1
SARDEGNA	103,3	76,3	74,1	56,0	17,0
<b>TOTALE</b>	<b>91,1</b>	<b>60,3</b>	<b>55,4</b>	<b>44,4</b>	<b>27,6</b>
<b>NORD</b>	<b>92,5</b>	<b>65,0</b>	<b>66,8</b>	<b>52,9</b>	<b>30,5</b>
<b>CENTRO</b>	<b>95,6</b>	<b>61,9</b>	<b>51,7</b>	<b>43,1</b>	<b>16,6</b>
<b>SUD</b>	<b>86,6</b>	<b>53,8</b>	<b>44,4</b>	<b>35,3</b>	<b>30,8</b>
Deviazione standard (a)	11,3	10,3	13,0	9,8	15,7
Media (b)	90,9	60,9	56,7	44,5	25,5
Indice di dispersione (c=a/b)	12,4%	16,9%	23,0%	22,1%	61,5%

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'intervento delle Regioni nella formazione degli obiettivi dei Comuni ha dato luogo a differenze talmente profonde da snaturare quasi completamente l'iniziale disegno della manovra avviato a livello centrale. È necessario altresì sottolineare che la possibilità di liberare spazi finanziari in favore dei Comuni del proprio territorio non deriva esclusivamente dalla capacità di programmazione delle Regioni quanto piuttosto dalla casualità con cui sono stabiliti gli obiettivi di Patto di queste ultime, calcolati secondo il criterio dei tetti di spesa con riferimento al triennio 2007-2009. Può quindi accadere che alcune Regioni vedano assegnarsi un livello massimo di spesa talmente elevato da non

riuscire a raggiungerlo con le risorse a disposizione, potendo quindi cedere margini finanziari agli Enti locali che insistono sulla propria area. Se così fosse, per realizzare un effettivo coordinamento della finanza locale, si dovrebbero disegnare meglio “a monte” gli obiettivi di Patto di ciascuna Regione, in modo da utilizzare i margini così liberati per alleggerire la manovra a carico degli Enti locali secondo un criterio che sia nazionale, in modo da non creare disparità tra Enti sulla base della sola appartenenza ad una particolare regione.

Il Patto regionalizzato si è dimostrato uno dei fattori che ha maggiormente caratterizzato il 2011, con effetti assolutamente rilevanti sia per la numerosità della platea di Enti coinvolti sia per l'entità delle grandezze finanziarie interessate dal meccanismo. La sua declinazione di tipo verticale, come detto sopra, ha riguardato 12 delle 17 regioni analizzate, con oltre 1.300 Enti che hanno beneficiato di uno sgravio dell'obiettivo, pari al 57% degli Enti soggetti a Patto. Il dettaglio delle zone geografiche mostra molto chiaramente come la diffusione del Patto verticale si sia largamente concentrata al Nord e al Centro (oltre 3 Enti su 4 coinvolti) mentre al Sud solo 3 Regioni su 8 l'hanno attivato, con una percentuale di Enti interessati assolutamente più bassa (solo 1 Ente su 5 coinvolto).

Il dettaglio territoriale indica che la maggior parte delle Regioni, ad eccezione di Liguria e Basilicata, ha optato per un accesso al beneficio a larga diffusione, con percentuali di Enti che hanno goduto dello sgravio superiori al 90% in Piemonte, Umbria e Marche.

Le quote complessivamente liberate in favore dei Comuni sono state pari a poco meno di 820 milioni di euro, con un abbattimento nominale dell'obiettivo fissato dallo Stato per i Comuni del 38%. Anche in questo caso i differenziali territoriali sono notevoli: il Nord vede ridurre il proprio target di circa 460 milioni di euro (pari al 42,4% dell'obiettivo

statale), segue il Centro con un alleggerimento di 280 milioni (pari al 61,2% dell'obiettivo statale), e chiude il Sud, dove il Patto regionalizzato verticale ha liberato 80 milioni di euro (pari al 12,8% dell'obiettivo statale).

## Tavola 6

### IL PATTO VERTICALE 2011

Valori in migliaia di euro

Regione	Patto Verticale sgravio obiettivo	Obiettivo ante Patto Verticale e Orizzontale	Percentuale riduzione obiettivo	Comuni che beneficiano del Patto verticale	Percentuale Comuni che beneficiano Patto Verticale sul totale regionale
PIEMONTE	-227.176	208.251	109,1%	123	91,8%
LOMBARDIA	-49.700	445.414	11,2%	369	81,1%
LIGURIA	-38.309	61.793	62,0%	20	39,2%
VENETO	-72.202	170.507	42,3%	179	66,8%
EMILIA ROMAGNA	-69.136	191.141	36,2%	161	84,3%
TOSCANA	-37.000	168.046	22,0%	106	69,7%
UMBRIA	-26.607	37.469	71,0%	30	93,8%
MARCHE	-56.858	56.593	100,5%	63	94,0%
LAZIO	-161.552	198.789	81,3%	96	76,2%
ABRUZZO	0	30.336	0,0%	0	0,0%
MOLISE	0	8.362	0,0%	0	0,0%
CAMPANIA	0	161.707	0,0%	0	0,0%
PUGLIA	-30.000	112.546	26,7%	96	55,5%
BASILICATA	-4.181	16.478	25,4%	9	28,1%
CALABRIA	0	44.369	0,0%	0	0,0%
SICILIA	0	178.536	0,0%	0	0,0%
SARDEGNA	-44.714	64.190	69,7%	55	85,9%
<b>TOTALE</b>	<b>-817.435</b>	<b>2.154.528</b>	<b>37,94%</b>	<b>1.307</b>	<b>57,05%</b>
<b>NORD</b>	<b>-456.523</b>	<b>1.077.106</b>	<b>42,4%</b>	<b>852</b>	<b>77,5%</b>
<b>CENTRO</b>	<b>-282.017</b>	<b>460.898</b>	<b>61,2%</b>	<b>295</b>	<b>78,2%</b>
<b>SUD</b>	<b>-78.895</b>	<b>616.524</b>	<b>12,8%</b>	<b>160</b>	<b>19,6%</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il dettaglio regionale evidenzia come lo sgravio dell'obiettivo, in termini di riduzione del target precedentemente fissato dallo Governo centrale, sia stato molto forte in Piemonte e nelle Marche, dove la manovra a carico degli Enti è stata completamente assorbita dall'intervento della Regione, mentre risulta decisamente più modesto in Lombardia (diminuzione dell'11,2%), in Toscana (diminuzione del 22%), in Basilicata (diminuzione del 25,4%) e in Puglia (diminuzione del 26,7%).

Analizzando il beneficio effettivo fornito agli Enti si nota come in media il 22% degli spazi finanziari offerti non siano stati utilmente sfruttati in quanto molti Comuni hanno richiesto spazi superiori alle reali necessità, con ben 346 Enti che anche senza lo sgravio avrebbero rispettato ugualmente il Patto. Se a questi ultimi si aggiunge anche il numero di Comuni che nonostante l'intervento regionale non hanno comunque rispettato il Patto (38 Amministrazioni su un totale di 103 inadempienti) il dato che emerge è che per il 30% circa dei beneficiari il contributo, in termine di riduzione dell'obiettivo da parte della Regione, è risultato ininfluenza.

A livello territoriale la capacità di gestire i margini assegnati appare superiore al Nord e al Centro rispetto al Sud, sebbene si evidenziano le eccezioni importanti della Toscana, dove il 35,8% degli spazi richiesti è rimasto inutilizzato, e della Lombardia, dove questa percentuale è solo leggermente inferiore (33,1%). Se si guarda al numero di Comuni che hanno richiesto spazi non necessari per conseguire l'obiettivo di Patto emerge ancora una volta il dato della Lombardia, dove l'intervento regionale è stato ininfluenza nel 59,3% dei casi, e della Puglia, dove tale percentuale arriva al 44,8%.

## Tavola 7

### IL PATTO VERTICALE 2011 EFFICACIA DEGLI INTERVENTI REGIONALI

Regione	n. Enti beneficiari Patto Verticale	di cui:		- in % dei beneficiari	Margini di	
	avrebbero rispettato ugualmente il Patto	non hanno ugualmente rispettato il Patto	Patto Verticale richiesti e non sfruttati		- in % degli spazi acquisiti	
PIEMONTE	123	10	4	11,4%	40.585	17,9%
LOMBARDIA	369	197	22	59,3%	16.432	33,1%
LIGURIA	19	2	0	10,0%	8.879	23,2%
VENETO	179	23	4	15,1%	18.142	25,1%
EMILIA ROMAGNA	161	16	3	11,8%	12.559	18,2%
TOSCANA	106	17	2	17,9%	13.245	35,8%
UMBRIA	30	4	1	16,7%	5.852	22,0%
MARCHE	63	7	0	11,1%	11.844	20,8%
LAZIO	95	10	0	10,4%	22.968	14,2%
ABRUZZO	0	0	0	0,0%	0	0,0%
MOLISE	0	0	0	0,0%	0	0,0%
CAMPANIA	0	0	0	0,0%	0	0,0%
PUGLIA	94	41	2	44,8%	12.154	40,5%
BASILICATA	9	2	0	22,2%	2.070	49,5%
CALABRIA	0	0	0	0,0%	0	0,0%
SICILIA	0	0	0	0,0%	0	0,0%
SARDEGNA	55	17	0	30,9%	15.016	33,6%
<b>TOTALE</b>	<b>1.303</b>	<b>346</b>	<b>38</b>	<b>29,4%</b>	<b>179.746</b>	<b>22,0%</b>
NORD	851	248	33	33,0%	96.597	21,2%
CENTRO	294	38	3	13,9%	53.909	19,1%
SUD	158	60	2	38,8%	29.240	37,1%

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Riguardo invece all'efficacia del Patto orizzontale sussistono forti dubbi, tanto che per il 2012 questo strumento è stato oggetto di una profonda revisione, che consente di realizzare cessioni/acquisizioni di spazi finanziari su scala nazionale e non più esclusivamente regionale (vedi box di seguito).

Le quote scambiate nel 2011 sono state appena 45 milioni di euro, pari al 2% dell'obiettivo fissato a livello statale, ed hanno interessato in 8 Regioni 282 Comuni beneficiari e 62 Comuni che hanno alimentato il Patto. Come per la misura verticale, anche in questo caso il meccanismo di scambio ha

coinvolto in netta prevalenza Enti del Centro-Nord e in particolare i Comuni di Emilia Romagna e Toscana, seppure vada evidenziato come l'entità del beneficio in entrambi i casi sia risultata piuttosto ridotta. Sul versante dell'offerta, se non si considerano le procedure concordate di Lazio e Liguria, dove più soggetti hanno contribuito a liberare spazi ad un unico Ente, il numero maggiore di cedenti si registra in Lombardia, dove i Comuni che hanno peggiorato il proprio obiettivo sono stati in ogni caso appena 12.

## Tavola 8

### IL PATTO ORIZZONTALE 2011

Valori in migliaia di euro

Regione	n. Enti beneficiari	percentuale Comuni che beneficiano del Patto Orizzontale	Quote acquisite dal Patto Orizzontale	percentuale riduzione obiettivo	n. Enti cedenti quote del Patto Orizzontale	percentuale Comuni che alimentano il Patto Orizzontale	Quote cedute dal Patto Orizzontale *
PIEMONTE	3	2,2%	-1.150	-0,6%	2	1,5%	1.150
LOMBARDIA	49	10,8%	-5.647	-1,3%	12	2,6%	4.202
LIGURIA	1	2,0%	-500	-0,8%	7	13,7%	620
VENETO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
EMILIA ROMAGNA	161	84,3%	-16.169	-8,5%	8	4,2%	17.720
TOSCANA	39	25,7%	-1.020	-0,6%	1	0,7%	1.000
UMBRIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
MARCHE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
LAZIO	1	0,8%	-16.433	-8,3%	29	23,0%	15.366
ABRUZZO	12	21,8%	-2.368	-7,8%	1	1,8%	600
MOLISE	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
CAMPANIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
PUGLIA	16	9,2%	-2.472	-2,2%	2	1,2%	4.120
BASILICATA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
CALABRIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
SICILIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
SARDEGNA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0
<b>TOTALE</b>	<b>282</b>	<b>12,3%</b>	<b>-45.759</b>	<b>-2,1%</b>	<b>62</b>	<b>2,7%</b>	<b>44.778</b>
<b>NORD</b>	<b>214</b>	<b>19,5%</b>	<b>-23.466</b>	<b>-2,2%</b>	<b>29</b>	<b>2,6%</b>	<b>23.692</b>
<b>CENTRO</b>	<b>40</b>	<b>10,6%</b>	<b>-17.453</b>	<b>-3,8%</b>	<b>30</b>	<b>8,0%</b>	<b>16.366</b>
<b>SUD</b>	<b>28</b>	<b>3,4%</b>	<b>-4.840</b>	<b>-0,8%</b>	<b>3</b>	<b>0,4%</b>	<b>4.720</b>

\* al netto degli spazi liberati dal Patto Verticale

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Il giudizio sull'efficacia del Patto orizzontale conferma i modesti risultati già evidenziati sopra. Il 56,4% dei Comuni che hanno beneficiato del

Patto orizzontale infatti avrebbe comunque rispettato l'obiettivo oppure (in 7 casi) lo ha violato nonostante lo sgravio, con la sola eccezione dell'Abruzzo dove l'intervento orizzontale è stato determinante per il 75% dei Comuni che vi ha aderito.

Se si osservano invece gli spazi acquisiti, per un terzo sono rimasti inutilizzati, generando quindi un pari esubero dell'obiettivo.

## Tavola 9

### IL PATTO ORIZZONTALE 2011 EFFICACIA DEGLI SCAMBI TRA ENTI

Regione	n. Enti beneficiari Patto Orizzontale	avrebbero rispettato ugualmente il Patto	di cui:		- in % dei beneficiari	Margini di Patto Orizzontale richiesti e non sfruttati	- in % degli spazi acquisiti
			non hanno ugualmente rispettato il Patto				
PIEMONTE	3	3	0		100,0%	1.150	100,0%
LOMBARDIA	49	28	3		63,3%	1.699	30,1%
LIGURIA	1	1	0		100,0%	500	100,0%
VENETO	0	0	0		0,0%	0	0,0%
EMILIA ROMAGNA	161	76	3		49,1%	8.097	50,1%
TOSCANA	39	31	0		79,5%	842	82,5%
UMBRIA	0	0	0		0,0%	0	0,0%
MARCHE	0	0	0		0,0%	0	0,0%
LAZIO	1	0	0		0,0%	0	0,0%
ABRUZZO	12	3	0		25,0%	1.207	51,0%
MOLISE	0	0	0		0,0%	0	0,0%
CAMPANIA	0	0	0		0,0%	0	0,0%
PUGLIA	16	10	1		68,8%	1.638	66,3%
BASILICATA	0	0	0		0,0%	0	0,0%
CALABRIA	0	0	0		0,0%	0	0,0%
SICILIA	0	0	0		0,0%	0	0,0%
SARDEGNA	0	0	0		0,0%	0	0,0%
<b>TOTALE</b>	<b>282</b>	<b>152</b>	<b>7</b>		<b>56,4%</b>	<b>15.133</b>	<b>33,1%</b>
<b>NORD</b>	<b>214</b>	<b>108</b>	<b>6</b>		<b>53,3%</b>	<b>11.446</b>	<b>48,8%</b>
<b>CENTRO</b>	<b>40</b>	<b>31</b>	<b>0</b>		<b>77,5%</b>	<b>842</b>	<b>4,8%</b>
<b>SUD</b>	<b>28</b>	<b>13</b>	<b>1</b>		<b>50,0%</b>	<b>2.845</b>	<b>58,8%</b>

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Alla luce dei risultati emersi, nonostante le criticità sollevate in merito ad alcuni aspetti del Patto verticale, il contributo di questo strumento per sopperire alla difficoltà di smaltimento dei residui passivi in conto capitale appare innegabile, specialmente se si considera l'inasprimento



della manovra a carico dei Comuni nel 2011. Non sono però da escludere eventuali miglioramenti, orientati a premiare l'effettiva capacità di programmazione di alcuni contesti regionali e cercando di ridurre al minimo, ove possibile, le eventuali disparità fra Comuni che sorgano in forza della semplice appartenenza ad uno specifico territorio. Per quanto riguarda il Patto orizzontale, la scarsa efficacia che emerge è palese ed è confermato in una certa misura dalla scelta del Governo centrale di ripensarlo in un'ottica nazionale, vista l'esiguità e l'inefficacia dei risultati conseguiti.

In sintesi, l'esperimento di inserire la Regione quale Ente intermedio tra il Governo centrale e i Comuni nella gestione del Patto modifica gli obiettivi di coordinamento statale della finanza locale. La riassegnazione non omogenea degli obiettivi di Patto (realizzata solo da alcune Regioni) ha generato infatti situazioni di forte disuguaglianza lungo il territorio, modificando radicalmente l'iniziale impianto della manovra, che è calibrata sui livelli di spesa corrente. Nella situazione di estrema severità in cui vertono attualmente le finanze comunali, eventuali margini per temperare gli obiettivi degli Enti potrebbero forse essere meglio impiegati attraverso una cabina di regia centrale, in grado di operare un reale coordinamento della finanza pubblica, senza peraltro escludere differenziazioni o premialità per le situazioni regionali che realmente dimostrino di realizzare una programmazione territoriale della spesa.

## **DIMENSIONE E COMPOSIZIONE DEL CONTRIBUTO AL RISANAMENTO**

Il concorso dei Comuni al risanamento della finanza pubblica attraverso il Patto di Stabilità Interno è uno dei fattori che in questi anni, insieme alla ricomposizione e al ridimensionamento dei trasferimenti erariali, ha maggiormente influenzato la condotta e l'assetto delle finanze comunali. Appare dunque interessante analizzare l'entità e l'andamento delle principali componenti di bilancio monitorate dal Patto per valutare come esse siano state condizionate, nel recente triennio, dalla regola di coordinamento della finanza pubblica.

Il comparto dal 2009 al 2011 ha migliorato il proprio saldo di bilancio, al netto delle esclusioni previste dal Patto, per un valore di poco superiore agli 800 milioni di euro, che scendono a poco più di 500 milioni di euro se si considera la performance del comune di Torino. Scomponendo il risultato per ciascun anno del triennio, nel 2009 si registra un saldo pari a 665 milioni di euro, che sale a 1.186 milioni di euro nel 2010, per assestarsi poi a 1.490 milioni di euro nel 2011. Il Nord, sempre al netto di Torino, contribuisce alla performance del comparto per una quota di ben 751 milioni di euro, essendo però l'unica area del Paese che nel 2009 presentava un risultato di bilancio ancora in disavanzo, seguito dal Sud, che migliora il proprio saldo di 111 milioni di euro, e dal Centro, che invece registra un peggioramento nel triennio di circa 40 milioni di euro. Su questo dato ha ovviamente influito lo sgravio degli obiettivi realizzato attraverso il Patto regionalizzato verticale, che ha consentito ad un consistente numero di Enti di conseguire un target più morbido.

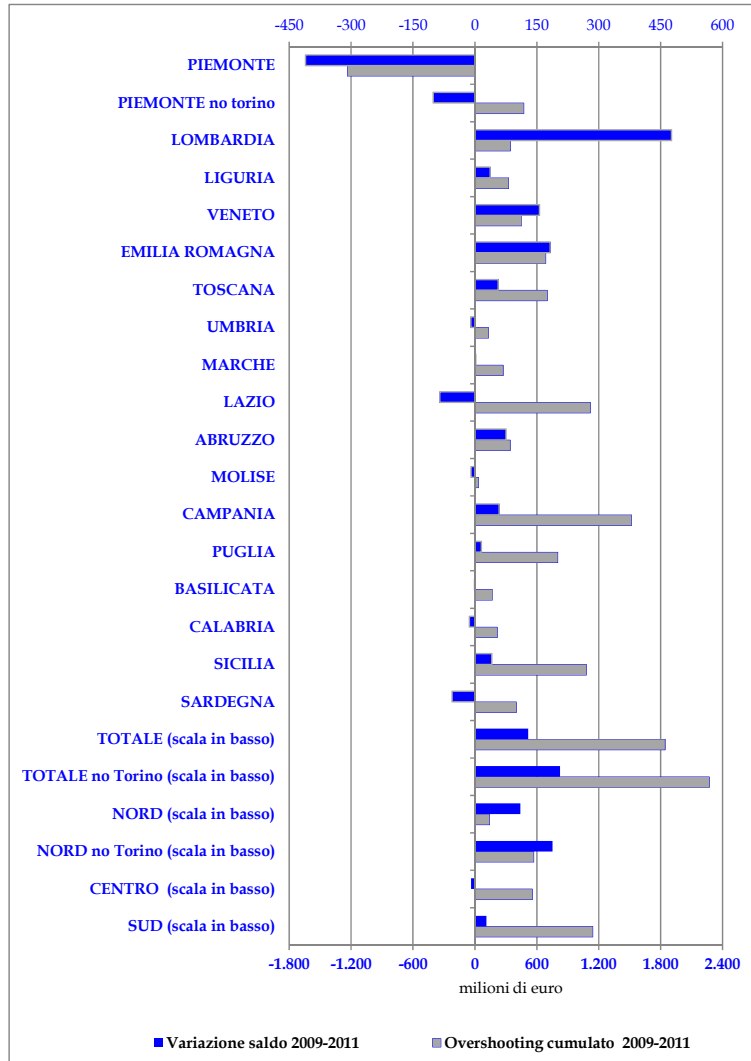
A livello regionale la Lombardia (476 milioni di euro), l'Emilia Romagna (183 milioni di euro) e il Veneto (156 milioni di euro) sono le realtà che hanno contribuito maggiormente in termini assoluti all'incremento del

risultato del comparto nel triennio, mentre il Piemonte, anche al netto del risultato di Torino, è il territorio dove il saldo ha dimostrato la contrazione più forte (-100 milioni di euro circa che passano a -410 milioni di euro includendo Torino).

È interessante osservare come il risultato del comparto sia stato realizzato accumulando un *overshooting* (esubero del saldo rispetto all'obiettivo richiesto) che nel triennio è stato pari a 2,2 miliardi di euro (1,8 miliardi di euro al lordo di Torino), confermando la tendenza dimostrata anche negli anni precedenti a superare largamente i target di finanza pubblica assegnati, non solo in ciascuna area geografica ma anche in ciascuna regione (escluso il Piemonte al lordo di Torino). Questo dato, sempre osservando il triennio, è molto significativo specialmente per quei territori che fanno registrare un peggioramento del saldo (che non necessariamente significa essere passati da una situazione di avanzo ad una situazione di disavanzo), poiché indica che anche in queste realtà gli Enti hanno contribuito al risanamento dei conti pubblici in misura superiore a quanto richiesto dal Governo centrale.

**Figura 3** **Variazione del saldo e overshooting dell'obiettivo nel 2009-2011**

Valori in milioni di euro



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'analisi dei saldi così costruita consente di misurare quello che si può definire il rispetto formale del Patto da parte dei Comuni, poiché realizzato considerando anche le esclusioni, sia in entrate sia in uscita, che gli Enti computano nel saldo monitorato. Per disegnare il reale impatto della regola fiscale sulla finanza comunale è necessario però valutare l'andamento delle grandezze di bilancio al lordo delle esclusioni, sia delle entrate che delle spese (considerate con segno negativo per consentire l'accorpamento con le misure delle entrate). Nel grafico seguente viene riportato il saldo, sia al netto sia al lordo delle esenzioni<sup>5</sup> e le esenzioni stesse, sempre come variazione nel triennio 2009-2011. A parità di condizioni, un incremento delle entrate o una riduzione delle spese escluse dal Patto fanno contrarre la variazione del saldo netto e aumentare la colonna delle esenzioni (essendo le esclusioni di spesa considerate con il segno negativo).

Al lordo delle esclusioni il saldo dei Comuni, nei tre anni dal 2009 al 2011, presenta un miglioramento di oltre 2,2 miliardi di euro (non considerando Torino), risultato ben superiore rispetto ai circa 800 milioni di euro osservati per il saldo netto, sostanzialmente a causa del crollo delle esenzioni di spesa che sono state particolarmente elevate<sup>6</sup> nel 2009.

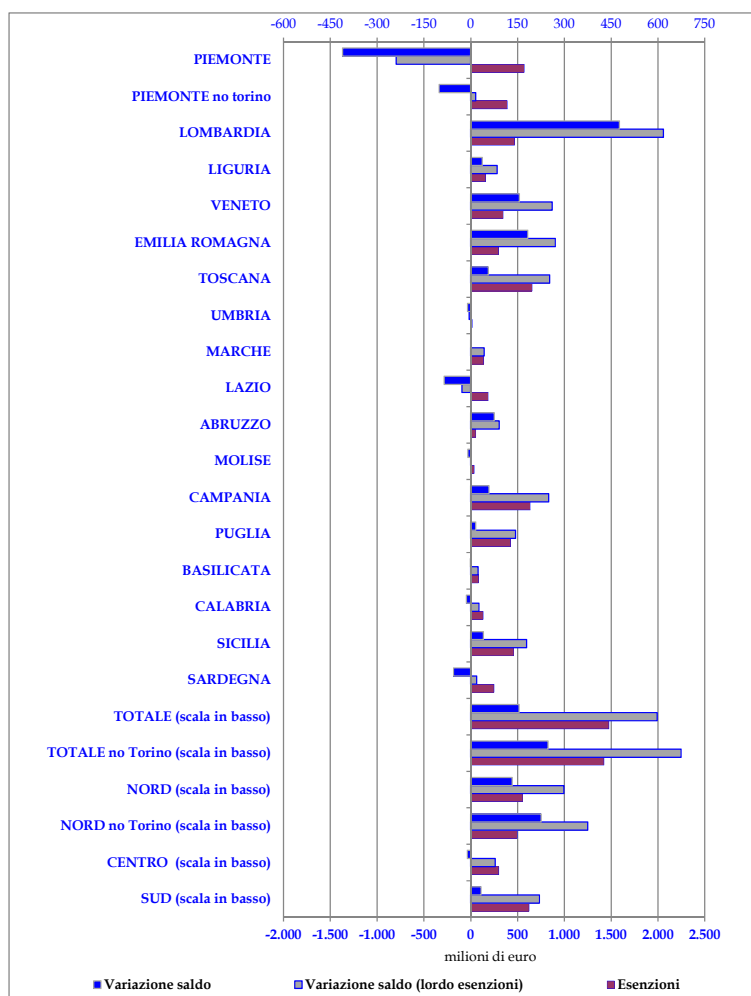
---

<sup>5</sup> Le uniche esenzioni che si continuano a considerare nel saldo lordo sono le entrate per riscossioni crediti e le spese per concessione crediti.

<sup>6</sup> Nel 2009 i Comuni potevano escludere dal saldo utile ai fini del Patto una quota delle spese in conto capitale in misura non superiore al 4% dei residui passivi in conto capitale detenuti dall'Ente al 31/12/2008. Questa esclusione per il comparto è risultata di poco inferiore ai 1.500 milioni di euro. I Comuni avevano inoltre la possibilità di escludere dal saldo utile ai fini del Patto una quota di spesa in conto capitale per l'importo autorizzato dalla Regione (c.d. Patto di stabilità regionalizzato verticale). Per il comparto questa misura è stata di 210 milioni di euro circa.

**Figura 4** Variazione del saldo ed esenzioni nel 2009-2011

Valori in milioni di euro



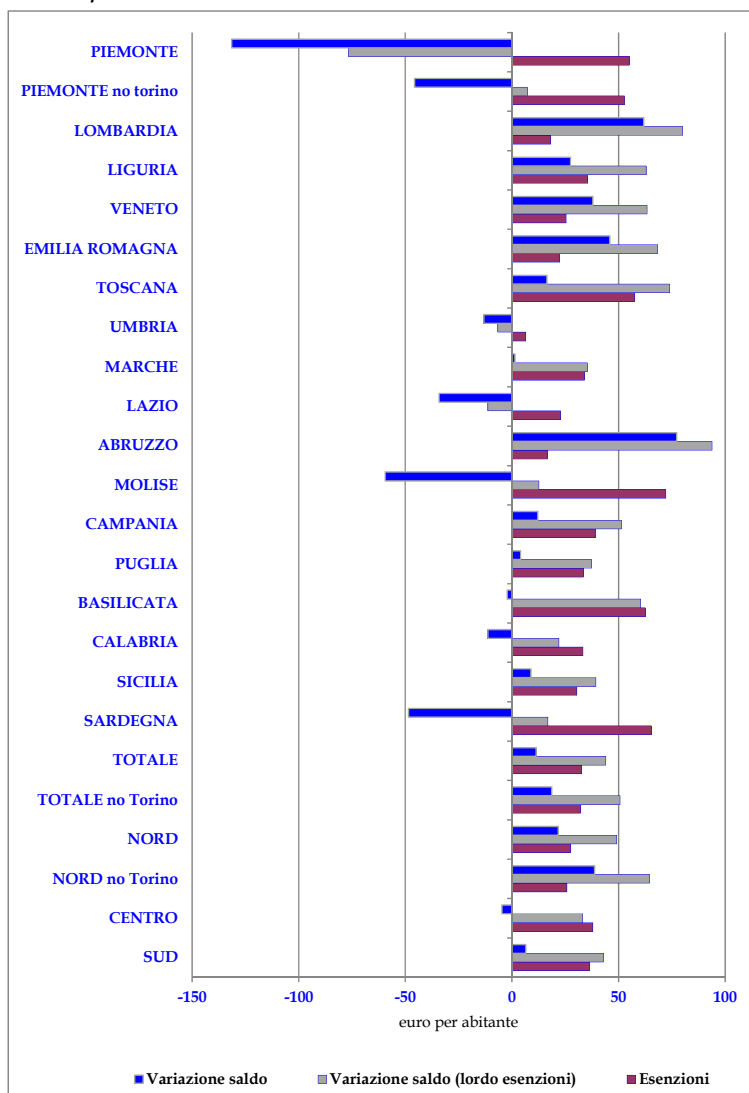
Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

In termini pro capite, il saldo al lordo delle esclusioni fa registrare nel triennio un miglioramento medio di 51 euro (al netto di Torino) mentre le esenzioni variano di circa 32 euro, conducendo ad un incremento del saldo netto di 19 euro.

Nelle tre aree geografiche il saldo lordo, sempre in termini pro capite, migliora maggiormente nel Nord del Paese (65 euro per abitante al netto di Torino), con tutte le regioni dell'area, ad eccezione del Piemonte, che staccano il dato medio nazionale in misura consistente, con particolare evidenza per la Lombardia che lo supera di circa 30 euro per abitante. Il Centro è la zona dove i saldi crescono in misura più contenuta, e in particolare nel Lazio (-11 euro pro capite) e nell'Umbria (-7 euro per abitante) si assiste addirittura ad una contrazione. Tutte le regioni del Sud invece, seppure con intensità differente, sperimentano una crescita del saldo, sempre al lordo delle esenzioni, con l'Abruzzo che si presenta come il territorio dove il miglioramento è stato più consistente, con una quota prossima ai 95 euro pro capite nel triennio, presumibilmente a causa delle partite finanziarie eccezionali che hanno interessato gli Enti colpiti dal sisma nel 2009.

**Figura 5** Variazione del saldo ed esenzioni nel 2009-2011

Valori in euro per abitante



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



Analizzando più nel dettaglio l'evoluzione del saldo lordo nel triennio 2009-2011, si osserva come l'incremento di 51 euro per abitante sia stato determinato da un aumento delle entrate di 11 euro e da una concomitante riduzione delle spese di 40 euro. La dinamica delle entrate del comparto viene trainata dai Comuni del Nord, che hanno visto aumentare le proprie risorse mediamente di 48 euro per abitante, a differenza del Centro e del Sud dove si è sperimentata una riduzione rispettivamente di 26 e di 14 euro per abitante. Esaminando invece il trend della spesa, il Nord presenta una contrazione (-16 euro per abitante) decisamente inferiore rispetto al dato nazionale, che è invece guidato dalla performance del Centro e del Sud, dove il decalage raggiunge un valore prossimo ai 60 euro per abitante. Il grafico dimostra come l'aggregazione delle macro-aree non riesca a sintetizzare le condotte molto eterogenee delle singole regioni. Nel Nord l'aumento delle entrate (+48 euro pro capite al netto di Torino) dipende dalla forte crescita registrata in Lombardia (+140 euro pro capite), e più precisamente dalle risorse introitate dal Comune di Milano<sup>7</sup> in Veneto e Piemonte l'incremento è decisamente inferiore alla media dell'area mentre in Emilia Romagna (-47 euro pro capite) e in Liguria (-2 euro per abitante) le entrate subiscono addirittura una contrazione. La dinamica con segno negativo delle spese sperimentata nel Nord (-16 euro pro capite) deriva dalle performance dell'Emilia Romagna (-115 euro pro capite), della Liguria (-65 euro pro capite) e del Veneto (-58 euro pro capite) che riducono le uscite in misura tale da più che bilanciare la marcata crescita della Lombardia (+60 euro pro capite), e nello specifico

---

<sup>7</sup> La forte crescita delle entrate del Comune di Milano è imputabile in parte al passaggio dal sistema in concessione a quello in appalto del trasporto pubblico locale, realizzato nel Maggio 2010, che ha riportato sia le entrate che le spese di questa funzione in bilancio. Il capoluogo Lombardo inoltre nel 2010 e nel 2011 ha messo in atto rilevanti ed eccezionali dismissioni di beni immobiliari e di partecipazioni azionarie, che hanno contribuito alla notevole espansione del Titolo IV delle entrate.

del Comune di Milano, e la discreta tenuta del Piemonte (+4 euro pro capite che crescono a +49 euro pro capite se si considera il Comune di Torino). Leggermente più omogenea è la situazione del Centro dove si registra in tutti le regioni, ad eccezione del Lazio, una concomitante riduzione delle entrate e delle uscite, con intensità però molto differenti. In particolare si evidenzia il risultato dell'Umbria, dove la variazione negativa del saldo è stata determinata da una netta contrazione sia delle entrate (- 145 euro pro capite) sia delle uscite (-138 euro pro capite), in larga parte imputabile al progressivo esaurimento dei finanziamenti per la ricostruzione del terremoto<sup>8</sup> del 1997.

Estendendo l'analisi al Sud, la contrazione delle entrate che si rileva (- 14 euro pro capite) è frutto di risultati molto differenti lungo il territorio: si passa dalla forte riduzione dei Comuni della Sardegna (-90 euro pro capite) e della Campania (-81 euro pro capite), alla crescita robusta dell'Abruzzo (+205 euro pro capite), legata alle risorse per il terremoto del 2009, e della Sicilia (+19 euro pro capite). Per quanto concerne la spesa, la contrazione media sperimentata in quasi tutti i territori nell'area si realizza con valori che superano i 100 euro pro capite in Sardegna, Basilicata e Campania. In Abruzzo le uscite, sempre a causa della ricostruzione seguita al terremoto, fanno invece segnare una crescita di 111 euro pro capite.

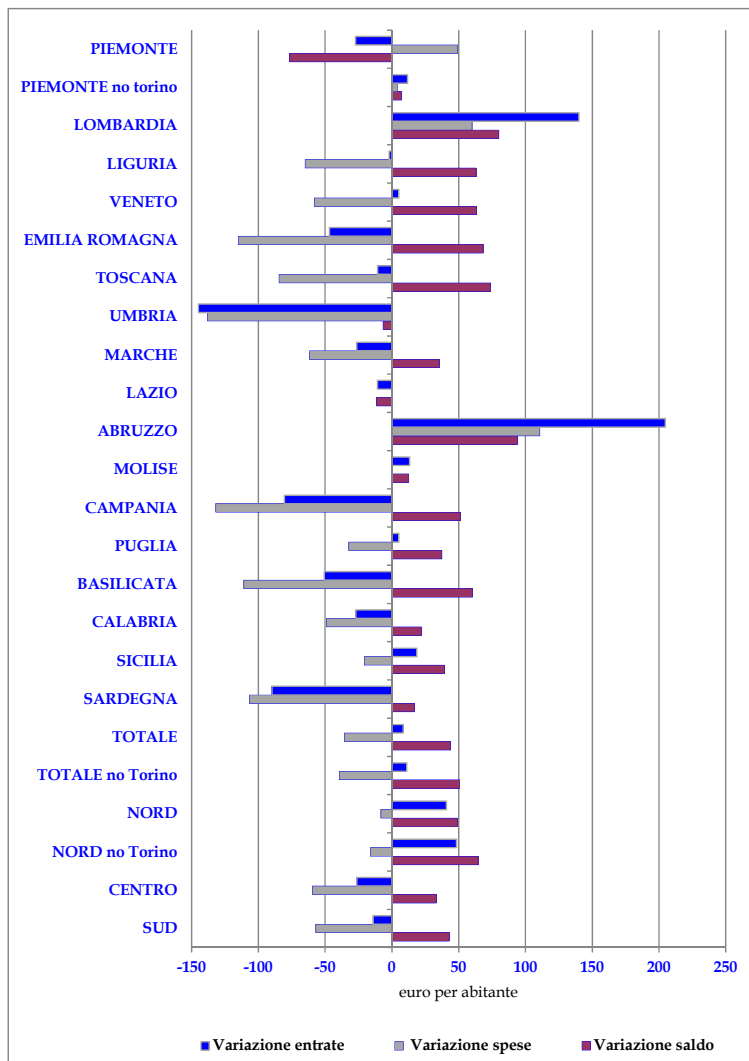
Nonostante la grande eterogeneità di comportamenti osservati sul territorio, un primo dato di sintesi che si può desumere è che praticamente in tutti i territori il saldo è migliorato: in poco più della metà delle regioni si è sperimentata una riduzione delle entrate (seppure complessivamente questa voce risulti in crescita) mentre per quanto

---

<sup>8</sup> Ai fini del rispetto del Patto queste partite sono considerate esclusioni e quindi sterilizzate sia in entrata sia in uscita.

riguarda la spesa la contrazione è stata più diffusa ed ha interessato praticamente tutti i territori.

**Figura 6 Scomposizione della variazione del saldo nel 2009-2011**  
*Valori in euro per abitante*



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Scomponendo ulteriormente le dinamiche di correzione dei saldi, si può notare come sul versante delle entrate, nel triennio dal 2009 al 2011, si registri una generalizzata crescita delle risorse correnti pari a circa 27 euro pro capite (+3% su base triennale), particolarmente sostenuta nel Nord del Paese (+42 euro pro capite al netto di Torino) in confronto al Centro (+15 euro pro capite) e al Sud (+16 euro pro capite). Tra i risultati delle singole realtà territoriali spiccano in particolare le performance della Lombardia (+87 euro pro capite), che influenza il risultato di tutta l'area settentrionale, e dell'Abruzzo (+172 euro pro capite); sul lato opposto si evidenziano le contrazioni di risorse correnti della Campania (-35 euro pro capite), dell'Emilia Romagna (-6 euro pro capite) e delle Marche (-5 euro pro capite). A causa della ricomposizione delle entrate seguita alla fiscalizzazione dei trasferimenti, che ha di fatto "spostato" la quasi totalità delle risorse correnti provenienti dallo Stato all'interno delle entrate tributarie<sup>9</sup>, non è possibile indagare su quali voci abbiano condotto alle dinamiche osservate, poiché le variazioni sono eccessivamente influenzate dal processo legislativo sopra richiamato.

Passando a considerare le entrate in conto capitale si assiste praticamente in tutti i territori ad una profonda contrazione di questa componente del bilancio (-16 euro per abitante), che rispetto al 2009 si riduce di ben 10 punti percentuali. La crescita (+7 euro per abitante) registrata al Nord è guidata per interno dalla Lombardia (+53 euro per abitante), e più specificatamente dal Comune di Milano, mentre tutte le altre regioni dell'area sperimentano una riduzione di questa voce. Al Centro (-41 euro per abitante) e al Sud (-30 euro per abitante) la contrazione delle entrate in conto capitale interessa tutti i territori, con la sola eccezione dell'Abruzzo (+33 euro pro capite), presumibilmente in forza dei contributi ricevuti per la ricostruzione seguita al terremoto del 2009. Tra

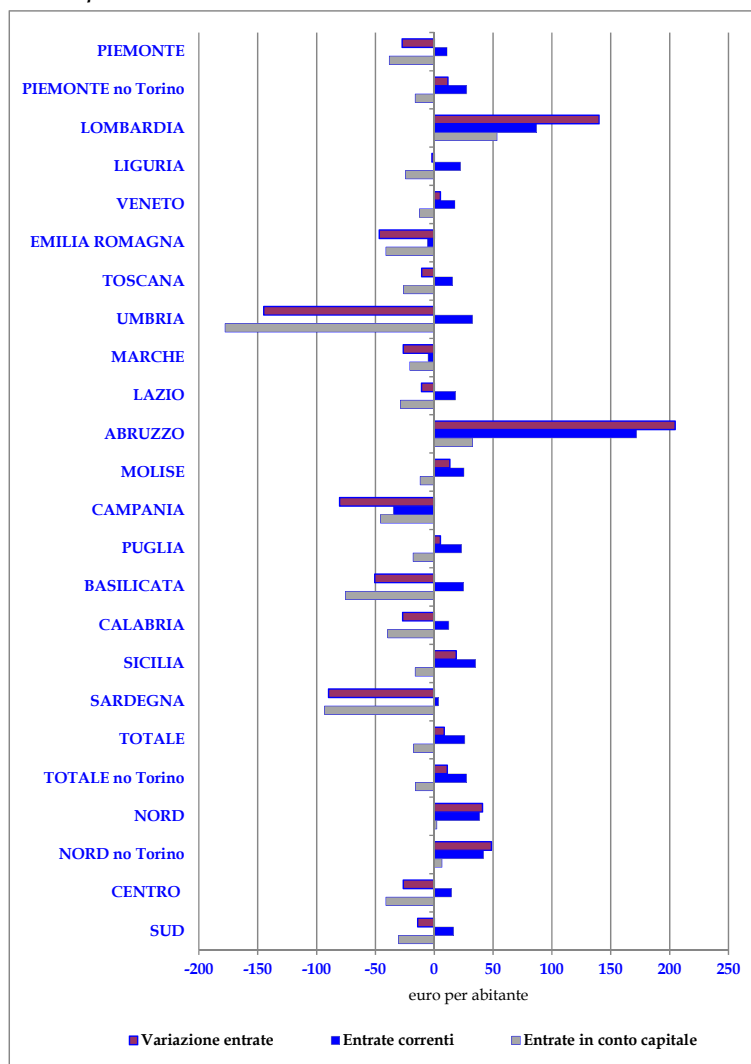
---

<sup>9</sup> Vedi IFEL "Il quadro finanziario dei Comuni - Rapporto 2011" capitolo IV.

le riduzioni di risorse più significative si evidenziano in particolare quelle dell'Umbria (-178 euro per abitante), della Sardegna (-93 euro per abitante) e della Basilicata (-75 euro per abitante).

**Figura 7 Scomposizione della variazione delle entrate nel 2009-2011**

*Valori in euro per abitante*



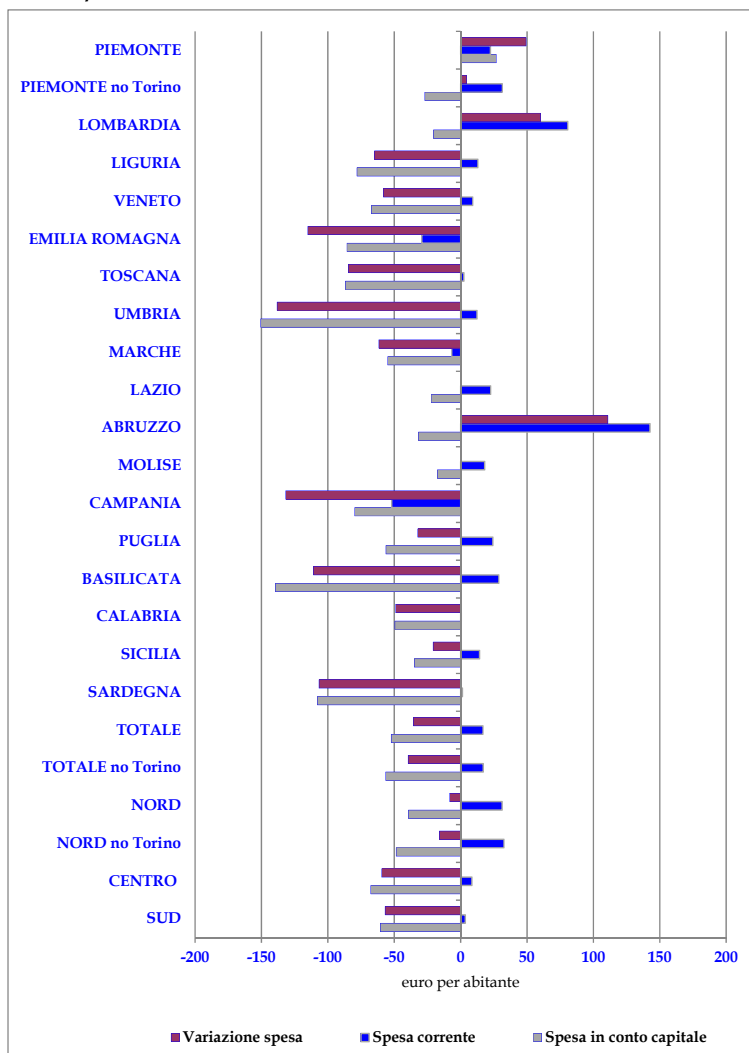
Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Analizzando la variazione della spesa nello stesso periodo (- 40 euro per abitante), si nota come essa dipenda da una dinamica debolmente espansiva delle uscite correnti, che nel triennio crescono in media del 2% (+17 euro per abitante) e dal concomitante crollo delle spese in conto capitale, che si riducono di oltre il 25% (-57 euro per abitante), mettendo in evidenza quello che è sicuramente l'aspetto più problematico del Patto di Stabilità Interno.

La contenuta espansione delle spese correnti si registra in tutte le aree del Paese, con il Nord (+33 euro pro capite) che però cresce più del Centro (+8 euro per abitante) e del Sud (+4 euro per abitante). L'aumento delle uscite correnti si realizza praticamente in tutte le regioni, con le sole eccezioni di Campania (-52 euro per abitante), Emilia Romagna (-29 euro per abitante) e Marche (-7 euro per abitante), che esibiscono invece una contrazione di questa voce. Come osservato per le entrate, anche per le spese di parte corrente Lombardia (+81 euro per abitante) e Abruzzo (+143 euro per abitante) si dimostrano i territori con la crescita più sostenuta nel triennio, per i motivi già esposti sopra.

Per quanto riguarda invece la spesa in conto capitale il Nord (-49 euro per abitante), il Centro (-68 euro per abitante) e il Sud (-61 euro per abitante) registrano anche nel dettaglio regionale il collasso degli investimenti, che risulta particolarmente vigoroso in Umbria (-150 euro per abitante), in Basilicata (-140 euro per abitante) e in Sardegna (-108 euro per abitante). L'unico territorio per cui si sperimenta una crescita degli investimenti è il Piemonte considerato al lordo Torino, che nel 2011 ha deciso di sbloccare parte dei pagamenti in conto capitale per le Olimpiadi invernali del 2006, violando però il Patto in misura consistente e condizionando in questo la dinamica registrata nella regione.

**Figura 8 Scomposizione della variazione delle spese nel 2009-2011**  
*Valori in euro per abitante*



Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

## CONCLUSIONI

L'analisi del Patto di Stabilità Interno nel triennio dal 2009 al 2011 ha confermato molti dei problemi precedentemente emersi nell'impianto della regola di coordinamento della finanza pubblica e ne ha sollevato di nuovi.

Nel 2011 i Comuni hanno visto crescere il numero delle inadempienze, presentando in ogni caso un tasso di violazione che potremmo definire "fisiologico" e che non ha destato quindi particolare preoccupazione. Qualche riflessione merita invece il fatto che questo sia stato il primo anno in cui l'obiettivo complessivamente assegnato al comparto non sia stato raggiunto. Se il gap negativo si è dimostrato assolutamente ridotto (appena 200 milioni di euro) e largamente imputabile alla condotta di bilancio del Comune di Torino, anche al netto del risultato del capoluogo piemontese si è però assistito ad un'erosione dei margini di rispetto del Patto. Il progressivo innalzamento dei target finanziari che in questi anni ha riguardato il comparto sembra infatti oramai giunto ad un livello di severità tale da risultare non più sostenibile. Inoltre gli strumenti attivati per mitigare gli obiettivi attraverso la regionalizzazione del Patto, sebbene abbiano avuto un forte impatto in alcuni territori, si sono dimostrati poco coordinati a livello nazionale, ed hanno generato forti differenze tra Enti, spesso determinate dalla sola appartenenza ad un particolare territorio regionale.

Andando ad analizzare le principali partite di bilancio nella loro evoluzione nel triennio 2009-2011 il quadro che è emerso è quello di un comparto protagonista del risanamento dei conti pubblici italiani, che ha perseguito obiettivi finanziari molto ambiziosi (una manovra da 4 miliardi di euro circa dal 2009 al 2011 solo parzialmente allentata dal Patto regionalizzato verticale) attraverso una drastica riduzione della



spesa in conto capitale, i cui margini di manovrabilità cominciano però ad essere definitivamente esauriti.

La flessione della spesa in conto capitale è risultata infatti pari ad oltre 25 punti percentuali cui è strettamente associato il calo delle entrate in conto capitale di ben 10 punti percentuali. Al riguardo una riflessione non secondaria va fatta in merito alle fonti di finanziamento degli investimenti. Il collasso verticale delle spese di lungo periodo a cui si è assistito in questi anni potrebbe derivare infatti non esclusivamente dai vincoli del Patto, ma anche dall'esaurirsi delle risorse in conto capitale attivabili dagli Enti e dall'inasprimento dei vincoli all'indebitamento disposti dall'articolo 204 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Ove il centro del problema della caduta degli investimenti dei Comuni si spostasse dal piano del rispetto dei vincoli del Patto (in uno scenario in cui però i Comuni dispongono di risorse immediatamente spendibili) al piano del progressivo e costante declino delle entrate per finanziare le spese di lungo periodo, allora lo scenario risulterebbe sicuramente più complesso e le misure da attivare per dare nuovamente linfa agli investimenti delle amministrazioni locali diventerebbero sicuramente più articolate e onerose.

### **Riquadro: Il Patto nel 2012: dall'orizzontale nazionale all'incentivato regionale**

L'individuazione del saldo obiettivo nel 2012 ha subito alcune innovazioni rispetto al 2011 che, in estrema sintesi, vengono proposte in questo box. Per il 2012 i Comuni sono chiamati ancora a conseguire il "saldo zero", in termini di competenza mista, cui viene sommato un ulteriore contributo che per quest'anno, a differenza del 2011, è stato distinto per due classi di Enti in base a quattro criteri di virtuosità<sup>10</sup>: i Comuni virtuosi (143 Enti) sono chiamati al solo raggiungimento del saldo zero; i Comuni non virtuosi devono invece conseguire un saldo pari al 16% della spesa corrente media 2006-2008 cui va detratto il taglio dei trasferimenti subito in forza dell'articolo 14, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010 (la detrazione comprende il taglio complessivo del biennio 2011-2012). Per quanto riguarda invece la regionalizzazione del Patto sia la declinazione verticale sia la declinazione orizzontale hanno subito rilevanti modifiche, prevedendo la possibilità di sovrapposizione delle varie forme e creando più di un'incertezza circa la coerenza globale di questo strumento. Allo stato attuale esistono 4 differenti modalità per accedere alla rimodulazione dell'obiettivo, di cui tre a carattere regionale e una a carattere nazionale, che vengono di seguito illustrate.

**Patto Verticale regionale** (L. n°220 del 2010 art. 1 commi 138 e seguenti). La Regione riconosce maggiori spazi di spesa in conto capitale agli Enti locali del proprio territorio compensandoli con un peggioramento del proprio obiettivo in termini di competenza o di cassa. Per l'applicazione del Patto verticale le Regioni devono definire i criteri di virtuosità e le

---

<sup>10</sup> I criteri individuati per il 2012 sono: i) rispetto del Patto di Stabilità Interno nel 2010-2011, ii) autonomia finanziaria; iii) equilibrio di parte corrente; iv) capacità di riscossione delle entrate correnti.

modalità operative, previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti regionali delle autonomie locali. Le tempistiche prevedono che gli Enti locali entro il 15 settembre di ciascun anno dichiarino l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno all'ANCI e alle Regioni e alle Province autonome; le Regioni e le Province autonome, a loro volta, devono comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il 31 ottobre, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

**Patto Verticale incentivato regionale** (decreto legge n. 95 del 2012). Alle Regioni a statuto ordinario e alla Sicilia e Sardegna lo Stato riconosce un contributo per la riduzione del debito pari all'83,33% di quanto le Regioni stesse mettono a disposizione dei Comuni del proprio territorio in termini di spazi finanziari (per un massimo complessivo di 800 milioni di euro), attraverso il medesimo impianto normativo del Patto di Stabilità regionale verticale. L'iniziale riparto del contributo tra le Regioni, stabilito dal decreto legge n. 95 del 2012, è stato modificato dall'accordo preso in sede di conferenza Stato Regioni il 3 agosto 2012, che esclude dalla distribuzione i Comuni della Sicilia, secondo un criterio che corrisponde all'imputazione dei tagli subiti dalle Regioni a legislazione vigente per il 2012. Le tempistiche prevedono che le Regioni entro il 10 settembre (termine perentorio) devono comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze gli spazi finanziari ceduti a ciascun Comune e gli elementi informativi necessari per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica. Sopravvivono quindi entrambi i sistemi di Patto verticale, per i quali emerge però il mancato coordinamento dei termini di comunicazione da parte delle Regioni al Ministero dell'Economia e delle finanze e di comunicazione

dei Comuni, per i pagamenti in conto capitale che si possono effettuare entro l'anno, alle Regioni: il primo è fissato al 10 settembre e il secondo al 15 settembre.

**Patto Orizzontale regionale** (L. n°220 del 2010 art. 1 comm. 141 e 142). I Comuni e le Province che prevedono di conseguire, nell'anno di riferimento, un differenziale positivo (negativo) rispetto all'obiettivo previsto dalla normativa nazionale, comunicano alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché all'ANCI e all'UPI regionali, entro il 15 ottobre, l'entità degli spazi finanziari che sono disposti a cedere (acquisire) nell'esercizio in corso e le modalità di recupero dei medesimi spazi nel biennio successivo. Agli Enti che cedono spazi è riconosciuta, nel biennio successivo, una modifica migliorativa del loro obiettivo, commisurata al valore degli spazi finanziari ceduti (fermo restando l'obiettivo complessivo a livello regionale) mentre agli Enti che acquisiscono spazi, nel biennio successivo sono attribuiti saldi obiettivi peggiorati per un importo complessivamente pari alla quota acquisita. Sempre in merito alle tempistiche si evidenzia che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a comunicare entro il 31 ottobre, agli Enti Locali interessati dalla rimodulazione, nonché all'ANCI e all'UPI regionali, l'obiettivo dell'anno di riferimento rideterminato e gli obiettivi del biennio successivo.

**Patto Orizzontale nazionale** (decreto legge n. 95 del 2012 art. 16). Parzialmente simile all'impianto dell'omologo regionale, il Patto orizzontale nazionale prevede la possibilità di effettuare scambi di spazi finanziari tra gli Enti locali su tutto il territorio nazionale, concedendo un incentivo a chi immette risorse nel sistema. Più nello specifico, i Comuni che prevedono di conseguire un differenziale negativo rispetto all'obiettivo previsto dalla normativa nazionale possono comunicare al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro il termine perentorio del

20 settembre, l'entità degli spazi finanziari di cui necessitano nell'esercizio in corso per sostenere spese per il pagamento di residui passivi di parte capitale. Al contrario, i Comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo, entro la stessa data, possono comunicare gli spazi finanziari che cedono, avendo in questo modo accesso ad un contributo, nei limiti di un importo complessivo di 200 milioni di euro (inizialmente erano stati previsti 500 milioni di euro poi rideterminati in 200 milioni di euro a seguito all'istituzione del Patto verticale incentivato), pari agli spazi finanziari ceduti da ogni Ente e attribuiti ai Comuni che invece richiedono spazi. Tale contributo non rileva tra gli aggregati utili ai fini del rispetto del Patto di Stabilità Interno e può essere destinato esclusivamente alla riduzione del debito, ossia al finanziamento del titolo III della spesa. Entro il 5 ottobre la Ragioneria Generale dello Stato può aggiornare il prospetto degli obiettivi degli Enti interessati dalla rimodulazione, sulla base e in proporzione delle richieste pervenute al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Prevedere ad oggi quale sarà l'effetto della sovrapposizione di questi quattro strumenti è arduo, e una quantificazione, seppure parziale, è possibile solo attraverso la raccolta della prima documentazione inviata dagli Enti. Sulla base delle informazioni raccolte, è possibile costruire un quadro, ancora parziale e non definitivo, delle grandezze finanziarie che si stanno movimentando attraverso la declinazione verticale e orizzontale del Patto.

Tavola 10

## IL PATTO VERTICALE INCENTIVATO 2012

Valori in euro

Regione	PATTO VERTICALE INCENTIVATO riparto 800 MLN accordo in base ai tagli delle Regioni	PATTO VERTICALE INCENTIVATO Margine finanziato per l'83,3% da contributo statale (massimo teorico)	PATTO VERTICALE INCENTIVATO Margine complessivo effettivamente liberato	PATTO VERTICALE INCENTIVATO Margine liberato con finanziamento della Regione (uguale a 0 quando la differenza è negativa)	Margine liberato dalla Regione con il Patto Verticale 2011	Differenza tra il Patto Verticale incentivato finanziato dalla Regione 2012 e il Patto Verticale 2011
	A	B=(A/0.8333)	C	D=(C-B)	E	F=(D-E)
ABRUZZO	21.352.529	25.624.060			0	
BASILICATA	14.346.904	17.216.974			4.181.000	
CALABRIA	35.518.922	42.624.411			0	
CAMPANIA	82.141.199	98.573.382	98.573.382	0	0	0
EMILIA-ROMAGNA	60.808.495	72.973.113	72.973.000	0	69.136.000	-69.136.000
LAZIO	93.458.923	112.155.194	112.170.000	14.806	161.552.000	-161.537.194
LIGURIA	22.727.470	27.274.055	27.272.000	0	38.309.000	-38.309.000
LOMBARDIA	129.759.905	155.718.114	156.432.425	714.311	49.700.000	-48.985.689
MARCHE	22.883.975	27.461.869	27.461.869	0	56.858.000	-56.858.000
MOLISE	7.502.006	9.002.767			0	
PIEMONTE	63.913.680	76.699.484	76.701.000	1.516	227.176.000	-227.174.484
PUGLIA	59.030.628	70.839.587	71.000.000	160.413	30.000.000	-29.839.587
SARDEGNA	58.896.813	70.679.002	70.000.000	0	44.714.000	-44.714.000
SICILIA	0	0	0	0	0	0
TOSCANA	54.682.192	65.621.256	65.621.000	0	37.000.000	-37.000.000
UMBRIA	15.781.491	18.938.547	18.942.000	3.453	26.607.000	-26.603.547
VENETO	57.194.867	68.636.586	70.000.000	1.363.414	72.202.000	-70.838.586
<b>TOTALE</b>	<b>800.000.000</b>	<b>960.038.402</b>	<b>867.146.676</b>	<b>2.257.913</b>	<b>817.435.000</b>	<b>-810.996.087</b>

Sono evidenziati in viola i dati che alla chiusura del Rapporto non è stato possibile reperire

Fonte: Elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze