

A differenza degli enti locali, per le regioni le regole del patto sono state sempre impostate stabilendo un tetto di spesa, mentre non è mai stato adottato il sistema dei saldi. Ciò trova ragione sul piano sostanziale, in due ordini di questioni e cioè l'esclusione di categorie di spesa molto significative quali la spesa sanitaria e la scarsa manovrabilità delle entrate regionali, la cui parte preponderante è destinata al finanziamento della sanità.

Il riferimento a un limite di spesa, in luogo del saldo finanziario, determina un sensibile aumento del grado di rigidità della gestione economico-finanziaria e può generare una contrazione del livello di autonomia, gestionale e organizzativa, attraverso la riduzione degli spazi di discrezionalità alla sola allocazione delle risorse.

La regola adottata consente, tuttavia, una notevole semplificazione degli adempimenti in sede di programmazione, di gestione e di controllo concomitante e consuntivo²¹.

La struttura dei parametri-obiettivo del patto di stabilità per le regioni, tuttavia, può contribuire a far perdere di vista la necessaria correlazione tra entrate e spese che deve informare i documenti previsionali, anche pluriennali.

3.2.1 La disciplina del Patto di stabilità interno 2006-2007

Le norme sul Patto di stabilità interno²² hanno contribuito in misura rilevante a stabilire le regole della gestione finanziaria per le autonomie territoriali nell'ambito della manovra per il 2006, attuata attraverso le disposizioni contenute nella legge finanziaria.

Per le regioni le linee essenziali della normativa sul patto risultano in parte confermate in quanto esso continua a contenere esclusivamente misure a carico della spesa.

Le disposizioni dei commi da 139 e 150 della legge finanziaria per il 2006 (contenenti 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”. La disciplina dettata per le regioni e gli enti locali²³ ha una base comune; come nell'esercizio precedente le disposizioni riguardano esclusivamente la spesa.²⁴

²¹ Infatti il controllo del livello prefissato del saldo (rappresentato da un disavanzo massimo ammissibile o da un avanzo minimo da conseguire), implica la programmazione, la gestione e il controllo sia dell'entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese.

²² Già il *DPEF 2006-2008* in merito al *Patto* affermava l'esigenza –per orientare il *Patto* stesso in direzione della crescita- di definire tetti distinti per la spesa corrente e per quella in conto capitale, ampliando la possibilità di investimenti pubblici locali e stabilendo più stretti vincoli per la spesa corrente. Si proponeva, inoltre, un sistema di premi e sanzioni ed il monitoraggio della spesa nei diversi livelli della Pubblica amministrazione “al fine di individuare le dinamiche di spesa dei diversi comparti e apportare gli opportuni interventi”.

²³ Per la disciplina riguardante gli enti locali si rinvia al Referto della Corte su tali enti.

²⁴ Il Patto si applica alle Regioni, alle Province, ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e alle Comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti (art. 1, comma 138)

Gli enti di autonomia territoriale “concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2006-2008” ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica.

Rispetto alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese, (correnti e in conto capitale) la finanziaria 2006 distingueva i due aggregati di spesa prendendo a base di riferimento la spesa del 2004. Ciò al fine di evitare che le misure si concentrassero sulla spesa in conto capitale che risulta meno rigida e quindi maggiormente governabile degli enti.

La determinazione dell’aggregato di spesa sottoposto al patto nel 2006 prevedeva ampie esclusioni alle quali si connetteva la possibilità di sottrarre aggregati importanti di spesa alle misure restrittive.²⁵ In tale esercizio eventuali risparmi conseguiti nella parte corrente potevano essere destinati ad incremento della spesa in conto capitale.

Dal complesso delle spese in conto capitale erano 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; limitatamente al 2006 quelle derivanti da interventi cofinanziati dall’Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale); le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall’esercizio di funzioni trasferite e delegate.

Il comma 139 ha stabilito per le regioni a statuto ordinario diversi limiti per la spesa corrente e quella in conto capitale, risultando ben più restrittivo il primo. Infatti, mentre per la spesa in conto capitale veniva ammessa un’espansione rispetto all’anno base di riferimento²⁶ per quella corrente si sarebbe dovuta assicurare una riduzione. Era prevista (comma 144) la possibilità di superare questi tetti in presenza di corrispondenti riduzioni realizzate nella spesa corrente. Il superamento dei limiti di spesa era previsto, ai sensi del comma 145, entro i limiti dei proventi derivanti da erogazioni a titolo gratuito da parte di soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche²⁷

²⁵ Dal complesso delle spese correnti erano escluse quelle per il personale e quelle a favore di altre Amministrazioni pubbliche. Per le Regioni (e le Province autonome) erano escluse le spese per la sanità, nonché quelle: per trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da calamità naturali (per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza) e le spese derivanti dall’esercizio di funzioni trasferite o delegate esercitate a decorrere dal 1° gennaio 2005. Per queste ultime spese il co. 142 lettera (h) precisava che il livello assunto a base di calcolo era ridotto nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti.

²⁶ Il limite delle spese correnti non poteva superare nel 2006 l’ammontare delle spese del 2004, diminuito del 3,8% e, per gli anni 2007 e 2008, le spese dell’anno precedente aumentate rispettivamente dello 0,4% e del 2,5%. Il tetto delle spese in conto capitale non poteva superare nel 2006 l’ammontare delle spese dell’anno 2004 aumentato del 4,8%, nel 2007 e 2008 quello dell’anno precedente aumentato del 4%.

²⁷ Il comma 148 conteneva una normativa specifica per le Regioni a statuto speciale. Queste per gli anni 2006-2008 dovevano concordare entro il 31 marzo di ciascun anno con il MEF il livello delle spese correnti e in conto capitale, e i relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e, per le spese di personale, con riferimento all’Accordo

Della restante normativa introdotta dalla finanziaria 2005 (monitoraggio, compiti dell'organo di revisione, sanzioni per il mancato rispetto), per il patto delle regioni è rimasto vigente solo il comma 30 dell'articolo unico.

Nel 2006 il patto prevedeva il rispetto di quattro distinti obiettivi a carico della spesa corrente e di quella in conto capitale distintamente per competenza e per cassa. Le misure risultavano diversamente calibrate per la spesa corrente, sottoposta ad una seria restrizione, e per la spesa in conto capitale dove era, invece, prevista la possibilità di incremento.

Diversamente dall'esercizio precedente la disciplina per il 2007 ha intrapreso un approccio assolutamente difforme per le regioni rispetto agli enti locali, per i quali si è verificato il ritorno al sistema del saldo. In realtà, il comma 656 dell'articolo unico della legge n. 296 del 2006 ha previsto per le regioni l'avvio di una sperimentazione finalizzata ad assumere quale base di riferimento per il patto di stabilità interno il saldo finanziario.

Le regole per il 2007 sono state, ancora, stabilite secondo il principio del limite di spesa che risulta non più adottato per gli enti locali per i quali si è, invece, verificata una netta discontinuità rispetto alla disciplina per l'esercizio precedente.

Per le regioni il limite viene ora appuntato alle spese finali (sostanzialmente rappresentative della spesa complessiva al netto dell'indebitamento) il cui ammontare nel 2007 non può essere superiore al corrispondente ammontare delle spese finali dell'anno 2005 ridotte dell'1,8%. Nei due esercizi successivi il limite di spesa, calcolato con lo stesso criterio e assumendo il pieno rispetto del patto, sarà stabilito applicando la percentuale di aumento del 2,5 per cento e del 2,4 per cento.

La determinazione degli obiettivi è correttamente riferita a quelli programmatici pregressi in quanto in questo modo si resta coerenti con le quantificazioni dei risultati che sono stabilite a livello teorico e inoltre si impone agli enti il recupero delle quote di obiettivo non raggiunte.

L'aggregato di spesa al quale il limite va applicato differisce notevolmente da quello stabilito nel 2006; in primo luogo non è riproposta una differente considerazione della spesa corrente e di quella in conto capitale e le possibili esclusioni risultano notevolmente limitate.

La principale delle esclusioni riguarda ancora la spesa sanitaria che, d'altra parte non è mai entrata a far parte dell'aggregato di spesa rilevante per il patto ed è assoggettata ad altro genere di misure.

sottoscritto nella Conferenza unificata il 28.7.2005; la norma stabiliva che, in caso di mancato accordo, si applicava la disciplina prevista per le regioni a statuto ordinario. Per gli enti locali compresi nel territorio delle Regioni a statuto speciale dovevano provvedere queste; se non lo avessero fatto entro il 31 marzo di ogni anno si sarebbero applicate le disposizioni della legislazione statale.

L'altra esclusione riguarda le spese per la concessione crediti ed è motivata dalla natura finanziaria di tali flussi di spesa.

Rispetto alla precedente versione si serrano notevolmente le maglie della disciplina del patto, venendo sensibilmente accresciuto il complesso delle spese assoggettate alle restrizioni.

Il patto per il 2007 si dimostra, quindi, di maggiore impegno rispetto a quello dell'esercizio precedente, ciò anche perché nel 2006 le regole non erano particolarmente stringenti. In tale esercizio il livello di adeguamento da parte delle regioni si è dimostrato molto elevato. I fattori che determinano la maggiore incisività della normativa per il 2007 sono rappresentati dall'aver limitato la possibilità di escludere spesa dal patto e dall'aver richiesto una correzione più consistente. La concomitanza di questi fattori ha reso sensibilmente più complesso l'adeguamento agli obiettivi stabiliti. A riprova di ciò si pone la presenza di un consistente numero di regioni inadempienti derivante dall'applicazione della normativa come prevista in finanziaria. Il fenomeno è stato avvertito al punto da rendere necessaria la previsione di una modifica normativa che temperasse il rigore delle restrizioni.

Per facilitare il rispetto dei limiti del patto esclusivamente rivolti al contenimento della spesa sarebbe opportuno intervenire sulla spesa pubblica con modalità diverse da quelle del passato. Le misure di riduzione orizzontale e indiscriminata delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni mostrano limiti e difficoltà di attuazione. Si evidenzia sempre più nettamente l'esigenza di superare un approccio puramente incrementale nelle decisioni di allocazione di bilancio, un approccio cioè che si concentra sulle risorse 'aggiuntive' e sui nuovi programmi di spesa, trascurando l'analisi della spesa in essere. In questo senso, possono essere utilizzati processi di revisione (*spending review*), che hanno dato buona prova nelle esperienze di altri paesi²⁸.

Un maggiore coinvolgimento degli enti nelle politiche di contenimento della spesa e una più ampia condivisione degli obiettivi di finanza pubblica potrebbe migliorare il grado di coesione e di collaborazione interistituzionale, sulla base di principi quali quello dell'autonomia gestionale e organizzativa.

Un confronto tra i diversi livelli di governo, sarebbe auspicabile in vista dell'attuazione della riforma costituzionale per l'effettiva introduzione del federalismo fiscale e della sussidiarietà verticale.

²⁸ La *spending review* offre un insieme di metodologie per riesaminare in modo regolare e sistematico l'insieme dei programmi di spesa in atto, valutarne la loro corrispondenza agli obiettivi originari ed alle nuove priorità nell'azione di Governo, considerare se possa essere migliorata l'efficienza organizzativa e formulare proposte per il miglioramento della qualità dei servizi offerti dallo Stato. La ristrutturazione della classificazione del bilancio per programmi di spesa offre inoltre una base di partenza essenziale su cui costruire la revisione.

3.3 I risultati del patto di stabilità interno delle regioni statuto ordinario nel 2007

L'analisi dei risultati del patto di stabilità interno è condotta sulla base dei dati che le regioni hanno trasmesso al Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito del monitoraggio previsto della normativa²⁹. I dati trasmessi sono stati rilevati prima che siano state completate le procedure per la rendicontazione. Si tratta quindi di dati che risentono di una certa provvisorietà e che potrebbero essere suscettibili di modifica, specie per quanto concerne i risultati della competenza, a seguito del completamento dell'iter approvativi dei rendiconti.

Dall'esame aggregato dei risultati conseguiti dalle regioni a statuto ordinario emerge che i livelli di spesa predeterminati dalle regole del patto sono stati sostanzialmente conseguiti. Il limite è rispettato in termini di competenza, mentre si rileva uno scostamento negativo per quanto concerne i pagamenti.

Dati di cassa PAGAMENTI

(in migliaia di euro)

	Anno 2005	Anno 2007
Totale Titolo 1°	88.784.955	105.819.630
Spese per la sanità	72.234.830	88.824.707
Spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	18.028	202.654
Spese correnti nette	16.532.097	16.792.269
Totale titolo 2°	13.002.139	12.928.475
Spese per la sanità	614.443	739.297
Spese per la concessione dei crediti	89.628	176.975
Spese in conto capitale nette	12.298.068	12.012.203
Risultato spese finali	28.830.165	28.804.472
Obiettivo annuale spese finali		28.311.222
Differenza tra obiettivo annuale e risultato spese finali		-493.250

Fonte: Ministero economia e finanze

Nell'aggregato si nota, infatti, una riduzione lieve dei pagamenti complessivi rispetto al livello conseguito nel 2005 (anno base di riferimento), che rimane comunque inferiore al miglioramento imposto; molto più evidente, invece, è la flessione degli impegni, tale da assicurare il raggiungimento dell'obiettivo.

La contrazione dei pagamenti non raggiunge, quindi il livello richiesto cioè la riduzione dell'1,8 per cento rispetto all'anno base di riferimento. Tale analisi tiene conto della possibilità di esclusione della spesa stabilita dalle regole del patto, invece prendendo in esame l'andamento

²⁹ I risultati aggregati forniti in questa sede risultano aggiornati al 4 giugno 2008. L'esposizione analitica dei dati regionali tiene conto di alcuni aggiustamenti avvenuti in prossimità della scadenza del termine per emettere la certificazione sul rispetto degli obiettivi che, a norma del D.M. 7 aprile 2008, dovevano avvenire entro il 3 giugno

complessivo dei pagamenti si nota una crescita decisa nella quale la spinta espansiva va imputata essenzialmente alla spesa corrente che nell'ultimo anno del periodo in esame cresce di oltre il 10 per cento. A sua volta la crescita della spesa corrente complessiva va imputata maggiormente alla componente sanitaria che non è mai entrata a far parte della spesa assoggettata alle limitazioni del patto interno e nell'ultimo anno presenta una decisa accelerazione nella crescita.

La spesa sanitaria è infatti soggetta al altro genere di misure che sono calibrate anche in vista della necessità di effettuare un'azione di risanamento dei conti delle regioni che hanno riportato notevoli disavanzi. Questa azione di risanamento ha indubbiamente influito anche sui livelli di spesa del 2007 che risultano in deciso incremento.

L'andamento dei pagamenti di spesa in conto capitale si dimostra, invece, in lieve flessione; in questo caso la componente sanitaria esercita una influenza piuttosto ridotta, meno evidente è quindi l'effetto che consegue alla notevole crescita di questa ridotta quota di spesa da mettere in relazione al procedere di programmi d'investimento già da tempo deliberati.

Sul fronte della cassa si nota, quindi, che la reintroduzione di un limite indifferenziato per la spesa corrente e quella in conto capitale ha prodotto effetti depressivi su quest'ultima, anche se sarebbe stato maggiormente auspicabile un calo della spesa corrente.

In particolare la spesa corrente al netto di quella sanitaria, che costituisce la componente alla quale andrebbero maggiormente indirizzati gli interventi di contenimento in applicazione della disciplina del patto, risulta in lieve crescita nel 2007 rispetto al precedente esercizio anche se era auspicabile una sua riduzione. Nel periodo considerato ai fini del rispetto del vincolo (2005-2007), invece si assiste ad un decremento che risponde agli indirizzi normativi. Il livello della crescita della spesa corrente non sanitaria risulta influenzato da un andamento in flessione della spesa del personale nell'ultimo esercizio dovuto al mancato riproporsi della dinamica innescata nel 2006 dai rinnovi contrattuali.

L'unica esclusione ammessa per la spesa corrente (al netto della sanità) riguarda il rinnovo del contratto nel settore del trasporto pubblico locale ed ha comportato effetti non eclatanti, venendo detratti complessivamente 203 milioni³⁰.

Nel confronto con i risultati degli esercizi precedenti si nota che nel 2007 aumenta notevolmente la quota di spesa assoggettata al controllo del patto (più che raddoppiata). Ciò si

³⁰ Era prevista la detrazione allo stesso titolo anche dalla spesa dell'anno base di riferimento che si è mantenuta ad un livello ben più ridotto.

verifica in relazione al ridotto novero delle componenti escluse e comporta l'effetto di accrescere indubbiamente la complessiva efficacia delle misure.

I risultati del patto di stabilità interno sono maggiormente allineati alle aspettative sul fronte della competenza. Infatti in primo luogo è stato ottenuto a livello di consolidato regionale il risultato conforme all'obiettivo di contenimento delle spese finali e realizzato uno scarto positivo considerevole.

**Dati di competenza
IMPEGNI**

(in migliaia di euro)

	Anno 2005	Anno 2007
Totale Titolo 1°	91.531.711	110.455.206
Spese per la sanità	73.241.453	92.287.475
Spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	28.332	210.962
Spese correnti nette	18.261.926	17.956.769
Totale titolo 2°	18.872.622	16.309.236
Spese per la sanità	1.085.716	880.532
Spese per la concessione dei crediti	91.472	172.862
Spese in conto capitale nette	17.695.434	15.255.842
Risultato spese finali	35.957.360	33.212.611
Obiettivo annuale spese finali		35.310.128
Differenza tra obiettivo annuale e risultato spese finali		2.097.517

Fonte: Ministero economia e finanze

In questo caso ha giovato in modo determinate al raggiungimento dell'obiettivo la notevole riduzione degli impegni di spesa in conto capitale avvenuta nel triennio con una diminuzione in cifra assoluta di circa 2.540 milioni (cifra questa superiore allo scarto positivo riportato).

Anche sul fronte della competenza, la crescita della spesa corrente e di quella sanitaria corrente risultano spinte, raggiungendo livelli di incremento superiori a quelli dei pagamenti. Gli impegni del titolo I crescono di oltre il 15 per cento e quelli di spesa sanitaria superano il 19 per cento a fronte di una variazione che negli anni 2004-2006 si manteneva al di sotto del 6 per cento.

La spesa corrente di competenza soggetta alle restrizioni del patto decresce rispetto al 2005 anche a fronte di un andamento in crescita nel biennio 2006-2007 della spesa corrente non sanitaria.

Il totale degli impegni del titolo II dimostra nel raffronto 2005-2007 un significativo calo, mentre il dato del 2006 riportava una lieve crescita rispetto al precedente esercizio.

Anche gli investimenti in sanità, non soggetti alle restrizioni del patto, riportano nell'intero periodo un costante calo.

In sostanza il risultato in linea con l'obiettivo di competenza è stato raggiunto attraverso una riduzione degli impegni di spesa in conto capitale evidentemente ridimensionando programmi di investimento da realizzare in futuri esercizi.

3.3.1 I risultati regionali

Ad un primo esame dei dati relativi all'applicazione del patto di stabilità interno per le regioni a statuto ordinario, si è notato un livello di inadempienza mai registrato sino ad allora. È da premettere che i dati relativi all'adempimento non considerano l'applicazione dei correttivi successivamente introdotti che consentono la detrazione delle spese sostenute con finanziamenti comunitari, in applicazione dell'art. 7 bis del d.l. n. 159 del 2007 nel testo introdotto dalla legge di conversione.

Infatti risultavano non in linea con gli obiettivi del patto ben 6 regioni, 5 delle quali sono collocate nelle aree meridionali del paese. Le inadempienze riguardavano in particolare l'obiettivo di cassa e si verificavano a causa della necessità di procedere al pagamento della spesa in conto capitale cofinanziata, ma anche per difficoltà di contenimento della spesa del titolo I.

2007
Dati di Cassa

(in migliaia di euro)

REGIONE	Obiettivo Spese Finali	Risultato Spese finale	Differenza tra Obiettivo e Risultato
Piemonte	3.055.217	3.033.975	21.242
Lombardia	4.378.391	4.259.747	118.644
Veneto	2.108.624	2.082.878	25.746
Liguria	1.021.211	988.473	32.738
Emilia Romagna	2.135.156	1.901.016	234.140
Toscana	2.143.603	2.054.708	88.895
Umbria	732.279	689.031	43.248
Marche	926.244	986.996	-60.752
Lazio	2.473.386	2.460.521	12.865
Abruzzo	947.156	944.311	2.845
Molise	355.992	378.106	-22.114
Campania	3.593.270	3.881.182	-287.912
Basilicata	799.833	862.973	-63.140
Puglia	2.025.681	2.452.065	-426.384
Calabria	1.615.179	1.828.490	-213.311
Totale generale	28.311.222	28.804.472	-493.250

In merito all'adempimento degli obiettivi va ricordato che a fronte delle difficoltà rappresentate da molte regioni meridionali nel contenimento dei pagamenti di spesa relativi al completamento dei programmi comunitari, anche a seguito dell'intervento della Conferenza permanente, è stata introdotta in sede di decretazione d'urgenza la norma innanzi citata che consente di detrarre le spese effettuate in base a finanziamenti comunitari al fine di evitare l'applicazione dell'automatismo fiscale conseguente all'inadempimento del patto.

In effetti il correttivo introdotto, che consentirebbe di considerare il patto 2007 come rispettato, è finalizzato prioritariamente a bloccare le sanzioni al verificarsi della condizione imposta e cioè il livello di spesa per interventi cofinanziati superiore allo scostamento dall'obiettivo. Peraltro il mancato rispetto del patto avrebbe provocato conseguenze anche relativamente al controllo della spesa sanitaria che per le regioni con elevati disavanzi già si presentava problematico. Va aggiunto che con emendamento parlamentare è stata inserita la prescrizione per le regioni che intendevano sottrarsi all'applicazione delle sanzioni, di provvedere al recupero dello scostamento nel corso del 2008 con ciò rendendo più oneroso l'obiettivo per tale esercizio. Peraltro la situazione indotta dalla necessità di completare la realizzazione degli interventi cofinanziati si è modificata solo marginalmente nel 2008 per cui potrebbero verificarsi ulteriori tensioni sui pagamenti. Tutte le regioni risultate inadempienti presentavano uno scostamento dall'obiettivo inferiore alla spesa per opere cofinanziate e, pertanto, hanno titolo ad ottenere la sospensione degli inasprimenti fiscali, salvo a recuperare nel 2008 il differenziale negativo.

L'esame di questi risultati secondo un'aggregazione dei dati in macro aree territoriali mette in evidenza una spiccata caratterizzazione geografica delle inadempienze.

L'analisi del rispetto dell'obiettivo di cassa evidenzia un totale adempimento da parte delle regioni del nord, mentre al centro una sola regione risulta inadempiente, ma il differenziale negativo non è tale da inficiare il risultato complessivo. Diversa è la situazione delle regioni del sud delle quali una sola adempie all'obiettivo dei pagamenti di spese finali ed il differenziale negativo complessivo si eleva ad oltre il 10 per cento dell'obiettivo stesso.

2007
Dati di cassa

(in migliaia di euro)

	NORD	CENTRO	SUD
Obiettivo spese finali	12.698.599	6.275.512	9.337.111
Risultato spese finali	12.266.089	6.191.256	10.347.127
Differenza tra Obiettivo e Risultato	432.510	84.256	-1.010.016

Nelle regioni del sud, quasi tutte inadempienti, la crescita dei pagamenti di spesa complessiva ha raggiunto, tra il 2005 e il 2007 quasi il 20 per cento, livello questo ben più elevato di quello medio. Difficoltà sono state rilevate anche nel contenere la spesa corrente assoggettata al patto, che nel periodo suddetto cresce di oltre il 3 per cento.

Inoltre alla crescita dei pagamenti correnti -che si verifica anche nelle altre aree territoriali, seppure con minore intensità- si affianca un aumento sostenuto della spesa in conto capitale che non trova, invece, riscontro nelle altre aree.

Infatti nelle regioni del centro e del nord la flessione dei pagamenti in conto capitale è compensata da un ridotto aumento di quelli correnti.

La ragione di fondo di tale andamento va riportata al completamento dei POR già avviati in precedenti esercizi per i quali si sono manifestate lente realizzazioni, considerando anche che per ragioni di riequilibrio territoriale sono proprio le regioni meridionali a godere delle quote più elevate di finanziamenti da parte della U.E.

Sul fronte degli impegni minori sono le difficoltà riportate e sono solo due regioni del sud a risultare inadempienti. In questo caso la differenza positiva rispetto al livello di correzione imposto è stata tale da compensare largamente tali inadempienze e come si è detto, lo scarto positivo complessivo resta ampio.

Anche in questo caso le inadempienze possono essere messe in relazione allo svolgimento di programmi cofinanziati e le due regioni inadempienti hanno previsto il recupero dello scostamento nel 2008.

2007**Dati di Competenza**

(in migliaia di euro)

REGIONE	Obiettivo Spese Finali	Risultato Spese finale	Differenza tra Obiettivo e Risultato
Piemonte	3.113.783	3.113.591	192
Lombardia	4.537.365	4.312.418	224.947
Veneto	2.540.516	2.465.065	75.451
Liguria	1.049.867	1.014.600	35.267
Emilia Romagna	2.228.297	1.920.601	307.696
Toscana	2.168.296	2.128.211	40.085
Umbria	933.108	689.089	244.019
Marche	1.023.518	975.930	47.588
Lazio	5.581.455	4.611.926	969.529
Abruzzo	1.233.504	1.131.562	101.942
Molise	418.969	307.928	111.041
Campania	4.757.612	4.648.234	109.378
Basilicata	927.738	915.914	11.824
Puglia	2.948.590	3.046.915	-98.325
Calabria	1.847.508	1.930.627	-83.119
Totale generale	35.310.126	33.212.611	2.097.515

Va notato che nel caso della competenza i risultati negativi trovano compensazione nell'ambito dell'area territoriale nella quale si sono manifestati.

2007**Dati di competenza**

(in migliaia di euro)

	NORD	CENTRO	SUD
Obiettivo spese finali	13.469.828	9.706.377	12.133.921
Risultato spese finali	12.826.275	8.405.156	11.981.180
Differenza tra Obiettivo e Risultato	643.553	1.301.221	152.741

Gli impegni correnti netti risultano in crescita nelle sole regioni meridionali ed il rispetto dell'obiettivo complessivo avviene a detrimento degli impegni di spesa in conto capitale che nel triennio riportano una riduzione intorno al 6,5 per cento. Si tratta di un risultato non positivo che dimostra una difficoltà a contenere la spesa corrente alla quale dovrebbero essere specificamente indirizzate le misure di riduzione per le regioni.

Nelle altre aree si verifica un andamento più in linea con le aspettative in quanto la riduzione riguarda anche gli impegni correnti.

Dati di cassa	NORD			CENTRO			SUD		
	Anno	Anno	Var %	Anno	Anno	Var %	Anno	Anno	Var %
PAGAMENTI	2005	2007	2007-2005	2005	2007	2007-2005	2005	2007	2007-2005
Totale Titolo 1°	43.747.008	50.794.501	16,11	21.084.728	25.512.370	21,00	23.953.219	29.512.759	23,21
Spese per la sanità	36.114.489	43.008.636	19,09	17.032.625	21.367.747	25,45	19.087.716	24.448.324	28,08
Spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	17.163	132.412	671,50	0	20.281	p.n.c.	865	49.961	5675,84
Spese correnti nette	7.615.356	7.653.453	0,50	4.052.103	4.124.342	1,78	4.864.638	5.014.474	3,08
Totale titolo 2°	5.675.214	5.027.230	-11,42	2.561.471	2.231.150	-12,90	4.765.454	5.670.095	18,98
Spese per la sanità	273.303	242.715	-11,19	221.916	162.991	-26,55	119.224	333.591	179,80
Spese per la concessione dei crediti	85.903	171.879	100,08	1.116	1.245	11,56	2.609	3.851	47,60
Spese in conto capitale nette	5.316.008	4.612.636	-13,23	2.338.439	2.066.914	-11,61	4.643.621	5.332.653	14,84
Risultato spese finali	12.931.364	12.266.089	-5,14	6.390.542	6.191.256	-3,12	9.508.259	10.347.127	8,82
Obiettivo annuale spese finali		12.698.599			6.275.512			9.337.111	
Differenza tra obiettivo annuale e risultato trimestrale spese finali		432.510			84.256			-1.010.016	

Fonte: monitoraggio MEF giugno 2008

Dati di competenza	NORD			CENTRO			SUD		
	Anno	Anno	Var %	Anno	Anno	Var %	Anno	Anno	Var %
IMPEGNI	2005	2007	2007-2005	2005	2007	2007-2005	2005	2007	2007-2005
Totale Titolo 1°	44.544.546	51.380.949	15,35	22.241.133	27.478.936	23,55	24.746.032	31.595.321	27,68
Spese per la sanità	36.664.172	43.609.603	18,94	17.148.121	22.535.751	31,42	19.429.160	26.142.121	34,55
Spese per rinnovo contratto settore trasporto pubblico locale	27.467	106.508	287,77	0	50.885	p.n.c.	865	53.569	6.092,95
Spese correnti nette	7.852.907	7.664.838	-2,39	5.093.012	4.892.300	-3,94	5.316.007	5.399.631	1,57
Totale titolo 2°	6.191.372	5.630.219	-9,06	5.467.599	3.725.035	-31,87	7.213.651	6.953.982	-3,60
Spese per la sanità	251.686	300.960	19,58	663.316	211.089	-68,18	170.714	368.483	115,85
Spese per la concessione dei crediti	75.863	167.822	121,22	13.000	1.090	-91,62	2.609	3.950	51,40
Spese in conto capitale nette	5.863.823	5.161.437	-11,98	4.791.283	3.512.856	-26,68	7.040.328	6.581.549	-6,52
Risultato spese finali	13.716.730	12.826.275	-6,49	9.884.295	8.405.156	-14,96	12.356.335	11.981.180	-3,04
Obiettivo annuale spese finali		13.469.828			9.706.378			12.133.921	
Differenza tra obiettivo annuale e risultato trimestrale spese finali		643.553			1.301.221			152.741	

Fonte: monitoraggio MEF giugno 2008

3.4 Conclusioni

Le modalità di calcolo del patto di stabilità interno hanno fatto registrare negli anni continui cambiamenti di indirizzo con una sostanziale perdita di vista degli obiettivi originali.

È mancata una coerenza di fondo, allontanandosi dalle linee tracciate dalla legge che ha introdotto per la prima volta queste misure. Infatti, nella logica originaria l'obiettivo, specificato dall'art. 28 della legge 448/98, era quello di estendere "gli impegni presi in sede comunitaria al governo locale".

Sussiste invece asimmetria fra il sistema di calcolo del disavanzo pubblico a livello di contabilità nazionale e quello preso in considerazione a livello locale. Per le regioni in particolare, contrariamente alla logica sottostante al patto di stabilità che prevederebbe la diminuzione del disavanzo finanziario, sono sempre stati definiti obiettivi di contenimento della spesa.

Gli interventi previsti dalla legge finanziaria per il 2007 hanno rappresentato per gli enti locali un avvicinamento verso la formulazione di regole fiscali più aderenti alle regole comunitarie, condivise e maggiormente rispettose dell'autonomia fiscale riconosciuta agli enti decentrati. Tuttavia per le regioni il passaggio al controllo del saldo resta ancora un semplice auspicio e ne è prevista una preventiva sperimentazione.

La disciplina dettata per le regioni nel 2007 si dimostra, comunque più adeguata, in quanto sono state molto ridotte le possibilità di detrarre particolare tipologie di spesa da quella sottoposta al controllo e, quindi l'aggregato di spesa sottoposta alla disciplina del patto si è pressoché raddoppiata. Ciò viene parzialmente a risolvere una delle questioni di fondo legate alla scarsa efficacia delle misure per le regioni derivante dalla marginalità della quota che ne è interessata.

Un punto problematico della disciplina si connette, invece, alle modalità di determinazione dell'obiettivo che si riferiscono ad un solo esercizio da tempo decorso, senza prevederne un progressivo slittamento nel tempo. Il riferimento ad un esercizio piuttosto che ad un periodo più ampio può introdurre elementi casuali nel livello dell'obiettivo legati a situazioni contingenti che hanno caratterizzato l'anno base senza costituire una stabile tendenza.

Nel 2007 la quota di spesa interessata alle misure del patto si discosta di poco dall'insieme della spesa "non sanitaria" essendo marginali le altre detrazioni. L'applicazione del patto ha sortito parzialmente gli effetti attesi, in quanto sono emerse difficoltà a contenere i pagamenti di spesa corrente. Nel 2007 si registra un incremento della spesa corrente di competenza e di cassa sospinto da una forte crescita della componente sanitaria la cui dinamica deve essere correlata al risanamento della gestione della sanità nelle regioni che hanno riportato forti disavanzi. La spesa in conto capitale, invece si riduce, specie per la competenza.

Si registra un numero consistente di inadempienze che riguardano essenzialmente la gestione di cassa e si addensano nelle regioni del sud, nelle quali il completamento dei programmi di investimento cofinanziati ha inciso sul livello dei pagamenti, ma anche lo sforzo di contenimento della spesa corrente sottoposta al patto è risultato maggiormente problematico.

Per la gestione di competenza solo 2 sono le regioni inadempienti e l'obiettivo risulta complessivamente raggiunto a scapito degli investimenti.

La disciplina del patto di stabilità interno per le regioni nel 2007 è risultata indubbiamente maggiormente impegnativa, tuttavia risulta nel complesso rispettata. Le inadempienze riguardano essenzialmente le regioni del sud. Consapevole delle maggiori difficoltà provocate dalla disciplina 2007 sia in termini di correzione richiesta che di ridotta possibilità di detrazione, il legislatore con un successivo intervento ha accordato alle regioni inadempienti la possibilità di detrarre le spese cofinanziate, consentendo in tal modo di evitare l'automatismo fiscale. Le regioni che risultano in tal modo adempienti sono, tuttavia, tenute a recuperare la quota di sfioramento nel successivo esercizio.

Gli interventi della manovra annuale di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale potrebbero in futuro essere collocati in un disegno maggiormente organico da realizzarsi dopo un'adeguata fase di confronto e valutazione congiunta con le autonomie.

È auspicabile che il sistema delle regole per la finanza decentrata venga collegato con il processo di decisione e formazione del bilancio pubblico considerato nel suo insieme. Un procedimento sistematico e condiviso potrebbe contribuire a decongestionare la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter adeguatamente programmare i propri interventi.

4 Indebitamento regionale e finanza innovativa

Premessa

Nel quadro dei più generali problemi relativi all'indebitamento degli enti territoriali, assoluta prevalenza hanno assunto nel periodo recente le delicate questioni suscitate dalla sua gestione attiva e dai nuovi strumenti finanziari. Specie l'utilizzazione dei derivati, spesso impropriamente finalizzati per assicurare fonti alternative di liquidità o altri vantaggi finanziari a scapito delle gestioni future, ha posto e continua a porre l'esigenza di maggiori controlli e attenzione, trattandosi di prodotti frequentemente caratterizzati da elementi di complessità ed elevata rischiosità.

In realtà, il fenomeno dell'indebitamento degli enti territoriali è stato da sempre al centro di una minuta regolazione normativa, proprio al fine di conciliare due valori che nell'ordinamento istituzionale del nostro paese sono entrambi essenziali e non vulnerabili: l'autonomia degli enti territoriali, da un lato, ma, al contempo, la funzionalizzazione della loro attività al perseguimento dell'interesse pubblico.

In questo necessario bilanciamento si pone il margine accordato all'utilizzazione di strumenti privatistici i quali, se da un lato non sempre è coerente negare alle iniziative gestionali degli enti territoriali senza alcuna distinzione a riguardo, d'altro canto devono pur sempre iscriversi nelle regole di coerenza e prudenza che sono proprie del settore pubblico. Molte delle quali sono applicazione di fondamentali principi recati dalla legislazione nazionale, mentre nell'ambito degli spazi della discrezionalità amministrativa e degli ambiti di legislazione garantita resta tuttavia il limite della sana gestione finanziaria da perseguire.

Le analisi sul debito degli enti territoriali, esposte nei paragrafi che seguono, a cominciare dalle operazioni in derivati, si muovono in questo delicato equilibrio, sulla base di valutazioni che, senza prevaricare scelte legittimamente assunte dagli enti e riservate alle loro responsabilità, si propongono semmai di evidenziare gli aspetti connessi agli effetti e ai rischi reali in certo modo destinati a riflettersi sulle gestioni attuali e specialmente su quelle future.

4.1 La disciplina recente in tema di accesso al credito e sugli strumenti finanziari derivati

Come rilevato nelle precedenti relazioni di questa Corte, un più facile accesso al mercato dei capitali e maggiori possibilità nella gestione del debito sono state previste per gli enti territoriali con l'art. 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 488 che ha modificato le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994. È stata fra l'altro prevista espressamente la possibilità di procedere ad estinzioni anticipate di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996, finanziate con collocamento di titoli obbligazionari o con rinegoziazione dei mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Altra novità è stata la rimozione di alcuni vincoli che avevano condizionato il ricorso al credito da parte degli enti territoriali; in particolare, la possibilità di far ricorso a strumenti derivati o di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza (struttura *bullet*) con obbligo tuttavia di costituire, in questo caso, un fondo di ammortamento reinvestibile (*sinking fund*) o di effettuare uno *swap* per trasformare il titolo obbligazionario *bullet* in un titolo con ammortamento lineare (*amortising swap*).³¹

All'attuazione di quanto disposto dall'art. 41 della finanziaria 2002 in tema di finanza innovativa, ha provveduto il Ministero dell'economia e delle finanze con regolamento approvato a fine anno 2003 (decreto 389/'03), cui ha fatto seguito la circolare 27 maggio 2004. Sin da allora si era inteso frenare la tendenza già manifestatasi di operazioni avviate secondo criteri non ottimali e in assenza di adeguate cautele. Regolamento e circolare hanno in effetti definito le operazioni concesse agli enti territoriali allo scopo di indirizzarne il ricorso a soli fini di copertura dei rischi e di rimodulazione del debito, ad evitare il pericolo di utilizzazioni a meri fini speculativi [v. a riguardo, *infra* parag. 4.3.2]. Senonché il progressivo diffondersi di vicende legate sia alla utilizzazione impropria dei derivati, sia alla eccessiva complessità e opacità delle operazioni finanziarie connesse a emissioni con tipologia *bullet*, hanno determinato la recente stretta normativa recata all'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 che, per la durata di un anno, ha vietato il ricorso a tali operazioni in attesa del nuovo regolamento da emanarsi dal Ministro dell'economia e delle finanze sentite Banca d'Italia e Consob.³²

³¹ Con lo "swap di ammortamento" l'ente territoriale corrisponde periodicamente (es. semestralmente) alla banca una rata, a fronte della quale la banca istituisce un fondo investito in obbligazioni. Alla scadenza del prestito, la banca paga all'ente una somma che viene impiegata per l'estinzione del prestito.

L'art. 41 ha inoltre eliminato l'obbligo di emissione alla pari, sin qui previsto per i titoli obbligazionari degli enti territoriali, non più in linea con le esigenze di maggiore flessibilità richieste dai mercati finanziari.

³² Oltre al divieto di derivati ed emissioni *bullet*, è vietato ricorrere ad indebitamento con piano di ammortamento superiore a trent'anni. Quanto al regolamento da adottarsi dal MEF, esso deve individuare la tipologia degli strumenti finanziari derivati consentita agli enti territoriali e stabilire i criteri e le condizioni per la loro conclusione.