

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel complesso si nota che la crescita della spesa rilevante per il patto, specie in termini di pagamenti, si colloca al di sotto della possibilità di incremento consentita (+4,5%, +1,4%, +1,7%). Va notato, infatti, il notevole differenziale positivo relativo all'andamento della cassa.

Tavola 1 - Patto di stabilità interno - risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 -2004
Confronto spesa netta con obiettivo.

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	2000	2002	2003	2004	2002 (2000+4,5%)	2003 (2002+1,4%)	2004 (2003+1,7%)
	PAGAMENTI				PAGAMENTI		
Piemonte	1.032.546	895.909	946.065	1.102.412	1.079.011	1.094.117	1.112.717
Lombardia	4.045.453	1.959.140	1.781.367	1.658.204	4.227.498	4.286.683	4.359.557
Veneto	1.205.268	810.291	842.649	927.142	1.259.505	1.277.138	1.298.849
Liguria	517.367	411.041	358.707	393.525	540.649	548.218	557.537
E. Romagna	1.279.045	914.333	903.796	830.331	1.336.602	1.355.314	1.378.355
Toscana	1.017.520	755.904	818.224	724.812	1.063.308	1.078.195	1.096.524
Umbria	290.895	217.545	217.619	238.171	303.985	308.241	313.481
Marche	453.432	349.218	391.124	361.306	473.836	480.470	488.638
Lazio	1.291.515	1.326.888	1.211.029	1.170.394	1.349.633	1.368.528	1.391.793
Abruzzo	349.383	302.965	349.229	318.432	365.105	370.217	376.510
Molise	93.487	98.999	103.245	99.197	97.694	99.062	100.746
Campania	1.458.177	1.281.989	1.472.229	1.513.680	1.523.795	1.545.128	1.571.395
Puglia	595.312	493.434	581.695	593.381	622.101	630.810	641.534
Basilicata	252.753	212.872	204.070	175.334	264.127	267.825	272.378
Calabria	585.027	608.898	615.260	607.362	611.353	619.912	630.451
TOTALE	14.467.180	10.639.426	10.796.308	10.713.683	15.118.203	15.329.858	15.590.466

REGIONI	2000	2002	2003	2004	2002 (2000+4,5%)	2003 (2002+1,4%)	2004 (2003+1,7%)
	IMPEGNI				IMPEGNI		
Piemonte	1.193.316	1.030.169	1.026.515	1.191.262	1.247.015	1.264.473	1.285.969
Lombardia	2.389.471	1.974.196	1.749.577	1.797.565	2.496.997	2.531.955	2.574.998
Veneto	967.744	867.344	936.120	973.694	1.011.292	1.025.451	1.042.883
Liguria	456.855	419.579	376.767	406.337	477.413	484.097	492.327
E. Romagna	1.151.058	960.253	875.176	947.418	1.202.856	1.219.696	1.240.430
Toscana	1.085.759	753.317	834.905	802.485	1.134.618	1.150.503	1.170.061
Umbria	273.628	234.445	232.614	242.979	285.941	289.944	294.873
Marche	474.413	371.012	391.686	418.411	495.762	502.702	511.248
Lazio	1.296.038	1.333.285	1.296.393	1.391.725	1.354.360	1.373.321	1.396.667
Abruzzo	341.281	347.906	358.436	345.372	356.639	361.632	367.779
Molise	99.381	111.912	105.937	105.859	103.853	105.307	107.097
Campania	1.655.128	1.515.636	1.519.875	1.524.435	1.729.609	1.753.823	1.783.638
Puglia	646.182	549.778	619.801	601.807	675.260	684.714	696.354
Basilicata	248.518	207.674	222.040	224.683	259.701	263.337	267.814
Calabria	687.378	669.599	648.040	603.976	718.310	728.366	740.749
TOTALE	12.966.150	11.346.105	11.193.882	11.578.008	13.549.627	13.739.322	13.972.890

FONTE: Elaborazione Cortei dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

La crescita dei pagamenti di spesa corrente considerata nell'insieme senza depurazioni è stata molto intensa nel 2003 rispetto al precedente esercizio, mentre risulta più moderata nel confronto 2003 –2004¹⁵.

Nel periodo 2000-2003 si nota una dinamica della spesa corrente complessiva delle Regioni a statuto ordinario in termini di cassa in crescita di circa il 17,4 per cento (5,8% nella media triennale), mentre la componente dell'assistenza sanitaria dimostra un andamento ben più vivace (il 23,4%, pari in media al 7,8%). 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.

Tali dati confermano, quindi, come nell'esercizio 2003 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 si sono dimostrate in maggiore espansione rispetto a quelle considerate.

È 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'uniformità della comparazione introducendo voci non presenti in tutti gli anni della serie considerata, tuttavia resta il fatto che le componenti sottoposte al vincolo non si dimostrano di cruciale significatività.

Nel complesso la situazione rilevata nel 2004 appare migliore rispetto a quella del 2003, in quanto la crescita della spesa corrente si dimostra meno spinta sia nel complesso che nelle voci escluse dalle limitazioni del patto e sussiste una maggiore armonia tra le dinamiche rilevate nelle diverse componenti di spesa.

Sul fronte dei pagamenti complessivi di spesa corrente si nota una crescita rispetto all'esercizio precedente del 3,2 per cento che dimostra una tendenza espansiva inferiore a quella registrata nel biennio 2002-2003, la componente sanitaria ha una dinamica più spinta con una crescita del 4,2 per cento, che appare comunque ridotta rispetto al biennio precedente. Le spese correlate alle funzioni trasferite mostrano un leggero aumento, mentre decrescono 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 (4.877 milioni di euro).

¹⁵ Nella precedente relazione nell'esaminare gli andamenti dei flussi di cassa per l'esercizio 2003 si è osservato che il fabbisogno delle Regioni a statuto ordinario ha segnato un consistente aumento rispetto al 2002. 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 direttamente raccordato con le risultanze del patto di stabilità interno.

Tavola 2- Patto di stabilità interno - risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 –2004

Risultati consolidati

(dati in migliaia di euro)

DATI DI CASSA		PAGAMENTI			
SPESA		Anno 2000	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
PAGAMENTI					
Titolo 1: Spese correnti					
Totale TITOLO 1			78.148.962	82.967.935	85.616.933
interessi passivi			933.842	996.240	990.055
spese correnti finanziate da programmi comunitari			973.610	1.309.137	1.150.397
spese correnti relative all'assistenza sanitaria			62.788.213	67.003.783	69.804.697
SPESE CORR. per l'eser. delle funz. stat. transf. nei limiti dei corrisp. Fin. stat.			2.813.871	2.770.638	2.853.997
di cui:					
spese per il personale			20.972	14.594	37.555
spese per acquisto di beni e servizi			573.867	558.900	598.638
spese per trasferimenti correnti a imprese			823.484	898.029	1.023.222
Altro			236.460	272.928	294.275
Spese di personale (solo incremento retributivo 0,99%)			0	91.829	104.104
Pagamenti correnti soggetti al vincolo (s01-s02-s03-s04-s05-s10)			10.639.426	10.796.308	10.713.683
Ob. Programmatico 2004 = Pagamenti 2000 + (4,5% + 1,4% + 1,7%)	14.467.180				15.590.466
Differenza tra risultato 2004 e ob. Programmatico 2004 (s11 - S12)					-4.876.783
DATI DI COMPETENZA		IMPEGNI			
SPESA		Anno 2000	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
IMPEGNI					
Titolo 1: Spese correnti					
Totale TITOLO 1			81.593.593	84.494.503	87.041.473
interessi passivi			962.322	1.011.889	1.023.289
spese correnti finanziate da programmi comunitari			1.213.124	1.298.623	1.250.186
spese correnti relative all'assistenza sanitaria			65.027.816	67.854.401	69.678.497
spese corr. per l'eser. delle funz. stat. transf. nei limiti dei corrisp. fin. stat.			3.044.126	3.043.863	3.410.829
di cui:					
spese per il personale			23.629	15.381	36.401
spese per acquisto di beni e servizi			400.829	461.806	468.956
spese per trasferimenti correnti a imprese			575.807	754.948	789.709
Altro			211.502	247.638	267.912
Spese di personale (solo incremento retributivo 0,99%)			0	91.845	100.664
Pagamenti correnti soggetti al vincolo (s01-s02-s03-s04-s05-s10)			11.346.205	11.193.882	11.578.008
Ob. Programmatico 2004 = Pagamenti 2000 + (4,5% + 1,4% + 1,7%)	12.966.150				13.972.890
Differenza tra risultato 2004 e ob. Programmatico 2004 (s11 - S12)					-2.485.832

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'osservazione delle dinamiche in termini di impegni di competenza dimostra andamenti analoghi a quelli sopra riportati, la spesa corrente aumenta del 3 per cento, crescono le spese relative all'assistenza sanitaria del 2,7 per cento, ma si rileva la presenza di un differenziale positivo meno rilevante. Nel complesso gli impegni di ciascun esercizio risultano superiori ai

pagamenti con una forbice che sembra andare a ridursi. Ciò dovrebbe essere indicativo di una situazione di accumulo dei residui passivi di parte corrente che vengono smaltiti lentamente.

Dall'osservazione dei dati riportati nella predente tabella si rileva il rispetto dell'obiettivo complessivo del patto di stabilità per l'esercizio 2004. Tuttavia utilizzando esclusivamente i dati dei relativi prospetti è possibile compiere una diagnosi parziale delle azioni che possono avere prodotto il risultato, in quanto all'interno della spesa corrente non viene evidenziato il ruolo svolto dalle singole componenti considerate nel computo. Un'analisi più accurata delle dinamiche di spesa può essere svolta solo sul fronte della cassa utilizzando i dati dei pagamenti totali raccolti dal Ministero dell'Economia e Finanze¹⁶.

Nell'esercizio osservato la componente di spesa che si è dimostrata meno contenibile è quella del personale in servizio con una crescita dell'8,8 per cento nell'ultimo esercizio e del 11,2 per cento nel triennio per via degli effetti dei rinnovi contrattuali, tuttavia va evidenziato che nella composizione della spesa regionale il personale non è di cruciale significatività, in quanto le Regioni svolgono la loro attività maggiormente attraverso i trasferimenti.

La spesa per il personale svolge, invece, un ruolo rilevante per la determinazione dei risultati del patto interno. Al riguardo va notato che la disciplina del patto, che si estendeva nel 2004 alla spesa del personale, ha tenuto conto degli effetti che avrebbero potuto svolgere i rinnovi contrattuali prevedendo la possibilità di detrarre una quota dello 0,99 per cento del monte salari. La somma delle quote da depurare indicate nei prospetti del patto assomma a 104 milioni di euro, mentre l'aumento degli oneri per il personale in servizio rilevato dai flussi di cassa è di 167 milioni di euro. Se da un lato ciò induce a ritenere che tale misura abbia compensato in misura parziale, ma certamente significativa, gli effetti degli incrementi retributivi sulla spesa regionale, può suscitare perplessità la dimensione delle detrazioni effettuate che andavano commisurate allo 0,99 per cento del monte salari rispetto alla spesa complessiva per il personale¹⁷. Va ancora rilevato che una quota ulteriore della spesa per il personale può essere dedotta dalla spesa rilevante per il patto: si tratta di quella relativa al personale impiegato per l'esercizio delle funzioni trasferite la cui crescita nel biennio risulta molto più rapida rispetto a quella del più ampio aggregato del personale in servizio e nel biennio aumenta di circa 23 milioni di euro. Pertanto si rileva che le esclusioni consentite dalla disciplina del patto nel complesso sono riuscite a compensare adeguatamente la crescita della

¹⁶ Va rilevato al riguardo che ove esiste la corrispondenza delle voci i dati di cassa risultano nel complesso congruenti con quelli omologhi indicati nei prospetti del patto di stabilità interno. Tuttavia in due Regioni sono emersi scostamenti rilevanti.

¹⁷ Dai prospetti analitici si deduce che non tutte le Regioni (12 su 15) hanno fatto ricorso a tale detrazione e tra quelle che l'hanno utilizzata 5 Regioni riportano valori che sembrano piuttosto elevati nel confronto con la spesa complessiva per il personale in servizio.

spesa per il personale in servizio riducendone ampiamente gli effetti ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

Una componente che, invece ha dimostrato una riduzione è quella dell'acquisto di beni e servizi (-1,80%) e ciò potrebbe in qualche modo essere riferito agli effetti del decreto taglia spese che indirizzava la più rilevante misura specificamente a tale tipologia di spesa. La spesa per interessi passivi si nota nel complesso in calo, anche se le situazioni regionali non sono tutte omogenee a questo riguardo. Il quadro di sintesi che si profila dalla lettura di tali dati evidenzia nel complesso una notevole crescita delle somme pagate per gli oneri del personale, che sono state tuttavia compensate dalle corrispondenti detrazioni, un miglioramento per cassa dell'acquisto di beni e servizi. L'effetto di queste componenti si bilancia parzialmente e ne risulta neutralizzata la possibile spinta di crescita della spesa regionale rilevante per il patto.

Se si depurano dai pagamenti di spesa corrente quelli relativi all'assistenza sanitaria si nota che l'aggregato così determinato risulta in flessione rispetto al 2003 (0,94%) e ciò denota una certa moderazione dei pagamenti per le altre componenti di spesa complessivamente considerate, anche non tenendo conto delle detrazioni ammesse dalla disciplina del patto.

Dall'analisi dei dati della spesa rilevante per il patto di stabilità in un periodo di osservazione più ampio (quinquennio 2000-2004) si notano alcune linee evolutive che hanno connotato l'applicazione dell'istituto.

La spesa corrente delle Regioni a statuto ordinario è cresciuta del 24,5 per cento per impegni e di poco più del 21 per cento quanto a pagamenti. Tale crescita nell'ultimo anno risulta più contenuta rispetto alla media del periodo.

La spesa sanitaria di competenza è aumentata, nel quadriennio, del 26,8 per cento, quella di cassa del 28,6 per cento.

La spesa corrente non sanitaria di competenza ha avuto invece un'evoluzione più contenuta. Nel periodo 2002-2003 si registra una sostanziale stasi, mentre è cresciuta rapidamente nell'ultimo biennio. A diverse considerazioni conduce l'analisi in termini di cassa nella quale si verifica un picco nell'esercizio 2003 e la crescita complessiva nel periodo 2000-2004 risulta di segno negativo.

Tavola 3 - Patto di stabilità interno risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 - 2004
Analisi delle componenti di spesa

(migliaia di euro)

Spesa corrente (1)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	33.893.486	40.572.067	41.040.677	42.833.280	36.315.766	38.518.589	40.879.174	42.755.377
Centro	16.730.347	19.583.839	20.859.816	21.472.674	16.355.647	18.479.113	19.752.602	20.053.777
Sud	19.306.429	21.437.687	22.594.010	22.735.519	18.019.399	21.151.260	22.336.159	22.807.779
Totale	69.930.262	81.593.593	84.494.503	87.041.473	70.690.812	78.148.962	82.967.935	85.616.933

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	26,4	19,7	1,2	4,4	17,7	6,1	6,1	4,6
Centro	28,3	17,1	6,5	2,9	22,6	13,0	6,9	1,5
Sud	17,8	11,0	5,4	0,6	26,6	17,4	5,6	2,1
Totale	24,5	16,7	3,6	3,0	21,1	10,6	6,2	3,2

Spesa corrente sanitaria (2)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	27.092.691	33.191.381	33.633.458	35.044.983	27.399.199	31.515.007	33.538.061	35.612.092
Centro	12.557.405	15.292.099	16.574.798	16.889.787	12.661.327	14.394.802	15.934.812	16.272.611
Sud	15.311.175	16.544.336	17.646.145	17.743.727	14.234.133	16.878.404	17.530.910	17.919.994
Totale	54.961.271	65.027.816	67.854.401	69.678.497	54.294.659	62.788.213	67.003.783	69.804.697

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	29,4	22,5	1,3	4,2	30,0	15,0	6,4	6,2
Centro	34,5	21,8	8,4	1,9	28,5	13,7	10,7	2,1
Sud	15,9	8,1	6,7	0,6	25,9	18,6	3,9	2,2
Totale	26,8	18,3	4,3	2,7	28,6	15,6	6,7	4,2

Spesa corrente non sanitaria (3)=(1)-(2)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	6.800.795	7.380.686	7.407.219	7.788.297	8.916.567	7.003.582	7.341.113	7.143.285
Centro	4.172.942	4.291.740	4.285.018	4.582.887	3.694.320	4.084.311	3.817.790	3.781.166
Sud	3.995.254	4.893.351	4.947.865	4.991.792	3.785.266	4.272.856	4.805.249	4.887.785
Totale	14.968.991	16.565.777	16.640.102	17.362.976	16.396.153	15.360.749	15.964.152	15.812.236

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	14,5	8,5	0,4	5,1	-19,9	-21,5	4,8	-2,7
Centro	9,8	2,8	-0,2	7,0	2,4	10,6	-6,5	-1,0
Sud	24,9	22,5	1,1	0,9	29,1	12,9	12,5	1,7
Totale	16,0	10,7	0,4	4,3	-3,6	-6,3	3,9	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La spesa corrente non rilevante per il patto si impegna in termini di competenza e di cassa tra il 2000 e il 2002. In corrispondenza si nota anche un aumento degli impegni e dei pagamenti per le spese relative alle funzioni conferite e per la realizzazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea.

In sostanza nel periodo suddetto la modificazione del quadro delle funzioni conferite e l'accelerazione della realizzazione degli interventi sostenuti da cofinanziamenti comunitari ha portato ad uno sviluppo della spesa corrente esclusa dall'applicazione del patto e di conseguenza si è ridotta la quota di spesa corrente soggetta ai vincoli.

Tavola 3.1 - Patto di stabilità interno risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 –2004
Analisi delle componenti di spesa

(migliaia di euro)

Spesa corrente non ricompresa nel patto (da dedurre) (4)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	641.551	2.129.145	2.443.064	2.472.021	836.888	2.012.868	2.508.529	2.231.671
Centro	1.044.234	1.599.681	1.529.420	1.727.287	642.946	1.434.756	1.179.794	1.286.483
Sud	363.943	1.490.846	1.473.736	1.585.660	494.019	1.273.699	1.479.521	1.580.399
Totale	2.049.728	5.219.672	5.446.220	5.784.968	1.973.853	4.721.323	5.167.844	5.098.553

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	285,3	231,9	14,7	1,2	166,7	140,5	24,6	-11,0
Centro	65,4	53,2	-4,4	12,9	100,1	123,2	-17,8	9,0
Sud	335,7	309,6	-1,1	7,6	219,9	157,8	16,2	6,8
Totale	182,2	154,7	4,3	6,2	158,3	139,2	9,5	-1,3

Spesa soggetta al vincolo (5)=(3)-(4)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	6.159.244	5.251.541	4.964.155	5.316.276	8.079.679	4.990.714	4.832.584	4.911.614
Centro	3.128.708	2.692.059	2.755.598	2.855.600	3.051.374	2.649.555	2.637.996	2.494.683
Sud	3.631.311	3.402.505	3.474.129	3.406.132	3.291.247	2.999.157	3.325.728	3.307.386
Totale	12.919.263	11.346.105	11.193.882	11.578.008	14.422.300	10.639.426	10.796.308	10.713.683

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	-13,7	-14,7	-5,5	7,1	-39,2	-38,2	-3,2	1,6
Centro	-8,7	-14,0	2,4	3,6	-18,2	-13,2	-0,4	-5,4
Sud	-6,2	-6,3	2,1	-2,0	0,5	-8,9	10,9	-0,6
Totale	-10,4	-12,2	-1,3	3,4	-25,7	-26,2	1,5	-0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ponendo a confronto nel periodo 2000-2004 l'andamento della spesa corrente con quello della spesa sanitaria corrente si nota che il ritmo di crescita della seconda è più rapido sia in termini di impegni che di pagamenti. Lo scarto maggiore si verifica sul fronte della cassa ove la differenza complessiva del quadriennio raggiunge il 7,5 per cento.

L'osservazione delle diverse componenti di spesa nel periodo 2000-2004 sin qui svolta spiega come la spesa assoggettata al vincolo del patto di stabilità interno si sia ridotta del 10,4 per cento in termini di competenza e del 25,7 per cento in termini di cassa. Ciò dimostra che l'azione di contenimento condotta attraverso l'istituto viene rivolta ad un aggregato di spesa decrescente.

Tavola 3.2 – patto di stabilità interno risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 –2004
Analisi del raggiungimento dell'obiettivo

(migliaia di euro)

	Livello obiettivo							
	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	6.159.244	6.436.410	6.525.158	6.633.917	8.079.679	8.443.265	8.560.060	8.703.337
Centro	3.129.838	3.270.681	3.315.355	3.369.940	3.053.362	3.190.763	3.234.335	3.287.568
Sud	3.631.311	3.794.720	3.847.846	3.913.259	3.291.247	3.439.353	3.487.504	3.546.792
Totale	12.920.393	13.501.811	13.688.359	13.917.117	14.424.288	15.073.381	15.281.899	15.537.697

	Scostamento % tra il risultato e l'obiettivo							
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	-13,7	-22,6	-31,4	-24,8	-39,2	-69,2	-77,1	-77,2
Centro	-8,8	-21,5	-20,3	-18,0	-18,3	-20,4	-22,6	-31,8
Sud	-6,2	-11,5	-10,8	-14,9	0,5	-14,7	-4,9	-7,2
Totale	-10,4	-19,0	-22,3	-20,2	-25,7	-41,7	-41,5	-45,0

Fonte elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero Economia e Finanze

I dati suddetti mettono in evidenza che, specie per l'obiettivo di cassa, le Regioni sono riuscite a rientrare nei parametri del patto di stabilità ed anzi hanno ottenuto risultati che superano abbondantemente gli obiettivi stabiliti¹⁸. Si nota, inoltre, al riguardo che la spesa soggetta al vincolo è diminuita nel quadriennio in termini di impegni ed ancora di più quanto a pagamenti.

In conclusione i risultati del patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario dimostrano anche nell'ultimo biennio il raggiungimento degli obiettivi assegnati al comparto, infatti tutte le Regioni, secondo i prospetti trasmessi al Ministero dell'Economia, rientrano nei limiti stabiliti sia in termini di impegni che di pagamenti.¹⁹

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 Regioni²⁰; infatti la spesa soggetta a controllo secondo le regole del patto rappresenta una quota ridotta di quella corrente. Comunque emerge che la crescita della spesa corrente e della componente sanitaria a carico dei bilanci regionali è meno rapida rispetto al precedente esercizio, i pagamenti per gli acquisti di beni e servizi sono in calo, rispondendo alle misure adottate al riguardo, la spesa per il personale cresce in modo sostenuto, tuttavia la sua incidenza in termini di composizione

¹⁸ Per alcune realtà regionali maggiori spazi di manovra sono ascrivibili ai risultati dell'esercizio 2000 assunto a base per il calcolo degli obiettivi; infatti qualora in tale esercizio risultasse particolarmente elevato il livello di impegni e pagamenti per la spesa soggetta al patto gli obiettivi per il successivo periodo si rilevarebbero di minore stringenza.

¹⁹ I pagamenti sono pari nel complesso a 10,7 miliardi e gli impegni a 11,6 miliardi; il totale della spesa soggetta al patto risulta inferiore in termini assoluti a quella registrata nel 2000.

²⁰ Le categorie di spese non soggette al patto nel periodo 2000-2004 hanno conosciuto l'incremento maggiore passando dai 2,1 miliardi del 2000 ad oltre 5,1 del 2004.

(anche escludendo la spesa sanitaria) e la possibilità di operare detrazioni a compensazione riescono ad evitare ripercussioni sui risultati del patto di stabilità interno.

Le Regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti delle spese assoggettate ai vincoli del patto dimostrando la presenza di margini per un recupero di efficienza, inoltre gli spazi per la gestione della spesa (tempi e modalità di assunzione degli impegni e di gestione dei pagamenti) hanno consentito di rendere efficaci le azioni rivolte a modulare la gestione contabile al fine di rispettare i parametri obiettivo imposti.

3.3 Il Patto di stabilità nella finanziaria per il 2005

La disciplina del Patto è stata di recente modificata dalla finanziaria del 2005: Il provvedimento ha ricondotto la normativa del patto all'interno del disegno complessivo che regola il contributo che tutte le Amministrazioni pubbliche sono chiamate a fornire per gli obiettivi di finanza pubblica nel triennio 2005-2007: Il riferimento è alla regola uniforme di incremento della spesa entro il 2 per cento che nel caso del patto di stabilità delle Regioni è definito sulla base del dato di consuntivo pari ad un incremento del 4,8 per cento sugli importi di impegni e pagamenti del 2003.

Le principali novità riguardano poi l'estensione della spesa soggetta al patto anche di quella in conto capitale. L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale somma delle spese correnti, di quelle in conto capitale al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche Amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori, delle spese per calamità naturali (co. 24). Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'U.E. incluse le corrispondenti quote di parte nazionale (co. 25).

È prevista la possibilità di eccedere i limiti di spesa stabiliti solo per spese d'investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito. Le Regioni possono destinare tali entrate alla copertura di disavanzi di gestione nel settore sanitario.

L'assoggettamento ai vincoli del patto della spesa in conto capitale comporta conseguenze sul piano economico costituite dagli effetti che possono essere determinati dalla limitazione degli investimenti. Inoltre la realizzazione della spesa in conto capitale avviene sempre sulla base di programmi che hanno una cadenza pluriennale; l'inserimento di elementi estranei nella determinazione dei limiti di spesa annuale può generare effetti distorsivi rispetto alla programmazione effettuata.

La rispondenza della spesa in conto capitale a specifici obiettivi e programmi comporta minori elementi di stabilità e regolarità rispetto a quella corrente e la presenza di andamenti maggiormente fluttuanti. Fissare limiti predeterminati ad una tipologia di spesa che risulta per sua natura variabile negli importi può dare luogo a difficoltà laddove nel periodo preso in considerazione al fine di determinare la base per il limite di incremento (esercizio 2003) non siano stati effettuati programmi d'investimento significativi.

Tra le esclusioni dalla spesa assoggettata al vincolo non compare quella per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali che nella precedente versione del patto poteva essere detratta dalla spesa corrente. Questa mancata esclusione può costituire un ostacolo al prosieguo del processo di trasferimento delle funzioni in quanto le nuove attribuzioni verranno considerate nel limite di spesa e potranno, quindi, subire limitazioni nella effettiva esplicazione.

Tutti questi aspetti ora considerati che vanno dalla estensione dei vincoli alla spesa in conto capitale alla più stretta elencazione delle spese escluse dal patto limitano gli spazi di manovra consentiti agli enti e fanno emergere come la disciplina per il 2005 si concretizzi nella apposizione di limitazioni maggiormente stringenti su tutte le componenti della spesa.

Anche il Patto di stabilità interno nel 2005 è rivolto, quindi, alla riduzione della spesa, con una convergenza delle misure introdotte dalla legge finanziaria che mirano a tenere sotto controllo la dinamica della spesa in tutte le sue componenti. Peraltro, spostare l'asse della manovra di finanza pubblica sul versante della spesa è una linea che si è andata affermando negli ultimi anni e risponde alla direttrice di riduzione della pressione tributaria; essa, tuttavia, non manca di provocare –come si è più volte sottolineato nel corso di questa Relazione- effetti specie nel settore delle autonomie nel quale i margini per la realizzazione delle funzioni assegnate potrebbero risultare ridotti.

4 Indebitamento regionale e finanza innovativa

4.1 L'indebitamento regionale come mezzo di copertura del fabbisogno

Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni, comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale si misura infatti in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore, nonché dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti. Per altro verso, tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali specialmente rilevano i finanziamenti acquisiti tramite mutui e obbligazioni e altre forme di indebitamento.

La copertura del fabbisogno regionale tramite la contrazione di mutui o altri strumenti finanziari allevia perciò l'impatto sul fabbisogno del settore statale e al contempo è mezzo di finanziamento della spesa regionale in aggiunta alle entrate riferibili alla fiscalità propria.

D'altro canto, la situazione finanziaria riscontrabile a livello regionale mostra negli ultimi anni una marcata crisi di liquidità, generata sia dallo slittamento di erogazioni da parte del bilancio dello Stato, con conseguente scopertura di cassa, sia a causa delle criticità riscontrabili sul versante della sanità, ove l'evoluzione dei costi, superiore al tasso di sviluppo, ha implicato altrettanta esigenza di colmare il differenziale in termini di deficit.

Il processo di risanamento finanziario, nell'attuale difficile congiuntura economica, ha coinvolto le autonomie territoriali con un crescente contributo loro richiesto nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità fissati a livello europeo. A fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, le Regioni hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali, mentre a partire dal 2002, gli equilibri finanziari sono stati messi in tensione da ulteriori fattori: i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale, il blocco della fiscalità propria, il costo dei rinnovi contrattuali, la spesa sociale per gli immigrati.

Le manovre sulle aliquote fiscali, fin quando consentite, le dismissioni e privatizzazioni, la razionalizzazione della spesa hanno in parte compensato l'insufficienza delle risorse rispetto ai fabbisogni. Ma la crisi di liquidità e i costi aggiuntivi, conseguenti alle pur necessarie anticipazioni di tesoreria, hanno costretto le Regioni a ricercare recuperi finanziari, oltre che con più consistente ricorso al debito, anche affidandosi ad una sua gestione attiva allo scopo di ottenere una flessione del suo costo o altri vantaggi finanziari.

Vi ha contribuito, del resto, la stessa legislazione nazionale con la maggiore apertura accordata a nuove forme di indebitamento e con la disciplina di favore per operazioni di finanza innovativa.

Una prima considerazione a riguardo è per notare come vada emergendo, a livello nazionale, una disciplina bilanciata su un duplice intento. Per un verso, aprire nuove frontiere ad autonome iniziative di finanziamento regionali e locali, capaci di compensare la riduzione dei finanziamenti loro assicurati a causa del forte deterioramento dei conti pubblici. D'altro canto, evitare i rischi conseguenti a politiche di indebitamento troppo speculative, sospinte dalla necessità di ottenere vantaggi in termini di liquidità immediata a prezzo dei futuri equilibri di bilancio.

4.2 Recenti aperture normative per l'accesso al credito da parte degli enti territoriali

Le regole introdotte a partire dalla finanziaria 2002, rappresentano una decisiva svolta in termini di nuova apertura all'accesso al credito da parte di Regioni e enti locali, offrendo la possibilità di ampliare la propria capacità di indebitamento tramite la previsione di una gestione attiva delle passività.

L'art. 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 488 e il regolamento attuativo del dicembre 2003, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire agli enti territoriali più facile accesso al mercato dei capitali, allo scopo di ridurre il costo del debito o di assicurarsi adeguate garanzie alla sua evoluzione.

È prevista espressamente la possibilità di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996, finanziata con collocamento di titoli obbligazionari o con rinegoziazione dei mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Altra novità è la rimozione di alcuni vincoli che avevano condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare, è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza (struttura *bullet*), con l'obbligo per gli enti di costituire un fondo di ammortamento reinvestibile o di effettuare uno *swap* per trasformare il titolo obbligazionario *bullet* in un titolo con ammortamento (*amortising swap*). Infine l'art. 41 elimina l'obbligo di emissione alla pari, sin qui previsto per i titoli obbligazionari degli enti territoriali, non più in linea con le esigenze di maggiore flessibilità richieste dai mercati finanziari.

All'attuazione di quanto disposto dall'art. 41 della finanziaria 2002 ha provveduto il Ministero dell'Economia e delle Finanze con regolamento approvato a fine anno 2003 (decreto

389/2003) che, oltre a regolare le procedure di coordinamento per l'accesso ai mercati dei capitali da parte degli enti territoriali, ha definito le operazioni in strumenti derivati consentite.

In particolare, sono state individuate le operazioni ammissibili a copertura del rischio di tasso di interesse nell'ambito della tipologia detta *plain vanilla: swap* di tasso di interesse (IRS), acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar*²¹, mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*)²².

L'utilizzazione di derivati è consentita solo in relazione alla gestione di effettive passività e perciò con finalità di copertura dei rischi e non speculative. L'ammontare negoziale del contratto dovrebbe perciò corrispondere sempre al valore della passività sottostante.

Sono inoltre previste "altre" operazioni derivate, risultanti dalla combinazione delle precedenti o comunque finalizzate alla ristrutturazione del debito, volte cioè a cambiare il piano di ammortamento, purché, in questo caso, non implicino una scadenza posticipata a quella del contratto originario e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento²³, cioè un profilo di rimborso delle passività nel quale l'onere del rimborso del capitale e/o degli interessi sia concentrato verso la data di scadenza. In relazione a tali ultime operazioni, è eccezionalmente ammessa la possibilità di incassare un eventuale premio di liquidità (*up-front*) non superiore all'1 per cento del nozionale.

L'intento dichiarato delle indicate disposizioni è duplice: da un lato ridurre l'esposizione a rischi connessi con l'evoluzione dei mercati finanziari, per altro verso evitare la possibilità di traslare il peso finanziario delle operazioni in essere sugli esercizi futuri.

Con la circolare esplicativa del 27 maggio 2004 il Ministero dell'Economia ha fornito ulteriori chiarimenti per facilitare l'interpretazione e la puntuale applicazione della disciplina regolamentare. È stato precisato che l'utilizzo, nell'ambito di contratti *swap*, delle opzioni *cap* e *collar* è limitato al solo acquisto degli stessi, in quanto tali opzioni vanno finalizzate esclusivamente alla protezione dal rialzo dei tassi di interesse. È stato meglio definito il sinallagma contrattuale che deve intercorrere fra *cap* e *floor*. Speciale raccomandazione è che eventuali soglie o barriere applicate all'IRS (*interest rate swap*) siano coerenti con i tassi vigenti di mercato e con il costo originario della passività.

²¹ Tali operazioni vanno effettuate nella forma c.d. "*plain vanilla swap*", che rappresenta la tipologia più diffusa di IRS, priva di quelle opzioni che esporrebbero l'ente a ulteriori rischi conseguenti il movimento avverso dei tassi, né sono ammissibili leve o moltiplicatori di parametri finanziari.

²² L'art. 2 DM Tesoro 5.7.1996 n. 420 (*Regolamento per l'emissione dei prestiti obbligazionari*) contiene la previsione di emissione di *swap* da parte di enti locali. Si prevede infatti che le emissioni obbligazionarie in valuta debbano obbligatoriamente essere coperte dal rischio di cambio per evitare che le oscillazioni dei tassi possano svalutare il capitale sottostante.

²³ Operazioni di ristrutturazione ricorrono nel caso di emissioni di obbligazioni tipo *bullet* per consentire all'ente di distribuire l'onere del rimborso su tutta la vita del prestito.

Speciali cautele sono dettate nella scelta degli intermediari, i quali debbono essere dotati di un merito di credito (*rating*) adeguato e certificato da agenzie riconosciute a livello internazionale²⁴ e, inoltre, non possono assumere la veste di controparte per oltre il 25 per cento dell'importo delle operazioni derivate poste in essere da un medesimo ente, qualora tale ultimo importo superi i 100 milioni di euro.

La circolare reca infine una speciale raccomandazione affinché gli enti facciano riferimento, nella loro attività in derivati, alle norme del Regolamento Consob 11522/1998 (artt. 25-31) e all'allegato documento "sui rischi degli investimenti in strumenti derivati"²⁵.

Le novità nella finanziaria 2005

Ulteriore completamento nella regolamentazione dell'accesso all'indebitamento, da parte degli enti territoriali, è in alcune norme recate dalla finanziaria 2005 (legge 311/2004), le quali confermano gli obiettivi già perseguiti con i precedenti interventi legislativi; per un verso, aprire nuove opportunità di finanziamento, volte a compensare la riduzione dei trasferimenti e il blocco della fiscalità, per altro verso, disciplinare la gestione del debito entro binari di razionalizzazione e di maggiore prudenza.

Per quanto interessa il versante regionale, viene specialmente in considerazione quanto stabilito al comma 71 con riferimento a mutui con oneri anche parzialmente a carico dello Stato. Vi si prevede l'obbligo per le Regioni, in presenza di condizioni di rifinanziamento vevole alla riduzione del valore delle passività, di provvedere alla conversione dei mutui in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi. L'avvio delle operazioni diviene obbligatorio allorché il tasso *swap* con scadenza pari alla vita media residua del prestito sia inferiore al tasso del mutuo di almeno un punto percentuale. Una prima considerazione a riguardo è per notare come le operazioni di rinegoziazione comportano un costo non indifferente il cui onere, corrispettivo all'esclusivo vantaggio del bilancio dello Stato, a carico di questo dovrebbe perciò restare. La norma in questione tace in proposito, anche se, ad escludere un arricchimento indebito, l'interpretazione non può che essere in tal senso, in coerenza del resto anche con la norma che vieta di addossare oneri al versante regionale o locale senza prevederne altrettanta copertura finanziaria (art. 27, legge 468/1978).

²⁴ Le agenzie individuate nella circolare sono: Standard's & Poor's, Moody's, Ficht Ratings. Per essere adeguato il rating della controparte non deve essere inferiore a BBB/Baa/BBB.

²⁵ L'art. 28 della delibera CONSOB n.11522 del 1° luglio 1998 prevede che gli intermediari autorizzati, prima di dare avvio alla prestazione dei servizi di investimento, devono chiedere all'investitore notizie in merito alla sua esperienza nel settore, alla sua situazione finanziaria ed agli obiettivi di investimento e devono consegnargli il documento sui rischi generali, allegato al regolamento. La parte B del documento riguarda, specificamente, la rischiosità degli strumenti derivati, il cui apprezzamento da parte degli investitori è specialmente ostacolato dalla particolare complessità che li contraddistingue.

Ulteriori disposizioni di interesse regionale e locale sono contenute ai commi 75 e 76. La prima di queste prevede che, ai fini del consolidamento dei conti pubblici e rispetto degli obiettivi del patto di stabilità e crescita, le rate di ammortamento dei mutui attivati dalle Amministrazioni pubbliche e a intero carico del bilancio dello Stato siano da questo direttamente pagate agli istituti finanziatori. Si tratta di una regola contabile che si collega con quella contenuta nel comma successivo (co. 76) ove ne vengono chiariti gli effetti contabili, che sono quelli della necessaria registrazione del mutuo nel bilancio dell'Amministrazione che ne affronta l'onere, mentre l'ente beneficiario contabilizza il ricavato come trasferimento in conto capitale.

Si tratta di una regola più volte sollecitata da questa Corte che, nelle annuali relazioni al Parlamento sulla finanza regionale, ha stigmatizzato l'assunzione di mutui a ripiano di deficit sanitari e con oneri a carico dell'erario cui è mancata altrettanta registrazione del correlativo debito nelle contabilità patrimoniali dello Stato e conseguente riflesso sullo stock di debito. Va quindi ulteriormente chiarito che ai mutui a carico dello Stato, ancorché stipulati dalle Regioni, deve necessariamente corrispondere l'obbligo per l'Amministrazione centrale di accettare la delegazione di pagamento necessaria a far scattare l'applicabilità della regola relativa al nuovo sistema di contabilizzazione. Il che deve poi trovare altrettanto seguito anche quando si tratti di rinegoziazioni "obbligatorie" da avviare ai sensi del precedente comma 75. Quanto a queste, un problema potrebbe porsi allorché i mutui da rinegoziare siano stati assunti in passato per finanziare attività di investimento a favore di soggetti non appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche. L'obbligo della rinegoziazione si porrebbe in tal caso in contrasto con la disposizione recata dall'art. 3 della finanziaria 2004, che vieta il ricorso a indebitamento a favore dei predetti soggetti. L'esigenza, perciò, è di dare soluzione a tale disarmonia legislativa anche mediante una temporanea deroga alla disposizione introdotta con l'art. 3 della finanziaria 2004.

Va sottolineata, infine, la disposizione che impone anche alle Regioni l'onere di certificare il puntuale rispetto al patto di stabilità interno quale condizione per ottenere l'accesso al credito (mutui e obbligazioni) di istituti finanziatori e/o intermediari finanziari, cui è, del resto, fatto divieto di procedere alle relative operazioni finanziarie in assenza della necessaria attestazione. Con tale disposizione le regole e i vincoli del patto di stabilità, oltre e in aggiunta al finanziamento della sanità (su cui incombe la sanzione della perdita del finanziamento aggiuntivo - v. Parte III[^], cap. 3), vengono a condizionare anche la politica di investimento delle Regioni, con conseguenze che si proiettano, tuttavia, al di là del traguardo annuale del patto di stabilità e rischiano di interagire negativamente sulla programmazione regionale, sovvertendo il

piano degli interventi in corso e penalizzando, in definitiva, i beneficiari finali. Va emergendo, in realtà, una più severa linea nel coordinamento dei conti pubblici, a difesa dei parametri di convergenza europea, ove il vincolo alla spesa assorbe e in parte supera il favore riservato in sede locale alla logica della *golden rule*. Il fatto è che, in assenza di regole e procedure concertate, valevoli a definire sia la spesa per investimenti, complessivamente ammissibile in ciascun anno, sia i criteri per la sua ripartizione fra i vari enti, l'effetto di contenimento resta affidato all'automatismo di un adempimento contabile per nulla coerente con scelte calibrate fra obiettivi di indebitamento netto e obiettivi di sviluppo.

4.3 Indebitamento regionale e regole di bilancio

La previsione del nuovo Titolo V della Costituzione (art. 119) ha confermato una regola già presente nell'ordinamento degli enti locali: la necessaria destinazione a investimenti delle entrate da mutui e prestiti.

Si tratta di un principio valevole in tutta la contabilità pubblica e una sua enunciazione, in chiave di attuazione dell'art. 81 Cost., è recata all'art 11-ter della legge 468/1978 (integrata dalla l. 362/1988).

La Corte, nelle sue relazioni annuali, ha avuto modo di osservare come le stesse deroghe di legge, pur assolvendo i comportamenti degli enti, non si ponessero tuttavia in puntuale coerenza con il dettato costituzionale. Il quale, del resto, già nella formulazione del 1948 implicitamente assecondava regole dettate dalla teoria economica; la quale ha sempre richiesto al debito un effetto intertemporale neutro.

In questa logica, che salva il capitale e, con questo, gli effetti sulle generazioni future, i limiti all'indebitamento e la stessa politica che lo sostiene subiscono la necessaria trasposizione nella politica di bilancio degli enti.

L'applicazione del principio sconta tuttavia la diversità ontologica delle Amministrazioni pubbliche che si riflette nelle regole che presiedono costruzione e gestione del bilancio, in funzione del differente modo di garantirne l'equilibrio.

Anche per le Regioni, al pari del resto di quanto previsto per gli enti locali, canone fondamentale, che regge tutto l'impianto contabile, è quello relativo al rispetto dell'equilibrio di bilancio, il quale dà ragione alle disposizioni ispirate alla sua corretta costruzione e al suo mantenimento. Resta però la sostanziale differenza di discipline in funzione del diverso ruolo riconosciuto agli enti dei due comparti.

La garanzia costituzionale da sempre riservata alle Regioni (sin dalla prima formulazione del 1948), quali enti di programmazione e di sviluppo dei propri territori, ha suggerito una più