

Analizzando le entrate di cassa, secondo la loro natura, emerge che la parte più consistente è costituita dai movimenti di cassa ascrivibili alla parte corrente (entrate derivanti dalla prestazione di servizi, contributi e trasferimenti e altre entrate correnti); detti movimenti evidenziano, in termini assoluti, valori pari a 112,9 miliardi nel 2010, 114,4 miliardi di euro nel 2011 e 118,2 miliardi nel 2012 (95,5% del totale incassi nel 2010, 96,8% nel 2011 e 96,2% nel 2012). Le entrate in conto capitale (alienazione di beni e contributi e trasferimenti in conto capitale), invece, costituiscono la parte più esigua ed evidenziano valori pari a 2,5 miliardi nel 2010, 2 miliardi nel 2011 e 2,4 miliardi nel 2012.

La principale fonte di entrata per la gestione corrente è ascrivibile agli incassi per contributi e trasferimenti correnti che rappresentano in media l'86% del totale delle entrate correnti e, in particolare, i contributi e trasferimenti correnti erogati da soggetti pubblici ne rappresentano una quota considerevole (99% del totale contributi e trasferimenti correnti). Per i contributi e trasferimenti erogati da soggetti pubblici si evidenzia che la maggior parte degli incassi deriva dalla quota del fondo sanitario regionale: contributi e trasferimenti correnti da Regione e Provincia Autonoma per quota fondo sanitario regionale indistinto (90% del totale) e contributi e trasferimenti correnti da Regione e Provincia Autonoma per quota fondo sanitario regionale vincolato (3% del totale).

A livello nazionale, i movimenti di cassa in entrata relativi alle prestazioni di servizi rappresentano circa l'11,2% del totale incassi correnti nel 2010, l'11,7% nel 2011 ed l'11,9% nel 2012. Gli incassi per prestazioni di servizi erogati a soggetti pubblici rappresentano in media il 72% del totale degli incassi per prestazioni di servizi e, dunque, in una prospettiva che non si soffermi alla singola Regione, non si determina un'effettiva acquisizione di risorse, ma una redistribuzione che può, comunque, essere indicativa della maggiore o minore capacità di erogare servizi e di "attrarre" in una realtà territoriale piuttosto che in un'altra.

Le altre entrate correnti, costituite da rimborsi, proventi finanziari, fitti attivi e altri proventi, rappresentano una parte esigua delle entrate correnti totali: circa 1,16% nel 2010, 1,19% nel 2011 e 1,21% nel 2012.

Il volume degli incassi delle entrate correnti registra un *trend* positivo nel triennio in esame e la crescita è causata quasi totalmente dall'aumento delle riscossioni di contributi e trasferimenti (+2,8 miliardi rispetto al 2010) e dalle entrate derivanti dalla prestazione di servizi (+1,4 miliardi rispetto al 2010).

I pagamenti degli enti del settore sanitario regionale nel periodo 2010-2012

Gli enti del servizio sanitario nazionale hanno gestito movimenti in uscita (pagamenti), al netto di pagamenti per anticipazioni di cassa, pari a 119,2 miliardi del 2010, 118,8 miliardi nel 2011 e 122,9 miliardi nel 2012.

La parte più consistente delle operazioni registrate nel SIOPE è costituita dai pagamenti per spese correnti, che evidenziano valori, in termini assoluti, pari a 114,2 miliardi nel 2010, 114,2 miliardi nel 2011 e 118,2 miliardi nel 2012, rispettivamente il 95,7%, il 96% ed il 96,2% del totale. Le spese in conto capitale, invece, rappresentano una parte molto esigua in rapporto al totale dei movimenti in uscita, pari a 3,1 miliardi nel 2010, 2,8 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi nel 2012 (rispettivamente 2,6%, 2,4% e 2,1% rispetto al totale pagamenti). Considerando i pagamenti correnti al netto dei flussi relativi alle prestazioni di servizi sanitari e non sanitari a Regione e Province autonome (trattandosi di prestazioni erogate ad altri enti del servizio sanitario o, comunque, del settore pubblico in genere, che trovano corrispondenza in voci di entrata nell'ambito del sistema regionale complessivamente inteso, o pubblico), nel 2012 il dato si attesta sui 115,8 miliardi di euro, un incremento dei pagamenti nel triennio di circa 3,4 miliardi di euro.

In base alle operazioni registrate sul SIOPE si rileva che le principali categorie di spesa in tutte le Regioni sono rappresentate dalle voci ascrivibili ad acquisti per servizi e personale. Infatti, nel 2012, i pagamenti per spesa corrente sono costituiti dalle seguenti voci: *personale* per un ammontare pari a 37,5 miliardi (30,53% del totale pagamenti), *spese per acquisto di beni* per un valore di 14 miliardi (11,38%), *spese per acquisto di servizi* per un ammontare di 52,6 miliardi (42,83%), *contributi e trasferimenti* per un valore di 1,2

miliardi (1,01%), *altre spese correnti* per un ammontare di 5,3 miliardi (4,31%), *spese per rimborso prestiti* per un valore di 0,1 miliardi (0,12%), *altri pagamenti da regolarizzare* per un ammontare di 0,3 miliardi (0,24%) e, infine, *pagamenti da Regione/Prov. aut. per acquisto di beni e servizi in ambito sanitario* per un ammontare di 0,6 miliardi (0,53%). La composizione della spesa corrente evidenziata si prospetta anche con riferimento agli anni precedenti, seppur con lievi differenze nel peso di ciascuna voce sul totale dei pagamenti correnti. In termini assoluti, la spesa corrente più elevata nel 2012 si registra in Lombardia (24,3 miliardi di euro), seguita dalla Regione Lazio (11 miliardi di euro) e dalla Regione Campania (9,2 miliardi di euro). L'incremento più rilevante nel 2012, rispetto al 2011, si registra nella Regione Siciliana con +1,5 miliardi di euro, mentre la contrazione maggiore si rileva nella Regione Lazio con -0,5 miliardi di euro.

Con riferimento ai pagamenti relativi al personale si rileva che nel 2012 la Regione che registra il maggior volume nei pagamenti è la Lombardia con 5,4 miliardi di euro, seguita dalla Regione Campania con 3,2 miliardi di euro, dalla Regione Emilia Romagna con 3,1 miliardi e dalla Regione Piemonte e dalla Regione Siciliana con 3 miliardi di euro. Detta composizione si prospetta anche per gli anni precedenti seppur con qualche differenza nel volume dei pagamenti imputabili a ciascuna Regione.

Gli acquisti di servizi costituiscono la maggior voce di spesa corrente: 51 miliardi nel 2010, 50,9 miliardi nel 2011 e 52,6 miliardi nel 2012. Per tale tipologia di spesa, si rileva che i maggiori pagamenti sono imputabili all'acquisto di servizi sanitari che corrispondono a circa l'83% del totale ascrivibile alla voce acquisti di servizi. Gli acquisti da soggetti privati, invece, rappresentano una quota considerevole, corrispondente al 75% dei pagamenti per acquisti di servizi sanitari.

La spesa *pro capite* complessiva (costituita dalla somma della spesa relativa a personale, acquisto di servizi, acquisto di beni, pagamenti Regione Lazio e pagamenti da regolarizzare) a livello nazionale è pari nel 2012 a 1.868 euro (1.772 euro nel 2011 e 1.770 euro nel 2010). Nel 2012, il valore della spesa *pro capite* complessiva a livello regionale più alto si riscontra in Lombardia con 2.374 euro, mentre il valore più basso si registra in Campania con 1.536 euro.

I pagamenti per rimborso quota capitale dei mutui e prestiti assumono un peso marginale rispetto alla massa complessiva dei pagamenti: 136,1 milioni nel 2010, 182,2 milioni nel 2011 e 144,5 milioni nel 2012. Alla fine del triennio in esame, i pagamenti per rimborso quota capitale registrano un incremento di 8,4 milioni di euro; in particolare si evidenzia un rilevante incremento nell'anno 2011 (+46 milioni di euro) ed una contrazione dei pagamenti nel 2012 (-37,7 milioni di euro). Gli interessi corrisposti sui mutui, invece, evidenziano un incremento nel triennio in esame: infatti, si registrano pagamenti per 54,3 milioni nel 2010, 53,8 milioni nel 2011 e 57,5 milioni nel 2012.

Con riferimento ai pagamenti per interessi passivi verso fornitori, si rileva un impiego di risorse destinate al pagamento di interessi moratori a causa del ritardato pagamento da parte degli Enti del Servizio sanitario nazionale che ha generato una spesa aggiuntiva pari a 122,2 milioni nel 2010, 92,2 milioni nel 2011 e 109,8 milioni nel 2012.

Il SIOPE registra una cospicua massa di movimenti relativi ad anticipazioni di tesoreria, a seguito dei quali gli enti del servizio sanitario corrispondono degli interessi per anticipazioni di cassa. Per le somme anticipate, dunque, sono stati pagati a titolo di interesse 77,2 milioni nel 2010, 85,9 milioni nel 2011 e 91,2 milioni nel 2012.

I pagamenti in conto capitale si riducono, nel triennio 2010-2012, di 672 milioni e rappresentano nel 2012 il 2,01% del totale per un volume complessivo di 2,5 miliardi di euro.

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE NEL QUADRO DEGLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1 Il contributo della finanza regionale nelle recenti manovre correttive dei conti pubblici

1.1 Le possibili strategie di crescita e di riequilibrio della finanza pubblica nell'attuale quadro congiunturale ed ordinamentale

I riflessi della crisi economica internazionale ed il peggioramento del quadro congiunturale europeo hanno acuito gli effetti recessivi del già debole ciclo economico nazionale, minandone le residue prospettive di crescita. La ricerca di un difficile equilibrio tra il rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo pubblico e l'urgenza di contrastarne gli effetti recessivi attraverso un più deciso sostegno al reddito solleva interrogativi e dubbi circa le modalità con cui accompagnare le azioni di rilancio della crescita e dell'occupazione alle misure di consolidamento dei conti pubblici.¹

In realtà, l'estendersi della crisi di fiducia dei mercati finanziari nei confronti dei debiti sovrani dell'Eurozona, associata a continue correzioni al ribasso dei corsi azionari e all'indebolimento delle prospettive di sviluppo nei paesi avanzati, non poteva che accentuare il rallentamento dell'economia nazionale, già indebolita dagli effetti depressivi delle recenti manovre di finanza pubblica dirette a fronteggiare i rischi di *default* del debito pubblico.

I severi impegni assunti in sede europea ed i ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico, volti a rendere più sostenibile il debito, hanno favorito le condizioni per l'avvio di riforme di natura strutturale (si pensi, in particolare, alla riforma delle pensioni e del mercato del lavoro) i cui effetti, calati in un contesto caratterizzato da un elevato grado di incertezza, hanno influito negativamente sulla domanda interna, condizionando i comportamenti di imprese e famiglie in ragione delle rispettive prospettive di investimento e di reddito disponibile.

Il moltiplicarsi di segnali di difficoltà derivanti dal mondo delle imprese, generati anche da problemi di liquidità del sistema finanziario legati all'acuirsi delle debolezze del

¹ Il classico percorso di risanamento dei conti pubblici cerca, infatti, di contemperare l'esigenza di conseguire un rapido e strutturale contenimento della spesa pubblica "primaria" con interventi a sostegno di più elevati livelli di crescita economica affidando alla manovra di finanza pubblica il compito prevalente di correggere l'andamento tendenziale dei saldi e demandando il rafforzamento della crescita a provvedimenti di riforma definiti al di fuori della manovra stessa poiché da attuare senza nuovi oneri finanziari a carico delle finanze pubbliche.

sistema bancario nonché ai ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, ha finito, altresì, col ridurre ulteriormente la fiducia degli operatori economici, con inevitabile impatto sui livelli occupazionali e conseguente contrazione di consumi e investimenti.²

Il peggioramento del quadro congiunturale, pur costituendo, per alcuni aspetti, tratto comune ai principali Paesi industriali, ha inciso con particolare intensità sulle criticità strutturali del nostro sistema produttivo, innescando una spirale di impulsi recessivi che hanno finito col mettere a rischio la tenuta dell'intero sistema economico e finanziario, non adeguatamente sostenuto da sufficienti stimoli espansivi di una spesa pubblica condizionata da vincoli stringenti determinati dall'elevato livello del debito pubblico (pari al 127% del PIL al termine del 2012).

La crescita del debito pubblico, alimentata da perduranti *deficit* annuali di bilancio, non può che determinare un progressivo aumento del costo del suo finanziamento, con inevitabili ripercussioni negative sul costo del credito per famiglie e imprese, sui consumi durevoli e sugli investimenti in innovazione tecnologica, sull'efficienza del sistema produttivo nel suo insieme e sulle connesse prospettive di crescita dell'economia. Date queste premesse, può ritenersi che una risoluta azione di risanamento finanziario dei conti pubblici rappresenti una condizione imprescindibile per percorrere il cammino della crescita economica, giacché è essa stessa il primo fattore di stabilizzazione e di sviluppo.

L'esigenza di sottrarre gli equilibri della finanza pubblica alle molteplici variabili politiche, spesso ispirate a logiche di breve periodo dettate da dinamiche legate alla formazione del consenso, ha spinto i Governi nazionali ad assumere in sede europea l'impegno di ridurre in modo strutturale il debito pubblico e ad elevare a rango costituzionale il principio del pareggio di bilancio, correlandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito che coinvolge tutte le Pubbliche amministrazioni.³

² Le particolari condizioni di vulnerabilità del nostro sistema economico e produttivo traggono origine da un lento ma costante declino durato oltre un decennio, con tassi di crescita piatti ed una progressiva perdita di competitività dovuta alla stagnazione della produttività, ad un ambiente particolarmente sfavorevole all'attività d'impresa e ad altre debolezze strutturali che ne hanno frenato l'adeguamento ad un contesto economico più dinamico e competitivo.

³ Il nuovo Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, siglato il 2 marzo 2012 ed entrato in vigore in data 1° gennaio 2013 a seguito della ratifica del numero minimo di Paesi membri dell'area euro, prescrive all'articolo 3, paragrafo 2, l'introduzione negli ordinamenti giuridici degli Stati sottoscrittori della "regola del pareggio di bilancio", enunciata al paragrafo 1 dello stesso articolo 3 (c.d. *fiscal compact*), mediante «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio». All'obbligo del pareggio di bilancio si affiancano, altresì, gli obblighi stabiliti dalle riforme della *governance* europea approvate dal Consiglio dell'U.E. in data 8 novembre 2011 in materia di patto di stabilità e crescita e di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (c.d. "Six pack"), che prevedono, da un lato, il miglioramento dell'eventuale deficit strutturale di bilancio di almeno lo 0,5% del PIL, dall'altro, la riduzione del debito eccessivo (superiore al 60% del PIL) nella misura di un ventesimo all'anno della media ponderata della differenza fra il rapporto effettivo debito/PIL e il valore-soglia del 60% negli ultimi tre anni. Ciò nella considerazione che, a seguito della revisione del patto di stabilità e crescita operata nel 2005, l'obiettivo di medio periodo (*Medium Term Objective* – MTO) che gli Stati membri sono tenuti a conseguire viene espresso in termini di saldo di bilancio "strutturale", misurato cioè al netto delle *una tantum* e degli effetti del ciclo economico.

Con l'inserimento nell'ordinamento nazionale del vincolo costituzionale del pareggio di bilancio ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, si rafforza, infatti, l'impianto normativo già introdotto dall'art. 17 della legge di contabilità 31 dicembre 2009, n. 196 (come novellato dalla legge 7 aprile 2011, n. 39), che aveva inteso contrastare il fenomeno delle gestioni in disavanzo ridefinendo le tipologie di copertura ammissibili e le modalità di quantificazione degli oneri finanziari. In linea con l'esigenza di assicurare piena operatività al vincolo del pareggio di bilancio, la novella all'art. 81, sesto comma, della Costituzione demanda ora ad una apposita legge di contabilità pubblica "rinforzata" (quanto al *quorum* di approvazione) «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica». ⁴ Tali regole, introdotte con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, si limitano ad esplicitare i principi fondamentali fissati dalla norma costituzionale, rinviando per gli aspetti attuativi di dettaglio ad un successivo intervento sulla legislazione ordinaria di riferimento, in modo da non compromettere la corretta operatività delle regole relative all'ordinaria gestione della contabilità e della finanza pubblica.

In armonia con la richiesta dell'Unione europea di destinare alla riduzione del *deficit* e, per questa via, al contenimento del debito le eventuali economie di spesa ovvero le maggiori entrate non previste a legislazione vigente, il nuovo quadro costituzionale (risultante dalla modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione) appare in grado di influenzare significativamente le modalità di gestione delle risorse pubbliche a tutti i livelli di governo, limitando l'incremento della spesa pubblica e, dunque, il ricorso all'indebitamento. In quest'ottica, se viene superata, da un lato, la concezione della legge di bilancio quale legge meramente formale, dall'altro, viene espressamente imposto alle Autonomie territoriali di concorrere «ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea». Allo stesso modo, fermo restando l'obbligo delle Amministrazioni locali di assicurare l'equilibrio di parte corrente, si permette loro di sostenere spese d'investimento con nuovo indebitamento purché assunte «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio» (art. 119 Cost). Infine, diversamente da quanto stabilito dall'art. 81 Cost. per il bilancio statale, il vincolo del pareggio di bilancio sancito per le Autonomie territoriali non implica un riferimento alle deroghe al principio del pareggio ammesse per le contingenti esigenze del bilancio statale in funzione di stabilizzazione del ciclo economico, in quanto la responsabilità del governo delle politiche anticicliche rimane attribuita esclusivamente allo Stato, al quale spetta assicurare, nelle fasi

⁴ Art. 5, primo comma, lett. e), della legge costituzionale n. 1/2012.

avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, «*il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*».⁵

In tale contesto, la tendenza ad un maggiore coordinamento a livello comunitario delle politiche economico-finanziarie nazionali, come dimostra la prevista adozione della regola del pareggio di bilancio all'interno di ciascuno dei diversi ordinamenti degli Stati membri, porterebbe ad attribuire al diretto coinvolgimento delle istituzioni europee la "gestione" del ciclo economico in funzione di stabilizzazione macroeconomica dei Paesi dell'area dell'euro. Allo stesso modo, appare di tutta evidenza come le stesse politiche di sviluppo (diverse dalle misure di mero stimolo alla crescita) rappresentano una competenza che ormai sfugge, di fatto, ai singoli Stati nazionali e che può essere esercitata efficacemente solo a livello europeo, sia pure attraverso la via del coordinamento delle politiche nazionali di stabilizzazione.

Sotto questo profilo, l'impegno dell'Unione europea per il rilancio della crescita economica in Europa è riassunto nel "Patto per la crescita e l'occupazione" (il cd. "*Growth Compact*" approvato dal Consiglio europeo nel giugno 2012), che articola in modo organico le misure di rilancio dell'economia a livello nazionale ed europeo da affiancare alla disciplina di bilancio, già fortemente rafforzata tra la fine del 2011 (approvazione del c.d. "*Six pack*") e il primo semestre del 2012 (conclusione del c.d. "*Fiscal compact*" e avvio del negoziato sul c.d. "*Two pack*"). Il Patto per la crescita e l'occupazione riconosce, infatti, la necessità di andare oltre la disciplina fiscale, per porre le basi di un deciso rafforzamento del governo dell'economia e, in prospettiva, di un governo politico dell'Unione europea. Elemento essenziale di tale progetto di integrazione economica e politica, finalizzato ad assicurare stabilità e crescita dell'area euro, è il tema del coordinamento delle politiche economiche, all'interno del quale trova collocazione la stipula di "accordi individuali di natura contrattuale" per la competitività e la crescita, differenziati per ogni Stato membro, con "meccanismi di solidarietà" diretti a sostenere gli sforzi degli Stati membri che stipulano tali contratti.⁶

Dopo una prima fase di consolidamento delle riforme strutturali, intraprese a livello europeo e nazionale per mettere in sicurezza le finanze pubbliche e ripristinare il corretto funzionamento dei mercati finanziari attraverso il rafforzamento del sistema di coordinamento *ex ante* delle riforme in materia di politica economica adottate dai singoli Stati membri e la istituzione di un sistema unico di vigilanza bancaria e di politica monetaria, è previsto l'avvio di una fase di promozione di politiche strutturali "differenziate" di

⁵ Art. 5, primo comma, lett. g), della legge costituzionale n. 1/2012.

⁶ Analoghe indicazioni sono contenute nell' "Analisi annuale della crescita per il 2013" – presentata dalla Commissione europea nel novembre del 2012 – e nel "Rapporto finale sul futuro dell'Unione economica e monetaria", elaborato, su richiesta del Consiglio europeo, nel dicembre 2012.

risanamento di bilancio, favorevoli alla crescita e dirette sia a ristabilire condizioni normali di finanziamento all'economia che ad affrontare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi con interventi anche di ammodernamento della Pubblica amministrazione. Nell'ambito di accordi bilaterali, di natura contrattuale, tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea, sarebbe possibile, dunque, realizzare un percorso di convergenza per l'attuazione di riforme strutturali volte a promuovere la competitività. Con il supporto di adeguati sostegni finanziari temporanei, flessibili e orientati sugli obiettivi, sarebbe anche possibile correggere eventuali squilibri macroeconomici, con interventi europei dettati anche in funzione anticiclica, per cui ciascun Paese potrebbe risultare di volta in volta contributore netto o beneficiario netto a seconda del proprio ciclo economico. Nell'ambito di tali misure andrà valutata anche la possibilità di introdurre la cd. "golden rule", che consentirebbe di incorporare i costi per investimenti produttivi dal calcolo del deficit pubblico, così da sostenerne un livello sufficiente a creare condizioni favorevoli all'aumento della competitività e contribuire alla crescita e all'occupazione.⁷

Per supportare l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento andrà, altresì, realizzata, in aggiunta al Meccanismo europeo di stabilità (ESM) previsto in funzione di ricapitalizzazione del sistema creditizio, una vera capacità fiscale autonoma dell'Unione economica e monetaria, in grado di attenuare gli effetti delle crisi economiche nell'area euro con interventi rapidi e risolutivi di stabilizzazione economico-finanziaria e di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di bilancio (in linea con le disposizioni del *fiscal compact*). Le risorse da conferire alla "fiscal capacity" potrebbero pervenire da contributi degli Stati membri, da un nuovo potere impositivo ovvero da emissioni comuni di debito.

In questo quadro evolutivo, l'azione del Governo italiano per il sostegno della crescita economica e della produttività dovrebbe concentrarsi, al momento, su alcuni interventi di riorganizzazione ed efficientamento raccomandati dal Consiglio Ecofin nell'ambito della procedura del cd. "Semestre europeo", tra i quali si richiamano:

- il miglioramento dei meccanismi del mercato del lavoro;
- le liberalizzazioni e altri interventi a favore della concorrenza;
- la semplificazione ed implementazione dell'efficienza della Pubblica Amministrazione;
- il contrasto all'evasione fiscale ed alla economia sommersa;
- la promozione dell'istruzione;
- l'incremento del grado di realizzazione delle infrastrutture;

⁷ In base alla nuova disciplina del patto di stabilità introdotta con il *six pack*, i programmi di investimenti pubblici straordinari con un impatto certo sulla stabilità delle finanze pubbliche possono esser considerati, a determinate condizioni, come una deviazione temporanea dall'obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, e, in quanto tali, ammessi.

- l'efficientamento della giustizia civile.

Naturalmente, non può sfuggire il fatto che, senza una revisione degli attuali assetti macroeconomici europei, le sollecitate misure riorganizzative non possono costituire, nell'odierna fase economica recessiva, una garanzia sufficiente per il riavvio di una efficace politica di sviluppo del Paese e, specialmente, di una concreta dinamica di convergenza delle aree sottoutilizzate. In questo difficile contesto congiunturale, infatti, le stesse politiche di coesione territoriale, cofinanziate dai fondi strutturali comunitari, hanno dovuto registrare un sostanziale arretramento delle loro *performances*, a causa anche del ridimensionamento degli impegni finanziari delle politiche di coesione nazionale (la cd. quota di cofinanziamento nazionale aggiuntiva degli investimenti ordinari) e della conseguente riduzione della dotazione finanziaria complessiva dei Programmi Operativi al fine di agevolarne il percorso di completamento.

In mancanza di una politica economica comune, non sembra quindi realistico pensare di ridurre gli attuali squilibri economici e di bilancio affidandosi, esclusivamente, al pur necessario contenimento della spesa pubblica, il quale rischierebbe di perpetuare la spirale recessiva sperimentata negli ultimi tempi, specie nelle regioni del Mezzogiorno.⁸ Del pari, una strategia incentrata su misure dirette a favorire processi di crescita competitiva, che non fosse anche in grado di far leva su un coordinamento più stringente fra le politiche economiche nazionali, risulterebbe fortemente condizionata dalle dinamiche macroeconomiche esistenti tra le aree forti e quelle più deboli dell'Unione, perdendo gran parte del suo impulso per avviare quel recupero di efficienza produttiva su cui ancorare la ripresa dello sviluppo.

In ogni caso, le due strategie andrebbero perseguite congiuntamente, in modo da compensare, da un lato, gli effetti depressivi prodotti dalle riduzioni di spesa, dall'altro, il ridimensionamento dei programmi di spesa per investimenti fissi con una selezione di interventi diretti a migliorare l'efficienza gestionale ed a recuperare economie di scala attraverso la realizzazione di soluzioni innovative a supporto delle funzioni istituzionali e della gestione dei servizi.

⁸ Se è vero che il riequilibrio delle finanze pubbliche ha riportato il disavanzo pubblico del 2012 sostanzialmente in linea con le raccomandazioni assunte in sede europea (ovvero sotto la soglia del 3% del PIL) e che per il 2013 è previsto il conseguimento del pareggio di bilancio in termini strutturali, situazione che ha consentito l'uscita dell'Italia dalla procedura di deficit eccessivo avviata a fine 2009, è altrettanto vero che tale aggiustamento dei conti pubblici, realizzato in tempi eccessivamente ristretti ed in un contesto di debolezza economica, ha accentuato la contrazione dell'economia e la crescita della disoccupazione nelle aree più deboli del Paese, con un impatto sulle aree del Mezzogiorno difficilmente sostenibile, per effetto del venir meno, non solo di ogni politica di investimenti aggiuntivi a fini di riequilibrio territoriale, ma anche dei consueti livelli ordinari di spesa corrente, che assicuravano uno standard minimo, sia pur inadeguato, di servizi.

1.2 Le misure di razionalizzazione della spesa ed i previsti effetti sulla finanza regionale

Ponendo sotto osservazione i dati di contabilità nazionale, il comparto delle Amministrazioni regionali assolve ad una funzione di sostanziale trasferimento di risorse, in forma di contributi alla produzione ed agli investimenti oltreché all'assistenza sanitaria.

Quasi l'85% delle risorse che affluiscono ai bilanci regionali (pari a circa 140 miliardi di euro l'anno) sono oggetto di mero trasferimento ad altri enti pubblici e privati, e di questi circa l'80% è assorbito dal finanziamento della spesa per il Servizio sanitario nazionale.

Le Regioni, infatti, si caratterizzano per la loro funzione di programmazione e coordinamento degli interventi pubblici da realizzare sul territorio, sicché gestiscono in proprio meno del 3% delle risorse pubbliche complessive (di cui circa 3 miliardi di euro rappresentano la quota di spesa sanitaria corrente direttamente gestita dalle Regioni).

Sul piano delle funzioni economiche di spesa, il rilievo assegnato al comparto delle Amministrazioni regionali è ancor più modesto, rappresentando appena il 10% circa della spesa complessiva risultante dal conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (corrispondente, mediamente, a circa 800 miliardi di euro, al netto dei cd. "movimenti infragruppo").

L'analisi per livelli di governo evidenzia, altresì, come il contributo del saldo economico positivo delle Regioni alla riduzione del deficit complessivo delle Amministrazioni pubbliche incida, mediamente, in misura pari all'1% circa del volume dell'indebitamento netto medio consolidato degli ultimi tre anni, mentre l'impatto della consistenza del debito regionale sul debito pubblico complessivo si attesta intorno al 2%, in lieve flessione rispetto ai valori di incidenza del 2011.

La sostanziale marginalità del peso e dell'influenza del comparto regionale nel quadro delle dinamiche macroeconomiche nazionali è destinata, tuttavia, ad accentuarsi per effetto delle misure di austerità attuate negli ultimi anni per il perseguimento del riequilibrio della finanza pubblica. Tali misure, infatti, produrranno un ampio ridimensionamento dei programmi di spesa delle Amministrazioni regionali, considerato che, nel complesso, al termine del quinquennio 2010-2014 le previsioni di spesa del settore regionale soggette al patto di stabilità interno ed al patto per la salute dovrebbero subire, per effetto dei provvedimenti correttivi adottati dal 2008 al 2012, una flessione assoluta (al netto degli incrementi di spesa nel contempo disposti) di circa 29 miliardi di euro rispetto al livello di spesa raggiunto nel 2009. In valori percentuali, l'effetto cumulato di tali manovre correttive equivale ad una riduzione della capacità regionale di spesa pari a circa il 17,3%, che, in termini di miglioramento del disavanzo pubblico, corrisponde al 66,1% circa del concorso alle riduzioni di spesa richieste al sottosectore delle Amministrazioni locali ed al 35,1% circa della

variazione netta delle uscite previste quali economie dell'intero settore della Pubblica amministrazione al termine dell'anno 2014.

Per un preliminare raffronto tra la misura del contributo assegnato al comparto regionale, in termini di contenimento della spesa, ed il concorso richiesto ai diversi settori delle Amministrazioni pubbliche per il riequilibrio della finanza pubblica, si espone un quadro panoramico di sintesi degli effetti cumulati complessivi previsti dalle principali manovre finanziarie succedutesi nel quinquennio 2008-2012 (dd.ll. n. 112/2008, n. 78/2009, n. 78/2010, n. 98/2011, n. 138/2011, n. 201/2011 e n. 95/2012, leggi di stabilità n. 183/2011 e n. 228/2012) articolati per flussi finanziari e per sottosectori nell'arco temporale compreso tra il 2010 ed il 2014.

TAB. 1
MANOVRE 2008/2012 - EFFETTO CUMULATO PREVISTO PER SOTTOSETTORE

	2010	2011	2012	2013	2014
Entrate	6.531	11.921	46.146	50.361	55.153
di cui:					
Amm.ni Centrali	5.894	12.093	40.642	45.669	50.472
Amm.ni Locali	383	510	4.905	3.976	3.900
Enti di previdenza	254	-682	599	716	781
Spese	-10.642	-33.665	-28.436	-48.117	-82.298
di cui:					
Amm.ni Centrali	-6.142	-16.667	-5.916	-8.375	-24.409
Amm.ni Locali	-4.964	-16.581	-17.017	-27.752	-43.703
Enti di previdenza	464	-417	-5.503	-11.990	-14.186
Totale manovre 2008-2012	17.173	45.586	74.582	98.478	137.451

FONTI: elaborazione Corte dei conti su dati RGS-MEF

Al fine di evitare che gli obiettivi di finanza pubblica, previsti dalle varie edizioni del patto di stabilità interno in termini di riduzioni incrementalmente di spesa, si potessero tradurre in un inefficiente accantonamento progressivo di risorse, di fatto immobilizzate in avanzi di bilancio indisponibili, oltre la metà delle economie da realizzare sono state sottratte alle Regioni a statuto ordinario attraverso una corrispondente riduzione permanente di trasferimenti statali, con benefico impatto sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato.

Dalle misure di razionalizzazione della spesa introdotte dall'art. 77 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2011, l'entità del concorso del settore regionale al conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità veniva stabilito in complessivi 4.060 milioni di euro (di cui il 40% a carico delle Regioni a statuto speciale), ai quali si aggiungeva, a seguito del rapido peggioramento del quadro congiunturale dell'anno 2009 per effetto della crisi del debito sovrano greco, un ulteriore intervento correttivo di 5.500 milioni di euro (gravante quasi interamente sulle Regioni a statuto ordinario) ad opera dell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio

2010, n. 122.⁹ L'effetto congiunto delle due manovre riduceva del 5,3% il volume di spesa erogabile annualmente dalle Regioni rispetto ai livelli impegnati nel 2008.¹⁰

Le successive quattro manovre finanziarie adottate nel corso del 2011 (d.l. n. 98/2011 e n. 138/2011, legge n. 183/2011 e d.l. n. 201/2011), nel tentativo di correggere gli andamenti tendenziali di medio periodo legati al rallentamento dell'economia mondiale ed alle tensioni sui mercati finanziari, hanno cercato di assicurare il riequilibrio dei conti pubblici per rispettare l'impegno assunto in sede europea (recepito nel decreto legge n. 138/2011 e nella Nota di aggiornamento al DEF 2011) di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013. Nell'intento di bilanciare il peso del contributo richiesto ai diversi sottosettori della Pubblica amministrazione, veniva posto in capo alle Amministrazioni centrali l'onere principale di un incremento delle entrate per complessivi 47,5 miliardi di euro entro il 2014, mentre alle Amministrazioni periferiche veniva richiesto un intervento di ulteriore contenimento delle spese pari a 13 miliardi di euro.

Sul versante della spesa, le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario prevedevano ulteriori restrizioni per 1.600 milioni di euro, salva la possibilità di attenuarne gli effetti per il 2012 con un reintegro di risorse per un ammontare di 760 milioni corrispondenti alle maggiori risorse previste dall'incremento dell'addizionale IRES sulle imprese del settore energetico (c.d. "Robin Tax"), nonché di ulteriori 95 milioni per gli enti che venissero classificati come virtuosi. Per le Regioni a statuto speciale, invece, la misura del contributo al miglioramento dei saldi finanziari veniva inizialmente incrementata di 2.000 milioni di euro, salvo poi ridurne l'importo di 370 milioni a valere sulla "Robin Tax", cui faceva seguito un ulteriore intervento correttivo di 860 milioni di euro annui, poi attestatosi in 915 milioni di euro per il 2012 e 856 milioni di euro a decorrere dal 2013 a seguito di disposizioni modificative introdotte successivamente.¹¹

⁹ Invero, nel corso dell'anno 2009, il Governo si era impegnato con tre diversi provvedimenti, adottati in funzione anticiclica, a sostenere il rilancio dell'economia, senza tuttavia produrre un sostanziale impatto sulla spesa regionale. Oltre al citato d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, che aveva ridotto il contributo di Comuni e Province per un importo, rispettivamente, pari a 1.650 e 600 milioni di euro, aumentando, per lo stesso importo, il contributo delle Amministrazioni centrali (cui aveva fatto seguito il d.l. n. 103/2009, recante disposizioni correttive del d.l. n. 78/2009 riguardanti disposizioni in materia di produzione energetica, di attività della Corte dei Conti e di tassazione delle plusvalenze sulle riserve auree prive, comunque, di effetti onerosi sui saldi di finanza pubblica), si richiama anche il d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 9 aprile 2009, n. 33, il quale, oltre a prevedere la possibilità di rideterminare l'obiettivo programmatico delle Regioni per un ammontare pari all'entità dei pagamenti che le stesse Regioni autorizzavano ad escludere dal saldo finanziario degli enti locali, aveva previsto la possibilità di escludere dalle spese rilevanti per il patto, da un lato, quelle di natura corrente, relative ad interventi correlati ai finanziamenti dell'UE (con esclusione delle quote di finanziamento statale e regionale), dall'altro, le maggiori spese correnti realizzate con la quota di finanziamento nazionale riconducibili agli assi prioritari "Adattabilità" e "Occupabilità" conseguenti all'accordo Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 in materia di interventi per affrontare la crisi economica.

¹⁰ Per una più analitica visione dell'effettivo contributo delle Regioni ad autonomia ordinaria e speciale a seguito delle manovre di contenimento della spesa pubblica, si rinvia alla successiva tabella di sintesi.

¹¹ In tal senso, le modifiche all'art. 28, comma 3, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, come introdotte ad opera dell'art. 35, comma 4, del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, e dell'art. 4, comma 11, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modificazioni dalla l. 26 aprile 2012, n. 44.

Per il 2012, l'ammontare del concorso finanziario delle Regioni, dopo le accennate misure di contenimento varate nel 2011 per complessivi 4.456 milioni di euro, veniva ulteriormente gravato, ad opera dell'art. 16, commi 2 e 3, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 e successivamente modificato dall'art. 1, commi 117 e 118, della legge di stabilità per il 2013 n. 228 del 24 dicembre 2012), con un intervento correttivo aggiuntivo di revisione degli obiettivi del patto di stabilità interno, che ha introdotto l'obbligo di contenere la spesa per un ammontare, a regime, di ulteriori 2.050 milioni di euro per le Regioni a statuto ordinario e di 2.075 milioni di euro per le Regioni a statuto speciale.

L'effetto che il complesso delle manovre correttive di finanza pubblica adottate nel quinquennio 2008/2012 ha prodotto sulla capacità di spesa delle Regioni può quantificarsi in una contrazione, al netto degli interventi sulla spesa sanitaria, pari a 17,6 miliardi di euro. L'onere del concorso regionale, pari ad oltre un punto percentuale di PIL, è stato distribuito per il 60% sulle Regioni a statuto ordinario e per la restante quota su quelle ad autonomia speciale, con un parallelo taglio complessivo dei trasferimenti erariali pari a 7,1 miliardi di euro, di cui il 78% circa a valere sull'economia delle Regioni a statuto ordinario.

Per un quadro di sintesi del complesso dei provvedimenti di consolidamento dei conti pubblici adottati sino all'anno 2012, si espone nel prospetto seguente un profilo dinamico degli effetti cumulati sulla spesa delle Amministrazioni regionali distinte per ambito di autonomia.

TAB. 2
MANOVRE 2008-2012 - EFFETTO CUMULATO PREVISTO SUL SETTORE REGIONALE

	Intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015/16
(milioni di euro)								
REGIONI A STATUTO ORDINARIO								
D.L. 112/2008, art.77	Obiettivo P.S.I.	900	1.380	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
D.L. 78/2010, art.14	Taglio risorse			4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
D.L. 98/2011, art.20 e D.L. 138/2011	Obiettivo P.S.I.				1.600	1.600	1.600	1.600
L. 183/2011, art.30 (Robin tax)	Reintegro risorse				-760			
L. 183/2011, art.30 (Enti virtuosi)	Attenuaz. P.S.I.				-95			
D.L. 95/2012, art. 16	Taglio risorse				700	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co.117	Obiettivo P.S.I.					1.000	1.000	1.000
Totale manovre Regioni a Statuto ordinario		900	1.380	6.440	8.385	10.540	10.540	10.590
di cui: <i>Riduzione netta di risorse</i>		0	0	4.000	4.440	5.500	5.500	5.550
<i>Inasprimento obiettivo P.S.I.</i>		900	1.380	2.440	3.945	5.040	5.040	5.040
REGIONI A STATUTO SPECIALE								
D.L. 112/2008, art.77	Obiettivo P.S.I.	600	920	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
D.L. 78/2010, art.14 e D.L. 183/11 art.32	Obiettivo P.S.I.			500	500	500	500	500
D.L. 98/2011, art.20 e D.L. 138/2011	Obiettivo P.S.I.				2.000	2.000	2.000	2.000
L. 183/2011, art.30 (Robin tax)	Reintegro risorse				-370			
D.L. 201/2011, art.28	Obiettivo P.S.I.				860	860	860	860
D.L. 1/2011, art.35	Obiettivo P.S.I.				235	235	235	235
D.L. 16/2012, art.4	Attenuaz. P.S.I.				-180	-239	-239	-239
D.L. 95/2012, art. 16	Taglio risorse				600	1.200	1.500	1.575
L. 228/2012, art. 1, co.117	Obiettivo P.S.I.					500	500	500
Totale manovre Regioni a Statuto speciale		600	920	2.120	5.265	6.676	6.976	7.051
di cui: <i>Riduzione netta di risorse</i>		0	0	0	230	1.200	1.500	1.575
<i>Inasprimento obiettivo P.S.I.</i>		600	920	2.120	5.035	5.476	5.476	5.476
Totale manovre 2008-2012		1.500	2.300	8.560	13.650	17.216	17.516	17.641
di cui: <i>Riduzione netta di risorse</i>		0	0	4.000	4.670	6.700	7.000	7.125
<i>Inasprimento obiettivo P.S.I.</i>		1.500	2.300	4.560	8.980	10.516	10.516	10.516

FONTE: elaborazione Corte dei conti

A complemento del quadro delle misure di contenimento della spesa, non può non farsi cenno degli interventi di razionalizzazione adottati nel comparto sanità, la cui spesa complessiva rappresenta circa il 7% del PIL.

Al fine di riqualificare la spesa sanitaria regionale e perseguire l'appropriatezza e l'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche stanziata per il Servizio sanitario nazionale, il d.l. n. 112/2008, come rideterminato a seguito della sottoscrizione del patto per la salute 2010-2012, aveva previsto misure di intervento che avrebbero dovuto contribuire a produrre risparmi di spesa per 2.000 milioni di euro nell'anno 2010 e 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno successivo, con relativa riduzione del finanziamento annuale indistinto da parte dello Stato.

Privo di sostanziale impatto sulla finanza pubblica regionale si dimostrava, invece, il d.l. n. 78/2009, che all'art. 22 prevedeva, a decorrere dal 2010, la riduzione di 800 milioni di euro annui del livello di finanziamento ordinario del servizio sanitario nazionale, da compensare con i risparmi attesi mediante la riduzione del tetto della spesa farmaceutica territoriale (tramite la razionalizzazione dell'attività amministrativa dell'AIFA nella determinazione del prezzo dei medicinali equivalenti), e contestualmente istituiva un fondo, con dotazione pari a 800 milioni a decorrere dallo stesso anno, destinato ad interventi relativi al settore sanitario da definirsi con successiva intesa tra Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ed il Ministero dell'economia e delle finanze.

Ulteriore contributo del comparto sanitario alla manovra di finanza pubblica adottata con il d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, ha riguardato sia il blocco dei rinnovi contrattuali, per il periodo 2011/13, del personale dipendente delle aziende sanitarie, con un'economia di spesa pari, nel biennio 2011/12, rispettivamente a 418 e 1.132 milioni di euro, sia lo spostamento di una quota della spesa farmaceutica dal comparto ospedaliero a quello territoriale, che ha consentito di conseguire risparmi di spesa per almeno 600 milioni di euro annui.

A tali interventi si sono aggiunti quelli introdotti con l'art. 17, commi 1 e 6, del d.l. n. 98/2011, convertito nella l. n. 111/2011, che ha prodotto una riduzione complessiva del finanziamento ordinario di parte corrente del SSN per il biennio 2013/14 in misura pari, rispettivamente, a 2.500 e 5.450 milioni di euro rispetto ai livelli programmati in base agli andamenti tendenziali e, a decorrere dal 2012, di ulteriori 834 milioni di euro per effetto della reintroduzione della quota fissa sulle ricette di specialistica ambulatoriale.

Da ultimo, si segnalano gli interventi di revisione della spesa (*"spending review"*) previsti dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", i quali, al fine di evitare l'innalzamento di due punti percentuali dell'IVA necessari a conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013,

hanno integrato le precedenti misure incidenti sul settore realizzando un minor fabbisogno del SSN pari a 900 milioni di euro per 2012, 1.800 per il 2013, 2.000 milioni di euro per il 2014 e 2.100 milioni di euro per gli anni successivi. Un ulteriore correttivo si è aggiunto, infine, per effetto dei nuovi tagli lineari previsti dalla legge n. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013), che hanno ridotto il livello del fabbisogno sanitario di ulteriori 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. Al riguardo, va osservato come le stime di un minor fabbisogno si basino su una gestione più efficiente ed appropriata delle risorse, specie nel campo della spesa farmaceutica, dove è aumentato lo sconto obbligatorio praticato al Servizio sanitario nazionale, ridotto il tetto per l'assistenza farmaceutica territoriale e rideterminato il tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera. Quanto all'acquisto di beni e servizi sanitari, è prevista una riduzione del 10% dei corrispettivi per tutta la durata dei contratti (con esclusione dei farmaci e dei dispositivi medici) nonché una riduzione del tetto di spesa per i dispositivi medici rispetto ai livelli precedentemente fissati.

Nel complesso, il volume della spesa sanitaria regionale si è ridotto nel quinquennio 2010-2014 di circa 12,9 miliardi di euro, come evidenziato nel seguente prospetto di sintesi.

TAB. 3
MANOVRE 2008-2012 - EFFETTO CUMULATO PREVISTO SUL SETTORE SANITARIO

	2010	2011	2012	2013	2014
(milioni di euro)					
REGIONI A STATUTO ORDINARIO					
D.L. 112/2008, art.79	2.000	3.000	3.000	3.000	3.000
D.L. 78/2010, art. 9		418	1.132		
D.L. 78/2010, art. 11		600	600	600	600
D.L. 98/2011, art.17			834	3.334	6.284
D.L. 95/2012, art. 15, co. 22			900	1.800	2.000
L. 228/2012, art. 1, co.132				600	1.000
Totale manovre sanitarie	2.000	4.018	6.466	9.334	12.884

Nell'ambito del delineato processo di risanamento della spesa pubblica, appare evidente come il contributo richiesto al comparto regionale sia di proporzioni non solo rilevanti, ma probabilmente sovradimensionate rispetto al concorso richiesto agli altri comparti della Pubblica amministrazione, in quanto le manovre regionali risultano incentrate, sostanzialmente, sul solo versante della spesa. Infatti, a fronte di una spesa regionale (al netto degli interessi passivi) corrispondente a circa il 22% del complesso della spesa delle Amministrazioni pubbliche, le Regioni si sono fatte carico di una quota di concorso al contenimento della spesa pubblica, per il quinquennio 2010-2014, pari al 34% del complesso delle manovre di spesa per l'intero settore pubblico, corrispondente ad un risparmio di spesa pari al 17,9% della spesa regionale complessiva netta registrata all'inizio del periodo.

2 I risultati del comparto regionale nel quadro degli andamenti di finanza pubblica negli esercizi 2011 e 2012

2.1 L'effetto dei tagli ai trasferimenti sui saldi contabili regionali

Come si è potuto constatare dai dati esposti nel precedente paragrafo, le misure di austerità attuate negli ultimi anni per il perseguimento del riequilibrio della finanza pubblica hanno prodotto l'effetto di un ampio ridimensionamento dei programmi di spesa delle Amministrazioni regionali e della relativa *governance*.

L'assoggettamento delle Regioni a statuto ordinario e di buona parte di quelle ad autonomia speciale ai limiti programmatici stabiliti in termini di spesa dalle recenti versioni del patto di stabilità interno costituisce, infatti, una seria limitazione all'autonomia finanziaria e funzionale garantita dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in quanto l'adozione di una impostazione incentrata sulla prescrizione di rigidi vincoli circoscritti alla spesa, pur se rispondente a logiche di riqualificazione della spesa funzionali ad impedire un ulteriore aumento della pressione tributaria, riduce le possibilità di intervento e di gestione degli enti regionali, alimenta politiche di bilancio orientate in senso limitativo dei servizi e scoraggia iniziative dirette a migliorare la capacità di realizzazione delle entrate. Il reiterato assoggettamento ai vincoli del patto anche di buona parte della spesa in conto capitale genera, inoltre, inevitabili distorsioni, pregiudicando le possibilità di portare a compimento la programmazione regionale in corso di attuazione e favorendo un più marcato rallentamento della spesa per investimenti rispetto alla spesa corrente, la quale, a differenza della prima, riveste maggior grado di rigidità. Particolare attenzione va posta anche al fenomeno distorsivo dei debiti pregressi, la cui massa, specie con riguardo ai cd. consumi intermedi, registra una forte accelerazione negli ultimi esercizi, proprio in concomitanza con le considerevoli riduzioni degli stanziamenti di bilancio, che hanno riguardato spese di funzionamento solo formalmente rimodulabili, ma di fatto non facilmente ed immediatamente comprimibili.

Il taglio ai trasferimenti regionali disposto dalle manovre approvate dal Governo nazionale nel corso degli ultimi anni ha determinato, peraltro, oltre al progressivo irrigidimento delle risorse iscritte in bilancio, anche la riduzione delle risorse correnti disponibili ed il conseguente azzeramento dei trasferimenti erariali liberi di parte corrente. A dette misure si aggiungono anche quelle che hanno riguardato il programma FAS, il fondo per la non autosufficienza, la spesa sanitaria e le politiche sociali ed abitative, solo parzialmente compensate dalle risorse riassegnate per il finanziamento del trasporto pubblico locale.

Ne sono evidente conferma i saldi del conto consolidato di cassa delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano elaborati dal MEF ai fini dell'adozione del Documento di economia e finanza 2013, che presentano un progressivo peggioramento, passando da un avanzo pari a 959 milioni di euro nel 2010 ad uno di 273 milioni nel 2011, fino a registrare un disavanzo pari a 153 milioni di euro nel 2012.¹² Tale fabbisogno è conseguente alla riduzione dei trasferimenti statali (di parte corrente e in conto capitale), il cui volume si è ridimensionato, nel corso del quadriennio 2009-2012, di 21.894 milioni di euro, passando da 108.466 milioni nel 2009 a 86.572 milioni nel 2012 (-20,2%). La riduzione degli incassi relativi ai trasferimenti risulta, tuttavia, parzialmente bilanciata dall'incremento degli incassi tributari, che, per le imposte dirette, crescono a ritmi ampiamente superiori al 10% annuo. A copertura delle ulteriori esigenze di cassa legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti, le Regioni hanno fatto largo impiego delle anticipazioni di tesoreria (che nel 2012 hanno sopravanzato i 5 miliardi di euro). Sul fronte delle spese correnti, la contrazione dei pagamenti riguarda, in particolare, il personale (-1,9% nel 2011 e -2,5% nel 2012) e l'acquisto di beni e servizi (-0,1% e -2,9%, rispettivamente, nel 2011 e 2012). Sostanzialmente stabili, invece, le risorse trasferite dalle Regioni al settore sanità, i cui pagamenti complessivi si attestano, nel 2012, in 116.925 milioni di euro, con un disavanzo in crescita pari a 1.517 milioni di euro. Quanto alle spese in conto capitale, la riduzione degli investimenti ha toccato il 6,1% nel 2011 ed il 7,9% nel 2012. Ad accentuare tale fenomeno hanno concorso, essenzialmente, le più ridotte disponibilità di cassa conseguenti ai tagli lineari ai trasferimenti statali in conto capitale, che per le Amministrazioni regionali risultano, infatti, pari al 14% nel biennio 2011-2012. I programmi più penalizzati sono risultati quelli relativi all'attuazione del federalismo amministrativo ed agli investimenti nei trasporti pubblici locali.

Anche grazie agli sforzi compiuti dalle Amministrazioni regionali, il fabbisogno di cassa dell'intero settore pubblico si è ridotto, nel triennio 2010-2012, di circa 18 miliardi, ad integrale beneficio del deficit del settore statale, che è passato dal 4,3% del PIL al 3,2%, mentre il saldo di cassa delle Regioni è passato, nello stesso periodo, da un avanzo pari allo 0,06% del PIL ad un disavanzo dello 0,01%.

2.2 Il riequilibrio dei conti pubblici e i riflessi sul ciclo economico

La rappresentazione delle entrate e delle spese regionali secondo la contabilità nazionale evidenzia disallineamenti talvolta di rilevante entità rispetto ai risultati dei rendiconti finanziari, in quanto legata a schemi e definizioni del Regolamento n.2223/96 sul

¹² Cfr. DEF 2013 – Sezione II – Analisi e tendenze della Finanza pubblica.