

trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli enti locali).

Ulteriori misure correttive hanno riguardato direttamente il sistema sanitario gestito dalle Regioni, con tagli al finanziamento del fabbisogno posto a carico dello Stato per complessivi 17,5 miliardi nel periodo compreso tra il 2009 e il 2015.

Per un'analisi più puntuale dei dati, si rinvia alle tabelle da 1 a 5 esposte in Appendice al presente referto.

## 2.2 I risultati di cassa degli enti del settore pubblico

Nel delineato contesto di ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali e di riassetto della spesa pubblica, l'esame dei quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa del settore pubblico nel periodo 2012-2014,<sup>6</sup> pubblicati nell'Appendice A del Documento di economia e finanza 2015 (Sezione II), costituisce un utile parametro di raffronto circa l'andamento complessivo dei flussi di cassa che interessano gli enti territoriali e dei relativi fabbisogni. Le particolari caratteristiche elaborative del consolidato di cassa degli enti del settore pubblico e la diversità dei criteri di impostazione dei dati di cassa esposti nel seguito del presente referto ne rende, tuttavia, problematico il raffronto a causa di possibili scostamenti.<sup>7</sup>

L'analisi, esposta in Appendice alle tabelle da 6 a 9, evidenzia un fabbisogno complessivo del settore pubblico che, al termine del 2014, ha quasi raggiunto i 70 miliardi (4,3% del Pil). Il suo andamento risulta in flessione di 3,4 miliardi rispetto al valore rilevato nel 2013, ma in crescita di 6,6 miliardi rispetto ai valori di chiusura dell'esercizio 2011. In particolare, si osserva come il deficit di cassa sia l'effetto, principalmente, delle consistenti anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato (per complessivi 26,5 mld. di euro circa nel biennio 2013-2014)<sup>8</sup> a favore di Regioni, Aziende sanitarie, Province e Comuni ai fini di una sollecita estinzione dei rispettivi debiti pregressi.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Il perimetro del settore pubblico, i cui flussi di cassa sono ricostruiti in base ai dati trasmessi al SIOPE ai sensi dell'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, include i seguenti aggregati di riferimento: gli enti del settore statale (Stato e relativi enti statali aventi rilievo costituzionale ed autonomia contabile), gli enti di previdenza, le Regioni, gli enti del Servizio sanitario nazionale, i Comuni e le Province, nonché altri enti pubblici previsti dalla legge.

<sup>7</sup> Nelle more dell'entrata a regime dei principi dell'armonizzazione contabile degli schemi di bilancio degli enti territoriali (d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), l'analisi dei flussi di cassa degli enti del settore pubblico elaborati sulla base dei dati SIOPE rappresenta, al momento, il miglior strumento di raffronto dei rispettivi andamenti finanziari nel periodo considerato, in quanto offre l'opportunità di evidenziare, prima del consolidamento dei conti, l'ammontare dei cd. "trasferimenti infragruppo", che per l'aggregato "settore pubblico" costituiscono partite duplicative da rettificare per complessivi 370 miliardi circa.

<sup>8</sup> Cfr. Def 2015, Sezione II, Analisi e tendenze della finanza pubblica, pag. 46 s.

<sup>9</sup> Tali anticipazioni di liquidità sono state corrisposte in attuazione del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, e del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Sul peggioramento del fabbisogno del settore pubblico incide, da ultimo, anche l'onere aggiuntivo derivante sia dal c.d. “Bonus Irpef di 80 euro” sia dalla riduzione del cd. “Cuneo Fiscale”, introdotti dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66 per favorire, da un lato, i lavoratori dipendenti con redditi medio bassi (+4,5 mld di euro), dall'altro, la competitività delle imprese (+1,9 mld. di euro).

Alla crescita delle entrate tributarie di 7,6 miliardi, rispetto al 2011, e degli incassi per “trasferimenti correnti dalle famiglie” di 11,7 miliardi,<sup>10</sup> corrisponde una crescita, essenzialmente, della spesa previdenziale (+14 mld. di euro nel triennio, nonostante il rallentamento della sua dinamica nel 2014) e di quella sanitaria (+7 mld. di euro).

Quanto alle entrate tributarie, quelle dello Stato si riducono nel triennio di 5 miliardi, per effetto, tra l'altro, dell'andamento negativo degli incassi Irpef e Ires, parzialmente assorbito da un recupero degli incassi da imposte indirette (che registrano gli incrementi del gettito Iva). Risultano stabili, invece, le imposte regionali, mentre quelle degli enti locali si mostrano in crescita di 12,6 miliardi, a bilanciare la riduzione dei trasferimenti correnti dallo Stato per 11,5 miliardi.

Notevole è anche la riduzione dei pagamenti in conto capitale, che flettono di oltre 13 miliardi nel triennio, di cui 9 dallo Stato, 0,8 dalle Regioni e 3,6 dagli enti locali (per questi ultimi la diminuzione è interamente imputabile a minori investimenti fissi).

L'analisi di dettaglio mostra come il settore statale, nel 2012, fosse riuscito a ridurre il proprio fabbisogno del 22,4 per cento, facendo leva, dal lato della spesa, su minori trasferimenti agli enti locali (-11,6 mld. di euro), su rimborsi in sanità (+2,5 mld. di euro) e risparmi sul personale (-2,4 mld. di euro); dal lato dell'entrata, invece, aveva concorso l'aumento delle entrate tributarie per 5,6 miliardi.

Tale miglioramento del fabbisogno statale veniva, in qualche modo, compromesso nel biennio successivo (2013-2014) per l'esigenza di imprimere uno stimolo alla ripresa economica sostenendo il pagamento dei debiti pregressi degli enti territoriali verso i fornitori per 14 miliardi nel 2013 e circa 12,5 miliardi nel 2014.

Per effetto delle anticipazioni ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013, il fabbisogno del settore statale aumenta del 62% nel 2013, sostenuto da un'ulteriore crescita della spesa previdenziale (+7,9 mld di euro) e di altri pagamenti correnti (+9,2 mld. di euro); dal lato delle riscossioni, si registra, invece, una decisa frenata delle entrate tributarie (-8,7 mld. di euro), ben compensata da maggiori trasferimenti correnti dalle famiglie (+10,8 mld. di euro).

---

<sup>10</sup> Tale voce è genericamente riconducibile ai proventi derivanti da soggetti del settore privato diversi da imprese e istituzioni sociali, come ad esempio l'incorporazione nell'Agenzia delle dogane dell'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Nel 2014, il predetto fabbisogno si riduce di 5 miliardi (-6,7%) per effetto di più ridotti trasferimenti in c/capitale agli enti territoriali (-4 mld. di euro), della quota di gettito Imu riservata allo Stato (pari a 3,8 mld. di euro) e di rimborsi in sanità (per 1,3 mld. di euro). L'avanzo primario del settore statale, pari a 4,5 miliardi, segna tuttavia una diminuzione di 4,4 miliardi rispetto al 2011.

Quanto al comparto regionale, si osserva come per effetto delle anzidette anticipazioni straordinarie di liquidità (circa 10,9 mld di euro nel 2013 e 9,3 mld di euro nel 2014, di cui 6,2 mld di euro per il pagamento dei debiti sanitari e 3,1 mld di euro per gli altri debiti delle Regioni), i saldi di cassa, generalmente in equilibrio, evolvano rapidamente in una disponibilità finanziaria che nel 2013 raggiunge i 4,2 miliardi, ma che nel 2014 si riduce già ad 1,3 miliardi. Tali interventi di sostegno (che proseguiranno anche nel 2015 con ulteriori 2 miliardi)<sup>11</sup> bilanciano gli effetti della riduzione di 3,5 miliardi delle entrate tributarie (-5,1 per cento nel biennio) e della crescita del finanziamento corrente delle Aziende sanitarie (+4 mld di euro, a cui occorre aggiungere la spesa direttamente gestita dalle Regioni, che risulta valutabile in circa 5 mld di euro l'anno). Da evidenziare, altresì, che nel 2014 le Regioni hanno concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare con un contributo aggiuntivo di 1,8 miliardi.

Per il 2015 è prevista una ulteriore riduzione dei pagamenti da parte dello Stato per quasi 4 miliardi (di cui il 60% a valere sul fondo sanitario nazionale, il 20% circa sul fondo per lo sviluppo e la coesione ed il restante 20% sulle somme da trasferire alle Regioni per l'incentivazione del patto di stabilità verticale). I minori pagamenti conseguono all'attuazione delle misure correttive richieste alle Regioni per effetto delle norme contenute nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Quanto ai saldi di cassa degli enti locali (sempre in attivo nel triennio considerato, a fronte di un disavanzo di 0,5 mld di euro nel 2011)<sup>12</sup>, deve rimarcarsi, per il 2012, una forte contrazione (-71,4%) degli incassi per trasferimenti correnti dallo Stato, pari a complessivi 12 miliardi, parzialmente compensata da una crescita delle operazioni di carattere finanziario (3,8 mld di euro) e delle entrate tributarie (+6,2 mld di euro); dal lato dei pagamenti, il saldo migliora per effetto di minori pagamenti (-1,8 mld di euro), specie per il personale (-0,6 mld di euro) e partite finanziarie (-0,5 mld di euro).

<sup>11</sup> In tal senso dispone l'art. 8 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali", il cui importo è costituito da risorse residue non ancora erogate ai sensi dei dd.ll. n. 35/2013 e n. 66/2014.

<sup>12</sup> A decorrere dal 2012 la rilevazione dei dati di cassa del comparto Comuni e Province include però anche le Unioni di Comuni e le Gestioni commissariali.

Nel 2013 cresce la spesa per beni e servizi (+3 mld di euro), ma gli incassi di Comuni e Province migliorano di 5 miliardi, grazie ad un'ulteriore crescita delle entrate tributarie (+2,5 mld di euro) e maggiori trasferimenti correnti dallo Stato (+4 mld di euro), realizzando così un *surplus* di cassa di 1,7 miliardi.

Nel 2014, invece, l'avanzo di cassa del comparto degli enti locali aumenta a 2,2 miliardi, per un'aggiuntiva crescita delle entrate tributarie (+3,9 mld di euro) controbilanciata, sul versante della spesa, da una riduzione degli investimenti fissi (-2,8 mld di euro) e dei trasferimenti correnti (-1 mld di euro). Nel contempo, dal lato degli incassi, si dimezzano i trasferimenti dallo Stato (-3,5 mld di euro per l'utilizzo corrente e -2,6 mld di euro per quello in conto capitale), al pari dei trasferimenti dalle Regioni, che nel complesso si riducono di 0,8 miliardi.

In questo contesto, il contributo aggiuntivo richiesto agli enti locali per il miglioramento del saldo netto da finanziare è pari a circa 1 miliardo nel 2014 e a quasi 2,7 miliardi nel 2015 (nel corso del quale la legge n. 190/2014 ha previsto una maggiore entrata dello Stato, a carico delle Province, per 1 miliardo ed un'ulteriore riduzione dei pagamenti da parte dello Stato, nei confronti dei Comuni, per 1,2 miliardi).

È significativo notare come, in generale, al netto delle anticipazioni straordinarie di liquidità per debiti pregressi, il comparto degli enti territoriali abbia effettivamente subito, nel triennio 2012-2014, un ridimensionamento degli incassi da trasferimenti statali per circa 14,5 miliardi, cui si aggiungono rimborsi a carico delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario regionale per circa 7 miliardi (pari, nel complesso, all'1,3% del Pil). In compenso, la leva fiscale degli enti locali ha concorso a bilanciare il disavanzo con un incremento complessivo del gettito di 12,5 miliardi rispetto al 2011, a differenza delle Regioni per le quali l'azione sul versante fiscale è stata sostanzialmente inibita per effetto dei meccanismi del patto di stabilità interno, con il rischio che si vengano a riprodurre, allorché cesseranno gli effetti straordinari prodotti dalle anticipazioni di liquidità derivanti dai dd.l. n. 35/2013, n. 102/2013 e n. 66/2014, le note distorsioni legate alle tensioni di cassa.

### **2.3 L'attuazione del principio del pareggio di bilancio**

Il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica costituisce un obbligo indefettibile, il cui onere deve essere ripartito tra ciascuno di essi in misura proporzionata al sacrificio complessivamente richiesto dalle manovre finanziarie.

Dall'applicazione di tale principio, desumibile dalla novella dell'articolo 119 della Costituzione, deriva che gli spazi di autonomia entro i quali gli enti territoriali esercitano le rispettive prerogative legislative ed amministrative possono subire una naturale compressione, che tuttavia non può legittimamente spingersi al punto di imporre vincoli alla spesa le cui modalità dovessero risultare incompatibili con le loro funzioni istituzionali ovvero esorbitanti gli obiettivi emergenziali strettamente funzionali al rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito, infatti, che l'intervento statale nei confronti delle autonomie territoriali non deve alterare il rapporto tra fabbisogni complessivi e insieme dei mezzi finanziari necessari per farvi fronte, né deve determinare squilibri economico-finanziari degli enti omettendo di garantire loro risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.<sup>13</sup>

In tale prospettiva, un sistema di finanziamento degli enti territoriali che non sia in grado di determinare l'effettiva corrispondenza tra gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e le risorse disponibili in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale delle rispettive collettività territoriali) e di devoluzione di gettiti erariali, rappresenta, certamente, un *vulnus* sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura della spesa ai sensi del novellato disposto di cui all'art. 81, sesto comma, e 119 Cost.

Emblematica, in ordine alle criticità di carattere perequativo derivanti dalle manovre di finanza pubblica di questi ultimi anni, è la recente sentenza n. 79/2014, con la quale la Consulta ha posto l'accento sulla necessità che la riduzione dei trasferimenti statali (che comporti l'obbligo di restituzione di risorse già acquisite al bilancio degli enti regionali) debba avvenire con modalità conformi ai principi di cui all'art. 119 Cost., i quali prevedono, tra l'altro, che gli oneri necessari alla rimozione degli squilibri economico-sociali ed alla promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni.

Ancor più problematica si preannuncia l'attuazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e declinati, per gli enti territoriali, agli artt. 9 e 10 della legge di contabilità 24 dicembre 2012, n. 243 (che è legge "rinforzata" in quanto presenta delle varianti del procedimento di approvazione che la sottraggono all'effetto abrogativo di una legge ordinaria).

---

<sup>13</sup> *Ex multis*, cfr. Corte dei conti, sentenze n. 175/2014, n. 3 e 60/2013, n. 159/2008, n. 169 e 162/2007, n. 353 e 36/2004, n. 370/1993, n.123/1992 e n. 307/1983.

L'affidamento alla potestà legislativa esclusiva statale della determinazione dei limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali comporta l'onere, a carico dello Stato, di assicurare ai predetti enti risorse sufficienti a raggiungere gli obiettivi dell'equilibrio di bilancio. Tale considerazione appare corroborata dalla mancata previsione della facoltà, in capo agli enti territoriali, di accedere all'indebitamento per far fronte ad eventi eccezionali o a fasi avverse del ciclo economico.

Diversamente da quanto stabilito per i bilanci dello Stato, infatti, l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali deve sempre corrispondere al pareggio, sia in fase di previsione che di rendiconto, tanto in termini di saldo complessivo di bilancio (differenza fra entrate finali e spese finali) quanto di saldo di parte corrente (includendo tra le spese correnti anche le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti). Si aggiunga che il pareggio deve essere assicurato, in entrambi i casi, sia in termini di competenza che di cassa.

S'impone, quindi, l'esigenza di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie territoriali, alle quali è indispensabile assicurare il loro pieno svolgimento.

Quand'anche lo Stato, sulla base di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge in esame, volesse stabilire con legge ordinaria ulteriori obblighi a carico delle autonomie locali a titolo di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, tale disciplina non potrebbe che rispettare i principi stabiliti dalla legge rinforzata n. 243/2012 in materia di pareggio di bilancio degli enti territoriali.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88/2014, la regolamentazione della materia dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, affidata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, consente integrazioni di carattere esclusivamente "tecnico".

In questo senso, la nuova disciplina del patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario, introdotta dalla legge di stabilità per il 2015 con l'evidente scopo di anticipare di un anno la regola del pareggio di bilancio prevista per gli enti territoriali (ciò in sostituzione dei tradizionali obiettivi basati sul controllo della spesa finale al netto, fondamentalmente, di quella sanitaria), rappresenta il tendenziale avvicinamento del regime del patto allo schema del pareggio di bilancio previsto dalla legge rinforzata, non già la sua attuazione anticipata.

Nonostante l'apparente parallelismo tra le due discipline, varie sono le disposizioni introdotte dai commi 463 ss. dell'articolo unico della legge n. 190/2014 che si pongono come derogatorie rispetto ai criteri fissati dall'art. 9 della legge n. 243/2012.

Talune di queste, nei limiti in cui costituiscono un oggettivo aggravamento rispetto agli obblighi derivanti dalla disciplina dettata dalla legge rinforzata, potrebbero rappresentare, se riproposte anche nel 2016, "ulteriori obblighi ... in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica" ai sensi del comma 5 dell'art. 9, l. n. 243/2012, e, in quanto tali, costituirebbero legittime integrazioni della disciplina del pareggio di bilancio. In questo caso, il patto di stabilità interno diverrebbe lo strumento per indurre gli enti a conseguire avanzi primari crescenti.

Viceversa, nel caso tali deroghe dovessero rappresentare una forma di agevolazione concessa per incentivare finalità particolari (come prevede l'attuale regime delle esclusioni dal patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti pregressi in conto capitale, delle spese connesse a risorse comunitarie o dei contributi statali finalizzati alla incentivazione dei patti di solidarietà verticale), tali deroghe, aventi evidente natura discrezionale (e non tecnica), non potrebbero avere contenuto attuativo della legge n. 243/2012.

In tale eventualità si realizzerebbe il perseguimento di due obiettivi distinti (quello del patto di stabilità interno e quello del pareggio di bilancio) da conseguire contestualmente (con conseguente duplicazione di tutti i connessi sub-obiettivi da monitorare). In talune circostanze, poi, non è da escludere che tali obiettivi potrebbero porsi anche in potenziale conflitto tra loro, specie se le agevolazioni previste dalla disciplina del patto non fossero supportate da risorse aggiuntive adeguate.<sup>14</sup>

In prospettiva, questa tipologia più evoluta e complessa di patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario, fondata sui saldi di bilancio ma che, nel contempo, non può prescindere dall'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali di ciascuna Regione (art. 10, l. n. 243/2012), sembra preludere all'introduzione di forme più integrate di concertazione territoriale degli obiettivi del patto. Queste consentirebbero di uscire dalla logica atomistica che ha caratterizzato le passate versioni del patto, incentrate su obiettivi differenziati per singolo ente e su regole variabili a seconda del comparto di appartenenza, dando impulso ad un sistema più flessibile di vincoli gestionali unitari incentrato su un metodo

---

<sup>14</sup> Sotto questo profilo, si aggiunge l'ulteriore considerazione che solo le Regioni in grado di garantire finanze pubbliche complessivamente in equilibrio potrebbero disporre di margini di autonomia nell'allocazione delle risorse tra i vari enti locali del proprio territorio e nell'attuazione delle politiche di bilancio regionali favorite dalle diverse forme di regionalizzazione del patto di stabilità interno "verticale" e "orizzontale".

di concertazione a più livelli, su base territoriale e programmatica, più idoneo ad orientare le risorse disponibili verso obiettivi strategici capaci di rilanciare la produttività del sistema economico locale.

### **3 IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO PER REGIONI E COMUNI**

#### **3.1 Premessa**

In linea con l'impostazione di altre relazioni sugli andamenti della finanza territoriale, la Sezione ha ritenuto di dedicare uno specifico approfondimento alle problematiche afferenti al patto di stabilità interno che, pur a fronte di una evoluzione normativa volta a temperare il carattere stringente dei tradizionali vincoli, continua ad assolvere ad un ruolo assolutamente centrale nell'ambito della gestione degli enti territoriali quale precipuo meccanismo di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali.

Sotto tale profilo deve evidenziarsi come, a partire dalla l. 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità per il 2015)<sup>15</sup> il legislatore, insieme alla introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzata e nella prospettiva della entrata a regime della disciplina recata dalla l. n. 243/2012 (c.d. legge rinforzata per l'attuazione del principio di pareggio di bilancio), nonché dei relativi meccanismi di controllo della spesa e del debito, abbia avviato una rivisitazione dei parametri per l'individuazione degli obiettivi del patto che ha trovato, da ultimo, significativo completamento nel d.l. 19 giugno 2015, n. 78.

---

<sup>15</sup> Di rilievo, per i Comuni, è il c. 489 dell'articolo unico che ha novellato la previsione di cui al c. 2 dell'art. 31 della l. 12 novembre 2011, n. 183, per un verso, aggiornando la base di calcolo per la determinazione dell'obiettivo finanziario (per l'anno 2014 deve aversi riguardo alla media della spesa corrente registrata negli anni 2009-2011, mentre per gli anni dal 2015 al 2018 deve assumersi quale base di calcolo la spesa registrata nel triennio 2010-2012) e, per altro, modificando i coefficienti annuali da applicare alla media della spesa corrente per la determinazione dell'obiettivo di saldo finanziario fissati per i comuni (in misura pari al 14,07% per l'anno 2014, 8,60% per l'anno 2015 e 9,15% per gli anni 2016-2018). Lo stesso comma ha, altresì, previsto che con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 52518 del 26 giugno 2015, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono essere ridefiniti, su proposta di Anci ed Upi, gli obiettivi di ciascun ente, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto. Di interesse risulta, inoltre, il c. 490 che, con riferimento alle modalità di calcolo del saldo finanziario, integra il disposto di cui al c. 3 dell'art. 31 della l. 12 novembre 2011, n. 183, includendo gli accantonamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese rilevanti ai fini del rispetto degli equilibri del patto, disponendo, inoltre, che sulla base dell'ammontare degli accantonamenti effettuati per l'anno 2015, le percentuali per la determinazione dell'obiettivo 2015 potranno essere modificate in corso dell'anno e che, a decorrere dall'anno 2016, le medesime percentuali sono ridefinite tenendo conto del valore degli accantonamenti effettuati sul fondo crediti di dubbia esigibilità nell'anno precedente. Di converso per effetto del c. 492 è venuto meno il meccanismo della c.d. virtuosità che, introdotto dall'art. 20, cc. 2, 2-bis e 3 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, operava una redistribuzione tra gli enti appartenenti al medesimo comparto degli obiettivi finanziari graduando gli stessi in ragione della rilevata virtuosità degli enti medesimi.

Per le Regioni, si richiamano le problematiche riferite al paragrafo precedente.

Detto provvedimento, invero, ha sostanzialmente operato per i Comuni una riscrittura di aspetti centrali della previgente disciplina, con riferimento sia all'apparato sanzionatorio applicabile per l'ipotesi di mancato rispetto nell'anno 2014 dei vincoli del patto di stabilità interno<sup>16</sup>, sia alla determinazione degli obiettivi, su cui va, peraltro, ad incidere il valore del fondo crediti di dubbia esigibilità<sup>17</sup>, ed all'attribuzione di spazi finanziari in relazione a particolari tipologie di spesa.

In tale rinnovato contesto vanno ad iscriversi gli esiti delle presenti verifiche che, nel fare rinvio agli approfondimenti svolti dalla Corte dei conti, in altra sede e con più ampia prospettiva<sup>18</sup>, avranno riguardo ai risultati dell'esercizio 2014 ed agli andamenti registrati nel quadriennio 2011-2014, come evidenziati dai dati SIOPE e da quelli Mef-Rgs, appuntando uno specifico *focus* sul fenomeno dell'eccedenza dei saldi finanziari rispetto agli obiettivi (c.d. *overshooting*) già rilevato, con riguardo all'esercizio 2013, nello specifico referto<sup>19</sup>.

L'analisi che segue avrà ad oggetto le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno, facendosi rinvio, per le specifiche problematiche relative alle Province, alla relazione su "Il riordino delle Province-Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" approvata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG.

### 3.2 Il patto di stabilità interno delle Regioni per il 2014

Per contribuire al mantenimento di saldi di bilancio coerenti con gli obiettivi di rientro del debito pubblico, le Regioni sono state chiamate a ridurre sensibilmente il proprio livello di spesa attraverso l'introduzione di meccanismi di controllo incentrati, principalmente, sul patto di stabilità interno.

Il succedersi di sempre più pesanti misure correttive della finanza pubblica, con la conseguente, continua revisione degli obiettivi del patto, ha avuto un notevole impatto sulla finanza delle

<sup>16</sup> A tal proposito, il c. 7 dell'art. 1 dispone che la sanzione prevista dall'art. 31, c. 26, lett. a), della l. 12 novembre 2011, n. 183, ferme restando le rimanenti sanzioni, si applica in misura pari al 20% della differenza tra saldo obiettivo del 2014 ed il saldo finanziario conseguito nello stesso.

<sup>17</sup> Sul punto, il c.d. decreto enti locali ha, di fatto, ratificato i contenuti dell'intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015: in particolare, per il quadriennio 2015-2018, il c. 1 fa rinvio ai dati di cui alla tabella allegata al decreto disponendo che, a detti fini, gli stessi obiettivi debbano essere ridotti di un importo pari all'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al fondo crediti di dubbia esigibilità.

<sup>18</sup> Per una approfondita disamina dell'evoluzione normativa nonché dei limiti e delle criticità che hanno caratterizzato la disciplina dell'istituto in esame si rinvia a "Dal patto di stabilità interno agli equilibri di bilancio", Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2015, Sez. Riunite in sede di controllo.

<sup>19</sup> Per una dettagliata disamina dei fattori che concorrono a determinare il margine di scostamento tra il risultato conseguito e l'obiettivo programmato, ampiamente sviluppati per il 2014 nel successivo paragrafo 3.3.3 del presente referto, si rinvia al paragrafo n. 2.3.1.2 della deliberazione n. 17/SEZAUT/2014/FRG ed allegata relazione su "Il patto di stabilità interno degli enti territoriali-esercizio 2013".

Regioni, strette da vincoli sulla spesa che ne hanno determinato un severo ridimensionamento. Sulla base delle ricostruzioni effettuate (cfr. tabelle nn. 1/APP/PATTO e 2/APP/PATTO in Appendice), si calcola che gli effetti cumulati delle limitazioni alla spesa delle Regioni disposte con il patto di stabilità interno degli esercizi compresi tra il 2009 e il 2015 abbiano concorso ad una riduzione dell'indebitamento netto pari a circa 21,1 miliardi di euro (pari all'1,3% del Pil). Considerando che l'ammontare effettivo delle risorse gestite dalle Regioni al netto della componente sanitaria (voce costantemente esclusa dai vincoli del patto) corrispondeva, nel 2008, a 53 miliardi circa (in termini di pagamenti finali di cui ai Titoli I e II della spesa), può dirsi che gli obiettivi del patto abbiano inciso per circa il 40% sulla dinamica di tale quota di spesa. Esaminando, invece, l'intera spesa effettiva gestita nel medesimo anno dalle Regioni (pari a circa 168 miliardi), il valore di incidenza scende al 12,5%.

### **3.2.1 I nuovi obiettivi programmatici**

La disciplina del patto di stabilità interno relativa agli esercizi precedenti l'anno 2013 fissava gli obiettivi programmatici indicando la misura del risparmio da realizzare in relazione al complesso delle spese finali, espresse sia in termini di competenza sia in termini di cassa.

Con le disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 448-472, l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) sono state previste nuove modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo del patto di stabilità, esigendo il rispetto contestuale di due obiettivi, l'uno espresso in termini di competenza finanziaria e l'altro in termini di competenza cd. "euro-compatibile" (quest'ultimo adottato in sostituzione del tradizionale obiettivo di cassa).

Dal 2014, la nuova disciplina fissa, invece, un unico obiettivo programmatico alle spese complessive, fondato sulla modalità di calcolo definita "euro-compatibile", in quanto ritenuta più adatta a garantire l'efficacia del patto di stabilità in termini di indebitamento netto.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Il nuovo metodo di calcolo della spesa finale di competenza "euro-compatibile" prevede che le spese siano rilevate secondo criteri che più si avvicinano al Sec (Sistema europeo dei conti), le cui regole contabili, incentrate sul principio della competenza economica, concorrono alla determinazione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Poiché in questa ottica contabile risulta centrale il momento in cui maturano gli effetti economici delle transazioni, ne consegue che non tutta la spesa corrente è rilevata per competenza, ma solo quella che dovrebbe essere meno soggetta alle discontinuità tipiche della cassa, mentre la spesa corrente per trasferimenti, per imposte e tasse nonché per oneri straordinari rileva per cassa al pari della spesa in conto capitale, il cui monitoraggio dei pagamenti avviene al netto delle partite finanziarie (spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitale). Queste ultime voci di spesa risultano, quindi, escluse dal computo, ad eccezione dei conferimenti per ripiano perdite delle società partecipate, le cui spese sono registrate per cassa avendo natura economica di trasferimenti a fondo perduto alle imprese.

### 3.2.2 Gli obiettivi per le Regioni a statuto ordinario

Il nuovo tetto di spesa, stabilito per il comparto delle Regioni a statuto ordinario dal comma 449, dell'art. 1, l. n. 228/2012, come novellato dall'art. 1, c. 497, l. 27 dicembre 2013, n. 147, segna un'ulteriore riduzione da 20.090 milioni a 19.390 milioni di euro, al cui obiettivo ciascuna Regione è tenuta a concorrere per importi determinati direttamente dalla legge.

L'ammontare di dette economie di spesa (pari a 700 mln di euro) è stato successivamente incrementato, a valere sempre sulle risorse vincolate dal patto, di ulteriori 500 milioni per effetto dell'art. 46, commi 6 e 7, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

A quest'ultimo scopo, in virtù dell'Intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 29 maggio 2014, le Regioni hanno dovuto rinunciare all'applicazione degli spazi finanziari corrispondenti alle categorie di spese escluse dal computo finale della normativa vincolistica per il finanziamento di scuole paritarie, borse di studio, libri di testo, disabilità nel lavoro e rinnovamento del materiale rotabile, obbligandosi, comunque, a sostenerne la spesa pena il versamento all'entrata del bilancio dello Stato della quota di spesa non effettuata.

Tale contributo, recepito formalmente dall'art. 42, c. 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, implica la rinuncia, da parte delle Regioni, ai trasferimenti statali previsti per i predetti finanziamenti, a cui si aggiunge l'ulteriore rinuncia agli investimenti statali in materia di trasporto pubblico locale (fino alla concorrenza di 300 mln di euro) e a quelli disposti a valere sul Fondo di sviluppo e coesione (per la residua somma di 200 mln di euro previsti per il ciclo di programmazione 2014-2020), ciò al fine di contribuire al miglioramento aggiuntivo del saldo netto da finanziare richiesto alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi del c. 522 della citata l. n. 147/2013, per un importo complessivo di 560 milioni.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> A differenza della predetta tipologia di intesa, merita sottolineare come, in vista dell'introduzione di più efficaci strumenti di coordinamento della finanza pubblica, la legge di stabilità 2014 (art. 1, c. 571, l. n. 147/2013) ha inteso attivare un ulteriore canale preferenziale per il raggiungimento di intese tra lo Stato e le singole Regioni a statuto ordinario interessate alla introduzione di forme particolari e differenziate di autonomia da attribuire con legge dello Stato "rinforzata" (adottata cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere).

### 3.2.3 Gli obiettivi per le Regioni a statuto speciale

Per le Regioni e Province a statuto speciale, le norme confermano la necessità, per ciascun ente, di concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze l'obiettivo specifico del patto di stabilità interno per il 2014.

La particolare autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano si esplica, infatti, nella facoltà loro concessa, a partire dal 2003, di determinare i vincoli e la misura del concorso di ciascuna Regione/Provincia e dei rispettivi enti locali (territoriali e/o strumentali) agli obiettivi del patto di stabilità interno sulla base di una previa intesa tra ciascun ente ed il Ministero dell'economia e delle finanze.<sup>22</sup>

Ciò che in genere caratterizza i singoli accordi, oltre alla diversità degli obiettivi di contenimento della spesa (da definire nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica complessivamente determinati), attiene soprattutto al regime delle esclusioni, vale a dire alla tipologia di spese portate in detrazione ai fini dell'alleggerimento delle misure di contenimento previste dal patto.<sup>23</sup> Nell'ultima tornata negoziale preliminare alle intese in ordine alla definizione dei nuovi obiettivi del patto rileva, tuttavia, un più ampio genere di problematiche, legate, soprattutto, a questioni da tempo irrisolte in ordine ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome.

In conseguenza dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti per il comparto delle Regioni a statuto speciale dal comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228/2012, come novellato dall'art. 1, comma 499, della legge n. 147/2013, il nuovo tetto di spesa per l'anno 2014 registra un irrigidimento di 300 milioni, aumentato a 500 milioni per effetto dell'art. 46, c. 2, d.l. n. 66/2014, che ha distribuito in misura lineare il maggior risparmio (di 200 mln di euro) richiesto alle predette Regioni con accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

<sup>22</sup> In ragione di ciò, l'art. 1, c. 132, l. n. 220/2010, ripreso successivamente dall'art. 32, c. 11 ss., l. 12 novembre 2011, n. 183, e modificato dall'art. 16, cc. 4 e 5, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, prevede che l'obiettivo specifico di ciascun ente venga concordato ogni anno con il Ministero dell'economia e delle finanze previa trasmissione della proposta di accordo entro il 30 novembre dell'anno precedente. In caso di mancato accordo entro il termine previsto (31 luglio), gli obiettivi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo i miglioramenti previsti da specifiche disposizioni di legge.

<sup>23</sup> In questo quadro, gli enti ad autonomia speciale, laddove esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale provvedendo con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del proprio territorio (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e di Bolzano), possono definire anche la disciplina del patto di stabilità per gli enti locali dei rispettivi territori (in mancanza di essa, per questi ultimi, troverebbero applicazione le regole generali). In tal senso stabilisce l'art. 1, c. 134, l. n. 220/2010 (ripreso, successivamente, dall'art. 32, c. 13, l. n. 183/2011 e dall'art. 1, c. 457, l. n. 228/2012), il cui disposto prevede che detti enti provvedono, per gli enti locali dei rispettivi territori, alle finalità correlate al patto di stabilità interno, esercitando le competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, definendo gli obiettivi complessivi di saldo finanziario, con riferimento agli enti locali della Regione o Provincia autonoma, nell'ambito degli accordi siglati e nel rispetto dei relativi termini. Per le Regioni insulari, il patto per gli enti locali segue, invece, la disciplina generale, pur se normata da specifiche leggi regionali.

Come detto, gli accordi sottoscritti dai Presidenti delle Regioni e Province autonome hanno assicurato che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica fosse definito contestualmente alla determinazione della riduzione dei trasferimenti statali da applicare, degli spazi finanziari da concedere e dei crediti arretrati da riconoscere. Successivamente, i contenuti delle intese raggiunte sono stati recepiti, per la Sardegna e la Regione siciliana, dall'art. 42 del d.l. n. 133/2014 (commi da 5 a 8 e da 9 a 13), e per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige dalla legge di stabilità n. 190/2014 (commi 408 e 517 dell'art. 1). Per la Valle d'Aosta, invece, l'intesa è stata raggiunta ad esercizio ormai concluso (aprile 2015), sicché la stessa non ha potuto che ratificare i risultati del patto conseguiti dalla Regione nel 2014, sia pure all'interno di una più complessa determinazione di obiettivi di consolidamento dei conti.

In questo quadro, l'accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della regione Sardegna, ha determinato l'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2014, di cui al c. 454 dell'art. 1, l. n. 228/2012, in un tetto di spesa, espresso in termini di competenza "euro-compatibile", di 2.696 milioni di euro, con un "alleggerimento" netto, rispetto all'obiettivo stabilito per l'anno 2013, di 182,9 milioni.

Per converso, la Regione siciliana, in virtù dell'accordo sottoscritto il 9 giugno 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione, ha ridotto l'obiettivo di spesa del patto di stabilità interno per l'anno 2014 a 5.786 milioni di euro, segnando un ulteriore aggravamento complessivo, rispetto all'obiettivo stabilito per l'anno 2013, di 415,7 milioni.

Ad ogni modo, gli effetti positivi dei predetti accordi in termini di indebitamento netto e fabbisogno sono stati determinati, per la Sardegna, in un onere pari a 320 milioni annui, e per la Sicilia nella misura di 400 milioni di euro, i quali vanno ad alimentare il "Fondo Rapporti finanziari con le autonomie speciali" istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

È comunque di rilievo, sul piano dell'analisi strutturale della spesa, il fatto che entrambe le Regioni non abbiano potuto impegnare nel 2014 un livello di spese correnti, al netto di quelle per la sanità, superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013.

Come detto, la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) ha recepito il contenuto degli accordi sottoscritti dalle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente, in data 15 e 23 ottobre 2014.

In ragione della prima di dette intese, l'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2014, espresso in termini di saldo netto di competenza mista, è stato determinato per la Regione

Trentino-Alto Adige in un avanzo di 32 milioni di euro, per la Provincia autonoma di Trento in un disavanzo di 65,9 milioni di euro e per la Provincia autonoma di Bolzano in un avanzo di 65,5 milioni di euro. Tali obiettivi determinano un miglioramento dei saldi rispetto agli obiettivi stabiliti per l'anno 2013, rispettivamente, di 4 milioni, 60 milioni e 84 milioni di euro (a fronte di un contributo stabilito dal citato art. 46, d.l. n. 66/2014, rispettivamente, in 3 milioni, 42 milioni e 43 milioni di euro).<sup>24</sup>

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia, invece, l'obiettivo di competenza "euro-compatibile" del patto di stabilità interno per l'anno 2014 (come recepito dal comma 517, l. n. 190/2014) è stato determinato in 4.980 milioni di euro, con una contrazione, rispetto all'obiettivo stabilito per l'anno 2013, di 118,4 milioni (a fronte dei 93 milioni indicati dal d.l. n. 66/2014).<sup>25</sup> Tale differenziale è stato successivamente ridotto a 53,4 milioni, a seguito della rideterminazione dell'obiettivo in 5.044 milioni, per effetto dell'aggiornamento delle previsioni della spesa sanitaria.

Con il medesimo protocollo d'intesa del 23 ottobre 2014 si è provveduto anche a fissare la misura del nuovo contributo della Regione in termini di saldo netto da finanziare, rispetto a quello già fissato dal precedente Protocollo d'intesa del 2010 in 370 milioni di euro l'anno.<sup>26</sup> Sono stati definiti, altresì, i principi generali del patto di stabilità interno degli enti locali della regione, anticipando l'applicazione del "sistema regionale integrato" in conformità con i principi affermati dalla Consulta (sentenza n. 139/2012) con riferimento alle disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, secondo cui, fermo il tetto di spesa stabilito dalla legge statale di principio, spetta alla Regione la determinazione dell'entità della partecipazione di ciascun ente del sistema al raggiungimento dell'obiettivo comune.

---

<sup>24</sup> In virtù dell'accordo del 15 ottobre 2014, la Regione Trentino-Alto Adige si è impegnata, da un lato, alla modifica di varie norme dello statuto in materia tributaria, di concorso alla finanza pubblica da parte del sistema territoriale regionale integrato e di armonizzazione contabile, dall'altro, al ritiro dei ricorsi proposti davanti la Corte costituzionale.

<sup>25</sup> Il Protocollo d'intesa del 23 ottobre 2014 ha risolto, in via transattiva, talune questioni di incostituzionalità che la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva sollevato in merito a varie disposizioni di carattere finanziario introdotte dalla l. n. 201/2011, dal d.l. n. 95/2012, dalla l. n. 228/2012 e dalla l. n. 147/2013. Oltre alla rinuncia ai ricorsi pendenti avanti la Corte costituzionale avverso le impugnate disposizioni, la Regione ha rinunciato anche agli effetti positivi, sia in termini di saldo netto da finanziare sia in termini di indebitamento netto, che sarebbero potuti derivare da un eventuale accoglimento dei ricorsi presentati da altre Regioni avverso alcune disposizioni del d.l. n. 66/2014. Per contro lo Stato ha riconosciuto la spettanza alla Regione di somme non ancora pagate e da versare, comunque, entro il 2015.

<sup>26</sup> L'importo di detto contributo viene stabilito in 370 milioni dal 2011 al 2014, 260 milioni per il 2015 e 250 milioni per il 2016 e 2017; sicché, per il periodo indicato, la Regione si è impegnata a versare al bilancio dello Stato 550 milioni per il 2014, 350 per il 2015, 340 per il 2016 ed, infine, 350 milioni nell'anno 2017.

### **3.2.4 I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile delle Regioni a statuto ordinario**

Nel valutare i dati di monitoraggio estratti dalla banca dati della Ragioneria generale dello Stato (RGS-Igepa) occorre preliminarmente evidenziare come gli obiettivi del patto per il 2014, a differenza degli esercizi precedenti, non siano stati rispettati da tutte le Regioni. La Regione Lazio, infatti, ha deciso, inopinatamente, di oltrepassarne i limiti al fine di consentire il più sollecito pagamento dei debiti pregressi verso i fornitori. Ciò ha determinato uno scostamento in eccesso, rispetto all'obiettivo, di ben 977 milioni di euro (v. infra tabella n. 2).

Tale differenziale di spesa, alterando sensibilmente i risultati delle analisi comparative a livello di aggregato, non può non influenzare anche la leggibilità delle verifiche condotte in termini di raffronto diacronico e territoriale.

Su un piano più generale, occorre riconoscere che le finalità di risanamento dei conti pubblici hanno impegnato le Regioni a statuto ordinario in un severo percorso di razionalizzazione e ridimensionamento della spesa, valutabile in un contributo alla riduzione dell'indebitamento netto di circa 12,9 miliardi, come risulta dagli effetti cumulati delle manovre di finanza pubblica tradottesi negli obiettivi del patto di stabilità interno degli anni 2009-2015 (v. Appendice, tabella n. 1).

In proporzione, è come dire che il peso delle sole misure di contenimento del patto abbia inciso sul complesso delle risorse che le dette Regioni gestivano nell'anno 2008 (pari a circa 129 miliardi in termini di pagamenti effettivi sui primi due Titoli dello stato di previsione della spesa) per un ammontare esattamente pari al 10%.

Tale risultato è l'effetto di una disciplina che (escludendo la spesa sanitaria) ha ricondotto nell'ambito di applicazione delle misure del patto di stabilità interno, mediamente, solo un quinto del totale della spesa finale delle Regioni a statuto ordinario. Di tale quota, la spesa in conto capitale ha rappresentato, indubbiamente, la componente maggiormente implicata dalle manovre finanziarie.

In base ai dati di monitoraggio del 2014, estratti dalla banca dati RGS-Igepa al 13 maggio del corrente anno, circa il 38% della spesa per investimenti in campo economico è stata condizionata dai vincoli imposti dal patto, a fronte dell'11,5% circa della spesa corrente.

Nonostante l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile impedisca il raffronto con i risultati dei pagamenti complessivi degli esercizi anteriori al 2013,<sup>27</sup> può comunque evidenziarsi come nel 2014 l'incremento della quota della spesa in conto capitale esclusa dai

---

<sup>27</sup> Il nuovo criterio è basato, infatti, su modalità di rilevazione che generano una commistione tra dati di cassa e dati di competenza, in passato oggetto di obiettivi tenuti sempre separati.

vincoli del patto abbia registrato una significativa battuta d'arresto rispetto al *trend* in crescita degli ultimi anni. Tale fenomeno è legato, principalmente, alla flessione della spesa per l'edilizia sanitaria e a quella per programmi finanziati da fondi strutturali comunitari.

Per converso, dopo l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile, è maggiormente evidente che la tendenza a ridimensionare l'ambito della spesa corrente vincolata dal patto si è andata accentuando. Con i nuovi obiettivi del patto stabiliti per gli anni 2013-2014, infatti, solo l'11% della spesa corrente risulta soggetta al tetto di spesa, a fronte di una media che nell'ultimo decennio si era mantenuta (sia per gli impegni che per la cassa) intorno al 14%. Ad influire sul risultato rilevato dalla nuova modalità di calcolo dell'obiettivo euro-compatibile è, da un lato, l'integrale esclusione delle spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e per i debiti accumulati nei confronti degli enti locali, dall'altro, l'effetto della progressiva riduzione dell'incidenza della componente vincolata sulla spesa corrente (conseguente al ripetuto succedersi di manovre gravanti, essenzialmente, sulla dinamica delle medesime voci di spesa).

È da considerare, altresì, che le componenti della spesa corrente assoggettate alla nuova tipologia di patto risultano differenziate tra loro sulla base di una riclassificazione economica della spesa operata in funzione degli effetti economici prodotti dalle transazioni finanziarie. L'introduzione di tale criterio di ripartizione, che consente, tra l'altro, di individuare con miglior precisione il tetto di spesa finale autorizzabile, ha penalizzato maggiormente le componenti della spesa discrezionale di funzionamento (come quella per organi istituzionali, oneri accessori di personale, acquisto di beni e servizi, etc.), a beneficio degli oneri straordinari e di trasferimento che, al contrario delle voci precedenti, rilevano in termini di cassa anziché per competenza (risultando, quindi, relativamente meno sensibili ai vincoli di programmazione).

Peraltro, anche le spese di funzionamento obbligatorie, che rappresentano la componente rigida degli impegni di spesa la cui dinamica può essere contenuta nel tempo senza drastici cambiamenti nel breve periodo, mostrano, nel complesso, un deciso rallentamento del *trend* espansivo registrato in passato, con particolare accentuazione nelle Regioni del Sud.

Nel quadro delle delineate dinamiche tendenziali, si riassumono nei seguenti prospetti i dati di monitoraggio del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario riferiti all'anno 2014 (posti a raffronto con il 2013), con separata evidenza dei risultati delle diverse aree geografiche e delle singole Regioni.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Nelle tabelle risultano, altresì, evidenziati separatamente: le voci escluse dal computo delle spese correnti (suddivise per impegni e pagamenti complessivi) e dei pagamenti in conto capitale; i differenziali tra le spese finali nette (depurate della quota ceduta agli enti locali); e gli obiettivi programmatici rideterminati.