

assestamento, che il suo calcolo non debba avvenire sottraendo, semplicemente, alla sommatoria dei mutui a pareggio autorizzati nel corso degli anni la sommatoria di quelli contratti.

Difatti, nei bilanci di competenza gli stanziamenti di spesa possono subire vicende "estintive", da un punto di vista contabile, diverse dal pagamento:

- nell'esercizio di stanziamento, le spese stanziare possono anche non essere impegnate, formando quindi economie di bilancio;
- negli esercizi successivi, gli impegni di spesa assunti (propri o di stanziamento), trasformati in residui passivi, possono essere eliminati per insussistenza o per perenzione amministrativa o per radiazione dalla contabilità o per qualsiasi altra forma di eliminazione dalle scritture contabili (connessa non al pagamento o all'estinzione del debito per eventi quali la prescrizione) che comporti la necessità di un nuovo stanziamento di spesa per il pagamento.

Quindi, il calcolo dell'ammontare dei finanziamenti non contratti (ergo l'importo massimo d'indebitamento che le leggi regionali di assestamento possono autorizzare a copertura finanziaria dei disavanzi derivanti dagli esercizi precedenti) non può prescindere dall'evoluzione contabile della spesa di investimento strettamente correlata agli stessi.

Ciò porta a considerare come s'imponga, al fine del rispetto sostanziale della *golden rule*, la costruzione di tecniche di rilevazione contabile comuni a tutte le Regioni che assicurino (e ne rendano possibile il controllo) il mantenimento di un siffatto legame tra le entrate da indebitamento e le spese di investimento da esse finanziate, legame che giocoforza si protrae oltre l'esercizio di previsione.

Ai bilanci di previsione annuali dovrebbe essere allegato un importante documento che pone in connessione l'indebitamento autorizzato "a pareggio" con il totale o la quota-parte delle spese di investimento previste, spese che ontologicamente dovranno corrispondere alle tipologie individuate dall'art. 3, comma 17, della legge finanziaria per il 2004 (l. 350/2003)¹⁷, applicabile anche alle Regioni a statuto speciale, ai sensi del successivo

¹⁷ "Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti:

- a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;
- b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;
- c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;
- d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;
- e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;
- f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;
- g) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;
- h) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109;
- i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio."

comma 21, *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione”*.

In sede normativa il documento è previsto, quale allegato al bilancio di previsione, solo da poche leggi di contabilità regionale (Veneto – art. 13, comma 2, lett. b) della l.r. 39/2001; Friuli Venezia Giulia – art. 14, comma 2 lett. b) della l.r. 21/2007; Toscana art. 18, comma 10 lett. e); Lazio art. 21, comma 2 lett. c) della l.r. 25/2001; Marche art. 31, comma 2 della l.r. 31/2001; Basilicata art. 33, comma 3 lett. g) della l.r. 34/2001; Calabria (verificare) art. 14, comma 2, lett. b) della l.r. 8/2002), tuttavia la sua concreta formazione ed inserimento nel previsionale è essenziale non solo per motivi di trasparenza-controllabilità diffusa, ma anche, come si specificherà in seguito, per consentire agli organi consiliari una ponderazione attenta dei limiti quali-quantitativi ai quali sono soggette le autorizzazioni all'indebitamento da essi concesse a copertura dei disavanzi accertati in sede di assestamento, a seguito dell'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.

In via amministrativa gli elenchi sono inseriti in allegato al bilancio di previsione in altre Regioni: ad esempio Campania (all. C denominato “mutui”), Liguria, Emilia – Romagna, Abruzzo.

La rilevazione contabile dovrebbe proseguire in un altro documento da allegare alla legge regionale di assestamento di bilancio, che serve a dimostrare il rispetto del limite qualitativo all'eventuale indebitamento autorizzato per finanziare il disavanzo derivante degli esercizi precedenti, ponendo a raffronto le seguenti voci:

- i mutui a pareggio autorizzati e contratti negli anni precedenti all'esercizio assestato;
- gli impegni di spesa di investimento finanziati dall'indebitamento autorizzato di cui sopra, al netto dei residui passivi eliminati dalle scritture contabili per perenzione, insussistenza, ecc.

La specificazione puntuale, e non solo cumulativa, delle spese di investimento appare, quindi, utile al fine di un efficace controllo sulla destinazione dell'indebitamento di modo che esso non venga autorizzato e contratto anche per spese di investimento che siano:

- solo stanziato ma non impegnato nell'esercizio di competenza;
- impegnato ma eliminato negli esercizi successivi per insussistenza a seguito di riaccertamento dei residui passivi corrispondenti;
- impegnato ma eliminato negli esercizi successivi per perenzione o radiazione o qualsivoglia tipologia di eliminazione dalle scritture contabili prevista dalle leggi regionali senza il venir meno della ragione giuridica del debito;
- finanziate da trasferimenti di altri enti (es. Stato, UE).

Proseguendo nell'analisi del fenomeno, l'autorizzazione all'indebitamento concessa in sede di assestamento decade a fine esercizio, per cui la mancata parziale contrazione dei mutui per finanziare il disavanzo derivante dagli esercizi precedenti (come quella del mutuo a pareggio dell'esercizio di competenza) si rifletterà sul risultato della gestione di competenza

dell'esercizio assestato e sugli esercizi a venire anche se lo stretto mantenimento della relazione spese di investimento – mutuo a pareggio dovrà proseguire in sede di assestamento dell'esercizio ancora successivo.

Nei fatti, il fenomeno può far individuare un principio di fungibilità delle dotazioni di cassa a libera disposizione delle Regioni, ferma restando, sul piano diverso della competenza, la necessità che i finanziamenti siano destinati rigorosamente a spese di investimento. Le modalità concrete con le quali tale destinazione deve essere mantenuta necessitano di una condivisione piena da parte delle Regioni, in quanto incidendo sulla corretta quantificazione del limite massimo di autorizzazione all'indebitamento in sede di assestamento del bilancio di previsione, rappresentano uno dei punti focali del problema della costruzione degli equilibri di bilancio e, pertanto, di trasparenza e comparabilità dei risultati di amministrazione.

La Corte, con la collaborazione delle Sezioni regionali, si propone di effettuare puntuali analisi dei dati contabili per verificare le dimensioni dei fenomeni indicati.

3.2 Le differenti modalità di costruzione effettiva del limite quantitativo all'indebitamento (fissato dall'art. 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n.281 come modificato dall'art. 23 del D.Lgs 28 marzo 2000, n. 76)

Secondo l'art. 10, comma 2 della legge 281/1970, come modificato dall'art. 23, comma 1, del D.Lgs 76/2000, *"l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della Regione stessa"*.

La disposizione ha come proprio riferimento l'assetto tributario previsto dal D.Lgs. 446/1997, il cui art. 38 vincolava l'addizionale regionale IRPEF e il 90% del gettito netto dell'IRAP al finanziamento della sanità.

Sicché tale vincolo fu rimosso con l'art. 13, comma 1, del D.Lgs 56/2000, nonostante l'art. 8, comma 1, imponesse alle Regioni di "vincolare una spesa corrente pari al fabbisogno finanziario per il servizio sanitario regionale".

Anche il vincolo posto dall'art. 8 comma 1 veniva eliminato con l'art. 83, comma 1, della Legge 23/12/2000, n. 388, norma in base alla quale ogni Regione era tenuta a *"destinare al finanziamento della spesa sanitaria regionale risorse non inferiori alle quote che risultano dal riparto dei fondi destinati per ciascun anno al finanziamento del Servizio sanitario nazionale"*.

A ciò si aggiunga che, al fine di compensare il mancato gettito derivante dalla soppressione operata dall'art. 1 del D.Lgs 56/2000 di alcuni trasferimenti erariali destinati al finanziamento dei servizi sanitari delle RSO, veniva istituita dal successivo art. 2 una compartecipazione regionale all'IVA ed incrementate le aliquote dell'addizionale regionale IRPEF (art. 3) e della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine (art. 4).

Siffatta situazione normativa ha generato vistose differenze tra le Regioni nel calcolo dei limiti quantitativi annuali.

Nella maggior parte delle normative regionali viene pedissequamente riprodotta la norma dell'art. 23 del D.Lgs 76/2000. In alcune, invece, e in palese contrasto con l'art. 23, viene posto riferimento direttamente alle entrate tributarie complessivamente iscritte al titolo I (Abruzzo – art. 23, comma 4, della l.r. 3/2002; Puglia – art. 71, comma 2, della l.r. 28/2001; Campania – art. 9, comma 2, della l.r. 7/2002). In altre (es. Toscana) la base di calcolo viene identificata, in via amministrativa, direttamente nelle entrate tributarie del titolo I.

Quanto alla Regione Puglia, pur consentendo la normativa regionale, come già evidenziato, di assumere a base di riferimento l'intero importo del Titolo I delle Entrate, esigenze

di maggiore cautela hanno indotto l'amministrazione regionale a considerare l'importo risultante dalla differenza tra le complessive entrate del Titolo I e l'importo destinato al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale ovvero a specifica destinazione. Conseguentemente gli importi delle annualità di ammortamento per capitale e interessi di competenza del triennio con oneri economici a carico della Regione sono stati indicati al netto degli indebitamenti autorizzati per legge per far fronte alla copertura del disavanzo esercizi 2000 e precedenti nel settore sanitario, nonché al netto della quota per oneri a carico della Regione pari al 10% quale indebitamento autorizzato per calamità naturali.

Nei fatti il limite, che dovrebbe essere per la sua cogenza ben definibile nella sua quantificazione già in sede previsionale, sconta oltre che l'incertezza derivante dalla limitata prevedibilità dell'andamento del mercato dei tassi di interesse, anche quella derivante dall'andamento degli accertamenti di entrata, che dovrebbero costituire in linea teorica il parametro di riferimento per il calcolo percentuale.

3.3 L'analisi del ricorso al mercato finanziario

I questionari relativi alla composizione dettagliata dell'indebitamento sono pervenuti compilati, anche se parzialmente, solo da 15 Regioni sia a statuto ordinario che speciale, e dalle Province autonome.

In attesa del completamento dell'indagine, sembrano opportune prime parziali valutazioni.

Di seguito viene analizzata la composizione dell'indebitamento con oneri economici a carico dello Stato.

(importi in migliaia di euro)

REGIONE	Stock di debito al 31.12.2007	Stock di debito al 31.12.2008	Stock di debito al 31.12.2009	Stock esposto a tasso fisso al 31.12.2009	Stock esposto a tasso variabile o indicizzato al 31.12.2009	Debito residuo contratto con Cassa Depositi e Prestiti	Debito residuo contratto con altri istituti di credito
Veneto	241.489	216.004	189.458	146.115	43.343	56.981	132.477
Piemonte	1.230.253	1.132.411	1.029.942	976.267	53.676	n.d.	n.d.
Liguria	530.916	495.112	447.358	n.p.	n.p.	447.358	0
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V.G.	293.759	245.945	195.385	195.385	0	145.915	49.470
Emilia – Romagna	586.610	442.453	400.432	400.432	0	293.270	107.161
Toscana	450.826	413.584	376.518	376.518	0	170.016	206.502
Marche	205.396	188.087	169.944	155.024	14.920	20.875	148.069
Umbria	329.785	304.419	277.716	247.538	30.178	232.000	45.716
Lazio	711.119	683.827	650.137	553.299	96.838	35.271	518.028
Campania	420.691	362.970	302.619	302.619	0	74.901	227.717
Molise	39.979	35.450	30.494	30.494	0	27.239	3.256
Basilicata*	252.035	233.138	223.363	-	-	2.545	220.818
Puglia	158.799	144.097	128.700	128.700	0	894	127.806
Prov. Aut. BZ	0	0	0	0	0	0	0
Prov. Aut. TN	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	5.451.657	4.897.497	4.422.066	3.512.391	238.955	1.507.265	1.787.020

(prospetto elaborato dalla Corte dei conti su dati forniti dalle Regioni).

* Il dato della Regione Basilicata è aggiornato al 30 giugno 2009.

Lo stock di debito con oneri carico dello Stato, limitatamente a 12 Regioni a statuto ordinario, a 2 Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, risulta in diminuzione in ciascun anno del triennio. È netta la prevalenza dello stock relativo a finanziamenti a tasso fisso (93,2%).

La Cassa Depositi e Prestiti risulta ancora l'istituto mutuante prevalente. Nelle Regioni considerate quasi la metà dello stock di debito con oneri a carico dello Stato, esistente alla data del 31 dicembre 2009, vede come controparte la C.DD.PP. Gli altri istituti di credito ordinari hanno concesso finanziamenti per il 54,24% del totale.

Di seguito sono evidenziati i dati relativi ai finanziamenti con oneri a carico delle sole Regioni.

(importi in migliaia di euro)

REGIONE	Stock di debito al 31.12.2007	Stock di debito al 31.12.2008	Stock di debito al 31.12.2009	Stock esposto a tasso fisso al 31.12.2009	Stock esposto a tasso variabile o indicizzato al 31.12.2009	Debito residuo contratto con Cassa depositi e Prestiti	Debito residuo contratto con altri istituti di credito
Veneto	1.437.567	1.393.533	1.355.779	283.004	1.072.775	0	1.355.779
Piemonte	1.971.930	1.860.238	2.282.158	20.144	2.262.014	n.d.	n.d.
Lombardia	2.873.101	2.754.414	2.630.759	2.394.821	235.938	2.106.722	524.037
Liguria	719.753	712.368	704.720	420.000	284.720	0	704.720
Trentino A.A.	0	0	0	0	0	0	0
Friuli V.G.	1.657.067	1.515.194	1.369.884	617.929	751.955	1.432	1.368.452
Emilia - Romagna	1.081.259	1.026.852	971.010	583.667	387.343	0	971.010
Toscana	1.472.884	1.419.983	1.266.654	400.706	865.947	10.022	1.256.632
Marche	892.582	830.065	767.217	425.259	341.957	104.802	662.414
Umbria	420.316	400.166	380.252	257.155	123.097	20.771	359.482
Lazio	2.315.632	3.784.584	3.667.116	3.263.360	403.756	2.242.437	1.424.679
Campania	3.913.002	4.297.712	5.020.300	3.392.620	1.627.680	11.766	5.008.534
Molise	264.743	350.157	337.042	94.606	242.436	0	337.042
Basilicata*	221.732	257.012	249.718	74.756	174.962	57.093	192.625
Puglia	2.174.168	2.081.726	1.933.751	1.297.458	636.293	692.500	1.241.251
Prov. Aut. BZ	150.000	150.000	131.070	131.070	0	0	131.070
Prov. Aut. TN							
TOTALE	21.565.736	22.834.004	23.067.430	13.656.555	9.410.873	5.247.545	15.537.727

(prospetto elaborato dalla Corte dei conti su dati forniti dalle Regioni).

* Il dato della Regione Basilicata è aggiornato al 30 giugno 2009.

Il livello di debito con oneri economici a carico delle Regioni esistente a fine esercizio 2009 considerato nel monitoraggio è in costante e lieve aumento sia rispetto al valore del 2008 (+1,02%), che a quello del 2007 (+5,88%). Il dato è in particolare influenzato dalle operazioni di finanziamento poste in essere nel triennio da Piemonte, Lazio e Campania.

La Cassa Depositi e prestiti è controparte creditizia per circa un quarto dello stock di debito il cui onere è posto a carico delle finanze regionali, grazie soprattutto ai finanziamenti erogati a Lombardia e Lazio.

La scomposizione del debito per tipologia di tasso di interesse evidenzia la pronunciata prevalenza del debito a tasso fisso (59,2%) rispetto a quello variabile o indicizzato (30,8%).

Il dato parziale di ogni Regione riflette ovviamente il grado di propensione verso il rischio di tasso al momento della contrazione del finanziamento, al netto di eventuali operazioni in strumenti derivati poste in essere al momento o successivamente alla contrazione del debito sottostante.

I valori assoluti generali sono in larga misura influenzati da consistenti operazioni di finanziamento effettuate da alcune Regioni:

- la Lombardia che nel 2006 ha stipulato un mutuo trentennale a tasso fisso con la Cassa Depositi e prestiti, a copertura dei disavanzi degli esercizi precedenti per l'importo di 2 mld di euro;
- il Piemonte con tre emissioni obbligazionarie a tasso variabile per 600 mln di euro l'una effettuate nel 2007;

- la Campania che a cavallo degli ee. ff. 2006 e 2007 ha proceduto all'emissione di 2 prestiti obbligazionari a tasso fisso per l'importo complessivo di 1,890 mld di euro;
- il Lazio con due mutui a tasso fisso contratti con la Cassa depositi e prestiti nel 2006 (per 0,800 mld di euro) e nel 2008 (per 1,5 mld di euro).

La tendenza, in ogni caso, che si sta manifestando nella finanza regionale è quella di una riduzione del numero delle operazioni di indebitamento a fronte di un incremento del relativo importo. Tale fenomeno deriva dal rinvio della contrazione dei mutui a pareggio autorizzati nel corso degli anni, reso possibile dalle soddisfacenti dotazioni di cassa delle Regioni.

Correlato a tale aspetto è anche il ricorso ad anticipazioni di tesoreria che non dovrebbe essere utilizzato al fine di sopperire a crisi di liquidità di carattere strutturale, ma a temporanee esigenze di cassa. Nel triennio 2007-2009 le Regioni considerate nella presente analisi che sono ricorse ad anticipazioni di tesoreria sono state:

- la Campania nell'e.f. 2007 - 29 giorni di anticipazioni di tesoreria (€ 624.769,86 di interessi passivi);
- il Lazio nell'e.f. 2008 - 173 giorni di anticipazioni di tesoreria (€ 17.955.530,03 di interessi passivi) e nell'e.f. 2009 - 352 giorni di anticipazioni di tesoreria (€ 22.180.032,65 di interessi passivi);
- la Calabria nell'e.f. 2007 - per un importo di 130 mln di euro circa (per 1,727 mln di interessi passivi).¹⁸

A tal proposito si evidenzia come la legge 350/2003, art. 3, comma 17, destinata a tutti gli enti pubblici territoriali di cui al comma 16, preveda espressamente che *"non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio"*.

Il dettato normativo appare sufficientemente chiaro nello stabilire che solo quelle operazioni di finanziamento che integrano tutti quegli elementi e presupposti ivi descritti possano derogare alla regola aurea della destinazione a spese di investimento.

Non risulta altrettanto sufficientemente definito il concetto di temporaneità della carenza di liquidità che rappresenta lo spartiacque tra l'anticipazione di tesoreria consentita e quella vietata, in quanto trattasi di debito sia pure a breve termine, non destinato alla copertura delle spese di investimento.

Interessante appare l'osservazione dell'andamento degli interessi passivi a carico delle Regioni e Province autonome nel triennio considerato:

¹⁸ Fonte referto Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Calabria - Del. 1/2009. Il mancato riscontro da parte della Regione Calabria al questionario non consente di verificare se il fenomeno si sia verificato anche negli esercizi successivi.

(importi in euro)

Regioni	Interessi passivi di competenza 2007	Interessi passivi di competenza 2008	Interessi passivi di competenza 2009
Piemonte	82.769.259,47	87.142.035,89	55.577.810,24
Lombardia	121.086.902,11	118.544.172,83	104.713.169,54
Veneto	63.785.510,22	70.365.195,93	39.598.403,25
Trentino A.A.	0	0	0
Friuli V.G.	59.924.717,25	69.437.669,27	46.519.209,42
Liguria	26.976.720,12	30.012.379,75	29.290.396,50
Emilia-Romagna	47.451.369,40	48.143.871,14	37.974.693,33
Toscana	64.663.690,65	71.328.534,23	46.735.262,17
Marche	44.021.621,00	38.768.429,00	24.230.252,00
Umbria	8.355.847,22	20.331.510,99	17.268.030,61
Lazio	104.758.731,72	120.817.107,58	190.521.131,82
Campania	189.858.813,47	218.287.287,81	191.788.262,66
Molise	13.314.103,66	18.648.466,98	17.433.559,40
Puglia	123.489.269,99	122.470.206,54	99.191.904,50
Basilicata	7.651.989,46	12.230.689,79	*4.289.502,44
Prov. Aut. BZ	6.022.283	7.292.125	5.908.516
Prov. Aut. TN	0	0	0
TOTALE	964.130.828,74	1.053.819.682,73	911.040.104,12

(prospetto elaborato dalla Corte dei conti su dati forniti dalle Regioni).

* solo 1° semestre 2009

Il prospetto evidenzia come gli oneri del servizio del debito siano diminuiti considerevolmente sia rispetto al dato del 2007 (-5,51%) che a quello del 2008 (-13,55%).

Le Regioni la cui composizione del debito è maggiormente orientata verso il tasso variabile hanno beneficiato del consistente ribasso dei tassi di interesse. Difatti, il tasso Euribor a 6 mesi, al quale sono indicizzati quasi tutti i finanziamenti a tasso variabile, ha subito nell'arco di un solo anno dei tre considerati nella presente relazione un ribasso di circa 446 punti base (differenza tra i tassi rilevati nelle date del 18.11.2009 -0,987% e del 09.10.2008 -5,448%).

Gli effetti benéfici del forte ribasso dei tassi variabili, tuttavia, possono essere stati mitigati dagli effetti contrattuali degli strumenti derivati posti in essere da alcune Regioni.

La finalità connaturata agli stessi, ovvero la protezione da un eccessivo aumento dei tassi, può aver implicato, a causa del recente andamento dei tassi di mercato, la produzione di flussi finanziari negativi per il cliente pubblico.

A partire dall'entrata in vigore dell'art. 62 del DL 112/2008 nessuna Regione di quelle considerate ha proceduto a stipulare strumenti finanziari derivati, in assenza del regolamento di attuazione di cui al comma 3.

Il Decreto legge citato nel porre un momentaneo blocco ai derivati ha anche stabilito che i premi incassati al momento del perfezionamento delle operazioni derivate

costituiscono debito (art. 62, ex co. 3-bis, ora co. 9). La novella normativa ha obbligato la destinazione a spese di investimento del c.d. upfront.

Tuttavia rimane ancora incerta la qualificazione dei flussi differenziali positivi e negativi soprattutto ai fini del rispetto dei limiti quantitativi all'indebitamento posti dall'art. 10, co. 2, del DLgs 281/1970.

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1 L'analisi delle entrate regionali

Cons. Paola Cosa

1.1 La gestione delle entrate: premesse metodologiche

L'analisi degli andamenti gestionali delle entrate effettive delle Regioni oggetto di questa parte del referto riguarda specificamente gli esercizi 2008 e 2009 ed espone i dati relativi alla serie storica dell'ultimo quinquennio (2005-2009), tratti direttamente dai documenti finanziari regionali (bilanci di previsione e rendiconti), debitamente approvati dai Consigli regionali, eccezion fatta per i dati relativi ai consuntivi 2009, forniti dagli Uffici Finanziari delle Amministrazioni regionali, su specifica richiesta istruttoria della Sezione delle Autonomie, da considerare suscettibili di possibili modificazioni, in quanto non definitivi. A tal proposito, deve essere segnalato, con riferimento alla serie storica degli esercizi osservati, che per quanto riguarda il 2008 lo scostamento registratosi fra i dati non definitivi contenuti nel precedente referto di questa Sezione sulla gestione finanziaria delle Regioni es. 2007-2008 e i dati attualmente riportati nelle tabelle, tratti direttamente dai rendiconti approvati dai Consigli regionali, per quanto attiene al totale generale delle previsioni definitive delle entrate effettive a livello nazionale ammonta in termini assoluti a circa 58 milioni di euro, a fronte di una mole complessiva di risorse pari a 155 miliardi e 66 milioni di euro. Scostamento, peraltro, attribuibile essenzialmente ai dati relativi alle Regioni del Nord, in quanto le Aree Centro e Sud sono rimaste pressoché invariate, confermando i dati non definitivi precedentemente esposti.

A differenza delle precedenti edizioni del presente referto, quella attuale, al fine di completare il quadro degli andamenti delle entrate regionali, sebbene limitatamente agli ultimi tre esercizi (2007-2009), reca in un apposito paragrafo, prospetti riepilogativi delle entrate relative alle Regioni a Statuto Speciale, costruiti sulla base dei dati tratti dai rendiconti debitamente parificati con apposite decisioni, adottate dalle competenti Sezioni della Corte dei conti.

L'analisi della gestione finanziaria delle entrate si completa con un paragrafo dedicato alle risultanze dei flussi di cassa, attinte dai dati SIOPE, che espone gli andamenti delle entrate dell'ultimo triennio 2007-2009 riferite anche alle Regioni a statuto speciale. A tal proposito, si deve precisare che i predetti dati SIOPE, rappresentativi dei flussi di cassa, pur rivestendo un ruolo rilevante nell'analisi della gestione finanziaria regionale, in vista dell'attuando federalismo fiscale, scontano, di fatto, la condizione ancora oggi di avvio del sistema da cui sono tratti e la sostanziale impossibilità di essere posti a confronto con i dati

tratti dai consuntivi regionali, in ragione della differente modalità di classificazione e di registrazione di alcune poste contabili prese in considerazione.¹⁹

Per quanto attiene alla metodologia seguita, occorre specificare che i dati dei rendiconti delle Regioni riguardano i primi cinque titoli ed escludono le cd. Partite di giro (Tit.VI). Inoltre, in linea con i precedenti referti e per esigenze di uniformità dei dati esposti relativi al quinquennio, oltre che di confrontabilità degli stessi dati fra una Regione e l'altra e, nell'ambito della stessa Regione, anche fra un esercizio e l'altro, si è ritenuto opportuno proseguire con la modalità espositiva adottata nei precedenti referti che cerca di rendere quanto più possibile omogenei fra loro i dati relativi alle entrate iscritte nei primi due titoli, con riferimento, in particolare, alla contabilizzazione del gettito IVA, al netto della quota destinata alla solidarietà interregionale e la collocazione dal Tit. I al Tit. II delle entrate dei fondi attribuiti per finalità perequative cd. "fondo perequativo"²⁰.

La diversità, infatti, di collocazione, riservata dalle Regioni Marche, Umbria, Puglia, Basilicata e Calabria, ai contributi ricevuti dal fondo perequativo, che non vengono posti fra le entrate del Tit. II, come, peraltro, riportato nella classificazione economica SIOPE, ma diversamente collocati al Tit. I, ha reso necessaria l'adozione di opportune modifiche rispetto agli importi rilevati dai documenti di bilancio regionali, per quanto attiene alle previsioni ed agli accertamenti²¹.

Infine, per quanto riguarda la Regione Lombardia, come più volte ribadito, tale Regione è l'unica a prevedere nel proprio bilancio l'iscrizione nel Tit. I dell'intero ammontare dell'IVA ad essa spettante in base ai criteri di riparto del d.lgs. n.56/2000 e ad attribuire ad un apposito capitolo di spesa (cap.5992) "concorso al fondo di solidarietà nazionale" la somma da essa dovuta per la perequazione. In questo caso la somma non è stata spostata da un titolo all'altro ma incorporata dalle entrate, analogamente a quanto effettuato nell'analisi delle spese (cfr. Premessa del paragrafo "L'analisi della spesa").

¹⁹ Sul punto il Prof. Giovannini, Presidente ISTAT, osserva che, se si confrontano i dati dei flussi di cassa trasmessi dalle Regioni al SIOPE con quelli riportati nei rendiconti finanziari, spesso si riscontrano differenze non solo per singole voci di flusso, che potrebbero dipendere da una diversa classificazione delle voci inserite, ma discrepanze anche a livello di saldi. Di contro, si deve sottolineare che l'attenzione degli organismi UE sulla qualità dei conti pubblici è rivolta oltre che alle determinanti dei principali saldi anche al raccordo fra questi ultimi e le eventuali discrepanze che ne derivano.

²⁰ L'art.7 del d.lgs. 18/02/2000, n.56 dispone l'istituzione del Fondo perequativo nazionale al fine di consentire che parte del gettito della compartecipazione IVA venga destinata alla realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale. Le quote di compartecipazione all'IVA di cui all'art.2, comma 4, lett. b) e c) e l'entità del fondo perequativo sono determinate annualmente sulla base di una serie di parametri fra cui: la popolazione residente, il fabbisogno sanitario pro capite medio, il coefficiente di solidarietà o di perequazione della capacità fiscale. Lì dove per capacità fiscale pro capite deve intendersi il rapporto fra l'ammontare dei gettiti dei principali tributi propri e delle compartecipazioni regionali e la popolazione residente delle Regioni medesime.

Il medesimo art.7, comma 2, dispone che al fine di consentire a tutte le Regioni a statuto ordinario di svolgere le proprie funzioni, di erogare i servizi di competenza a livelli essenziali ed uniformare su tutto il territorio nazionale e per tener conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni, e dell'esigenza di superare gli squilibri socio economici territoriali, la determinazione delle quote di cui all'art. 2, comma 4 lett. d) è effettuata in funzione dei parametri riferiti alla popolazione residente, alla capacità fiscale, le cui distanze rispetto alla media devono essere ridotte del 90 per cento, ai fabbisogni sanitari ed alla dimensione geografica di ogni Regione. Le quote sono fissate in modo tale da assicurare comunque la copertura del fabbisogno sanitario alle Regioni con insufficiente capacità fiscale.

²¹ Le omogeneizzazioni e le modifiche hanno riguardato in particolare le Regioni: Lombardia, Marche, Umbria, Basilicata, Puglia Calabria.

1.2 Gli andamenti generali

Come osservato nei precedenti referti, l'impostazione e la gestione delle entrate del comparto Regioni è dipesa, in larga misura, dalla definizione, in corso d'anno, delle risorse relative al triennio precedente, fra cui l'attribuzione delle quote della compartecipazione IVA, di modo che molte Regioni, che avevano adottato, ad inizio d'anno, una modalità di appostazione delle risorse in entrata caratterizzata da estrema incertezza, in fase di rendicontazione hanno evidenziato incrementi anche significativi, a seguito dei trasferimenti dallo Stato disposti con le manovre intervenute in corso d'esercizio. A ciò devono aggiungersi le considerazioni svolte nel precedente referto in merito alle ricadute dell'intervento straordinario a favore delle Regioni che avevano presentato disavanzi in Sanità.

Sul punto deve essere osservato che lo svolgimento a livello decentrato di un'efficace attività di programmazione delle risorse incontra un ostacolo importante nella mancanza di un chiaro assetto delle relazioni finanziarie con gli altri livelli di governo. La programmazione finanziaria delle Regioni, in ragione del persistente congelamento dell'autonomia di entrata regionale e locale²², si esprime ancora oggi principalmente attraverso la definizione di un quadro di spese a fronte di entrate che sono state fino ad ora definite, in gran parte, a livello centrale e per di più in via unilaterale, senza un'adeguata proiezione pluriennale.

A questo proposito la legge delega n.42/2009 sul federalismo fiscale spinge verso il superamento della finanza derivata, basata sui trasferimenti dallo Stato alle Regioni, e introduce un concetto di autonomia finanziaria da intendersi come ampia facoltà riconosciuta agli enti locali di scelta nell'attuazione delle politiche fiscali e di spesa. Tale autonomia è connessa alla responsabilizzazione, nei confronti della collettività amministrata, dei soggetti che adottano le decisioni di spesa, tenuti a dar conto dei risultati ottenuti a fronte di quanto ottenuto dai contribuenti con il prelievo fiscale. A questo tipo di autonomia finanziaria deve accompagnarsi, oltre alla necessaria trasparenza e confrontabilità dei dati esposti nei bilanci degli enti territoriali, un elevato grado di programmabilità delle risorse dalle quali dipende il finanziamento ordinario delle funzioni, nonché la possibilità di far fronte ad eventuali scostamenti fra spese previste e spese effettive, ricorrendo alla leva fiscale.

I documenti di programmazione economico finanziaria delle Regioni formulano previsioni sulla dinamica futura del gettito dei principali tributi regionali e locali, sulla base dei dati a disposizione, sebbene sia sempre più evidente che le discrepanze esistenti, fra previsioni iniziali e

²² Il blocco della leva fiscale delle Regioni attivato dalla legge finanziaria 2003 con riferimento all'addizionale IRPEF, e all'IRAP è stato esteso, com'è noto, alla generalità delle entrate tributarie degli enti territoriali in forza di quanto disposto dall'art.1, comma 7, del D.L. n.93/2008, convertito in legge 24 luglio 2008, n.126, e confermato per il triennio 2009-2011, ovvero sino all'attivazione del federalismo fiscale dall'art.77 ter del D.L. n.112/2008 convertito in L. n.133/2008 che ha prorogato la sospensione del potere delle Regioni di deliberare aumenti di tributi ed, in particolare, della tassa automobilistica regionale, dell'addizionale IRPEF, dell'IRAP, dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano, del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi e dell'imposta regionale sulle concessioni statali. La maggior parte delle Regioni non si sono avvalse della facoltà di istituire l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione.

definitive nei bilanci regionali, dipendano essenzialmente dalle manovre adottate a livello centrale.

Deve aggiungersi che nel particolare assetto istituzionale del nostro Paese, caratterizzato da un ampio divario fra il livello di decentramento del gettito tributario e la quota di spesa pubblica gestita dagli enti territoriali e, quindi, dalla presenza di un ampio decentramento delle funzioni di spesa a fronte del permanere della finanza derivata, basata sui trasferimenti dallo Stato, quest'ultima svolge un ruolo per così dire "*compensativo*", consistente nella possibilità di garantire la copertura di alcune spese essenziali per le realtà locali (sanità in primis) anche alla luce della tendenziale flessione delle entrate tributarie. Il bilancio dello Stato, peraltro, anche nell'ottica federalista, conserva, almeno inizialmente, il ruolo compensativo legato strettamente alla necessità di garantire sul territorio nazionale livelli essenziali di assistenza, determinati sulla base di parametri che esulano dalla congiuntura economica.

La contrazione del PIL registrata nel 2009 si è riflessa in una significativa flessione delle entrate (si veda al riguardo quanto rilevato dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nel rapporto sul coordinamento della Finanza Pubblica).

Il conto consolidato con riferimento alle Amministrazioni Locali mostra una significativa riduzione (-1,9%) delle entrate tributarie a fronte, da una parte, della riduzione dell'autonomia impositiva degli enti territoriali, e, dall'altra parte, degli effetti negativi prodotti dalla crisi economica connessi con quelli derivanti da alcuni provvedimenti adottati a livello centrale e incidenti su specifiche voci di gettito delle amministrazioni locali.

La flessione delle entrate tributarie, registrata a livello di consolidato nazionale, ha mostrato per l'esercizio 2009 connotazioni differenziate a seconda della tipologia di entrata, con accentuata prevalenza della riduzione delle imposte indirette a livello locale, a fronte della quasi stabilità del gettito a livello centrale (-0,95%). In particolare, per le imposte indirette si è registrata una flessione dell'IVA e la contrazione, ancor più forte, del gettito IRAP, determinate, nel primo caso, dalla riduzione delle importazioni e dei consumi delle famiglie, che ha caratterizzato la flessione al livello nazionale, e nel secondo caso dalle modifiche normative apportate in sede di manovre (incremento delle deduzioni e riduzione dell'aliquota), nonché alla crisi delle imprese e delle attività professionali. Connessa, invece, alla sofferenza del settore immobiliare la riduzione del gettito dell'imposta di registro.

La flessione del gettito delle imposte dirette ha sostanzialmente accomunato Stato ed enti territoriali e risulta collegata sia a fattori economici che normativi (riduzione della percentuale di acconto).

La mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo comporta il prevalere a tutt'oggi del criterio delle limitazioni e dei vincoli alla spesa degli enti territoriali sul riconoscimento dell'autonomia di entrata, correlata alle relative responsabilità per la gestione

delle risorse. A ciò devono aggiungersi le misure straordinarie rappresentate dall'introduzione di maggiorazioni erariali (0,30% Irpef e 0,15% IRAP), oltre i limiti previsti dalla legge dello Stato, a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi del Piano di rientro per i disavanzi in sanità²³, a fronte del blocco della leva fiscale e dei tagli apportati ai trasferimenti.

L'analisi della gestione delle entrate regionali relativa agli esercizi 2008 (dati tratti dai rendiconti regionali approvati) e 2009 (dati comunicati dalle amministrazioni regionali) confrontati con i precedenti esercizi 2005, 2006 e 2007, non può non tenere conto degli effetti prodotti dalle entrate di natura straordinaria che hanno interessato le Regioni coinvolte nei Piani di rientro per disavanzi in sanità. Si intende far riferimento, in particolare, al Fondo transitorio di accompagnamento, istituito ai sensi dell'art.1, comma 796, lett. b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, distribuito fra i tre esercizi 2007, 2008, 2009 (1.000 milioni di euro per l'anno 2007, 850 milioni di euro per il 2008 e 700 milioni per il 2009), cui si deve aggiungere un'erogazione straordinaria, stanziata in forza del D.L. 23/2007, pari a 3.000 mln di euro. Inoltre, con riferimento specifico alle Regioni Lazio, Campania, Molise e Sicilia, la finanziaria per il 2008 aveva previsto, a fronte degli impegni assunti dalle predette Regioni per il risanamento strutturale del servizio sanitario regionale, anche attraverso la ristrutturazione dei debiti contratti, l'anticipazione da parte dello Stato di un ammontare complessivo di 9.100 mln di euro per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005. Risorse queste ultime distribuite in tranches successive, a stati di avanzamento progressivi dell'accertato debito da parte delle Regioni, tenute, dal canto loro, alla restituzione allo Stato delle somme ottenute nell'arco di trenta anni, alle condizioni negoziate con il Ministero dell'Economia.

Occorre ancora tener conto di quanto previsto dalla finanziaria 2008, con riferimento al settore del trasporto pubblico locale, per il quale, al fine di garantire il mantenimento del livello dei servizi erogati, viene riconosciuta alle Regioni per gli anni 2008, 2009 e 2010 una compartecipazione al gettito sul gasolio per autotrazione nella misura complessiva di 1.748 mln di euro²⁴. Per gli esercizi 2008-2010, inoltre, al fine di adeguare le risorse destinate ai servizi di trasporto pubblico locale, viene riconosciuta, alle Regioni a statuto ordinario, un'ulteriore quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione, determinata nella misura rispettivamente dello 0,0086 per il 2008 e dello 0,0089 per il 2009, ripartita in base ai quantitativi di gasolio erogati nell'anno precedente dagli impianti di distribuzione. A fronte delle citate disposizioni è stato disposto il taglio, a decorrere dal 2008, dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, finalizzati al finanziamento delle spese correnti del settore del trasporto pubblico locale, ivi compresi gli oneri per rinnovi contrattuali degli addetti al comparto.²⁵

²³ Per detti piani di rientro, vedasi la Parte III.

²⁴ Tale compartecipazione dal 2011 sostituirà la compensazione della minore entrata alla compartecipazione dell'accisa sul gasolio, i trasferimenti di cui al d.lgs. n.422/1997 e la compensazione della riduzione dell'accisa sulla benzina non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche.

²⁵ Le risorse per i servizi di cui all'art.9 del d.lgs. n.422/1997 continuano ad essere corrisposte fino al 2010.

Infine, gli andamenti che emergono dalla Relazione sul rendiconto generale dello Stato es.2009, a livello di conto economico delle Amministrazioni Regionali, mostrano un incremento nel complesso delle entrate, pari al 2,3%, risultante dalla flessione delle entrate fiscali e da un forte aumento dei trasferimenti. Tali andamenti che, peraltro, non possono che confermare quelli esposti nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2010²⁶, trovano parziale conferma nell'analisi delle risultanze dell'esercizio 2009 (dati non definitivi), esposte in questa parte del referto sulla finanza regionale. Ciò in quanto riferite a dati non omogenei fra loro e dunque non del tutto confrontabili, dal momento che la fonte del conto economico è rappresentata pur sempre dai dati tratti dai rendiconti delle Regioni, per così dire depurati dall'ISTAT delle voci che non abbiano stretta attinenza con gli andamenti economicamente rilevanti, oltre che delle poste contabili relative al Tit. V delle entrate.

In particolare, l'analisi qui svolta, riferita alle entrate effettive²⁷ delle Regioni a statuto ordinario e perciò comprensive delle entrate del tit. V, mostra una contrazione, rispetto all'esercizio 2008, tanto delle previsioni definitive (-2miliardi e 453 milioni di euro) quanto degli accertamenti, che si attestano a 122 miliardi e 463 milioni, ben 11 miliardi e 187 milioni di euro in meno e circa 3 miliardi in meno rispetto allo stesso dato registrato per il 2007. Il risultato riferito, disarticolato nelle sue componenti, evidenzia che le entrate dei titoli I e II (entrate correnti) mostrano un andamento decrescente, passando (accertamenti di competenza) da 111 miliardi e 597 milioni dell'esercizio 2007 a 108 miliardi e 735 milioni del 2009. All'interno delle entrate correnti occorre distinguere fra le entrate da tributi propri delle Regioni e da gettito di tributi erariali, che mostrano un incremento complessivo, passando da 89 miliardi e 187 milioni a 90 miliardi e 52 milioni di euro, e le entrate da trasferimenti che mostrano una contrazione, passando da 21 miliardi e 475 milioni a 18 miliardi e 571 milioni di euro.

L'andamento del 2009 risente con ogni probabilità delle somme trasferite alle Regioni in disavanzo strutturale in sanità, non ricomprese tra quelle di competenza del 2008 nelle valutazioni Istat.

²⁶ Le SSRR in sede di controllo, in occasione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica -maggio 2010-, hanno osservato in sintesi che il contributo al risultato complessivo di finanza pubblica fornito dalle Amministrazioni locali è stato anche nel 2009 migliore di quanto ci si attendeva: le Regioni, infatti, hanno realizzato una riduzione del disavanzo in virtù di spese complessive cresciute nel 2009 del 4,4% e di entrate in aumento del 6%, grazie al forte incremento dei trasferimenti che ha più che compensato la riduzione delle entrate fiscali. Il dato nella relazione al Rendiconto dello Stato es. 2009 è esposto al lordo di 6.060 milioni di euro per regolazioni di tesoreria operate dalle Regioni.

²⁷ Solo per memoria si ricorda che per entrate effettive devono intendersi quelle contenute nei cinque titoli con esclusione delle partite di giro (Tit.VI).