

dei tassi con saggi al rialzo, il servizio del debito può comportare maggiorazioni di costo con effetto negativo sulle gestioni future.

Si è già espressa una valutazione positiva sulla disciplina prudenziale del regolamento intesa a contemperare esigenze di cautela e opportunità gestionali: ciò non toglie che nel ricorso sempre più generalizzato a strumenti di finanza derivata permangono margini di rischio significativi sia nelle singole operazioni sia nella composizione della esposizione debitoria complessiva, rendendo così difficile ed aleatorio poter valutare (eventuali) effetti negativi di lungo periodo.

In vista di ciò si impongono adeguate cautele ad evitare di esporre la finanza regionale a rischi inappropriati. Cautele che vanno in duplice direzione; da un lato, per evitare che rifornimenti di liquidità, legati a particolari meccanismi e variabili *swap* possano tradursi in un aggiramento della regola che vieta l'indebitamento per finanziare spesa corrente; dall'altro, per escludere operazioni che, pur vantaggiose a breve, esponano al rischio di futuri effetti negativi legati a perversi andamenti dei tassi di interesse.

Ora, se in generale la finalità di tali operazioni è quella di ridurre il costo del debito, nondimeno, avendo a presupposto una scommessa sull'andamento dei tassi, l'esito finale è direttamente influenzato dall'andamento del mercato. La variabile del sinallagma contrattuale (l'Euribor) dipende, infatti, da numerosi fattori, non gestibili dagli enti, né dall'intermediario finanziario. Va osservato, poi, che l'aleatorietà dell'operazione, del resto riscontrabile anche in ipotesi di mutui con tassi variabili, impone una appropriata valutazione al fine di un puntuale adempimento all'obbligo di copertura del servizio del debito da assicurare mediante specifica appostazione nel bilancio pluriennale.

Né mancano di suscitare preoccupazione alcune operazioni di cartolarizzazione cui Amministrazioni regionali hanno fatto ricorso nel quadro di ingenti operazioni di riequilibrio delle gestioni sanitarie, destinate tuttavia a pesare sull'indebitamento regionale.

### 3. Patto di stabilità: dal patto europeo a quello interno

L'omogeneizzazione della finanza e dell'economia europea costituisce una condizione indispensabile per la realizzazione di un sistema monetario unitario e comporta l'impegno per gli Stati membri di evitare disavanzi eccessivi. I fondamentali indicatori per la valutazione di siffatta situazione sono costituiti dal rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo ed il rapporto debito pubblico prodotto interno lordo.

L'obiettivo strategico collegato al patto di stabilità e crescita per il settore delle amministrazioni pubbliche è quello di sostenere la competitività dell'economia e di migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Il risanamento strutturale dei conti pubblici consente la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e, quindi la realizzazione di un obiettivo di fondo che può essere individuato nel recupero di risorse dalla gestione corrente attraverso l'aumento della efficienza e produttività nell'erogazione dei servizi pubblici e dell'attività amministrativa. La riqualificazione della spesa costituisce, infatti, la fondamentale direttrice per il risanamento dei conti pubblici che non dovrebbe, invece, impennarsi sul versante delle entrate.

Le grandezze contabili significative per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita sono definite dal sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95).

Il settore delle pubbliche amministrazioni al quale è riferito il conto delle P.A. si compone di tre grandi comparti: finanza statale, finanza previdenziale e finanza regionale e locale<sup>25</sup>. Le amministrazioni locali territoriali sono costituite dalle amministrazioni regionali, provinciali, comunali unioni di comuni e città metropolitane e da quelle non territoriali: enti produttori di servizi sanitari, economici e di regolazione dell'attività economica la cui competenza si estende ad una parte soltanto del territorio economico, esclusi gli enti di previdenza e di assistenza sociale.

Il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni nel quale sono incluse le amministrazioni regionali rilevante al fine del patto di stabilità e crescita è l'indebitamento netto che corrisponde all'importo della variazione netta degli strumenti finanziari ai quali il settore deve fare ricorso per finanziare le operazioni economiche di spesa che non hanno trovato

<sup>25</sup> Il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche comprende le amministrazioni centrali, quelle locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale. Le amministrazioni centrali si ripartiscono in amministrazione statale e organi costituzionali, enti produttori di servizi economici e di regolazione, escluse le autorità indipendenti, enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, ed enti di ricerca, la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza ed assistenza.

sufficiente copertura nelle risorse generate dalle operazioni economiche di entrata<sup>26</sup>. La contabilizzazione delle transazioni viene impostata secondo il criterio della competenza economica secondo il principio *accrual* in base al quale una transazione reale o finanziaria deve essere registrata nel momento in cui produce i relativi effetti economici sugli operatori coinvolti.

L'applicazione di queste regole alle amministrazioni pubbliche italiane risulta problematica sotto diversi profili tra i quali prevalgono gli aspetti connessi alla disomogeneità della struttura contabile e la differenza del criterio per la contabilizzazione delle operazioni.

Per quanto concerne le classificazioni di bilancio va registrato nella disciplina recente uno sforzo di armonizzazione rispetto al modello dei conti europei; infatti la legge n. 94 del 1997 ha stabilito, relativamente al bilancio dello Stato, che le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Sulla stessa linea si pone la legge 25 giugno 1999, n. 208 che ha posto l'obbligo agli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1 comma 2 del d.lvo 3 febbraio 1993, n. 29 - con esclusione degli enti locali - di adeguare il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge n. 94 del 1997. La legge n. 208 del 1999, all'art. 1 comma 4 ha, infatti, conferito delega al governo per emanare uno o più decreti legislativi per adeguare il sistema contabile delle regioni a quello dello Stato secondo i principi e criteri direttivi di cui alla ripetuta legge n. 94 del 1997. L'intento di questo plesso normativo è chiaramente quello di procedere alla omogeneizzazione dei conti pubblici ai fini del loro consolidamento, anche in vista dei successivi raccordi con il sistema europeo dei conti. Con il d.l.gs n. 28 marzo 2000, n. 76 si è proceduto relativamente ai conti delle regioni a porre un nuovo sistema contabile e di bilancio ispirato ai principi della legge n. 94 a sua volta tesa a porre classificazioni in linea con criteri di contabilità nazionale impiegati per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita. La normativa in esame statuisce che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale. Nello stesso tempo afferma l'autonomia finanziaria e contabile delle regioni. La materia della contabilità e dei bilanci degli enti territoriali è, quindi interessata da due linee ordinamentali di segno opposto che devono essere tra loro conciliate: l'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici legata anche alla necessità del rispetto di impegni sopranazionali e dall'altra l'autonomia finanziaria e contabile.

<sup>26</sup> Tale saldo corrisponde all'incremento annuale dello stock di debito ed è dato dalla differenza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese escluse le partite finanziarie e considerato l'incremento di ricchezza espresso dagli ammortamenti dei beni da impiegare per la sostituzione di elementi del capitale fisso per conservare il capitale iniziale.

La normativa posta dalle regioni in attuazione del d.lgs n. 76 del 2000 attraverso gli ordinamenti contabili regionali non appare ispirata a criteri del tutto concordanti.

La differenza della strutturazione dei bilanci si manifesta in modo evidente sul fronte della spesa nel quale si notano differenze nella classificazione economica e funzionale.

In questo quadro emergono difficoltà per l'applicazione del SEC 95 ai conti delle amministrazioni regionali per quanto attiene alla mancata omogeneità della struttura contabile.

Per quanto concerne la classificazione funzionale l'armonizzazione operata nel bilancio dello Stato consiste nell'aver adottato una classificazione per funzioni obiettivo che collima esattamente con i primi tre livelli della classificazione COFOG adottata nel SEC 95.

I primi tre livelli della classificazione economica del bilancio dello Stato sono corrispondenti a quelli del SEC 95, ma per quanto riguarda le entrate la classificazione SEC non è seguita nel bilancio dello Stato.

Per le regioni, come si è detto, il d.lgs n. 76 del 2000 si pone come norma di principio rivolta a realizzare l'armonizzazione della contabilità nei confronti del bilancio dello Stato e di conseguenza ad approssimarsi ai criteri di classificazione del SEC. In realtà ciò avrebbe dovuto comportare l'impiego di schemi di classificazione economico funzionale omogenei e rapportati al modello delle funzioni obiettivo, mentre l'attuazione ricevuta attraverso la legislazione regionale non è stata sempre conforme, prevalendo logiche diverse.

Le rilevazioni statistiche di finanza pubblica elaborate per la contabilità nazionale e di conseguenza per la valutazione dei parametri del Patto europeo di stabilità, adottano criteri di contabilizzazione più vicini a quelli utilizzati nella contabilità aziendale.

Ciò comporta che le regole di costruzione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche divergono da quelle rilevanti per la contabilità europea che sono derivate dai manuali sui disavanzi eccessivi redatti in sede Eurostat ai fini dell'applicazione del SEC 95.

Questa situazione rende non intelligibile, agli stessi responsabili delle politiche di bilancio, il nesso tra le decisioni assunte nei termini della competenza giuridica e della cassa e gli effetti che produrranno in termini di contabilità europea.

Tutti questi elementi incidono sulle procedure utilizzate dall'ISTAT per l'elaborazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche che non possono trovare riferimento diretto nei bilanci consuntivi degli enti, ma richiedono adattamenti<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> In queste procedure un ruolo determinante rivestono i dati della relazione sulla stima del fabbisogno di cassa elaborata dal Ministero dell'Economia e Finanze, in quanto attraverso questi dati vengono formulate le stime provvisorie del conto economico consolidato. Il saldo contabile del fabbisogno finanziario viene, quindi convertito in quello dell'indebitamento-accreditamento netto consolidato delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle differenze dell'universo di riferimento e delle discrepanze dovute a fonti statistiche non coincidenti. Va inoltre segnalato al riguardo che l'ISTAT sta compiendo uno sforzo nella direzione della maggiore trasparenza

Il coinvolgimento delle regioni negli obiettivi di convergenza e stabilità posti dall'Unione europea, oltre a discendere come naturale conseguenza dall'inclusione delle stesse nell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, viene espressamente affermata dal d.lgs n. 76 all'art. 1. Tuttavia l'attuale sistema di conti e di rilevazioni non rende di immediata evidenza gli apporti di segno positivo o negativo che dal complesso delle amministrazioni regionali si riverberano sul conto delle pubbliche amministrazioni.

L'attuale situazione, nella quale appaiono poco verificabili i rapporti tra i risultati delle contabilità delle regioni ed i dati del comparto inclusi nel conto delle pubbliche amministrazioni, rende quindi necessario utilizzare altro genere di indici ed imporre misure concrete per realizzare l'impegno degli enti al concorso alla tenuta dei conti pubblici.

Una delle fondamentali linee direttrici delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali a partire dall'esercizio 2000, è costituita dal patto di stabilità interno dal quale si attende una riduzione dei disavanzi degli enti territoriali ed una loro progressivo miglioramento sino a raggiungere un saldo prossimo al pareggio o in avanzo. Nella costruzione di questo strumento di controllo per le regioni e gli enti locali si è avuto di mira l'intento di contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto nel conto delle pubbliche amministrazioni, tuttavia non si è ritenuta praticabile la strada di imporre agli amministratori locali l'adozione di regole e parametri quantitativi elaborati al di fuori dei criteri contabili in uso per l'elaborazione dei bilanci degli enti. In questo contesto non può sussistere, almeno in linea di principio, la certezza che il rispetto delle regole del patto interno da parte degli enti decentrati comporti come necessaria conseguenza la determinazione di comportamenti in linea secondo i criteri europei.

In effetti si tratta di una traslazione degli obiettivi imposti agli stati membri dall'Unione europea che comporta degli adattamenti rispetto agli obiettivi di indebitamento netto e contenimento dello stock di debito pubblico regionale.

Il patto di stabilità interno costituisce, quindi, lo strumento posto dal legislatore ordinario per coinvolgere gli enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione all'analogo patto in sede europea, la cui disciplina non sembra esattamente sovrapponibile con gli obiettivi di fondo cui dovrebbe tendere.

Va detto al riguardo che stabilire vincoli di bilancio per le autonomie territoriali in un contesto di crescente decentramento non appare un problema di facile soluzione, specie se si tiene conto anche di implicazioni sugli effetti economici indotti dall'attività degli enti.

E' indiscussa la necessità che sussistano sistemi di rendicontazione tempestivi ed omogenei nel territorio e che venga esercitato il controllo sui bilanci pubblici, peraltro le regole di trasparenza e di corretta contabilità oltre ad essere funzionali alla verifica del rispetto degli equilibri e dei vincoli europei, incentivano gli amministratori a ben operare essendo esposti al giudizio degli elettori.

In questa logica si iscrive il patto di stabilità interno che è uno strumento che deve coniugare la vicenda dell'integrazione europea con quella della riforma dell'ordinamento italiano nel senso del federalismo amministrativo.

Le misure introdotte dal patto di stabilità interno dovrebbero collocarsi in un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli enti autonomi, affidando alle decisioni autonome degli enti stessi le politiche correttive idonee per assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

#### *Le misure di razionalizzazione della finanza pubblica e il patto interno*

Tra gli interventi di contenimento della spesa la linea di maggior rilievo perseguita nei documenti di programmazione del governo è quella di avviare provvedimenti di riordino strutturale in fondamentali comparti dell'attività economica e finanziaria. Sul fronte delle entrate la direttrice dell'introduzione del "federalismo fiscale" ha preso l'avvio dalle misure in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale introdotte con il "collegato ordinamentale" d.lgs n. 133 del 1999 e successivo d.lgs n. 56 del 2000 che hanno inteso operare un'ampia revisione del sistema di finanziamento degli enti territoriali e la definizione della loro futura autonomia tributaria.

Questo modello è stato solo in parte realizzato e nell'attuazione del binomio autonomia di entrata e vincoli funzionali al mantenimento della stabilità finanziaria del sistema sono emersi via via aspetti problematici che hanno portato all'attenzione la necessità di interventi atti a rendere maggiormente armonico il modello.

Le regole che limitano la possibilità per gli enti della finanza territoriale di produrre disavanzi sono state rafforzate dal principio contenuto nell'art. 119 della Costituzione che pone il divieto di indebitamento per la spesa corrente.

Quanto alla disciplina del patto interno per le regioni va notato che essa si discosta maggiormente rispetto a quella degli enti locali rispetto a obiettivi desumibili dalle regole europee, in quanto non è nella attuale versione strutturata come saldo finanziario e non stabilisce obiettivi per la riduzione dello stock del debito che nelle disciplina originaria erano stati fissati per gli enti locali. Va notato in primo luogo che per le regioni gli obiettivi del patto interno non si appuntano sul saldo finanziario, ma si sostanziano in limitazioni alla spesa corrente con una serie di eccezioni la più rilevante delle quali è costituita dalla spesa per l'assistenza sanitaria.

Il metodo di calcolo del saldo programmatico nella versione originaria era basato sul sistema dei saldi tendenziali parametrati alla dinamica del PIL, sui quali costruire quelli programmatici, quindi il sistema di programmazione degli obiettivi si è fondato sul raffronto tra i risultati di più esercizi dello stesso ente. Ciò ha reso di immediata percezione l'obiettivo ed ha soddisfatto le esigenze di semplificazione; è stato, inoltre, abbandonato il mero sistema delle rilevazioni di cassa, in quanto i prospetti contemplano distintamente anche le gestioni di competenza.

La direttiva fondamentale per le regioni, attualmente è quella del contenimento della spesa corrente, ma limitato ad alcune sue componenti, da un lato appiattisce la possibilità di intervento e dall'altro agisce su settori che hanno un impatto circoscritto per la formazione di possibili disavanzi.

Il decreto legge 18.9.2001 n. 347 che reca interventi urgenti nel settore della spesa sanitaria, convertito con modificazioni nella legge n. 405 del 2001, ha posto un diverso sistema di vincoli che si appunta in particolare sulla spesa per l'assistenza sanitaria, che va a completare le regole poste dal patto di stabilità interno. La decretazione d'urgenza è stata preceduta da una fase di intese che è sfociata nell'accordo dell'8 agosto 2001 che, rivedendo il precedente accordo del 3 agosto 2000, ha inteso definire regole compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli impegni assunti in sede comunitaria indicando il livello al quale dovrebbe tendenzialmente attestarsi il rapporto tra finanziamento del servizio sanitario nazionale e PIL.

Il patto interno per le regioni per il 2002 ha trovato disciplina nella legge 448 del 2001 (finanziaria 2002) che, in ragione della apposizione di vincoli particolari alla spesa sanitaria, ha escluso dalla spesa rilevante per la verifica del rispetto dei limiti di crescita, oltre a quella per interessi passivi e per la realizzazione di programmi comunitari, anche la spesa sanitaria.

In sostanza la disciplina del patto interno si fonda su due ordini di misure paralleli, il primo incidente sul complesso delle componenti della spesa corrente ad esclusione di alcune voci espressamente indicate e l'altro si appunta esclusivamente sulla spesa sanitaria. La necessità di una disciplina così articolata deriva dal fatto che la disciplina generale del patto non si era rilevata idonea ad abbracciare la complessità delle vicende della spesa sanitaria i cui flussi non si riflettono con regolare periodicità nei bilanci. Per questo motivo l'assetto finanziario per la spesa sanitaria ha ricevuto una regolamentazione *ad hoc* sino al 2004 con l'accordo Stato-Regioni approvato l'8 agosto 2001, che ha posto le basi per un cambiamento della logica per la definizione dei vincoli del patto di stabilità interno. Infatti, nell'ambito dell'analisi degli interventi sulla sanità si è pervenuti ad una formulazione di reciproche obbligazioni che impegnano sia lo Stato che le Regioni responsabilizzandoli per la quota di disavanzo a ciascuno attribuibile. Questa nuova versione appare più incisiva e mira alla stabilizzazione dei flussi di spesa destinati al funzionamento delle regioni la cui dinamica viene ancorata alla evoluzione del

PIL. Per quanto concerne più specificamente la spesa sanitaria vengono stabiliti impegni reciproci per lo stato e le regioni che tendono da un lato ad elevare i finanziamenti statali per il periodo 2002/2004 e ad assicurare il ripiano dei disavanzi pregressi e dall'altro a tenere sotto controllo le dinamiche di crescita di tale componente della spesa regionale.

A monte delle regole così stabilite si pone la constatazione che nella sanità si è registrato un persistente divario tra i costi previsti e la spesa effettiva, l'incertezza della determinazione dei livelli essenziali di assistenza e soprattutto l'esigenza di definire un quadro stabile dell'evoluzione delle risorse pubbliche destinate al S.S.N. compatibile con gli impegni del patto di stabilità e crescita.

L'intesa ha previsto il concorso dello Stato al finanziamento del S.S.N. attraverso la predeterminazione dell'entità complessiva dei finanziamenti nel periodo considerato e ha stabilito che nel caso di emersione di disavanzi rispetto ai nuovi tetti le regioni saranno tenute ad assumere a proprio carico la copertura delle eccedenze. L'obiettivo di fondo di tale disciplina consiste nel condurre in un arco di tempo ragionevole il rapporto tra le risorse assorbite dal S.S.N. ed il PIL al 6 %.

A questo riguardo va notato che la disciplina per il patto di stabilità interno per le regioni si compone di due distinti plessi l'uno riguardante la componente di spesa per l'assistenza sanitaria che segue autonome regole e l'altro tracciato dalla legge finanziaria che si limita ad esplicitare effetti su altre componenti della spesa corrente.

Anche i riscontri sul rispetto dei vincoli seguono due percorsi distinti, infatti i modelli annessi al decreto del Ministro dell'economia 30 aprile 2002, n. 45475 riguardano esclusivamente la spesa corrente non sanitaria a sua volta depurata dagli interessi passivi, da quella finanziata da programmi comunitari e da quella per l'esercizio delle funzioni statali trasferite.

L'art. 83 commi da 4 a 7 della legge finanziaria per il 2001 ha previsto che i Ministri della Sanità e dell'Economia, previa intesa in sede di conferenza Stato-regioni, procedano sulla base delle risultanze delle gestioni sanitarie ad accertare i disavanzi delle singole regioni e che queste deliberino entro il 31 ottobre di ciascun anno gli incrementi di aliquote dei tributi di loro pertinenza necessari alla copertura.

La verifica dell'adempimento del patto per quanto concerne la spesa sanitaria prevede complesse procedure di monitoraggio in contraddittorio tra Stato e regioni finalizzate al riscontro dei provvedimenti assunti dalle regioni per il rientro dal deficit riscontrato.

Da ciò consegue che le possibilità di manovra per ottemperare al patto sono limitate ad azioni da svolgere direttamente sul fronte della spesa che non possono discostarsi dal contenimento delle componenti di maggiore rilievo e che la spesa per l'assistenza sanitaria è assoggettata ad un sistema di vincoli ad hoc.



L'applicazione del patto di stabilità per le regioni ha dato origine ad un dibattito che si è in primo luogo incentrato sulle modalità e le procedure per garantire il rispetto delle regole della costituzione fiscale europea, secondo metodi rispettosi delle prerogative di autonomia degli enti territoriali maggiori.

La disciplina del patto interno, infatti ha da sempre suscitato perplessità in quanto ha richiesto adempimenti che possono apparire non pienamente coerenti con gli obiettivi perseguiti, nello stesso tempo si è ritenuto che gli enti territoriali maggiori avendo un sistema di programmazione finanziaria analogo a quello dello Stato, fondato sulla legge finanziaria raccordata a un DPEF regionale, potrebbero essere destinatarie di una disciplina statale di minore dettaglio disponendo degli strumenti per adattare gli interventi all'andamento dell'economia locale.

In questi termini si potrebbe ipotizzare uno spazio di autonoma determinazione da parte delle regioni nell'ambito delle linee tracciate dalla normativa statale, in tale sistema si potrebbe anche intravedere una modalità di costruzione degli obiettivi calibrati per ciascuna regione che tengano conto anche di indicatori economici associati al comportamento nel territorio.

L'attuale situazione delle regioni non rappresenta, peraltro, un sistema omogeneo, ma è molto sperequata, per cui l'adozione di misure dello stesso tenore potrebbe non considerare adeguatamente che alcuni enti, dispongono margini così ridotti di manovra da rendere evidentemente improbabile un'azione.

#### ***La disciplina del patto negli esercizi 2002 e 2003***

La disciplina del patto di stabilità interno per le regioni a statuto ordinario è stata modificata dalla legge n. 405 del 2001 con riferimento al triennio 2002-2004.

Nel 2002 ciascuna regione a statuto ordinario non può assumere impegni di spesa, né autorizzare pagamenti per spese correnti in misura superiore al corrispondente importo dell'esercizio 2000 aumentato del 4,5%. Tale misura di crescita deriva dalla combinazione del tasso d'inflazione 2001 e l'inflazione programmata per il 2002 (2,8%+1,7%).

Il limite suddetto tuttavia non si applica all'intero aggregato della spesa corrente, ma va calcolato al netto degli interessi passivi, delle spese per programmi comunitari, nonché delle spese relative all'assistenza sanitaria. Per quest'ultime si è già detto che l'esclusione non deve essere intesa come un mancato assoggettamento ai vincoli del patto di stabilità interno, ma semplicemente conseguenza della previsione di una disciplina *ad hoc* che tiene conto dei vincoli fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004.

Una particolarità è data dalla possibilità di detrarre dalle spese correnti quelle sostenute per l'esercizio di funzioni statali trasferite o delegate ai sensi della legge n. 59 del 1997 nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali.

Il sistema di monitoraggio della crescita della spesa corrente, infatti, non poteva ignorare che vanno a prospettarsi notevoli modificazioni all'assetto finanziario e delle funzioni tali da rendere ulteriormente instabile la rilevazione degli andamenti.

L'eliminazione degli interessi passivi dalla spesa corrente, che risponde all'esigenza, considerata nella definizione del patto, di non comprimere la spesa per investimenti, non si dimostra neutrale, in quanto avvantaggia quegli enti che hanno avuto la possibilità di liberare risorse per porre in essere interventi in conto capitale, mentre non considera la posizione degli enti che per esigenze di bilancio devono concentrare l'attività nella parte corrente.

L'estensione delle rilevazioni al dato di competenza rafforza i vincoli stabiliti, infatti, se le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto non vengono raccordate con il momento previsionale attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento rischiano di dimostrarsi poco efficaci.

Gli obiettivi stabili, che sono direttamente rivolti all'evoluzione della spesa corrente, implicano restrizioni che possono comprimere l'autonomia delle scelte per lo svolgimento delle funzioni.

Il patto quale strumento di controllo della stabilità degli enti decentrati ha rivestito il carattere di regola programmatica che non poteva essere sanzionata direttamente. Infatti nella prima versione il sistema sanzionatorio era piuttosto incerto, essendo basato sul riflesso di eventuali sanzioni comunitarie. Questo aspetto si è andato a modificare nel tempo e nella disciplina per il 2002 è stato introdotto un sistema di sanzioni dirette, infatti l'articolo 40 della legge n. 488 del 2001 ha disposto che in caso di mancato rispetto degli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001 le Regioni inadempienti avrebbero perduta l'integrazione pattuita al finanziamento della spesa nel settore della sanità.

Questa sanzione, che fa specifico riferimento al punto 19 del citato accordo, considera le regole dettate per la tenuta dei tetti nell'assistenza sanitaria e quelle per l'evoluzione della spesa corrente regionale.

La legge 27.12.2002, n. 289 (finanziaria 2003) per quanto concerne le regioni ha stabilito la disciplina del patto per gli anni 2003-2005, ponendo regole che risultano sostanzialmente omogenee rispetto a quelle dell'esercizio precedente. Nel 2003 il complesso degli impegni e pagamenti delle spese correnti assoggettate alla disciplina vincolistica non può superare l'ammontare degli stessi per le corrispondenti spese dell'anno 2000 incrementato dei tassi d'inflazione programmati per gli esercizi futuri. In sostanza nel 2003 il limite massimo di crescita è stabilito nel 5,9% che si compone

dell'incremento del 4,5% stabilito nel periodo 2000-2002 e dell'1,4% per il 2003. Per gli esercizi successivi è previsto un ulteriore incremento ragguagliato ai tassi d'inflazione programmati. Un'ulteriore innovazione è costituita dall'aver introdotto una nuova modalità di certificazione dei risultati che si raccorda con i criteri di contabilità nazionale.

Le modalità applicative della suddetta disciplina sono contenute nel decreto del ministero dell'economia e finanze di concerto con il ministero dell'interno del 24.6. 2003.

Va notato che tutte le disposizioni contenute nell'art. 29 sono poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tale qualificazione rafforza il contenuto della disciplina dettata e sostanzialmente ipotizza che tutta la disciplina del patto posta nei confronti degli enti territoriali assurga a carattere di normativa di principio e come tale sia riservata al legislatore nazionale.

Un ambito di regolamentazione regionale viene correttamente individuato in quella sede, in quanto lo stesso art. 29 successivamente stabilisce che le regioni a statuto ordinario possono estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei propri enti strumentali. In tal modo si delinea la sfera di intervento della legislazione regionale per il coordinamento finanziario nell'ambito della competenza territoriale e nei confronti degli enti strumentali che derivano i mezzi dalla finanza regionale.

In questo modo può prospettarsi una prima soluzione per il riparto delle competenze normative nella materia del coordinamento della finanza pubblica che stabilisce l'intervento dello Stato su un piano generale, dovendo esso interloquire con la Commissione europea, e l'intervento regionale limitatamente agli enti che derivano la loro finanza da quella della regione stessa. Le relazioni con gli enti strumentali hanno particolare rilievo nella valutazione della salute finanziaria degli Enti territoriali maggiori, per cui un'azione svolta solo nei confronti dell'Ente regione potrebbe essere non pienamente soddisfacente. In questo caso, tuttavia, lo Stato si ritrae dal porre una disciplina vincolistica ed affida questo compito alle regioni stesse.

Può ritenersi conclusivamente che l'applicazione del patto ha messo in evidenza nei primi anni di operatività la difficoltà di introdurre vincoli di bilancio nei confronti di soggetti dotati di una vasta autonomia decisionale che siano coerenti con le indicazioni che provengono dalla unione europea. Ciò è dovuto a molti fattori tra i quali riveste un ruolo rilevante la circostanza che il settore delle regioni è in piena evoluzione verso maggiori livelli di autonomia di entrata e di spesa. Anche se le regioni tendono, e le norme costituzionali indicano chiaramente tale obiettivo, alla piena autonomia finanziaria, il cammino in tale direzione non è ancora del tutto compiuto. Si tratta in sostanza dei nodi di fondo che sono sempre stati oggetto di osservazioni

nella disciplina del patto e che l'intervenuta riforma costituzionale ha reso maggiormente problematici. E' indubbio che il sistema per assicurare la stabilità degli enti di autonomia territoriale incontra una serie di difficoltà, molte delle quali sono legate al cambiamento continuo e rapido che interessa le funzioni e il sistema di finanziamento degli enti; tuttavia, proprio lo sviluppo dell'autonomia richiede un più minuzioso controllo sulla formazione di disavanzi.

La complessità delle regole, specie del primo impianto, e le disomogeneità interpretative, hanno indebolito il sistema, che non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale.

In sostanza, mentre non appare dubbio che l'esigenza sottostante al monitoraggio dei disavanzi è immanente in un sistema policentrico con sviluppata autonomia finanziaria degli enti decentrati, sembra che il metodo utilizzato, oggetto di ripetuti cambiamenti, abbia messo in luce nel corso del tempo inconvenienti, dovuti essenzialmente alla difficoltà di stabilire una disciplina sistematica e duratura, che hanno pesato sull'efficacia dello strumento adottato.

In effetti il patto interno, che costituisce il più rilevante strumento di coordinamento della finanza pubblica, rende necessario coniugare le indicazioni fornite agli Stati membri da parte della U.E. con le prerogative di autonomia degli enti in un momento che dovrebbe segnare un sostanziale sviluppo del processo autonomistico.

### *I risultati degli anni 2002 e 2003*

Sotto il profilo dei risultati va rilevato che in questo primo periodo di applicazione del patto interno le regioni hanno dimostrato nel complesso di essere in grado di adeguarsi agli obiettivi stabiliti ed il rispetto complessivo delle regole assegnate dovrebbe far conseguire anche il risultato atteso in termini di comparto.

Va aggiunto tuttavia che, specie per quello che riguarda il versante della cassa, l'imposizione di anno in anno di obiettivi di miglioramento, prima rispetto ad un risultato tendenziale in assenza di correzioni, poi rispetto ai risultati in concreto raggiunti dallo stesso ente, rende sempre più problematico il raggiungimento degli obiettivi. Infatti se in un esercizio il risultato viene raggiunto rallentando i pagamenti in quello successivo si dovrà ottenere un risultato ancora migliore e via via vanno ad emergere le criticità delle manovre fondate sul rallentamento dei flussi di spesa che se non sono accompagnate da analoghi interventi sulla competenza possono generare masse di residui passivi che prima o poi devono essere pagati. Il blocco prolungato della cassa in uscita, inoltre, può generare oneri aggiuntivi come la corresponsione di interessi o attivare contenziosi che possono svolgere effetti ancor più negativi sulle finanze degli enti.

Per altro verso va detto che a fronte delle cennate difficoltà il rispetto formale degli obiettivi può essere ottenuto attraverso operazioni contabili che non incidono effettivamente sulla situazione di bilancio, ma che si risolvono nell'allocare le spese tra quelle non rilevanti ai fini del patto.

La verifica di comportamenti di questo genere non è di semplice attuazione in quanto dovrebbe richiedere l'esame delle voci elementari di bilancio per seguirne l'allocazione.

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto regioni è stata verificata con riferimento al periodo 2002- 2003 attraverso l'esame dei prospetti di monitoraggio relativi ai dati trimestrali cumulati redatti sulla base dello schema definito con il decreto 30 aprile 2002, n. 45475, trasmessi dalle Regioni a statuto ordinario.

Una prima valutazione di tali dati relativamente all'esercizio 2002 è stata effettuata nell'ambito della precedente relazione utilizzando schede trasmesse in prossimità della chiusura dell'esercizio ed anteriormente alla rendicontazione ufficiale. I risultati in tale sede rilevati si sono dimostrati generalmente positivi dimostrando un puntuale adempimento alle regole del patto con riguardo alla gestione della spesa corrente. Successivamente l'esame delle stesse risultanze è stato svolto dalle Sezioni regionali della Corte nell'ambito della relazione sul rendiconto per l'esercizio 2002. In tale sede si è avuta la possibilità di utilizzare dati raccordati con quelli di rendiconto e quindi da considerare definitivi.

La seguente tabella riporta, perciò, per ciascuna regione i dati relativi alla spesa corrente distinti per impegni e pagamenti e depurati dalle spese non considerate per il rispetto del limite di crescita posti a confronto con l'omologo dato dell'esercizio 2000 al quale è applicato l'aumento del limite consentito del 4,5%. Il suddetto importo costituisce l'obiettivo programmatico entro il quale va contenuta la crescita della spesa corrente.

L'obiettivo di riduzione della spesa di competenza e di cassa risulta conseguito con un ragguardevole differenziale positivo, confermandosi pienamente le notazioni già espresse al riguardo. Le regole del patto ovviamente non limitano la loro incidenza agli effetti macroeconomici ed hanno rilievo anche relativamente ai comportamenti dei singoli enti che vanno valutati separatamente nella sede regionale competente.

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	2000		2002	
	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
PIEMONTE	1.193.338	1.033.345	1.032.799	898.191
LOMBARDIA	2.389.471	4.045.453	1.974.196	1.959.141
VENETO	967.744	1.205.268	867.344	810.291
LIGURIA	456.855	517.367	419.579	411.041
E. ROMAGNA	1.151.060	1.279.050	960.250	914.330
TOSCANA	1.101.507	1.029.823	818.840	825.718
UMBRIA	272.498	288.907	234.445	217.545
MARCHE	474.413	453.432	371.012	349.218
LAZIO	1.296.038	1.291.515	1.333.286	1.326.888
ABRUZZO	341.280	349.382	350.793	282.770
MOLISE	99.381	93.487	111.912	98.999
CAMPANIA	1.744.158	1.550.494	1.592.542	1.424.309
PUGLIA	599.625	552.421	459.860	488.005
BASILICATA	255.830	260.520	227.790	213.220
CALABRIA	629.813	580.399	566.527	589.200
<b>TOTALE</b>	<b>12.973.011</b>	<b>14.530.863</b>	<b>11.321.175</b>	<b>10.808.866</b>

Fonte: Corte dei conti – Sezioni regionali

Nel complesso si nota una moderazione della crescita della spesa rilevante per il patto la cui evoluzione, specie in termini di pagamenti, si colloca ben al di sotto della possibilità di incremento consentita (4,5%). Va notato, infatti, il notevole differenziale positivo relativo all'andamento della cassa. Peraltro nella precedente relazione nell'esaminare gli andamenti dei flussi di cassa per l'esercizio 2002 si è osservato che il fabbisogno delle Regioni a statuto ordinario ha segnato una consistente riduzione rispetto al 2001 che si poteva mettere anche in relazione ad una consistente restrizione di liquidità dovuta allo slittamento dell'assegnazione di risorse destinate alle Regioni. Ovviamente il dato del fabbisogno, che investe anche le componenti attive del bilancio e la spesa senza esclusione di quella per l'assistenza sanitaria, non può essere sovrapponibile ai risultati del patto di stabilità interno, tuttavia la rilevata crisi di liquidità può fornire anche la spiegazione di una dinamica debole relativa ai pagamenti delle componenti di spesa sottoposte ai vincoli del patto interno.

La situazione delle regioni a statuto ordinario nell'esercizio 2002 è compendiate nella seguente tabella, dalla quale emerge nel triennio 2000-2002 una dinamica della spesa corrente complessiva in termini di cassa in crescita di circa il 10%, mentre la componente dell'assistenza sanitaria dimostra un andamento ben più vivace (circa il 28%). Un notevole sviluppo dei pagamenti si nota per le spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali trasferite che aumentano di 2.648 milioni di euro.

Da tali dati emerge, quindi, come il rispetto dei limiti posti alla spesa corrente dal patto di stabilità interno sia principalmente da imputare al fatto che le componenti di spesa escluse dal computo sono quelle che si dimostrano in maggiore espansione.

E' pur vero che l'esclusione della spesa sanitaria è dovuta al fatto che essa è sottoposta ad altro genere di vincoli e che le spese per le funzioni di nuovo conferimento vanno escluse per non turbare l'andamento, tuttavia resta il fatto che le componenti sottoposte al vincolo non si dimostrano di cruciale significatività.

(dati in milioni di euro)

SPESA	RIFERIMENTI NORMATIVI	PAGAMENTI		IMPEGNI	
		A tutto il quarto trimestre		A tutto il quarto trimestre	
		2000	2002	2000	2002
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI S01 TOTALE TITOLO I</b>		<b>71.027</b>	<b>78.229</b>	<b>69.978</b>	<b>81.479</b>
A detrarre: S02 Interessi passivi	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2001	965	938	915	943
S03 Spese correnti finanziate da programmi comunitari	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2002	6.569	956	386	1.209
S04 Spese correnti relative all'assistenza sanitaria	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2003	48.856	62.772	54.961	64.992
S05 Spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2003	106	2.754	742	3.014
<b>S10 SPESE CORRENTI soggette al vincolo del 4,5% (S01-S02-S03-S04-S05)</b>		<b>14.531</b>	<b>10.809</b>	<b>12.974</b>	<b>11.321</b>
<b>S11 OBIETTIVO PROGRAMMATICO: SPESE 2002 = SPESE 2000 (COD. s10) + 4,5%</b>			<b>15.185</b>		<b>13.558</b>
<b>S12 DIFFERENZA tra risultato annuale e obiettivo programmatico (S10 - S11)</b>			<b>-4.376</b>		<b>-2.237</b>

Fonte: Corte dei conti

Passando all'esame dell'esercizio 2003 va premesso che sono state verificate le grandezze macroeconomiche, ma non l'apporto dei singoli enti. Ciò in considerazione del fatto che sono stati utilizzati dati di fine esercizio suscettibili di rettifiche sino al momento della rendicontazione. Peraltro le regole del patto hanno l'obiettivo fondamentale di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata.

Per il 2003, relativamente all'applicazione del patto, oltre ai dati raccolti direttamente dalle Regioni sono state rese disponibili da parte del Ministero del Tesoro indicazioni sistematiche sullo stato di attuazione, con riferimento al comportamento relativo comparto delle Regioni a statuto ordinario. I dati raccolti relativamente alle regioni a statuto ordinario sono compendati nella seguente tabella.

(dati in milioni di euro)

S P E S A	PAGAMENTI			IMPEGNI		
	A tutto il 31 dicembre			A tutto il 31 dicembre		
	2000	2002	2003	2000	2002	2003
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>74.643</b>	<b>78.0784</b>	<b>82.820</b>	<b>69.886</b>	<b>80.857</b>	<b>84.570</b>
a detrarre: Interessi passivi	966	938	974	915	923	981
Spese correnti finanziate da programmi comunitari	6.570	970	1.304	391	1.161	1.296
Spese correnti relative all'assistenza sanitaria	48.616	62.776	66.980	54.612	64.611	68.032
Spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni trasferite nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali	116	2.809	2.733	743	3.046	3.045
<b>S10 SPESE CORRENTI soggette al vincolo</b>	<b>14.375</b>	<b>10.581</b>	<b>10.829</b>	<b>13.225</b>	<b>11.116</b>	<b>11.216</b>
S11 OBIETTIVO PROGRAMMATICO: SPESE 2003 = SPESE 2000 (COD. s10) + (4,5%+1,4%)			15.232			14.014
S12 DIFFERENZA tra risultato annuale e obiettivo programmatico (S10 -S11)			-4.403			-2.79

Fonte: Corte dei conti.

Sul fronte dei pagamenti complessivi di spesa corrente si nota una crescita rispetto all'esercizio precedente di oltre il 6,08% che dimostra una tendenza espansiva superiore a quella registrata nel trienni 2000-2002, la componente sanitaria ha una dinamica analoga con una crescita del 6,70%, che in questo caso, appare ridotta rispetto alla precedente. Le spese correlate alla funzioni trasferite mostrano una leggera flessione, mentre crescono quelle finanziate da programmi comunitari. Dall'insieme di questi andamenti si determina una crescita dei pagamenti delle spese correnti coerente con l'obiettivo programmato e con uno scarto positivo considerevole (4.403 milioni di euro).

L'osservazione delle dinamiche in termini di impegni di competenza dimostra andamenti analoghi a quelli sopra riportati, la spesa corrente aumenta del 4,59%, crescono le spese relative all'assistenza sanitaria del 5,29% e si rileva la presenza di un differenziale positivo meno rilevante.

Nel complesso la situazione rilevata nel 2003 appare migliore rispetto a quella del 2002, in quanto la crescita della spesa corrente si dimostra meno spinta nelle componenti escluse dalle limitazioni del patto e sussiste una maggiore armonia tra le dinamiche delle diverse componenti di spesa.

In conclusione i risultati del patto di stabilità interno per le regioni a statuto ordinario anche nell'ultimo biennio dimostrano il raggiungimento degli obiettivi assegnati al comparto, va ribadito, tuttavia, che tale risultato non è di per sé indicativo dello stato complessivo della finanza regionale in quanto è limitato al monitoraggio della spesa corrente al netto di componenti molto significative nel quadro degli interventi assegnati alle regioni; infatti la spesa soggetta a controllo secondo le regole del patto rappresenta appena il 13% di quella corrente.