

TAB 6

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
SWAP E UP FRONT

(in euro)

REGIONI	ANNO 2000						ANNO 2004					
	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione	SWAP *	INC %	UP FRONT	INC %	INC %	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione	SWAP *	INC %	UP FRONT	INC %	INC %
	1	2	2/1	3	3/1	3/2	4	5	5/4	6	6/4	6/5
PIEMONTE	448.400.926	0	0,00	0	0,00	0,00	1.531.128.280 (*)	0	0,00	0	0,00	0,00
LOMBARDIA	691.912.587	0	0,00	0	0,00	0,00	1.172.353.272	739.401.543 (**)	63,07	0	0,00	0,00
VENETO	1.007.090.953	0	0,00	0	0,00	0,00	1.210.979.185	0	0,00	0	0,00	0,00
LIGURIA	273.654.839	88.200.000	32,23	31.821.725	11,63	36,08	425.130.412	108.854.235	25,60	82.409.729	19,38	75,71
E. ROMAGNA	860.609.136	0	0,00	0	0,00	0,00	1.211.478.697	413.418.824	34,13	0	0,00	0,00
NORD	3.281.668.440	88.200.000	2,69	31.821.725	0,97	36,08	5.551.069.846	1.261.674.602	22,73	82.409.729	1,48	6,53
TOSCANA	930.174.881	393.294.659	42,28	0	0,00	0,00	802.377.554	579.580.773	72,23	344.000	0,04	0,06
UMBRIA	313.429.615	0	0,00	0	0,00	0,00	370.277.793	278.673.059	75,26	0	0,00	0,00
MARCHE	737.558.211	0	0,00	0	0,00	0,00	1.070.626.352	192.337.349	17,96	0	0,00	0,00
LAZIO	1.508.000.000	800.000.000	53,05	0	0,00	0,00	2.535.256.320	837.439.092 (**)	33,03	0	0,00	0,00
CENTRO	3.489.162.707	1.193.294.659	34,20	0	0,00	0,00	4.778.538.018	1.888.030.273	39,51	344.000	0,01	0,02
ABRUZZO	214.242.088	93.300.000	43,55	0	0,00	0,00	892.598.929	887.000.000 (***)	99,37	0	0,00	0,00
MOLISE	110.465.132	0	0,00	0	0,00	0,00	200.561.739	73.170.796	36,48	0	0,00	0,00
CAMPANIA	1.629.687.544	0	0,00	0	0,00	0,00	2.143.224.000	2.024.858.000	94,48	0	0,00	0,00
PUGLIA	2.210.500.249	0	0,00	0	0,00	0,00	2.673.091.615	817.895.000	30,60	0	0,00	0,00
BASILICATA	92.138.655	0	0,00	0	0,00	0,00	143.747.372	0	0,00	0	0,00	0,00
CALABRIA	614.900.000	0	0,00	0	0,00	0,00	815.221.000	489.611.000	60,06	0	0,00	0,00
SUD	4.871.933.668	93.300.000	1,92	0	0,00	0,00	6.868.444.655	4.292.534.796	62,50	0	0,00	0,00
TOTALE	11.642.764.815	1.374.794.659	11,81	31.821.725	0,27	2,31	17.198.052.519	7.442.239.671	43,27	82.753.729	0,48	1,11

* Importo riferito a fine anno

(*) Vedasi nota alla tabella n.4 (*)

(**) L'importo swap della Lombardia e del Lazio è riferito esclusivamente alla copertura di tasso di interesse, mentre è al netto di operazioni di pari importo riferite a copertura di tasso di cambio e ad "amortising". Le obbligazioni sottostanti sono coperte in parte da contributo statale (Lombardia 70%; Lazio 25,4%).

(***) al netto di 715 milioni di euro per copertura tasso di cambio

5 Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2005

Sui risultati delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 si fonda il quadro alla base della manovra finanziaria per il 2005. Una manovra che rafforza le misure destinate al contenimento della spesa ed è destinata ad incidere in misura rilevante sulle Amministrazioni decentrate. Dei singoli provvedimenti si è detto, e si dirà, nei capitoli dedicati al patto di stabilità, all'indebitamento, alla gestione delle entrate e delle spese regionali e alla spesa sanitaria. A questo paragrafo il compito di delineare i contorni complessivi della manovra e di fornire una quantificazione dell'incidenza prevista sulla dinamica della spesa complessiva e delle Amministrazioni territoriali per il triennio 2005-2007. Primi elementi di un quadro programmatico a cui è ad un tempo utile guardare per leggere i risultati gestionali delle Regioni nell'esercizio che si è chiuso e per valutare la credibilità degli aggiustamenti proposti.

Come è noto il DPEF per il 2005-2008 prevedeva un aggiustamento di poco meno di due punti per riportare, nel 2005, il *deficit* dal 4,4 per cento previsto quale livello tendenziale, al 2,7 per cento nel 2005; un aggiustamento di circa 24 miliardi di euro. In base agli accordi con la Commissione europea e con l'Ecofin, non più di un terzo della "correzione" poteva consistere in misure *una tantum* e, quindi, queste non potevano superare i 7 miliardi. Nei restanti 17 miliardi erano incluse le misure di riduzione della spesa indicate nel d.l. n.168/2004, concentrate essenzialmente sulla spesa corrente, misure che non avrebbero inciso negativamente su scuola, sanità, sicurezza e servizi sociali. L'aggiustamento del disavanzo doveva essere accompagnato da una riduzione del debito (al 100% del PIL nel 2007) e da un miglioramento dell'avanzo primario (al 4% nel 2007).

Nella *Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008* il Governo, rinviando ad un apposito provvedimento "le misure per la competitività, lo sviluppo e per il potere d'acquisto"³⁵, nonché "i dettagli della riforma fiscale", confermava per il 2005 l'obiettivo di indebitamento netto al 2,7 per cento prevedendo l'introduzione di un limite di incremento della spesa delle Amministrazioni Pubbliche del 2 per cento rispetto all'anno precedente, con l'esclusione delle spese per prestazioni sociali (prevedendo per le pensioni un tasso di incremento del 3,9%), interessi e trasferimenti al bilancio comunitario. Per quanto riguarda il debito pubblico la *Nota*

³⁵ In realtà questo provvedimento è stato presentato solo il 14 marzo 2005 con il d.l. n. 35, dal titolo "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". Appena 8 giorni dopo il Governo ha presentato alla Camera dei deputati un ddl dello stesso tenore "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" (Atto C. 5736). Il d.l., n. 35/2005 è stato convertito nella legge 14.5.2005, n. 80.

prevedeva una progressiva riduzione del rapporto debito/PIL, con una sostanziale conferma dei dati del DPEF³⁶,

Nella manovra presentata al Parlamento sono stati confermati, per il 2005, i dati e gli obiettivi del DPEF: sono state introdotte misure di natura permanente volte alla “manutenzione” delle basi imponibili, senza intervenire sulle aliquote; sono state garantite nel 2005 con il programma di dismissioni del patrimonio immobiliare un flusso *una tantum* pari a 7 miliardi di euro; è stato previsto un contenimento del tasso di crescita della spesa corrente e in conto capitale soprattutto attraverso l’adozione di un obiettivo di incremento di spesa nominale ed uniforme del 2 per cento su tutte le voci di spesa rispetto al livello 2004 (ad eccezione di alcune priorità sociali o legate a contratti e programmi pluriennali).

Determinante per il successo della manovra il ruolo degli enti territoriali. Oltre il 51 per cento delle minori spese sono ottenute con la revisione del patto di stabilità interno e il contenimento della spesa sanitaria rispetto all’andamento tendenziale. Nel terzo anno di programmazione i risparmi attesi sono per oltre il 73 per cento attribuiti alle misure che incidono su Regioni ed enti locali.

Guardando al totale della manovra il rilievo specifico degli enti decentrati si attenua e scende a poco meno del 23 per cento. In termini di effetti strutturali per gli anni 2006 e 2007 la quota risulta tuttavia al di sopra del 50 per cento.

All’origine di tale risultato la forte contrazione attesa della spesa sanitaria e il peso crescente degli effetti della regola del 2 per cento, con riflessi molto consistenti sui conti degli enti territoriali.

La manovra definitiva, a seguito delle modifiche intervenute nel corso del dibattito parlamentare, conferma sostanzialmente l’impostazione iniziale, ma con alcune differenze (v tab. 2). L’importo della manovra cresce di oltre 6 miliardi di euro per consentire la copertura degli sgravi fiscali (riguardanti l’imposta sul reddito e l’IRAP) per 4,3 miliardi di euro e degli interventi di carattere espansivo approvati nel corso della discussione in Parlamento per 1,8 miliardi.

Si riduce la quota di tagli alla spesa prevista a carico delle Amministrazioni locali ma ne cresce il rilievo assoluto: nel 2005 sono pari a 6.228 milioni di euro i tagli attesi contro gli iniziali 5.540 milioni. Per avere una dimensione del rilievo della correzione prevista si deve considerare che essa è pari a circa il 3 per cento del totale delle uscite complessive delle Amministrazioni locali del 2004.

³⁶ Veniva introdotta solo una lieve variazione in diminuzione per il 2007 e 2008: dal 104,1 nel 2005; al 101,9 nel 2006; 99,2 nel 2007; 98,0 nel 2008.

Il peso delle misure permanenti a carico territoriale scende al 60 per cento della manovra complessiva nel 2007 ma l'importo è pari ad oltre 8.700 milioni.

Tab. 1 Impatto della manovra sugli enti territoriali (testo iniziale della finanziaria)

(milioni di euro)

	Totale				enti territoriali		
	2005	2006	2007		2005	2006	2007
minori spese							
minori spese correnti	-7.147	-7747	-8.799		-5.540	-6.327	-7.294
minori spese in conto capitale	-2.105	-1.015	-935		0	0	0
minore spese tabelle e bilancio	-1.500	-507	-248		-	-	-
totale minori spese	-10.752	-9269	-9.982		-5.540	-6.327	-7.294
				quota%	51,5	68,3	73,1
maggiori spese							
maggiori spese correnti	804	371	371		0	0	0
maggiori spese in conto capitale	120	130	67		5	5	5
totale maggiori spese	924	501	438		5	5	5
				quota%	0,5	1	1,1
minori entrate							
Imposte dirette	-241	-97	21				
Imposte indirette	-1220	-102	-110				
totale minori entrate	-1461	-199	-89				
maggiori entrate							
Imposte dirette	3.208	1.649	1.851				
Imposte indirette	3.891	2.423	2.538				
totale maggiori entrate	7.099	4.072	4.389				
dismissioni attivi patrimoniali							
Immobili	4.000	0	0				
Strade	3.000	0	0				
Demanio	105	0	0				
totale misure temporanee	7.105	0	0				
Contabiliz. Deb. e gest. attivi	1500						
totale manovra	24.072	12.641	13.845		5.535	6.322	7.289
				quota%	23	50	52,6

Tab. 2 Impatto della manovra sugli enti territoriali (manovra definitiva)

(milioni di euro)

	Totale			enti territoriali		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
minori spese						
minori spese correnti	-9.078	-11.453	-13.093	-6.213	-7.534	-8.702
minori spese in conto capitale	-2.273	-1.298	-1.033	-15	-30	-20
minore spese tabelle e bilancio	-1.674	-507	-302			
totale minori spese	-13.025	-13.258	-14.428	-6.228	-7.564	-8.722
				quota%	47,8	57,5
maggiori spese						
maggiori spese correnti	1.844	1.766	1.818	72	67	57
maggiori spese in conto capitale	885	407	405	454	5	6
				quota%	51,3	1,2
totale maggiori spese	2.730	2.173	2.223	526	72	63
				quota%	19,3	3,3
minori entrate						
Imposte dirette	-4.538	-6.919	-5.998			
Imposte indirette	-1.220	-740	-776			
totale minori entrate	-5.758	-7.659	-6.774			
maggiori entrate						
Imposte dirette	3.134	2.831	1.744			
Imposte indirette	5.779	5.734	6.290			
maggiori entrate in conto capitale	2.070	50	50			
totale maggiori entrate	10.983	8.615	8.084			
dismissioni attivi patrimoniali						
Immobili	4.000					
Strade	3.000					
Demanio	90					
totale misure temporanee	7.090					
Contabiliz. Debito e gestione Attivi	1500					
totale manovra	24.110	11.941	13.516	5.703	7.492	8.660
				quota%	23,7	62,7
						64,7

Sul fronte del contenimento della spesa oltre alla revisione del Patto di stabilità interno, di cui si è detto in precedenza, la finanziaria 2005 contiene importanti innovazioni in materia di spesa sanitaria. Viene prevista una revisione del “livello complessivo” della spesa del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il triennio 2005-2007, al cui finanziamento concorre lo Stato: con l’importo relativo al 2005 è portato a 88.195 milioni di euro; se ne prevede una crescita nel biennio successivo del 2 per cento l’anno, in linea con quanto previsto per le altre voci di spesa (gli importi sono posti pari a 89.960 per il 2006 e 91.759 per il 2007). A questi si aggiungono 2.000 milioni per la copertura dei disavanzi riguardanti gli anni 2001-2003. Tali trasferimenti sono, però, condizionati a numerosi adempimenti da parte regionale al fine di assicurare il

rispetto degli obiettivi economico-finanziari. L'effetto correttivo rispetto al dato tendenziale è di rilievo (4.305 milioni di euro per ciascun anno del triennio).

Sempre nell'ottica di un generale contenimento della spesa la disposizione che (co. 11), in linea con quanto già disposto dal d.l. 168/2004, stabilisce che la spesa per studi e consulenze, conferiti dalle pubbliche Amministrazioni nel triennio 2005-2007, non deve essere superiore a quella sostenuta nel 2004³⁷ e quella che prevede (co. 12) una riduzione delle spese per autovetture con l'introduzione di un limite annuale rispetto all'esercizio 2004 (non si può superare per gli anni 2005-2007 rispettivamente il 90, 80, 70 per cento della spesa sostenuta nel 2004).

Dagli effetti positivi sulla spesa regionale, la norma che dispone –sia pure con la finalità di riduzione della spesa del 5 per cento– a tutte le Amministrazioni pubbliche di rideterminare le piante organiche. Si tratta certamente di una misura il cui obiettivo non è semplicemente la compressione degli organici ai soli fini del contenimento della spesa. Si prevede che essa debba mirare alla “razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici” e debba comportare una migliore redistribuzione, dislocando risorse personali e materiali nei settori deficitari e che rivestono importanza strategica sia ai fini dello sviluppo economico e sociale che di un miglioramento dei servizi ai cittadini. In direzione di una maggiore responsabilizzazione ed autonomia decisionale regionale la disposizione che riguarda la soppressione del *turn over* del personale a tempo indeterminato, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2004 (che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nelle finanziarie 2003 e 2004 che la prevedevano).

Sul fronte delle entrate, fermo il processo di attuazione del nuovo articolo 119, si prevede:

- l'ulteriore sospensione degli aumenti delle addizionali regionali dell'imposta sul reddito (IRE) e dell'imposta sulle attività produttive (IRAP) (co. 61). Rispetto al blocco disposto fino al dicembre 2004 è tuttavia prevista una deroga per le Regioni nelle quali si sia verificato un disavanzo nella spesa sanitaria (“in deroga alla sospensione di cui al comma 61, primo periodo”, che la Regione, per la copertura dei disavanzi accertati o stimati nel settore sanitario sulla base dei monitoraggi trimestrali, può deliberare l'inizio o la ripresa della

³⁷ Questo comma riprende il contenuto dell'art. 1, co. 9 del citato d.l. 168/2004 (come convertito nella legge 191/2004), richiedendo un'adeguata motivazione dell'affidamento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione, che è possibile solo nei casi previsti dalla legge o di eventi straordinari. Sempre in consonanza con il disposto del citato art.1, co. 9 del d.l. 168/2004 (che lo prescrive per le direttive dell'Amministrazione), la norma richiede la trasmissione alla Corte dei Conti. Il rigore della norma è attestato dalla previsione di incorrere in illecito e conseguente responsabilità erariale nel caso di affidamento di incarichi in assenza dei presupposti richiesti.

decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRE e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP);

- la conferma della sanatoria di alcune disposizioni di leggi regionali in materia di IRAP e di tassa automobilistica;
- un quadro definitivo per le compensazioni previste a fronte delle perdite di gettito per la riduzione delle accise sulla benzina (non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche)³⁹. Si individua la somma a compensazione per gli anni 2003 e successivi e se ne prevede l'inclusione tra i trasferimenti per il c.d. *federalismo amministrativo*, da trasformare in entrate proprie regionali; si dà attuazione all'intesa intervenuta tra le Regioni a statuto ordinario in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome per regolare in modo definitivo le somme a ciascuna spettante per il periodo 1998-2002;

Con la manovra per il 2005 si accentua il contributo richiesto agli enti territoriali (Regioni ed enti locali) per il contenimento della spesa e il risanamento finanziario. Un contributo perseguito attraverso misure che incidono sull'autonomia di questi enti con l'introduzione di ulteriori vincoli alle attività gestionali e con la previsione di complesse procedure di programmazione finanziaria e di monitoraggio. Ciò mentre si conferma la limitazione dei margini di manovra in termini finanziari e vanno a regime i limiti previsti per il ricorso all'indebitamento. La conferma di una impostazione che estende anche alle Amministrazioni decentrate il miglioramento dei saldi attraverso stringenti misure di controllo della spesa potrebbe produrre, tuttavia, difficoltà non marginali per il mantenimento dei programmi di investimento e delle politiche di sviluppo territoriale e rivelarsi, ad un tempo, inefficace sul fronte della spesa corrente. Solo limitato sollievo può venire infatti per i fabbisogni regionali dalle deroghe previste per gli investimenti realizzati oltre i limiti fissati dal Patto di stabilità con

³⁸ In merito all'IRAP va tenuto presente che pende un giudizio presso la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) su una questione pregiudiziale sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Cremona per l'interpretazione dell'art. 33 della Direttiva n.77/388 (la cd. VI Direttiva IVA sulla fissazione della base imponibile), che vieta di introdurre qualsiasi forma di imposizione che abbia il carattere di imposta sulla cifra d'affari. Alla Corte è stato richiesto di valutare se il citato art.33 consente agli Stati di introdurre un'imposta quale l'IRAP, che possa essere di ostacolo alle c.d. libertà fondamentali di circolazione (delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali). La Corte non si è ancora pronunciata, ma l'Avvocato generale nelle sue conclusioni, respingendo la tesi sostenuta dal Governo italiano sul carattere di imposta diretta dell'IRAP, si è espresso nel senso di ritenere contraria alla norma comunitaria la disciplina italiana riguardante l'IRAP, che, a suo parere "presenta le caratteristiche sostanziali dell'IVA ed è colpita dal divieto sancito dall'art.33 della sesta direttiva". È evidente l'impatto negativo che tale decisione avrebbe sul sistema di finanziamento delle Regioni italiane.

³⁹ L'art.17, co. 22 della legge 449/97 ha ridotto la quota dell'accisa da 350 a 242 lire al litro, in corrispondenza del maggiore gettito assicurato dalle tariffe delle tasse automobilistiche. In realtà la riduzione si è rivelata eccessiva per cui le Regioni hanno subito una perdita di entrate, non compensata dal gettito delle tasse automobilistiche. Nonostante la ridefinizione della compartecipazione all'accisa sulla benzina in 250 lire al litro a partire dal 2001 (ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 56/2000), si è reso necessario introdurre (con l'art. 4 della l. 290/2000) per l'anno 1998 una misura di compensazione di 663.333 milioni di lire (pari a 342,583 milioni di euro). Per gli anni successivi hanno provveduto le finanziarie 2001 (per il 1999 e il 2000) e 2003 (per il 2001 e il 2002).

le risorse provenienti dalla alienazione di beni (mobili ed immobili); o dalle norme che consentono l'anticipazione, da parte di un apposito fondo presso la Cassa depositi e prestiti, delle spese in conto capitale eccedenti il limite consentito (con l'impegno, però, a restituire dette anticipazioni entro il 2006); o, ancora, dalla possibilità di ricorrere ad aperture di credito per modulare la raccolta di fondi in funzione delle necessità effettive, con un evidente vantaggio nel pagamento degli interessi.

Gli effetti negativi sugli investimenti non potranno non riflettersi, specie nel caso degli enti locali, sulla quantità e qualità nell'offerta dei servizi. Nelle Regioni meridionali tale impatto può essere anche maggiore in ragione della diminuzione delle risorse per le aree sottoutilizzate, e per il possibile ridimensionamento dei contributi dei fondi strutturali comunitari.

6 L'armonizzazione dei documenti contabili

6.1 I fabbisogni conoscitivi e i progressi più recenti

Progressi significativi sono stati fatti nell'ultimo anno verso un miglioramento dei sistemi informativi per il monitoraggio della gestione delle realtà territoriali.

Le esigenze a cui cercano di rispondere i più recenti interventi in tema di conti pubblici sono di diversa natura:

- il coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, la verifica del contributo degli enti territoriali al patto di stabilità interno e al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, richiedono una tempestiva disponibilità di dati sugli andamenti dei singoli enti;
- il ridisegno dei sistemi di finanziamento degli enti territoriali e dei relativi meccanismi perequativi richiede un supporto informativo adeguato. Il riferimento ai costi necessari per la fornitura delle prestazioni essenziali rappresenta, infatti, uno degli elementi su cui sembra debba essere basato il nuovo sistema. Una scelta che richiede di poter disporre di elementi informativi omogenei, di agevole lettura ed utili per una valutazione, anche in chiave comparativa, dei risultati regionali;
- il ruolo crescente della programmazione territoriale richiede la disponibilità di dati che consentano la valutazione delle politiche attuate a livello locale con tempi e dettaglio adeguato anche in rapporto alle crescenti responsabilità di coordinamento attribuite alle Amministrazioni regionali;
- la maggiore stringenza dei vincoli previsti per il concorso delle Regioni e degli enti decentrati al patto di stabilità interno aumenta la necessità delle stesse Amministrazioni territoriali di chiarire i rapporti tra i risultati della gestione secondo la contabilità economica e quelli relativi alle gestione finanziaria.

Si tratta di esigenze a cui non ha risposto adeguatamente la recente riforma della contabilità regionale⁴⁰. Il decreto legislativo 76/2000 ha previsto infatti che:

- fosse una legge regionale a stabilire il sistema di classificazione delle spese di bilancio seppur nel rispetto di principi Comuni;
- le spese fossero ripartite in funzioni obiettivo, unità previsionali e capitoli;

⁴⁰ I principi fondamentali della disciplina contabile delle Regioni sono contenuti nel decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 1, co. 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208; la disciplina relativa alla formazione e alla struttura del bilancio, nonché alle procedure di gestione, è dettata da ciascuna regione con propria legge regionale, in conformità ai principi contenuti nello stesso d.lgs. n. 76/2000.

- la classificazione per funzione obiettivo rispondesse innanzitutto all'esigenza di definizione delle politiche regionali pur rifacendosi a criteri adottati in contabilità nazionale;
- come nel bilancio dello Stato, le unità previsionali di base (suddivise in spesa corrente, spesa in conto capitale e rimborso prestiti) rappresentassero gli elementi di base per l'esame del bilancio regionale, mentre i capitoli continuino a rappresentare le unità elementari per la gestione e la rendicontazione.

Un'impostazione che da un lato ha potenziato il carattere informativo e la leggibilità del contenuto strategico di ciascun bilancio ma, dall'altro, ha ridotto ulteriormente la confrontabilità dei documenti economico gestionali nelle diverse realtà territoriali.

Molto diverse sono, infatti, risultate le funzioni obiettivo, sia nella definizione letterale sia nelle caratteristiche gestionali. L'adozione delle unità previsionali di base ha reso in parte più semplice ed essenziale il documento di bilancio, ma non ha reso più confrontabile (anche se non era certamente questa la sua funzione) la struttura di bilancio tra le diverse entità territoriali.

L'articolo 10 del decreto legislativo prevedeva un atto di indirizzo e di coordinamento da adottare ai sensi dell'articolo 8 della legge 59/1997 per stabilire le modalità idonee per garantire l'uniformità nei bilanci regionali della classificazione economica della spesa e delle entrate. La mancata attuazione di tale precetto ha di molto limitato i progressi verso una effettiva armonizzazione.

È così rimasto come unico riferimento lo schema definito e adottato dalle Regioni a partire dal 1988, in attuazione di un'analogia disposizione prevista dall'articolo 9 della legge 335/1976. Uno schema per molti versi insufficiente rispetto alle necessità in precedenza ricordate e che risente del limite di criteri di classificazione dei capitoli (unità elementare di riferimento) spesso disomogenei o riferibili a più obiettivi di spesa, ricondotti alla classificazione con il criterio della prevalenza. Uno schema che le modifiche nel sistema di finanziamento hanno reso limitato ed inutilizzabile anche per un'analisi delle entrate.

Una risposta, ancorché parziale rispetto alle esigenze di monitoraggio della finanza pubblica, è venuta dalla legge finanziaria per il 2003, che ha creato i presupposti per l'introduzione di un sistema di rilevazione telematica delle entrate e delle spese di cassa di tutti gli enti appartenenti al settore della P.A., con l'obiettivo di far fronte alle esigenze informative connesse al rispetto delle regole di bilancio in ambito europeo. Il compito di gestire il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici è stato attribuito alla Banca d'Italia.

Con l'articolo 28 della finanziaria per il 2003 si è pertanto prevista la costruzione di un sistema di codificazione uniforme sul territorio nazionale per la classificazione di tutte le operazioni di incasso e di pagamento, ma anche per i dati di competenza rilevati dall'Amministrazione pubblica. Tale codificazione è definita e disciplinata con decreti adottati

dal Ministro dell'Economia, sentita la Conferenza unificata. La norma ricomprende tale ridefinizione tra quelle necessarie a garantire la rispondenza dei conti pubblici ai parametri stabiliti dall'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità. Proprio il riferimento specifico ai disavanzi eccessivi e il conseguente riferimento all'indebitamento netto (saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche) rafforza nella direzione di una estensione della nuova classificazione anche alle fasi della gestione di competenza (non solo a quelle di cassa), che può consentire una lettura uniforme anche di contabilità economica.

Il previsto superamento della Tesoreria unica, che finora ha fornito informazioni– sia pure parziali– sui conti degli enti, rende ancora più prezioso il nuovo strumento per il monitoraggio della finanza decentrata⁴¹.

La nuova banca dati mira a:

- ottenere informazioni tempestive sugli andamenti di cassa. I dati relativi ai pagamenti e ai versamenti degli enti compresi nelle Amministrazioni pubbliche verranno trasmessi attraverso la rete nazionale interbancaria con cadenza giornaliera;
- rendere omogenee le informazioni, consentendo alle Amministrazioni di confrontare i propri risultati di bilancio con quelli degli altri enti e di valutare l'efficienza della gestione operativa.

Con il decreto del 18 febbraio 2005 (dopo l'approvazione da parte della Conferenza Stato Regioni) è stato predisposto lo schema della banca dati Siope relativo alle Amministrazioni regionali.

Con la nuova classificazione è possibile distinguere, con un più elevato livello di dettaglio dal lato delle entrate, i diversi tributi propri e compartecipati regionali e, dal lato delle spese, quelle per il personale, gli acquisti di beni e servizi, gli investimenti fissi nonché le spese per il rimborso di prestiti.

Punti qualificanti del decreto:

- indicazione sui titoli di entrata e di spesa di codici gestionali individuati solo tra quelli previsti per la codifica di bilancio attribuita al capitolo cui il titolo si riferisce;
- applicazione di codici gestionali evitando l'adozione del criterio della prevalenza;
- trasmissione dei dati alla banca dati Siope con scadenze ravvicinate (entro il 20 di ogni mese) da parte dei tesorerieri;

⁴¹ In base al sistema introdotto dalla legge 720/84 gli enti soggetti alla tesoreria unica erano obbligati a depositare tutte le loro disponibilità liquide in apposite contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato: contabilità fruttifere di interessi a favore dell'ente e infruttifere. Nelle prime venivano versati gli incassi derivanti dalle entrate proprie degli enti (introiti tributari ed extra tributari vendita di beni e servizi canoni ...) nelle seconde le assegnazioni i contributi e i trasferimenti dal bilancio dello Stato nonché le somme relative a mutui. Il decreto legislativo 279/97 ha introdotto un sistema misto con il quale si prevede che soltanto i fondi provenienti dal bilancio dello Stato o da mutui accesi con l'intervento dello Stato vengano ad affluire nei conti di tesoreria mentre le entrate proprie acquisite in forza della potestà tributaria o da indebitamento senza intervento dello Stato possano essere depositate direttamente presso il sistema bancario.

- accesso delle Regioni alle informazioni codificate relative alla propria gestione a quella dello Stato e degli enti che operano nell'ambito del proprio territorio;
- dopo una fase sperimentale per il 2005, è previsto che tutte le Regioni e Province autonome si attengano a questa nuova classificazione a partire dal 1 gennaio 2006.

Con l'avvio della banca dati Siope si pongono le condizioni per un significativo miglioramento delle informazioni sulla gestione delle Amministrazioni pubbliche. Il nuovo strumento consentirà una più tempestiva valutazione dell'andamento della spesa dei singoli enti e un più approfondito monitoraggio dei risultati ottenuti anche sul fronte delle entrate proprie regionali. È tuttavia l'estensione della classificazione ai dati di competenza che permetterà una migliore leggibilità dei bilanci degli enti anche in chiave comparativa. Ciò sarà più agevole se le Amministrazioni (anche per rendere più semplice la stessa gestione della spesa) interverranno sulla struttura dei bilanci per capitoli, ad esempio rinunciando all'uso di capitoli promiscui e/o prevedendo un maggior dettaglio degli oneri sostenuti per ciascun obiettivo, con effetti positivi sulla leggibilità della gestione di competenza. La adozione di un nuovo sistema di classificazione e l'attivazione della banca dati rappresentano quindi un progresso importante, che riduce, ma non annulla, il gap rispetto al quadro informativo necessario per una valutazione dei costi sopportati nei diversi ambiti territoriali per le funzioni e i servizi resi e dei conseguenti margini per il recupero di efficienza.

6.2 Gli sviluppi più recenti

L'articolo 7 del disegno di legge Piano di azione per lo sviluppo economico sociale e territoriale (AC 5736), presentato lo scorso 13 aprile, ha previsto una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti e degli organismi pubblici alle disposizioni contenute nella legge 5 agosto 1978, n. 468. Sono interessati da tale riassetto normativo tutti gli enti e gli organismi pubblici ricompresi tra le Pubbliche Amministrazioni dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.⁴²

⁴²Nel caso degli enti locali, la disciplina contabile è contenuta nella Parte II, "Ordinamento finanziario e contabile" del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" I modelli relativi al bilancio di previsione annuale, al bilancio pluriennale, al conto del bilancio, al conto economico e al conto del patrimonio, nonché ad altri documenti contabili delle diverse categorie di enti locali sono stati approvati con il d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77";

Il sistema contabile delle aziende sanitarie è disciplinato in base alle norme dettate dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come successivamente modificato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229. Le aziende unità sanitarie locali sono dotate di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, la loro organizzazione e il loro funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. L'articolo 5 del d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999, ha stabilito che le Regioni emanino norma per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere informate ai principi del codice civile concernenti il bilancio delle società, prevedendo l'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione e del bilancio preventivo economico annuale, nonché la tenuta di una contabilità economica analitica per centri di costo. Lo schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere è stato approvato, da ultimo, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Salute, 11 febbraio 2002 (G.U. 15 marzo 2002, n. 63);

Con il provvedimento si mira ad introdurre un quadro omogeneo di regole relative ai sistemi contabili e all'articolazione del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, che assuma come riferimento il bilancio dello Stato, secondo la normativa dettata dalla legge n. 468/1978, come modificata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94.⁴³

Tale ridisegno è previsto debba:

- promuovere la normalizzazione dei sistemi contabili degli enti ed organismi pubblici al fine di agevolare il monitoraggio, le verifiche e il consolidamento delle risultanze da essi emergenti;
- favorire una maggiore razionalità, trasparenza e significatività delle politiche di bilancio attraverso l'articolazione delle entrate e delle spese in unità previsionali di base, ciascuna riconducibile ad un unico centro di responsabilità, cui è affidata la relativa gestione delle risorse;
- fissare le linee di indirizzo per l'elaborazione di un sistema unitario di principi contabili per la redazione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto generale degli enti e organismi pubblici interessati, nonché per la iscrizione e valutazione degli elementi patrimoniali, in relazione all'evoluzione delle tecniche contabili e delle fonti normative, incluso il processo di omologazione nel sistema giuridico nazionale dei principi contabili internazionali, se ed in quanto applicabili agli enti ed organismi pubblici;
- permettere, attraverso prospetti di raccordo, l'acquisizione delle informazioni fondamentali per la redazione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, conformemente alle regole indicate dal regolamento (CE) n. 2223 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

⁴³ L'attuale disciplina del bilancio dello Stato risulta infatti determinata dalla riforma del 1997 (legge n. 94/1997 e il conseguente decreto legislativo n. 279/1997), che ha introdotto le seguenti principali innovazioni:

- articolazione del bilancio dello Stato per unità previsionali di base, che costituiscono l'unità elementare ai fini dell'approvazione parlamentare; le unità previsionali di base, a loro volta, sono classificate per centri di responsabilità amministrativa, che rappresentano, nell'ambito di ciascun ministero, le strutture preposte alla gestione delle risorse stanziare;
- ulteriore suddivisione degli stanziamenti delle u.p.b. in capitoli da effettuare in via amministrativa con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze; i capitoli costituiscono le unità elementari di riferimento ai fini della gestione e della rendicontazione;
- facoltà di effettuare variazioni compensative tra capitoli della medesima u.p.b., fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate da legge;
- determinazione nella nota preliminare di ciascun stato di previsione della spesa degli obiettivi che, in rapporto alle risorse stanziare, le Amministrazioni hanno il compito di conseguire; tali obiettivi devono essere definiti in termini di livello dei servizi che l'Amministrazione deve fornire e di interventi che deve attuare;
- classificazione, a fini conoscitivi, delle spese per funzioni-obiettivo, volte ad evidenziare la ripartizione delle risorse tra le principali finalità della spesa, vale a dire tra le diverse politiche di settore che si intendono attuare (classificazione funzionale);
- classificazione, a fini conoscitivi, delle entrate e delle spese per categorie, che evidenziano l'effetto delle poste di bilancio sul sistema economico nazionale (classificazione economica).

Per omogeneizzare la disciplina contabile dei diversi comparti delle Amministrazioni, che si presenta assai variegata, viene attribuita al Governo una delega di ampia portata, rivolta a perseguire la individuazione di una struttura del bilancio e di regole contabili fundamentalmente omogenee per tutte le Amministrazioni pubbliche, sulla base del modello costituito dal bilancio dello Stato, come risultante dalla riforma del 1997.

Al tempo stesso si prospetta:

- il recepimento, nell'ambito del quadro generale di regole da definire per tutte le Amministrazioni pubbliche e con specifico riferimento alle regole di valutazione degli elementi patrimoniali, dei principi contabili internazionali, nella misura in cui tali principi risultino applicabili ad Amministrazioni pubbliche;
- l'elaborazione di prospetti di raccordo che, sulla base di una struttura dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche fundamentalmente omogenea, permettano di acquisire i dati necessari per la costruzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, che rappresenta il documento contabile in base al quale viene verificato il rispetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria, come determinati dal Trattato CE e dal patto di stabilità e crescita.

La definizione di un quadro generale di regole contabili omogeneo per tutte le Amministrazioni pubbliche era già stato richiesto dall'articolo 1, co. 3, della legge n. 208/1999.

Riguardo alle Regioni, la delega ad adottare uno o più decreti legislativi che recassero la normativa quadro per l'adeguamento del sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato ha condotto al d.lgs. 76/2000. Successivamente le Regioni hanno proceduto, nella loro autonomia, all'adeguamento dei bilanci.

Rispetto a quanto già previsto dalla legge 208/1999, la delega di cui oggi si discute sembra avere una portata più ampia: si riferisce a tutte le Amministrazioni pubbliche, prevede la definizione di un sistema omogeneo di regole contabili, prende in considerazione anche i profili relativi all'applicabilità dei principi contabili internazionali e alla elaborazione di prospetti di raccordo per la predisposizione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

In rapporto alla normativa relativa alle Regioni non risulta di immediata comprensione se questa ampia delega comporti una nuova modifica del sistema di contabilità regionale di recente approvato. In questa direzione sembra, ad esempio muovere la previsione di una attribuzione

delle UPB ad un centro di responsabilità; disposizione che innoverebbe il quadro rispetto a quanto finora previsto⁴⁴.

Nel caso delle Amministrazioni regionali il riavvio ex novo del processo di riforma dei bilanci non sembra al momento la soluzione più auspicabile. Si introdurrebbero nuove incertezze interrompendo un processo, ancora in fase di consolidamento, e che finora è stato mosso dalla necessità di dar corpo alle specificità territoriali e dimensionali e di rendere più apprezzabili le scelte di programmazione territoriale. Un'armonizzazione basata sulla riconduzione dei bilanci ad una unica struttura non garantirebbe poi, di per se sola, la confrontabilità dei risultati gestionali. Sembra semmai preferibile muovere ancora, e con maggiore decisione, verso una classificazione omogenea delle componenti elementari della gestione per garantire, con un processo *bottom up*, la disponibilità di elementi comparativi più significativi ed utili al monitoraggio della spesa e delle entrate regionali.

⁴⁴ Il criterio di cui alla lettera b) fa riferimento alla struttura del bilancio dello Stato, come risultante dalla riforma del 1997 (legge n. 94/1997 e d.lgs. n. 279/1997), che ne ha previsto l'articolazione per unità previsionali di base, riconducibili a centri di responsabilità amministrativa.

Anche i bilanci delle Regioni, peraltro, sono articolati in unità previsionali di base, determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, secondo quanto previsto dall'articolo 4, co. 2, del d.lgs. n. 76/2000.

PAGINA BIANCA