

Tavola 3 - PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - 2003 - 2005 - RISULTATI COMPLESSIVI E PER AREA TERRITORIALE

(milioni di euro)

PAGAMENTI	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005
TITOLO I - SPESE CORRENTI	40.876	43.696	19.559	20.824	22.325	23.815	82.760	88.335
a detrarre:								
Spese per il personale	647	676	456	482	864	896	1.967	2.053
Spese per la sanità	32.762	35.723	15.103	17.145	17.488	18.949	65.353	71.816
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	2.522	2.837	1.511	1.477	902	1.367	4.934	5.682
Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità minorile	0	1	0	0	8	8	8	9
Spese per calamità naturali	36	35	0	1	13	18	49	54
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/2004	97	0	1	0	284	0	382	0
SPESE CORRENTI NETTE	4.813	4.425	2.487	1.720	2.767	2.577	10.066	8.722
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	4.887	5.682	2.290	2.576	5.235	4.471	12.412	12.729
a detrarre:								
Spese per la sanità	119	176	161	222	1.259	75	1.538	473
Spese per partecipazioni azionarie	19	68	0	5	21	21	40	94
Spese per acquisizioni di attività finanziarie	0	0	10	8	20	15	31	23
Spese per conferimenti di capitale	2	10	0	4	0	5	2	18
Spese per concessione di crediti	69	74	12	1	0	1	81	77
Spese per trasferimenti in C/Cap.le ad Amministrazioni pubbliche	1.703	2.395	871	931	1.277	1.738	3.850	5.064
Spese per calamità naturali	458	208	24	32	118	185	601	426
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	486	597	493	608	952	1.274	1.930	2.479
Spese per funzioni trasferite/delegate dal 01/01/2004	0	0	4	0	0	0	4	0
SPESE C/C.LE NETTE	2.033	2.153	715	765	1.587	1.157	4.335	4.075
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	6.845	6.579	3.201	2.485	4.355	3.734	14.401	12.797
Spese in c/cap. fin. da prov. alien. imm./erogaz. a tit. gratuito		2						2
RISULTATO 2005	6.845	6.577	3.201	2.485	4.355	3.734	14.401	12.796
OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005 = PAGAMENTO 2003 +4,8%		7.174		3.355		4.564		15.092
DIFFERENZA TRA RISULTATO 2005 E OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005		-597		-870		-830		-2.297

Tavola 3 a. PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - 2003 - 2005 - RISULTATI COMPLESSIVI E PER AREA TERRITORIALE

(milioni di euro)

	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005
IMPEGNI								
TITOLO I - SPESE CORRENTI	41.037	44.676	20.666	22.002	23.270	24.219	84.973	90.897
a detrarre:								
Spese per il personale	708	772	471	544	918	968	2.096	2.284
Spese per la sanità	32.877	36.269	15.575	17.249	18.163	18.887	66.615	72.405
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	2.518	2.780	1.575	2.002	843	1.500	4.936	6.282
Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità minorile	1	11	0	0	8	8	8	18
Spese per calamità naturali	36	36	0	1	16	18	53	55
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/2004 (solo RSO)	97	0	1	0	376	0	474	0
SPESE CORRENTI NETTE	4.800	4.809	3.044	2.207	2.947	2.838	10.791	9.853
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	6.383	6.191	3.809	5.505	6.987	7.117	17.179	18.813
a detrarre:								
Spese per la sanità	131	210	651	663	1.368	125	2.150	998
Spese per partecipazioni azionarie	17	130	0	7	22	18	39	155
Spese per acquisizioni di attività finanziarie	0	0	8	8	5	12	14	19
Spese per conferimenti di capitale	7	3	0	1	0	39	8	43
Spese per concessione di crediti	86	65	12	13	0	1	98	79
Spese per trasferimenti in C/Cap.le ad Amministrazioni pubbliche	2.266	2.553	1.153	1.860	1.802	2.990	5.221	7.403
Spese per calamità naturali	504	251	25	31	154	185	683	467
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	688	659	842	1.234	1.599	2.382	3.129	4.274
Spese per funzioni trasferite/delegate dal 01/01/2004	0	0	0	0	0	0	0	0
SPESE C/C.LE NETTE	2.684	2.321	1.117	1.688	2.038	1.364	5.838	5.373
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	7.483	7.130	4.161	3.894	4.985	4.202	16.629	15.226
Spese in c/cap. fin. da prov. alien. imm./erogaz. a tit. gratuito		2						0
RISULTATO 2005	7.483	7.128	4.161	3.894	4.985	4.202	16.629	15.224
OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005 = IMPEGNI 2003 +4,8%		7.843		4.361		5.224		17.427
DIFFERENZA TRA RISULTATO 2005 E OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005		-715		-467		-1.022		-2.203

fino ad ora presentati, rientrano in termini di impegni e pagamenti nelle soglie previste. L'esame dei risultati offre, tuttavia, elementi di riflessione ulteriori circa l'efficacia delle modalità di costruzione del Patto e sulla dinamica della spesa regionale.

Va innanzitutto osservato che, nella versione 2005, il Patto per le Regioni a statuto ordinario ha riguardato appena il 14 per cento della spesa regionale in termini di impegni e il 12,6 per cento in termini di pagamenti (Tavola 4). Oltre alla spesa corrente per la sanità (che pesa in termini di impegni e di pagamenti rispettivamente per il 66 per cento e per il 71 per cento della spesa complessiva), non è stata ricompresa nel Patto una ulteriore area di spesa pari al 20 per cento degli impegni ed ad oltre il 16 per cento dei pagamenti complessivi (in prevalenza trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche). Il Patto riguarda quindi una quota marginale della spesa.

Se si guarda poi ai risultati ottenuti, limitato è il significato del tetto previsto: la spesa complessivamente soggetta al limite di crescita del 4,8 per cento rispetto al 2003 si è in media ridotta nel biennio di oltre 8,4 per cento in termini di impegni e dell'11,1 per cento in termini di pagamenti con una conseguente riduzione dell'incidenza sul totale della spesa regionale pari a 2,3 punti in termini di impegni e 2,4 punti in meno in termini di pagamenti (sempre rispetto al 2003).

Al contempo:

- tra il 2003 e il 2005 la spesa corrente è cresciuta, nel complesso delle Regioni, di circa il 7 per cento in impegni e di poco più del 6,7 per cento in termini di pagamenti;
- l'andamento è da ricondurre alla spesa sanitaria (gli impegni sono cresciuti del 8,7 per cento, i pagamenti del 9,9 per cento), ma anche a quella non sanitaria non ricompresa nel Patto. La crescita in questo caso è stata di oltre il 14 per cento per gli impegni e del 6,3 per cento per i pagamenti. Una crescita particolarmente pronunciata hanno registrato le Regioni del Centro e del Sud (rispettivamente +24,4 per cento e +15,5 per cento, in termini di impegni);
- la spesa in conto capitale è nel complesso cresciuta del 9,5 per cento negli impegni e del 2,6 per cento nei pagamenti. E' quella non soggetta al Patto che ha subito incrementi maggiori: il 18,5 per cento in impegni e il 7 per cento in pagamenti. Particolarmente rilevante è stata la crescita dei trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche: un fenomeno che potrebbe rappresentare un meccanismo di aggiramento dei vincoli posti dal Patto e alimentare una accelerazione della spesa.

**Tavola 4 - PATTO DI STABILITÀ INTERNO - RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
2003-2005**

Analisi delle componenti di spesa

(milioni di euro)

	impegni			pagamenti		
	2003	2005	variazione 2003-2005	2003	2005	variazione 2003-2005
Spesa corrente						
Nord	41.037	44.676	8,9	40.876	43.696	6,9
Centro	20.666	22.002	6,5	19.559	20.824	6,5
Sud	23.270	24.219	4,1	22.325	23.815	6,7
TOTALE	84.973	90.897	7,0	82.760	88.335	6,7
Spesa corrente sanitaria						
Nord	32.877	36.269	10,3	32.762	35.723	9,0
Centro	15.575	17.249	10,7	15.103	17.145	13,5
Sud	18.163	18.887	4,0	17.488	18.949	8,3
TOTALE	66.615	72.405	8,7	65.353	71.816	9,9
Spesa corrente non sanitaria						
Nord	8.160	8.407	3,0	8.114	7.973	-1,7
Centro	5.091	4.753	-6,6	4.455	3.680	-17,4
Sud	5.107	5.332	4,4	4.837	4.866	0,6
TOTALE	18.358	18.492	0,7	17.406	16.520	-5,1
Spesa corrente non ricompresa nel patto (da dedurre)						
Nord	3.360	3.598	7,1	3.302	3.548	7,5
Centro	2.047	2.547	24,4	1.969	1.960	-0,5
Sud	2.160	2.494	15,5	2.069	2.289	10,6
TOTALE	7.567	8.639	14,2	7.340	7.797	6,2
Spesa corrente soggetta al vincolo						
Nord	4.800	4.809	0,2	4.813	4.425	-8,0
Centro	3.044	2.207	-27,5	2.487	1.720	-30,8
Sud	2.947	2.838	-3,7	2.767	2.577	-6,9
TOTALE	10.791	9.853	-8,7	10.066	8.722	-13,4
Spesa in conto capitale						
Nord	6.383	6.191	-3,0	4.887	5.682	16,3
Centro	3.809	5.505	44,5	2.290	2.576	12,5
Sud	6.987	7.117	1,9	5.235	4.471	-14,6
TOTALE	17.179	18.813	9,5	12.412	12.729	2,6
Spesa in conto capitale non ricompresa nel patto						
Nord	3.699	3.870	4,6	2.855	3.528	23,6
Centro	2.692	3.818	41,8	1.575	1.811	15,0
Sud	4.950	5.753	16,2	3.647	3.314	-9,1
TOTALE	11.341	13.440	18,5	8.077	8.654	7,1
Spesa in conto capitale soggetta al vincolo						
Nord	2.684	2.321	-13,5	2.033	2.153	5,9
Centro	1.117	1.688	51,1	715	765	7,1
Sud	2.038	1.364	-33,0	1.587	1.157	-27,1
TOTALE	5.838	5.373	-8,0	4.335	4.075	-6,0
Spesa complessiva						
Nord	47.420	50.867	7,3	45.763	49.378	7,9
Centro	24.475	27.507	12,4	21.849	23.401	7,1
Sud	30.257	31.336	3,6	27.560	28.286	2,6
TOTALE	102.152	109.710	7,4	95.171	101.065	6,2
Spesa complessiva soggetta al patto						
Nord	7.483	7.130	-4,7	6.845	6.579	-3,9
Centro	4.161	3.894	-6,4	3.201	2.485	-22,4
Sud	4.985	4.202	-15,7	4.355	3.734	-14,3
TOTALE	16.629	15.226	-8,4	14.401	12.797	-11,1

In sintesi, i dati relativi al monitoraggio del Patto sembrano consentire le seguenti conclusioni:

- le Regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti della limitata quota di spesa ricadente sotto il Patto; un risultato che non ha impedito una forte crescita della spesa complessiva;
- le categorie di spese non soggette al Patto sono quelle che hanno segnato gli incrementi maggiori;
- i primi dati relativi agli impegni correnti sembrano indicare una dinamica superiore a quella dei pagamenti. La forte divergenza tra le due voci potrebbe indurre a ritenere non del tutto affidabili i dati di cassa utilizzati, in via provvisoria, per la costruzione dei consuntivi di contabilità nazionale, che – per la spesa corrente – potrebbero esporre risultati sottovalutati.

4.7. Anche nel caso delle Province e dei Comuni i risultati del Patto sono positivi. L'esame che la Corte svolge nel referto annuale al Parlamento, di cui qui si anticipano alcuni risultati, ha per oggetto le Province e i Comuni sopra gli 8.000 abitanti (distinti in due gruppi: maggiori e minori di 30.000 abitanti) (Tavole 5-6-7). Si tratta, nel complesso, di 931 Comuni e 91 Province (sono esclusi Comuni e Province delle Regioni a statuto speciale con propria disciplina specifica).

Il monitoraggio del Patto di stabilità per le Province rileva dati complessivi di spesa netta coerenti con gli obiettivi: ampio il margine in termini di impegni, più stringente il limite in termini di pagamenti. Tra gli enti sono 11 quelli che ad un primo esame non rispettano uno o entrambi gli obiettivi del patto, enti localizzati prevalentemente nelle Regioni del Nord e del Mezzogiorno. Ha pesato su queste Province la difficoltà di contenere i pagamenti per opere pubbliche finanziate in anni precedenti, in corso di realizzazione e per le quali si sono richiesti pagamenti per stati di avanzamento dei lavori.

Anche la spesa complessiva netta (quella soggetta ai vincoli del patto) dei Comuni monitorati rientra nei limiti previsti in termini programmatici. Questo è vero sia per i Comuni superiori a 30.000 abitanti che per quelli compresi tra 8.000 e 30.000. Nel complesso le somme soggette al controllo del Patto crescono rispetto al dato medio del triennio di solo lo 0,2 per cento in termini di pagamenti e, addirittura, si riduce del 4 per cento in termini di impegni.

Nel complesso sono solo 76 i Comuni che presentano risultati superiori ad uno dei limiti previsti (in termini di impegni o pagamenti) Di questi 19 sono enti con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, (10 non rispettano l'obiettivo in termini di pagamenti e 13 per gli impegni) per la grande maggioranza localizzati nelle Regioni meridionali (12). Tra quelli di minori

Tavola 5 - PATTO DI STABILITA' INTERNO (Legge n. 311/2004)**Province - Risultati consolidati***(migliaia di euro)*

TITOLO I - SPESE CORRENTI	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO I	7.918.961	7.239.354
A detrarre:		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.184.074	1.991.644
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	756.389	753.947
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	4.392	19.584
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	20.805	18.948
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - <i>quater</i> , lettera f-bis, legge 88/2005)	278.636	228.895
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - <i>quater</i> , lettera f-ter, legge 88/2005)	16.864	17.483
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 <i>quater</i> , c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	2.683	1.378
SPESE CORRENTI NETTE	4.655.118	4.207.475
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO II	5.103.837	3.805.248
A detrarre:		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	76.074	78.421
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	385.101	332.979
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	132.315	55.056
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	477.891	492.961
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	459.751	251.697
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	159.380	83.598
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	388.169	138.834
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - <i>quater</i> , lettera f-bis, legge 88/2005)	38.691	32.498
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - <i>quater</i> , lettera f-ter, legge 88/2005)	11.997	6.362
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 <i>quater</i> , c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	8.748	24.532
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	2.965.720	2.308.310
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	7.620.838	6.515.785
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	133.039	39.528
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO		
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti	105.603	89.265
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	4	392
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO	7.382.196	6.387.384
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	9.046.210	6.431.205

Tavola 6 - PATTO DI STABILITA' INTERNO (Legge n. 311/2004)
Comuni con popolazione compresa fra 8.000 e 30.000 ab. - Risultati consolidati

(migliaia di euro)

TITOLO I - SPESE CORRENTI	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO I	6.972.712	6.609.432
A detrarre:		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.351.498	2.248.717
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	165.567	153.829
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	40.723	38.944
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	18.359	20.263
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	45.853	39.061
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	22.157	22.848
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	105	4.846
SPESE CORRENTI NETTE	4.328.450	4.080.924
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO II	3.109.703	2.647.142
A detrarre:		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	21.710	15.776
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	8.187	7.767
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	40.770	17.480
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	173.873	161.407
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	31.430	22.171
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	109.401	121.013
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	323.551	146.063
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	56.291	53.790
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	24.102	30.294
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	257	616
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	2.320.131	2.070.765
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO)	6.648.581	6.151.689
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	199.536	77.875
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO		
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti	66.198	32.779
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	21.319	16.711
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO)	6.404.166	6.057.746
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	8.418.282	7.469.754

Tavola 7 - PATTO DI STABILITA' INTERNO (Legge n. 311/2004)
Comuni con popolazione superiore a 30.000 ab. - Risultati consolidati

(migliaia di euro)

TITOLO I - SPESE CORRENTI	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO I	20.708.726	19.583.739
A detrarre:		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	7.489.051	7.072.011
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	209.107	215.783
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	165.572	144.380
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	20.773	19.786
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	79.023	69.333
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	108.907	86.430
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	33.382	28.082
SPESE CORRENTI NETTE	12.602.911	11.947.934
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO II	17.519.981	15.587.488
A detrarre:		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	235.797	187.611
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	99.806	91.845
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	208.032	285.620
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	10.163.837	9.326.160
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	120.094	49.317
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	438.503	249.786
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	521.889	130.917
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	80.482	58.148
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	84.272	52.084
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	37.905	118.945
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	5.529.364	5.037.055
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	18.132.275	16.984.989
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	424.962	220.257
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO		
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti	28.844	16.795
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	7.616	27.300
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO)	17.686.085	16.775.237
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	21.628.880	19.272.025

dimensioni invece 44 non rispettano l'obiettivo di cassa e solo 33 quello in termini di impegni (in numero prevalgono in questo caso gli enti del Settentrione a cui appartengono 23/44 e 15/33).

Anche guardando ai risultati complessivi di gestione degli enti del campione, il risultato non cambia: la crescita degli impegni nel 2005 rispetto alla media del triennio 2001-2003 è del 4,5 per cento, importo che cresce al 5,6 per cento nel caso dei pagamenti. Il risultato del 2005 è in flessione del 3,6 per cento rispetto al 2004 per impegni complessivi e di poco meno dell'1 per cento in termini di pagamenti. Un risultato che tuttavia è nel caso degli impegni frutto di una crescita del 2,5 per cento della spesa corrente più che compensata da una contrazione degli impegni del titolo II, in calo del 15,1 per cento rispetto allo scorso esercizio. I pagamenti correnti si riducono del 1,2 per cento, così come in flessione risultano anche quelli in conto capitale (-0,5 per cento).

Il vincolo introdotto con il Patto 2005, secondo questi primi dati, ha consentito di ottenere una crescita della spesa nel complesso entro il limite del 2 per cento. Questo è avvenuto con un rallentamento limitato dei pagamenti; in termini di impegni la spesa corrente è aumentata ad un tasso superiore a quello del 2004 ma più che compensata da un consistente rallentamento di quella in conto capitale.

Un esame più approfondito rileva, tuttavia, elementi che testimoniano di un diverso operare dei vincoli sugli enti, anche per dimensione dei Comuni, e di andamenti che fanno guardare con maggior preoccupazione alle tendenze della spesa, specie nella prospettiva del contenimento previsto per il 2006.

Nel caso dei Comuni minori, il tasso di crescita della spesa corrente (in termini di impegni) è ben superiore al dato medio complessivo: esso è in media del 4,6 per cento rispetto al 2004. Di contro la contrazione della spesa in conto capitale è di poco inferiore al 17 per cento; sostanzialmente stabili i pagamenti correnti, si riducono, invece, del 10 per cento quelli del titolo II. Sono quasi il 60 per cento del totale gli enti che presentano una crescita della spesa corrente superiore al 4 per cento. Di questi poi circa l'85 per cento presenta tassi di crescita delle spesa nell'anno superiori a quelli riscontrati nel 2004.

I Comuni di maggiore dimensione conoscono nel complesso una crescita degli impegni per spesa corrente di poco inferiore al 2 per cento, mentre flette di oltre il 14 per cento quella in conto capitale. La contrazione dei pagamenti correnti rispetto al 2004 (-1,6 per cento) si accompagna tuttavia ad una crescita di quella in conto capitale del 3,6 per cento. Anche per gli enti superiori a 30.000 abitanti, l'esame per singolo comune rivela nel 53 per cento dei casi una crescita della spesa superiore al 4 per cento rispetto al 2004.

Su tali risultati e sulla loro compatibilità con il rispetto degli obiettivi previsti con il patto, hanno pesato scelte di governance degli enti. Ne sono un indizio la crescita dei trasferimenti correnti operati a favore delle Amministrazioni pubbliche, aumentati nell'ultimo anno in termini di cassa di poco meno del 15 per cento, la crescita dei trasferimenti ad enti del settore pubblico (+24,2 per cento) e dei conferimenti e partecipazioni in aziende di servizio (+6,7 per cento), ma anche la strutturale contrazione dell'area di spesa gestita in bilancio. Sono le esternalizzazioni di servizi infatti uno degli elementi alla base di una solo apparente riduzione della spesa di competenza comunale: per oltre il 35 per cento degli enti maggiori, l'importo medio di spesa corrente (impegni) nel triennio 2001-2003 risulta superiore a quello registrato nel 2004, quota che si riduce, pur rimanendo in ogni caso di rilievo, tra gli enti minori (30 per cento). Un dato che rende certamente meno stringente il vincolo alla dinamica della spesa corrente.

4.8. L'osservazione dei risultati relativi al 2005 non può che rafforzare una preoccupazione, da tempo espressa dalla Corte, circa l'eccessiva dilatazione della gestione extra bilancio degli enti decentrati. Risulta sempre più evidente che a tale fenomeno non è estraneo anche il ricorso a tetti di spesa riferiti di volta in volta ad aggregati differenti. Ciò ha finito per spingere gli enti, in difficoltà nel garantire una adeguata programmazione dell'attività, ad adottare politiche dirette ad ottimizzare la propria capacità di spesa, o attraverso misure di sgravio fiscale, o, soprattutto, ricorrendo a modifiche nelle modalità di effettuazione della spesa.

L'esclusione dal Patto delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e altre attività finanziarie, nonché da conferimenti di capitale, ha permesso di affidare a soggetti esterni alla P.A., eventualmente appositamente costituiti, l'erogazione di servizi, finanziando tali attività mediante conferimenti.

La deducibilità dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche - considerate come tali ai fini del Patto di stabilità e crescita, ma non soggette al Patto di stabilità interno - ha indotto una crescita di tali soggetti (e dei trasferimenti a questi operati). Con la deduzione dalla spesa degli importi trasferiti a istituzioni o consorzi cui è affidata la gestione di servizi, viene così sottratta al vincolo una quota crescente di spesa.

L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti ha reso, poi, non neutrali anche le scelte sui processi di esternalizzazione nella gestione di servizi. L'affidamento direttamente ad un soggetto esterno (è il caso del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti) sia sul versante della gestione, e quindi delle risorse umane e finanziarie, che su quello delle relative entrate, consente di ottenere un consistente risparmio sul volume della spesa corrente. Trasferendo alle dipendenze del nuovo soggetto (privato o società c.d. *in house*) anche il relativo personale,

l'ente ottiene, inoltre, vantaggi assai rilevanti non solo per il rispetto del Patto, ma anche per il vincolo di riduzione del costo del personale.

In conclusione, sull'estensione agli enti territoriali degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita continuano a pesare i problemi posti dalla traduzione degli obiettivi in termini finanziari. Scelte gestionali possono incidere sulla significatività dei vincoli proposti e permettere un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Se la scelta rimarrà quella di ricorrere a tetti di spesa, più opportuno sarebbe escludere dal vincolo le sole spese destinate a soggetti ricompresi nell'area cui si applica lo stesso Patto di stabilità interno o il Patto sanitario. Una previsione che consentirebbe almeno di eliminare qualsivoglia incentivo e/o distorsione nelle scelte di gestione degli enti, permettendo inoltre l'introduzione di soglie obiettivo più contenute e realizzabili. Continue modifiche nelle modalità di funzionamento del Patto rischiano, da un lato, di impedire una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, di rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di prevedere un adattamento alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle Amministrazioni locali. Livelli di variazione predefiniti e automatici non possono, comunque, considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali.

La spesa sanitaria. Primi elementi di verifica dell'intesa del marzo 2005.

4.9. I dati del conto consolidato della sanità rilevano, a consuntivo 2005 uscite correnti per 95 miliardi di euro. La variazione rispetto al 2004 è del 5,1 per cento, certamente più contenuta rispetto alla crescita rilevata tra il 2003 e il 2004 (+9,9 per cento), ma significativamente maggiore di quella programmata in base agli interventi introdotti con la finanziaria per il 2005.

Con la manovra per il 2005 si prevedeva infatti di correggere la spesa tendenziale, stimata in 92,5 miliardi di euro, attraverso misure di contenimento dei costi per 3 miliardi e maggiori entrate per circa 1,3 miliardi. L'obiettivo per la spesa corrente sanitaria era posto quindi pari a 89,5 miliardi.

Il risultato per il 2005 è anche peggiore di quello di preconsuntivo contenuto nel DPEF 2006 – 2009 (93 miliardi di euro), che pure prendeva atto della dinamica più elevata dei costi di produzione dei servizi sanitari. Nella previsione di 93 miliardi di euro si comprendeva, infatti, la sottoscrizione nell'anno di tutti i contratti di lavoro del settore per il biennio economico 2004-2005. Una ipotesi rivelatasi inesatta.

Il consuntivo 2005 beneficia, quindi, del rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,9 miliardi di euro: solo parte dei contratti è stata infatti siglata nell'anno per un importo, tra arretrati ed incrementi contrattuali, di circa 3,3 miliardi di euro contro i 5,2 miliardi previsti.

Il risultato appare tanto più preoccupante se si pensa che il 2005 ha potuto giovare, nei primi undici mesi, di un rallentamento della spesa farmaceutica, grazie alla tenuta delle misure di contenimento assunte, mentre tra dicembre 2005 e i primi mesi del 2006 si hanno segnali di una nuova inversione di tendenza nella spesa.

Elementi ulteriori si possono trarre dai dati di preconsuntivo delle aziende sanitarie consolidati per Regione e oggetto del tavolo di monitoraggio per la verifica del "Patto sanità". Oltre il 53 per cento dello scostamento accertato tra finanziamento programmato e spesa effettiva è da ricondurre, nel 2005, a tre sole Regioni. Ad esse era attribuibile nel 2004 il 49 per cento del disavanzo. Alle aziende delle stesse Regioni è attribuibile oltre il 71 per cento delle perdite rilevate in base ai dati di preconsuntivo 2005. Sulla formazione dei disavanzi continuano a pesare le forti differenze nel peso della spesa per farmaci: se in media questa voce rappresenta il 13 per cento della spesa totale, in alcune Regioni tale percentuale supera il 15 per cento (senza considerare i farmaci a distribuzione diretta) e permangono forti le differenze nel consumo pro capite (essi variano, in termini di spesa netta a carico del Servizio sanitario nazionale, tra i 244 euro e i 133 euro). Lontani dagli obiettivi sono inoltre i risultati ottenuti in termini di un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero (tassi di ospedalizzazione), di riduzione dei posti letto per abitante, di contenimento della crescita dei costi di produzione entro il 2 per cento. In peggioramento, poi, sono gli indicatori di inappropriatezza delle prestazioni (ad esempio parti cesarei sul totale dei parti), con livelli particolarmente elevati proprio nelle Regioni con i maggiori disavanzi.

I risultati conseguiti dal comparto sanitario destano preoccupazione. Il coesistere di limiti stringenti e di progressivi riadeguamenti delle risorse destinate al fabbisogno sanitario è stato giustificato, finora, con l'obiettivo di rendere il recupero di efficienza compatibile con la necessità di non incidere nel breve periodo sulla qualità del servizio.

Non sono mancati processi di razionalizzazione territoriali. L'attivazione di meccanismi di copertura dei disavanzi sanitari con incrementi delle entrate ha rappresentato, in alcuni casi, un segnale della maggiore responsabilizzazione e della volontà di gestire un processo di aggiustamento da parte delle Amministrazioni regionali.

Una tale risposta non è stata, tuttavia, generalizzata. Il permanere di inefficienze e di spazi rilevanti per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero e la forte concentrazione territoriale delle perdite delle aziende sanitarie rendono l'obiettivo di un controllo della spesa

irrinunciabile. La strumentazione esistente può consentire, se utilizzata, di affrontare gli squilibri strutturali in maniera selettiva: il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni ma deve muovere insieme alla riqualificazione degli investimenti sanitari e alla definizione di programmi di riadeguamento delle strutture. Ciò al fine di consentire il miglioramento organizzativo e gestionale delle realtà più problematiche, indicendo sulle aree di inappropriatezza e di spreco. Il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi deve essere anche sostenuto con l'attivazione di strumenti di controllo della domanda e con una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Solo in questo modo sarà possibile gestire la dinamica di un settore caratterizzato da costi crescenti per l'innovazione e in aumento per l'invecchiamento della popolazione.

Il debito degli enti territoriali.

4.10. Continua a crescere il debito degli enti territoriali: a fine 2005 lo stock ha raggiunto 87.084 milioni di euro (76.025 nel 2004), con una crescita del 14,5 per cento (Tavola 8). La quota delle Amministrazioni locali sul totale del debito delle Amministrazioni pubbliche è così passata dal 5,1 per cento del 2003 (5,3 per cento nel 2004) al 5,8 per cento nel 2005. Ancora limitato è il peso del debito sul prodotto interno lordo (6,1 per cento), ma con differenze territoriali di rilievo (pari all'8,7 per cento del Pil nelle aree centrali, rappresenta il 6,7 per cento del prodotto nel Sud con una crescita di quasi un punto nel solo ultimo anno).

Tavola 8 - IL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
(milioni di euro)

	2003	2004	2005	var 04/03	var 05/04
Regioni	27161	29149	30697	7,3	5,3
di cui Titoli	11610	13337	13836	14,9	3,7
Prestiti	13273	13730	14974	3,4	9,1
Comuni e Province	38280	41245	48550	7,7	17,7
di cui Titoli	5106	8021	13631	57,1	69,9
Prestiti	32483	32586	34212	0,3	5,0
Altri enti	5671	5631	7837	-0,7	39,2
Totale	71112	76025	87084	6,9	14,5
incidenza % sul PIL	5,33	5,47	6,14		
ripartizione per area territoriale					
Nord ovest	17.503	18.719	22.477	6,9	20,1
Nord est	11.806	12.669	14.536	7,3	14,7
Centro	23.315	24.321	26.559	4,3	9,2
Sud	12.086	13.671	15.773	13,1	15,4
Isole	6.402	6.645	7.738	3,8	16,4
Totale	71.112	76.025	87.083	6,9	14,5

Fonte. Elaborazioni Corte dei Conti su dati Banca d'Italia

Nel 2005 si sono delineate alcune tendenze di rilievo:

- in forte accelerazione la crescita del debito di Comuni e Province, +17,7 per cento contro il 7,7 per cento del 2004, e degli altri enti locali (+39,2 per cento), mentre rallenta quello delle Regioni (+5,3 per cento contro il 7,3 per cento del 2004);
- la variazione del debito delle Amministrazioni comunali e provinciali è sostanzialmente legata ad una crescita delle emissioni di titoli, il cui importo ha subito nell'anno un incremento di quasi il 70 per cento. Negli ultimi due anni il debito in titoli degli enti locali è passato dal 13,4 per cento al 28 per cento del totale. In flessione, invece, il peso dei titoli obbligazionari nelle Regioni, anche se continuano a rappresentare più del 45 per cento del debito complessivo;
- in termini di distribuzione del debito per aree territoriali, la quota assorbita dalle Amministrazioni delle Regioni centrali continua ad essere la più consistente (30,5 per cento), anche se registra una riduzione. In crescita di oltre il 16 per cento il debito delle Amministrazioni locali del Mezzogiorno e del 20 per cento nel Nord-Ovest.

La scomposizione per natura del debito di fonte Banca d'Italia consente poi di verificare alcuni ulteriori elementi: nel Mezzogiorno quasi il 28 per cento del debito è in titoli emessi all'estero (nelle Isole la quota è superiore al 36 per cento); nel Nord, invece, tale importo è più contenuto (il 10 per cento); le Amministrazioni del Nord detengono oltre il 68 per cento del debito verso intermediari finanziari residenti e verso la Cassa Depositi e Prestiti.

4.11. Diversi fattori fanno oggi guardare con attenzione alla situazione patrimoniale degli enti territoriali, alla composizione delle passività e alla sua distribuzione tra aree ed enti.

Un primo fattore è rappresentato dalla possibile inversione nell'andamento dei tassi di interesse e ad aumenti che la BCE può ritenere necessario operare sul profilo dei tassi. Se è vero che la dimensione assoluta del fenomeno è ancora limitata, non mancano segnali di evoluzioni che potrebbero ripercuotersi sugli equilibri economici soprattutto degli enti minori o di quelli a minore capacità fiscale. Gli effetti diverrebbero più consistenti anche nel breve periodo nel caso di enti territoriali che hanno sottoscritto contratti derivati: se nella maggior parte dei casi l'obiettivo perseguito dall'ente è stato quello della riduzione del costo del debito, è anche vero che le condizioni assunte con il "derivato" possono avere prodotto una esposizione dell'ente a rischi che eccedono il guadagno ottenuto nel breve periodo (l'indagine della Corte ha rilevato che non sono rari i contratti che prevedono tassi di riferimento molto ridotti e con variazioni in

un arco temporale ristretto, oltre il quale l'ente sarà chiamato a corrispondere uno “*spread*” penalizzante; non mancano forme di rinegoziazione che prevedono la corresponsione di premi di liquidità da girare immediatamente dall'intermediario per la chiusura di vecchie posizioni, ma che comportano l'esposizione dell'ente a condizioni di maggior incertezza nel futuro). Rischi cui sono meno esposti, ma non esenti, gli enti di maggiori dimensioni, sia per le condizioni che possono ottenere nell'accesso ai mercati, sia per la possibilità di contare su strutture specializzate interne più adeguate.

L'attesa di aumenti dei tassi e la necessità di operare una riduzione del rapporto debito/pil sono alla base anche della recente attenzione riservata ai beni posseduti dalle Amministrazioni pubbliche in vista di possibili progetti di dismissioni patrimoniali. I risultati del lavoro di stima degli attivi patrimoniali del settore pubblico (condotte, per quanto riguarda le Amministrazioni locali integrando e proiettando anche i risultati di un lavoro svolto dalla Corte dei conti sui bilanci di un campione di Comuni e Province) hanno evidenziato una forte concentrazione del patrimonio immobiliare, nella sua componente residenziale, nelle disponibilità degli enti territoriali, sottolineando ad un tempo il rilievo dei problemi connessi alla gestione e alla redditività di queste poste attive. Al di là delle valutazioni inerenti alla fattibilità ed opportunità di tali operazioni su cui ci si potrà esprimere quando e se esse verranno riproposte, con la crescita delle passività delle Amministrazioni territoriali assume maggior rilievo oggi il tema di un'efficiente gestione dei cespiti patrimoniali più volte sottolineata dalla Corte dei conti (da ultimo nell'ambito della indagine comparativa sulla gestione degli ex IACP). Tali beni patrimoniali valutati a valori catastali pari a 100 miliardi euro (il prezzo di mercato è stimato pari almeno al triplo di tale somma) potrebbero rappresentare in ambito territoriale un *asset* importante in vista di un complessivo ridisegno del Patto di stabilità interno.

La rilevanza e l'onerosità dei debiti commerciali sono inoltre alla base del ricorso crescente da parte di soggetti privati ad operazioni di cartolarizzazione dei crediti vantati nei confronti delle Pubbliche amministrazioni e in particolare degli enti sanitari. Le Regioni, con l'accettazione delle delegazioni di debito, assumono in tali operazioni l'onere di corrispondere quanto dovuto dalle aziende sanitarie attraverso piani pluriennali con rata fissa. La cartolarizzazione di crediti commerciali da parte di privati non incide sulla dimensione complessiva del debito pubblico ai fini degli obiettivi di stabilità e crescita (il debito commerciale non è incluso tra i debiti delle Amministrazioni pubbliche) come definito ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi (Trattato UE e regolamento CE n. 3605). La garanzia prestata dalla Amministrazione pubblica sul pagamento delle rate, potrebbe indurre le autorità europee a considerare tali operazioni nell'ambito di quelle che, invece, determinano un aumento

dello *stock* del debito pubblico. Tali operazioni comportano, tuttavia, che parte dei trasferimenti delle Regioni agli enti sanitari siano destinati al rimborso dei titoli emessi per le operazioni di cartolarizzazione; i fondi che la regione versa alla società veicolo della cartolarizzazione sono fondi che la stessa dovrebbe versare per coprire il fabbisogno delle aziende. Il ricorso a tali operazioni consente di regolare il debito evitando che un allungamento dei tempi di estinzione generi oneri finanziari crescenti. Dovrà tuttavia essere attentamente vagliato per ogni operazione quanto l'onere posto a carico dell'amministrazione regionale derivi esclusivamente dal disallineamento temporale tra obbligazioni nei confronti di fornitori e riconoscimento delle somme da parte dello Stato (e quindi delle Regioni alle aziende sanitarie) per la copertura delle spese rientranti nei fabbisogni definiti nella programmazione annuale, o quanto, invece, esso rappresenti una nuova e diversa modalità per coprire disavanzi di gestione, imputando su più esercizi tale onere attraverso la copertura annuale dei fondi alla società veicolo per l'ammortamento dei titoli emessi. In questo secondo caso, ci si troverebbe di fronte a una formula che, pur non configurabile come debito diretto, ne riproduce le caratteristiche. Si dovrebbe quindi valutare la sussistenza di un eventuale aggiramento del divieto di ricorrere a debito per la copertura di spesa corrente. Un crescente ricorso a tali operazioni rischia di rendere meno stringente il vincolo finanziario, di consentire di procrastinare gli interventi sulle cause di generazione dei disavanzi e di produrre un crescente irrigidimento della spesa.

In conclusione si tratta di operazioni finanziarie volte a garantire il rispetto formale della copertura dei disavanzi ma attraverso strumenti che spostano l'onere degli squilibri sulle generazioni future.

Il percorso di attuazione del nuovo assetto Costituzionale.

4.12. Limitati sono stati nell'anno trascorso i progressi compiuti nell'evoluzione verso un nuovo sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali, nonostante che di esso sia sempre più urgente la definizione.

Il blocco del sistema di finanziamento regionale prodotto dalle forti obiezioni avanzate da alcune Regioni conseguente ad una prima applicazione per il 2002 del decreto legislativo 56/2000 (dPCM 14 maggio 2004) e che aveva portato il governo alla sospensione dell'operatività del decreto e di fatto a sospendere la definizione degli importi destinati alle Regioni nel triennio 2002-2005, ha creato crescenti problemi per le Amministrazioni sia in termini di cassa che di programmazione degli interventi. Per superare tale limite è intervenuta l'iniziativa della Conferenza dei presidenti delle Regioni. L'accordo raggiunto lo scorso luglio per la modifica delle modalità operative ed attuative del decreto legislativo 56/2000 per gli anni