

di euro, pari al 17,27% del Fondo Sanitario Nazionale (102,67 miliardi), con uno sforamento di 1,3 miliardi rispetto al tetto programmato.

Solo le Province Autonome di Trento e Bolzano, la Val d'Aosta e la Lombardia restano sotto il tetto del 16%, superato da tutte le altre Regioni con un divario dal 16,25% dell'Emilia Romagna al 19,72% della Sardegna.

È la spesa farmaceutica ospedaliera il settore di distribuzione che maggiormente incide sul mancato rispetto del limite prescritto.

La gestione di cassa nel settore sanitario regionale. L'attenzione rivolta dal legislatore al bilancio di cassa, nonché alle rilevazioni del SIOPE, nella recente legge n. 196 del 31 dicembre 2009 ("Legge di contabilità e finanza pubblica"), le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, confortano la scelta operata già nel referito licenziato lo scorso anno di iniziare a monitorare i risultati gestionali nella prospettiva dei flussi di cassa.

Nella relazione si forniscono alcuni dati sulla gestione di cassa degli anni 2008-2009 degli enti del servizio sanitario facenti capo alle Regioni (ASL, Az. Osp., Pol. Universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, con esclusione degli Istituti Zooprofilattici sperimentali, che hanno competenza interregionale e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute; l'incidenza di questi enti sulla finanza regionale è, comunque modesta).

Le informazioni sono state acquisite dal SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici).

La spesa sanitaria per investimenti. Il programma generale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, intrapreso in attuazione dell'art. 20 della l. n. 67/88 ha avuto due fasi di sviluppo: la prima si è conclusa nel 1996 con un impegno pari a 4.854 milioni di euro, finanziato da mutui con onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato; la seconda è caratterizzata dal cambiamento delle modalità di finanziamento non più con mutui, ma con rifinanziamenti annuali, e con importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni previste da leggi di spesa ed in base agli Accordi di programma sottoscritti tra Ministero della Salute e le Regioni, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la conferenza Stato -Regioni e Province Autonome.

La legge Finanziaria 2008 ha elevato a complessivi 23 miliardi di euro la dotazione di risorse, che sono state ripartite con delibera CIPE n. 97 del 18 dicembre 2008.

La legge Finanziaria 2010 ha infine portato l'importo del finanziamento a 24 miliardi di euro, ma il riparto delle risorse integrative non è stato ancora effettuato, ed è in corso la relativa istruttoria.

Il valore complessivo degli Accordi sottoscritti a fine 2009 (aggiornato a seguito dei processi di revoca e delle riassegnazioni), risulta incrementato a circa 9.125 milioni di euro.

La regione che ha sottoscritto accordi di maggior valore complessivo è la Lombardia, con 1.581 milioni di euro, seguita dalla Sicilia 974 milioni di euro. Particolare la situazione della Campania, che a fine 2009 ha accordi aggiornati per 643 milioni di euro, pur avendo subito il più elevato importo di risorse revocate (467 milioni di euro).

Nel corso del 2009 risultano sottoscritti 8 accordi di programma, che mettono complessivamente a disposizione 896 milioni di euro per le Regioni Liguria, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia Sicilia, Veneto e la Provincia Autonoma di Trento.

In particolare l'Accordo di programma con la regione Siciliana è il primo accordo con una Regione firmataria di un Piano di rientro, finalizzato a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale.

Alla data del 31 dicembre 2009 sale a 55 il numero complessivo delle sottoscrizioni, tra Accordi di Programma e Accordi integrativi: per le Regioni risulta autorizzato ed appaltabile

I'86,65% delle risorse sottoscritte, per un totale di 7.906 milioni di euro, mentre se si includono i dati riguardanti gli Enti (IRCCS etc.,), questo importo sale a 8.523 milioni di euro su 9886 sottoscritti, così che la percentuale scende all'86,21%.

Per quanto concerne il numero degli interventi autorizzati, nel corso del 2009 il totale degli interventi regionali è cresciuto da 1694 a 1891: persistono comunque forti differenziazioni nel rapporto tra le risorse previste e le sottoscrizioni effettuate, in quanto nessuna regione raggiunge la soglia dell'ottanta per cento: sei enti (Valle D'Aosta, Lombardia, la Provincia di Trento, il Veneto l'Emilia Romagna e la Toscana) superano il settanta per cento, quattro sono sotto il quaranta per cento, mentre la quota minore si registra in Molise, fermo sotto il diciotto per cento.

Il Programma generale è stato negli anni integrato da programmi specifici: in particolare l'art. 83 della l. n. 388/2000 ha destinato risorse per la realizzazione di strutture per la libera professione intramoenia, mentre l'art. 28 della legge n. 488/99 aveva già previsto interventi volti al potenziamento della radioterapia.

Per il programma per la libera professione intramuraria, alla data del 31 dicembre 2009 risultano ammesse al finanziamento l'88,68% delle risorse ripartite, per più di 732 milioni di euro, con un incremento di 67 milioni di euro rispetto all'anno precedente, ma con uno squilibrio fra le diverse Regioni. Il dettaglio regionale dei 413 interventi autorizzati mostra il numero più elevato di interventi in Emilia Romagna, Lazio e Veneto, con rispettivamente 69, 49 e 39 ammissioni a finanziamento, dati questi però invariati rispetto allo scorso anno, mentre Lombardia, Marche e Puglia hanno tutte raggiunto i 37 interventi autorizzati (rispettivamente +12, +8 ed ancora +8), ed il Piemonte è pervenuto a quota 35 (+3).

Per il potenziamento delle strutture di radioterapia alla data del 31 dicembre 2009 risultano ammessi a finanziamento interventi per più di 13 milioni di euro. La percentuale di finanziamenti autorizzati per le Regioni ha superato l'84% delle risorse a disposizione, mentre per gli Enti ha praticamente quasi completato il riparto dei finanziamenti. Il dato regionale è però fortemente differenziato: quattro regioni (Valle D'Aosta, Abruzzo, Molise e Campania) non risultano destinatarie di finanziamenti autorizzati, mentre ben quattordici regioni hanno avuto l'autorizzazione per il totale assegnato, ed altre tre per importi prossimi al totale. Da segnalare la situazione del Lazio, che l'anno passato, pur con un ammontare tra i più elevati di risorse previste, registrava solo il 22% di autorizzazioni, e che nel corso del 2009 ha raggiunto invece la totalità di autorizzazioni su quanto assegnato. Gli interventi autorizzati risultano 23.

Per quanto concerne inoltre il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali, avviato con D.L. 28 dicembre 1998 n. 450, convertito dalla legge n. 39 del 1999, risulta che al 31 dicembre 2009 sono state effettuate assegnazioni alle Regioni per 170,2 milioni di euro, che rappresentano l'82,41% del totale dei finanziamenti previsti. Le strutture attivate, aggiornate al mese di maggio 2010, sono 117, per la maggior parte situate nelle regioni del nord Italia.

Infine per il programma straordinario per le grandi città, previsto dall'art. 71 della legge n. 448/98, al 31 dicembre 2009 risultano erogati 631,8 milioni di euro, pari al 53,71%, degli stanziamenti, con la piena utilizzazione degli stanziamenti in Umbria, Molise e Calabria (Catanzaro), e con percentuali superiori al 50% di realizzazione in Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Lazio, Campania, Basilicata e Sicilia (Catania). Percentuali ridottissime si riscontrano in Puglia (Bari e Taranto) ed in Sardegna.

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE

1 La finanza regionale nel quadro degli andamenti di finanza pubblica

I Ref. Laura D'Ambrosio

Nel giugno 2008 il Governo, anticipando la manovra finanziaria per il 2009, annunciava l'intenzione di contenere l'indebitamento sul Pil al 2% nel 2009 (rispetto al valore tendenziale del 2,6%), per poi annullarne il valore entro l'anno 2011. A tal fine, col DL 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", veniva programmata una correzione di 9,9 miliardi sul saldo tendenziale dell'esercizio, con una riduzione delle spese correnti di 3,7 miliardi e delle spese in conto capitale di 1,5 miliardi, mentre le entrate venivano aumentate di 4,7 miliardi. Nel triennio 2009-2011 la dimensione della manovra correttiva raggiungeva i 31 miliardi di euro.

La riduzione dell'indebitamento programmatico non escludeva peraltro l'adozione di misure aventi effetto espansivo sul bilancio pubblico. La dimensione dell'intervento lordo era dunque superiore alla riduzione programmata del disavanzo: per il solo 2009, si trattava di 17,1 miliardi (che salivano a 36,7 nel 2011), di cui circa 9 miliardi come riduzioni di spese correnti, 2,3 come minori spese in conto capitale e 5,7 come maggiori entrate.

La manovra correttiva trasferiva un'ampia responsabilità di attuazione sulle Amministrazioni locali. Un terzo della correzione linda dal lato della spesa primaria corrente per il 2009 veniva posta direttamente a carico degli Enti territoriali attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno (3,4 miliardi, destinati a salire a 9,5 miliardi nel valore cumulato al 2011) e la previsione di ulteriori risparmi nel settore sanitario (360 milioni circa, 3,3 miliardi nel 2011).

Dal lato della definizione delle misure con effetti espansivo (7,2 miliardi), le risorse affidate alla gestione delle Amministrazioni decentrate risultavano nel complesso limitate: fra le spese correnti si riscontravano 834 milioni per compensare l'abolizione del ticket sulla specialistica e 500 milioni da destinare al finanziamento di Roma capitale; fra le uscite in conto capitale, 100 milioni erano indirizzate al sostegno del trasporto pubblico locale.

A partire dal mese di settembre 2008 con la presentazione dell'Aggiornamento del Dpef e della Relazione previsionale e programmatica, il Governo, in ragione del netto peggioramento

delle condizioni economiche mondiali, modificava le assunzioni sulle prospettive di crescita e avviava una rimodulazione della manovra di finanza pubblica. L'elevato peso del debito pubblico richiedeva tuttavia di conservare immutato il segno correttivo della manovra triennale varata con il DL 112/08, allentando gli obiettivi di indebitamento nella sola misura ritenuta direttamente attribuibile all'operare degli stabilizzatori automatici. Le esigenze di maggiore sostegno del ciclo economico venivano pertanto accolte all'interno di una sequenza di provvedimenti, varati tra l'autunno 2008 e la prima parte del 2009, accomunati dal fondamentale requisito della neutralità sui saldi di bilancio.

L'ammontare complessivo delle risorse stanziate con i principali provvedimenti anticrisi ammontava per il 2009 a quasi 13 miliardi di euro, distribuiti in minori entrate per 3,6 miliardi, in maggiori spese correnti per 4,7 e in maggiori spese in conto capitale per 4,5. La neutralità sui saldi di bilancio era ottenuta acquisendo al bilancio pubblico risorse supplementari di pari ammontare, composte per 7,7 miliardi (il 59,3%) da maggiori entrate, per 1,1 miliardi (l'8,9%) da minori spese correnti, per i restanti 4,1 miliardi (il 31,8%) da minori spese in conto capitale. Questi interventi erano adottati a fronte di un nuovo quadro previsivo che, a partire dal Dpef 2010-2013 nel luglio 2009, assumeva per il 2009 una contrazione del prodotto nominale del 3,2% e un livello di indebitamento pari al 5,3% del Pil.

Il varo dei provvedimenti anti-crisi determinava, per le modalità di copertura adottate, una profonda rimodulazione della manovra correttiva: rispetto alle quantificazioni del DL 112/2008, l'intervento sulle entrate veniva aumentato di oltre 4 miliardi; la correzione della spesa primaria corrente era praticamente annullata; veniva ridotta di 412 milioni l'azione di contenimento della spesa in conto capitale. Di conseguenza, la correzione affidata alle maggiori entrate saliva ad oltre l'87% del totale; il peso delle minori spese correnti scendeva al di sotto del 2%, quello della minore spesa in conto capitale rimaneva inferiore all'11%.

Tavola 1

La rimodulazione della manovra di finanza pubblica per il 2009

	D.L. 112/08	Prov. Anticrisi	Manovra complessiva	Milioni di euro		Composizione %	
				D.L. 112/2008	Manovra complessiva	D.L. 112/2008	Manovra complessiva
Maggiori entrate	4.662	4.016	8.678	47,1	87,4		
Riduzione spesa corrente	3.741	-3.546	177	37,8	1,8		
Riduzione spesa in conto capitale	1.490	-412	1.078	15,1	10,9		
Correzione complessiva	9.893	40	9.933	100	100		

La rimodulazione della manovra correttiva coinvolgeva direttamente le Amministrazioni locali, sia nel reperimento delle risorse – principalmente attraverso la riprogrammazione del

Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e dei fondi della legge 488/92, sempre a favore delle aree depresse, con l'introduzione di misure di deducibilità IRAP e con l'inasprimento del tetto sulla spesa farmaceutica - sia nella restituzione di disponibilità di spesa, queste ultime concesse attraverso un allentamento per il 2009 dei limiti posti alla spesa in conto capitale dal Patto di stabilità interno (2,2 miliardi), commentato nel paragrafo che segue. Ne discendeva una ridefinizione degli obiettivi di saldo attesi dalle Amministrazioni decentrate.

Se nell'Aggiornamento del programma di stabilità 2008, l'ampliamento del disavanzo rispetto agli obiettivi del Dpef 2009-2013 (1,1 punti in percentuale di Pil) veniva attribuito esclusivamente al bilancio delle Amministrazioni centrali e per le Amministrazioni locali si indicava un'invarianza del saldo rispetto al risultato atteso per il 2008, nel Programma di stabilità 2009, si delineava un quadro diverso. Veniva confermato lo scivolamento al 5,3% dell'indebitamento in quota di Pil, come già assunto nel Dpef 2010-2013. Per lo Stato, il valore dell'indebitamento atteso per il 2009 veniva elevato di un punto e mezzo, dal 3,2 al 4,8% del Pil mentre per le Amministrazioni locali il disavanzo atteso per il 2009 aumentava di quattro decimi di punto, dallo 0,2 (del 2008) allo 0,6% del Pil, in ragione proprio del previsto allentamento del patto con riferimento alla spesa in conto capitale.

Tavola 2**Obiettivi di indebitamento dei principali settori delle amministrazioni pubbliche**

	Programma di stabilità 2008			Programma di stabilità 2009		
	2008	2009	Var.	2008	2009	Var.
Indebitamento Totale	-2,6	-3,7	-1,1	-2,7	-5,3	-2,6
di cui Amm. Centrali	-2,3	-3,3	-1,0	-2,7	-4,7	-2,0
di cui Stato	-2,3	-3,2	-0,9	-2,7	-4,8	-2,1
di cui Amministrazioni locali	-0,8	-0,8	--	-0,2	-0,6	-0,4
di cui Enti Previdenziali	0,5	0,4	-0,1	0,2	0,1	-0,1

I dati di consuntivo relativi al 2009 diffusi dall'Istat a inizio marzo 2010 hanno offerto una sostanziale conferma dei valori di saldo indicati nel Dpef 2010-2013, al termine della definizione dei principali provvedimenti anti-crisi. L'indebitamento netto è risultato pari al 5,3 per cento del Pil. Allo stesso risultato si è arrivati, però, attraverso diversi valori del saldo corrente e del saldo in conto capitale. Nelle intenzioni programmatiche, meno intenso avrebbe dovuto essere il deterioramento di parte corrente (dal 0,8 al -1,3% del Pil) e più pronunciato l'ampliamento del disavanzo di parte capitale (dal -3,5 al -4%). Nei dati di consuntivo, l'avanzo corrente scende invece al -2% del prodotto, mentre il saldo in conto capitale diminuisce al -3,3%. Più forte di quanto atteso è poi, nei risultati di consuntivo, la dimensione del deficit primario (9,5 invece di 4,5 miliardi).

La crescita dell'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni nel corso del 2009 è dovuta ad andamenti differenziati per i singoli livelli di governo.

Il disavanzo dello Stato è quasi raddoppiato, salendo da 41,8 a 73,1 miliardi e dal 2,7 al 4,8% del Pil. Nella stessa direzione si è mosso il saldo degli Enti previdenziali, peggiorato di oltre 6 miliardi e divenuto passivo per un decimo di punto in percentuale di Pil (a fronte di un attivo dello 0,3% nel 2008). In entrambi i casi, il risultato di consuntivo è peggiore rispetto ai valori programmatici.

Migliore del previsto risulta invece l'evoluzione del saldo delle Amministrazioni Locali, il cui indebitamento aumenta di un decimo di punto rispetto al 2008, meno di quanto atteso.

Il contributo di questo livello di Amministrazione alla determinazione dell'indebitamento complessivo è tornato a scendere, collocandosi al 6,7%, dall'11,9% del 2008.

Le uscite complessive¹ sono cresciute nell'anno dell'1,8% (contro una crescita del 5,1% dell'anno precedente). La spesa corrente al netto degli interessi aumenta del 2,4%, in netta frenata rispetto all'esercizio precedente (+7%). I consumi intermedi sono cresciuti del 5,5% anche per la forte crescita nell'anno dei servizi finanziari imputati. La flessione della spesa per interessi (-17%) fa sì che nel complesso la spesa corrente cresca meno del 2%. La spesa in conto capitale aumenta dell'1%; dopo la flessione registrata negli ultimi anni, crescono dell'1,7% gli investimenti fissi.

Le entrate totali sono aumentate dell'1,7%, come risultato di una flessione di quelle tributarie (-10,9% le imposte indirette e -9,9% le imposte dirette) e una forte crescita (+16,2%) dei trasferimenti pubblici correnti.

All'interno delle Amministrazioni locali, il risultato delle Amministrazioni regionali vede una riduzione dell'indebitamento netto dallo 0,3% del 2008 allo 0,15% del 2009. Le spese complessive (al netto di una operazione contabile tra Stato e Regioni) sono cresciute nell'anno dello 0,8% (contro il 7% dell'esercizio 2008). Le spese correnti permengono in crescita (+2,6%), ma con una dinamica più contenuta rispetto al biennio precedente. Nell'ambito della spesa corrente la maggior crescita si registra nella spesa per consumi intermedi (+4,7%), mentre si riduce la spesa per interessi. Diminuisce la spesa in conto capitale, con una flessione di poco meno del 10%, per il venir meno di alcune poste straordinarie. Gli investimenti fissi si confermano in crescita con una variazione del 5,1%.

¹ Le entrate e le spese delle Amministrazioni locali e delle Regioni sono di seguito analizzate escludendo gli effetti di un'operazione contabile tra lo Stato e le Regioni di 6.060 milioni che non ha effetti sui saldi complessivi aumentando per pari importo la spesa in conto capitale nella voce "altri trasferimenti in conto capitale" e le entrate correnti nella voce "Trasferimenti da enti pubblici".

Tavola 3**Il conto economico delle amministrazioni regionali**

	Milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
SPESA CORRENTI	140.768	144.471	6,3	2,6	9,0	9,5
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	6.006	6.064	5,2	1,0	0,4	0,4
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	569	684	-0,7	20,2	0,0	0,0
<i>Consumi intermedi</i>	4.534	4.746	1,9	4,7	0,3	0,3
<i>Trasferimenti ad enti pubblici</i>	114.703	117.807	6,5	2,7	7,3	7,7
<i>Interessi passivi</i>	1.869	1.579	12,1	-15,5	0,1	0,1
SPESA IN C/CAPITALE	23.715	21.395	11,4	-9,8	1,5	1,4
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	4.542	4.774	5,5	5,1	0,3	0,3
<i>Contributi agli investimenti</i>	16.201	16.398	-3,1	1,2	1,0	1,1
SPESA COMPLESSIVA (netto interessi)	162.614	164.287	6,9	1,0	10,4	10,8
SPESA COMPLESSIVA	164.483	165.866	7,0	0,8	10,5	10,9
	Milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
ENTRATE CORRENTI	150.268	154.156	5,5	2,6	9,6	10,1
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	50.632	43.802	-4,0	-13,5	3,2	2,9
<i>Imposte dirette</i>	29.039	25.850	12,7	-11,0	1,9	1,7
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	64.493	78.310	11,0	21,4	4,1	5,1
ENTRATE IN C/CAPITALE	9.654	9.381	-25,3	-2,8	0,6	0,6
ENTRATE COMPLESSIVE	159.922	163.537	2,9	2,3	10,2	10,8
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-4.561	-2.329			-0,29	-0,15

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Le entrate regionali (anch'esse al netto della regolazione contabile Stato Regioni) aumentano del 2,3% (+2,9% nel 2008), ma come risultato di un forte aumento dei trasferimenti (+21,4%) e una riduzione delle entrate fiscali: le imposte indirette si riducono del 13,5% (-4% nel 2008) e le dirette dell'11%.

La lettura dei risultati del 2009 sembra dunque indicare, nella fase recessiva, una tenuta dei saldi nelle Amministrazioni locali maggiore che nelle Amministrazioni centrali. Va tuttavia considerato che il valore del disavanzo degli Enti locali dipende dall'ammontare dei trasferimenti ricevuto dallo Stato. Il risultato dei livelli decentrati di governo riflette, quindi, anche la decisione, da parte dell'Amministrazione centrale, di mantenere l'impegno finanziario nei loro confronti, nonostante il calo delle entrate.

2 Il Patto di stabilità interno delle Regioni nel 2009

Cons. Francesco Petronio - I Ref. Laura D'Ambrosio

La disciplina per il 2009 del patto di stabilità per le Regioni, così come definita dal D.L. 112/2008, subisce solo marginali modifiche, restando sostanzialmente invariato l'impianto introdotto già nel 2007, mentre resta in fase di sperimentazione il nuovo assetto basato sui saldi, che è connesso all'introduzione del federalismo fiscale.

Sono dunque confermati i due obiettivi programmatici, l'uno per la gestione di cassa e l'altro per la gestione di competenza, che prevedono la riduzione dello 0,6% del complesso delle spese finali sostenute nel 2008. La correzione, come si legge nella relazione al decreto 112, mirava a contenere le spese complessive per circa 1,5 miliardi di euro.

Per il rispetto del patto devono essere, quindi, conseguiti entrambi gli obiettivi che prevedono, come si è detto, la riduzione delle spese soggette al patto, sia in termini di impegni che di pagamenti, dello 0,6% rispetto al 2008.

Anche l'impianto delle spese sottoposte al patto resta piuttosto simile a quello già utilizzato negli anni precedenti. Nella determinazione delle spese finali, infatti, non si applicano le spese per la sanità, che rispondono ad una specifica disciplina di settore, e le spese per la concessione di crediti, trattandosi di operazioni finanziarie. Sono, inoltre, escluse le spese relative al rinnovo del contratto collettivo per il trasporto pubblico locale.

Come per il 2008, sono state escluse dal calcolo le spese derivanti da finanziamenti UE², mentre deve essere computata la parte di cofinanziamento da riferirsi allo Stato o ad altre pubbliche amministrazioni. Il novero delle spese da detrarre è stato in parte ampliato dal d.l. n. 5/2009, convertito con legge 33/2009. Si prevede, inoltre, che vengono disapplicate le sanzioni previste per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nel caso in cui il superamento dell'obiettivo di spesa stabilito in applicazione del patto relativo all'anno 2008 sia determinato dalla maggiore spesa in conto capitale registrata per il 2008 rispetto al 2007 per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea³.

² Nel caso in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo.

³ Le sanzioni vengono disapplicate anche nel caso in cui la Regione o la provincia autonoma non consegua per l'anno 2008 l'obiettivo di spesa determinato in applicazione del patto di stabilità interno e lo scostamento registrato rispetto all'obiettivo non sia superiore alla differenza, se positiva, tra le spese in conto capitale per interventi cofinanziati correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, con esclusione delle quote di finanziamento nazionale, relative al 2007 e le corrispondenti spese del 2008.

Con la medesima normativa è stato inoltre prevista una forma di flessibilità a carattere regionale delle regole del patto per gli enti locali⁴. Alcune Regioni hanno dato seguito a tale disciplina, anche con interventi normativi interni, “cedendo” quote di spesa agli enti locali della Regione e rendendo così più stringente il proprio obiettivo in termini di pagamenti⁵.

La legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009) è tornata sull'argomento prevedendo a regime la facoltà da parte delle Regioni di intervenire sulle regole del patto per gli enti locali; tuttavia in tale sede è stata prevista la sola possibilità di regolare la flessibilità dei flussi come compensazione tra singoli enti e non come cessione di quote del patto da parte della Regione (art. 1, comma 1, lett. c e art. 12).

Queste prime limitate esperienze, riconducibili all'esercizio 2009 non hanno ancora evidenziato le notevoli potenzialità del sistema che potrebbe lenire alcuni aspetti indesiderabili della disciplina del patto per gli enti locali. L'intervento delle Regioni come organi di coordinamento finanziario per gli enti locali del proprio territorio può rappresentare per il futuro un'utile modalità di adattamento delle regole di coordinamento finanziario imposti dalla legge statale e potrebbe, da questo punto di vista, acquistare maggiori spazi di operatività.

Allo scopo di accelerare i pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che subiscono rallentamenti anche a causa del vincolo del patto, è stata prevista dal 2009 l'esclusione dal computo dei pagamenti effettuati a valere sui residui passivi di parte corrente, a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali. L'applicazione di questa esclusione ha comportato maggiori pagamenti per 1,8 miliardi di euro, in prevalenza riconducibili alla Regione Lazio (1,2 miliardi).

Quanto agli effetti finanziari della manovra per il 2009 va ricordato che il D.L. 112/2008 oltre a stabilire i vincoli del patto aveva anche previsto un aumento delle spese finali delle Regioni pari all'1% nel 2010 ed una riduzione dello 0,9% nel 2011.

Con la manovra correttiva per il 2011 (D.L. 78/2010 tuttora al vaglio parlamentare) non sono state specificamente modificate queste ultime previsioni, mentre sono stati disposti tagli ai

⁴ La norma (art. 7 quater, comma 3, legge 33/2009) prevedeva: “(omissis) gli enti locali di cui al comma 2 possono effettuare pagamenti nei limiti degli importi autorizzati dalla Regione di appartenenza, ai sensi del presente comma. A tal fine, gli enti locali di cui al comma 2 dichiarano all'Associazione nazionale dei comuni italiani, all'Unione delle province d'Italia e alla Regione, entro il 30 aprile, l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. La Regione a sua volta definisce e comunica agli enti locali entro il 31 maggio l'ammontare dei pagamenti che possono essere esclusi dal saldo finanziario e contestualmente procede alla rideterminazione del proprio obiettivo programmatico del patto di stabilità interno per l'anno 2009 per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati, trasmettendo altresì al Ministero dell'economia e delle finanze entro il successivo mese di giugno, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica”.

⁵ Le Regioni che si sono avvalse questa possibilità sono 6. Di queste 2 (la Liguria e l'Umbria) hanno attuato interventi contenuti entro i 5 milioni di euro. L'Emilia Romagna ha ceduto circa 33 milioni di euro, la Lombardia 40, il Piemonte 80 e la Toscana 100 milioni di euro.

trasferimenti statali. Nello specifico, con la manovra in corso di approvazione, alle Regioni è richiesta una significativa partecipazione al contenimento della spesa pubblica, pari a 4,5 miliardi nel 2011 che salgono a 5,5 nel 2012. Di questi 4 miliardi per il 2011 e 4,5 per il 2012 sono a carico delle Regioni a Statuto ordinario.

Tale intervento produrrebbe una riduzione della spesa non sanitaria valutata intorno all'11%. Al momento, comunque, non è indicata la composizione dei tagli ai trasferimenti, che dovranno essere definiti anche con l'apporto della conferenza Stato Regioni; tuttavia, non è da escludere che i tagli potranno incidere soprattutto sulla spesa in conto capitale che rappresenta la maggior quota di trasferimenti statali alle Regioni per spesa non sanitaria.

In tutte le Regioni a statuto speciale il patto di stabilità 2009 è stato oggetto di specifico accordo con il Ministero dell'Economia, nel quale, fermo restando l'impianto generale, sono state stabilite ulteriori esclusioni di spese. La particolarità della disciplina è ammessa in considerazione del fatto che tali Regioni, svolgendo anche funzioni che sono generalmente di competenza dello Stato, hanno spese ulteriori e diverse da effettuare. L'accordo doveva essere raggiunto entro il dicembre 2008⁶, in alcune Regioni tale termine non è stato rispettato e in Sicilia l'accordo è intervenuto successivamente alla conclusione dell'esercizio per cui le regole introdotte non hanno potuto sortire effetto in corso di gestione e sono state impiegate esclusivamente per la correzione dei risultati raggiunti.

Nella disciplina per il 2009 l'impianto delle sanzioni per mancato adempimento alle regole del patto, applicabili sia alle Sezioni a Statuto ordinario sia a quelle a Statuto statale, non è mutato in modo significativo rispetto agli anni precedenti.

In caso di mancato raggiungimento del patto nell'anno successivo a quello dell'inadempienza la Regione non può impegnare spese correnti – sempre al netto delle spese sanitarie - in misura superiore all'importo minimo del triennio precedente e non può contrarre debiti per gli investimenti. Mutui e prestiti obbligazionari dovranno essere corredati da una certificazione di attestazione dell'osservanza del Patto di stabilità per l'anno precedente, in assenza della quale l'intermediario finanziario non può procedere con il collocamento. Vige, inoltre, il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo comprese le collaborazioni coordinate e continuative e le procedure di stabilizzazione in atto.

⁶ Tuttavia, solo la Regione Trentino Alto Adige ha siglato l'intesa entro il termine previsto (precisamente il 21 ottobre 2008⁶). Per le altre Regioni e Province il termine è slittato. In particolare la Provincia Autonoma di Bolzano ha siglato l'accordo il 4 marzo 2009, mentre quella di Trento il 29 aprile 2009. Il Friuli Venezia Giulia è pervenuto all'accordo il 1 aprile 2009. Altre 2 Regioni hanno trovato l'intesa solo alla fine dell'anno (Valle d'Aosta e Sardegna 16 dicembre 2009), mentre la Sicilia ha siglato l'intesa il 18 febbraio del 2010.

Occorre comunque rilevare che, sulla base dei soli dati del monitoraggio del patto ad oggi disponibili, non risulta che le Regioni che non avevano rispettato il patto per il 2008 si siano mantenute entro i più stringenti livelli previsti per quanto riguarda gli impegni di parte corrente.

2.1 I risultati delle Regioni a Statuto ordinario

Sulla base dei dati del monitoraggio 12 Regioni a statuto ordinario hanno rispettato i limiti del patto di stabilità. Una sola Regione, la Puglia, non ha rispettato il patto nei due saldi, 2 Regioni, la Campania e il Molise non hanno rispettato i limiti del saldo di cassa.

Il risultato del 2009 è migliore di quello che si è registrato nel 2008 dove le Regioni che non avevano rispettato il patto erano state, oltre a quelle citate, Basilicata, Calabria e Abruzzo.

TABELLA 1

IMPEGNI	Tot. Regioni			Regioni Nord			Regioni Centro			Regioni Sud		
	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08	2009	2008	Incr.% 09-08
	valori in migliaia di euro											
SPESE CORRENTI	110.436.592	115.109.403	-4,01	53.469.704	53.038.696	+0,8	27.496.026	32.568.863	-15,6	29.470.862	29.501.844	-0,1
Spese per la sanità (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	89.150.199	95.952.857	-7,1	44.380.192	44.246.320	+0,3	21.498.446	27.661.170	-22,3	23.271.561	24.045.367	-3,2
Spese rinnovo contratto collettivo 2004-2007 settore trasporto pubblico locale	644.245	587.169	+9,7	310.077	325.041	-4,6	168.853	87.795	+92,3	165.315	174.333	-5,2
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)	1.925	0	-	0	0	-	0	0	-	1.925	0	-
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 7-quater, c. 15, L. n. 33/2009)	849.559	513.096	+65,6	262.059	208.974	+25,4	231.324	114.607	+101,8	356.176	189.515	+87,9
Maggiori spese accordo ammortizzatori sociali - esclusa quota europea (art. 7-ter, c. 18 e 19, L. n. 33/2009) (1)	192.258	0	-	79.568	0	-	2.725	0	-	109.965	0	-
SPESE CORRENTI NETTE (SCor-S1-S2-S3-S4-S5)	19.598.406	18.056.281	+8,5	8.437.808	8.258.361	+2,2	5.594.678	4.705.291	+18,9	5.565.920	5.092.629	+9,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	17.957.613	16.880.944	+6,4	5.680.154	5.650.967	+0,5	4.610.090	4.351.720	+5,9	7.667.369	6.878.257	+11,5
Spese per la sanità	1.659.991	1.112.849	+49,2	457.018	307.927	+48,4	422.761	552.644	-23,5	780.212	252.278	+209,3
Spese per concessione di crediti (art. 77 ter, c. 4, L. n. 133/2008)	476.319	168.385	+182,9	244.472	162.251	+50,7	187.347	3.469	+5300,6	44.500	4.060	+1569,8
Spese correlate agli eventi sismici del mese di aprile 2009 (solo Regione Abruzzo)	478	0	-	0	0	-	0	0	-	478	0	-
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 2, c. 42, L. n. 203/2008)	2.279.356	1.448.820	+57,3	181.322	249.137	-27,2	454.330	145.890	+211,4	1.643.704	1.053.793	+56,0
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S6-S7-S8-S9)	13.541.469	14.150.890	-4,3	4.797.342	4.931.652	-2,7	3.545.652	3.649.717	-2,9	5.198.475	5.569.521	-6,7
RISULTATO SPESE FINALI (SCorN+SCapN)	33.139.875	32.207.171	+2,9	13.235.150	13.190.013	+0,3	9.140.330	8.355.008	+9,4	10.764.395	10.662.150	+1,0
OBBIETTIVO DA REALIZZARE	34.063.632	0	-	13.401.116	0	-	9.539.546	0	-	11.122.970	0	-
Differenza tra obiettivo e risultato	-923.757	32.207.171	-102,9	-165.966	13.190.013		-399.216	8.355.008		-358.575	10.662.150	
Scostamento in % dall'obiettivo		-2,7%			-1,2%			-4,2%			-3,2%	

Elaborazione Corte dei Conti su dati Regioni e MEF
Aggiornamento giugno 2010

Per quanto riguarda gli impegni, considerando sempre le Regioni a Statuto ordinario, l'obiettivo è stato raggiunto sia con riferimento all'aggregato complessivo sia considerato nei diversi aggregati delle aree geografiche (nord, centro, sud). Ciò deriva dal fatto che soltanto la Puglia non ha rispettato questo saldo per una cifra pari a 246 milioni di euro, assorbita dai risparmi effettuati dalle altre Regioni.

Il contenimento della spesa rispetto all'obiettivo è stato, in misura percentuale, particolarmente ridotto al nord (1,2%) più significativo al centro (4,2%) e al sud (3,2%). Infatti, molte Regioni del nord hanno riportato, per quanto concerne gli impegni, scostamenti dall'obiettivo del patto molto ridotti (inferiori allo 0,1%), mentre più significativi sono stati quelli raggiunti nelle Regioni del centro e del sud. In particolare, nelle Regioni del centro alcune hanno raggiunto livelli di spesa più contenuti dell'obiettivo previsto dell'ordine del 10%.

Per quanto riguarda la spesa corrente, l'incidenza della spesa sanitaria è ancora molto elevata, tanto da ridurre la spesa sottoposta al patto al 18% della spesa corrente complessiva. Del tutto diversa la situazione per quanto riguarda la spesa in conto capitale che viene sottoposta alle regole del patto per il 75%.

Complessivamente, quindi, il patto in termini di competenza è stato rispettato dalle Regioni a statuto ordinario con un contenimento della spesa rispetto all'obiettivo pari al 2,7% contro lo sfondamento dell'obiettivo che era stato, invece, il risultato del 2008.

Nel confronto con il 2008 emerge che, tra le spese escluse dal patto, presentano un notevole aumento in percentuale, soprattutto riguardo alle Regioni centrali, la spesa relativa al rinnovo del contratto collettivo per il trasporto pubblico locale. La spesa detratta dal patto in ragione del cofinanziamento UE, aumentata in modo significativo in termini percentuali, probabilmente perché l'esclusione era nota alle Regioni sin dall'inizio dell'anno, mentre nel 2008 è stata introdotta nel corso dell'esercizio; il valore in termini assoluti della detrazione è, tuttavia, piuttosto contenuto⁷.

Le spese correnti nette, ossia assoggettate alle misure del patto di stabilità, in termini di impegni aumentano dell'8,5%, mentre diminuiscono quelle in conto capitale del 4,3%. In particolare il Titolo I, al netto della spesa sanitaria, aumenta dell'11,1%, mentre il titolo II, sempre al netto della sanità, aumenta del 3,4%.

Il raggiungimento degli obiettivi del patto sul lato della competenza, pertanto, continua a derivare prevalentemente dal contenimento della spesa in conto capitale sia perché questa

⁷ In ogni caso, occorre considerare che l'annualità del 2008 non costituisce un parametro di riferimento, poiché i conteggi relativi agli obiettivi dei patti si effettuano sull'anno 2007. Per tale ragione, il confronto, pur interessante per certi profili, può essere meno indicativo in considerazione del fatto che nel 2009 le amministrazioni Regionali operano tenendo come anno di base il 2007.

rappresenta un aggregato più significativo, sia perché, come è noto, la spesa per investimenti si presta maggiormente ad essere rimodulata rispetto alla spesa corrente che ha un maggiore carattere di rigidità.

L'aggregato complessivo delle Regioni non rispetta l'obiettivo del patto per quanto concerne la situazione della cassa, sforando di 1.761 milioni di euro, pari al 6,7% dell'obiettivo.

Tale risultato è influenzato negativamente dall'aggregato delle Regioni del sud (+24,2%) che, a sua volta, è inciso dai risultati delle Regioni Molise (+36,2%), Campania (+34,3%) e Puglia (+50,3%) che non hanno rispettato il patto per quanto riguarda il limite ai pagamenti. Le Regioni dell'aggregato del nord e del centro, invece, restano nei limiti di cassa imposti dal patto con percentuali rispettivamente dello 0,9% e 1,5%.