

Nelle suesposte tabelle è la conferma delle precedenti considerazioni.

Il debito complessivo ascende nel 2005 a 32.623 milioni di poco inferiore rispetto all'anno precedente ma comunque superiore rispetto al 2003 (31.282 milioni).

Alla leggera flessione del 2005 contribuisce la diminuita consistenza della quota a carico dello Stato. Quanto al debito regionale vero e proprio, seppure in crescita, esso mostra una evoluzione più moderata che lo porta, dai 16.984 milioni del 2003, ai 18.307 del 2004 (+1.323 milioni) e a 19.160 milioni nel 2005 (+853 milioni).

Nella composizione del debito regionale, elevato è l'importo finalizzato alla sanità e consegue al vasto ricorso alla contrazione di mutui per la copertura di disavanzi pregressi anteriori al 2001. Si tratta di una finalizzazione in continua discesa a seguito del divieto, costituzionalizzato con la riforma del titolo V° della costituzione (art. 119), che ha limitato il ricorso all'indebitamento per finalizzarlo in via esclusiva al finanziamento delle spese di investimento.

L'evidenza qualitativa, riferita al debito complessivo (inclusa la quota a carico Stato), depone per una tendenziale riduzione nell'esposizione finanziaria relativa alle emissioni obbligazionarie che, a tutto il 2005, ammontano a 11 miliardi di euro e assorbono una percentuale del totale pari al 33,3 per cento (TAB 4/REG), con un leggero ma significativo decremento della percentuale di composizione rispetto all'anno precedente (36,0 per cento — TAB 3/REG).

Con riferimento al solo debito a carico delle Regioni sono le seguenti tabelle, da cui risulta che, a fronte dei 19,2 miliardi del 2005 (17,6 mld nel 2004), a prevalere è il debito con gli Istituti di credito ordinario (67,8%), ma i mutui con la Cassa DD.PP. ed Istituti equiparati (INPDAP e Credito sportivo), pari al 32,3 per cento del totale, evidenziano una consistente crescita rispetto all'anno 2000, quando erano solo il 15,2 per cento del totale (TAB 5/REG)¹³, ma una decisa flessione rispetto all'anno precedente (45%).

¹³ Solo con la circolare della Cassa dd.pp. 1227 del febbraio 1998 le Regioni sono state ammesse all'accesso ai mutui della Cassa.

TAB 5/INDEBREG

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
MUTUI - COMPOSIZIONE

(in euro)

REGIONI	ANNO 2000								ANNO 2005								VARIAZIONI 2000/2005 %		
	totale mutui a carico Regione	inc %	cassa dd pp e altri istituti pubblici equiparati	inc %	inc %	istituti di credito ordinario	inc %	inc %	totale mutui a carico Regione	inc %	cassa dd pp e altri istituti pubblici equiparati	inc %	inc %	istituti di credito ordinario	inc %	inc %	tot mutui	cassa dd pp e altri ist. pp eq.	ist. di cred ord
	1	1/X	2	2/1	2/X	3	3/1	3/X	4	4/X	5	5/4	5/X	6	6/4	6/X	4/1	5/2	6/3
PIEMONTE	485.061.810	5,10	5.505.134	1,13	0,06	479.556.676	98,87	5,04	2.573.256.977	18,40	751.516.278	29,20	5,37	1.821.740.699	70,80	13,03	430,50	13.551,19	279,88
LOMBARDIA	691.912.587	7,28	0	0,00	0,00	691.912.587	100,00	7,28	781.544.332	5,59	337.808.871	43,22	2,42	443.735.461	56,78	3,17	12,95	0,00	-35,87
VENETO	1.007.090.953	10,59	71.861.702	7,14	0,76	935.229.251	92,86	9,83	732.359.034	5,24	96.905.779	13,23	0,69	635.453.255	86,77	4,54	-27,28	34,85	-32,05
LIGURIA	190.524.839	2,00	0	0,00	0,00	190.524.839	100,00	2,00	77.834.812	0,56	0	0,00	0,00	77.834.812	100,00	0,56	-59,15	0,00	-59,15
E. ROMAGNA	860.609.136	9,05	0	0	0,00	860.609.136	100,00	9,05	996.077.023	7,12	456.203.594	45,80	3,26	539.873.429	54,20	3,86	15,74	0,00	-37,27
NORD	3.235.199.325	34,02	77.366.836	2,39	0,81	3.157.832.488	97,61	33,21	5.161.072.178	36,91	1.642.434.522	31,82	11,74	3.518.637.656	68,18	25,16	59,53	2.022,92	11,43
TOSCANA	930.174.881	9,78	62.828.160	6,75	0,66	867.346.721	93,25	9,12	355.410.276	2,54	12.928.460	3,64	0,09	342.481.816	96,36	2,45	-61,79	-79,42	-60,51
UMBRIA	313.429.615	3,30	9.808.947	3,13	0,10	303.620.669	96,87	3,19	222.689.924	1,59	24.408.932	10,96	0,17	198.280.992	89,04	1,42	-28,95	148,84	-34,69
MARCHE	494.483.211	5,20	469.410	0,09	0,00	494.013.801	99,91	5,19	489.763.110	3,50	157.313.000	32,12	1,12	332.450.110	67,88	2,38	-0,95	334,12	-32,70
LAZIO	1.218.000.000	12,81	0	0,00	0,00	1.218.000.000	100,00	12,81	1.547.479.619	11,07	1.138.342.121	73,56	8,14	409.137.498	26,44	2,93	27,05	0,00	-66,41
CENTRO	2.956.087.707	31,08	73.106.517	2,47	0,77	2.882.981.191	97,53	30,31	2.615.342.929	18,70	1.332.992.513	50,97	9,53	1.282.350.416	49,03	9,17	-11,53	1.723,36	-55,52
ABRUZZO	191.433.690	2,01	18.592.448	9,71	0,20	172.841.242	90,29	1,82	117.606.201	0,84	2.606.201	2,22	0,02	115.000.000	97,78	0,82	-38,57	-85,98	-33,46
MOLISE	106.465.133	1,12	0	0,00	0,00	106.465.133	100,00	1,12	23.009.025	0,16	0	0,00	0,00	23.009.025	100,00	0,16	-78,39	0,00	-78,39
CAMPANIA	1.081.918.323	11,38	93.478.699	8,64	0,98	988.439.624	91,01	3,00	3.503.949.266	25,06	52.984.789	1,51	0,38	3.450.964.477	98,49	24,68	223,86	-43,32	348,13
PUGLIA	2.210.500.249	23,24	844.659.518	38,21	8,88	1.365.840.731	61,79	14,36	1.743.563.518	12,47	911.762.475	52,29	6,52	831.801.042	47,71	5,95	-21,12	7,94	-39,10
BASILICATA	92.138.655	0,97	2.651.004	2,88	0,03	89.487.651	97,12	0,94	142.958.952	1,02	49.821.407	34,85	0,36	93.137.546	65,15	0,67	55,16	1.779,34	4,08
CALABRIA	614.900.000	6,47	311.700.000	50,69	3,28	303.200.000	49,31	3,19	677.000.000	4,84	518.090.710	76,53	3,70	158.909.290	23,47	1,14	10,10	66,21	-47,59
SUD	3.318.800.822	34,90	1.271.081.669	38,30	13,37	2.047.719.153	61,70	21,53	6.208.086.962	44,39	1.535.265.582	24,73	10,98	4.672.821.380	75,27	33,41	87,06	20,78	128,20
TOTALE X	9.510.087.854	100,00	1.421.555.022	14,95	14,95	8.088.532.832	85,05	85,05	13.984.502.069	100,00	4.510.692.617	32,25	32,25	9.473.809.452	67,75	67,75	47,05	217,31	17,13

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

TAB 6/INDEBREG

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
ESPOSIZIONE DEBITORIA: TASSI FISSI E TASSI VARIABILI

REGIONI	ANNI 2000					ANNO 2005					VARIAZIONI 2000/2005 %	
	debito complessivo a carico Regione	tasso fisso	inc %	tasso variabile	inc %	debito complessivo a carico Regione	tasso fisso	inc %	tasso variabile	inc %	tasso fisso	tasso var.
	1	2	2/1	3	3/1	5	6	6/5	7	7/5	6/2	7/3
PIEMONTE	492.581.423	108.071.439	21,94	384.509.984	78,06	2.984.473.175	56.686.876	1,90	2.927.786.299	98,10	-47,55	661,43
LOMBARDIA	691.912.587	3.543.195	0,51	688.369.392	99,49	1.069.643.261	625.907.800	58,52	443.735.461	41,48	17.565,07	-35,54
VENETO	1.007.090.953	71.861.702	7,14	935.229.251	92,86	1.110.346.035	240.169.344	21,63	870.176.691	78,37	234,21	-6,96
LIGURIA	273.654.843	88.058.463	32,18	185.596.380	67,82	410.704.812	133.168.677	32,42	277.536.135	67,58	51,23	49,54
E. ROMAGNA	860.609.136	427.406.029	49,66	433.203.106	50,34	1.155.386.023	352.366.966	30,50	803.019.057	69,50	-17,56	85,37
NORD	3.325.848.941	698.940.829	21,02	2.626.908.113	78,98	6.730.553.306	1.408.299.663	20,92	5.322.253.643	79,08	101,49	102,61
TOSCANA	930.174.881	69.627.789	7,49	860.547.092	92,51	761.788.180	61.917.909	8,13	699.870.271	91,87	-11,07	-18,67
UMBRIA	313.429.615	136.282.456	43,48	177.147.160	56,52	351.542.847	157.397.830	44,77	194.145.017	55,23	15,49	9,60
MARCHE	737.558.211	668.772.295	90,67	68.785.916	9,33	1.007.088.110	699.835.299	69,49	307.252.811	30,51	4,64	346,68
LAZIO	1.508.000.000	813.000.000	53,91	695.000.000	46,09	2.543.256.471	1.307.609.784	51,41	1.235.646.687	48,59	60,84	77,79
CENTRO	3.489.162.707	1.687.682.540	48,37	1.801.480.167	51,63	4.663.675.608	2.226.760.822	47,75	2.436.914.786	52,25	31,94	35,27
ABRUZZO	262.922.542	133.808.317	50,89	129.114.225	49,11	959.636.670	2.606.201	0,27	957.030.469	99,73	-98,05	641,23
MOLISE	110.465.132	56.562.866	51,20	53.902.266	48,80	195.955.399	93.903.623	47,92	102.051.776	52,08	66,02	89,33
CAMPANIA	1.081.918.323	93.478.699	8,64	988.439.624	91,36	3.503.949.266	52.984.789	1,51	3.450.964.477	98,49	-43,32	249,13
PUGLIA	2.210.500.249	898.114.174	40,63	1.312.386.075	59,37	2.517.248.518	1.533.818.276	60,93	983.430.242	39,07	70,78	-25,07
BASILICATA	92.138.655	2.651.004	2,88	89.487.651	97,12	166.329.111	3.778.778	2,27	162.550.334	97,73	42,54	81,65
CALABRIA	614.900.000	311.700.000	50,69	303.200.000	49,31	677.000.000	293.640.710	43,37	383.359.290	56,63	-5,79	26,44
SUD	4.372.844.901	1.496.315.060	34,22	2.876.529.841	65,78	8.020.118.965	1.980.732.377	24,70	6.039.386.588	75,30	32,37	109,95
TOTALE	11.187.856.550	3.882.938.429	34,71	7.304.918.121	65,29	19.414.347.879	5.615.792.862	28,93	13.798.555.017	71,07	44,63	88,89

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

Le Regioni mostrano, poi, decisa preferenza per il tasso variabile, la cui componente del debito regionale (TAB 6/REG), riferita a mutui e obbligazioni, mantiene nel 2005 deciso rilievo (71,1%), superiore alla quota di composizione del 2004, pari in quell'anno al 64,5%.

Va osservato a riguardo che, a fronte del debito complessivo, maggiore sensibilità all'evoluzione dei mercati finanziari dipende —ed è perciò direttamente influenzata— dalla percentuale di stock a tasso indicizzato ed è tanto più elevata quanto maggiori ne sono volume e durata¹⁴. Le recenti determinazioni della BCE e l'aumento dei tassi nell'ambito dei paesi dell'UE rappresenta certamente una ulteriore incognita a carico dei bilanci regionali con un aumento del peso per gli oneri finanziari conseguenti. Il che riguarda in modo particolare le Regioni con maggiore esposizione a tasso variabile: Abruzzo 99,7%, Campania (98,5%), Piemonte (98,1%), Basilicata 97,7%, Toscana (91,9%).

4.2 Gli strumenti finanziari derivati

È proseguita con riferimento al 2005 l'indagine, avviata sin dall'anno 2004, sulla gestione attiva del debito da parte delle Regioni, i cui dati sono esposti nella seguente tabella.

¹⁴ I tassi variabili possono fare riferimento all'Euribor (Euro Interbank Offered Rate) o al Libor (London Interbank Offered Rate). Quanto al primo, il riferimento è al tasso interbancario lettera per depositi Euro, rilevato alle ore 11.00 a.m. (ora Bruxelles) e pubblicato sulla Reuters (o altra rete telematica) sulla pagina Euribor 01 (nel caso di calcolo giorni effettivi/360) ovvero sulla pagina Euribor 365 (nel caso di calcolo giorni effettivi/365). In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice dei tassi dichiarati operativi alle ore 12 a.m. (ora di Roma) da tre primari istituti di credito italiani, individuati dalla Banca che quotino a quel momento.

Per tasso Libor, si intende il tasso rilevato dalla British Bankers' Association (BBA) alle ore 11.00 a.m. (ora di Londra) e pubblicato attualmente alla pagina FRBD e seguenti della Reuters, ovvero in altre similari reti telematiche eventualmente indicate dalla stessa BBA. In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice delle quotazioni del tasso interbancario "lettera" (per stessa divisa e durata) che la banca interessata andrà a richiedere a tre primari Istituti di credito operanti sulla piazza di Londra, individuati tra le Reference Banks della specifica divisa.

TAB 7/INDEBREG

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
SWAP E UP FRONT

(In euro)

REGIONI	ANNO 2000						ANNO 2005					
	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	492.581.423	0	0,00	0	0,00	0,00	2.984.473.175	0	0,00	0	0,00	0,00
LOMBARDIA	691.912.587	0	0,00	0	0,00	0,00	1.069.643.261	288.098.929	26,93	0	0,00	0,00
VENETO	1.007.090.953	0	0,00	0	0,00	0,00	1.110.346.035	0	0,00	0	0,00	0,00
LIGURIA	273.654.839	88.200.000	32,23	31.821.725	11,63	36,08	410.704.812	101.506.982	24,72	43.886.810	10,69	43,24
E. ROMAGNA	860.609.136	0	0,00	0	0,00	0,00	1.155.386.023	456.203.594	39,48	0	0,00	0,00
NORD	3.325.848.937	88.200.000	2,65	31.821.725	0,96	36,08	6.730.553.306	845.809.505	12,57	43.886.810	0,65	5,19
TOSCANA	930.174.881	393.294.659	42,28	0	0,00	0,00	761.788.180	546.927.273	71,80	0	0,00	0,00
UMBRIA	313.429.615	0	0,00	0	0,00	0,00	351.542.847	265.977.057	75,66	0	0,00	0,00
MARCHE	737.558.211	0	0,00	0	0,00	0,00	1.007.088.110	0	0,00	0	0,00	0,00
LAZIO	1.508.000.000	800.000.000	53,05	0	0,00	0,00	2.543.256.471	808.438.455	31,79	0	0,00	0,00
CENTRO	3.489.162.707	1.193.294.659	34,20	0	0,00	0,00	4.663.675.608	1.621.342.785	34,77	0	0,00	0,00
ABRUZZO	262.922.542	129.114.000	49,11	0	0,00	0,00	959.636.670	842.030.469	87,74		0,00	0,00
MOLISE	110.465.132	0	0,00	0	0,00	0,00	195.955.399	66.108.878	33,74	1.253.418	0,64	1,90
CAMPANIA	1.081.918.323	0	0,00	0	0,00	0,00	1.441.927.045	1.425.597.821	98,87	0	0,00	0,00
PUGLIA	2.210.500.249	0	0,00	0	0,00	0,00	2.517.248.518	773.685.000	30,74	0	0,00	0,00
BASILICATA	92.138.655	0	0,00	0	0,00	0,00	166.329.111	0	0,00	0	0,00	0,00
CALABRIA	614.900.000	0	0,00	0	0,00	0,00	677.000.000	663.274.784	97,97	0	0,00	0,00
SUD	4.372.844.901	129.114.000	2,95	0	0,00	0,00	5.958.096.743	3.770.696.952	63,29	1.253.418	0,02	0,03
TOTALE	11.187.856.546	1.410.608.659	12,61	31.821.725	0,28	2,26	17.352.325.657	6.237.849.242	35,95	45.140.228	0,26	0,72

I dati acquisiti hanno evidenziato come l'operatività regionale nel mercato dei derivati sia risultata nel 2005 minore rispetto ai due anni precedenti¹⁵.

Risultano stipulati solo cinque nuovi contratti di *interest rate swap* (IRS)¹⁶ per un totale nozionale pari a 539 milioni mentre assai maggiore è stato il peso finanziario delle operazioni effettuate nel 2004 complessivamente pari a 2.585 milioni.

Quanto alla natura di tali contratti va osservato come in un caso (Umbria) si tratti di ristrutturazione di due precedenti contratti *swap*, con estinzione anticipata degli stessi e stipula di nuovi contratti, per un nozionale pari rispettivamente a 23,4 milioni e 30,9 milioni, senza alcun onere finanziario a carico della Regione e allo scopo di ridisciplinare la struttura di entrambi i *collar* su margini di ulteriore protezione a fronte delle recenti attese di innalzamento della curva dei tassi conseguente l'evoluzione della politica monetaria della BCE. Tre sono poi i contratti connessi con emissioni obbligazionarie sia allo scopo di copertura del rischio tassi: Toscana per un nozionale pari 135 milioni e Molise per 100 milioni; sia per definire uno *swap amortising* connesso ad una emissione *bullet* (Abruzzo per 250 milioni).

La consistente diminuzione delle operazioni in derivati, da parte regionale, si riflette sull'ammontare complessivo di capitale *swappato* a fine 2005 pari a 6.238 milioni di euro, in flessione sull'anno precedente che aveva invece segnato l'importo di 7.442. Con riferimento allo stock di debito regionale, l'ammontare dei derivati rappresenta il 35,9% (43,3% nel 2004).

Come già rilevato nella precedente relazione di questa Corte, l'esame dei dati 2005 ha ulteriormente confermato la scarsa propensione del comparto regionale per tali operazioni, a

¹⁵ L'art. 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 488 e il regolamento attuativo del dicembre 2003, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire agli enti territoriali più facile accesso al mercato dei capitali, allo scopo di ridurre il costo del debito o di assicurarsi adeguate garanzie alla sua evoluzione. Il decreto 389 del 2003 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, oltre a regolare le procedure di coordinamento per l'accesso ai mercati dei capitali da parte degli enti territoriali, ha definito le operazioni in strumenti derivati consentite. In particolare, sono state individuate le operazioni ammissibili a copertura del rischio di tasso di interesse nell'ambito della tipologia detta *plain vanilla*: *swap* di tasso di interesse (IRS), acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar*, mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*).

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

Sono inoltre previste "altre" operazioni derivate, risultanti dalla combinazione delle precedenti o comunque finalizzate alla ristrutturazione del debito, volte cioè a cambiare il piano di ammortamento, purché, in questo caso, non implicino una scadenza posticipata a quella del contratto originario e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento¹⁵, cioè un profilo di rimborso delle passività nel quale l'onere del rimborso del capitale e/o degli interessi sia concentrato verso la data di scadenza. In relazione a tali ultime operazioni, è eccezionalmente ammessa la possibilità di incassare un eventuale premio di liquidità (*up-front*) non superiore all'1 per cento del nozionale.

¹⁶ Nell'ambito delle strutture negoziali, individuate dal Testo Unico di Finanza (TUF), gli *swap* assumono la forma tipica di contratti bilaterali OTC (*over the counter*), negoziati cioè fuori dei mercati regolamentati, e le tipologie *interest rate swap* e *cross currency swap* sono quelli che hanno interessato le operazioni degli enti territoriali. I derivati OTC, a differenza di quelli negoziati in borsa (*exchange traded*), non sono contratti standardizzati e possono essere strutturati a seconda delle esigenze specifiche delle controparti. frequente è tuttavia il riferimento alla disciplina recata dal *Master Agreement*, le cui regole sono predisposte dall'ISDA (*International Swaps Derivatives Association*), l'associazione che riunisce i principali operatori del mercato *swap*. Il *Master Agreement* reca anche la disciplina della giurisdizione la quale, nel caso di riferimento alla legge inglese come regolatrice del rapporto contrattuale, implica l'accettazione della giurisdizione dei tribunali inglesi.

differenza invece di quanto riscontrato per gli Enti locali, attivi in tale mercato anche nel 2005 seppure in misura minore rispetto agli anni precedenti.

Il che può essere spiegato sulla base di una duplice motivazione. In primo luogo è la differente conformazione delle regole di bilancio e degli equilibri a fare la differenza fra i due comparti, regionale e locale; laddove, nel primo caso, la maggiore flessibilità operativa, coniugata al ruolo di programmazione per lo sviluppo, consente scansioni temporali nella realizzazione degli interventi in linea con l'evoluzione delle risorse. Una differenza evidente specie nei confronti degli Enti locali piccoli e medi ove la rigidità dei bilanci è ancor più accentuata dalla ristretta dimensione del complesso delle entrate a fronte di servizi da rendere nell'immediato e non procrastinabili nella realizzazione. Di qui l'urgenza di reperire risorse che spiega il dilagare del fenomeno di *swap* con premi di liquidità, quasi sconosciuto a livello regionale.

Altro motivo del minor favore regionale per la finanza derivata, è nella diversa composizione del debito complessivo facente capo ai due comparti, ove è soprattutto il rapporto fra tasso fisso e variabile a fare la differenza con un confronto che sino a tutto il 2004 ha segnato l'81% di fisso locale e il 35,5 regionale¹⁷

Le evenienze qualitative e quantitative sono la conseguenza di quanto detto, in quanto, da un lato è minore per le Regioni l'esigenza di ricorrere ai derivati per ottenere una riduzione del costo del debito, per altro verso è semmai la copertura del rischio a motivare l'operatività regionale, mentre sono poi le emissioni in valuta estera e/o tipologia *bullet* a motivare gran parte dei derivati regionali (a copertura del rischio di cambio e *swap amortising*).

Quanto all'anno 2005, il minore ricorso ai derivati va infatti posto in relazione anche con il sostanziale blocco delle emissioni obbligazionarie specie in valuta estera e tipologia *bullet*, in genere privilegiate nell'ambito dei programmi di investimento regionali MTN (*medium term note*), emissioni che, pari a 5.416 milioni nel 2004, restano infatti sostanzialmente invariate nel 2005 (v. TAB 4/REG). L'inclusione, nel calcolo della spesa per il rispetto del Patto di stabilità interno, anche di quella per investimento ha frenato la realizzazione degli interventi programmati in ambito MTM, a fronte dei quali è mancata la possibilità di sostegno finanziario tramite ricorso al mercato obbligazionario.

Per quanto riguarda poi le singole Regioni, è la Campania ad avere una maggiore percentuale di capitale swappato (98%), seguita da Calabria (98%), e Abruzzo (87,7%), mentre sono ancora tre le Regioni che non hanno mai fatto ricorso a strumenti derivati (Piemonte, Veneto e Basilicata).

¹⁷ I dati sono riportati nella relazione dello scorso anno, approvata dalla Sezione delle Autonomie con Deliberazione n. 7/2005.

5 Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2006

5.1 Considerazioni generali sulla manovra 2006

La Relazione previsionale e programmatica per il 2006, confermando sostanzialmente il quadro macroeconomico e di finanza pubblica prospettato dal DPEF 2006-2009, indicava per il 2006 un incremento del Pil pari all'1,5% e specificava le 5 “classi d'intervento”, sulle quali il Governo intendeva orientare la manovra economico-finanziaria: aggiustamento strutturale dei conti pubblici; maggiori investimenti materiali e immateriali; minore carico fiscale sul prodotto e sul lavoro; maggiore coerenza nel mercato dei prodotti e dei servizi; difesa del potere d'acquisto delle famiglie.

Gli obiettivi finanziari indicati per il 2006 dal medesimo PDEF risultavano in linea con gli impegni assunti in sede europea. Insieme all'obiettivo dell'indebitamento al 3,8% del Pil, e quindi al contenimento del *deficit*, era considerato prioritario il rilancio dell'economia, mediante il rilancio degli investimenti, la maggiore competitività del sistema economico, la salvaguardia delle famiglie più deboli. A tal fine con la legge finanziaria ed un provvedimento collegato si prevedevano misure per 20 miliardi di euro (divenuti 27 nella manovra definitiva), di cui inizialmente 11,5 per la riduzione del *deficit*. Nel documento del MEF di aggiornamento al 31.12.2005 del Patto di stabilità si indica per il biennio 2006-2007 un aggiustamento della manovra (al netto delle *una tantum*), in linea con la Raccomandazione dell'ECOFIN, pari all'1,7% del Pil, di cui 0,9 punti nel primo anno, e negli anni successivi (2008 e 2009) una riduzione del *deficit* “di almeno lo 0,5% del Pil”.

La Relazione del Governo al disegno di legge finanziaria (ddl, Atto Senato n. 3613), ribadendo le priorità che si intendeva perseguire, indicava i criteri base cui dovevano ispirarsi gli interventi sulla spesa: la condivisione e la selettività. Il primo criterio rispondeva all'esigenza di corresponsabilizzare le Amministrazioni territoriali (in particolare Regioni, Enti locali e aziende sanitarie), considerando che le loro spese corrispondono al 56% del totale dei consumi finali della PA. Il secondo, che richiede anch'esso un'attiva partecipazione delle autonomie territoriali, doveva tradursi nella selezione delle voci di spesa “che nel corso degli ultimi cinque anni hanno registrato tassi di crescita superiore alla media nazionale e all'andamento del Pil”. In questa ottica il controllo delle spese doveva comportare, oltre ai 6,2 miliardi riguardanti il bilancio dello Stato, anche “l'affinamento” dell'accordo con le Regioni nel comparto della sanità per 2,5 miliardi e riguardare il Patto di stabilità per 3,1 miliardi. Per rendere operanti alcuni interventi soprattutto in materia tributaria il Governo ha affiancato

nell'ambito della manovra il decreto legge n. 203 del 30.9.2005 (convertito nella l. n. 248 del 2.12.2005, che ha riassorbito in gran parte il d.l. n. 211/05, non convertito).

In merito al contributo degli enti decentrati al contenimento della spesa pubblica, come rilevato da questa Corte in occasione dell'audizione al Parlamento il 13.10.2005 sul ddl finanziaria 2006, si prevedeva che questi partecipassero per circa il 32% del totale, ma, significativamente, per circa il 67% della spesa corrente. Anche nella manovra definitiva, dopo l'approvazione della legge finanziaria e del d.l. collegato, l'apporto delle Amministrazioni territoriali al contenimento della spesa corrente resta importante (37% del totale). Come questa Corte ha già rilevato nella Relazione quadrimestrale,¹⁸ l'impianto della manovra definitiva del 2006 ha subito importanti modifiche rispetto a quella iniziale. Dai circa 18 miliardi iniziali si è passati a 27,7 miliardi, di cui 20,2 per il contenimento del disavanzo e 7,4 per gli interventi espansivi. In particolare gli interventi di contenimento della spesa degli enti territoriali ammontano a 6,4 miliardi di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui 3,3 miliardi (52%) ottenuti con la revisione del Patto di stabilità interno e 2,5 con il contenimento della spesa sanitaria. I restanti risparmi sono attesi dalle misure di contenimento della spesa per il personale.

Anche la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), come quelle degli ultimi anni è caratterizzata da un'impostazione molto lontana dalle esigenze di semplificazione e chiarezza.¹⁹

Numerose disposizioni fanno riferimento diretto o indiretto (in alcuni casi vi è la dizione generica di Amministrazioni pubbliche) alle Autonomie territoriali. Va rilevato che a parte il corpo di norme sul Patto, sul personale e sulla Sanità, che presentano una certa organicità, anche questa legge finanziaria è caratterizzata da una notevole rapsodicità, per cui le norme su uno stesso tema o comunque su temi collegati sono spesso disseminate nell'articolato, sì da rendere difficile la ricostruzione di un coerente tessuto normativo.

¹⁸ *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005.*

¹⁹ I 68 articoli del testo iniziale sono stati assorbiti in un articolo 1, composto da 399 commi; con un successivo *maxi emendamento* i commi dell'articolo 1 sono divenuti 612. Nell'esposizione seguente si farà, quindi, riferimento direttamente ai commi. Va rilevato che a parte il corpo di norme sul Patto, sul personale e sulla Sanità, che presentano una certa organicità, anche questa legge finanziaria è caratterizzata da una notevole rapsodicità, per cui le norme su uno stesso tema o comunque su temi collegati sono spesso disseminate nell'articolato, sì da rendere difficile la ricostruzione di un coerente tessuto normativo.

5.2 Il Patto di stabilità e crescita

I commi da 138 a 150 contengono le modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno. Il periodo di riferimento è il triennio 2006-2008

Ai sensi del comma 138 il Patto si applica a Regioni, Province, Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e Comunità montane con più di 50.000 abitanti²⁰; essi, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, “concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2006-2008”. Le disposizioni dei successivi commi 138 e 140 (che contengono la disciplina essenziale del Patto) “costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione”.

Rispetto alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti e in conto capitale), la finanziaria 2006 distingue i due aggregati di spesa e prende a base di riferimento la spesa del 2004.

Dal complesso delle spese correnti sono escluse quelle per il personale e quelle a favore di altre Amministrazioni pubbliche. Per le Regioni (e le Province autonome) sono, inoltre, escluse le spese:

- per la sanità,
- per interessi passivi;
- derivanti da calamità naturali (per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza);
- per oneri derivanti da sentenze che “originino debiti fuori bilancio”;
- derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate dalle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a decorrere dal 1° gennaio 2005 “nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti” dalle Regioni; in merito a queste spese l'art. 142, lett.h) precisa che “conseguentemente” il livello di spesa assunto a base di calcolo per la riduzione del 3,8% è ridotto in misura pari a tali trasferimenti.

Dal complesso delle spese in conto capitale sono escluse dal calcolo:

- quelle per trasferimenti (in conto capitale) destinati alle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'Istat nell'elenco pubblicato annualmente ai sensi dell'art.1, comma 5 della finanziaria 2005;
- quelle derivanti da concessioni di crediti;

²⁰ Per un esame più approfondito con riferimento anche alla disciplina comunitaria v. Allegato 1 di questa Relazione. Per la disciplina riguardante gli Enti locali si rinvia alla Relazione della Corte su questi Enti.

- limitatamente al 2006, quelle derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale).

In parallelo con quanto disposto per le spese correnti, sono escluse dal calcolo le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e delegate da parte delle Regioni.

Il tetto delle spese correnti, come sopra calcolato, non può superare nel 2006 l'ammontare delle spese del 2004, diminuito del 3,8% e per gli anni 2007 e 2008 non può superare le spese dell'anno precedente aumentate rispettivamente dello 0,4% e del 2,5%;

Il tetto delle spese in conto capitale per le Regioni non può superare nel 2006 l'ammontare delle spese dell'anno 2004 aumentato del 4,8% (mentre nel testo originario del ddl si indicava il 6,9%); nel 2007 e 2008 quello dell'anno precedente aumentato del 4%.

5.3 Le entrate

Tra le norme della finanziaria 2006, riguardanti specificamente le Regioni, accanto a disposizioni di carattere ordinamentale, contenenti innovazioni, talvolta rilevanti, o che toccano da vicino l'organizzazione e gli aspetti finanziari, sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese, ve ne sono alcune di semplice dettaglio. Più numerosi gli interventi riguardanti gli Enti locali, in merito ai quali si rinvia alla specifica relazione.

Sul lato delle entrate il comma 24 prevede una riduzione dei trasferimenti erariali agli enti territoriali (comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome), "a qualsiasi titolo spettanti". La riduzione deve essere pari alla differenza tra la spesa sostenuta nel 2006 per l'acquisto di immobili da terzi e la spesa media sostenuta nel precedente quinquennio per la stessa finalità. I motivi alla base di questa statuizione sono indicati nella parte iniziale del comma: garantire effettività alle prescrizioni contenute nel programma di stabilità, "in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica...e ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in particolare come principio di equilibrio tra lo stock patrimoniale e i flussi dei trasferimenti erariali". Il successivo comma 25 esclude, significativamente, dall'applicazione di questa disposizione l'acquisto di immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole e asili.

Il comma 165, come già disposto dalle leggi finanziarie a partire dal 2003, rinvia ulteriormente, al 31.12.2006, la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'IRAP. In merito a quest'ultima va ricordato che l'Avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), nelle sue Conclusioni rese il 14.3.2006, ha sostanzialmente ribadito la posizione già espressa il 17.3.2005, dichiarando che l'IRAP ricade nell'ambito del divieto sancito dall'art. 33, n.1 della direttiva del

Consiglio n. 77/388 (la cd. sesta direttiva IVA), riguardante i tributi statali aventi le caratteristiche di imposte sulla cifra d'affari²¹; l'Irap rientrerebbe tra quelle imposte "idonee a pregiudicare il funzionamento del sistema IVA"²².

5.4 Le spese

5.4.1 L'acquisto di beni e servizi

Sul lato della spesa, le norme di maggior rilievo sono contenute nell'ambito della disciplina del Patto. Ad esse si aggiungono quelle concernenti l'acquisto di beni e servizi (commi 157-160), tema sul quale sono intervenute a più riprese le ultime leggi finanziarie, talvolta in modo contraddittorio. Il primo dei commi citati, 157, enuncia l'obiettivo che ispira questa normativa e che costituisce ormai una costante: far concorrere le autonomie territoriali (ed in particolare quelle locali) al rispetto degli obblighi comunitari. I commi successivi fissano le disposizioni per assicurare (altra costante) il coordinamento della finanza pubblica. Va innanzitutto rilevato che le "migliori condizioni" per l'acquisizione di beni e servizi devono realizzarsi "nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza". Il comma 158 affida alle "aggregazioni di Enti locali o di enti decentrati di spesa" l'espletamento delle funzioni di "centrali di committenza" in favore delle Amministrazioni e degli Enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale²³. Il comma 159 fa salva la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dalla CONSIP o di procedere ad acquisti in via autonoma, ma in questo caso si devono rispettare i parametri di qualità-prezzo; in ogni caso -come indica il successivo comma 160- gli Enti citati possono avvalersi della consulenza e del supporto della CONSIP "anche nelle sue articolazioni decentrate" e ciò anche al fine di "conseguire l'armonizzazione del sistema". In connessione con queste norme va richiamato il comma 22 che esclude gli enti

²¹ Si ricorda che la CGCE era stata investita della domanda di pronuncia pregiudiziale dalla Commissione tributaria di Cremona nella causa promossa dalla Banca popolare di questa città contro l'Agenzia delle entrate. La Banca popolare di Cremona chiedeva il rimborso di una serie di importi versati a titolo di IRAP, ritenendo che questa fosse illegittima, perché contrastante con la normativa comunitaria che vieta di introdurre nuove imposte di contenuto analogo all'IVA. In considerazione della complessità della questione con un procedimento che si è protratto a lungo, tanto a livello nazionale che dinanzi alla Corte, la Grande sezione di quest'ultima "ha assunto la grave decisione di riaprire la fase orale del procedimento".

²² D'altra parte l'Avvocato generale ha dichiarato che il divieto disposto dal detto articolo può essere invocato solo da chi "abbia agito in giudizio o abbia promosso un equivalente ricorso amministrativo anteriormente al 17 marzo 2005, data in cui sono state presentate le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs". Ciò per evitare eventuali abusi e per tenere conto di un certo affidamento dell'Italia sulla legittimità dell'imposta, non contestata, al momento della sua istituzione, da parte della Commissione europea. Già l'Avvocato generale Jacobs aveva raccomandato che la Corte stabilisse una limitazione temporale agli effetti della sua sentenza, "atteso che la Commissione sembrava aver contribuito, con il suo comportamento, al convincimento che l'IRAP fosse compatibile con il diritto comunitario".

²³ In proposito va ricordato che la legge finanziaria per il 2001 (n. 388/2000) con l'art. 59 ha stabilito che il MEF (all'epoca Ministero del Tesoro) promuovesse aggregazioni di enti decentrati di spesa appartenenti a Regioni diverse (Province e Comuni, indicate dalla conferenza Stato-città; ASL e AO, indicate dalla Conferenza Stato-Regioni e Università, indicate dalla Conferenza dei rettori), con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione per specie merceologiche.

decentrati e quelli del SSN dall'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP o di procedere in via autonoma nel rispetto dei citati parametri, nel caso in cui dal monitoraggio delle spese per beni e servizi “emerga un andamento tale da potere pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità”. In tema di acquisti in un settore nevralgico per le Regioni e con importanti riflessi sulla spesa assume rilievo il comma 409, che si pone appunto l'obiettivo della “razionalizzazione degli acquisti” da parte del SSN.

5.4.2 Le spese per il personale

Alle spese per il personale (alle quali è dedicato un capitolo specifico di questa Relazione, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), sono dedicate varie norme, non tutte raccolte sistematicamente; tra queste va ricordato il comma 178, che pone a carico del bilancio statale i maggiori oneri di personale degli enti pubblici diversi dall'Amministrazione statale -e, quindi, anche degli Enti territoriali, salvo che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome e gli Enti locali compresi nel loro territorio- per il biennio contrattuale 2004-2005, derivanti dal Protocollo d'intesa Governo-sindacati del 27.5.2005 (oneri quantificati in 220 milioni), limitatamente alla percentuale di incremento contrattuale destinata alla remunerazione della produttività. Il successivo comma 182 prevede anche un concorso aggiuntivo dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria di 213 milioni a partire dal 2006, per assicurare la copertura degli oneri di personale derivanti dal biennio contrattuale 2004-2005; ciò in deroga a quanto stabilito dall'intesa Stato-Regioni del 23.3.2005. Per il resto del personale dipendente da enti diversi dalle Amministrazioni statali il comma 186 ribadisce che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 sono a carico dei rispettivi bilanci.

Particolare importanza, ai fini del contenimento della spesa pubblica, rivestono in tema di personale i commi 198-200 e 202-204 che contengono un insieme di norme -talvolta anche di dettaglio- sugli oneri derivanti dalle spese per il personale.

5.4.3 La sanità

I commi 274-316 contengono un blocco di norme in materia di sanità, che riguarda da vicino le Regioni (ed alle quali vanno aggiunte alcune altre norme disseminate nel testo di questa finanziaria e che sono state già prima menzionate).²⁴ Analizzando più in dettaglio le norme, prima richiamate, in materia di sanità si rileva che proprio al fine di garantire “la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”, di cui al comma 274, il comma 278 incrementa di 1.000 milioni di euro a decorrere dal 2006 il livello complessivo di spesa del SSN fissato dall’art. 1, comma 164 della finanziaria 2005 in 89.960 milioni; il riparto tra le Regioni è effettuato con un decreto del Ministero della Salute, di concerto con il MEF e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, prevedendo per le Regioni interessate la stipula di accordi specifici volti ad individuare gli obiettivi di “contenimento della dinamica della spesa al fine della riduzione strutturale del disavanzo”. La norma in esame conferma il disegno generale diretto allo stesso tempo al contenimento della spesa sanitaria e al ripiano dei disavanzi ormai cronici di questo settore. Nella stessa ottica si colloca la disposizione contenuta nell’art. 9 del d.l. 203/05, la cui rubrica ne enuncia con chiarezza la finalità: “potenziamento di strumenti di programmazione finanziaria nel settore sanitario”. Per garantire in questo settore “la corretta e ordinata gestione delle risorse programmate”, cui concorre lo Stato, la norma in esame dichiara che “costituisce obbligo” per le Regioni ai fini dell’accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato (ai sensi dell’art. 1, comma 173 della finanziaria 2005 e dell’Intesa Stato-Regioni del 23.3.2005) la costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il personale dipendente dal SSN (compresa l’area della dirigenza medico-veterinaria, sanitaria, tecnica e amministrativa).

²⁴ Il primo di questi commi (274) contiene una norma di carattere generale, che ribadisce gli obblighi imposti alle Regioni dall’intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dalla precedente finanziaria (l. n.311/04). Questa norma a carattere ordinamentale, non a caso richiama il fine di garantire gli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La materia della sanità è esaminata in modo approfondito in altra parte; per cui si indica qui solo brevemente il contenuto di queste disposizioni. Alcune norme si potrebbero definire di organizzazione (ad esempio il comma 276 sulla tessera sanitaria e sulla rilevazione ottica dei dati sulle ricette mediche e sulle sanzioni nel caso di tardiva o mancata trasmissione telematica di questi dati al MEF; il comma 300 sui nuovi contratti di formazione specialistica; il comma 309 sull’esclusione, per gli organi dell’ASSR, dall’applicazione della disciplina sulle nomine soggette a revoca da parte del nuovo Governo; e, soprattutto, per l’importanza della materia trattata; i commi 282-284 sugli interventi per ridurre i tempi di attesa). Altre disposizioni (commi 274, 275, 277-298) riguardano il monitoraggio e la razionalizzazione della spesa sanitaria e le misure di contenimento, l’incremento delle risorse del SSN, il ripiano dei disavanzi e le condizioni per accedere al concorso statale. Altre norme prevedono interventi a favore della ricerca, soprattutto oncologica (commi 302-304), e per la sicurezza degli alimenti (comma 305). Altre ancora tendono a razionalizzare l’impiego delle risorse destinate agli investimenti nella sanità (programmi di edilizia; commi 310-312). Altre norme, infine, riguardano aspetti particolari (il comma 299, che consente alle Regioni l’estensione del regime agevolato, previsto per le ONLUS, alle Aziende pubbliche di servizi alle persone e il comma 308, che prevede il distacco di 10 unità dal Ministero della Salute alla ASSR per i nuovi compiti in materia di liste d’attesa).

Importante, per gli effetti che comporta, il comma 277, il quale, con una modifica all'art.1, comma 174 della finanziaria 2005, stabilisce l'applicazione automatica "nella massima misura prevista" dell'addizionale all'Irpef e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap, "qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario *ad acta* entro il 31 maggio nella Regione interessata, con riferimento all'anno d'imposta 2006"²⁵.

5.5 Considerazioni conclusive

Volendo dare una valutazione complessiva sulla manovra finanziaria per il 2006 come emerge dall'ultima legge finanziaria si può innanzitutto rilevare che è mutata la strategia che il Governo aveva inteso seguire lo scorso anno, basata su una riduzione lineare delle spese del 2%. Il criterio seguito nella manovra di quest'anno è stato —come prima anticipato— quello della selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che hanno presentato tassi di crescita superiori alla media nazionale e all'andamento del PIL negli ultimi 5 anni, prendendo come base di riferimento la spesa effettiva del 2004.

Resta comunque immutata l'impostazione delle finanziarie degli ultimi anni, per quanto riguarda gli Enti territoriali: sostanziale blocco delle fonti di entrata sia proprie che da trasferimenti e riduzione delle spese, partendo dalla considerazione che la dinamica della spesa degli Enti territoriali è stata superiore al PIL nominale (mentre è stata inferiore per le Amministrazioni centrali). In proposito va notato che l'aumento della spesa corrisponde all'accrescimento delle funzioni a seguito del loro trasferimento dallo Stato; si palesa, peraltro, una certa contraddizione tra rispetto del Patto di stabilità e mancato miglioramento dei saldi delle Amministrazioni territoriali. In realtà per le Regioni la crescita della spesa corrente appare soprattutto legata a voci escluse dal Patto (sanità, funzioni trasferite e programmi comunitari); per gli Enti locali il saldo rilevante per il Patto fino al 2004 risultava dalla differenza tra entrata e spese correnti, il che consentiva loro un margine di azione sul fronte delle entrate.

Come si è già prima indicato i tetti fissati nel Patto sono nel 2006: per le Regioni, quanto alle spese correnti, l'ammontare del 2004, diminuito del 3,8%, per quelle in conto capitale l'ammontare del 2004 aumentato del 4,8%; per gli Enti locali le spese del 2004 rispettivamente diminuite del 6,5 e aumentate dell'8,1%. Secondo le stime della Relazione tecnica l'effetto delle norme sul Patto di stabilità sulla riduzione dell'indebitamento netto dovrebbe concretarsi in

²⁵ Va ricordato che il citato comma 174 (finanziaria 2005) prevedeva che il Presidente della Regione, nella sua qualità di commissario *ad acta*, dovesse approvare il bilancio di esercizio consolidato del SSN al fine di determinare il disavanzo di gestione e, conseguentemente, adottare i provvedimenti necessari al ripianamento.

3.120 milioni di euro, di cui 1.100, dovuto all'apporto delle Regioni e 2.020 a quello degli Enti locali.

Dal lato delle entrate per gli Enti locali si registrano trasferimenti erariali ai vari Fondi, a seguito degli interventi della finanziaria 2006, per 12.088 di parte corrente e 2.018 di conto capitale.

Certamente emergono alcuni aspetti positivi come la maggiore partecipazione degli Enti locali e la loro corresponsabilizzazione nella lotta all'evasione. Le norme prima richiamate confermano, su questo aspetto, i propositi enunciati nei documenti programmatici. Ma vi sono anche forti contraddizioni, come per esempio nella disciplina del settore sanitario: si afferma l'esigenza di contenerne la spesa (che costituisce una delle voci più elevate), ma allo stesso tempo si procede a ricorrenti ripiani dei disavanzi, del resto inevitabili in un settore così delicato e fondamentale per il benessere della collettività. Sarebbe, forse, più opportuno e corretto fissare stanziamenti corrispondenti alle reali esigenze di un adeguato servizio sanitario, migliorando i controlli e agendo con decisione sull'appropriatezza delle prestazioni e sulla correttezza delle stesse prescrizioni farmaceutiche. Qualche spiraglio si intravede in alcune norme che sono state richiamate nell'analisi precedente.

Come la Corte ha dichiarato a più riprese, pur nel necessario rigore imposto dalla situazione dei conti pubblici e dall'esigenza del contenimento del deficit, non si deve mai perdere di vista l'obiettivo di assicurare i servizi essenziali ai cittadini. La progressiva limitazione del potere di intervento delle autorità territoriali non va in questa direzione. Né si può tacere il ripetuto rinvio nell'attuazione del federalismo fiscale, che pure rappresenta un obbligo costituzionale e l'espressione più concreta dell'attuazione dell'autonomia degli Enti territoriali.