

Finanza Locale Monitor

Servizio Studi e Ricerche
Gennaio 2009

La Legge delega sul federalismo fiscale: i nodi più ostici da sciogliere in tempi rapidi

La proposta di legge in discussione pur restando su un piano ancora troppo generico per addivenire ad un giudizio complessivo circa la sua potenziale efficacia rappresenta sicuramente un importante passo in avanti nel dibattito che dovrà condurre al nuovo assetto federale. I nodi più ostici da sciogliere in tempi rapidi riguardano l'autonomia finanziaria sancita e riconosciuta ma nei fatti depotenziata nell'ultimo anno; la definizione degli standard di spesa da cui dipenderà la redistribuzione delle risorse fra territori ed Enti; le conseguenze del doppio canale perequativo sui bilanci dei Comuni; il rischio di tenuta unitaria del Paese conseguente ai meccanismi automatici di perequazione delle risorse per le infrastrutture; le conseguenze della regionalizzazione del Patto di stabilità interno.

Il 20 gennaio è prevista la discussione in aula della Legge delega sul federalismo fiscale presentata dal Ministro Calderoli. Il dispositivo legislativo costituisce la sintesi di un percorso di consultazione durato circa sei mesi che, partendo dalle diverse proposte di legge esistenti (la cosiddetta "proposta Lombardia", il disegno di legge 3100 presentato dal Governo Prodi, i lavori dell'Alta Commissione sul Federalismo realizzati nel periodo 2003-05, etc.), ha tentato di coniugare le diverse problematiche e finalità connesse all'adozione del federalismo fiscale. Per questa ragione, il documento attualmente a disposizione per la discussione, pur essendo equilibrato e al contempo incisivo su alcuni tratti salienti che dovrà avere il nuovo assetto della finanza pubblica, mantiene un elevato grado di genericità che dovrà essere rimosso in sede di definizione dei decreti delegati.

Tale struttura della Delega, peraltro, inibisce una chiara e definitiva quantificazione degli effetti delle disposizioni in essa contenute, essendo ancora incerta l'interpretazione di alcuni passaggi cruciali del provvedimento. In quanto segue, pertanto, si evidenzieranno gli aspetti problematici e ancora incerti della Delega, proponendo alcune elaborazioni basate su ipotesi di sua applicazione, finalizzate a fornire un quadro delle possibili implicazioni territoriali, ma anche di sistema, sia nella fase di transizione verso il federalismo sia a regime.

Verso l'autonomia finanziaria?

La Delega sancisce **il valore dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali come pre-requisito per il funzionamento efficiente del federalismo fiscale**, attraverso la responsabilizzazione dei centri di spesa decentrati. Di conseguenza, si impone che ciascun livello di governo abbia a disposizione una dotazione di risorse proprie sufficiente a garantire gli opportuni spazi di autonomia. Su questo punto la legge Delega è abbastanza precisa nell'individuazione dei tributi da assegnare ai diversi livelli di governo, prevedendo che a guidare la scelta sia, oltre al riferimento territoriale, il principio di correlazione o del beneficio, che dispone che la tassazione colpisca il più possibile coloro che beneficiano dei beni e servizi erogati da quella amministrazione. Da segnalare, l'innovazione contenuta nella Delega, che prevede l'assegnazione di cespiti patrimoniali a ciascun livello di governo, funzionali all'emissione di debito e al finanziamento di investimenti, oltre che, come beni strumentali, all'espletamento delle funzioni proprie dell'ente.

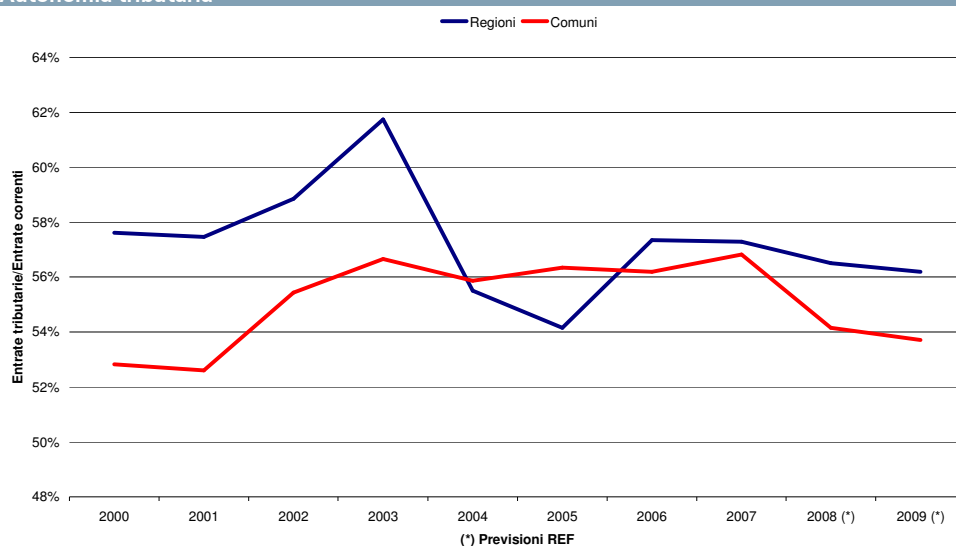
In particolare, la Delega dispone che **alle Regioni siano affidati una molteplicità di cespiti fiscali**, che possono spaziare, anche sottoforma di compartecipazione a gettiti erariali, **dalle imposte sui consumi (IVA) a quelle sul reddito (IRE-IRES), oltre a quelle già vigenti (Addizionali regionali, IRAP)** che potrebbero essere suscettibili di potenziamento, sia in termini quantitativi che qualitativi (maggiore manovrabilità regionale).

Per quanto riguarda i Comuni, dopo un'iniziale previsione di razionalizzazione delle imposte sugli immobili, le polemiche insorte per l'eventualità di un ripristino dell'ICI sulla prima casa hanno generato la rimozione di tale disposto, lasciando solo la possibilità di istituire un'imposta di scopo, oltre al mantenimento delle vigenti risorse proprie. Nel caso dei Comuni, pertanto, ciò che assumerebbe rilevanza sarebbe il **potenziamento della compartecipazione all'IRE, nella sua versione "dinamica"**, ovvero ad aliquota stabile e base imponibile variabile.

Le Province, così come i Comuni, hanno visto dapprima assegnarsi come tributo proprio **l'accorpamento delle imposte gravanti sull'auto**, successivamente la sola **compartecipazione all'IRE** e forme di imposizione di scopo e, di nuovo, sempre stando a indiscrezioni, la riproposizione di una razionalizzazione delle imposte gravanti sulle auto.

Tuttavia, sebbene il riferimento all'autonomia finanziaria come asse portante del federalismo sia inequivoco all'interno della Delega, è altresì vero che **gli spazi di autonomia che emergeranno dall'applicazione dei decreti delegati potrebbero essere anche inferiori rispetto a quelli vigenti**. Tale risultato paradossale è in larga parte imputabile al depotenziamento dei più importanti tributi locali (IRAP e ICI), avvenuto prima e durante la fase di presentazione della Delega. La scelta di abolire l'ICI sulla prima casa, per quanto riguarda i Comuni, e di ridimensionare fino alla totale eliminazione l'IRAP, per quanto riguarda le Regioni, è stata incorporata nella proposta di legge, andando a confliggere con gli obiettivi di maggiore autonomia fissati nella Delega stessa (cfr. grafico seguente). Ciò si combina alla difficoltà di rintracciare tributi propri locali che siano omogeneamente distribuiti lungo il territorio e che presentino le caratteristiche ottimali di imposta locale. Di conseguenza, nella Delega si può rintracciare un'impostazione di tipo pragmatico che, di fatto, si limita a trasformare gli attuali trasferimenti in compartecipazioni scarsamente manovrabili e prevede, soprattutto per le Regioni, un parziale incremento di autonomia tributaria attraverso il potenziamento dell'addizionale all'IRE che, tuttavia, non è in grado di compensare la riduzione prevista dell'autonomia, almeno nella fase di transizione.

Autonomia tributaria



Fonte: Elaborazioni Ref. su dati Istat

Come accennato in precedenza, un'ultima versione della proposta di legge sembrerebbe recepire questi rilievi per quanto riguarda i Comuni, reintroducendo la possibilità di assegnare a siffatti enti un'imposta sugli immobili, frutto della razionalizzazione dei tributi che attualmente insistono a vario titolo su tale cespite. Purtroppo, il disposto legislativo in questione esclude la possibilità di tassare coloro che erano soggetti al pagamento della sola ICI sulla prima casa,

limitando la capacità impositiva dei Comuni a circa il 16% delle famiglie italiane e, pertanto, annullando buona parte dei benefici connessi all'utilizzo dell'imposta sugli immobili come imposta locale.

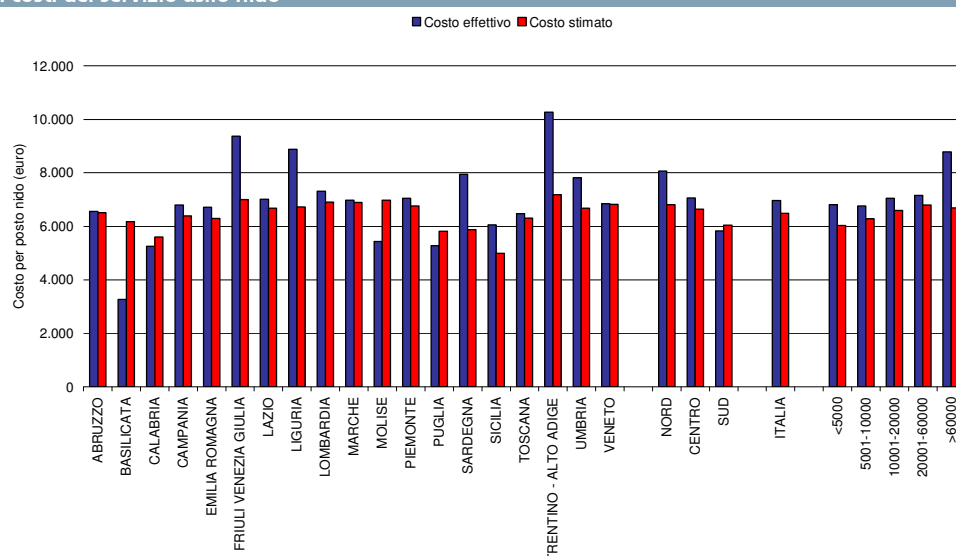
Come definire gli standard di spesa?

Altro elemento cardine dell'impostazione della legge Delega è il **superamento del criterio della spesa storica e il riferimento ai fabbisogni (per le Regioni) o alla spesa standard (per gli Enti locali)** per orientare i meccanismi di perequazione riferiti, rispettivamente, ai livelli essenziali delle prestazioni erogate dalle Regioni (articolo 117, lettera m) e alle funzioni fondamentali esercitate dagli Enti locali (articolo 117, lettera p). Si tratta di un passaggio cruciale contenuto nella Delega, giacché tutta l'impalcatura del provvedimento ruota attorno alla definizione, ancorché graduale, dei criteri con cui riassegnare le risorse statali ai livelli decentrati di governo per l'espletamento delle funzioni ad essi devolute. In effetti, una delle finalità principali del riassetto istituzionale della Pubblica Amministrazione è proprio quella di **migliorare il controllo sulla spesa, sottraendo margini di discrezionalità alle autorità locali attraverso la rimozione di meccanismi di pagamento a piè di lista**. Con la definizione degli standard, ciascun Ente potrà finanziare le spese sostenute con contributi statali o regionali solo nella misura in cui queste trovano giustificazione nei criteri che saranno individuati dai decreti delegati. La restante parte dovrà essere finanziata con risorse proprie, attivando il **meccanismo di responsabilizzazione** insito nel vincolo di bilancio. Su questo punto la Delega è molto chiara, anche rispetto ai precedenti tentativi legislativi di applicazione della Costituzione. **Superati i cinque anni previsti per la fase transitoria**, all'interno della quale peraltro saranno già introdotti gli standard, **il criterio della spesa storica per il riconoscimento delle risorse sarà rimosso**, anche come criterio guida, nel senso che esso non costituirà una base di partenza su cui costruire la perequazione, ma questa potrà prevedere anche una riduzione delle assegnazioni rispetto al passato¹.

Nel grafico seguente viene rappresentata la situazione della spesa per posto nido nei Comuni, confrontandola con una stima di costo standard ottenuta attraverso una valutazione dei costi analitici del servizio e tenendo conto dei fattori strutturali dei singoli Enti. Come si può vedere, **il passaggio da costo storico a costo standard è in grado di produrre significative redistribuzioni delle risorse tra le Regioni e, soprattutto, da Enti di maggiore dimensione verso quelli più piccoli**.

¹ Nel testo della Delega si fa riferimento ad un periodo transitorio pari a 5 anni per le spese non fondamentali mentre per le spese fondamentali si indica un periodo "sostenibile", nelle intenzioni del legislatore è, però, più volte emersa la volontà di definire un periodo transitorio di cinque anni anche per questa tipologia di spesa.

I costi del servizio asilo nido



Fonte: Rapporto Ifel-Ref., 2008

Con riferimento al Servizio Sanitario Nazionale, le stime condotte dalla Corte dei Conti prendendo a modello le quattro Regioni più performanti per calcolare i costi applicati al resto d'Italia (Lombardia, Veneto, Toscana, Emilia Romagna) **indicano un risparmio di oltre due miliardi di euro**². "Gli scostamenti fra costi effettivi e quelli ricalcolati in base al costo medio delle quattro Regioni evidenziano come gli aggiustamenti maggiori dovrebbero concentrarsi nelle Regioni per le quali sono stati elaborati "Piani di rientro" (Corte dei Conti).

SSN :la simulazione sui costi standard di quattro Regioni (migliaia di euro)

Regioni	Costi complessivi (*) (a)	Costo medio pro-capite (popolazione pesata) (in euro)	Costi complessivi calcolati al costo medio di quattro Regioni (b)	Differenza assoluta (b)-(a)	% rispetto costo Regione
PIEMONTE	7.782.949	1.738,37	7.551.123	-231.826	-3
LOMBARDIA	15.639.846	1.669,93	15.795.894	156.048	1
VENETO	8.095.582	1.734,18	7.873.456	-222.126	-2,7
LIGURIA	3.104.184	1.736,32	3.015.288	-88.896	-2,9
EMILIA ROMAGNA	7.330.333	1.693,87	7.298.840	-31.493	-0,4
TOSCANA	6.247.381	1.660,66	6.344.952	97.571	1,6
UMBRIA	1.477.604	1.638,39	1.521.074	43.470	2,9
MARCHE	2.578.258	1.645,99	2.641.866	63.608	2,5
LAZIO	10.551.503	1.996,26	8.914.717	-1.636.786	-15,5
ABRUZZO	2.287.719	1.754,28	2.199.448	-88.271	-3,9
MOLISE	587.363	1.801,62	549.863	-37.500	-6,4
CAMPANIA	9.661.396	1.739,05	9.369.987	-291.409	-3
PUGLIA	6.731.032	1.691,88	6.710.003	-21.029	-0,3
BASILICATA	999.307	1.655,48	1.018.087	18.780	1,9
CALABRIA	3.429.732	1.711,80	3.379.229	-50.503	-1,5
TOTALE RSO	86.504.189	1.733,08	84.183.827	-2.320.362	-2,7

* IV trimestre 2007
Fonte: Corte dei Conti

² Audizione DDL 1117 in materia di Federalismo Fiscale 17 novembre 2008.

Se il superamento del criterio della spesa storica contenuto nella Delega appare coerente con la costruzione di un federalismo efficiente, non si può trascurare il fatto che **il cammino verso la definizione degli standard appare molto tortuoso**. La stessa Delega, peraltro, è alquanto vaga circa il riferimento da prendere in considerazione per la stesura dei decreti delegati. In alcune parti del testo si parla di fabbisogni standard, interpretabili come livelli essenziali delle prestazioni valutati a costi standard, mentre in altre si utilizza il concetto di spesa standard, ovvero quel livello di spesa privo di sprechi, una volta tenuto conto dei fattori non controllabili dalle scelte degli amministratori locali: demografia, struttura del territorio, reddito, etc. **L'ambiguità contenuta** nel disegno di legge è ascrivibile in larga parte all'incertezza legata al calcolo di tali grandezze, che in un caso o nell'altro, presentano problemi sia di opportunità politica, che di discrezionalità necessaria per la fissazione degli standard. In genere, tanto più precisa è la stima, tanto più discrezionale è la scelta dei parametri sottostante e, quindi, quanto più complessa la gestione politica del meccanismo di riassegnazione delle risorse. Viceversa, tanto meno complesso è il metodo di calcolo, ad esempio il valore pro-capite medio, quanto meno efficiente è la valutazione degli standard, anche se politicamente più gestibile.

Una seconda criticità è legata al rispetto dei principi costituzionali che, con riferimento alle Regioni, stabiliscono dei fabbisogni da garantire laddove esistono diritti di cittadinanza da tutelare. Non è chiaro, però, se nel caso di alcune funzioni assegnate ai Comuni - istruzione e assistenza - si possa far riferimento a semplici livelli standard di spesa o sussista la tutela costituzionale della copertura integrale dei fabbisogni valutati a costi standard. In ogni caso, **il problema del calcolo dei valori standard, oltre che concettualmente, rimane difficoltoso da risolvere sia per la scarsità di informazioni disponibili sulle spese analitiche degli Enti territoriali, sia per l'estrema eterogeneità di spesa di tali Enti, che difficilmente potrà essere ricondotta a valori omogenei lungo il territorio nazionale**.

Gli effetti del modello perequativo proposto

Fattore pivotale per il funzionamento di un sistema federale, la perequazione delle risorse assume una rilevanza sostanziale nel caso italiano, vista l'elevata eterogeneità presente all'interno di ciascun livello di governo, sia per ragioni territoriali, sia per ragioni organizzativo-strutturali. Il punto che sembra essere fermo è quello del **doppio canale perequativo**, valido per tutti i livelli di governo. In sostanza, la Delega prevede che ci sia **una perequazione totale dei fabbisogni, per ciò che attiene i livelli essenziali o le funzioni fondamentali, tutelando quindi il disposto costituzionale che impone la garanzia dei diritti di cittadinanza**, a prescindere dall'ubicazione dell'individuo. Come detto sopra, in questo modo lo Stato si fa carico di finanziare integralmente questo tipo di spesa, preoccupandosi solo di valutarla a costi standard.

L'altro canale della perequazione, finalizzato a finanziare (non necessariamente in modo integrale) **le altre funzioni o tipologie di spese decentrate, si basa sul principio delle pari opportunità concesse alle diverse amministrazioni e si concretizza nell'appianamento** (non necessariamente completo) **delle differenti capacità fiscali pro-capite**.

Il doppio canale di perequazione è previsto anche nella fase transitoria, nella quale, pur non essendo ancora definite le funzioni fondamentali e i costi standard, si assumeranno come riferimento i parametri storici, per ciò che riguarda la parte a copertura integrale (che dovrebbe essere assicurata con estese forme di compartecipazioni), e i tributi propri vigenti (sostanzialmente IRAP e Addizionale IRE per le Regioni, ICI e Addizionale IRE per i Comuni, IPT per le Province) per la definizione dei gettiti standard da perequare.

Uno dei punti più controversi della Delega dipende dal **tentativo di parallelismo perseguito tra Regioni e Enti locali attraverso l'adozione di un sistema di perequazione a doppio binario che, se nel caso delle Regioni può ritagliarsi alla realtà italiana, nel caso dei Comuni può condurre a**

risultati paradossali. Ciò dipende dal fatto che, avendo deciso una netta separazione tra fonti di finanziamento a seconda delle tipologie di spese da sostenere, una non perfetta coincidenza delle risorse destinate alla voce di spesa corrispondente può causare per ciascun Ente un disallineamento tra composizione delle entrate e quelle delle uscite.

Il problema che si pone è che, una volta definita nella media nazionale la quota di tributi propri dei Comuni che, a gettito standard, sia in grado di coprire il 20% della spesa non fondamentale, esisterà un insieme di Comuni con capacità fiscali elevate che dovrà cedere quote di risorse superiori a quelle che riceverà per coprire i propri fabbisogni di spesa fondamentale. Pertanto, se si considera la fase di transizione, in cui viene garantita una fetta consistente della spesa storica, il vantaggio sostanziale del meccanismo va a scaricarsi sui Comuni maggiormente deficitari, ovvero quelli che hanno coperto la loro quota di spesa fondamentale maggiormente con trasferimenti statali o regionali. Viceversa, gli Enti che hanno utilizzato altre risorse proprie, diverse da quelle che saranno usate per la standardizzazione dei gettiti, potrebbero trovarsi con un ammontare di risorse inferiore a quello di partenza. Il punto è che, **essendo il meccanismo di perequazione su due livelli non comunicanti, non è detto che ciascun Comune si trovi, dopo la perequazione, con una dotazione di risorse in grado di finanziare il complesso della spesa storica.**

In effetti, la Delega prevede una sorta di **clausola di salvaguardia che impedisce che la gerarchia vigente prima della perequazione sia alterata dalla medesima**, ma ciò riguarda solo la perequazione delle capacità fiscali e, in ogni caso, non fa altro che introdurre un ulteriore elemento di incertezza. Infatti, se si applica la clausola a tutta la perequazione, significa che ci dovranno essere Comuni non in grado di coprire per intero i propri fabbisogni di spesa fondamentale. Viceversa, se la clausola viene disattesa o applicata solo per la perequazione delle capacità fiscali pro-capite, si rischia di trasferire risorse in eccesso dai Comuni ad alta capacità fiscale e basso livello di spesa a quelli con maggiori trasferimenti e maggiore spesa.

La confusione su questo elemento della Delega è sostanziale, tant'è che in una parte di essa si fa riferimento al doppio binario, ma poi si norma il funzionamento di un solo fondo di perequazione, che è statale ma viene assegnato alle Regioni. Anche sulla **collocazione istituzionale della perequazione**, che potrebbe essere tanto statale quanto ibrida, ovvero in parte statale e in parte regionale, con un meccanismo a cascata regna incertezza. Se da un lato, infatti, la proposta di legge assegna alle Regioni la facoltà di modificare i parametri alla base delle perequazione stabiliti dallo Stato, dall'altro non è chiaro perché, e se, i fondi debbano transitare dal bilancio della Regione se questa non esercita tale facoltà. Si tratta di un passaggio molto contestato dai Comuni, che in passato hanno dovuto sopportare diverse strozzature finanziarie esercitate dalle Regioni. Come si può vedere dalla tabella, infatti, in genere la velocità di erogazione delle Regioni è molto bassa e con performance differenziate lungo il territorio, sicché la norma prevista dalla Delega rischia di acuire tali fenomeni.

Infine, rimane da definire se la perequazione sarà di tipo verticale, ovvero con l'allocazione del fondo di perequazione ad un livello di governo superiore rispetto a quello interessato dalla redistribuzione delle risorse, o di tipo orizzontale, con esplicitazione dei flussi in entrata e in uscita della perequazione tra gli Enti che compongono lo stesso livello di governo.

Distribuzione ed erogazione dei trasferimenti ai Comuni (2006)				
REGIONI	Incidenza trasferimenti		Capacità di erogazione	
	Stato	Regioni	Stato	Regioni
Piemonte	7,60%	5,40%	69,30%	25,00%
Valle D'aosta	0,80%	59,50%	88,50%	65,60%
Lombardia	2,90%	2,70%	71,50%	56,50%
Trentino	0,30%	51,00%	65,10%	55,30%
Veneto	5,80%	7,00%	68,20%	55,80%
Friuli Venezia Giulia	1,60%	34,60%	75,20%	78,50%
Liguria	8,10%	10,10%	77,90%	51,60%
Emilia Romagna	4,60%	3,80%	67,30%	34,50%
Toscana	5,60%	5,60%	78,50%	50,20%
Umbria	9,30%	30,80%	79,20%	34,80%
Marche	7,70%	10,20%	84,70%	50,00%
Lazio	12,90%	7,00%	49,80%	18,20%
Abruzzo	11,90%	10,20%	81,10%	32,40%
Molise	15,90%	36,40%	88,20%	26,40%
Campania	23,30%	18,10%	77,40%	11,60%
Puglia	17,00%	20,00%	69,90%	20,70%
Basilicata	23,10%	27,10%	79,20%	22,20%
Calabria	24,80%	13,30%	82,90%	20,50%
Sicilia	25,50%	19,20%	88,30%	46,00%
Sardegna	16,50%	41,20%	83,10%	55,80%
Italia	10,60%	12,40%	75,20%	40,50%
Media	11,30%	20,70%	76,30%	40,60%
Dev.std	8,30%	16,70%	9,60%	18,30%
CLASSI DIMENSIONALI				
0 - 5000	14,90%	24,40%	85,40%	34,30%
5000 - 10000	10,00%	14,40%	88,90%	33,00%
10000 - 20000	10,20%	12,30%	81,40%	32,90%
20000 - 60000	11,70%	12,80%	77,00%	32,10%
> 60000	11,60%	6,90%	64,60%	40,50%
Media	11,70%	14,20%	79,50%	34,60%
Dev.std	2,00%	6,40%	9,40%	3,40%

Fonte: Elaborazioni Ref. su dati Ministero dell'Interno

La perequazione per gli investimenti in base ai fabbisogni infrastrutturali

Discostandosi dalle precedenti proposte legislative, la Delega prevede un trattamento particolare per la perequazione delle risorse destinate al finanziamento della spesa in conto capitale. **A guidare il finanziamento degli investimenti pubblici locali, infatti, sarà la definizione dei fabbisogni infrastrutturali, ovvero di indicatori di necessità di infrastrutture a livello territoriali, valutati non solo considerando la dotazione esistente, ma anche la numerosità degli utenti che ne fruiscono e la corrispondenza con le esigenze socio-economiche espresse dal territorio.** Tale principio, in parte, guiderà anche l'eventuale assegnazione delle risorse speciali ex comma 5 dell'articolo 119, che però dovrà tenere conto, come adesso, delle esigenze di riequilibrio territoriale, del grado di disagio-socio economico e degli obiettivi comunitari pre-esistenti.

La scelta di perequare le risorse destinate alla spesa in conto capitale secondo i fabbisogni infrastrutturali riguarda essenzialmente gli Enti locali, che all'interno del loro bilancio dedicano una parte consistente alla spesa per investimenti pubblici. In genere, questo tipo di soluzioni, che tende a sostituire meccanismi discrezionali di riequilibrio territoriale, per lasciare spazio ad

automatismi basati sulle capacità patrimoniali e i fabbisogni infrastrutturali, non trova largo uso nelle esperienze federali, dove politiche mirate e discrezionali di riequilibrio territoriale sono affidate allo Stato centrale. In effetti, l'esperienza italiana di intervento pubblico centrale per colmare i gap territoriali non è molto convincente. Molti anni di interventi speciali nel Mezzogiorno hanno avuto come risultato principale quello di innescare dinamiche di sviluppo divergenti così accentuate da non avere confronti con nessun paese europeo, Germania pre-unificazione inclusa.

Tuttavia, attenuare **l'intervento discrezionale per il riequilibrio dei territori e potenziare meccanismi automatici di perequazione basati su indicatori oggettivi può essere rischioso**. Innanzitutto, non è detto che la distribuzione dei fabbisogni di infrastrutture sia coerente con l'attuale distribuzione degli interventi speciali in favore del Mezzogiorno. In molti casi, il fabbisogno di infrastrutture di un'area svantaggiata è inferiore a quello di alcune aree tra le più ricche del Paese. La predisposizione di una perequazione del tipo prospettato in Delega, quindi, farebbe emergere una **rimodulazione di risorse non trascurabile dal Sud al Nord** che, oltre a limitare il consenso attorno alla Delega stessa, potrebbe acuire il divario territoriale. Esiste, infatti, un **rischio di tenuta unitaria del Paese**, che l'uso discrezionale delle risorse per il riequilibrio economico dei territori in capo allo Stato centrale tende ad arginare, allo stesso modo con cui la funzione redistributiva perseguita con l'imposizione progressiva sul reddito delle persone fisiche cerca di frenare lo scollamento sociale dovuto alla cristallizzazione delle disuguaglianze.

Pertanto, sebbene la ratio sottostante la scelta della Delega in materia di perequazione delle risorse per finanziare investimenti possa apparire convincente, perché in grado di allocare le infrastrutture laddove vi sia o una maggiore dotazione di risorse per finanziarle o un maggiore rendimento atteso dall'investimento, esiste un problema di tenuta del Paese, che difficilmente può essere controllato con l'intervento speciale stabilito dal comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione, poiché questo a regime assumerebbe tono assolutamente residuale e riguarderebbe soltanto le grandi opere.

Infine, non è da trascurare la **difficoltà tecnica a pervenire ad una stima condivisa di tali fabbisogni infrastrutturali**. Se per il calcolo dei costi standard, infatti, esistono dei riferimenti sia teorici che empirici in grado di orientare pressappoco il calcolo, per quanto riguarda le esigenze infrastrutturali, non esistono supporti informativi adeguati né riguardo la distribuzione territoriale delle infrastrutture, né tanto meno indicatori di fabbisogno oggettivamente misurabili.

Il coordinamento della finanza pubblica: un nuovo ruolo per le Regioni?

L'ultimo aspetto saliente contenuto nella Delega è il trattamento della governance della finanza locale.

Il quadro delineato dalla legge Delega in materia di coordinamento della finanza pubblica è molto generico per ciò che riguarda i meccanismi di funzionamento e i parametri presi a riferimento per la definizione dei vincoli da imporre a ciascun Ente. In particolare, **non vi sono indicazioni circa la possibile adozione di una golden rule per la definizione degli obiettivi di finanza locale**, anche se nella versione finale potrebbe esserci una misura di esclusione degli investimenti dal computo del Patto.

Viceversa, uno dei punti su cui la Delega è sicuramente più esplicita riguarda la possibilità che **il Patto di Stabilità interno possa essere regolato su base regionale**, con la Regione incaricata quindi di svolgere il ruolo di coordinatore della finanza locale, se non anche di stanza di

compensazione dei saldi finanziari degli Enti locali che insistono nello stesso territorio di giurisdizione. Innanzitutto, si riproporrebbe il problema sollevato poc'anzi del rapporto tra Enti locali e Regioni, con i primi che per tradizione preferirebbero mantenere il loro legame con lo Stato centrale. La natura pattizia della regola di finanza pubblica interna ha da sempre indotto gli Enti locali ad assumere una forte connotazione associativa a livello centrale, in grado di contrattare gli elementi del Patto con le strutture ministeriali e, soprattutto, di portare in Parlamento le istanze disattese a livello governativo. Da questo punto di vista, la regionalizzazione del Patto potrebbe scardinare il fronte più o meno compatto delle associazioni degli Enti locali, riducendo il loro potere di intervento nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica, che in effetti dovrebbero essere demandati alla competenza statale. Rimane, però, da capire se, una volta affidato alle Regioni il compito di far rispettare il Patto agli Enti che insistono nel territorio di pertinenza, non si possano manifestare fenomeni di cattura del controllore da parte dei soggetti controllati, dovuti sia al maggior legame esistente tra governanti di Enti diversi ma dello stesso territorio, sia dalla presenza all'interno di molte Regioni di Enti locali di dimensioni paragonabili o superiori alla Regione di riferimento. Difficile determinare gli esiti che possono scaturire dalla regionalizzazione del Patto sul funzionamento del medesimo. C'è un rischio di maggiore complicazione del sistema, con ovvie ripercussioni sulla gestione dell'impianto di finanza pubblica, che potrebbe scaricare sugli Enti virtuosi i costi generati dagli Enti devianti, riducendo la quantità di risorse destinate alla spesa per investimenti o per servizi alla persona, ma c'è anche la prospettiva di una maggiore corrispondenza tra struttura del Patto ed esigenze territoriali. In effetti, una regola comune per Enti con caratteristiche molto diverse quali quelle riscontrate per gli Enti locali, potrebbe far ritenere la scelta della regionalizzazione come ottimale.

Tuttavia, il punto di forza della scelta regionale, soprattutto ai fini dell'incentivo alla spesa per investimenti, dovrebbe essere **la possibilità da parte della Regione di compensare i risultati dei singoli Enti, in modo da consentire percorsi di bilancio eterogenei all'interno del proprio territorio**. È questo un punto più volte sottolineato nel dibattito sul funzionamento della finanza locale, in quanto i bilanci degli Enti decentrati sono caratterizzati da una forte erraticità dovuta proprio alla forte incidenza della spesa per investimenti, per sua natura altamente volatile. Da questo punto di vista, la possibilità di compensare a livello regionale deficit prodotti da amministrazioni impegnate in investimenti con avanzi di altri Enti che nel medesimo anno non si trovano nella necessità di attivare opere pubbliche, può costituire una soluzione agli effetti perversi che negli ultimi anni le regole di finanza locale hanno prodotto sul versante delle infrastrutture locali. Il problema è capire come la Regione possa svolgere tale compito, essendo allo stato attuale sprovvista di mezzi e persone dedicate al coordinamento della finanza locale e, soprattutto, alla programmazione territoriale, che in questo caso sarebbe richiesta, essendo il coordinamento ex ante. Una soluzione potrebbe essere la creazione di un mercato regionale di diritti di indebitamento per finanziare infrastrutture, che comunque dovrebbe essere regolato da un ufficio della Regione e, quindi, necessita delle opportune valutazioni di merito circa l'effettiva realizzabilità, viste le competenze attualmente disponibili a livello regionale.

Infine, la scelta di una regola di finanza pubblica regionale rischia di generare **effetti di free-riding**. Se la compensazione, infatti, ha il beneficio di risolvere i problemi di volatilità dei singoli Enti, d'altro canto contiene il rischio di indurre molti Enti a non rispettare i vincoli o a eccedere negli investimenti nella convinzione che altre amministrazioni compenseranno per loro. È il classico rischio insito nelle scelte di raggruppamento, che presuppone il disegno di meccanismi sanzionatori tali da scoraggiare comportamenti opportunistici da parte degli Enti, che, nella realtà, appaiono sempre di difficile realizzazione. Pertanto, la bontà della scelta di un Patto regionale potrà essere valutata solo dopo aver capito come verranno regolati tali meccanismi.

I conti della Sanità: stato dell'arte alla vigilia del federalismo

L'anno che si è appena concluso e il prossimo triennio saranno anni difficili per il comparto sanitario che sconterà una sostanziale fragilità delle risorse dedicate al finanziamento della spesa sanitaria attribuibile sia alle politiche di contenimento della spesa attuate a livello centrale che al quadro macroeconomico.

Posta l'elevata eterogeneità dei conti regionali e le criticità delle Regioni strutturalmente deficitarie, sarà importante verificare la tenuta dei Piani di rientro.

Le recenti disposizioni in materia di Sanità³ adottano un indirizzo comune di **contenimento della spesa sanitaria, che acuisce il reiterato problema di sottofinanziamento del Sistema Sanitario Nazionale.**

Le disposizioni restrittive della legge 5 agosto 2008 confermavano il finanziamento del SSN per l'anno 2009 a 102.285 milioni come da Finanziaria 2007, ma diventano ancora più stringenti a causa del venir meno di 700 milioni per il fondo transitorio a sostegno dei Piani di rientro, anch'esso previsto dalla Finanziaria 2007, e dei fondi necessari per il trasferimento della Sanità penitenziaria al SSN, identificati in 162,8 milioni nella legge Finanziaria 2008. Le risorse per il 2009 vengono però integrate con 398 milioni di euro per tenere conto degli oneri per il rinnovo dei contratti nel biennio 2006-07. **Il contenimento del contributo statale al finanziamento della spesa sanitaria si inasprisce ulteriormente nel 2010 e nel 2011, quando è previsto un incremento del Fondo nazionale rispetto al 2009 pari alla crescita attesa** (nelle ultime proiezioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica per il 2009 - RPP 2009) **del PIL nominale, decurtato, rispettivamente, di 2 e 3 miliardi di euro, in modo che, complessivamente, le risorse messe a disposizione del finanziamento del Sistema sanitario crescano negli anni 2010 e 2011, rispettivamente, dell'1,23% e del 2,23%.** Il criterio adottato, anziché prevedere un ancoraggio della spesa effettiva al PIL, esplicita il contributo richiesto alle Regioni nel biennio, 5 miliardi complessivamente, e si prefigge di ridurre l'incidenza della spesa sul prodotto.

Il forte dissenso manifestato da Regioni e Province autonome in merito soprattutto agli stanziamenti delle risorse per il triennio 2009-11 ha portato ad un accordo in parte rispondente alle richieste avanzate dalla Conferenza Stato-Regioni, datato 2 ottobre 2008 e recepito nel recente provvedimento legislativo 154/2008. In particolare l'accordo prevede la piena copertura da parte del Governo di 434 milioni di euro sostitutivi del ticket sanitario⁴ senza effetti di incremento del deficit e/o della pressione fiscale, ricorrendo a riduzioni di spesa pubblica che non incidano sul comparto delle Regioni. Come si evince però dal parere delle Regioni sul disposto della Legge Finanziaria 2009, le risorse aggiuntive a copertura del mancato pagamento del ticket sono state reperite riducendo il Fondo per le Aree Sottoutilizzate, andando ad incidere per altre vie sugli equilibri dei bilanci regionali.

Contestualmente alle manovre di contenimento della spesa sanitaria, **nel corso del 2008 il Governo ha però emanato alcune disposizioni che rispondono in parte al problema riscontrato nelle Regioni**, soprattutto quelle strutturalmente deficitarie, di **rilevanti e significative tensioni di**

³ Decreto legge 112/2008 e manovra finanziaria per il 2009 (legge 203/2008).

⁴ L'abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati era già prevista nella legge Finanziaria 2008 del precedente Governo, contestualmente a uno stanziamento di 834 milioni di euro a integrazione del costo derivante dal mancato pagamento del ticket. Il decreto legge 112/2008, invece, stanziava un incremento di soli 400 milioni di euro del livello del finanziamento del SSN lasciando a manovre regionali l'onere dei rimanenti 434 milioni.

cassa che generando importanti problemi di liquidità incidono sulla gestione sanitaria e sul mantenimento degli equilibri di bilancio.

Si prevede che per le Regioni che hanno sottoscritto accordi per il Piano di rientro dai disavanzi e nelle quali è stato nominato il Commissario ad acta per l'attuazione del suddetto piano, **l'accesso al finanziamento integrativo può essere autorizzato** (in tutto o in parte) **con deliberazione del Consiglio dei Ministri** qualora vi sia una situazione di emergenza regionale tale da compromettere gli impegni finanziari assunti e nel caso in cui il Commissario abbia adottato provvedimenti significativi al fine di una strutturale ed effettiva correzione degli indirizzi di spesa⁵. Si tratta di una novità importante per le Regioni, in deroga al dettato dell'intesa del 23 marzo 2005 che subordinava l'erogazione del finanziamento integrativo alla verifica positiva dell'equilibrio nei conti sanitari e a una numerosa serie di altri adempimenti a carico del versante regionale. Tale provvedimento costituisce un miglioramento per le Regioni nel sistema di finanziamento della spesa sanitaria di parte corrente, caratterizzato da criticità in parte ancora irrisolte, manifestatesi a partire dal 2002 con la mancata applicazione dell'art. 7 del d.lgs. 56/2000. **Secondo la Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni redatta dalla Corte dei Conti per gli anni 2006-07, le Regioni vantano ancora un credito con riferimento alle risorse 2006 previste ai sensi del decreto 56/2000 pari complessivamente a 4.035 milioni di euro**, dei quali 1.756 milioni ancora non erogabili (al momento della stesura della Relazione) alle Regioni risultate inadempienti al Tavolo tecnico per quell'anno (Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia e Calabria). Ciò è utile a comprendere le difficoltà avvertite soprattutto dalle Regioni che presentano disavanzi a causa del blocco delle risorse che possono tardare anche diversi anni aggravando le criticità gestionali riscontrate.

Risale poi al 20 novembre 2008 l'Intesa Stato-Regioni che sancisce l'erogazione **delle somme spettanti per l'anno 2007 alle Regioni** ai sensi del d.lgs. 56/2000, per un totale di 45,5 miliardi di euro ripartite tra le Regioni a Statuto Ordinario. La quota maggiore dei trasferimenti sarà erogata in favore della Regione Campania, alla quale spettano circa 6,7 miliardi di euro, pari al 14,7% del totale delle risorse stanziati. Anche la Regione Lazio, la cui situazione del bilancio sanitario si presenta alquanto claudicante come per la Campania, vedrà l'erogazione dei 3,5 miliardi di euro spettanti per l'anno 2007, pari al 7,8% del totale.

Riparto risorse Intesa Stato-Regioni 20 novembre 2008					
RSO	Quote di compartecipazione all'IVA*		Quote da erogare alle Regioni		
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	
Piemonte	4.263	9,40%	3.907	8,60%	
Lombardia	9.535	20,90%	5.808	12,70%	
Veneto	4.675	10,30%	3.779	8,30%	
Liguria	1.687	3,70%	1.866	4,10%	
Emilia Romagna	4.506	9,90%	3.668	8,00%	
Toscana	3.666	8,00%	3.604	7,90%	
Umbria	747	1,60%	981	2,20%	
Marche	1.398	3,10%	1.492	3,30%	
Lazio	5.349	11,70%	3.576	7,80%	
Abruzzo	1.009	2,20%	1.482	3,30%	
Molise	231	0,50%	453	1,00%	
Campania	3.888	8,50%	6.689	14,70%	
Puglia	2.836	6,20%	4.815	10,60%	
Basilicata	380	0,80%	837	1,80%	
Calabria	1.413	3,10%	2.627	5,80%	
TOTALE	45.584	100,00%	45.584	100,00%	

*Così come calcolata in base ai consumi delle famiglie
Fonte: Intesa Stato-Regioni 20 novembre 2008

⁵ Legge 154/2008 che recepisce gli estremi dell'accordo Stato-Regioni del 2 ottobre scorso.

Si osservi poi che, in un contesto in cui l'equilibrio di bilancio delle Regioni, nonostante gli interventi sopraccitati, è fortemente compromesso dalla stretta sul finanziamento della spesa sanitaria erogato dallo Stato, **l'efficacia degli strumenti adottati in termini di contenimento della spesa in quota al PIL può essere messa in seria discussione sia per il 2008, sia per l'anno in corso che per gli anni futuri, tenendo soprattutto in considerazione la consistente revisione al ribasso delle previsioni di crescita dovuta alla crisi** ancora in atto. L'osservazione dei risultati di consuntivo per il 2007 e pre-consuntivo per il 2008 infatti rivela la possibilità di un **ampliamento del deficit sanitario per il 2008 e gli anni a venire.**

Nel 2007 la spesa sanitaria complessiva si è attestata intorno ai 102,3 miliardi di euro, ovvero circa 500 milioni sopra il target programmato. In termini di incidenza sul PIL, la prevista stabilizzazione attorno alla quota del 6,7% è stata comunque realizzata, grazie alla crescita nominale del prodotto superiore alle attese. Viceversa, **per il 2008 il livello atteso di spesa, pari a circa 110,5 miliardi di euro, supera gli obiettivi sia in termini assoluti, per oltre 4 miliardi di euro, che in quota al PIL, visto che rispetto all'obiettivo del 6,7% è prevista un'incidenza della spesa sanitaria sul Prodotto pari al 7,1%.**

In termini di deficit, ovvero il saldo tra la spesa effettivamente sostenuta e le risorse messe in campo dallo Stato e dalle Regioni, **il 2007 segna un anno di contenimento dei disavanzi**, sia perché risulta incrementato il Fondo nazionale, sia perché il tasso di crescita della spesa è risultato contenuto rispetto al 2006. **Nel 2008, invece, oltre ad una crescita della spesa molto sostenuta si rinviene una sostanziale fragilità delle risorse dedicate al finanziamento della spesa sanitaria.** In particolare, i dati fiscali relativi ai primi 10 mesi dell'anno segnalano una contrazione dell'Irap di oltre il 6% su base annua, che in valore assoluto si traduce in circa 2,5 miliardi di euro in meno di risorse destinabili al finanziamento della sanità. **Ne consegue che, per il 2008, il deficit della sanità è destinato a crescere rispetto al 2007 in maniera considerevole, tanto da indurre il Governo a ritornare sul Patto per la Salute per rinsaldarne gli obiettivi.**

La programmazione nel comparto sanitario (milioni di euro)					
	2007	2008	2009	2010	2011
FSN	96.551	100.577	102.683	103.945	106.265
Spesa tendenziale	103.706	107.095	111.592	116.007	120.626
- in % del PIL RPP 2009	6,80%	6,70%	6,80%	6,90%	6,90%
- in % del PIL(*)	6,80%	6,90%	7,10%	7,20%	7,30%
Obiettivi Spesa sanitaria	101.742	106.180	109.386	114.007	117.626
- in % del PIL RPP 2009	6,60%	6,70%	6,70%	6,80%	6,80%
- in % del PIL (*)	6,60%	6,80%	6,90%	7,10%	7,10%
Spesa (**)	102.290	110.478	109.386	114.007	117.626
- in % del PIL RPP 2009	6,70%	6,90%	6,70%	6,80%	6,80%
- in % del PIL (*)	6,70%	7,10%	6,90%	7,10%	7,10%
Manovra	1.964	915	2.206	2.000	3.000
Scostamento obiettivo	548	4298	0	0	0

(*) Previsioni Ref. dal 2008 in poi.

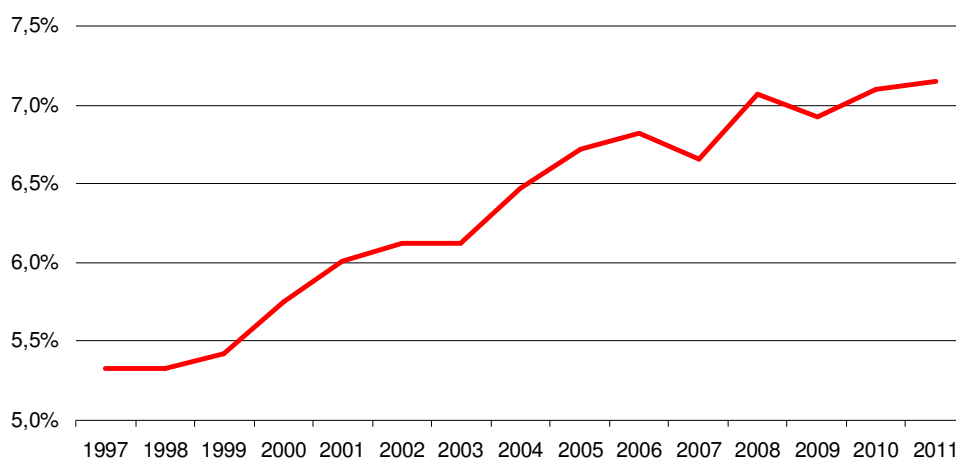
(**) Per il 2007, spesa effettiva; per il 2008, previsione RPP 2009; per il triennio 2009-11 obiettivi della programmazione.

Fonte: Elaborazioni Ref. su dati Istat, DPEF, Finanziaria 2007 e 2008

Si tratta quindi di un quadro non particolarmente rassicurante, soprattutto sul versante delle criticità delle Regioni strutturalmente deficitarie, impegnate in piani particolareggiati di rientro i cui esiti saranno verificabili solo a metà del 2010. La nuova programmazione sanitaria infatti, pur riducendo gli obiettivi di spesa in termini assoluti, in conseguenza di previsioni di crescita largamente riviste al ribasso, genera un assestamento dell'incidenza della spesa sul PIL su livelli molto più elevati di quanto inizialmente previsto. Come mostrato nel grafico seguente, **anche ipotizzando un pieno conseguimento dei risultati prefissi, alla fine del 2011 l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL risulterebbe accresciuta di 4 decimi rispetto al 2007. In termini di peggioramento dei conti pubblici, ovvero differenza tra previsioni contenute nella RPP 2009**

(6,8% in quota al PIL) e obiettivi impliciti nella programmazione una volta tenuto conto delle nuove prospettive di crescita (7,1%), ciò equivale ad un maggior deficit di 3 decimi.

La spesa sanitaria in quota al PIL (*)



(*) Dal 2008 in poi, previsioni REF per il Pil e obiettivi della programmazione contenuti nel DI 112/08

Fonte: Elaborazioni Ref. su dati Istat, DPEF, Finanziaria 2007 e 2008

I disavanzi sanitari negli anni 2001-07 e il dettaglio regionale

I risultati della sanità nel 2007 mostrano un'Italia divisa in due: più della metà delle Regioni raggiunge, infatti, sostanzialmente il pareggio o limita il deficit su valori decisamente sotto controllo. Le altre Regioni evidenziano, invece, significative difficoltà con disavanzi decisamente consistenti. Il confronto regionale dei bilanci sanitari evidenzia **una preponderanza dei disavanzi nel Centro-Sud, con una situazione particolarmente critica per Lazio, Campania e Sicilia cui è attribuibile il maggiore contributo alla formazione del disavanzo nazionale complessivo, pari a più dell'83% del deficit totale cumulato all'interno del settore sanitario nazionale**. I dati presentati dalla Corte dei Conti mostrano che la situazione dei bilanci sanitari delle Regioni sopracitate, oltre alla Sardegna, presenta una gravità accentuata soprattutto nell'ultimo quadriennio considerato. Relativamente al periodo 2004-07 infatti il disavanzo dell'intero comparto supera i 20 miliardi di euro, con una media di 5 miliardi all'anno, mentre la media del triennio 2001-03 supera di poco i 3 miliardi di disavanzo. Nondimeno, i risultati del 2007 segnano un miglioramento rispetto agli anni precedenti, con un disavanzo di 3,3 miliardi contro i 4,6 del 2006, i 6 miliardi del 2005 e i 6,4 miliardi del 2004. A tale miglioramento hanno contribuito anche gli esiti virtuosi di alcune Regioni (Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche) i cui bilanci sanitari, negativi fino al 2006, sono risultati in pareggio o addirittura in avanzo nel 2007.

La disamina dei bilanci in sede di Tavolo tecnico (marzo 2008) ha evidenziato per il 2007 la presenza di Regioni il cui disavanzo è ancora superiore rispetto a quanto rilevato nei dati del Sistema Informativo Sanitario relativi al 4 trimestre. Si tratta in particolare di Lazio (1.660 milioni contro 1.460), Puglia (289,3 milioni contro 199,8), Calabria (126 milioni contro 24,2), Abruzzo (130,9 milioni contro 117,4), Liguria (143,8 milioni contro 141,5) e Sicilia (612,5 milioni contro 524,44).

Risultati di esercizio della Sanità regionale 2001-07 (milioni di euro)								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2007**
Piemonte	209,7	-40,38	-100,47	-662,25	-6,47	1,34	-96,12	-91
Valle d'Aosta	-33,25	-6,75	-10,44	23,7	-12,6	-17,36	-14,43	-
Lombardia	-280,8	-322,58	63,66	-30,04	2,03	-0,29	9,43	-
Bolzano	-296,99	-70,73	-25,25	279,05	28,53	25,04	17,45	-
Trento	4,42	0,98	-5,04	179,43	-2,42	-15,64	-1,65	-
Veneto	-304,48	-204,22	-145,27	2,68	-116,22	83,24	2,21	-
Friuli	-17,6	33,86	19,39	109,33	26,9	18,79	23,72	-
Liguria	-76,93	-44,23	-48,43	-310,47	-253,29	-95,59	-141,5	-143,8
Emilia Romagna	-16,28	-49,96	-40,32	-440,55	-37,58	-19,05	12,8	-
Toscana	-87,98	-43,83	20,35	-241,08	-20,35	-98,74	95,13	-
Umbria	-6,7	-9,78	-45,89	-82,34	1,16	-54,72	13,2	-
Marche	-125,2	-97,83	-71,38	-144,9	-24,36	-47,4	24,28	-
Lazio	-986,67	-574,14	-710,58	-2.158,59	-1.940,95	-1.966,91	-1.409,66	-1.606,70
Abruzzo	-75,76	-135,58	-216,48	-291,81	-221,46	-137,67	-117,4	-130,89
Molise	-37,43	-18,55	-73,01	-89,12	-146,29	-68,49	-62,43	-61,57
Campania	-628,93	-637,95	-556	-1.323,06	-1.786,52	-749,71	-697,47	-654,1
Puglia	-166,26	-4,22	108,88	21,17	-309,08	-210,81	-199,83	-289,3
Basilicata	-28,43	-0,59	-19,15	-34,46	-49,48	2,99	-13,2	-
Calabria	-225,65	-147,95	-57,3	-147,89	-80,11	-55,31	-24,28	-116
Sicilia	-414,7	-341,66	-267,44	-817,33	-699,27	-970,23	-524,44	-612,53
Sardegna	-106,33	-174,55	-143,21	-252,03	-325,87	-129,22	-68,27	-
TOTALE	-4.121,67	-2.890,64	-2.323,38	-6.410,55	-5.973,68	-4.505,75	-3.172,46	-

*Dato Sistema Informativo Sanitario 4° trimestre

**Esito del Tavolo di monitoraggio marzo 2008

Fonte: elaborazioni Ref. su dati Corte dei Conti 2008

L'esito del Tavolo di monitoraggio ha determinato l'adozione di misure correttive di natura ed entità differente a seconda della gravità del disavanzo riscontrato e delle specificità della situazione Regionale.

Per le Regioni Puglia, Piemonte e Calabria la rilevazione del maggior disavanzo in sede di Tavolo tecnico ha innescato la procedura di diffida in seguito alla quale i Presidenti delle Regioni, in qualità di Commissari ad acta, tramite l'adozione di specifici provvedimenti hanno dato copertura ai disavanzi riscontrati per l'anno 2007.

- La Regione Puglia avrebbe coperto il disavanzo di 289,3 milioni tramite manovra fiscale (aumento delle addizionali Irpef e Irap e dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione) per 180 milioni, mentre altri 49 milioni sono stati stanziati in sede di approvazione del rendiconto della Regione, il cui avanzo pari a 1.692 milioni, utilizzabile per una quota di 785 milioni, è stato in parte vincolato a copertura del disavanzo sanitario.
- La Regione Piemonte, a fronte di un disavanzo pari a 91 milioni avrebbe stanziato nel bilancio 2008 una somma pari a 100 milioni di euro vincolata sino a copertura del deficit 2007 e con ripartizione fra le Aziende Sanitarie.
- Infine, la Regione Calabria ha coperto il deficit di 116 milioni utilizzando diverse misure (innalzamento aliquote Irpef e Irap, fondo di garanzia bilancio 2008, accantonamenti di anni precedenti per somme dovute dallo Stato e avanzi di amministrazione per la parziale riduzione della copertura di residui perenti).

Più complessa è invece la ricostruzione delle coperture e i definitivi esiti del monitoraggio per le Regioni che alla verifica del Tavolo tecnico presentavano disavanzi elevati per il 2007 (e che nella maggior parte dei casi erano caratterizzati da una situazione di disavanzo strutturale protrattosi nel tempo) in conseguenza dei quali si sono adottati accordi con annessi Piani di rientro ai fini del risanamento finanziario entro il 2010.

Le Regioni per le quali si riscontra una situazione più critica sono risultate Lazio, Abruzzo e Sicilia. Per queste tre Regioni (ma anche per le altre soggette ai Piani di rientro) il Tavolo tecnico ha evidenziato, a copertura degli indicati disavanzi, l'utilizzo di fondi derivanti sia dall'aumento delle aliquote Irpef e Irap ai livelli massimi consentiti dalla legislazione vigente sia dall'accesso alle quote di riparto del Fondo transitorio di 1.000 milioni di euro previsto per l'anno 2007 dalla legge Finanziaria 2007.

Quote di riparto di Fondi transitori (Finanziarie) e intervento speciale D.L. 23/2007 (milioni di euro)							
Regioni	Finanziaria 2006	Finanziaria 2007			D.L. 23/2007	Totale	
		2007	2008	2009			
Lazio	400,5	378	321	264	963	2.079	3.443
Abruzzo	31,3	47	40	33	120	144	514
Molise	22,3	29	25	20	74	363	459
Campania	383,8	355	302	248	885	202	1.471
Sicilia	153,2	141	120	98	359	212	724
Liguria		50	43	35	128		
Sardegna	8,8						9
Totale	1.000	1.000	850	700	2.550	3.000	6.550

Fonte: Corte dei Conti 2008

- Per la **Regione Lazio**, lo stanziamento di ulteriori 310 milioni di euro nel bilancio 2008 non ha valso comunque la copertura integrale del disavanzo 2007, che alla verifica di marzo risultava scoperto per 125,265 milioni di euro. La riunione congiunta di maggio 2008 ha però certificato un differenziale positivo per il bilancio 2008 pari a 208 milioni di euro, a seguito della stima per il triennio 2007-09 dei risultati della manovra fiscale adottata dalla Regione, e della considerazione della quota di riparto del fondo per la compensazione del cuneo fiscale. Ciò ha permesso la **sospensione della procedura di diffida avviata nell'ottobre 2007**, grazie anche ad altri elementi valutati in favore della Regione Lazio, quali i progressi nel contenimento della spesa ridotta rispetto al 2006 a fronte della crescita a livello nazionale del 2,9%. Il Tavolo tecnico ha però evidenziato il permanere di rischi **in merito ai risultati del 2008 a causa della mancanza di idonei interventi strutturali di razionalizzazione delle reti ospedaliere, in merito in particolare alle dotazioni di posti letto**.
- La **Regione Abruzzo è risultata inadempiente** al Tavolo tecnico per 35,651 milioni relativi al 2007, a cui è stato aggiunto il risultato negativo di 197,064 milioni di euro relativo alla gestione 2006, per un totale di 232,715 milioni ancora da coprire.
- Per quanto riguarda la **Regione Sicilia il disavanzo 2007 risulterebbe integralmente coperto** (anzi, con chiusura in avanzo di circa tre milioni di euro) oltre che dalla manovra fiscale e la partecipazione al fondo transitorio, da una quota aggiuntiva di 188 milioni destinati al servizio sanitario regionale sui 250 milioni derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare. In realtà questo risultato viene offuscato da serie problematiche rilevate dal Tavolo tecnico, anche per l'anno precedente, di ordine organizzativo e di merito. L'accesso alle quote del fondo transitorio sia per il 2006 che per il 2007 della Regione Sicilia è infatti messo in discussione a causa del ritardo "gravissimo nell'avvio del Piano stesso, sia in termini temporali, sia con riferimento alle misure adottate". Il mancato accesso al Fondo verrebbe a determinare un disavanzo pari ad oltre 63 milioni per il 2006 e di quasi 138 milioni per il 2007, pertanto la Regione risulterebbe inadempiente complessivamente per 200,6 milioni.

Campania, Molise e Liguria hanno invece integralmente coperto il disavanzo 2007, ricorrendo principalmente all'aumento delle aliquote e al Fondo transitorio. La Regione Campania ha poi attinto a economie sul bilancio 2007 derivanti dalla minore spesa per la rata So.Re.Sa. (Società Regionale Sanitaria, società veicolo della Regione) relativa a operazioni sui mercati finanziari; la Regione Molise ha invece stanziato un importo di circa 6 milioni di euro derivante dalla rata di pari importo per ammortamento del debito, il cui pagamento era previsto nel 2007 e che è invece slittato al 2008.

Esiti del Tavolo di monitoraggio marzo 2008 e misure di copertura dei disavanzi (milioni di euro)					
Regione	Disavanzo 2007	Coperture	Descrizione	Totale copertura	Risultato 2007 / Importo da coprire
REGIONI SOGGETTE A PROVVEDIMENTI DI DIFFIDA					
Piemonte	-91	100	Copertura bilancio regionale 2008	100	9
Puglia	-289,3	180	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007		
		49	Quota avanzo bilancio consolidato ssn	229	-60,3
Calabria	-116	25	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007		
		18	Fondo di garanzia bilancio 2008		
		65	Accantonamenti anni precedenti per somme dovute dallo Stato		
		8	Avanzi di amministrazione per parziale riduzione copertura residui perenti	116	0
REGIONI SOGGETTE AI PIANI DI RIENTRO					
Lazio	-1.606,70	377,6	Accesso Fondo transitorio Finanziaria 2007		
		737	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007		
		310	Copertura bilancio regionale 2008		
		56,8	Maggior gettito aliquote fiscali Irap e add. Irpef 2007	1481,4	
			Disposizioni successive al Tavolo tecnico marzo 2008		82,8
		208,056	Differenziale positivo accertato riunione congiunta 20 maggio 2008		
Campania	-654,1	354,997	Accesso Fondo transitorio Finanziaria 2007		
		218	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007		
		20,267	Economia di bilancio 2007 minor spesa rata So.Re.Sa.		
		17,254	Maggior copertura su disavanzo 2006		
		43,62	Maggior gettito aliquote fiscali Irap e add. Irpef 2007	654,138	0,04
Molise	-61,571	29,027	Accesso Fondo transitorio Finanziaria 2007		
		23,024	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007		
		6,127	Economia su pagamento rata di ammortamento debito posticipato al 2008		
		2,934	Maggior copertura su disavanzo 2006		
		0,468	Maggior gettito aliquote fiscali Irap e add. Irpef 2007	61,58	0,009
Abruzzo	-130,89	47,24	Accesso Fondo transitorio Finanziaria 2007		
		48	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007	95,24	
			Disposizioni successive al Tavolo tecnico marzo 2008		
		-197,064	Disavanzo residuo 2006		
		-80,229	Nuove stime manovre fiscali e riparto cuneo fiscale		-294,24
		18,709	Sopravvenienze attive e insussistenze passive		
Liguria	-143,8	50,411	Accesso Fondo transitorio Finanziaria 2007		
		97	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007	147,411	3,61
Sicilia	-612,53	140,683	Accesso Fondo transitorio Finanziaria 2007		
		287	Aumento aliquote Irap e add. Irpef 2007		
		188	Quota derivante da valorizzazione patrimonio immobiliare	615,683	3,15

Fonte: Corte dei Conti 2008

Il debito delle aziende sanitarie e ospedaliere

Per avere un quadro completo sulla situazione dei conti sanitari delle Regioni è necessario soffermarsi sui livelli di indebitamento di ASL e aziende ospedaliere, che, come si rinvia dai dati presentati nella relazione della Corte dei Conti, negli ultimi anni seguono un andamento crescente.

Il permanere di livelli di indebitamento elevati (indipendentemente dalla forma che tale debito assume) permette di meglio cogliere l'esistenza di situazioni di debito in sofferenza che, gravando soprattutto sulle gestioni future, rischia di compromettere ulteriormente la tenuta dei conti.

Le tipologie di debito che si riscontrano maggiormente nei bilanci delle ASL comprendono sia le forme di indebitamento tradizionali, quali mutui e obbligazioni, che altre forme particolari dell'esposizione debitoria, in particolare i ritardi nel pagamento delle fatture ai fornitori.

In merito a questa seconda tipologia, è interessante osservare quali sono stati i tempi di pagamento alle aziende fornitrici del SSN nell'anno 2008 nelle differenti Regioni. Immediatamente evidente è l'elevata variabilità regionale del dato che spazia da un minimo di 71 giorni per il Friuli Venezia Giulia al record di 921 giorni registrato dal Molise. Oltre al Molise, anche Calabria, Campania e Lazio presentano situazioni critiche in termini di debiti pregressi verso i fornitori e di ritardi nel pagamento, che arrivano anche a superare l'anno e mezzo di tempo di pagamento. In particolare le ultime due Regioni coniugano i consistenti ritardi non solo a crescenti importi nel debito, ma anche alla elevata numerosità delle fatture, con conseguente difficoltà nella gestione delle operazioni di chiusura.

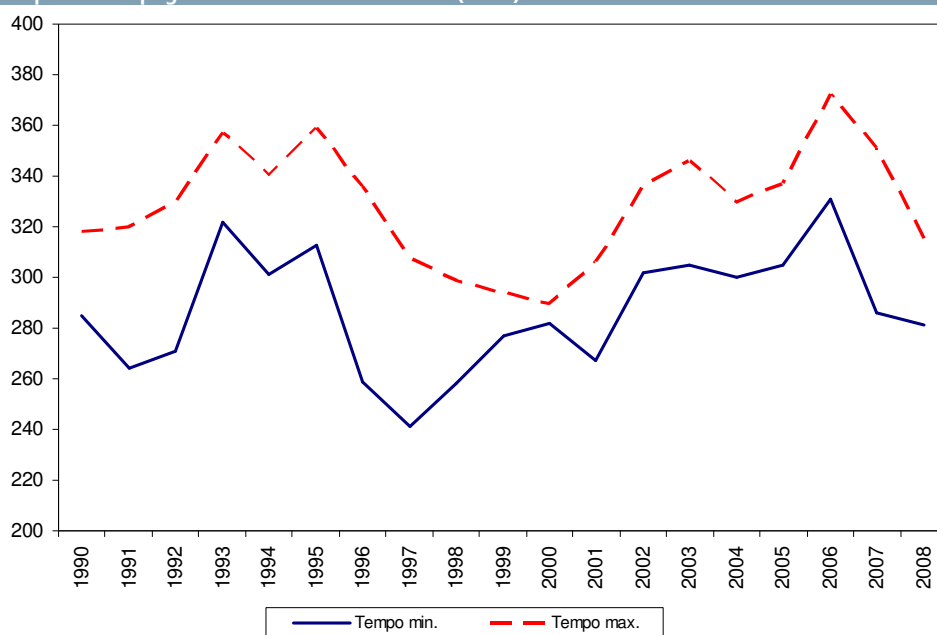
Tempi medi di pagamento alle Aziende fornitrici del SSN*		
Regioni	2008	
	Tempo min	Tempo max
Piemonte	256	281
V. d'Aosta	103	131
Lombardia	154	205
Trentino	90	106
Veneto	236	263
Friuli	71	94
Liguria	185	243
E. Romagna	283	379
Toscana	170	209
Umbria	159	203
Marche	158	213
Lazio	378	530
Abruzzo	252	345
Molise	533	921
Campania	534	620
Puglia	313	368
Basilicata	147	200
Calabria	523	584
Sicilia	277	320
Sardegna	247	285

Fonte: Assobiomedica

Sul territorio nazionale la media dei tempi di pagamento nel 2008 è inferiore all'anno e varia da un minimo di 281 giorni al massimo di 315. L'evoluzione dei tempi di pagamento poi evidenzia un aumento considerevole nei ritardi che nel 2006 per l'intero Paese superavano anche l'anno. **Negli ultimi due anni invece si assiste ad un leggero miglioramento nella regolazione di pagamenti pregressi, che interessa quasi tutte le Regioni italiane soprattutto per i tempi massimi di pagamento.** Vi sono però alcune Regioni che faticano a far fronte ai pagamenti in tempi

ragionevoli, o comunque in linea con il resto del Paese, e che nell'ultimo biennio hanno visto un allungamento dell'attesa: si tratta di Campania, Molise e Puglia. La Regione Lazio infine a seguito di un aumento tra 2006 e 2007 è riuscita a contrarre leggermente i tempi di pagamento dell'anno appena conclusosi.

Tempi medi di pagamento ai fornitori del SSN (Italia)



Fonte: Assobiomedica

La Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni della Corte dei Conti riporta poi i dati sullo stock di debito accumulato, aggiornati al 2006⁶ e distinti per tipologia tra mutui, debiti verso fornitori e altre tipologie di indebitamento.

Un primo sguardo al dato aggregato evidenzia **come i debiti verso i fornitori costituiscano la parte preponderante dello stock di debito, con un importo a fine 2006 per il totale delle Regioni pari a 33,7 miliardi**, contro gli 1,2 miliardi di debito contratto sottoforma di mutui e i 16,4 miliardi in altre tipologie. Si noti poi che debiti da ritardi nei pagamenti ai fornitori sono cresciuti rispetto al 2005 del 15,6% e l'impennata ha caratterizzato soprattutto gli ultimi anni (si pensi che nel 2003 la sofferenza nei pagamenti ammontava a 20,6 miliardi di euro contro i 33,7 del 2006), evidenziando l'esistenza di criticità di cassa risolte tramite il rinvio dei pagamenti dovuti.

Buona parte delle Regioni presenta un'elevata esposizione, superiore al miliardo di euro (se escludiamo Liguria, Marche, Umbria, Molise e Basilicata), sintomo della presenza di criticità di cassa generalizzate a tutto il territorio nazionale.

Di particolare rilievo la situazione delle obbligazioni inevase di Lazio e Campania, che da sole costituiscono quasi la metà dell'intero stock, con 11,6 miliardi e 5,56 miliardi rispettivamente alla fine del 2006. Da sottolineare però **per il Lazio** che, secondo quanto rilevato dal Tavolo tecnico del marzo 2008, **metà del debito consolidato a fine 2005 troverebbe copertura nelle spettanze regionali**, compresi i disavanzi e le coperture regionali; per quanto riguarda la **Campania** invece, secondo quanto dichiarato dalla Regione, **a fine 2008 il debito residuo a tutto**

⁶ Per un confronto con i dati sul debito relativi al 2005 si veda il Finanza locale Monitor del luglio 2007.

il 2006 dovrebbe ridursi a 2,26 miliardi (il dato comprende debiti sia verso fornitori e che verso cessionari) grazie alle operazioni di ristrutturazione del debito recentemente attuate tra la società veicolo So.Re.Sa. spa e alcune banche. Una buona parte del debito ristrutturato tramite le operazioni di cartolarizzazione operate dalla So.Re.Sa. verrà comunque traslato fra le "altre forme di indebitamento", categoria che, non solo per la Campania ma per tutte le Regioni indistintamente, merita particolare attenzione data la complessità delle operazioni poste in essere e i possibili fattori di rischio ad esse collegati.

All'interno di questa categoria infatti si registrano i debiti originanti da operazioni di ristrutturazione del debito verso i fornitori, i quali subiscono un mutamento della loro allocazione in bilancio in quanto i soggetti creditori, a seguito di operazioni di cessione, non sono più i fornitori stessi ma banche, intermediari o prenditori di titoli. Si tratta quindi di una traslazione del debito alla voce "altri debiti", che come osservato in precedenza, costituiscono buona parte dello stock registrato alla fine del 2006, con 16,4 miliardi. Da notare infatti che **per le sole Regioni a statuto ordinario l'ammontare complessivo dell'indebitamento ammonta a 51,5 miliardi di euro, pari a circa il 3% del PIL nominale, e ancora Lazio e Campania presentano valori di consistente allarme con 13,6 miliardi e 9,2 miliardi rispettivamente.**

A far ricorso a operazioni per la ristrutturazione del debito sono state in modo particolare il Lazio, la Campania, l'Abruzzo, il Molise e la Sicilia, con diverse soluzioni adottate a seconda della gravità dei casi che richiedevano tempi più o meno estesi di allungamento delle scadenze (da proroghe annuali e biennali a operazioni sul mercato finanziario a medio o lungo termine).

Livello di indebitamento Enti SSN: Indebitamento totale (milioni di euro) (ASL + Aziende Ospedaliere)							
Regione	2003	2004	Variazione %	2005	Variazione %	2006	Variazione %
Piemonte	2.040	2.493	22,19	2.941	17,97	3.696	25,69
Lombardia	5.214	5.107	-2,05	5.199	1,79	4.899	-5,76
Veneto	2.902	3.104	6,98	3.457	11,35	3.683	6,56
Liguria	769	925	20,23	1.043	12,8	1.214	16,37
E. Romagna	2.192	3.113	42,02	3.955	27,04	4.791	21,15
Toscana	1.787	2.181	22,05	2.768	26,96	2.516	-9,13
Umbria	349	401	15,02	426	6,11	424	-0,52
Marche	679	770	13,4	930	20,78	1.152	23,83
Lazio	7.205	8.451	17,3	11.469	35,71	13.618	18,73
Abruzzo	1.261	1.626	28,92	2.061	26,78	2.041	-0,98
Molise	224	294	30,98	396	34,59	190	-51,93
Campania	4.380	6.130	39,95	8.018	30,8	9.238	15,22
Puglia	1.593	1.522	-4,48	1.737	14,17	1.953	12,4
Basilicata	220	214	-2,65	208	-3	231	11,17
Calabria	1.155	1.276	10,46	1.703	33,49	1.805	5,97
TOTALE	31.971	37.607	17,63	46.310	23,14	51.450	11,1

Fonte: Corte dei Conti 2008

Livello di indebitamento Enti SSN: Mutui (milioni di euro) (ASL + Aziende Ospedaliere)							
Regione	2003	2004	Variazione %	2005	Variazione %	2006	Variazione %
Piemonte	27	57	111,56	68	19,43	64	-4,95
Lombardia	64	64	-0,52	64	-0,42	53	-16,35
Veneto	149	136	-8,44	116	-15,12	117	1,04
Liguria	46	42	-8,62	48	12,71	45	-6,72
E. Romagna	254	309	21,7	344	11,36	552	60,59
Toscana	45	135	204,12	137	1	304	122,21
Umbria	19	18	-3,63	19	2,41	18	-5,14
Marche	16	13	-13,9	14	2,91	13	-3,95
Lazio	22	20	-11,23	17	-13,32	23	34,49
Abruzzo	1	1	-31,3	0	-48,46	0	-100
Molise	0	0	/	0	/	0	/
Campania	0	43	/	43	-1,32	38	-9,76
Puglia	0	0	/	0	/	0	/
Basilicata	0	0	/	0	/	0	/
Calabria	4	3	-11,87	10	177,12	8	-13,36
TOTALE	646	842	30,29	878	4,19	1.236	40,82

Fonte: Corte dei Conti 2008

Livello di indebitamento Enti SSN: Debiti verso fornitori (milioni di euro) (ASL + Aziende Ospedaliere)							
Regione	2003	2004	Variazione %	2005	Variazione %	2006	Variazione %
Piemonte	1.058	1.363	28,8	1.603	17,61	1.417	-11,62
Lombardia	3.446	3.122	-9,42	2.923	-6,35	2.967	1,48
Veneto	1.525	1.663	9,1	2.043	22,81	2.313	13,23
Liguria	427	507	18,73	624	22,97	765	22,6
E. Romagna	1.194	1.996	67,15	2.570	28,75	3.230	25,68
Toscana	973	1.107	13,68	1.543	39,45	1.344	-12,88
Umbria	178	217	22,3	223	2,59	273	22,41
Marche	453	502	10,97	503	0,17	631	25,3
Lazio	5.089	6.634	30,37	9.709	46,34	11.032	13,63
Abruzzo	810	1.088	34,38	1.428	31,27	1.805	26,35
Molise	167	214	27,93	269	25,76	172	-35,88
Campania	3.934	5.276	34,1	4.048	-23,29	5.557	37,3
Puglia	772	715	-7,36	773	8,15	1.071	38,5
Basilicata	106	114	6,82	117	2,73	149	27,72
Calabria	513	612	19,39	816	33,3	1.033	26,67
TOTALE	20.645	25.131	21,73	29.192	16,16	33.759	15,65

Fonte: Corte dei Conti 2008

Livello di indebitamento Enti SSN: Altre tipologie di indebitamento (milioni di euro) (ASL + Aziende Ospedaliere)							
Regione	2003	2004	Variazione %	2005	Variazione %	2006	Variazione %
Piemonte	955	1.073	12,36	1.270	18,35	2.215	74,42
Lombardia	1.704	1.922	12,79	2.212	15,08	1.879	-15,03
Veneto	1.228	1.305	6,21	1.298	-0,5	1.253	-3,45
Liguria	295	375	26,94	371	-0,97	404	8,88
E. Romagna	744	809	8,62	1.041	28,78	1.010	-3,05
Toscana	769	939	22,09	1.089	15,97	867	-20,31
Umbria	152	166	8,86	184	11,13	133	-27,82
Marche	211	255	20,62	413	62,4	508	22,98
Lazio	2.094	1.797	-14,19	1.743	-3	2.562	47,01
Abruzzo	450	537	19,23	632	17,77	236	-62,64
Molise	57	80	39,85	127	58,1	18	-85,94
Campania	446	811	81,95	3.928	384,53	3.643	-7,26
Puglia	821	806	-1,76	964	19,52	881	-8,54
Basilicata	114	101	-11,5	91	-9,46	82	-10,03
Calabria	639	661	3,42	878	32,91	763	-13,06
TOTALE	10.679	11.634	8,94	16.241	39,6	16.455	1,32

Fonte: Corte dei Conti 2008

Una sintesi della Finanziaria 2009 per gli Enti territoriali

Il Patto per il 2009 riprende nella sostanza la formulazione di quello del 2008 e richiede alle Amministrazioni locali una correzione nel triennio pari a 8 decimi di PIL. La manovra appare sostenibile nel 2009, anche se con maggiori criticità per le amministrazioni regionali del Mezzogiorno, maggiori sforzi ricadranno sugli Enti nel 2010 e nel 2011.

Con riferimento al mercato dei capitali si conferma il divieto ad utilizzare prodotti derivati e si aggiunge il divieto ad utilizzare emissioni di tipo bullet almeno fino all'emanazione dei decreti ministeriali di regolazione dell'utilizzo di prodotti finanziari da parte delle Amministrazioni locali.

L'inizio dell'anno costituisce l'occasione ottimale per valutare le implicazioni che la manovra di bilancio, nella sua articolata composizione di provvedimenti, ha sui bilanci degli Enti territoriali: Regioni, Province e Comuni. Il primo aspetto da sottolineare è che, nonostante l'anticipo estivo della correzione di bilancio attraverso il decreto legge 112/08, ancora mentre si scrive è in discussione alla Camera il cosiddetto decreto anti-crisi (DL 185/08), che incorpora delle innovazioni rispetto al quadro finanziario definito con la manovra estiva. In effetti, gli ultimi sei mesi sono stati caratterizzati da ripetuti interventi normativi o da proposte parlamentari che hanno reso incerto fino ad oggi l'impatto complessivo della Finanziaria sulla finanza decentrata. La conseguenza immediata di tale indeterminazione è stata la proroga concessa agli Enti locali per la presentazione dei bilanci.

Il secondo elemento che deve essere tenuto da conto è che, così come per la finanza pubblica nel suo complesso, la costruzione dei quadri tendenziali della finanza locale su cui è stata ritagliata la programmazione di bilancio sconta una modifica dello scenario macroeconomico di riferimento molto marcata, rendendo molto incerta la capacità di conseguimento degli obiettivi che, di fatto, sono rimasti sostanzialmente immutati in questo lasso di tempo.

Infine, non bisogna trascurare come le fasi di composizione della Finanziaria si siano sovrapposte con quelle di elaborazione della bozza di legge Delega sul federalismo fiscale, generando in alcuni casi delle commistioni tra perseguimento di obiettivi finanziari di breve periodo e articolazione dei criteri per la costruzione dell'impianto federale.

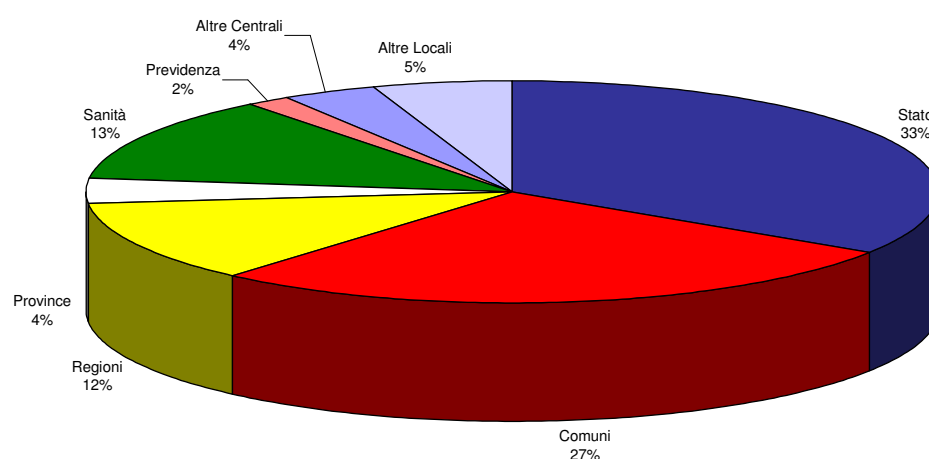
In quanto segue, si discutono i principali provvedimenti che interessano la finanza locale e si analizzano gli impatti sui bilanci di Comuni, Province e Regioni (al netto della Sanità, discussa in altra parte di questa newsletter), valutando la sostenibilità nel medio termine della manovra e le ripercussioni sulle realtà territoriali.

Il Patto di Stabilità interno 2009

Il provvedimento di maggiore rilevanza per le finanze locali è sicuramente la formulazione del Patto di Stabilità interno per il 2009 contenuta nella manovra di bilancio varata nel corso dell'estate. Il nuovo Patto riprende nella sostanza la formulazione di quello dell'anno precedente, anche se modifica alcuni parametri di riferimento e l'entità della correzione. Per quanto riguarda quest'ultima, essa dipende dall'incidenza dei comparti interessati dalla manovra sul totale del bilancio della Pubblica Amministrazione. In sostanza, **una volta determinato l'ammontare complessivo della correzione di bilancio, pari a 1,6 punti di PIL alla fine del triennio di programmazione, ciascun livello di governo è tenuto a produrre un miglioramento del proprio saldo proporzionale all'incidenza della propria spesa al netto degli interessi e della spesa pensionistica sul totale della spesa della Pubblica Amministrazione.** Poiché le voci di spesa sottratte dal computo dell'incidenza sono di pertinenza delle Amministrazioni centrali, la correzione tende ad essere sbilanciata nei confronti delle Amministrazioni locali. Infatti, a fronte di un'incidenza media della spesa degli Enti territoriali del 18,5% sul totale della spesa primaria

(al netto della Sanità), il contributo richiesto da tali enti ammonta a circa la metà del totale della manovra, ovvero 8 decimi di PIL, di cui 4 decimi da parte dei Comuni, 2 decimi dalle Regioni, un decimo dalle Province e un decimo dalle altre Amministrazioni locali.

I contributi alla Manovra 2009-11 dei diversi comparti della PA



Fonte: Elaborazioni Ref. su dati Ifel e Ministero delle Finanze

Quanto alle modalità con cui il Patto esplica i suoi effetti sui singoli Enti territoriali, viene confermata la distinzione tra Regioni ed Enti locali circa il riferimento su cui ancorare la manovra. Mentre **per le Regioni si confermano i tetti alla crescita della spesa, per Comuni e Province rimangono in vigore gli obiettivi in termini di correzione del saldo di bilancio**, anche se con profonde innovazioni. In quest'ultimo caso, infatti, la base di calcolo rispetto alla quale operare la correzione non è più la media degli anni 2003-05, ma il saldo realizzato nel 2007 in termini di competenza ibrida (saldo corrente di competenza giuridica e saldo in conto capitale valutato per cassa). In particolare, **ai Comuni che nel 2007 registravano un disavanzo, viene richiesto per il 2009 un miglioramento di tale disavanzo del 48%, che diventa del 70% qualora in quell'anno non risulti rispettato il Patto di Stabilità interno. Viceversa, ai Comuni in avanzo nel 2007 viene concesso di peggiorare il saldo del 10% o di mantenerlo uguale qualora in quell'anno non fosse stato rispettato il Patto.** Sebbene si tratti di una manovra non trascurabile, valutata nell'ordine di **1,3 miliardi di euro**, essa appare sostenibile rispetto a quanto previsto per gli anni successivi, quando le percentuali di miglioramento dei saldi tendono ad assumere valori anche superiori al 100% al fine **di consentire un risparmio nel 2011 di oltre 4 miliardi di euro**. Da notare che la severità di tale manovra non si giustifica con il saldo di partenza del comparto, che risulta essere positivo a partire dal 2007.

Per quanto riguarda le Province, la formulazione del Patto e le criticità connesse sono analoghe a quelle dei Comuni, cambiando soltanto le percentuali da applicare alla base di calcolo e il fatto che le Province sono un ente in disavanzo. **Per le Province in disavanzo nel 2007, pertanto, la variazione richiesta per il 2009 ammonta al 17% in caso di rispetto del Patto in quell'anno che sale al 22% in caso di violazione del medesimo**, mentre le percentuali sono analoghe a quelle comunali per gli enti in avanzo. Come per i Comuni, anche per le Province i valori della correzione tendono a crescere esponenzialmente nel periodo di programmazione, giungendo al 150% nel 2011 per gli enti che avevano violato il Patto nel 2007. Complessivamente, **alle Province viene richiesto un contributo di circa 300 milioni nel 2009 che sale a circa un miliardo di euro nel 2011.**

A differenza di quanto previsto per gli Enti locali, **alle Regioni (a statuto ordinario) viene imposto un vincolo alla variazione della spesa finale calcolato ciascun anno sulla base dell'obiettivo**

programmatico previsto per l'anno precedente. Per il 2009, alle Regioni viene richiesto di ridurre la spesa finale (al netto di quella sanitaria, che è sottoposta a vincoli ad hoc) dello 0,6% rispetto all'obiettivo programmatico definito dalla Finanziaria 2008 per il medesimo anno, mentre tale livello della spesa può essere incrementato dell'1% nel 2010 per essere poi nuovamente ridotto dello 0,9% nel 2011, per un risparmio complessivo che va dai 1500 milioni del 2009 ai 4 miliardi circa del 2011.

In termini di distribuzione territoriale della manovra, gli effetti più marcati, tenendo conto dell'impatto su Comuni e Regioni si riscontrano essenzialmente al Mezzogiorno, dove è prevalente la situazione deficitaria delle Regioni, specie nelle Regioni più piccole (da rilevare il dato della Basilicata che eredita il grave sfioramento riscontrato nel 2007 e che non sembra ancora essere stato assorbito) e in Campania. Viceversa, la manovra comunale si distribuisce in modo più uniforme, salvo nel Lazio e in Piemonte, dove si manifesta in modo più marcato. Complessivamente, i circa 2,7 miliardi di euro di correzione si distribuiscono per oltre la metà al Sud, per meno del 20% al Centro e la restante parte al Nord.

	migliaia di euro			euro pro-capite		
	Regioni	Comuni	Totale	Regioni	Comuni	Totale
Abruzzo	-30.011	-21.919	-51.929	-35,3	-25,8	-61,1
Basilicata	-519.876	-6.248	-526.124	-1384,5	-16,6	-1401,1
Calabria	-281.055	-30.639	-311.694	-254,7	-27,8	-282,4
Campania	-428.598	-87.049	-515.648	-110,2	-22,4	-132,6
E. Romagna	172.303	-56.906	115.397	45,7	-15,1	30,6
Lazio	-72.642	-294.947	-367.588	-16	-65	-81
Liguria	-1.093	-12.220	-13.313	-0,9	-9,7	-10,6
Lombardia	-27.572	-194.662	-222.234	-3,9	-27,5	-31,4
Marche	-96.294	-45.845	-142.139	-84,9	-40,4	-125,4
Molise	-35.708	-323	-36.030	-241,4	-2,2	-243,6
Piemonte	-84.092	-243.950	-328.041	-28,2	-81,8	-110,1
Puglia	-94.405	-45.098	-139.503	-28,3	-13,5	-41,9
Toscana	18.964	-55.544	-36.580	5,8	-16,9	-11,1
Umbria	20.050	-21.472	-1.421	27,3	-29,2	-1,9
Veneto	-46.357	-109.221	-155.578	-12,1	-28,5	-40,5
Totale RSO	-1.506.384	-1.226.042	-2.732.426	-39,3	-32	-71,3

Fonte: Elaborazioni Ref. su dati Ifel e Ministero delle Finanze

Un aspetto da sottolineare, comunque, è che nonostante la distinzione tra Enti locali e Regioni circa il riferimento su cui ancorare la manovra di bilancio, in effetti in entrambi i casi il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica andrà realizzato attraverso un contenimento della spesa, essendo stato previsto nello stesso decreto in cui è contenuto il Patto di stabilità interno il blocco dell'autonomia tributaria, fatta eccezione per i Comuni la facoltà di modificare la tassa sui rifiuti (TARSU). Tale blocco determina, almeno per i Comuni, una sensibile riduzione della spesa nel corso del periodo di programmazione che, alla fine del 2011, si risolve in un taglio della spesa totale per molti enti superiore al 30%, difficilmente realizzabile se si tiene conto del grado di obbligatorietà della spesa di tali enti.

	Variazione implicita della spesa rispetto all'anno precedente			Variazione cumulata 2008-11
	2009	2010	2011	
ROMA	4%	-8%	-14%	-17%
MILANO	-5%	-5%	-9%	-18%
NAPOLI	-5%	-3%	-6%	-14%
TORINO	-6%	-19%	-40%	-54%
PALERMO	-4%	0%	0%	-4%
GENOVA	-8%	0%	0%	-8%
BOLOGNA	1%	0%	0%	1%
FIRENZE	1%	-5%	-8%	-12%
BARI	-10%	1%	0%	-9%
CATANIA	-13%	-4%	-7%	-22%
VENEZIA	-19%	-4%	-6%	-26%
VERONA	-7%	0%	0%	-7%
PADOVA	-1%	-8%	-15%	-23%
REGGIO CALABRIA	3%	-18%	-37%	-47%
MODENA	-3%	0%	0%	-3%
PARMA	-9%	0%	-1%	-10%
PERUGIA	-16%	1%	0%	-15%
LIVORNO	-6%	0%	0%	-6%
CAGLIARI	-8%	0%	0%	-8%
FOGGIA	-10%	0%	0%	-10%
RAVENNA	7%	-7%	-13%	-13%
RIMINI	-9%	0%	0%	-9%
FERRARA	-4%	-3%	-6%	-12%
SALERNO	-6%	-1%	-2%	-9%
SASSARI	-3%	0%	0%	-3%
SIRACUSA	-10%	0%	0%	-10%
PESCARA	-7%	-8%	-14%	-26%
MONZA	4%	-12%	-22%	-29%
BERGAMO	-10%	-1%	-1%	-11%
VICENZA	0%	-11%	-21%	-30%
FORLI'	-10%	-1%	-2%	-12%
TERNI	-8%	-3%	-6%	-16%
NOVARA	-20%	-4%	-7%	-28%
ANCONA	-9%	-6%	-11%	-24%
PIACENZA	-16%	1%	0%	-15%
ITALIA	-6,40%	-5%	-9%	-18%
Numero di Comuni con un taglio superiore al 30%	68	12	139	350

(*) L'impatto è calcolato tenendo conto della correzione imposta dalla manovra rispetto al 2008, del rinnovo contrattuale e della riduzione dei trasferimenti, che devono essere coperti con tagli alla spesa visto il blocco di aliquote e tariffe.

Elaborazioni Ref. su dati Ragioneria Generale dello Stato

Correlata al blocco dell'autonomia tributaria è la modifica dello **schema sanzionatorio in caso di violazione del Patto**, che non prevede più l'automatismo tributario, ma si concentra su un **substanziale blocco della spesa corrente e sull'inibizione all'uso dell'indebitamento per il finanziamento degli investimenti**.

Infine, di particolare rilievo è **la norma che inibisce l'utilizzo dei proventi da dismissione per il finanziamento degli investimenti per quanto riguarda gli Enti locali**. L'introduzione in modo estemporaneo del comma 8 all'articolo 77bis del Decreto Legge 112/08, nel tentativo di isolare gli effetti avversi dovuti all'erraticità di alcune poste di bilancio che venivano considerate nella determinazione della base di calcolo su cui parametrare la manovra, ha escluso per tutti i Comuni la possibilità di utilizzare i proventi straordinari da dismissione per finanziare spesa per investimenti a partire dal 2009. Se si considera che nel periodo 2003-06, l'incidenza di **tali entrate sul totale della spesa per investimenti è stata pari in media all'11%, con picchi superiori al 25%**, si può intuire quali saranno gli effetti sulla spesa per investimenti dei prossimi anni.

Altri interventi diretti sulla finanza locale

L'insieme dei disposti che interessano la finanza locale non rimane confinata alle norme di attuazione del Patto di Stabilità interno, ma comprende una serie di interventi la cui portata può non essere trascurabile sui bilanci degli Enti territoriali. Si tratta di provvedimenti inclusi in atti legislativi che si sono succeduti all'interno della sessione di bilancio e che, di volta in volta, o hanno introdotto elementi innovativi o hanno corretto precedenti disposti non ancora entrati di fatto in vigore.

Sul fronte tributario, gli interventi più significativi riguardano la piena compensazione dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa e la copertura dei mancati incassi ICI sui fabbricati rurali. Entrambi gli interventi riguardano le finanze comunali e traggono origine, il primo, da un difetto di quantificazione dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa decisa nell'estate 2008, il secondo, da un difetto di quantificazione dei presunti gettiti ICI derivanti dall'assoggettamento ad imposta dei fabbricati rurali. Nel caso dell'ICI prima casa, il Governo aveva provveduto a compensare con trasferimenti il taglio dell'imposta subito dai Comuni in misura inferiore a quanto effettivamente desumibile dai dati di bilancio. Di conseguenza, con il DI 112/08, è stato stabilito un momento di verifica entro aprile 2009, con il quale i Comuni provvederanno ad autocertificare l'effettivo ammanco subito che il Governo si è impegnato a coprire, mentre con il DI 154/08 sono state assegnati ulteriori 260 milioni a parziale copertura degli oneri pregressi. Nel caso dell'ICI rurale, invece, il Governo ha provveduto a "risarcire" i Comuni del taglio lineare dei trasferimenti che era stato deciso dal Governo precedente a compensazione del presunto maggior gettito. Poiché questo si è rivelato effimero, in fase di assestamento di bilancio il Governo in carica ha provveduto a corrispondere ai Comuni le somme relative all'anno 2007, lasciando però ancora incerta la copertura per gli anni 2008 e 2009.

Sul versante della spesa, invece, i fattori di maggiore incidenza sui bilanci locali sono stati il **contributo straordinario al Comune di Roma, con relativa esclusione delle somme spese dal Patto di Stabilità interno e la rimodulazione dei fondi regionali inclusi nel Fas per finanziare sostanzialmente spesa "centrale" in infrastrutture e ammortizzatori sociali.**

Per quanto riguarda il primo intervento, frutto della composizione di due diversi disposti legislativi, il DI 154/08 e il DI 185/08, si tratta della concessione **di un contributo straordinario annuo di 500 milioni di euro a Roma Capitale per il finanziamento di spese di investimento, largamente connesse alla realizzazione di linee metropolitane.** L'intervento, è stato potenziato escludendo dal computo del Patto di Stabilità interno le somme a tali fini utilizzate dal Comune di Roma. In assenza di misure compensative caricate sul resto del comparto, ciò equivale ad una riduzione della manovra di bilancio in capo ai Comuni di quasi il 40% per il 2009, i cui benefici sono interamente concentrati sulla Capitale.

Per ciò che riguarda la rimodulazione dei Fondi Fas di competenza regionale, pur non essendo agevole quantificare l'effettivo impatto territoriale della rimodulazione dei circa 1400 milioni di competenza 2009, si può comunque arguire che essa determini un **sostanziale spostamento di risorse dal Sud al Nord del Paese**, in quanto si spostano risorse largamente destinate ad interventi sulle Regioni meridionali su provvedimenti che interessano maggiormente le aree del Nord. Infatti, le somme vengono utilizzate per potenziare la cassa integrazione straordinaria e finanziare opere infrastrutturali localizzate al Centro-Nord. Da sottolineare che la norma prevede un successivo reintegro delle somme affinché sia rispettato il vincolo di destinazione dell'85% del totale delle risorse disponibili alle aree meridionali.

Infine, meritano una considerazione i provvedimenti che hanno **riguardato l'inibizione all'uso dei derivati negli Enti territoriali** e la facilitazione alla dismissione degli immobili di proprietà degli enti decentrati. Con riferimento alla questione dei derivati, essa ha trovato spazio sia nel DI

112/08 sia, con ulteriori modifiche, nella Legge finanziaria per il 2009. Tenendo ferma quest'ultima versione del disposto legislativo, **si conferma il divieto di utilizzare prodotti derivati o strumenti finanziari con componenti derivate, ma si aggiunge anche il divieto di utilizzare emissioni di tipo bullet da parte delle amministrazioni locali, così come si prescrive di contabilizzare a debito eventuali premi di liquidità incassati a fronte di precedente operazioni finanziarie.** La versione più recente, in sostanza, limita la possibilità di ricorrere al mercato dei capitali almeno fino a quando non saranno emanati i decreti ministeriali di regolazione dell'utilizzo dei prodotti finanziari da parte delle Amministrazioni locali. Nel frattempo, però, non è chiaro quale possa essere la strategia di finanziamento degli enti che hanno in essere un contratto di tipo derivato, essendo inibita qualsiasi forma di rinegoziazione, ad eccezione di quella necessaria per mantenere la corrispondenza tra copertura e sottostante, qualora quest'ultimo abbia subito modifiche. Per quanto riguarda le disposizioni contenute nell'articolo 58 del DL 112/08 in materia di dismissione degli immobili, si rileva che, a fronte delle semplificazioni introdotte dalla norma in tema di variazione automatica dello strumento urbanistico, che avrebbe potuto generare un forte impulso alla valorizzazione del patrimonio locale, si contrappone l'impossibilità di utilizzo dei relativi proventi per finanziare investimenti o abbattere lo stock di debito, sancita dal comma 8 dell'articolo 77bis dello stesso decreto, come modificato dalla Finanziaria 2009.

Intesa Sanpaolo Servizio Studi e Ricerche - Responsabile Gregorio De Felice
Tel. 02 879 + (6) Tel. 02 8021 + (3)

Industry & Banking		
Fabrizio Guelpa	62051	fabrizio.guelpa@intesasnpaolo.com
Industry		
Stefania Trenti	62067	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Giovanni Foresti	62077	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Ilaria Sangalli	35785	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Assistenti di Ricerca		
Maria Cristina De Michele	63660	maria.demichela@intesasnpaolo.com
Angelo Palumbo	35842	angelo.palumbo@intesasnpaolo.com
Banking		
Maria Giovanna Cerini	62078	maria.cerini@intesasnpaolo.com
Elisa Coletti	62097	elisa.coletti@intesasnpaolo.com
Stefano Corona	62073	stefano.corona@intesasnpaolo.com
Virginia Tirri	62149	virginia.tirri@intesasnpaolo.com
Assistente di Ricerca		
Daniela Piccinini	62130	daniela.piccinini@intesasnpaolo.com
Finanza e Servizi Pubblici Locali		
Laura Campanini	62074	laura.campanini@intesasnpaolo.com

Avvertenza Generale

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo.