

Sul piano del ricorso all'indebitamento, l'art. 41 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) ha dettato nuove e più organiche disposizioni sulla finanza pubblica degli enti territoriali, nell'intento di monitorare il debito in termini di stock e di flussi, di promuovere l'economicità delle operazioni di finanziamento e la flessibilità nell'uso degli strumenti, prevedendo il coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali da parte del Ministero dell'Economia, con modalità e contenuti rinviati ad un successivo decreto interministeriale (approvato solo nel dicembre del 2003 entrato in vigore nel febbraio del 2004 e definito più correttamente "regolamento" in considerazione dei suoi forti contenuti normativi).

Le nuove disposizioni consentono il ricorso ad una pluralità di canali di finanziamento, eliminando l'obbligo della struttura "amortising" ed abolendo il vincolo di emissione alla pari, che rendeva complicato e oneroso il collocamento a condizioni di mercato, ma hanno confermato il principio di evitare gli strumenti che rinviano a esercizi futuri i pagamenti più cospicui. E' stato previsto, infatti, che in caso di emissione di un titolo *bullet*, l'ente debba costituire un fondo di ammortamento o concludere uno *swap* che, agli effetti di bilancio, rendono equivalente il profilo del pagamento rispetto ad entrambe le strutture (*amortising* o *bullet*).

Il "regolamento" costituisce elemento fondamentale per rendere operativo sia il coordinamento sia i criteri di gestione dell'ammortamento e di utilizzo degli strumenti derivati; esso ha visto la luce oltre due anni dopo l'entrata in vigore della norma abilitante, a causa, con ogni probabilità, dell'impugnativa dell'art. 41 dinanzi alla Corte Costituzionale promossa da varie Regioni e decisa con sentenza n. 376 del dicembre 2003, che ha dichiarato infondate le questioni sollevate ed ha fissato alcuni criteri interpretativi del coordinamento della finanza pubblica.

Se l'art. 41 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002) ha riconosciuto agli enti territoriali la possibilità di ricorrere a strumenti finanziari innovativi, il rischio di tale utilizzo è stato affrontato e limitato con il regolamento del Ministero dell'economia del febbraio scorso.

All'intento di conferire maggiore stabilità ai bilanci degli enti territoriali corrisponde l'individuazione degli strumenti derivati attivabili e il collegamento esplicito tra passività effettivamente dovute ed operazioni derivate per la copertura del rischio di cambio di tasso⁸.

Il quadro normativo si va chiaramente evolvendo verso linee di maggiore cautela nei confronti del ricorso a strumenti finanziari che, se producono effetti positivi nel breve periodo -

⁸ Con la circolare del 27.5.04, pubblicata sulla G.U. del 3.6.04, dal Ministero dell'Economia e Finanza, sono state emanate norme esplicative ed attuative del D.M. 389/03 e definiti i criteri di ausilio per la operatività degli enti, in particolare per quanto riguarda l'individuazione del *rating* degli intermediari che gestiscono il fondo o lo *swap* di ammortamento, gli strumenti ammessi per l'investimento del fondo, i criteri di sostituzione dei titoli nel fondo stesso. Sono anche indicate le tipologie di operazioni derivate ammesse e i limiti nell'utilizzo degli strumenti, finalizzati al contenimento dei rischi finanziari incidenti negli esercizi futuri. È anche fatto esplicito richiamo al Regolamento della Consob dell' 1.7.1998 recante "Documento sui rischi generali degli investimenti in strumenti finanziari", per ribadire la potenziale rischiosità connessa alle operazioni in strumenti derivati.

specie in chiave di maggiori liquidità - contengono elementi di rischio sul medio-lungo periodo incompatibili con la struttura e le finalità proprie dei bilanci pubblici.

Ne è conferma la recente legge finanziaria per il 2004 la quale è intervenuta, con i commi 16 -21 dell'art.3, sul versante speculare, della definizione della "spesa di investimento" e di "indebitamento", come prima attuazione dei principi posti dal nuovo art. 119, comma sesto della costituzione, applicabili sia alle Regioni che agli Enti locali territoriali, alle aziende e organizzazioni i cui rendiconti devono essere allegati al bilancio di previsione dell'Ente, con esclusione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici⁹.

In entrambi i casi, la legge non ha voluto fornire una definizione generale dei due fenomeni ma ha preferito indicare le operazioni specifiche che costituiscono indebitamento¹⁰ e investimento¹¹.

La finanziaria 2004 per un verso ha inteso delimitare l'ambito della spesa in conto capitale, individuando specifici esempi di investimenti finanziabili in debito, per altro verso ha inteso precisare modi e contenuti del fenomeno dell'indebitamento, dettando criteri e regole di maggiore rigore. E' prevalsa una definizione in linea con le classificazioni adottate da Eurostat, che privilegiano gli effetti incrementativi del patrimonio dell'ente, con esclusione quindi degli interventi destinati al sostegno produttivo di imprese o al cofinanziamento di gran parte degli interventi che attingono ai fondi strutturali dei programmi comunitari.

Va, peraltro, considerato che la restrizione operata riguardo ad investimenti destinati a soggetti collocati fuori del settore pubblico implica, specie nel breve periodo, un impatto non indifferente per i bilanci delle amministrazioni regionali.

Dalle recenti innovazioni legislative, appare evidente che si va sviluppando un'adeguata sensibilità del legislatore nei confronti di un processo di indebitamento che, per quanto naturalmente collegato all'allargamento delle autonomie, deve trovare nelle connesse responsabilità un limite ed una guida, a partire dalla corretta attuazione della riforma del Titolo V che ha offerto fondamento costituzionale (art. 119) a un principio basilare della contabilità pubblica, concernente la copertura in debito solo delle spese di investimento, eliminando la possibilità del frequente ricorrere di una legislazione in deroga per il ripiano dei disavanzi (specie sanitari e del trasporto pubblico locale)¹².

⁹ Viene inoltre rinviato alle leggi regionali la disciplina delle modalità e condizioni di indebitamento delle aziende sanitarie e ospedaliere e degli enti dipendenti dalle regioni; questa disciplina dovrà comunque prevedere che la possibilità di ricorso all'indebitamento sia limitata al finanziamento di spese di investimento.

¹⁰ Si deve presumere che l'indicazione sia tassativa e non esemplificativa in quanto è previsto esplicitamente il ricorso a successivi decreti ministeriali per le eventuali modifiche alla tipologia di indebitamento.

¹¹ Anche in questo caso, l'indicazione appare tassativa, in quanto le modifiche possono essere introdotte da successivi decreti ministeriali.

¹² E' opportuno ricordare che la legge finanziaria per il 2003 (art. 30, comma 15) ha stabilito che "qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione

Si prospetta, così, un quadro di più estesa garanzia a tutela della finanza pubblica regionale.

Profili finanziari

La finanza locale presenta, nel recente periodo, aspetti di criticità. Il processo di risanamento finanziario ha coinvolto le autonomie territoriali che, a fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali.

Le manovre sulle aliquote fiscali e sulle tariffe locali, le dismissioni e privatizzazioni, la razionalizzazione della spesa hanno in parte compensato l'insufficienza delle risorse rispetto ai fabbisogni.

A partire dal 2002, gli equilibri finanziari sono stati messi in tensione da ulteriori fattori: l'aumento delle competenze amministrative cui non hanno fatto riscontro adeguati finanziamenti; i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale, coniugatisi con il blocco delle aliquote; il taglio dei trasferimenti, cui si è aggiunta la reiterata prassi di consistenti slittamenti nella erogazione di risorse destinate a Regioni e enti locali.

Sul fronte della finanza regionale, resta irrisolto il grave problema di consistenti squilibri nelle gestioni sanitarie, ove l'evoluzione dei costi superiore al tasso di sviluppo del paese, a fronte dell'attuale sistema di finanziamento, ne rompe la coerenza e implica per le Regioni l'esigenza di colmare con risorse proprie un differenziale in gran parte originato da fattori endogeni, quali l'invecchiamento della popolazione e il progresso tecnologico specie nella diagnostica strumentale.

Le già citate disposizioni recate all'art. 41 della finanziaria 2002 hanno agevolato per le Regioni il ricorso ad una serie di strumenti per la gestione attiva del debito, funzionali alla riduzione del suo costo e alla minimizzazione dei rischi, ma con l'ulteriore effetto, almeno nel biennio 2002 – 2003, di aumentare il margine consentito all'indebitamento, recuperando per questa via nuova capacità di spesa.

Le amministrazioni regionali non hanno mancato di cogliere le nuove opportunità, sia con riguardo al debito in gestione, rimodulandone i piani di ammortamento e prolungando nel tempo la restituzione del capitale¹³, sia con ricorso agli strumenti innovativi, con l'obiettivo di cogliere le opportunità o neutralizzare gli effetti negativi rivenienti dalle oscillazioni dei mercati finanziari influenti sul costo del debito.

dell'art.119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli" ed ha affidato alla Corte il compito di irrogare una sanzione agli amministratori che violino l'indicato precetto costituzionale.

¹³ Solo a seguito del già citato Regolamento di attuazione all'art. 41 della finanziaria 2002 [decreto del Ministero dell'economia n. 389 del 1 dicembre 2003 pubblicato nella G.U. del 4.2.04], le operazioni di ristrutturazione del debito non possono prevedere una scadenza posteriore a quella associata alla sottostante passività, né possono implicare un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento ad eccezione di un eventuale premio non superiore all'1% del nozionale della sottostante passività.

Il ricorso ai prodotti derivati, se in generale è stato funzionale alla copertura del rischio di cambio o di interesse¹⁴, ha assolto spesso ad altre finalità, legate anche all'esigenza di disporre di liquidità a breve, tramite operazioni esposte al movimento avverso dei tassi, con esiti preoccupanti per la futura tenuta degli equilibri di bilancio.

Con il decreto n. 389/03 è stato regolato anche l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali¹⁵: in particolare, sono state individuate le operazioni consentite (*swap* di tasso di interesse, acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar* di tasso di interesse, combinazioni delle precedenti operazioni) mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio. Sono inoltre consentite operazioni finalizzate alla ristrutturazione del debito, purché non implicino una scadenza posticipata e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento¹⁶.

La regolazione governativa della materia è intervenuta tuttavia a due anni di distanza dalla disciplina liberalizzatrice recata dall'art. 41, durante i quali alle operazioni finanziarie degli enti territoriali è mancata una linea di vincolo prudenziale a garanzia della onorabilità del debito e di rispetto degli equilibri di bilancio. Permane, nell'attuale situazione di stretta finanziaria, l'inevitabile spinta ad operazioni non in linea con la cautela necessaria ad evitare che la manovrabilità delle attuali gestioni si realizzi a scapito di quelle future.

2.1 Consistenza e composizione del debito

Il debito pubblico delle Amministrazioni regionali

Dai dati in possesso di questa Corte è possibile trarre una visione di insieme sulla consistenza e sulla composizione del debito delle Regioni a statuto ordinario e di valutarne l'andamento.

Sul piano generale i dati¹⁷ relativi ai debiti delle Amministrazioni territoriali, al netto di quelli verso la Cassa Depositi e Prestiti, testimoniano di una crescita dal 1999 al 2003 di oltre il 56,4%. Il debito passa dagli iniziali 32.807 milioni di euro ai 51.502 a fine 2003 (l'incidenza sul PIL cresce dal 2,6% al 4%), con una significativa trasformazione del debito da mutui a prestiti obbligazionari. Questi ultimi, che nel 1999 segnavano il 14% del totale, hanno raggiunto nel 2003 il 34,7%. Nell'ultimo anno, poi, le cartolarizzazioni rappresentano il 4,8% del debito complessivo.

Va osservato inoltre che, a partire dai risultati di fine 2003, intervenuta la privatizzazione della Cassa e la sua esclusione dal novero delle amministrazioni pubbliche, i dati relativi ai

¹⁴I derivati possono assolvere l'obiettivo di ridurre alti oneri per interessi a tasso fisso, trasformandoli in tassi variabili indicizzati a un saggio interbancario o di neutralizzare il rischio di cambio sui BOR denominati in valuta estera.

¹⁵Le disposizioni relative alle operazioni in strumenti derivati si applicano alle Regioni sino alla emanazione di specifiche normative regionali [art 3, comma 5].

¹⁶Nei confronti di Regioni ed enti locali sono posti obblighi di comunicazione preventiva di operazioni di finanziamento a medio o lungo termine o di cartolarizzazioni superiori a 100 milioni di euro, soggette a determinazione motivata del Dipartimento del Tesoro circa il momento più opportuno per la loro attuazione.

¹⁷Fonte: Banca d'Italia.

debiti verso di essa dei diversi sottosettori devono essere inclusi tra quelli rilevanti per il calcolo delle consistenze complessive. Ai 51.502 milioni sono da sommare quindi i 47.490 relativi ai mutui di enti regionali e locali che sono stati attribuiti alla nuova Cassa depositi e prestiti S.p.A. Al 31 dicembre 2003 il debito delle amministrazioni regionali e locali è risultato, pertanto, pari a 98.992 milioni rispetto ad un importo complessivo della PA pari a 1.381.574 milioni di euro.

La consistenza effettiva del debito riferita a Regioni a statuto ordinario¹⁸, al netto tuttavia di operazioni di cartolarizzazione non in linea con Eurostat ascende, al 31 dicembre 2003, a 28.958 milioni di euro, ma solo 15.993 milioni sono a carico dei bilanci regionali¹⁹.

Le principali caratteristiche possono essere così indicate:

- consistente l'aumento del debito propriamente regionale in gran parte destinato ai ripiani delle gestioni sanitarie che, a fronte del dato 1999, espone nel 2003 una crescita di oltre il 100%, percentualmente rilevante anche rispetto all'anno precedente (+15,3% rispetto al 2002);
- analoga la crescita del debito complessivo (incluso lo *stock* a carico del bilancio Stato), il quale rispetto al 1999 è più che raddoppiato;
- i mutui restano, per importo complessivo, la maggior parte dell'esposizione debitoria regionale con un importo pari a 12.611 milioni di euro (78,8%) che flette di poco (69,8%) se riferito al debito complessivo;
- in crescita, tuttavia, i prestiti obbligazionari a carico delle Regioni, la cui consistenza passa dai 507 milioni di fine 1999 ai 3.381 milioni al 31 dicembre 2003, con un aumento percentuale del 40,9% rispetto al 2002;
- a comporre la maggior parte del debito obbligazionario con oneri a carico dello Stato sono le emissioni effettuate dalle Regioni Umbria e Marche a partire dall'anno 1998, per finanziare i danni del terremoto del 1997 (legge n. 61 del 1998)²⁰;
- nella composizione complessiva del debito regionale, oltre il 50% è a tasso variabile, circa il 26% è a tasso fisso; il rimanente assume formule intermedie volte a limitare il rischio (variabile con protezione, opzione fisso-variabile);
- nel 2002 e nel 2003 sono stati emessi BOR per un valore complessivo di 7.026 milioni di euro (4.718 milioni di euro nel 2002 e 2.308 nel 2003);

¹⁸ I dati riferiti al 2003 sono provvisori, essendo tuttora in corso definitive rilevazioni.

¹⁹ Fra i debiti a carico dei bilanci regionali sono inclusi solo quelli con onere a carico dei bilanci regionali per interessi e capitale. A carico dello Stato, nelle analisi della Corte, sono considerate le forme di indebitamento che, seppure rivenienti da contratti di mutuo stipulati dalle Regioni, trovano copertura del costo in altrettante erogazioni da parte del bilancio statale per essersene assunto l'onere, in quanto connesso a proprie decisioni di spesa.

²⁰ La particolare procedura prevista, con emissione diretta da parte regionale, comporta la mancata iscrizione del debito nei confronti dello Stato ma anche la non iscrizione nel conto patrimoniale delle Regioni interessate non trattandosi di debito proprio. Le risorse attivate sono versate in una contabilità speciale presso la Banca d'Italia - Tesoreria provinciale e non figurano nella parte dei bilanci regionali dedicata alla gestione effettiva, con conseguente difetto di trasparenza per i conti pubblici.

- cresce il ricorso alla finanza innovativa e lo strumento di *swap* segna a fine 2002 la percentuale del 32,5% sul debito totale, mentre nel 2000 non raggiungeva il 24%;
- il tasso medio totale è pari al 4,6% a fronte del 6% nel 2002.

La dimensione quantitativa dell'indebitamento delle Amministrazioni regionali

A partire dal 2002 si è registrato un notevole cambiamento nelle scelte operate dal legislatore per garantire la corresponsabilizzazione degli enti territoriali al rispetto degli obblighi contratti in sede europea: dal controllo del disavanzo a quello della spesa, il vincolo alla variazione della spesa corrente primaria non sanitaria si sostituisce per le regioni a quello precedentemente stabilito sul saldo di bilancio. Sul lato della spesa sanitaria, con l'accordo Stato – Regioni dell'8 agosto 2001 sono state riconosciute risorse finanziarie ulteriori rispetto a quanto previsto con il precedente accordo del 2000, ma si è attribuita anche alle regioni la responsabilità della copertura finanziaria di ogni eventuale fabbisogno aggiuntivo. Una disposizione che è rafforzata dalla previsione di un sistema di sanzioni: la legge finanziaria 2002 e il decreto legge 63/2002 hanno disposto che nel periodo 2001 – 2004 l'accesso alle risorse aggiuntive sia legato all'adozione da parte delle regioni di misure di controllo e contenimento della spesa sanitaria (l'adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, il rispetto di obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, il rispetto dei vincoli previsti con il patto di stabilità interno, la adozione di misure strutturali di contenimento della spesa sanitaria). Un insieme di vincoli che è stato ulteriormente potenziato con la finanziaria per il 2003, con la richiesta di ulteriori adempimenti per l'accesso alle successive integrazioni di finanziamento che riguardano un più stretto monitoraggio delle prescrizioni sanitarie e il contenimento delle liste d'attesa.

Numerose regioni hanno assunto manovre correttive in presenza di disavanzi sanitari (aumento delle aliquote dei tributi propri, reintroduzioni di ticket sui farmaci); nei primi due anni è stato sospeso il riconoscimento dei fondi aggiuntivi relativamente all'anno 2001 e 2002 per le regioni che, a conclusione della verifica delle misure intraprese per il contenimento della spesa sanitaria, non sono risultate comunque adempienti.

Il controllo sul versante della spesa si è ulteriormente rafforzato con il congelamento (leggi finanziarie per il 2003 e 2004) delle possibilità di manovra delle leve fiscali: si è così ristretta la strumentazione utilizzabile dalle regioni e si è fatta più forte la pressione per un recupero di aree di inefficienza nelle forniture sanitarie e per il contenimento della domanda attraverso forme di compartecipazione per le prestazioni godute.

Le condizioni imposte dall'accordo dell'8 agosto 2001, con la previsione di integrazioni finanziarie ai fabbisogni della sanità condizionate a contestuali ripiani da parte delle Regioni hanno posto il problema di una gestione innovativa delle passività regionali. L'obiettivo è stato

quello di ricostruire la propria capacità di indebitamento a fronte del limite quantitativo di un costo complessivo non superiore al 25% delle entrate proprie non vincolate.

Si è pertanto esteso il fenomeno delle rinegoziazioni del debito o di estinzione anticipata, come anche il ricorso a forme di gestione del debito sulla base di strumenti derivati. Il più frequente ricorso al contratto di *swap* ne è il principale esempio: nel 2002 l'utilizzo di questo strumento è cresciuto e, rispetto ai valori dei due anni precedenti, ha interessato una percentuale del debito regionale complessivo che dal 23,9% del 2000 è passata al 32,5%. Allo stesso tempo la composizione dei mutui ha segnato un progressivo spostamento verso i finanziamenti a tasso variabile (a fine 2002 oltre il 50%).

Il debito complessivo ha raggiunto nel 2002 i 26,6 miliardi di euro, dei quali 13,8 miliardi a carico dei bilanci regionali e 12,8 miliardi a carico dello Stato. I mutui restano, per importo complessivo, la parte più rilevante dell'esposizione debitoria a fine 2002 con un importo complessivamente pari a 18,4 miliardi di euro. In crescita l'importo dei prestiti obbligazionari a carico dei fondi regionali arrivando nel 2002 a 2,6 miliardi di euro. In un quinquennio il debito propriamente regionale è passato dai 7,9 miliardi di euro del 1999 ai 15,9 del 2003.

Nel 2003 il debito complessivo ha registrato un ulteriore incremento raggiungendo la quota di 28.958,3 milioni di euro, dei quali 15.992,6 sono a carico dei bilanci regionali e 12.965,6 a carico dello Stato, con un incremento rispetto al 2002, del 13,6% per la quota regionale e un incremento del 1,5% per la quota statale.

Ulteriormente aumentato è anche il ricorso ai prestiti obbligazionari, pari nel complesso a 8.745,6 milioni di euro, rispetto agli 8.172,3 dell'anno 2002, con un tasso di crescita del 7,1%, ma con una ripartizione marcatamente diversa: la quota a carico delle Regioni, infatti, aumenta da 2.584,9 del 2002 a 3.381,5 milioni di euro nel 2003, mentre la quota a carico dello Stato diminuisce da 5.587,4 nel 2002 a 5.364,1 nel 2003, con variazioni percentuali pari, nel primo caso, a +30,1 e a -4% nel secondo²¹.

Con riferimento al quinquennio considerato, viene confermato il trend espansivo del debito complessivo sia a carico delle Regioni, che passa dai 7.893,7 milioni di euro nel 1999, ai 15.992,6 del 2003; sia a carico dello Stato, che passa dai 6.506,9 milioni di euro nel 1999 ai 12.965,6 del 2003, con due significative varianti: a) l'incremento del debito a carico dello Stato nell'ultimo anno è minimo (+1,5%) e risulta inferiore al tasso inflattivo registrato nell'anno, anche se pari a quello programmato; b) viene confermata la costante riduzione degli oneri a carico dello Stato relativi alle gestioni sanitarie, scendendo l'esposizione dai 1.910,5 milioni di euro del 2002 ai 1.588,22 del 2003.

²¹ I dati riferiti al 2003 sono provvisori, essendo ancora in corso definitive rilevazioni.

E' opportuna una ulteriore notazione: il tasso di incremento del debito regionale nel quinquennio 1999 – 2003 ha denunciato un aumento nettamente superiore all'incremento registrato nel complesso delle amministrazioni territoriali: mentre quest'ultimo, infatti testimonia una crescita del 56,4%, quello riferito alle Regioni a statuto ordinario attesta una crescita superiore al 100%.

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'indebitamento complessivo delle Regioni a statuto ordinario in una serie storica che copre il quinquennio 1999-2003.

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Consistenza al 31 dicembre
ANNI 1999 - 2003

(in milioni di euro)

ANNI	a CARICO della REGIONE			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)		Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)			
1999	7.386,9	506,7	7.893,7	3.660,1	5.944,5	562,5	6.506,9	3.813,5	14.400,6	7.473,6
2000	8.694,7	1.098,3	9.793,0	4.507,0	6.203,0	1.179,6	7.382,6	2.933,7	17.175,6	7.440,7
2001	9.735,9	1.484,3	11.220,2	5.816,4	6.773,5	2.517,8	9.291,3	2.436,4	20.511,5	8.252,8
2002	11.291,5	2.584,9	13.876,4	7.986,5	7.174,4	5.587,4	12.761,9	1.910,5	26.638,3	9.897,0
2003	12.611,2	3.381,5	15.992,6	9.075,5	7.601,6	5.364,1	12.965,6	1.588,2	28.958,3	10.663,7

Fonte: Corte dei conti

La notevole diversità di ripartizione del debito complessivo tra le singole Regioni si riflette sulla quantificazione degli oneri per il servizio del debito a ciascuna di esse riferibile; nella tabella che segue vengono riportati i dati relativi a tali oneri nella loro evoluzione dal quinquennio 1998-2002, non essendo ancora pervenuti a questa Sezione tutti i dati provvisori relativi all'anno 2003 con la indicazione distinta della quota del debito posta a carico del bilancio dello Stato rispetto a quella a carico del bilancio delle Regioni.

TAB 34/REG

ONERI AL SERVIZIO DEI MUTUI (interessi e quote capitale)

(in migliaia di euro)

REGIONI		1998			1999			2000			2001			2002		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
PIEMONTE (N.B.)	MUTUI a carico della REGIONE (*)	146.681	139.850	139.762	117.805	78.179	78.179	88.073	77.961	77.961	188.874	168.877	168.877	355.691	229.626	229.626
	MUTUI a carico dello STATO (**)	48.456	45.187	45.187	93.682	45.655	45.655	90.743	83.166	83.166	232.911	219.907	219.907	98.152	96.216	96.216
	TOTALE ONERI MUTUI	195.137	185.037	184.949	211.487	123.834	123.834	178.816	161.127	161.127	421.785	388.784	388.784	453.843	325.842	325.842
LOMBARDIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	61.180	27.859	27.859	75.220	47.409	28.223	72.801	71.977	71.977	145.927	76.740	76.740	223.132	134.467	134.467
	MUTUI a carico dello STATO (**)	149.773	137.835	137.835	140.993	136.784	83.480	226.813	209.997	209.997	237.216	228.745	228.745	650.807	637.784	637.784
	TOTALE ONERI MUTUI	210.953	165.694	165.694	216.213	184.193	111.703	299.614	281.974	281.974	383.143	305.485	305.485	873.939	772.251	772.251
VENETO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	82.854	74.302	74.302	92.916	72.612	72.611	132.366	109.976	109.078	144.901	127.984	129.302	161.502	121.953	118.852
	MUTUI a carico dello STATO (**)	94.821	94.729	94.729	94.794	94.750	47.396	101.591	2.005	48.365	23.875	0	0	26.259	1.682	1.682
	TOTALE ONERI MUTUI	177.675	169.031	169.031	187.710	167.362	120.007	233.957	111.981	157.443	168.776	127.984	129.302	187.761	123.635	120.534
LIGURIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	27.257	25.371	25.371	68.570	32.388	32.388	75.201	72.275	72.264	43.345	39.137	39.137	27.245	23.498	23.498
	MUTUI a carico dello STATO (**)	38.186	33.637	33.637	33.726	27.621	27.621	56.459	44.204	44.204	82.105	68.137	68.137	95.415	91.197	91.197
	TOTALE ONERI MUTUI	65.443	59.008	59.008	102.296	60.009	60.009	131.660	116.479	116.468	125.450	107.274	107.274	122.660	114.695	114.695
E. ROMAGNA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	169.672	107.748	107.748	151.418	106.935	106.935	166.348	118.429	118.429	157.675	81.375	81.375	176.311	105.633	105.633
	MUTUI a carico dello STATO (**)	134.336	119.474	119.474	142.945	133.222	73.329	146.228	142.945	196.312	150.075	143.231	148.860	166.522	154.560	154.560
	TOTALE ONERI MUTUI	304.008	227.222	227.222	294.363	240.157	180.264	312.576	261.374	314.741	307.750	224.606	230.235	342.833	260.193	260.193

N.B.: i mutui a carico della regione Piemonte del 1998 (q. capitale) sono al netto del cap. 30085 relativo all'estinzione anticipata di precedenti mutui a pareggio del bilancio

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

segue

(in migliaia di euro)

segue

REGIONI		1998			1999			2000			2001			2002		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
TOSCANA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	141.191	95.394	95.394	103.799	91.408	91.408	121.305	113.448	112.716	134.081	98.202	98.561	162.241	94.674	94.674
	MUTUI a carico dello STATO (**)	79.663	75.097	75.097	94.351	77.598	77.598	102.510	29.265	29.265	33.154	28.135	28.135	43.161	35.803	35.803
	TOTALE ONERI MUTUI	220.854	170.491	170.491	198.150	169.006	169.006	223.815	142.713	141.981	167.235	126.337	126.696	205.402	130.477	130.477
UMBRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	23.241	21.716	21.716	45.718	23.179	23.179	30.256	27.380	27.340	148.540	147.344	147.384	30.636	27.058	27.058
	MUTUI a carico dello STATO (**)	20.661	20.625	20.625	46.947	46.947	46.947	72.000	67.726	67.726	104.376	99.316	99.316	54.225	47.131	47.131
	TOTALE ONERI MUTUI	43.902	42.341	42.341	92.665	70.126	70.126	102.256	95.106	95.066	252.916	246.660	246.700	84.861	74.189	74.189
MARCHE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	37.854	28.523	28.491	52.097	50.396	50.429	64.449	65.064	65.064	76.298	72.607	72.607	44.989	42.981	39.003
	MUTUI a carico dello STATO (**)	33.694	33.694	33.627	50.992	41.464	41.531	67.791	36.748	25.534	37.412	29.984	29.984	18.220	13.793	13.793
	TOTALE ONERI MUTUI	71.548	62.217	62.118	103.089	91.860	91.960	132.240	101.812	90.598	113.710	102.591	102.591	63.209	56.774	52.796
LAZIO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	241.364	126.714	126.609	263.092	121.965	123.332	275.727	146.750	146.519	303.630	167.262	167.901	755.712	154.243	154.151
	MUTUI a carico dello STATO (**)	132.988	131.509	131.509	170.571	130.947	130.947	201.207	174.763	173.324	197.159	195.669	197.108	272.392	194.755	194.755
	TOTALE ONERI MUTUI	374.352	258.223	258.118	433.663	252.912	254.279	476.934	321.513	319.843	500.789	362.931	365.008	1.028.104	348.998	348.906
ABRUZZO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	48.289	11.774	11.766	38.424	11.836	11.581	32.872	27.541	26.780	149.155	123.470	122.712	286.566	271.149	271.146
	MUTUI a carico dello STATO (**)	20.142	15.925	15.908	20.142	15.212	15.212	18.076	0	0	0	0	0	6.440	5.689	4.966
	TOTALE ONERI MUTUI	68.431	27.699	27.674	58.566	27.048	26.793	50.948	27.541	26.780	149.155	123.470	122.712	293.006	276.838	276.112

FONTE: Elaborazione su dati forniti dalle Regioni. Per le Regioni Toscana e Calabria, l'elaborazione è stata effettuata direttamente sui rendiconti generali.

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

segue

(in migliaia di euro)

segue

REGIONI		1998			1999			2000			2001			2002		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
MOLISE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	12.364	12.155	12.155	12.881	12.646	12.646	8.889	8.889	8.889	12.274	12.071	12.701	12.958	12.595	12.595
	MUTUI a carico dello STATO (**)	3.529	3.529	3.529	3.529	3.529	3.529	6.072	6.072	6.072	6.072	6.072	6.072	7.591	7.591	7.434
	TOTALE ONERI MUTUI	15.893	15.684	15.684	16.410	16.175	16.175	14.961	14.961	14.961	18.346	18.143	18.773	20.549	20.186	20.029
CAMPANIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	66.520	34.859	34.859	65.904	48.619	48.619	67.453	62.539	62.539	104.075	102.631	102.631	125.564	124.781	124.781
	MUTUI a carico dello STATO (**)	109.961	109.961	109.961	115.955	109.730	109.730	128.212	110.100	110.100	128.701	108.681	108.371	114.693	110.645	110.645
	TOTALE ONERI MUTUI	176.481	144.820	144.820	181.859	158.349	158.349	195.665	172.639	172.639	232.776	211.311	211.002	240.257	235.426	235.426
PUGLIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	307.570	192.359	192.445	257.601	249.646	249.646	308.816	269.924	261.768	278.960	271.914	271.914	247.759	250.768	250.768
	MUTUI a carico dello STATO (**)	84.182	81.841	81.841	81.084	79.814	79.814	112.450	75.292	103.892	98.917	89.025	89.025	100.842	93.475	93.475
	TOTALE ONERI MUTUI	391.752	274.200	274.286	338.685	329.460	329.460	421.266	345.216	365.660	377.877	360.939	360.939	348.601	344.243	344.243
BASILICATA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	15.132	14.756	7.472	14.463	14.476	22.031	11.253	11.080	11.080	14.087	13.211	13.211	19.933	12.954	12.954
	MUTUI a carico dello STATO (**)	8.243	7.062	3.678	8.532	6.777	10.161	31.434	31.115	31.115	30.061	17.844	17.844	66.842	26.864	26.864
	TOTALE ONERI MUTUI	23.375	21.818	11.150	22.995	21.253	32.192	42.687	42.195	42.195	44.148	31.055	31.055	86.775	39.818	39.818
CALABRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	74.620	74.620	74.620	25.003	23.708	23.279	38.258	34.089	34.155	49.485	44.983	45.111	53.365	45.463	45.463
	MUTUI a carico dello STATO (**)	63.131	58.755	58.755	63.869	55.647	55.511	64.592	58.832	58.832	67.939	64.127	64.127	58.679	56.521	56.521
	TOTALE ONERI MUTUI	137.751	133.375	133.375	88.872	79.355	78.790	102.850	92.921	92.987	117.424	109.110	109.238	112.044	101.984	101.984
TOTALE REGIONI	MUTUI a carico della REGIONE (*)	1.455.789	988.000	980.569	1.384.911	985.402	974.486	1.494.067	1.217.322	1.206.559	1.951.307	1.547.808	1.550.163	2.683.604	1.651.843	1.644.669
	MUTUI a carico dello STATO (**)	1.021.766	968.860	965.392	1.162.112	1.005.697	848.481	1.426.178	1.072.230	1.187.904	1.429.973	1.298.873	1.305.631	1.780.240	1.573.706	1.572.826
	TOTALE ONERI MUTUI	2.477.555	1.956.860	1.945.961	2.547.023	1.991.099	1.822.947	2.920.245	2.289.552	2.394.463	3.381.280	2.846.681	2.855.794	4.463.844	3.225.549	3.217.495

FONTE: Elaborazione su dati forniti dalle Regioni. Per le Regioni Toscana e Calabria, l'elaborazione è stata effettuata direttamente sui rendiconti generali.

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

Nel quinquennio considerato, viene confermata l'evoluzione incrementale degli oneri complessivi che denunciano, nell'ultimo anno esaminato (2002) una decisa spinta al rialzo. A fronte, infatti di un tasso medio di crescita oscillante tra il 10 e il 15% nei primi quattro anni, nell'ultimo anno l'incremento complessivo rispetto all'anno precedente è superiore al 32% negli stanziamenti finali, al 12,6% negli impegni e nei pagamenti di cassa. Peraltro si deve rilevare che questo incremento coinvolge — nei suoi ammontari complessivi — in modo sostanzialmente paritario sia i mutui a carico dello Stato sia quelli a carico dei bilanci regionali, ma risulta molto differenziato nella disaggregazione per le singole Regioni. Inoltre, l'istruttoria condotta presso le singole Regioni, anche per il tramite delle Sezioni regionali, ha consentito di acquisire ulteriori dati relativi ad alcune situazioni che denunciano differenze significative nell'entità degli oneri, nel rapporto tra il 2002 e il 2001: così, ad esempio, nella Regione Lombardia, l'incremento degli oneri del 128% in termini di stanziamenti finali e del 153% in termini di impegni e di cassa è ascrivibile, in larga parte, all'estinzione anticipata di quattro mutui con oneri a carico dello Stato e, per la parte regionale, al pagamento delle prime due rate di ammortamento del mutuo di 516 milioni di euro, contratto nel 2001 per la copertura dei disavanzi sanitari e all'emissione di *bond* a carico della Regione; nella Regione Lazio, la competente Sezione regionale ha già rilevato nel referto sul rendiconto generale l'eccessivo incremento — rispetto al 2001 — dello stanziamento finale per far fronte agli oneri dei mutui e dei prestiti obbligazionari, pur scontando su di esso (e sulla quota degli interessi) l'impatto degli oneri dei mutui accesi per il ripiano del deficit sanitario; nella Regione Basilicata, ove l'incremento elevato degli stanziamenti finali è largamente addebitabile all'utilizzo integrale della linea di credito concessa dalla BEI per la copertura di cofinanziamento regionale del P.O.R. 2000/2006, mentre, per i mutui a carico dello Stato, esso è addebitabile ad ulteriori interventi nei settori trasporti e calamità naturali.

2.2 Sostenibilità del debito nel breve e medio periodo

Il livello di sostenibilità del finanziamento della spesa pubblica tramite il ricorso al debito deve essere valutato sulla base di un complesso di fattori che interagiscono su di essa, quali: il vincolo intertemporale di bilancio, con riguardo alla previsione dei flussi di entrata e uscita; il tasso di crescita del sistema economico regionale in rapporto alla qualità della spesa finanziata in debito; la capacità della sua gestione, tramite la possibilità di utilizzare anche strumenti innovativi per neutralizzare o sfruttare positivamente le oscillazioni dei mercati finanziari.

Si tratta di fattori che si iscrivono in uno scenario ampio, nel quale è l'incidenza dei problemi di finanza pubblica a far premio sulle scelte di politica economica degli enti, per gran parte rimesse alla capacità di gestione delle risorse.

2.3 L'indebitamento delle Regioni a copertura dei disavanzi sanitari

Il permanere di consistenti disavanzi nella gestione della sanità determina un impatto significativo sulla tenuta degli equilibri dei bilanci regionali, sia per il costo del debito contratto per provvedere alle esigenze di ripiano di disavanzi accumulati prima del 2001, sia per la difficile reperibilità di risorse fresche a copertura del differenziale rispetto ai fabbisogni annuali.

Per altro verso le stime formulate dal Governo nel DPEF 2004-2007 segnalano un tasso di evoluzione della spesa sanitaria del 3,1-3,7%, in corrispondenza ad analogo obiettivo di crescita del PIL che dovrebbe assicurare l'annuale copertura dei livelli essenziali di assistenza²², con l'evidente conseguenza che il mancato raggiungimento di quell'obiettivo imporrà il reperimento di autonome risorse regionali, di non facile individuazione nell'attuale quadro di blocco della fiscalità regionale; questa situazione potrà costituire, a sua volta, una ulteriore spinta all'uso di strumenti finanziari in grado di alleggerire il costo del debito e di ampliare, nel contempo, la capacità di indebitamento, con i già segnalati rischi sulla futura tenuta degli equilibri di bilancio.

2.4 Vincoli di bilancio e qualità della spesa finanziata in debito

Un vincolo intertemporale di bilancio con riguardo a previsioni di entrata e spesa sconta questa realtà come fenomeno dato, senza poter trascurare, con riguardo agli anni 2001 e 2002, il forte condizionamento delle scadenze fissate in ambito comunitario per i programmi finanziati dai fondi strutturali, con incidenza su margini di bilancio fruibili solo azionando la leva dell'indebitamento.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità dello *stock* di debito da parte dei bilanci regionali mette a confronto il costo annuale del debito con le entrate tributarie libere da vincoli, il cui limite del 25% costituisce il parametro per una corretta copertura ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 76/2000²³. Le reiterate deroghe di legge, intervenute per sanare deficit sanitari e del trasporto locale o per altri interventi legati all'emergenza, hanno, peraltro, consentito l'esclusione dei relativi oneri dal rispetto di tale limite. Nondimeno, l'intento di valutare la reale esposizione dei bilanci regionali impone di tener conto anche del costo del debito autorizzato in deroga.

Si tratta di un percorso che, mentre offre una più realistica rappresentazione del come flussi di entrata e uscita ricompongono il vincolo di bilancio, consente altresì di riscontrare

²² V. DPEF 2004-2007, II.4, pagg. 49 e 50.

²³ Il d. lgs. 76/2000 ha confermato le previgenti disposizioni in tema di vincolo di legge per la contrazione di debiti a carico dei bilanci regionali. Si tratta di un vincolo quantitativo misurato sulle entrate tributarie liberamente disponibili e pari al 25% di queste al netto degli oneri per i quali sia prevista la possibilità di contrazione di mutui in deroga ai limiti di legge.

punte di particolare tensione con riguardo ad alcune Regioni. Si tratta di un fenomeno che può destare preoccupazione ma che riguarda solo alcune realtà, a giudicare le quali assume poi rilievo sia la dinamica assunta negli ultimi anni dallo *stock* di debito, sia l'evoluzione della spesa in conto capitale.

Non a caso l'una e l'altra, nel complesso delle realtà regionali, sembrano marciare nel medesimo senso dal momento che, alla forte crescita, almeno a partire dal 2000 – al netto di quanto dedicato ai ripiani sanitari - corrisponde una sostenuta crescita della spesa in conto capitale, la quale nel 2001 segna un + 39% rispetto al 1999 e di poco flette nel 2002.²⁴

Si tratta di aspetti che meritano adeguato approfondimento anche alla luce della nozione di “investimento” recata nella finanziaria per il 2004, a causa dell'impatto sull'economia regionale e sui margini di finanziabilità dei bilanci, conseguente all'esigenza di assicurarne il rispetto.

Situazioni diverse sono viceversa quelle di un incremento del debito che non trova corrispondenza nella dinamica della spesa in conto capitale, mentre a crescere è la spesa corrente, coniugandosi altresì alle difficoltà di rispetto al patto di stabilità in sanità e con le sofferenze di bilancio legate alla perdita del finanziamento integrativo per gli anni 2001 e 2002.

2.5 La gestione del debito e il ricorso alla finanza innovativa

La capacità di gestione del debito, con possibilità di neutralizzare o sfruttare positivamente le oscillazioni dei mercati finanziari, è un profilo che ha assunto sempre maggiore rilievo nel quadro della sostenibilità del debito da parte delle Regioni.

L'esigenza di ricostruire la propria capacità di indebitamento o, comunque, l'obiettivo di rendere meno oneroso il costo complessivo del proprio debito, è alla base di operazioni di rinegoziazione o di ricorso a strumenti derivati da parte degli enti territoriali.

L'art 41 della finanziaria 2002 e il recente regolamento attuativo del febbraio scorso, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire una gestione delle passività meno onerosa che si traduce in una ulteriore fonte di finanziamento per le Regioni. In particolare l'*interest rate swap* (Irs), permette di cogliere le oscillazioni dei mercati finanziari, con il superamento di posizioni eccessivamente rigide per la prevalenza di debito a tasso fisso, incassando altresì un premio da utilizzare come ulteriore fonte di liquidità. Il regolamento del Ministero dell'Economia limita questo margine di liquidità all'1% del valore *swap*, tenendo giustamente conto che in uno scenario di andamento avverso

²⁴ Fenomeno, che si spiega specie con l'esigenza di tiraggio sugli stanziamenti dei programmi comunitari chiusi definitivamente a fine 2001 [QCS 1994-99] e con l'avvio della nuova programmazione 2000-2006. Proprio le Regioni interessate ai programmi dell'obiettivo 1 hanno realizzato una capacità di spesa che ha raggiunto oltre il 100% in quell'anno, di poco è diminuita nell'anno seguente e che, indirizzata all'adeguamento strutturale in agricoltura o a infrastrutture di supporto all'industria e alle imprese, è stata considerata spesa di investimento finanziabile a debito.