



Deliberazione n. 15/AUT/2006

C o r t e d e i C o n t i

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 7 luglio 2006

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art 9, comma 2, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000 n. 14 e modificato con deliberazione 3 luglio 2003, n. 2, secondo cui la Sezione delle Autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udito, nell'adunanza del 7 luglio 2006, il relatore Giuseppe Salvatore LAROSA

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli esercizi 2004 e 2005;

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 7 luglio 2006.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 20 luglio 2006

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1 La finanza regionale nella manovra finanziaria per il 2005

Nella Relazione dello scorso anno sono già state in parte indicate le tendenze di finanza pubblica contenute nella manovra finanziaria del 2005, che si è concretata nella l. 30.12.2004 n.311 (finanziaria 2005). Partendo dai risultati delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 la manovra finanziaria per il 2005 ha accentuato le misure volte al contenimento della spesa, le quali hanno inciso fortemente sulle Amministrazioni decentrate.

Le misure di riduzione della spesa, indicate nel d.l. n.168/2004 (che costituisce in certo senso un antefatto della finanziaria 2005 e della corrispondente manovra finanziaria), erano concentrate essenzialmente sulla spesa corrente, con esclusione -dichiarata espressamente- di scuola, sanità, sicurezza e servizi sociali. Alle misure sul disavanzo dovevano affiancarsi una riduzione del debito (al 100% del PIL nel 2007) e un miglioramento dell'avanzo primario (al 4% nel 2007).

La manovra definitiva, approvata dal Parlamento, ha confermato sostanzialmente l'impostazione iniziale, ma con alcune differenze. L'importo della manovra (che complessivamente è ammontato a circa 32 miliardi) è cresciuto di oltre 6 miliardi di euro per compensare gli sgravi fiscali (riguardanti l'Irpef e l'Irap) per 4,3 miliardi di euro e far fronte agli interventi per lo sviluppo (approvati nel corso della discussione in Parlamento) per 1,8 miliardi.

Con la manovra definitiva i tagli alla spesa prevista a carico delle Amministrazioni locali si sono ridotti in percentuale, ma risultano, invece, accresciuti in valori assoluti: 6.228 milioni di euro nel 2005 rispetto agli iniziali 5.540 milioni, con una correzione prevista pari a circa il 3 per cento del totale delle uscite complessive delle Amministrazioni locali del 2004.

Le misure a carattere permanente incidenti sugli Enti territoriali scendono al 60 per cento della manovra complessiva nel 2007 ma l'importo è pari ad oltre 8.700 milioni.

Sul contenimento della spesa oltre alla revisione del Patto di stabilità interno, di cui si tratta in altra parte di questa Relazione, 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: l'importo del 2005 è portato a 88.195 milioni di euro; un'aumento, nei due anni successivi del 2 per cento l'anno, in linea con quanto previsto per le altre voci di spesa

(rispettivamente 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 delle Regioni al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi economico-finanziari. L'effetto di questa correzione è rilevante (4.305 milioni di euro per ciascun anno del triennio).

Sempre nell'ottica di un generale contenimento della spesa assumono particolare rilievo la disposizione contenuta nel comma 11, che, 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 2004¹ e quella che prevede (comma 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).

Altre norme determinano effetti positivi sulla spesa regionale; tra queste la norma che richiede a tutte le Amministrazioni pubbliche di rideterminare le piante organiche. Con questa misura si intendeva non solo realizzare l'obiettivo della compressione degli organici ai fini del contenimento della spesa, ma tendere anche alla "razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici" per 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. E' ispirata ad una maggiore responsabilizzazione ed autonomia decisionale delle Regioni la norma contenuta nel comma 98 che riguarda le assunzioni del personale a tempo indeterminato; questa disposizione fissa "criteri e limiti" per il triennio 2005-2007 finalizzati alla realizzazione di economie di spesa e non più basati su tetti (di personale da assumere). Questa diversa impostazione tiene conto della sentenza della Corte costituzionale n.390/2004 -di cui si dà conte in altra parte di questa Relazione- (che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nelle finanziarie 2003 e 2004 che prevedevano siffatti tetti).²

¹ 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.

² Nella stessa ottica la Corte (con la sentenza n. 88 del marzo 2006) ha censurato, con riferimento alla regione Friuli V. Giulia, il comma 103 di questa finanziaria, che imponeva alle Amministrazioni pubbliche di effettuare assunzioni a tempo indeterminato -previo esperimento delle procedure di mobilità- "entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente". La Corte ha ritenuto che la norma imponesse limiti precisi e puntuali non giustificabili con l'esigenza del coordinamento della spesa pubblica, che lo Stato può salvaguardare fissando "criteri ed obiettivi", ma senza "imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi".

Sul fronte delle entrate, in attesa dell'avvio del federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, erano previste varie misure, alcune delle quali a carattere restrittivo.

Si confermava (al comma 61) l'ulteriore sospensione degli aumenti delle addizionali regionali dell'imposta sul reddito (IRE) e dell'imposta sulle attività produttive (Irap). 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", 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 decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRE e delle maggiorazioni dell'aliquota Irap³.

Era confermata la sanatoria di alcune disposizioni di leggi regionali in materia di Irap e di tassa automobilistica;

Si forniva 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)⁴. Si individuava la somma a compensazione per gli anni 2003 e successivi e se ne prevedeva l'inclusione tra i trasferimenti per il c.d. federalismo amministrativo, da trasformare in entrate proprie regionali; si dava in tal modo 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 aumenta il contributo richiesto agli Enti territoriali (Regioni ed Enti locali) per il contenimento della spesa e il risanamento finanziario, con un'incidenza sull'autonomia di questi Enti a causa dell'introduzione di ulteriori vincoli alle attività gestionali e della previsione di complesse procedure di programmazione finanziaria e di monitoraggio. La compressione dell'autonomia degli Enti territoriali è accentuata dalla limitazione dei margini di manovra in termini finanziari e dai limiti previsti per il ricorso all'indebitamento. L'estensione anche alle Amministrazioni decentralizzate del miglioramento dei saldi attraverso stringenti misure di controllo della spesa potrebbe influire negativamente sul mantenimento dei programmi di investimento e sulle politiche di sviluppo territoriale e rivelarsi, allo stesso tempo, inefficace sul fronte della spesa corrente. Sono stati introdotti alcuni, sia pur limitati, elementi di flessibilità a

³ In merito all'IRAP va ricordato che pende un giudizio presso la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) del quale si tratta più estesamente in altra parte di questa Relazione.

⁴ 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).

favore degli Enti territoriali: per i fabbisogni regionali, con le deroghe previste per gli investimenti realizzati oltre i limiti fissati dal Patto di stabilità, consentendo l'utilizzazione delle risorse provenienti dalla alienazione di beni (mobili ed immobili); con le norme che permettono 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); e con la possibilità di ricorrere ad aperture di credito —ed è questa una delle novità della finanziaria 2005- 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 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.

I limiti all'indebitamento, che costituiscono un fatto positivo ai fini del mantenimento degli equilibri finanziari, possono determinare grandi difficoltà agli Enti territoriali se si considera —come già prima evidenziato- il mantenimento del blocco all'aumento delle addizionali e, per le Regioni, della maggiorazione dell'Irap. A ciò va aggiunto che i tagli delle imposte, per gli effetti sulle addizionali, comporteranno un'ulteriore riduzione delle entrate per questi Enti.

D'altra parte, come si rileva dal "consuntivo 2005 della finanza pubblica"⁵, nonostante le misure di contenimento della spesa, non è stato raggiunto l'obiettivo della riduzione del deficit, restando il rapporto indebitamento/PIL al 4,1% (contro la riduzione prevista al 2,7%), con riflessi negativi sul debito, aumentato al 106,4%; a ciò si deve aggiungere il PIL vicino allo 0 e un avanzo primario ridotto allo 0,4%. Del resto già il DPEF 2006-2009 aveva rivisto le previsioni sull'indebitamento (aumento del deficit di 0,8%) e sul debito (che era "stimato collocarsi al 108,2%"), tenendo conto della crescita 0, dei risultati insufficienti della regola del 2% di incremento della spesa, degli effetti dei rinnovi contrattuali concentrati nel 2005 e dell'incidenza delle diverse valutazioni di EUROSTAT su alcune voci e delle conseguenti riclassificazioni contabili.

⁵ Vedi *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2006 e situazione di cassa 31 dicembre 2005* Aprile 2006.

2 I risultati delle Regioni nel quadro degli andamenti di finanza pubblica

Nell'esame della gestione finanziaria delle Regioni il riferimento ai dati di contabilità nazionale è in certa misura obbligato⁶. Ai conti economici nazionali è, infatti, necessario guardare:

- per valutare il contributo di questi Enti al risultato complessivo del paese rispetto agli obiettivi posti con il Patto europeo di stabilità e crescita;
- per verificare il grado di realizzazione degli obiettivi previsti con la legge finanziaria 2005. Un'analisi quest'ultima che, attraverso un esame a consuntivo, mira a valutare il grado di realizzazione dell'obiettivo, ma anche a verificare la validità dell'obiettivo intermedio (l'aggregato soggetto al Patto) nel conseguimento del risultato finale.

I dati elaborati dall'Istat per le valutazioni di finanza pubblica sono frutto di tecniche di valutazione consolidate. Predisposti ad inizio anno sulla base delle prime informazioni disponibili a chiusura di esercizio (fondamentalmente i dati di cassa), sono tuttavia suscettibili di revisioni successive anche, e soprattutto, basate su una analisi dei consuntivi degli Enti non ancora disponibili al momento della elaborazione. Il referto della Corte costituisce un primo "luogo" in cui le due analisi vengono poste in rapporto, pur nella consapevolezza delle differenze metodologiche e tecniche alla base delle due tipologie di dati. Le analisi rimangono necessariamente indipendenti, ma è proprio questo primo sguardo ai preconsuntivi forniti dalle Amministrazioni regionali, e su cui si basa il referto della Corte, che può consentire di cogliere, da un lato, il limite o la distorsione del riferimento principale alla cassa e, dall'altro, di collocare il dato finanziario in un quadro economico più adeguato per una valutazione complessiva del sistema degli Enti territoriali.

Nei paragrafi che seguono si ripercorrono inizialmente i principali risultati di finanza pubblica nel 2005, si approfondisce l'esame per il complesso delle Amministrazioni ricomprese nell'aggregato Enti locali per poi guardare, con maggior dettaglio, ai risultati delle Amministrazioni regionali e al conto consolidato degli enti sanitari. La valutazione complessiva degli andamenti riscontrati è, nel seguito, arricchita da un esame dei risultati rispetto alle attese del Patto di stabilità interno (visto, come si diceva poc'anzi, alla luce dei risultati di consuntivo di contabilità nazionale). Analisi che si integra, e non sostituisce, quella svolta più avanti in base alle risultanze del monitoraggio del Patto.

⁶ I dati utilizzati in questo paragrafo sono di contabilità nazionale elaborati dall'Istituto nazionale di statistica. Essi possono pertanto differire da quelli tratti dai rendiconti regionali o relativi alle gestioni delle aziende sanitarie, utilizzati in altre parti della relazione.

2.1 Il 2005: si ampliano gli scostamenti tra obiettivi e risultati di finanza pubblica

Il 2005 si chiude con un bilancio negativo sia per l'andamento dell'economia del Paese, sia per la finanza pubblica. I risultati a consuntivo confermano le difficoltà di crescita dell'economia: il Pil ha registrato una "crescita zero" rispetto al 2004, anno in cui la variazione era stata già molto contenuta (1,1 per cento). Particolarmente negativo è risultato il contributo della domanda interna, segnato da una modesta crescita dei consumi (0,3 per cento) e da una flessione degli investimenti fissi lordi (-0,6 per cento). In ripresa, invece, le esportazioni di beni e servizi (7,6 per cento). L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto all'originario obiettivo del 2,7 per cento del Pil, si è attestato al 4,1 per cento, con un incremento di oltre 10 miliardi di euro rispetto al 2004. L'avanzo primario si è ridotto allo 0,4 per cento sul Pil, ben al di sotto del 2,4 per cento previsto per l'anno e lontano da quel 6,5 per cento raggiunto nel 1997. La spesa corrente primaria è risalita ad una quota vicina al 40 per cento del Pil, un livello non distante da quello prevalente all'inizio degli anni novanta. Il debito pubblico — che ha superato i 1.500 miliardi di euro — ha subito, dopo oltre un decennio, un'inversione di tendenza, con un aumento dell'incidenza sul prodotto interno lordo dal 103,9 al 106,4 per cento.

Ha trovato conferma, quindi, quel peggioramento di cui si era seguito l'evolvere nei documenti di finanza pubblica diffusi nel corso dell'anno. La Relazione trimestrale di cassa presentata a fine aprile 2005 aveva già operato alcune prime importanti revisioni dello scenario 2005, quasi dimezzando la previsione di crescita economica (dal 2,1 all'1,2 per cento) e ipotizzando un peggioramento rilevante dei conti pubblici: pur incorporando gli effetti di contenimento della manovra di bilancio approvata con la legge finanziaria, prospettava il rischio di un peggioramento del saldo fino al 3,5 per cento. Nel mese di luglio il Consiglio della UE, rilevata una situazione di "disavanzo eccessivo", stabiliva un termine di sei mesi per l'adozione di misure correttive. La modifica, in direzione di una maggiore flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita, consentiva all'Italia di concordare una chiusura dei conti pubblici del 2005 al di là della soglia prevista dal protocollo di Maastricht, garantendo, però, un percorso di riequilibrio pluriennale che avrebbe dovuto ricondurre l'indebitamento netto nei confini del 3 per cento del Pil entro il 2007, con una correzione strutturale dei conti dell'1,6 per cento nel biennio 2006-2007. Con il DPEF 2006-2009 (luglio 2005) il rapporto indebitamento/Pil era stato elevato al 4,3 per cento, il rapporto debito/Pil segnava una forte impennata, superando il 108 per cento (a fronte del 105,3 per cento della Rtc). Revisione che era stata operata considerando la piena realizzazione, nell'anno, dei rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio economico 2004-2005 (poi non realizzati).