

AVV. ROSA FRANCAVIGLIA
Magistrato della Corte dei Conti

**COORDINAMENTO FINANZA PUBBLICA- EQUILIBRIO DI
BILANCIO-RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO E
LIMITI DI INDEBITAMENTO – DEL. N°2/2004/G SEZIONE
CONTROLLO VENETO**

Con la Deliberazione n°2/2004/G Sezione Regionale Controllo Veneto della Corte dei Conti- Relatore Elena Brandolini- vengono esaminati esaustivamente ed analiticamente i molteplici profili del coordinamento della Finanza Pubblica in rapporto alla Corte, alle Sezioni di Controllo, nonché ai riflessi ed alla incidenza della Riforma costituzionale di cui alla Legge n° 3/2001 ed alla Legge La Loggia, oltre ai vincoli posti dal Trattato di Maastricht, all'equilibrio di bilancio, al rispetto del Patto di Stabilità interno ed ai limiti di indebitamento pubblico. Pur trattandosi di indagine attinente al controllo sulla gestione per la Regione Veneto, la Relazione si segnala per lucidità e rigore espositivo, costituendo un paradigma notevole di riferimento per la disamina delle problematiche poste dalle questioni ivi affrontate con valenza di principi generali applicabili anche ad altre realtà territoriali.

**Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo
per il Veneto**

DELIBERAZIONE N.2/2004/G

**L'anno 2004, il giorno 21 del mese di giugno in Venezia,
presso la sede della Sezione regionale di controllo della**

Corte dei conti del Veneto, alle ore 10.30, si è riunita la Sezione nelle persone di:

<i>Bruno PROTA</i>	<i>Presidente</i>
<i>Vittorio GIUSEPPONE</i>	<i>Consigliere</i>
<i>Aldo CARLESCHI</i>	<i>Consigliere</i>
<i>Elena BRANDOLINI</i>	<i>Referendario</i>

VISTO l'art.100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000 (14/DEL/2000) e le successive modificazioni di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite in data 3 luglio 2003 (2/DEL/2003);

VISTO l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia);

VISTO il programma di lavoro per l'attività di controllo anno 2004, definito nell'adunanza del giorno 11 dicembre 2003, di cui alla deliberazione n. 4/2004/G e la successiva integrazione di cui alla deliberazione 1/2004/G del 16 gennaio 2004;

VISTE le ordinanze n. 1/2004/G/Org. del 9 gennaio 2004 e n. 2/2004/G/Org. del 5 marzo 2004 con le quali il Presidente della Sezione regionale di controllo per il Veneto, ai sensi del comma 5, dell'art.2 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (14/DEL/2000), ha attribuito le indagini ai magistrati; VISTA l'ordinanza del Presidente in data 16 giugno 2004 di convocazione della Sezione regionale di controllo;

VISTE le relazioni dei magistrati istruttori: Consigliere Vittorio Giuseppone e Referendario Elena Brandolini;

VISTI i risultati delle istruttorie eseguite;

VISTA la relazione di sintesi e le valutazioni facenti parte integrante della relazione

DELIBERA

la relazione, la sintesi e le valutazioni concernenti l'indagine sul rispetto degli equilibri di bilancio, del patto di stabilità e dei limiti posti dall'ordinamento contabile alla politica di indebitamento da parte della Regione Veneto negli esercizi finanziari 2002 e 2003, ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131

DISPONE

che copia della relazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale del Veneto nonché al Presidente della Giunta Regionale.

**II
PRESIDENTE
TA**

COMPONENTE RELATORE

F.to Vittorio GIUSEPPONE

COMPONENTE

F.to Aldo CARLESCHI

COMPONENTE RELATORE

F.to Elena BRANDOLINI

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO

F.to Elena PAPIANO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IN DATA 23 GIUGNO 2004



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER IL VENETO

COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.

**INDAGINE SUL RISPETTO DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO, DEL PATTO DI STABILITÀ
E DEI LIMITI POSTI DALL'ORDINAMENTO CONTABILE ALLA POLITICA DI
INDEBITAMENTO DELLA REGIONE VENETO**

ESERCIZI FINANZIARI 2002-2003

Relazione annuale
(AI SENSI DELL'ART. 7, COMMA 7 DELLA LEGGE N. 131/2003)

PRESIDENTE COORDINATORE
CONSIGLIERE RELATORE
REFERENDARIO RELATORE

Bruno Prota
Vittorio Giuseppone
Elena Brandolini

DIREZIONE E COORDINAMENTO
ATTIVITA' AMMINISTRATIVA

Elena Papiano

PREPOSTO ATTIVITA' DI REVISIONE

Francesca Cosentino

ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA,
REVISIONE CONTABILE, TABELLE E GRAFICI
Scaramella

Francesca Cosentino, Luca
Bovolato, Laura

INDICE

PARTE I^

IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

1	<u>IL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA</u>	“	13
1.1	<u>Riforma costituzionale</u>	“	14
1.2	<u>La legge n. 131/2003 – Coordinamento finanza pubblica e Corte dei conti</u>	“	15
1.3	<u>La legge n. 131/2003 – Coordinamento finanza pubblica e Sezioni regionali di controllo</u>	“	16
1.4	<u>Vincoli del Trattato di Maastricht e coordinamento della finanza pubblica</u>	“	17
1.5	<u>La Regione e il sistema economico c.d. aperto</u>	“	19

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO, IL RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO E DEI LIMITI DI INDEBITAMENTO

1	<u>OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE</u>	“	23
2	<u>ANDAMENTI DELLA FINANZA PUBBLICA</u>	“	26
3	<u>DIRETTIVE REGIONALI PER LA GESTIONE DEL BILANCIO 2003 E PER LE PROPOSTE DI BUDGET 2004</u>	“	27
3.1	<u>Il riequilibrio finanziario del Servizio Sanitario regionale</u>	”	29
3.2	<u>Patto di stabilità</u>	“	29
3.3	<u>L'assestamento di bilancio e le reiscrizioni in conto avanzo</u>	“	30
3.4	<u>Indirizzi nell'assunzione degli impegni di spesa, per i capitoli cogestiti e sui termini di pagamento</u>	“	31
3.5	<u>Monitoraggio dei residui attivi e passivi</u>	“	31
3.6	<u>Sviluppo della metodica di budget</u>	“	32
4	<u>EQUILIBRIO DI BILANCIO E RISPETTO DEI LIMITI POSTI DALL'ORDINAMENTO CONTABILE ALL'INDEBITAMENTO</u>	“	32
4.1	<u>Equilibrio del bilancio 2002</u>	“	34
4.2	<u>Equilibrio del bilancio 2003</u>	“	38
4.3	<u>Limiti all'indebitamento regionale</u>	“	42
5	<u>PATTO DI STABILITA' INTERNO PER L'ANNO 2003</u>	“	47
5.1	<u>Il Patto di stabilità interno – Riferimenti normativi</u>	“	47

APPENDICE

1	<u>ENTRATE E SPESE – SINTETICA ESPOSIZIONE</u>	“	53
1.1	<u>Entrate</u>	“	53
1.2	<u>Spese</u>	“	55

Sintesi e VALUTAZIONI

Il presente referto sul “Coordinamento della finanza pubblica - Indagine sul rispetto degli equilibri di bilancio, del patto di stabilità e dei limiti posti dall’ordinamento contabile alla politica di indebitamento della Regione Veneto” esamina gli esercizi finanziari 2002 e 2003.

La legge 131/2003 recante “*Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” individua, tra gli aspetti oggetto di verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo, nell’ambito del controllo sulla gestione (art. 7 comma 7), la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea. Ciò ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In conseguenza della disposizione di cui sopra, il referto viene presentato al Consiglio prima dell’approvazione del rendiconto dell’anno precedente.¹ Ciò avviene per la prima volta ed al fine di offrire un ulteriore e neutrale strumento all’organo elettivo regionale per l’esercizio delle funzioni di controllo politico di cui è attributario, circa l’utilizzazione delle risorse regionali da parte della Giunta.

Il referto esprime valutazioni sintetiche in merito alla costruzione e garanzia degli equilibri di bilancio, con particolare riferimento al rispetto delle regole e dei limiti posti dall’ordinamento contabile alla politica di indebitamento ed alla garanzia dell’osservanza dei vincoli del Patto di stabilità interno.

Sotto il profilo metodologico il procedimento di controllo è caratterizzato dall’adozione del metodo del confronto in sede istruttoria e dal continuativo contraddittorio con i soggetti interessati.

Occorre premettere, però, che poiché l’analisi riferita al 2003, viene resa prima dell’approvazione del rendiconto 2003, i dati contabili su cui essa poggia sono di preconsuntivo e, pertanto, suscettibili di modificazioni.

L’art. 53 della nuova legge di contabilità regionale (la n. 39 del 2001) prevede che entro il 31 maggio di ogni anno il Presidente della Giunta regionale presenti al Consiglio regionale il rendiconto generale dell’anno finanziario scaduto al 31 dicembre precedente. Il rendiconto generale è approvato con legge regionale entro il 30 giugno successivo al termine dell’esercizio cui si riferisce.

Detto termine è, però, meramente indicativo, tanto è, che alla data del presente referto, la Giunta non ha ancora reso definitivi i dati di preconsuntivo e non ha ancora presentato al Consiglio il rendiconto generale.

Di conseguenza, l’analisi effettuata fa riferimento, essenzialmente, alla formazione del bilancio ed alla sua iniziale costruzione, basandosi quindi sui dati previsionali, sia annuali che pluriennali. Al fine di una maggiore e più compiuta comprensione dei fenomeni si è, comunque, proceduto ad analizzarli nella loro dinamicità gestionale attraverso la disamina del preconsuntivo atualizzando i dati fino alla data del 9 giugno 2004 (data dell’ultimo aggiornamento istruttorio), atteso che il rendiconto è stato sottoposto all’esame della Giunta in data 18 giugno 2004.

Le risultanze cui l’analisi ha condotto dovranno, quindi, essere riviste alla luce del rendiconto definitivo, una volta approvato dal Consiglio regionale, della fase di assestamento e delle ulteriori variazioni consentite.

Posta, quindi, la funzione istituzionale di referto finanziario annuale sulla gestione delle Regioni, propria delle Sezioni regionali di controllo, si è ritenuto, anche alla luce delle novità legislative, di scindere detta funzione in due distinte componenti: la presente relazione, avente ad oggetto la valutazione dei risultati della gestione finanziaria, con particolare riferimento alle tre tematiche

¹ Questa Sezione continuerà a riferire al Consiglio regionale le proprie valutazioni sulle diverse politiche di bilancio attraverso il consueto referto sulla verifica dell’attuazione delle leggi regionali di principio e di programma, che si basa sul rendiconto dell’anno precedente e che viene, di norma, deliberato in novembre.

sopra delineate, finalizzata, essenzialmente, a fornire elementi di valutazione all'organo elettivo in vista dell'approvazione del rendiconto, e di seguito il referto consueto sulla verifica dell'attuazione delle leggi regionali di principio e di programma, che si basa sulle risultanze dell'anno precedente e viene, di norma, deliberato in novembre, attraverso il quale vengono riferite al Consiglio regionale le valutazioni della Corte sulle diverse politiche di bilancio al fine di contribuire all'ottimizzazione dell'attività amministrativa.

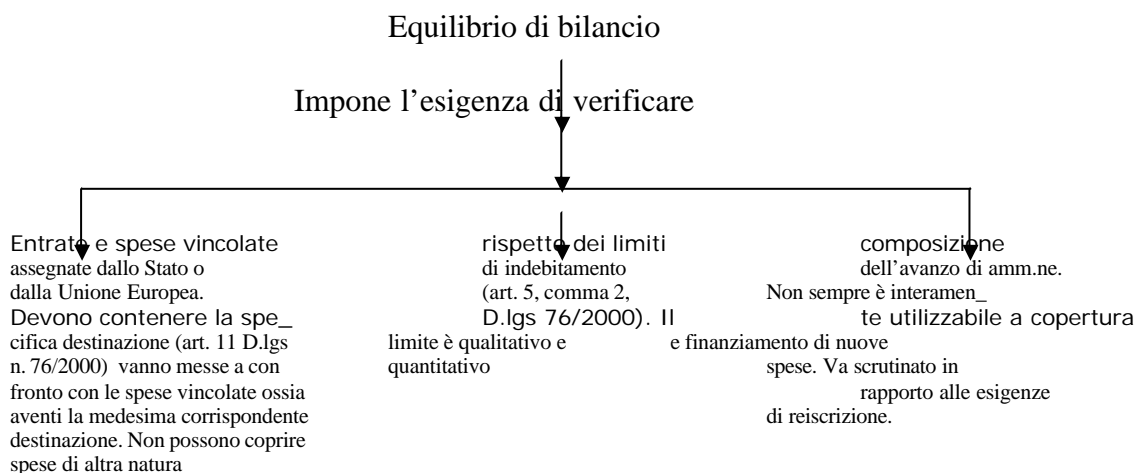
La presente relazione si compone di due parti:

1. la prima espone le risultanze della gestione finanziaria esaminata relativamente all'equilibrio di bilancio, all'indebitamento ed al rispetto del patto di stabilità interno unitamente alla disamina dei principali eventi istituzionali che hanno inciso sul ruolo della Corte e delle metodologie di controllo;
2. la seconda, denominata "appendice", espone sinteticamente l'andamento delle entrate e delle spese nel loro complesso.

Il principio fondamentale dell'equilibrio di bilancio nonché la regola del pareggio del bilancio di cassa, già espressi dalla previgente normativa (art. 4 legge 335/1976 e art. 5 D.lgs. 76/2000 nonché art.22 della legge regionale di contabilità n.72/1977) viene confermato quale elemento cardine della contabilità regionale dalla L.R. 39/2001 la quale all'art. 1, comma 2, ribadisce anche che: *"la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi comuni in coerenza con i vincoli posti dalla normativa statale"*.

A sua volta la tematica dell'indebitamento è una componente essenziale del bilancio regionale e del suo equilibrio posto che le Regioni possono compensare il differenziale negativo fra entrate e spese tramite il ricorso all'indebitamento. Tale operazione è, tuttavia, sottoposta a limiti e vincoli, alcuni di natura qualitativa coperti, tra l'altro, da garanzia costituzionale, altri di natura quantitativa. Orbene, mentre la verifica del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio può essere effettuata o con riferimento alla formazione del bilancio ed alla sua iniziale costruzione oppure, in un quadro di dinamica gestionale, in considerazione di tutte le fasi di bilancio (formazione, assestamento e variazioni), anche in base alle risultanze del rendiconto del precedente esercizio, propedeutica all'analisi delle politiche di indebitamento è la corretta individuazione e qualificazione delle operazioni in essa ricomprese.

In sintesi estrema possiamo dire che:



La necessità di garantire l'equilibrio del bilancio è ancor più pregnante alla luce dell'esigenza di contenimento delle spese correnti, con particolare riferimento alla spesa per il personale (come peraltro ribadito dalla legge finanziaria 2002) e, più in generale, dell'esigenza di rispettare i rigorosi

i vincoli stabiliti dalla Comunità Europea. Importante appare, altresì, il mantenimento dell'equilibrio di bilancio non solo in sede di predisposizione del preventivo, ma anche nella fase gestionale. La verifica del rispetto dell'equilibrio di bilancio per tutto l'esercizio finanziario è, infatti, condizione essenziale per garantire una corretta gestione finanziaria. Tale verifica si sostanzia nella valutazione dell'esatta applicazione delle regole contabili dettate per le fasi dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese e, quindi, in definitiva, nella ricognizione dello stato di attuazione dei "programmi" posti in essere. Tra l'altro essa impone l'attenzione su una serie di altre tematiche, relative ai vincoli di natura quantitativa e qualitativa posti all'indebitamento, che possono così sintetizzarsi:

1. la esatta individuazione della categoria delle "spese di investimento";
2. la possibilità di ricomprendere nella nozione di "indebitamento" non solo le assunzioni di partecipazioni in società finanziarie², ma anche operazioni nuove quale quella cosiddetta di "cartolarizzazione", sulla cui natura giuridica si discute³;
3. l'analisi dei nuovi strumenti di gestione flessibile del debito.

L'analisi si rende necessaria al fine di verificare che tali strumenti non si risolvano in un aggiramento del divieto di indebitamento per finanziare spese correnti, nonché al fine di evitare che le operazioni, pur consentendo un rifornimento di liquidità nel breve termine, si trasformino, poi, nel lungo periodo in un aggravio di spesa difficilmente ripianabile. I limiti imposti alla spesa regionale finanziabile con mutui si giustificano, da un lato, con l'esigenza di mantenere il debito entro i confini di una ben definita dimensione di compatibilità, commisurata alla razionale evoluzione delle entrate proprie, la cui prevedibilità funge da parametro per la conseguente copertura e, dall'altro, con la ineludibile necessaria specificazione atta a distinguere la spesa per le funzioni cd. normali da quella per programmi di sviluppo.

Ad un attento esame, però, non sfuggono le perplessità che spontaneamente sorgono di fronte alla normativa nazionale che, in passato, ha introdotto consistenti e reiterate deroghe ai limiti qualitativi e quantitativi di indebitamento delle Regioni per sovvenire al debito creatosi nella gestione dell'assistenza sanitaria e/o delle aziende di trasporto e costituito quasi interamente da spese di natura corrente, totalmente dissonante con i vincoli di equilibrio precisati e sviluppati dalla legislazione contabile.

I principi per la costruzione dell'equilibrio di bilancio sono da rinvenirsi nella specifica disciplina di cui ogni Regione si è dotata per la costruzione del bilancio annuale e pluriennale. La puntuale osservanza di dette regole è questione cruciale nell'asseverazione dell'affidabilità delle coperture e del rispetto del vincolo di equilibrio che deve essere assicurato sia in termini di competenza che in termini di cassa.

L'equilibrio di cassa si traduce nell'autorizzazione iniziale di un ammontare di pagamenti corrispondente alle previste riscossioni; quello di competenza implica anche l'autorizzazione all'indebitamento (mutui e prestiti per investimenti a pareggio del bilancio). Ai sensi dell'art. 25 della legge di contabilità regionale, infatti, il ricorso alle forme di indebitamento con oneri a carico della Regione è consentito per la copertura del disavanzo risultante tra il totale delle spese che si prevede di impegnare e il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di

² La risposta può considerarsi positiva poiché la disciplina contabile nazionale include nel concetto di investimento sia gli investimenti diretti che quelli indiretti fra i quali sono ricompresi le partecipazioni produttive. Il fatto che il novellato art. 119 Cost. ammetta il ricorso all'indebitamento "solo per finanziare spese di investimento" ha una valenza puramente rafforzativa del divieto di finanziare con mutui le spese correnti, ma non vale ad escludere applicabilità dell'art. 10 della legge 281/70 che accomuna investimenti e assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali.

³ Ci si chiede, cioè, se si tratti di anticipo su vendita futura o di prestito garantito, per ciò soggetto ai limiti di indebitamento. Al riguardo, può ritenersi, sulla base dei criteri stabiliti da Eurostat 2002, che solo un controvalore obbligazionario almeno al 85% possa essere considerato anticipo sul prezzo, diversamente ricorrendo l'ipotesi del prestito garantito.

riferimento, nel limite di un importo non superiore al totale cumulato delle spese di investimento e delle spese per l'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali, se non finanziate con entrate a destinazione vincolata. Al riguardo, occorre, peraltro, sottolineare come il mutuo vada inteso a copertura del disavanzo finanziario complessivo, senza che vi sia una correlazione specifica tra la stipulazione dello stesso e specifiche spese in conto capitale.

Per quanto concerne, poi, la corrispondenza di destinazione delle entrate da Stato e U.E., esse vanno a rigorosa copertura delle spese a cui sono finalizzate. L'analisi effettuata ha, però, evidenziato alcune perplessità in merito alle economie vincolate da Stato e U.E. destinate a spesa corrente. Le perplessità ineriscono alla non perfetta corrispondenza dei dati contenuti nel prospetto fornito dalla Regione e quelli desumibili dai documenti contabili e l'inclusione, nel computo, anche di entrate tributarie regionali con vincolo di destinazione. Nel rinviare a quanto specificato ed evidenziato in "Appendice", si rappresenta sin d'ora che l'inclusione nel prospetto allegato al quadro generale riassuntivo del bilancio, dal quale sono desunti gli importi relativi alle previsioni iniziali di competenza riferite alle entrate vincolate da Stato e U.E., anche di entrate tributarie regionali a destinazione vincolate si giustifica in virtù del fatto che il prospetto illustra la generica corrispondenza tra le entrate e le spese vincolate prescindendo, quindi, dalla fonte di finanziamento. Per quanto concerne, invece, il Patto di stabilità interno, la disciplina è stata recentemente modificata attraverso la legge n. 405/2001. Per il triennio 2002 –2004, le Regioni non possono assumere impegni di spesa e non possono autorizzare pagamenti per spese correnti in misura superiore a quanto per le medesime voci risulta dal consuntivo dell'esercizio 2000, incrementato del 4,5%. La nuova regola abolisce il concetto di saldo tra entrate e spese per passare, nel 2002, al controllo della sola spesa, per la quale sono stati fissati limiti massimi di crescita sia in termini di impegni che di pagamenti.

L'abolizione del concetto di saldo tra entrate e spese, però, non consente di sfruttare possibili margini positivi derivanti da eventuali miglioramenti nell'andamento delle entrate proprie, attraverso stanziamenti e pagamenti maggiori in caso di miglioramento della gestione. Conseguentemente, pur in presenza di giacenze di cassa, potrebbe non potersi procedere all'effettuazione di pagamenti causa il raggiunto limite massimo imposto dalla legge.

Le disposizioni in vigore nell'anno 2002 restano valide, per le Regioni, anche per il triennio 2003-2005. E' previsto, quindi, che il complesso delle spese correnti per l'esercizio 2003 non possa superare l'ammontare degli impegni a tale titolo relativi all'esercizio 2000, aumentati del 5,9% (come somma dei tassi del 4,5% per il 2002 e 1,4% a titolo di tasso programmato di inflazione per il 2003). Il tetto di incremento si applica sia alla situazione di competenza che a quella di cassa⁴ e la sanzione per il mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa programmatici è quella disposta dall'art. 4 del D.L. 63/2002 convertito in legge n. 112/2002, sopra delineata.⁵ Da ciò consegue che gli stanziamenti iniziali sia di competenza che di cassa dovranno costituire per tutto l'esercizio i limiti massimi per l'impegno e per il pagamento delle spese. L'attività d'impegno inoltre, nella sua entità e cadenza temporale, dovrà essere tale da garantire il rispetto del vincolo di cassa, che è riferito al complesso dei pagamenti, sia di competenza che in conto residui.

⁴ Per il biennio successivo la base di riferimento 2003 può essere incrementata del tasso di inflazione programmata (per il 2004 ed il 2005 il TIP è fissato dal DPEF 2003-2006 rispettivamente all' 1,3% ed all' 1,2%).

⁵ Pertanto le risorse previste per il servizio sanitario per gli anni 2002, 2003, 2004, da assegnare alla regione Veneto, saranno acquisite definitivamente al bilancio regionale solo se saranno rispettati gli adempimenti previsti dall'Accordo del 08/08/2001 sulla spesa sanitaria e quelli indicati dall'art. 52 della legge finanziaria 2003. In caso contrario esse dovranno essere ridotte ai valori più bassi precedentemente fissati dall'Accordo del 03/08/2000 e dalla finanziaria 2002.

parte i^

il coordinamento della finanza pubblica

il coordinamento della finanza pubblica

Il coordinamento della finanza pubblica poggia sull'art. 119, secondo comma, Cost.⁶ come specificazione del disposto dell'art. 117, comma 3, che colloca detta materia tra quelle di legislazione concorrente.

Il passaggio da un sistema di finanza essenzialmente derivata ad uno basato sull'autonomia impositiva degli enti territoriali viene direttamente sancito dal novellato articolo 119.

Corollario della finanza autonoma è l'assunzione di maggiori responsabilità da parte di tutti i soggetti che compongono il sistema dei conti pubblici per cui i governi territoriali possono indebitarsi limitatamente al finanziamento delle spese di investimento escludendo ogni garanzia dello Stato sui prestiti contratti da tali operatori.⁷

Tale disposizione è comunemente considerata quale applicazione interna dei principi contenuti nel c.d. "Patto di stabilità e crescita" che impone agli Stati aderenti al Patto Europeo il pareggio o il leggero avanzo di bilancio. Da ciò la necessità della conoscenza della situazione della finanza pubblica, sia attraverso l'apposizione di regole per una rendicontazione trasparente ed uniforme sul territorio, in modo da rendere intellegibili i bilanci e compatibile lo sviluppo del federalismo fiscale nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, sia attraverso meccanismi di verifica del rispetto di detti vincoli mediante sistemi non invasivi dell'autonomia costituzionalmente garantita ai governi territoriali.

riforma costituzionale

Con la riforma costituzionale apportata con legge n. 3/2001 sono stati ridisegnati sia gli elementi costitutivi della Repubblica (art. 114) secondo una disposizione orizzontale di equiordinazione – *"la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato"* - sia i criteri di riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni (art. 117).⁸

Nel novellato assetto costituzionale cambia anche l'autonomia finanziaria degli enti autarchici territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni).

⁶ Così recita l'art. 119 Cost.: *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, è esclusa ogni garanzia dello stato sui prestiti dagli stessi contratti."

⁷ Ne consegue che mentre attraverso il precedente sistema gli squilibri finanziari venivano addossati all'amministrazione centrale, con il nuovo sistema l'eccesso di spese non coperte da entrate proprie degli enti territoriali possono rifluire sullo Stato solo nei limiti dell'azione di riequilibrio di cui all'art. 119 Cost.. e, pertanto, generare disavanzi.

⁸ In particolare, viene attribuita alle Regioni una potestà legislativa generale in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato ed a quest'ultimo viene attribuita una potestà legislativa esclusiva nelle sole materie contemplate direttamente dal novellato art. 117. Si contempla, poi, in materie elencate dal medesimo articolo, la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni, in cui però alla legislazione statale viene riservata la sola determinazione dei principi fondamentali mentre a quella regionale viene demandata la potestà legislativa generale. Nell'esercizio delle rispettive potestà, sia in materia esclusiva che concorrente, lo Stato e le Regioni sono tenuti a rispettare la Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

In virtù dell' art. 119 Cost. tali enti assurgono al rango di veri e propri operatori di mercato aventi il potere/dovere di impegnarsi per il reperimento dei fondi necessari all'espletamento delle proprie funzioni.

Il previgente testo dell'art. 119 Cost. assegnava alle Regioni *“tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.”* La finanza ordinaria, pertanto, abbracciava il complesso delle entrate ordinarie delle Regioni, denominate tributi propri o quote di tributi erariali. Questi non erano tributi imposti dalla Regione con proprie leggi, bensì tributi previsti ed imposti con legge dello Stato il cui gettito veniva attribuito a quest'ultima.

Nel novellato art. 119, si statuisce che le Regioni (al pari delle altre Autonomie) hanno risorse autonome, stabiliscono ed applicano entrate e tributi propri, in *“armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali ad esse territorialmente riferibili. Le risorse così determinate devono essere tali da consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche ad esse conferite.

Tale statuizione si pone in linea con la riforma dei principi dell'azione amministrativa che ha visto il progressivo passaggio da un'amministrazione per atti ad una amministrazione per risultati, con conseguente trasformazione della finanza pubblica in finanza manageriale basata sul circuito *“programmi/risultati”*, da coordinare con i principi della finanza pubblica previsti dalla Carta Costituzionale negli artt. 3-23-53-97 e 100 e dal D.lgs. n. 76/2000 che, in attuazione dell'art. 1 della legge n. 208/1999, ha dettato i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, e con quelli comunitari.

Alla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, è poi seguita la legge 5 giugno 2003, n. 131 attraverso la quale sono stati eliminati – tra l'altro - taluni elementi di incertezza emersi dal testo della riforma costituzionale (legge n. 3/2001).

la legge n. 131/2003 –coordinamento finanza pubblica e corte dei conti.

La legge n. 131/2003 stabilisce che: *“La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”.* (art. 7, comma 7, legge n. 131/2003).

In adeguamento ad essa, la Corte dei conti, a Sezioni Riunite, con deliberazione n. 2/DEL/2003 del 3 luglio 2003, ha apportato alcune modifiche al proprio Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato in data 16 giugno 2000 con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14.

Con la deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000, oltre all'istituzione delle Sezioni regionali di controllo, veniva operata la trasformazione della Sezione Enti locali, istituita dall'art. 13 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786 convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, in Sezione Autonomie. Ad essa veniva demandato il compito di esercitare i controlli finanziari e le analisi comparative sull'andamento delle gestioni degli enti locali e di riferire al Parlamento, almeno una volta in ciascun esercizio finanziario, sull'andamento generale della finanza regionale e locale, anche tenuto conto dei referti delle Sezioni regionali di controllo, e con riferimento al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione Europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato.

Attraverso le modifiche al regolamento poste con la deliberazione n. 2/DEL/2003 la Sezione Autonomie diviene *“Sezione delle Autonomie”* ed assume una duplice funzione ovvero:

- ai fini del coordinamento della finanza pubblica riferisce al Parlamento, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di

bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea;

- sempre ai medesimi fini, esamina ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più Sezioni della Corte dei conti.

Per quanto concerne l'aspetto organizzativo, la Sezione delle Autonomie è presieduta dal Presidente della Corte dei conti ed è composta da due Presidenti di Sezione che lo coadiuvano, uno per la funzione di referto al Parlamento, l'altro per la funzione di coordinamento, nonché dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo e dai magistrati alla cui attività sono preposti i due Presidenti di Sezione che coadiuvano il Presidente della Sezione delle Autonomie.⁹

E' prevista, altresì, la partecipazione alle adunanze dei Presidenti delle Sezioni di volta in volta interessati ai temi da trattare qualora vengano esaminate specifiche questioni che coinvolgono le competenze di altre Sezioni di controllo.

la legge n. 131/2003 - coordinamento finanza pubblica e Sezioni regionali di controllo

Statuisce l'art.7, comma 7 della legge 131/2003 che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *“verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati”*.

La norma espressamente configura la natura collaborativa del controllo esercitato dalla Corte dei conti e, per essa, dalle Sezioni regionali di controllo, nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, ovvero controllo esterno all'ente controllato, caratterizzato da una posizione di alterità, terzietà e neutralità, il cui esito si sostanzia in un referto che ha lo scopo di evidenziare i punti in cui ci sono margini di miglioramento gestionale da parte delle amministrazioni controllate”. Allo svolgimento di tale tipo di controllo, il cui esito va riferito all'organo politico, deve far seguito (art.3, comma 6°, legge n. 20/94) l'esternazione delle misure consequenzialmente adottate dalle amministrazioni controllate.¹⁰

In coerenza, ovvero per evitare qualsiasi utilizzazione degli esiti dei controlli eseguiti per fini diversi da quelli collaborativi, si stabilisce che la funzione di referto delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sugli esiti delle verifiche effettuate, deve essere esercitata esclusivamente nei confronti dell'organo assembleare dell'ente controllato e, cioè: consigli regionali, consigli provinciali o comunali, consigli delle città metropolitane.

vincoli del trattato di Maastricht e coordinamento della finanza pubblica.

Il trattato di Maastricht ha segnato un momento di rafforzamento dell'unione degli Stati europei attraverso l'introduzione di importanti modifiche normative ed istituzionali.

A seguito della Conferenza del 7/8 dicembre 1991 e la sottoscrizione del Trattato il 7 febbraio 1992 (entrato in vigore, in Italia, il 1° novembre 1993) è stato stabilito che gli Stati membri devono evitare disavanzi eccessivi, da valutarsi principalmente sulla base di due indicatori: il rapporto

⁹ Nella precedente organizzazione, la Sezione autonomie era presieduta da un Presidente di sezione e composta da magistrati assegnati dal Consiglio di Presidenza. Era compito del Presidente curare il coordinamento delle attività della sezione ed i necessari raccordi con le Sezioni regionali di controllo relativamente alle attività da queste esercitate .

¹⁰ La qualificazione in tal senso di tale tipo di controllo, oggi normativa, era già stata operata dalla Corte Costituzionale sin dal 1995. Infatti, nelle ormai note sentenze nn. 29, 470 e 181 rispettivamente del 1995, del 1997 e del 1999, la Corte Costituzionale ha sostenuto che l'esame dei tratti fondamentali del processo riformatore realizzato dalla legge n. 20/94 in tema di funzioni della Corte dei conti evidenzia che con esso si è inteso adeguare le forme di controllo sulle amministrazioni pubbliche alle esigenze derivanti dalla moltiplicazione dei centri di spesa, connessi, a loro volta, anche allo sviluppo del decentramento.

disavanzo/PIL ed il rapporto debito pubblico/PIL. In conseguenza della partecipazione all'Unione europea anche l'Italia ha dovuto adeguare i conti pubblici ai parametri ivi determinati i cui vincoli impongono, oltre che allo Stato, tenuto alla programmazione di politiche di contenimento, anche alle Regioni, alle Province Autonome, ai Comuni e alle Comunità montane, di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica di cui al Trattato, mediante l'impegno di ridurre progressivamente sia il finanziamento in disavanzo delle proprie spese, sia il rapporto tra il proprio debito ed il PIL (prodotto interno lordo).

Il processo di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ha reso maggiormente complessa la gestione delle regole di Maastricht, quanto meno per il controllo dei disavanzi. Il principio cardine, infatti, prevede che gli Stati membri dell'Unione debbano raggiungere condizioni di finanza pubblica stabili. Come noto, dette condizioni presuppongono una situazione di bilancio non caratterizzata da un disavanzo e da un debito eccessivo rispetto al prodotto interno lordo.

Il raggiungimento e la garanzia di mantenimento di detti equilibri ha indotto i Paesi dell'Unione a definire un vincolo generalizzato sulle politiche finanziarie pubbliche nazionali, formalizzato nel c.d. "Patto di stabilità" assunto con le decisioni del Consiglio europeo di Dublino del 13 e del 14 dicembre 1999, secondo le linee già indicate dai Consigli di Madrid del dicembre 1995 e di Firenze del 1996.

A seguito di ciò, gli impegni assunti dall'Italia con il patto di stabilità e crescita hanno definito un più stringente regime di valutazione dei conti pubblici che si è affiancato ai criteri di convergenza posti dal Trattato, anche in considerazione della circostanza che i regolamenti CE nn. 1466 e 1467 del Consiglio del 7 luglio 1997 hanno fissato come obiettivo a medio termine il raggiungimento di saldi nei bilanci pubblici "*prossimi al pareggio*".

Tali impegni sono stati in Italia tradotti attraverso il c.d. "Patto di stabilità interno" - fondato sul principio del coordinamento della finanza pubblica posto dalla Costituzione all'art. 119- disciplinato dall'art. 28 della legge n. 448/98 e dall'art. 30 della legge n. 488/99. La materia è stata poi ulteriormente disciplinata con il decreto 1 agosto 2000 del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000, attuato con legge 23 dicembre 2000, n. 388 (finanziaria 2001) e dalla legge n. 405/2001 di modifica della disciplina che regola il contributo delle Regioni a statuto ordinario al rispetto del Patto.

Il Patto di stabilità interno rappresenta, in realtà, la soluzione di breve periodo per il controllo dei disavanzi, in grado di garantire l'equilibrio tra il rispetto dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni ed il rigore dei vincoli del patto. Esso, infatti, è, nel contempo, prescrittivo e programmatico: prescrittivo poiché indica dei risultati da raggiungere, programmatico perché non pone vincoli alle modalità di raggiungimento dei risultati che, pertanto, possono essere diversamente calibrate. Il Patto, quindi, pone oneri ma non obblighi, cioè impone il raggiungimento di due risultati, ovvero: il miglioramento del saldo finanziario e la riduzione del rapporto debito/PIL, ma non impone l'utilizzazione di determinati strumenti per il loro raggiungimento.

Da ciò consegue, inevitabilmente, che oltre al perseguimento, sia a livello centrale che periferico, di una politica finanziaria tendente al raggiungimento di obiettivi di efficienza, di aumento della produttività, di contenimento e/o riduzione dei costi di gestione dei servizi pubblici e delle attività di competenza unitamente al potenziamento di tutte quelle attività con le quali possono reperirsi risorse, appare imprescindibile una attività di coordinamento e monitoraggio di tutta la finanza pubblica.

In tale contesto il bilancio dello Stato assolve la funzione di documento di sintesi e di coordinamento della finanza dell'intero settore pubblico ed i bilanci degli enti territoriali, sia pur dotati di autonomia, sono chiamati a coordinarsi con quello statale proprio perché tutta la finanza pubblica è legata al rispetto del Trattato sotto la responsabilità dello Stato.

la regione ed il sistema economico c.d. aperto

Nell'attuale contesto storico la Regione al pari delle altre pubbliche amministrazioni deve essere inquadrata, nell'ottica dei sistemi aperti, quale macro-sistema caratterizzato dalla peculiarità degli scopi da perseguire e dalla complessità delle funzioni di governo. Tale sistema trae origine dalle istanze dei cittadini (che eleggono la classe politica), effettua trasformazione di risorse, produce risposte che tornano ai cittadini sotto forma di servizi. Ogni elemento che concorre alla composizione del sistema (input, uomini, mezzi, metodi, output) ne diviene parte integrante ed è interconnesso con le altre componenti, quindi, considerato alla stregua di un sistema selettivamente aperto verso l'ambiente esterno dal quale derivano input sottoforma sia di opportunità (es. richieste di servizi), sia di vincoli (es. disposizioni legislative).

In tale sistema la Regione deve acquisire ed elaborare le opportunità, dotarsi delle risorse necessarie allo svolgimento della gestione e, nel contempo, deve essere ricettiva nei confronti dei vincoli e dei condizionamenti esterni.

I risultati raggiunti, rispetto agli obiettivi assegnati, avranno chiaramente un impatto (desiderato, indesiderato, indotto) sulla realtà esterna che andrà a modificare i bisogni e, quindi, la pianificazione/programmazione successiva.

Considerato che la limitatezza delle risorse pubbliche crea inevitabilmente una competizione tra i suoi possibili usi alternativi, ne consegue che una oculata gestione deve necessariamente porre una sempre maggiore attenzione alla qualità del servizio erogato ed alle azioni svolte.

La gestione di determinate risorse può essere considerata "economica" se gli sprechi risultano contenuti al minimo, ottenendosi in tal modo il massimo dei beni e servizi prodotti (output) dalle risorse disponibili (input). Alla valutazione della economicità della spesa è connessa la verifica delle modalità di utilizzazione delle risorse e dei tempi di utilizzazione delle stesse. A livello microeconomico, invece, l'analisi deve tener conto della organizzazione dei soggetti preposti alla utilizzazione delle risorse e delle procedure poste in essere per l'utilizzazione delle stesse.

L'efficienza indica la produzione della massima quantità di determinati output in rapporto ad una data quantità di risorse. Essa si riferisce al processo di produzione pubblica e non all'impatto di questa produzione sulla collettività. Quest'ultimo aspetto, infatti, afferisce all'analisi dell'efficacia. Nell'ambito del concetto di efficienza va inquadrata la c.d. efficienza tecnica che concerne la misurazione dei carichi di lavoro, dei costi e della produttività, mentre la c.d. efficienza allocativa va a misurare la soddisfazione ottenuta dal consumatore dei beni e dei servizi in rapporto alla produzione pubblica.

La nozione di efficacia, a differenza del concetto di efficienza tecnica, opera il raffronto tra risultati programmati e risultati raggiunti. In proposito si è soliti distinguere tra efficacia intermedia (che rileva per la P.A.), misurata in termini di attività intraprese per il conseguimento dei traguardi finali, ed efficacia finale (che rileva per la collettività) misurata in relazione a questi ultimi. La misurazione dell'efficacia deve tener conto della misura in cui gli obiettivi previsti sono stati raggiunti, degli eventuali effetti indesiderati, della professionalità e dell'adeguatezza dimostrate dal personale nel rispondere alle richieste dei cittadini, dell'opinione da questi ultimi espressa circa l'adeguatezza dei servizi, della conformità al dettato legislativo e della misura dei bisogni rimasti insoddisfatti.

Ai tre concetti sopra delineati, si deve poi aggiungere quello di rendimento amministrativo il quale misura il grado di efficienza (costi sostenuti) e di efficacia (risultati raggiunti) raggiunto dalle prestazioni offerte dalla pubblica amministrazione. Esso tiene conto dell'impatto politico, delle aspettative ovvero dei giudizi dei destinatari dell'azione amministrativa.

In questo contesto va da sé che, al fine di soddisfare l'esigenza di razionalizzare i processi di decisione nel settore della spesa pubblica, è necessaria l'elaborazione di metodologie atte a valutare la convenienza della destinazione alternativa delle risorse finanziarie, unitamente ad una diversa

qualità dell'informazione contabile in grado di rendere possibile il controllo sulla attività verificandone costi, tempi e modi.

Del resto, anche laddove ci si trovi di fronte all'assenza di processi di produzione, es. azienda di tipo erogativo, e non ci sia quindi alcuna correlazione tra entrata e spesa, è indubbio che è possibile conoscere e valutare ulteriori fatti di gestione della spesa come, ad esempio, perché si spende, come si spende e con quali risultati; ed è qui che entrano in gioco i concetti, tipici delle scienze aziendalistiche, di economicità, efficacia ed efficienza.

Questo comporta la necessità di rilevare ed evidenziare, oltre alle spese di gestione, anche i costi di gestione. Tale conoscenza è, tra l'altro, condizione imprescindibile per il processo di pianificazione e/o di programmazione, da cui scaturisce l'analisi degli usi alternativi e la correlativa scelta, poiché, come noto, in tanto si programma in quanto si ha la conoscenza di tutte le variabili del sistema, ed, *in primis*, dei propri costi.

Nella strutturazione di un sistema aperto, così come sopra delineato, il soggetto che agisce (organizzazione, impresa, etc) deve saper realizzare un proprio equilibrio dinamico che renda possibile la percezione degli stimoli esterni con conseguenziale formulazione di risposta adeguata. Per mantenere questo equilibrio la struttura agente dovrà dotarsi di strumenti di autoregolazione e di controllo in grado di segnalare tempestivamente eventuali disfunzioni, unitamente alla possibilità di correzione delle medesime. Questo tipo di controllo, che viene chiamato "feedback", ovvero "ritorno indietro dell'informazione", avviene contemporaneamente all'operazione controllata e permette di confrontare gli output con gli obiettivi programmati e, in caso di scostamenti significativi, di apportare gli opportuni correttivi ovvero di ripensare gli obiettivi programmati (c.d. "Feedforward"). Ai fini della ricognizione delle risorse disponibili è, poi, alquanto significativo l'aspetto economico derivante dalle risorse effettivamente utilizzate, attraverso i costi sostenuti per l'acquisizione delle stesse, prescindendo da quelle per le quali può rilevarsi solo la spesa, in quanto acquisite, non consumate e, quindi, ancora disponibili. Logica conseguenza di ciò è stato il ripensamento dell'architettura della contabilità pubblica, oggi divenuta sistema di contabilità atto a consentire una gestione consapevole delle risorse, nonché la separazione tra l'indirizzo politico -a cui spetta la programmazione, l'allocazione delle risorse e la verifica sui risultati- e la gestione amministrativa che, in base alle risorse messe a sua disposizione, deve tradurre in azioni concrete le direttive ricevute.

**L'EQUILIBRIO DI BILANCIO, IL RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E DEI
LIMITI DI INDEBITAMENTO**

oggetto e metodologia dell'indagine

La presente indagine è finalizzata al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 7, comma 7 della legge n. 131/2003, il quale attribuisce alla Corte dei conti il compito di verificare *“il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea”*.

La partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, infatti, ha comportato – come già detto – l'adeguamento dei conti pubblici ai parametri fissati dal trattato di Maastricht i cui vincoli non rilevano solo a livello centrale, attraverso la programmazione di politiche di contenimento, ma impongono anche ad altri organismi, tra i quali le Regioni, di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che l'Italia ha sottoscritto aderendo al Patto.

Con riguardo al versante regionale, la presente analisi è circoscritta alle seguenti tematiche:

- costruzione e garanzia degli equilibri di bilancio;
- rispetto delle regole e dei limiti posti dall'ordinamento contabile alla politica di indebitamento;
- garanzia assicurata ai vincoli del Patto di stabilità interno.

In relazione a quanto sopra è stata avviata attività istruttoria finalizzata all'acquisizione di tutti i dati e gli elementi informativi concernenti l'indebitamento, il preconsuntivo nonché i dati di cassa disponibili.

I documenti di cui sopra sono stati acquisiti in duplice copia, la seconda delle quali è stata, da questa Sezione, trasmessa alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti per la redazione della relazione annuale al Parlamento.

A corredo dei dati e documenti richiesti sono stati acquisiti anche:

1. tutti gli atti ad essi collegati e presupposti;
2. i bilanci di previsione e di assestamento anno 2003 e pluriennali 2001/2003 e 2003/2005 con relativi allegati;
3. lo schema “SIR”, debitamente compilato e corredato da prospetto contenente le specifiche analitiche delle componenti di ogni singola voce di spesa e di entrata ivi contenuta, unitamente ad ogni altra conseguente documentazione inviata all'Istat ed al Tesoro;
4. gli elementi ed atti relativi al bilancio dell'esercizio in corso idonei a valutare l'impatto delle manovre tributarie e di risanamento del deficit attuate nei due anni precedenti;
5. i rapporti windows;
6. tutte le deliberazioni di Giunta e di Consiglio concernenti i temi della presente indagine;
7. il prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio 2003;

8. il prospetto relativo al monitoraggio del patto di stabilità interno.

La Regione Veneto, come di consueto, ha con solerzia e tempestività evaso la richiesta istruttoria fornendo i documenti e le informazioni richieste.

Si è quindi proceduto all'esame degli atti prodotti ed all'analisi di tutti i dati ed informazioni ricevute.

Sotto il profilo metodologico il procedimento di controllo è stato caratterizzato dall'adozione del metodo del confronto in sede istruttoria, e dal continuo contraddittorio con i soggetti interessati. La verifica è stata condotta in conformità ai parametri di riferimento definiti dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite, nella deliberazione n. 43/03 adottata nell'adunanza del 30 ottobre 2003, in linea con quanto stabilito nell'adunanza della Sezione delle Autonomie del 7 novembre 2003, così come trasfuso nella deliberazione n. 4/2003 "Indirizzi e criteri generali per l'attività di referto finanziario annuale delle Sezioni regionali sul rendiconto delle Regioni", nonché secondo i criteri generali fissati dalla Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche (INTOSAI)¹¹ e dalla Corte dei conti Europea nei "*Criteri guida europei di applicazione delle norme di controllo dell'INTOSAI*"¹².

Tra l'altro, come già evidenziato nella sintesi, l'analisi, almeno per quanto concerne l'anno 2003, poggia su dati contabili di preconsuntivo e, pertanto, suscettibili di modificazioni. L'art. 53 della nuova legge di contabilità regionale (la n. 39 del 2001) prevede che entro il 31 maggio di ogni anno il Presidente della Giunta regionale presenti al Consiglio regionale il rendiconto generale dell'anno finanziario scaduto al 31 dicembre precedente. Il rendiconto generale è approvato con legge regionale entro il 30 giugno successivo al termine dell'esercizio cui si riferisce.

In realtà il termine disposto dall'art. 53 risulta essere meramente indicativo tanto è che, così come risulta agli atti, la Giunta non ha ancora presentato al Consiglio il rendiconto generale.

¹¹ All'INTOSAI (organizzazione internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo –ISC–) aderiscono tutti i Paesi partecipanti all'ONU; esso si avvale di una organizzazione che prevede un congresso ogni tre anni la cui Presidenza viene, di volta in volta, esercitata dal Paese che lo ospita; il Segretariato ha sede a Vienna presso la ISC austriaca. Operano in seno all'INTOSAI cinque commissioni permanenti aventi il compito di studiare argomenti di rilievo quali: Auditing Standards, Evoluzioni delle norme contabili, Privatizzazioni, Informatica, Debito Pubblico. Il prodotto di questa organizzazione lo si può identificare nella "Dichiarazione di Lima" del 1977, nelle "Regole di controllo" (Auditing Standards) deliberate dal congresso di Washington nel 1992 nonché a seguito degli studi resi dalle Commissioni permanenti di cui sopra.

¹² I documenti basilari dell'INTOSAI in materia sono: la già citata "Dichiarazione di Lima sui principi generali di controllo della finanza pubblica" del 1977 e le "Regole di controllo (Auditing Standards)" approvati a Washington nel 1992. Nel 1998 è stato poi elaborato, a cura della Corte dei conti europea unitamente alle Istituzioni superiori di Controllo –ISC– dell'area U.E. il c.d. "manuale U.E. o manuale di controllo europeo" ovvero le "Linee guida del controllo (adattamento in ambito U.E. delle Norme di controllo INTOSAI)". In sede di approvazione di detto manuale da parte dei Presidenti delle ISC, fu specificatamente assunto l'impegno di applicare lo stesso alle attività di controllo di ciascuna ISC europea nelle more dell'adozione, da parte di ciascuna di esse, di un proprio manuale. Nel Manuale il controllo interno è definito come "manageriale" e teso ad assicurare la realizzazione degli obiettivi di gestione.

ANDAMENTI DELLA FINANZA PUBBLICA

Stabilità, Riforme, Sviluppo ed Equità sono i quattro obiettivi fondamentali su cui poggia la politica economica della legislatura in corso. Mentre la stabilità è il principio fondamentale della finanza pubblica e della costruzione europea, l'equità, realizzata attraverso una revisione del sistema fiscale e del welfare e del riequilibrio territoriale, diviene essenziale per la sostenibilità della crescita.

L'economia internazionale, nel 2002, è stata attraversata da un quadro congiunturale negativo ed incerto che ha determinato la caduta di fiducia degli operatori economici e delle famiglie inducendo tutti i principali Paesi, Italia compresa, a rivedere verso il basso le previsioni di crescita. In particolare, per l'area dell'euro, il Fondo Monetario Internazionale ha corretto le stime abbassando il tasso di crescita di cinque decimi di punto sia per l'anno 2002 che per il 2003. Allo stesso modo la Commissione europea ha manifestato l'intenzione di ridimensionare significativamente le proprie stime di crescita.

Prendendo atto del mutato contesto internazionale, il 30 settembre 2002 il Governo ha presentato al Parlamento la "Nota di aggiornamento al Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2003/2006", formulando un quadro macroeconomico prudentiale, i cui dettagli sono stati evidenziati nella Relazione previsionale e Programmatica per il 2003. Dall'esame di quest'ultima risulta che il Prodotto interno lordo prospetta una crescita del 2,3% nel 2003, del 2,9% nel 2004 e del 3% annuo nel biennio successivo. Per gli investimenti fissi lordi si presume una accelerazione del 2,3% per il 2003 e del 4,8% per il 2004 ed una crescita a tassi superiori al 5% negli ultimi due anni (5,1% nel 2005 e del 5,2% nel 2006). Si stima un aumento dei consumi delle famiglie pari al 2,5% nel 2003, del 2,8% nel 2004, del 3% nel 2005 e del 3,1% nel 2006 ed una crescita delle esportazioni e delle importazioni a tassi prossimi all'8%).

Per il 2003 l'obiettivo dell'indebitamento netto (differenza tra spese totali ed entrate totali) delle Amministrazioni pubbliche viene ricollocato all'1,5% del PIL. L'incidenza del debito pubblico sul PIL scende dal 109,4% nel 2002 al 96,4% nel 2006, attestandosi intorno al 100% nel 2004. Per gli anni successivi l'obiettivo prioritario della politica di bilancio dovrà proseguire nel percorso di risanamento finanziario concordato in sede europea. Si prevede il raggiungimento del pareggio in termini strutturali entro il 2004. L'aggiustamento netto (manovra correttiva) in termini nominali nel 2004 si stima di entità equivalente a quella del 2003, mentre per gli anni successivi la correzione necessaria dovrebbe ridursi a circa la metà. Per il 2004/2006 gli obiettivi di indebitamento netto della Pubblica amministrazione, in termini nominali, vengono fissati secondo un profilo progressivamente decrescente, a lieve modifica del quadro programmatico indicato nel DPEF, che consente di raggiungere un avanzo a decorrere dal 2006.

direttive regionali per la gestione del bilancio 2003 e per le proposte di budget 2004

La Regione Veneto, con le leggi regionali nn. 3 e 4 del 14 gennaio 2003, ha approvato, rispettivamente, la legge finanziaria 2003 ed il bilancio pluriennale 2003-2005 (strumenti per l'attività operativa per l'anno 2003). Detti strumenti si inseriscono nel quadro di finanza pubblica previsto nel DPEF 2003/2006 e confermato nella manovra della legge finanziaria statale relativa all'anno 2003 e, pertanto, all'interno di uno scenario costantemente orientato alla stabilità dei conti delle Amministrazioni pubbliche. La relazione accompagnatoria al disegno di legge indica gli obiettivi e i contenuti della manovra di bilancio 2003, che possono così sintetizzarsi:

- rispettare le norme del Patto di stabilità interno attraverso il contenimento delle spese correnti e la riqualificazione degli interventi regionali;
- consolidare le linee di intervento a favore delle persone nel settore sociale;
- alleggerire la manovra fiscale nei confronti delle famiglie e delle nuove imprese;

- proseguire l'azione di incentivazione nel campo economico e di sviluppo del sistema infrastrutturale;
- accelerare il processo di miglioramento dei risultati delle gestioni sanitarie.

Nel contempo vengono evidenziati anche i vincoli a cui la stessa è sottoposta, riconducibili essenzialmente a:

- scarsa dinamica delle entrate ricorrenti a libera destinazione;
- presa in carico delle funzioni conferite dallo Stato, comportanti un aggravio di oneri gestionali non adeguatamente coperti dalle risorse trasferite;
- Patto di stabilità interno che riconferma le limitazioni della spesa corrente¹³ la quale, nel 2003, non potrà aumentare più del 5,9% rispetto a quella impegnata e pagata nel 2002¹⁴, mentre per il 2004 e per il 2005 gli aumenti potranno essere rispettivamente di un ulteriore 1,3% e 1,2%. Il mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal Patto comporterà la decadenza del diritto alle assegnazioni integrative per il servizio sanitario previste per gli anni 2000 e 2001.

Bisogna poi considerare che il bilancio 2003 incorpora la manovra tributaria di cui alla legge regionale n. 34 del 22.11.2002, improntata ad un alleggerimento del carico fiscale nei confronti delle famiglie e delle nuove imprese, con l'obiettivo di coprire il disavanzo sanitario per l'anno 2002 e continuare il finanziamento degli investimenti iniziato con la manovra 2002¹⁵.

Con D.G.R. n. 492 del 28 febbraio 2003 la Giunta regionale ha provveduto alla emanazione delle direttive per la gestione del bilancio 2003¹⁶ che, nello specifico, riguardano:

- il rispetto del Patto di stabilità;
- l'utilizzo dei nuovi strumenti di flessibilità della gestione del bilancio introdotti dalla legge di contabilità regionale n. 39/2001 che, attraverso l'ampliamento della competenza della Giunta regionale nell'effettuazione di variazioni, consentono risposte più efficaci per una efficiente gestione finanziaria anche in ordine all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ed al suo impiego, anticipato rispetto alla legge di assestamento, per le economie di somme con vincolo di destinazione;
- la corretta adozione degli atti di impegno;
- la gestione dei capitoli "cogestiti";
- il monitoraggio dei residui attivi e passivi;
- l'evoluzione della metodica di budget e la sua piena applicazione nel corso dell'anno 2003.

¹³ Al netto delle spese relative all'assistenza sanitaria, delle spese per interessi passivi, delle spese finanziate da programmi comunitari e delle spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali trasferite, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali.

¹⁴ Somma dei tassi di inflazione 2000= 2,8%, 2002= 1,7% e 2003 programmata= 1,4%.

¹⁵ Con la legge regionale n. 34/2002 è stata rideterminata l'aliquota e sono state individuate alcune fattispecie agevolative per quanto riguarda rispettivamente l'addizionale regionale all'IRPEF e l'IRAP, inoltre è stata introdotta una nuova agevolazione per quanto riguarda la tassa automobilistica regionale.

¹⁶ Esse tengono conto sia delle problematiche emerse nel corso dell'iter di approvazione della manovra finanziaria regionale (in buona parte riconducibili all'equilibrio della gestione sanitaria regionale e al rispetto dei vincoli indotti dal Patto di stabilità), sia delle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nei precedenti referti annuali.

Si sottolinea, poi, come il rispetto delle direttive, in particolare di quelle concernenti il Patto di stabilità, abbia riflesso sulla valutazione del dirigente e come anche le direttive alle strutture per la formazione delle proposte di budget 2004 (contenute nella D.G.R. n. 2469 dell' 8 agosto 2003) richiamino il rigore finanziario, sia sul fronte delle spese correnti, in considerazione della necessità di conseguire gli obiettivi del Patto di stabilità, sia su quello delle spese di investimento per le quali diventa problematica la copertura, attesa la scarsa disponibilità di risorse libere e la sopravvenuta limitazione del possibile indebitamento dopo l'aumento del mutuo iscritto in conseguenza del disavanzo 2002.

Il riequilibrio finanziario del servizio sanitario regionale

L'equilibrio del bilancio regionale è condizionato dall'economica gestione del comparto sanità. Infatti il bilancio regionale non è in grado di assorbire il riprodursi di deficit di gestione, se non attraverso nuovi interventi fiscali atteso anche il divieto di accensione di mutui per il finanziamento di spese correnti.

La direttiva, pertanto, dispone l'incarico per la Segreteria regionale sanità e sociale di formulare indirizzi specifici per il contenimento degli impegni di spesa entro i limiti degli stanziamenti autorizzati dal bilancio 2002 e di adottare provvedimenti per il riequilibrio prospettico della intera gestione. Inoltre la direttiva stabilisce che tutti i provvedimenti di programmazione e gestione sanitaria e sociale, per quanto attiene agli interventi di rilievo sanitario, siano muniti del visto di congruità della Direzione risorse socio-sanitarie, sulla loro compatibilità finanziaria rispetto alle autorizzazioni di spesa.

Patto di stabilità

E' stata confermata l'applicazione di un vincolo molto rigoroso in materia di gestione della spesa. Nel 2003 le spese correnti non potevano aumentare, nel loro complesso, oltre il tetto già previsto per il 2002, aumentato del tasso di inflazione programmato nel DPEF nazionale (1,4%). Ciò ha implicato che gli stanziamenti iniziali sia di competenza che di cassa costituissero i limiti massimi sia per l'impegno che per il pagamento delle spese. La direttiva imponeva l'obbligo per le Direzioni regionali, in caso di richiesta di variazioni di bilancio per i capitoli soggetti al patto, di segnalare i capitoli di spesa corrente da cui trarre risorse, sia per la competenza che per la cassa. La direttiva disponeva, altresì, la messa a disposizione dei vari centri di responsabilità dei flussi informativi (report periodici) recanti l'andamento della gestione dei capitoli soggetti al patto. Il coordinamento del procedimento di monitoraggio e verifica degli obiettivi del patto veniva affidato alla Segreteria al Bilancio e alla Finanza, mentre la Giunta regionale si riservava l'adozione di idonei provvedimenti in corso d'anno per la eventuale rettifica degli andamenti della spesa al fine del raggiungimento degli obiettivi del Patto.

L'assestamento di bilancio e le reiscrizioni in conto avanzo

Nel nuovo ordinamento contabile particolarmente significativa appare la disposizione che concerne l'emanazione di un'unica legge finanziaria in accompagnamento al bilancio annuale. L'assestamento di bilancio svolge il ruolo di verifica in corso d'anno delle scelte economico-finanziarie determinate all'inizio dell'anno. Esso è anche momento di revisione delle linee di spesa deliberate, di verifica e di eventuale aggiustamento degli equilibri di bilancio in considerazione dei risultati accertati con il rendiconto.

La direttiva stabilisce la messa a disposizione anticipata, rispetto agli usuali tempi di approvazione dell'assestamento di bilancio, delle reiscrizioni delle somme a destinazione

vincolata non presenti nel bilancio 2003. Ciò al fine di favorire l'efficienza nelle attività di spesa. Entro il 31 marzo 2003, quindi, la Direzione ragioneria, definite le operazioni di chiusura del 2002, predispone l'atto per la riproposizione, nel bilancio 2003, di tutte le reiscrizioni in conto avanzo, operando anche recuperi di somme eventualmente reiscritte in via presuntiva in misura eccedente le effettive economie. Si dispone, poi, che la proposizione delle relative variazioni di bilancio necessita del verificarsi, in via anticipata, delle condizioni per l'impegno di detti fondi. Nel bilancio 2003 sono state reiscritte in via automatica anche le somme stanziata dalla Regione quali cofinanziamento di somme a destinazione vincolata.

Poiché il bilancio della Regione Veneto accoglie in un unico capitolo di spesa sia lo stanziamento statale che quello comunitario e regionale, viene posto l'obbligo, a carico delle direzioni competenti, di comunicare la composizione delle somme reiscritte, pena la non impegnabilità delle somme stesse.

La direttiva sottolinea come le quote di cofinanziamento regionale ad interventi derivanti da programmazione comunitaria, intese istituzionali di programma o altri strumenti di programmazione negoziata, rivestono, ai sensi dell'art. 24 L.R. 39/2001, la particolare natura di accantonamento e non sono utilizzabili per l'imputazione diretta di atti di spesa, ma valgono solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento agli stanziamenti di spesa esistenti o per la dotazione finanziaria di nuove unità previsionali di base e dei relativi capitoli. Pertanto, ogni atto di spesa che trova copertura finanziaria con le risorse di detti capitoli deve essere preceduto da un provvedimento di variazione al bilancio, predisposto dalla Direzione bilancio, cui seguono poi gli adempimenti di competenza delle singole strutture volti ad utilizzare i fondi messi a disposizione.

Indirizzi nell'assunzione degli impegni di spesa, per i capitoli cogestiti e sui termini di pagamento

Si dispone che tutti i centri di responsabilità devono tassativamente indicare un termine di chiusura coerente con il completamento della procedura contabile in ogni atto di assegnazione di contributo o di avvio di una iniziativa.

In particolare, la direttiva richiama l'attenzione delle strutture su quanto disposto dagli articoli 23, comma quinto, e 24 della legge finanziaria n. 289/2003 in merito ai provvedimenti di riconoscimento del debito ed all'acquisto dei beni. Si ribadisce, ancora una volta, che ogni capitolo di spesa fa riferimento ad un unico centro di responsabilità con consequenziale titolarità ad impegnare e pagare sullo stesso.

Per i capitoli "cogestiti" 3030, relativo alla adesione ad associazioni, e 7010, inerente a studi ricerche ed indagini, permane il monitoraggio della Segreteria generale della programmazione, alla quale compete di apporre il visto, prima dell'impegno di spesa, sulla proposta di deliberazione e sui decreti predisposti dalle singole strutture competenti.

La direttiva richiama poi l'attenzione delle strutture sulle conseguenze derivanti dall'entrata in vigore del D.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 recante "Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamenti nella transazioni commerciali"¹⁷ stabilendo, altresì, di prevedere espressamente nei contratti i termini di pagamento ed il saggio di interesse moratorio maggiormente

¹⁷ Detto decreto legislativo prevede il diritto del creditore a richiedere la corresponsione degli interessi moratori per il ritardato pagamento del prezzo convenuto per i contratti, comunque denominati, riguardanti la consegna di merci o la prestazione di servizi, anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Ove non diversamente pattuito, il termine di pagamento è previsto a trenta giorni. Il tasso di interesse è pari al saggio della Banca centrale Europea maggiorato di sette punti percentuali.

coerenti con le procedure amministrative regionali (tenendo, però, conto che essi non devono risultare palesemente iniqui).

Monitoraggio dei residui attivi e passivi

Restano fermi gli obiettivi già individuati negli anni precedenti ovvero: azzeramento dei residui perenti di parte corrente e sensibile diminuzione di quelli di investimento e, nel contempo, permane in capo alla Direzione bilancio ed alle singole strutture di spesa l'attività di monitoraggio e di verifica finalizzata al raggiungimento di detti obiettivi, con particolare riferimento al rispetto dei termini di scadenza dei procedimenti già segnalati.

Si sottolinea l'importanza dei flussi informativi, a cura della Direzione bilancio, necessari a meglio ottemperare alle richieste formulate dalla Corte dei conti nei referti annuali in merito alla consistenza ed alla attendibilità delle poste riguardanti i residui attivi e passivi.

Sviluppo della metodica di budget

Con l'approvazione del bilancio 2003 è iniziata la seconda fase della procedura di budget. Come noto, nell'ambito della riforma del proprio ordinamento contabile e di bilancio, la Regione Veneto ha ritenuto cruciale intraprendere la estensione del sistema amministrativo-contabile all'area della cd. "contabilità economica" e, pertanto, la direttiva prevede che, completata la fase di riallineamento degli obiettivi del budget 2003, in corrispondenza della predisposizione del report annuale sullo stesso (che prevede, da una parte, l'attribuzione ai centri di responsabilità dei capitoli di entrata e di spesa ed i corrispondenti obiettivi e, dall'altra parte, le previsioni di smaltimento dei residui) devono evidenziarsi alcuni dati ed informazioni sui costi sostenuti dalla Regione nel 2002. Quindi, in corrispondenza di ciascun centro di responsabilità, devono essere evidenziate le principali tipologie di costi.

EQUILIBRIO DI BILANCIO e rispetto dei limiti posti dall'ordinamento contabile all'indebitamento.

La nuova legge di contabilità regionale stabilisce il principio dell'equilibrio di bilancio di previsione annuale.

Essa, infatti, all'art. 14 dispone che nel bilancio di previsione annuale il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio purché il relativo saldo negativo sia coperto da mutui o da prestiti obbligazionari (comma 1 lett. a). Ai fini del calcolo del predetto saldo negativo non si tiene conto delle spese correlate ad assegnazioni statali e comunitarie o all'utilizzazione di fondi speciali, qualora le stesse siano imputate all'esercizio successivo a quello in cui ha avuto luogo l'iscrizione delle corrispondenti entrate, fino a quando non sia stato approvato il rendiconto di quest'ultimo esercizio. Il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione, tenuto conto del saldo iniziale di cassa (comma 1, lett. b).

La previsione della copertura del disavanzo tra il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno e il totale delle entrate che si prevede di accertare mediante l'assunzione di mutui o il ricorso ad altre forme di indebitamento, autorizzati con la legge di approvazione del bilancio, impone di prestare particolare attenzione alle regole riguardanti l'autorizzazione all'indebitamento di cui all'art 25 della legge regionale di contabilità. In particolare, si deve prestare attenzione alla destinazione delle

risorse prese a mutuo, le quali, anche per espressa disposizione costituzionale, sono rigorosamente vincolate alle spese di investimento.

Detto art. 25, recante "ricorso all'indebitamento", stabilisce, infatti, la possibilità per la Regione di contrarre mutui o ricorrere a prestiti obbligazionari, con oneri a proprio carico, per provvedere a spese di investimento, nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali. Il ricorso alle predette forme di indebitamento è consentito per la copertura del disavanzo risultante tra il totale delle spese che si prevede di impegnare e il totale delle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento, nel limite di un importo non superiore al totale cumulato delle spese di investimento e delle spese per l'assunzione di partecipazioni a società finanziarie regionali, se non finanziate con entrate a destinazione vincolata.

Il ricorso all'indebitamento con oneri a carico del bilancio regionale deve essere autorizzato esclusivamente con legge di bilancio o con legge di assestamento, per il solo esercizio a cui l'autorizzazione si riferisce. L'importo complessivo delle annualità di ammortamento a carico della Regione per l'indebitamento in estinzione nell'esercizio di riferimento non può superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione¹⁸, a condizione che i corrispondenti oneri trovino copertura nell'ambito delle previsioni del bilancio annuale e riscontro di copertura nelle previsioni del bilancio pluriennale, in corrispondenza degli esercizi di riferimento. Il ricorso all'indebitamento non può essere autorizzato in mancanza di approvazione del rendiconto generale del penultimo esercizio rispetto a quello cui l'autorizzazione all'indebitamento si riferisce. Il successivo art. 26, recante "Mutui e prestiti obbligazionari", affida, poi, alla legge di bilancio o a quella di assestamento il compito di individuare l'entità massima del tasso e la durata massima dell'ammortamento, nonché l'incidenza dei relativi oneri finanziari sull'esercizio in corso e sugli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Al perfezionamento delle operazioni di mutuo e dei prestiti obbligazionari autorizzati si provvede in relazione alle effettive esigenze di cassa. Il sistema di contabilità regionale, già dalla legge 335/76, nonché dalla previgente legge regionale di contabilità n. 72/77, ammette, pertanto, l'esistenza di un disavanzo finanziario che possa essere coperto tramite l'assunzione di mutui, ponendo tuttavia una serie di limiti di natura qualitativa, quantitativa e procedurali che, riassumendo, comportano:

- la stipulazione dei predetti mutui previa autorizzazione con legge di bilancio;
- l'individuazione legislativa del rapporto massimo fra gli oneri per il servizio del prestito e le entrate tributarie (limite quantitativo);
- l'approvazione del rendiconto generale del penultimo esercizio rispetto a quello cui l'autorizzazione all'indebitamento si riferisce (limite procedurale);
- la finalizzazione dei mutui a spese di investimento (limite qualitativo); al riguardo, occorre sottolineare come non vi sia una correlazione specifica tra la stipulazione del mutuo e specifiche spese in conto capitale, ma il mutuo va inteso a copertura del disavanzo finanziario complessivo.

¹⁸ In ordine a tale limite quantitativo si pone il problema di chiarire se le entrate che finanziano la sanità (IRAP, IRPEF ed IVA) debbano essere considerate o meno entrate vincolate; al riguardo deve osservarsi che, pur essendo state riconosciute libere da vincoli dall'art. 83 della legge 388/2000, deve ritenersi sussistente un vincolo di natura sostanziale essendo di fatto destinate al finanziamento del sistema sanitario.

Equilibrio del bilancio 2002

Con la **legge regionale 3/2002** la Regione Veneto ha approvato il bilancio di previsione 2002 ed ha previsto (art. 5) che fosse autorizzata, nell'esercizio 2002, la accensione di mutui, a norma dell'art. 25 della legge regionale di contabilità, di durata non superiore a 15 anni e ad un tasso iniziale al momento della stipula non superiore al 7,5%, per un importo complessivo di ca. 320,8 milioni di euro (u.p.b. E0137¹⁹). L'ammortamento dei mutui predetti non sarebbe potuto decorrere da data anteriore al 1° gennaio 2003 e l'onere relativo all'ammortamento medesimo, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali, valutato in ca. 31 milioni di euro a partire dall'esercizio 2003, trovava riscontro di copertura nella parte spesa del bilancio pluriennale 2002-2004 all'u.p.b. UO199. Detta autorizzazione era finalizzata a far fronte al disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si era autorizzato l'impegno e il totale delle entrate che si era previsto di accertare nel corso dell'esercizio 2002, entro i limiti stabiliti dall'art. 14, comma 1, lett a), della LR 39/01, di cui veniva data dimostrazione nell'allegato "quadro dimostrativo del rispetto del vincolo relativo all'indebitamento autorizzato"²⁰.

La tav. 1 recante "prospetto dimostrativo dell'equilibrio del bilancio 2002" dà dimostrazione del rispetto dell'equilibrio di bilancio, da parte della Regione Veneto, per l'anno 2002 (da bilancio preventivo).

L'analisi della stessa evidenza:

- che il tetto massimo delle spese di cui si è potuto autorizzare l'impegno - al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per ulteriori investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie- è stato di ca. 7.431,8 milioni di euro.
- che tra il totale delle entrate che si prevedeva di accertare non veniva ricompreso l'avanzo di amministrazione (pari a 1.578,8 milioni di euro da bilancio preventivo). Questo in quanto lo stesso risultava interamente vincolato, cioè destinato, ai sensi dell'art 4 della sopracitata legge regionale 3/2002, alla copertura di altre spese. Nello specifico: quanto a 1.336,9 milioni di euro per spese iscritte nel bilancio per l'esercizio finanziario 2002 in corrispondenza del trasferimento allo stesso di autorizzazioni di spesa finanziate da assegnazioni dello Stato ed altre spese a destinazione vincolata già previste a carico degli esercizi precedenti a seguito del loro mancato impegno. Quanto a 241,9 milioni di euro per spese relative ai residui perenti ai sensi dell'art. 60 della legge regionale di contabilità.

La legge di contabilità regionale prevede, infatti, (art. 12) che il saldo finanziario positivo, presunto o definitivo, risultante dalla gestione dell'esercizio precedente, debba essere destinato in via prioritaria, alla copertura delle reiscrizioni derivanti da economie su stanziamenti di spesa finanziati da assegnazioni con vincolo di destinazione e delle reiscrizioni relative a economie su residui

¹⁹ La u.p.b. E0137 "mutui e prestiti per investimenti a pareggio del bilancio" presenta previsioni iniziali di competenza per ca. 321 mil di euro; ugualmente il rendiconto 2002, dal quale non risulta effettuato alcun accertamento relativo a tale entrata. Ciò significa che le risorse di cassa sono state sufficienti a finanziare le spese di investimento previste e non è stato necessario ricorrere alla stipulazione del mutuo.

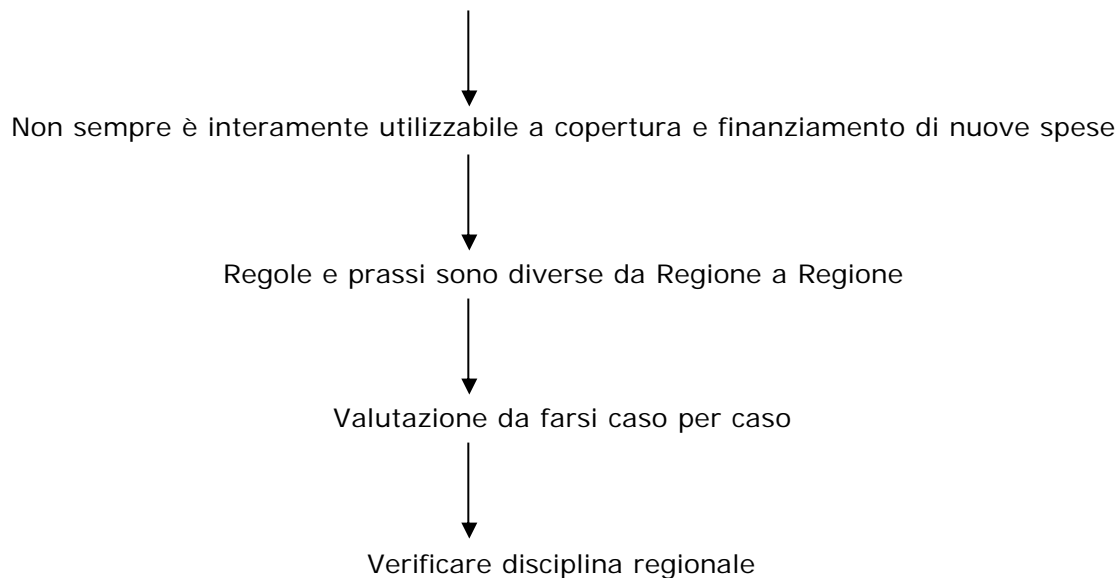
²⁰ Il quadro dimostrativo del rispetto del vincolo relativo all'indebitamento autorizzato, allegato al bilancio di previsione, indica le u.p.b. a finanziamento regionale autonomo che sono finanziate con il ricorso all'indebitamento, con i relativi stanziamenti di competenza che complessivamente ammontano a ca.499 milioni di euro

passivi per le obbligazioni già assunte dalla Regione in esercizi precedenti e, in subordine, al finanziamento di spese di investimento e di spese correnti che non costituiscano avvio di spese continuative.

All'uopo, con il bilancio di previsione 2002, si autorizzava l'applicazione, allo stesso, dell'avanzo presunto di amministrazione dell'esercizio finanziario 2001 per l'ammontare di ca. 1.579 milioni di euro per la copertura delle spese come sopra rappresentate. Dal rendiconto 2002 l'avanzo di amministrazione ammonta a ca. 1.722 milioni di euro (la variazione percentuale rispetto alla previsione iniziale è risultata pari a + 9%).

L'analisi evidenzia che in tal modo l'avanzo di amministrazione risulta quasi totalmente prosciugato e non offre margini di disponibilità per il finanziamento di spese di investimento e di spese correnti che non costituiscano avvio di spesa continuativa. Per questo motivo l'avanzo predetto viene sottratto dal novero delle entrate che sono prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio. Come del resto si evidenzia nel prospetto che segue, l'avanzo di amministrazione segue regole e prassi che differiscono da Regione a Regione e pertanto al fine della corretta utilizzazione dello stesso occorre verificarne la corrispondenza con la disciplina legislativa regionale.

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE



Regola valida per tutti → Per desumere l'effettiva utilizzabilità a copertura di nuove spese l'AVANZO VA stimato in rapporto alle esigenze di reiscrizione.

Equilibrio del bilancio 2003

Con la **legge n. 4 del 14 gennaio 2003**, la Regione Veneto ha approvato il bilancio di previsione per l'esercizio 2003 e pluriennale 2003 –2005.

Con essa si autorizza l'impegno di spesa entro i limiti degli stanziamenti di competenza, definiti nello stato di previsione della spesa, nonché il pagamento delle spese dell'esercizio 2003, entro i limiti degli stanziamenti di cassa definiti nello stato di previsione della spesa.

Il comma 3 dell'art. 4 autorizza l'applicazione al bilancio di previsione 2003 dell'avanzo presunto di amministrazione dell'esercizio 2002 per l'ammontare di ca. 1.304 milioni di euro²¹ per la copertura delle seguenti spese:

- Ca. 1.004 milioni di euro per spese iscritte nel bilancio 2003 in corrispondenza del trasferimento allo stesso di autorizzazioni di spesa finanziate da assegnazioni dello Stato ed altre spese a destinazione vincolata già previste a carico degli esercizi precedenti, a causa del loro mancato impegno;
- Ca. 300 milioni di euro per spese relative ai residui perenti ai sensi dell'art. 60 della legge regionale di contabilità.

L'art. 5 autorizza, nell'esercizio 2003, la accensione di mutui, a norma dell'art. 25 della legge regionale di contabilità, di durata non superiore a 15 anni e ad un tasso iniziale al momento della stipula non superiore al 7,5%, per un importo complessivo di ca. 472 milioni di euro (u.p.b. E0137). L'ammortamento dei mutui predetti decorre dal 1° gennaio 2004 e l'onere relativo all'ammortamento medesimo, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali, valutato in poco più di 50 milioni di euro a partire dall'esercizio 2004, trova riscontro di copertura nella parte spesa del bilancio pluriennale 2003-2005 all'u.p.b. UO199.

Il medesimo articolo autorizza, altresì, la Giunta regionale a ricorrere, in alternativa a quanto sopra e nel rispetto dei limiti prescritti, a forme di indebitamento assimilabili al mutuo o all'emissione di prestiti obbligazionari, con oneri a carico del bilancio della Regione.

Detta autorizzazione, al pari di quella contenuta nella legge di bilancio dell'anno precedente, è finalizzata a far fronte al disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si è autorizzato l'impegno e il totale delle entrate che si è previsto di accertare nel corso dell'esercizio 2003, entro i limiti stabiliti dall'art. 14, comma 1, lett a), della LR 39/01, di cui viene data dimostrazione nel "quadro dimostrativo del rispetto del vincolo relativo all'indebitamento autorizzato" allegato alla legge di bilancio.

L'art. 6 autorizza, altresì, la Giunta regionale ad accendere (a partire dal 2003) uno o più mutui per far fronte al piano di potenziamento del sistema infrastrutturale viario veneto (di cui al comma 1, lett. a) e b) e comma 3 dell'articolo 22 della legge finanziaria regionale per l'esercizio 2002), fino all'importo complessivo di ca. 145 milioni di euro. L'onere relativo all'ammortamento dei mutui predetti, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali, valutato in ca. 15 milioni di euro a partire dall'esercizio 2003, trova riscontro di copertura nella parte spesa del bilancio pluriennale 2003-2005 all'u.p.b. UO199.

²¹ L'origine della sua formazione dipende dalla rilevazione di economie, ossia spese non impegnate entro il 2002, su capitoli di bilancio finanziati da assegnazioni statali vincolate e dalla perenzione amministrativa, cioè dalla cancellazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello della formazione del relativo impegno. Chiaramente la disponibilità che si produce nel bilancio di competenza dell'esercizio successivo è meramente apparente in quanto i residui passivi restano debiti a tutti gli effetti e sono iscritti nella contabilità patrimoniale in attesa del loro pagamento.

Le tavole nn. 2 e 3 denominate "prospetto dimostrativo dell'equilibrio del bilancio 2003" danno contezza del rispetto dell'equilibrio di bilancio, da parte della Regione Veneto, per l'anno 2003. La n. 2, evidenzia il momento iniziale della formazione del bilancio e, pertanto, costruisce il quadro dimostrativo dell'equilibrio sulla base del dato previsionale. La n. 3, evidenzia il momento finale costruendo analogo quadro sulla base del dato a consuntivo. La tavola formula la costruzione dimostrativa del rispetto della regola dell'equilibrio comprendendovi anche l'avanzo di amministrazione.

L'analisi delle tavole, comunque, pur dimostrando il rispetto della regola contabile, evidenzia risultati decisamente diversi. La diversità consiste, principalmente, nella voce "totale delle entrate che si prevede di accertare per l'esercizio 2003", non solo per la diversa modalità di calcolo in considerazione del presunto avanzo di amministrazione (che si esclude nella prima e si comprende nella seconda), ma, soprattutto, per la diversa consistenza della voce inerente a "entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari al netto di quelli autorizzati a ripiano disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali" che passa da 35 milioni di euro nel dato previsionale a ca. 443 milioni di euro nel dato a consuntivo. Nel dettaglio, l'analisi evidenzia che secondo il dato previsionale, ovvero la costruzione dell'equilibrio di bilancio nel suo momento iniziale, il tetto massimo delle spese di cui si autorizzava l'impegno - al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per ulteriori investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie - era di ca. 7.610 milioni di euro e che tra il totale delle entrate che si prevedeva di accertare non venisse ricompreso l'avanzo di amministrazione (pari a 1.304 milioni di euro da bilancio preventivo). Questo in quanto lo stesso risultava interamente vincolato, cioè destinato, ai sensi dell'art 4 della sopraccitata legge regionale 3/2002, alla copertura di altre spese. Anche in tal caso, come per l'anno precedente, l'avanzo di amministrazione non offre margini di disponibilità per il finanziamento di spese di investimento e di spese correnti che non costituiscano avvio di spesa continuativa. La successiva analisi, ovvero quella che verifica l'equilibrio di bilancio prendendo in considerazione il momento finale e, quindi, il dato a consuntivo, evidenzia che il tetto massimo delle spese di cui si è autorizzato l'impegno - al netto di spese finanziate con entrate a destinazione specifica e spese per ulteriori investimenti dell'anno e partecipazioni finanziarie - è stato di ca. 15.861 milioni di euro e, quindi, con un aumento, rispetto al dato di previsione, pari a ca. 8.251 milioni di euro (determinati, innanzitutto, dal fatto che nella quantificazione del totale delle entrate è stato ricompreso anche l'avanzo di amministrazione e che sono aumentate le entrate per mutui). In proposito, la Regione ha addotto che l'inserimento a consuntivo dell'avanzo di amministrazione nel prospetto sull'equilibrio di bilancio si presenta in posizione di neutralità, posto che esso è compreso sia in parte entrata che in parte spesa e l'inserimento a consuntivo si giustifica sul presupposto della sua definitività.

In merito alla diversità di esposizione del dato relativo alle entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari (al netto di quelli autorizzati a ripiano dei disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali) la Regione si è giustificata sulla base di un criterio di prudenzialità derivante dalla circostanza che all'atto della costruzione previsionale solo per un unico capitolo (riguardante gli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale) recante l'importo di 35 milioni di euro, esisteva il decreto statale di assegnazione della somma. A consuntivo, invece, la medesima voce ha ricompreso tutta la categoria dei mutui e prestiti con oneri a carico dello Stato (funzione obiettivo C0018) ovvero:

- Mutui e prestiti per la Salvaguardia di Venezia (E0139) per ca. 308 milioni di euro;
- Mutui per il finanziamento degli investimenti nel settore del trasporto pubblico locale (E0105) per ca. 68 milioni di euro;
- Mutui per interventi nelle aree colpite da eventi calamitosi (E0140) per ca. 67 milioni di euro.

Occorre, poi, considerare che, come già evidenziato in precedenza, il nuovo ordinamento contabile assegna al momento dell'approvazione del bilancio l'importanza primaria della programmazione finanziaria. L'assestamento di bilancio, sprovvisto della legge finanziaria che lo accompagna, svolge il ruolo di verifica in corso d'anno delle scelte economico-finanziarie determinate all'inizio dell'anno. Esso è anche momento di revisione delle linee di spesa deliberate, di verifica e di eventuale aggiustamento degli equilibri di bilancio, in considerazione dei risultati accertati con il rendiconto. I vincoli imposti dall'osservanza del Patto di stabilità e l'impossibilità di aumentare il livello dell'indebitamento autorizzato con la legge finanziaria 2003 limitano drasticamente la possibilità di incrementare con l'assestamento gli importi autorizzati con il bilancio che, quindi, rappresentano un limite invalicabile all'attività di impegno e di pagamento. La Regione Veneto, pertanto, al fine di favorire l'efficienza della spesa, ha stabilito, con la direttiva annuale per la gestione del bilancio 2003, la messa a disposizione anticipata, rispetto agli usuali tempi di approvazione dell'assestamento di bilancio, delle reiscrizioni delle somme a destinazione vincolata non presenti nel bilancio 2003. E' stato stabilito, infatti, che, non appena definite le operazioni di chiusura del 2002, la ragioneria, entro il 31 marzo 2003, avrebbe predisposto l'atto per la riproposizione, nel bilancio 2003, di tutte le reiscrizioni in conto avanzo operando anche recuperi di somme eventualmente reiscritte in via presuntiva in misure eccedenti le effettive economie.

limiti all'indebitamento regionale

Sin dalla istituzione delle Regioni a statuto ordinario, il legislatore si è posto il problema di regolarne la capacità di indebitamento. Le prime condizioni poste a limitazione della capacità di contrarre mutui ed emettere obbligazioni vennero stabilite con l'art. 10 della legge n. 281 del 1970²², successivamente riconfermate dall'art. 22 della legge n. 335 del 1976 e dalla riforma della contabilità regionale realizzata dal D.lgs. n. 76 del 2000, che all'art. 5 ha previsto una globale ricomposizione dell'equilibrio finanziario mediante l'autorizzazione all'assunzione di forme di indebitamento attraverso la manovra di bilancio. Ne consegue che già nel previgente art. 119 Cost. le Regioni a statuto ordinario potevano, in casi eccezionali e previa autorizzazione con legge ordinaria dello Stato, contrarre debiti per finanziare spese correnti (ad es. a copertura dei disavanzi pregressi in materia di trasporto pubblico e di sanità).

L'art. 119 Cost., nella sua attuale formulazione, costituzionalizza, tra gli altri, anche il divieto del ricorso all'indebitamento per finanziare spese correnti²³.

Nel frattempo la materia dell'indebitamento regionale è stata presa in considerazione anche da altre leggi statali quali la n. 448/98 e le finanziarie del 2002, 2003 e 2004. In particolare, l'art. 28 della legge n. 448/98 – recante “Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo” – ha disciplinato la possibilità, per gli enti territoriali, di ottenere, a date condizioni, il rimborso anticipato dei prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. La finanziaria del 2002 (legge n. 448/01), all'art. 41, ha regolamentato alcuni strumenti di gestione del debito pubblico, prevedendo che sia il MEF (Dipartimento del tesoro) a coordinare l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, secondo modalità da definirsi con decreto al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica. Le finanziarie del 2003 e del 2004, infine, hanno disciplinato il tema dell'indebitamento degli enti territoriali in senso restrittivo. In particolare, l'ultima finanziaria ha introdotto forti limitazioni alle tipologie di spese di investimento.

Di regola, le operazioni di indebitamento dovrebbero comprendere tutte quelle che consentono un ampliamento della capacità di spesa dell'ente, offrendo specifica copertura a risorse aggiuntive finalizzate a determinate spese allocate in bilancio. Tuttavia, alla luce di tutta la più recente evoluzione normativa, occorre valutare la possibilità di annoverare all'interno della nozione di indebitamento anche operazioni diverse dai mutui e dall'emissione di prestiti obbligazionari. La tematica relativa al rispetto dei limiti che l'ordinamento contabile pone all'indebitamento presuppone la previa individuazione di cosa sono le cd. spese di investimento, l'analisi dei nuovi strumenti di gestione flessibile del debito e la possibilità di ricomprendere all'interno della categoria anche gli strumenti della cd. finanza innovativa e/o creativa.

All'uopo, attraverso le tavole “indebitamento” allegate, si dà contezza della nozione di indebitamento, definendone, altresì, i limiti quantitativi e qualitativi della stessa, nonché la nozione di investimenti così come intesa dalla finanziaria del 2004.

Passando ora ad esaminare il rispetto delle limitazioni ed i vincoli alle operazioni di ricorso al mercato finanziario, va evidenziato che la valutazione della corretta costruzione dell'equilibrio di bilancio in sede di approvazione dei documenti previsionali e l'accertamento, a consuntivo, della effettiva destinazione delle risorse alle sole spese di investimento, risulta condizionata dalla nozione

²² L'art. 10 stabiliva le seguenti condizioni: l'indebitamento doveva essere finalizzato esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali, l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi non doveva superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate non tributarie non vincolate della regione, il Consiglio regionale doveva aver approvato il rendiconto del penultimo esercizio precedente a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferiva.

²³ Il federalismo fiscale disciplinato dal novellato art. 119 Cost. non è stato ancora attuato. Solo con DPCM del 9.04.2003 è stata istituita l'Alta Commissione di studio prevista dalla legge 289/03 (finanziaria 2003) avente il compito di indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il termine di conclusione dei lavori dell'Alta commissione, inizialmente stabilito dalla stessa legge finanziaria è stato continuamente prorogato (da ultimo anche dall'art. 3, comma 1, della finanziaria 2004).

di indebitamento assunto dalle Regioni e dalla individuazione delle voci di bilancio classificabili come spese di investimento.

L'esame della documentazione peraltro pone in luce che la Regione Veneto non si discosta da quelle che sono le nozioni classiche dei concetti sopra enucleati e che, quindi, la valutazione del rispetto dei vincoli quantitativi in sede di approvazione dei bilanci preventivi presuppone la scomposizione del previsto indebitamento ed il calcolo degli oneri di ammortamento sui rimanenti mutui e obbligazioni, con riferimento sia ai mutui contratti ed alle obbligazioni emesse, sia a quelli autorizzati con il bilancio in questione.

Al fine, poi, del calcolo del limite del 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione, si ribadisce che, nel determinare tale ammontare, occorre valutare, singolarmente, ciascuno dei tributi regionali iscritti nel Titolo I° ed a tale riguardo si evidenzia che si considerano vincolate le seguenti entrate tributarie:

- Il 28% del tributo per deposito in discarica dei rifiuti solidi;
- Il 90% dell'IRAP;
- L'IRPEF e l'IVA;
- La tassa regionale in materia di caccia ex art. 23 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 destinata al finanziamento degli interventi ivi previsti;
- La tassa regionale per il diritto allo studio universitario;
- La tassa di abilitazione all'esercizio professionale.

Le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale sono state riconosciute quali entrate libere da vincoli di destinazione, ma la spesa per i livelli essenziali di assistenza è vincolata nella quota di riparto definita nel calcolo del fabbisogno regionale. Conseguentemente permane, nella sostanza, un vincolo sull'entrata per esigenze di copertura.

Per quanto concerne le entrate a libera destinazione per le quali la Regione ha autonomia nella scelta d'impiego, così come evidenziato nella Relazione al bilancio 2003, sono costituite da entrate ricorrenti e da entrate libere non ricorrenti. Ammontano a complessivi 1.455,7 milioni di euro (con una maggiorazione del 16,3% rispetto al 2002). Al loro interno, i tributi propri liberamente destinabili ammontano a 851,5 milioni di euro e sono costituiti da:

- Tassa automobilistica (479 milioni di euro);
- Quota regionale dell'accisa sulla benzina (230 milioni di euro) che incorpora l'aumento determinato dalle otto lire al litro di aumento ex D.lgs. 56/2000;
- addizionale sul gas metano (40 milioni di euro);
- tributo per deposito in discarica dei rifiuti solidi (22,5 milioni di euro);
- tasse sulle concessioni regionali e imposte regionali sulle concessioni statali (8,2 milioni di euro);
- tasse per il diritto allo studio e di abilitazione (9,8 milioni di euro);
- parte liberamente destinabile della compartecipazione regionale all'IVA ex D.lgs n. 56/2000 (62 milioni di euro).

Tra le entrate libere è poi inserito il trasferimento statale senza vincoli di destinazione, pari a 46,9 milioni di euro, dovuto al riconoscimento da parte del Governo delle minori entrate dell'accisa sulla benzina per l'anno 2001 non compensato dall'aumento della tassa automobilistica.

Le entrate libere non ricorrenti riguardano i mutui a pareggio del bilancio per la realizzazione di investimenti ed ammontano a 471,6 milioni di euro (con una variazione del 47% in più rispetto al 2002).

Le entrate vincolate ammontano a 7.386,1 milioni di euro (con una diminuzione del 2,4% rispetto al 2002), e ricomprendono, oltre al finanziamento del fabbisogno annuale dell'area sanità, che ammonta a 6.006,9 milioni di euro (aumento dell'1,3% rispetto all'anno precedente), anche le risorse di provenienza statale a copertura dei disavanzi 1995 – 1999 ancora da introitare (pari a 232,4 milioni di euro).

I mutui specifici diminuiscono del 60,9% passando dalla previsione di 725,3 milioni di euro del 2002 a quella di 283,3 del 2003. Di essi 248,3 milioni di euro, di cui 145,3 per il sistema infrastrutturale viario, sono a carico della Regione e 35 milioni di euro a carico dello Stato. Come già analizzato nel paragrafo relativo all'equilibrio di bilancio del 2003, nella costruzione dell'equilibrio a preventivo veniva inserito solo il mutuo a carico dello Stato (35 milioni di euro), nella costruzione a consuntivo la cifra viene considerata nel suo complesso e diventa pari a ca. 443 milioni di euro (circa 160 milioni di euro in più rispetto alle previsioni di competenza iniziali 2003). Il totale delle entrate viene stimato in 9.125 milioni di euro (con una contrazione del 4,4% rispetto all'anno precedente) al netto delle partite di giro, delle anticipazioni e dell'avanzo di amministrazione. Quest'ultimo viene stimato in 1.304 milioni di euro (-24,3% rispetto al 2002). La Giunta regionale ha approvato il "Programma dei finanziamenti per l'anno 2003" con deliberazione n. 493 del 28 febbraio 2003 e lo ha successivamente integrato con D.G.R. n. 3149 del 23 ottobre 2003.

Il calcolo della capacità di indebitamento per l'anno 2003 fatto sulle stime del bilancio di previsione (tav. 4) espone le seguenti risultanze: al totale dei tributi propri, che ammonta a 6.825 milioni di euro, vengono sottratte le entrate tributarie vincolate, che ammontano a 5.778 milioni di euro; pertanto l'ammontare delle entrate tributarie di riferimento per la capacità di indebitamento è pari a 1.047 milioni di euro ed il 25% ammonta a ca. 261 milioni di euro.

Per il calcolo della capacità teorica di indebitamento, (tav. 5), la Regione Veneto aumenta la quota delle entrate tributarie di riferimento (differenza tra entrate libere complessive ed entrate tributarie vincolate), pari a 1.047 milioni di euro, prendendo come parametro di riferimento il tasso IRS a 15 anni del 30/10/2002 maggiorato dell'1%. Detta capacità ammonta quindi a 1.203 milioni di euro.

A fronte di tale ammontare, l'onere ipotizzato di ammortamento dei mutui raggiunge circa 139 milioni di euro (156 milioni corrispondenti agli oneri per mutui totali in essere a carico della Regione a cui ne vengono sottratti 16 in quanto pagati dalla Regione, ma assistiti da contributo statale). Ne consegue una residua disponibilità per rate di ammortamento pari a circa 122 milioni di euro.

I mutui autorizzati nel 2003 ammontano complessivamente a ca. 617 milioni di euro, di cui ca. 472 per mutui a pareggio e 145 per mutui per infrastrutture. Residua, quindi, una teorica capacità di indebitamento pari a 585 milioni di euro.

Il dato visto anche nella sua dinamicità gestionale e, quindi, calcolato sui dati di pre-consuntivo dimostra il rispetto del limite del 25 % (cfr. tav. 4/1 e 5/1). Infatti, le entrate tributarie di riferimento per la capacità di indebitamento ammontano a ca. 1.050 milioni di euro, il limite del 25 % è pari a 262 milioni di euro, la capacità teorica di indebitamento aumenta leggermente passando da 1.203 a 1.444 milioni di euro, i mutui autorizzati aumentano, passando da complessivi 617 a complessivi 1.114 milioni di euro in quanto si aggiungono i mutui a copertura del saldo finanziario degli esercizi precedenti (497 milioni di euro), il totale rate per mutui in ammortamento scende da 139 a 119 milioni di euro (dovuto alla diminuzione dei corrispondenti oneri a carico della Regione, mentre restano fermi quelli a carico dello Stato); ne residua comunque una capacità teorica di indebitamento pari a 330 milioni di euro ed una residua disponibilità per rate di ammortamento pari a 144 milioni di euro.

L'allegato prospetto, denominato "debiti/1", ostenta l'esposizione debitoria della Regione Veneto al 31 dicembre 2003. In essa si evidenzia un prestito obbligazionario di 150 milioni di euro ed una

esposizione debitoria regionale complessiva di 2.513 milioni di euro di cui 892 a carico della Regione e 1.470 milioni di euro a carico dello Stato.

Il prestito obbligazionario (denominato “Regione del Veneto 2003”) è finalizzato al finanziamento di spese di investimento da realizzarsi nei settori delle infrastrutture viarie e sportive, dell’edilizia scolastica, della sanità, del recupero dei centri storici, del restauro di edifici d’interesse storico artistico.

patto di stabilità interno per l'anno 2003

Il “Patto di stabilità e crescita” è stato inserito nel trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 dal Consiglio Europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 per rafforzare l'Unione Europea in vista dell'introduzione dell'euro, quale moneta unica. Obiettivo era quello di imporre una disciplina di bilancio atta ad evitare possibili “deragliamenti” dei conti di singoli Paesi con effetti negativi su tutta l'area dell'euro. Il Patto, quindi, fissava una regola fondamentale: imporre ai Paesi aderenti di non superare la soglia del 3% nel rapporto tra deficit pubblico e Prodotto Interno Lordo (PIL). Il Patto richiedeva, altresì, ai Paesi membri di riequilibrare i propri conti non ad una data fissa, bensì nel “medio periodo”. Conseguentemente, ogni anno gli stessi inviano alla Commissione europea i propri “programmi di stabilità” con obiettivi e programmi per mantenere i bilanci in pareggio. L'anno in cui tutti gli Stati aderenti avrebbero dovuto raggiungere il quasi pareggio (o pareggio tendenziale) era stato fissato dalla Commissione al 2006, ma il Consiglio ECOFIN ha, almeno per ora, eliminato il riferimento temporale.

Qualora il disavanzo di uno degli Stati membri oltrepassi il limite stabilito del 3%, è prevista una procedura a carico dello stesso che può arrivare all'imposizione di una sanzione, così come possono essere adottati (su iniziativa della Commissione e con decisione del Consiglio Ecofin) provvedimenti (avvertimenti) preventivi, denominati “early warning”, in caso in cui uno degli Stati si stia avvicinando pericolosamente a detto limite del 3%.

Sono, altresì, previsti gli stabilizzatori (stabilizzatori automatici di operare), consentiti ai soli Paesi che non presentano deficit elevati, attraverso i quali si tollera lo sfondamento, all'interno di una certa misura, degli obiettivi di bilancio in caso di rallentamento economico.

il patto di stabilità interno – riferimenti normativi

La legge n. 448 del 1998 (collegata alla finanziaria 1999) all'art. 28 ha introdotto il “Patto di stabilità interno”, fondato sul principio del coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 119 Cost., che estende l'applicazione degli impegni presi dallo Stato in sede comunitaria alle Regioni, Province, Comuni e Comunità montane.

Le modalità operative del Patto di stabilità interno venivano fissate dall'art. 28 della legge 448/98 (“Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo”, collegato di sessione alla finanziaria 1999) e precisate dalla Circolare n. 11/99 con la quale il Ministro del tesoro definiva le regole per la determinazione del saldo, da assumere a base dei bilanci, per ciascun ente e, nel contempo, determinava le modalità per la riduzione del rapporto debito/prodotto interno.

Il criterio di calcolo del disavanzo veniva successivamente ridefinito mediante la circolare del Ministero del Tesoro n. 8 del 25.2.2000 e il DM Tesoro 1.8.2000 il quale, all'art. 5, (“Disposizioni transitorie per le Regioni a statuto ordinario”) stabiliva che, in attesa della individuazione e della definizione di criteri puntuali di determinazione della spesa sanitaria per il calcolo del saldo finanziario del patto di stabilità interno, la valutazione del concorso delle Regioni a statuto ordinario al conseguimento degli obiettivi di risanamento finanziario, venisse limitata alla gestione delle funzioni non riguardanti la sanità.

Dette regole venivano, poi, ulteriormente modificate con l'accordo Governo-Regioni del 3.8.2000.

La legge finanziaria 2001 - legge 388/2000 – configurava un “nuovo” Patto di stabilità interno stabilendo che per l'anno 2001 il disavanzo, da computarsi ai sensi del predetto comma 1° dell'art. 28 della legge n. 488/98 e successive modificazioni 24, non potesse essere

²⁴ Si riporta, per memoria, la definizione di saldo finanziario resa dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con decreto del 1° agosto 2000 recante le “Modalità tecniche di computo del disavanzo ai fini del Patto di stabilità interno di cui all'art. 30, comma 6, della legge 23 dicembre 1999, n. 488”.

superiore a quello del 1999 al netto delle spese per interessi passivi e delle spese per l'assistenza sanitaria, aumentato del 3%. Al fine di rendere omogeneo il confronto fra il disavanzo del 1999 e quello del 2001 si stabilì che venissero escluse dal calcolo le spese e le entrate derivanti da modifiche legislative concernenti il trasferimento o l'attribuzione di nuove funzioni o riguardanti nuove entrate proprie. Le Regioni e gli Enti locali dovevano approvare i prospetti dimostrativi di detto calcolo con le stesse procedure di approvazione del bilancio di previsione. I prospetti dimostrativi del computo del disavanzo per gli anni 1999 e 2001 dovevano riguardare sia i dati di competenza che i dati di cassa.

Come noto il miglioramento del saldo finanziario rappresenta una componente essenziale dell'insieme di interventi correttivi attuati con la legge n. 448/98 (obiettivi di risanamento della finanza pubblica italiana), il miglioramento del rapporto debito/PIL rappresenta, invece, un obiettivo derivato, conseguente soprattutto al miglioramento del saldo finanziario; di talchè il sistema di sanzioni disposto dal comma 8 dell'art. 28 riguarda, principalmente, le violazioni legate all'obiettivo sul saldo finanziario e, solo in circostanze eccezionali, quelle sulla violazione del rapporto debito/PIL.²⁵

A partire dall'anno 2001, alle Regioni ed al complesso degli Enti locali viene concessa la riduzione del tasso di interesse nominale applicato su alcune tipologie di mutui della Cassa depositi e Prestiti ove, nell'anno 2000, essi avessero raggiunto l'obiettivo di riduzione del disavanzo di cui all'art. 30 della legge 488/99. Ma, nel contempo, si stabilisce che tale obiettivo non doveva più essere raggiunto complessivamente nel comparto, così come in origine, bensì distintamente da ciascun ente. Anche per il 2001 la distribuzione dell'incremento di risorse, derivante dall'applicazione del tasso di inflazione programmato per l'anno 2001, avveniva con i criteri e le finalità di cui all'art. 31 comma 11 della predetta legge 448/98.

La legge n. 405/2001 ha nuovamente modificato la disciplina del patto disponendo che, per il triennio 2002 –2004, le Regioni non possono assumere impegni di spesa e non possono autorizzare pagamenti per spese correnti in misura superiore a quanto per le medesime voci risulta dal consuntivo dell'esercizio 2000, incrementato del 4,5%, che corrisponde alla somma del tasso di inflazione del 2001, pari al 2,8% e dell'inflazione programmata 2002 pari a 1,7%. In particolare, per il 2003 il complesso delle spese correnti (impegni e pagamenti), al netto delle previste detrazioni, non potrà superare il totale delle corrispondenti spese dell'anno 2000, incrementato dei tassi annuali di inflazione programmata e, quindi, del 5,9%, che corrisponde alla somma del tasso di inflazione del 4,5% tra il 2002 e il 2000 e dell'1,4% tra il 2003 e il 2002.

ART. 1: Il disavanzo è calcolato come differenza tra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente, al netto degli interessi passivi, effettivamente pagate. Per entrate effettivamente riscosse e uscite effettivamente pagate si intendono, rispettivamente gli incassi ed i pagamenti, in conto competenza ed in conto residui, registrati dal tesoriere dell'ente. Tra le entrate finali non sono considerati i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'U.E. e dagli altri enti che partecipano al patto di stabilità interno (Regioni, Province e Comuni) nonché quelle derivanti dai proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari e quelle derivanti dalla riscossione di crediti. Tra le spese correnti, al netto degli interessi passivi, non devono essere considerate quelle sostenute sulla base dei trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato, dalla U.E. e dagli altri enti che partecipano al patto di stabilità interno (Regioni, Province e Comuni). Non devono essere, inoltre, considerate, tra le entrate e le spese, quelle che per loro natura rivestono il carattere dell'eccezionalità. Le Regioni a statuto ordinario devono, altresì, detrarre, ai sensi dell'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, dalle entrate finali, l'I.R.A.P. (al netto del fondo perequativo) e l'addizionale I.R.P.E.F. e, dalle spese correnti, i trasferimenti agli enti del S.S.N.

²⁵ In realtà, al mancato rispetto delle indicazioni fornite dall'art. 28 della legge n. 448/98 sono associate solo possibili sanzioni future, legate alle sanzioni che potrebbero essere applicate dagli organi comunitari all'Italia in caso di violazione del "patto di stabilità e crescita". Infatti *"qualora venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi di cui ai commi precedenti per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali"* (comma 8 art. 28)

La nuova regola abolisce il concetto di saldo tra entrate e spese, tralasciando quindi i valori differenziali²⁶ che imponevano il miglioramento del disavanzo finanziario – dato dalla differenza tra il totale delle entrate proprie riscosse e le spese correnti pagate al netto degli interessi – di prestabiliti punti percentuali rapportati al PIL (prodotto Interno Lordo) e la riduzione del rapporto tra il proprio ammontare del debito ed il PIL, per passare, nel 2002, al controllo della sola spesa, per la quale sono stati fissati limiti massimi di crescita, sia in termini di impegni che di pagamenti.

Si introducono, poi, sanzioni particolarmente penalizzanti per le Regioni. All'art. 40 della legge n. 448/2001 si stabilisce, quale sanzione per inadempimento, la riduzione del finanziamento della spesa sanitaria attraverso esclusione delle integrazioni stabilite dal più volte citato accordo dell' 8 agosto 2001, riportandolo al medesimo importo in precedenza stabilito con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto 2000. Detta sanzione è stata estesa al triennio 2002 –2004 dalla legge n. 112/2002 di conversione del decreto legge n. 63/2002.

Ciò comporta, praticamente, che le risorse previste per il servizio sanitario per gli anni 2002 -2003 - 2004, da assegnare alle Regioni, vengono acquisite definitivamente al bilancio regionale solo a seguito degli adempimenti previsti dal citato Accordo; in caso contrario, esse devono essere ridotte ai valori più bassi precedentemente fissati dall'Accordo del 3 agosto 2000 e dalla legge n. 448/2001 (legge finanziaria 2002). La misura sanzionatoria è riconfermata anche dall'art. 29, comma 14, della legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003).

Nel caso della Regione Veneto le risorse integrative per il servizio sanitario a valere sui deficit 2000 e 2001, assegnate alla Regione e pari rispettivamente a 118 e 293 milioni di euro, potranno essere acquisite definitivamente al bilancio regionale solo se, anche nel triennio 2002 – 2004, gli adempimenti dell'Accordo saranno rispettati. In caso contrario, esse dovranno essere restituite. Le disposizioni in vigore nell'anno 2002 restano valide, per le Regioni, anche per il triennio 2003-2005.

Da ciò consegue che gli stanziamenti iniziali sia di competenza che di cassa dovranno costituire per tutto l'esercizio i limiti massimi per l'impegno e per il pagamento delle spese. L'attività d'impegno inoltre, nella sua entità e cadenza temporale, dovrà essere tale da garantire il rispetto del vincolo di cassa, che è riferito al complesso dei pagamenti, sia di competenza che in conto residui.

Nel corso del 2002 è stato avviato, in contraddittorio con le Regioni, il monitoraggio statale dei vari adempimenti e risulta che la Regione Veneto ha soddisfatto tutti i requisiti previsti, a partire dalla copertura del deficit sanitario 2001 fino al raggiungimento dell'obiettivo fissato per il patto di stabilità 2001.

La verifica del puntuale adempimento delle regole stabilite per il Patto di stabilità per il 2002 e 2003 si avvale dello scrutinio sulle schede predisposte dalla Regione sulla base dello schema e delle metodologie di rilevazione dei dati definito con decreto 30 aprile 2002, n. 0045475, dal Ministro dell'Economia al fine del prescritto monitoraggio trimestrale.

Con l'allegata tavola "Mod. 1, monitoraggio Patto di stabilità interno per l'anno 2003, art. 29 della legge n. 289 del 2002" - si espongono i dati trimestrali, a tutto il quarto quadrimestre, cumulati per gli anni 2000, 2002 e 2003.

Anche nell'esercizio 2003 la Regione Veneto ha raggiunto l'obiettivo del rispetto dei vincoli posti dal Patto attraverso il miglioramento dei propri saldi programmatici di bilancio. L'obiettivo, infatti, consisteva nel mantenere il livello degli impegni e dei pagamenti delle spese correnti dell'esercizio 2003, al netto degli interessi passivi, delle spese per il finanziamento di programmi comunitari e delle spese relative all'assistenza sanitaria delle Regioni, in misura tale da non superare il limite percentuale del 5,9% delle medesime, così come risultante dall'esercizio 2000.

²⁶ Utilizzati per il computo dal 1999 al 2001 così come previsto dall'art. 28 della legge n. 448/98, per il 1999, dall'art. 30 della legge n. 488/99, per l'anno 2001, dall'art. 53 della legge n. 388/2000, per il 2001.

appendice

entrate e spese – sintetica esposizione

La presente appendice completa la disamina di cui alla parte I^A e fornisce, sia pure molto sinteticamente, i dati gestionali essenziali di entrata e spesa. Anche per essi vale l'avvertenza circa la loro possibile modificazione a seguito dell'approvazione del rendiconto. Essa ha valore meramente descrittivo poiché essa sarà oggetto di analisi approfondita a seguito dell'approvazione del rendiconto generale ed è parte specifica del consueto referto annuale sulla verifica dell'attuazione delle leggi regionali di principio e di programma. I dati sono stati analizzati e l'analisi ha fatto emergere alcune perplessità per le quali si è provveduto ad opportuni approfondimenti.

entrate

I prospetti denominati "Ent/" e contraddistinti dai nn. da 1 a 8 danno contezza delle entrate dell'anno 2002 nel loro complesso e distintamente per ciascun titolo di entrata. Si rappresentano, dapprima (Ent/1), i dati previsionali complessivi, sia di competenza che di cassa, e le risultanze a consuntivo oltre che delle previsioni finali (sia in termini di competenza che in termini di cassa) anche dei dati relativi agli accertamenti, alle riscossioni ed ai residui per poi scendere nel dettaglio (Ent/2/3/4) delle risultanze specifiche delle voci di entrata di cui ai titoli I°, II°, III°, IV° e V°. Nello specifico, i prospetti Ent/5/e 7 danno contezza dei mutui, distinguendo le poste con oneri a carico della Regione e quelle con oneri a carico dello Stato, dei prestiti e delle altre forme di indebitamento quali cartolarizzazioni, strumenti derivati di finanziamento, contratti di swap. Come si rileva dai prospetti nn. 6 e 7 la Regione Veneto non presenta nell'anno considerato (2002) prestiti o altre forme di indebitamento.

Il prospetto Ent/8 ostenta le entrate effettive dell'anno 2003 (dati provvisori da preconsuntivo) sia in termini di stanziamenti definitivi che di accertamenti e riscossioni complessive.

Il prospetto Ent/9 rappresenta le erogazioni relative alle annualità 2002 e 2003 dallo Stato alle Regioni per l'espletamento delle funzioni trasferite unitamente alla situazione del gettito dei canoni del demanio idrico, posto che con detti canoni è stata compensata una quota parte dei trasferimenti spettanti alle Regioni per le materie di cui al Titolo III° del D.lgs. n. 112/98.

Il prospetto Vinc/1, infine, espone le entrate e le spese da Stato e U.E. con vincolo di destinazione, con riferimento all'anno 2002.

L'analisi ha posto in luce alcune perplessità soprattutto in relazione a:

- entrate derivanti da mutui (titolo V). In particolare, è stata rilevata la non corrispondenza tra le voci di classificazione e gli importi di cui ai prospetti (es. prosp. Ent/4) rispetto a quelli desumibili dai documenti di bilancio. Sul punto la Regione ha chiarito che, al di là della classificazione ufficiale - secondo cui esistono due tipologie di mutui (quella con oneri a carico dello Stato, di cui alla ctg- C0018 del titolo V, e quella con oneri a carico della Regione, di cui alla ctg. C0017 stesso titolo) - la prassi interna all'Amministrazione individua un "tertium genus" composto da mutui con contributi a carico dello Stato che, avendo un impatto finanziario sul bilancio regionale, viene ascritto alla categoria dei mutui con oneri a carico della Regione. A sostegno di tale prassi concorre la circostanza che le stesse Agenzie di rating escludono detta fattispecie dal novero dei mutui statali e che gli istituti finanziatori richiedono minori garanzie ed operano condizioni più favorevoli, trattandosi, comunque, di mutui assistiti da contributo statale. Si ritiene, comunque, opportuno un adeguamento della classificazione del bilancio che tenga conto di detta

prassi, operando quindi la registrazione della terza categoria di mutui, poiché all'attualità il riscontro basato solo sulle risultanze dei documenti contabili non fornisce un quadro effettivamente rispondente alla realtà gestionale. Ciò, oltre a generare confusione, potrebbe indurre a valutazioni erranee.

- Anticipazioni di cassa. E' stato rilevato che la Regione non include il capitolo relativo alle anticipazioni mensili per la sanità che, invece, in quanto facente parte della stessa categoria "anticipazioni e altre operazioni di credito a breve termine", andrebbe nel computo.
- Economie vincolate da Stato e U.E. destinate a spesa corrente. Le perplessità inerivano, da un lato, alla non perfetta corrispondenza dei dati contenuti nel prospetto e di quelli desumibili dai documenti contabili e, dall'altro, all'inclusione nel computo anche di entrate tributarie regionali con vincolo di destinazione. La Regione, in merito alla prima incongruenza, ha specificato di aver incluso le entrate di cui al Titolo II, ad eccezione dei capitoli riguardanti, complessivamente, il trasferimento a compensazione per la perdita di entrata derivante dalla riduzione dell'accisa sulla benzina ed il trasferimento a compensazione della minore entrata derivante dalla soppressione della tassa automobilistica per rimorchi e semirimorchi, ed il cap. 7702 - "entrata proveniente dal Min. difesa – Comando Regione militare Nord per la realizzazione del progetto Euroformazione Difesa"- . Essa, inoltre, ha escluso dal computo una quota di 10 milioni di euro dal cap. 1404 -"assegnazione contributi straordinari a ripiano disavanzi delle aziende di Trasporto pubblico bcale 1987/93" – in quanto quota regionale a libera destinazione. La seconda incongruenza viene giustificata in virtù del fatto che il prospetto illustra al Consiglio regionale la generica corrispondenza tra le entrate e le spese vincolate prescindendo, quindi, dalla fonte di finanziamento.

spese

I prospetti denominati "Spesa/" e contraddistinti dai nn. da 1 a 4 danno contezza delle spese degli anni 2002 e 2003, sia al netto che al lordo dei residui perenti. (i dati del 2003 sono di preconsuntivo).

Nello specifico, il prospetto Spesa/1 espone la spesa relativa all'anno 2002 sia con riferimento al bilancio di previsione che al rendiconto generale. Il dato viene reso sia in termini di competenza che in termini di cassa a dimostrazione del ricorso all'indebitamento a copertura del disavanzo dell'anno precedente.

Il prospetto Spesa/2 ostenta l'analisi strutturale della spesa degli anni 2002 – 2003 in termini di stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti complessivi. L'analisi scompone la spesa nelle diverse sue partizioni evidenziando quale sia l'incidenza della componente "spesa sanità" sia con riferimento alla spesa corrente, che a quella in c/capitale che a quella per rimborso prestiti. I dati sono al netto delle partite di giro, della restituzione di anticipazioni al tesoriere e della restituzione delle anticipazioni mensili da parte dello Stato per il finanziamento del Servizio Sanitario regionale.

Il prospetto Spesa/3 espone le spese correnti del triennio 2001/2003 distintamente per stanziamenti definitivi di competenza, impegni e pagamenti complessivi, al netto ed al lordo dei perenti. L'analisi del prospetto ha posto in luce alcune perplessità. Infatti, tra le voci di spesa corrente rientranti nel patto di stabilità, sono inclusi gli interessi passivi, nell'ambito dei quali è stato incluso anche il capitolo di spesa corrente relativo alle penali connesse alla ricontrattazione dei mutui con oneri a carico della Regione. Sono state, poi, riscontrate ulteriori non concordanze in merito alle altre voci di spesa corrente sempre del prospetto spesa/3 che, al momento, sono oggetto di revisione da parte della Regione e di cui quindi si darà contezza nel successivo referto, anche alla luce dei dati contabili definitivi.

Il prospetto Spesa/4, infine, relativamente al 2002 espone gli oneri su mutui e prestiti obbligazionari distinguendo tra quelli con oneri a carico della Regione, quelli con oneri a carico dello Stato e quelli, sempre a carico dello Stato, finalizzati al ripiano dei disavanzi in sanità ed alla copertura dei disavanzi dei trasporti pubblici locali unitamente a quelli in deroga ai limiti dell'indebitamento (i quali nel caso del Veneto non sono presenti), oltre ad altre residuali tipologie.
