



**Regione Puglia**

Assessorato al Bilancio e Programmazione

# BENVENUTI AL SUD

**Perché il Governo si sbaglia  
sui conti della Puglia.**

# GOVERNO

# CONTI



**Regione Puglia**

Assessorato al Bilancio e Programmazione

**BENVENUTI  
AL SUD**

**PERCHÉ  
IL GOVERNO  
SI SBAGLIA**

**SUI CONTI  
DELLA PUGLIA**

# INDICE

## PREFAZIONE, 5

### 1. IL BILANCIO, 7

#### 1.1 Le entrate proprie, 7

Tabella 1 Tributi propri Regione Puglia, 8

Tabella 2 Margine di copertura spese effettive con entrate proprie Regione Puglia - 2009, 8

Figura 1 Entrate tributarie proprie della Regione Puglia, 8

#### 1.2 Alcuni elementi di virtuosità, 9

##### 1.2.1 L'avanzo di amministrazione, 9

Tabella 3 Avanzo di amministrazione in Puglia anni 2006 - 2009, 9

Tabella 4 Consistenza fondo per la riscrittura dei residui perenti, 10

##### 1.2.2 Il risparmio corrente e l'equilibrio economico, 10

Tabella 6 Andamento Spesa per il Costo del Lavoro - anni 2006-2009, 12

Tabella 5 Indicatori Finanziari della Regione Puglia, 11

Figura 2 Andamento Risparmio corrente - anni 2006-2009, 11

Figura 3 Andamento Equilibrio economico - anni 2006-2009, 11

##### 1.2.3 La spesa per costo del lavoro, 12

Tabella 6 Andamento Spesa per il Costo del Lavoro - anni 2006-2009, 12

Figura 4 Andamento Spesa per il Costo del Lavoro nella Regione Puglia - anni 2006-2009, 12

##### 1.2.4 Le spese per oneri finanziari e la capacità di indebitamento, 13

Figura 5 Andamento Interessi Passivi anni 2005-2010, 13

Tabella 7 Limite della Capacità di indebitamento della Regione Puglia: anni 2007-2010, 13

Figura 6 Saturazione della capacità di indebitamento della Regione Puglia negli anni 2007-2009, 13

##### 1.2.5 Andamento del Rating dell'Agenzia internazionale Moody's, 14

### 2. IL PATTO DI STABILITÀ, 15

#### 2.1 Introduzione, 15

#### 2.2 Le attuali modalità di calcolo degli obiettivi programmatici: alcune criticità, 15

Tabella 8 Rapporto fra Obiettivo programmatico/Cassa e Obiettivo programmatico/competenza della Regione Puglia nel 2008 e 2009, 17

Figura 7 Rapporto fra Obiettivo programmatico/Cassa e Obiettivo programmatico/ competenza della Regione Puglia nel 2008 e 2009, 18

Tabella 9 Confronto fra obiettivo programmatico di cassa procapite per la Regione Puglia e corrispondente delle altre Regioni nel 2008 e 2009, 21

Figura 8 Rapporto fra Obiettivo programmatico/Cassa e Obiettivo programmatico/ competenza della Regione Puglia negli anni 2008 e 2009, 20

#### 2.3 Disponibilità di cassa insufficiente alle funzioni di mission, 19

Tabella 10 Determinazione della quota dell'Obiettivo Programmatico di Cassa destinabile a Spese Discrezionali Principali Spese Correnti non Discrezionali, 19

#### 2.4 Altre criticità, 20

#### 2.5 Una simulazione, 20

Tabella 11 Confronto fra andamento esposizione debitoria e PIL Regionale, 20

Figura 9 Andamento debito residuo anni 2002-2010, 21

Figura 10 Rapporto percentuale tra residuo Debito e PIL Regionale, 21

Tabella 12 Vincolo N+2 Programmi Comunitari per l'anno 2010-2011, 22

### 3. IL FINANZIAMENTO SANITARIO, 23


#### 3.1 Minore finanziamento dovuto a criteri di calcolo penalizzanti, 23

Tabella 13 Quota capitaria attribuita alle regioni per il fabbisogno sanitario indistinto anni 2006 - 2010, 23


Figura 11 Andamento ricoveri in mobilità Passiva della Regione Puglia - fonte SISR Regione Puglia, 24

#### 3.2 Non denbenza del piano di rientro sanitario ai fini strutturali, 24

Tabella 14 Rapporto percentuale disavanzo/risorse nelle regioni sottoposte a Piano di Rientro, 25



**BENVENUTI AL  
SUD PERCHÉ IL  
GOVERNO SI  
SBAGLIA SUI  
CONTI DELLA**



**PUGLIA**



# PREFAZIONE

**La Puglia non è come la Grecia.** A dimostrarlo sono i dati dell'economia e della finanza pubblica regionale.

In questo Rapporto si mostrano i principali indicatori economici e finanziari utili a valutare lo stato di salute di un'amministrazione pubblica: **le entrate proprie, l'avanzo di amministrazione, il risparmio corrente, l'equilibrio economico.** Si rappresenta, inoltre, l'andamento di alcune voci (la **spesa per il costo del lavoro** e gli **oneri a servizio del debito**) che costituiscono fattori di rigidità del bilancio sul cui controllo sono incentrati, con particolare insistenza, gli interventi normativi nazionali in materia di finanza pubblica.

Il valore di questi indicatori, il loro andamento nel tempo, il confronto con i dati relativi alle altre regioni, mostrano come la Puglia sia **solidamente avviata su un sentiero di equilibrio e di virtuosità finanziaria.**

La Puglia, tuttavia, registra alcune difficoltà con riferimento ai vincoli imposti dal **patto di stabilità interno.** Quest'ultimo, a differenza del patto di stabilità comunitario, basato sul controllo dei saldi, guarda esclusivamente al **controllo della spesa.** Inoltre, gli obiettivi da perseguire sono fissati sulla base di quanto realizzato in **un solo esercizio finanziario,** esercizio nel quale potrebbero essersi verificati eventi casuali o eccezionali e pertanto non ripetibili e penalizzanti per le gestioni attuali. Infine, i vincoli del patto non distinguono tra spesa corrente e **spesa in conto capitale,** penalizzando in questo modo gli investimenti.

Questi elementi di criticità rendono gli **indicatori su cui si basa il patto di stabilità interno del tutto inadatti a valutare il grado di virtuosità di un ente e incapaci di stimolare un corretto governo dell'economia regionale.** In particolare, il funzionamento del patto: a) determina una squilibrata ripartizione degli oneri di controllo della finanza pubblica tra le Regioni a statuto ordinario; b) pone una oggettiva difficoltà di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni così come imposto dalla Carta Costituzionale; c) rende difficile il completo utilizzo delle risorse comunitarie; d) riduce in particolare la spesa in conto capitale, quella spesa che consente, soprattutto in periodi di crisi economica, di sostenere la domanda e di porre le basi per la crescita dell'economia.

**La revisione delle regole del patto di stabilità interno è argomento non più rinviabile.** Per la Puglia, per le altre regioni del Mezzogiorno, per gli enti locali, per l'economia nazionale.

Il ringraziamento più riconoscente va al direttore di area Mario Aulenta ed ai dirigenti Angelosante Albanese, Marta Basile, Luisa Bavaro, Ciro Imperio, Mario Lerario, Benny Pacifico e Silvia Papini che, con la consueta abnegazione e con la riconosciuta competenza, hanno concorso a produrre questo lavoro.

Bari, 27 Settembre 2010

L'assessore  
avv. Michele Pelillo



**BENVENUTI AL**



**SUD PERCHÉ IL**



**GOVERNO SI  
SBAGLIA SUI  
CONTI DELLA**



**PUGLIA**

# 1 IL BILANCIO

## 1.1 Le entrate proprie

La Regione Puglia negli ultimi anni ha gestito il prelievo dei tributi perseguendo da un lato l'obiettivo di garantire gli equilibri finanziari ed economici di bilancio, dall'altro quello del contenimento dei sacrifici richiesti ai cittadini. Le linee di questa politica tributaria sono desumibili con evidenza dai dati.

Le principali voci di entrata del bilancio regionale comprendono l'IRAP, l'addizionale IRPEF, le tasse automobilistiche, il tributo speciale per il deposito dei rifiuti in discarica, l'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas naturale (ARISGAM), ecc.

La Regione, al fine di assicurare la copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria, per gli esercizi 2008 e 2009 ha dovuto aumentare (in ossequio ai commi 6, 7 ed 8 dell'art. 3 L.R. 31 dicembre 2007, n. 40):

- l'aliquota IRAP di un punto percentuale (più precisamente, 0,92%),
- l'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF nella misura dell'1,4% per i redditi compresi nel quarto scaglione e successivi previsti dall'art. 11 del DPR 22 dicembre 1996, n. 917
- e l'IRBA (imposta regionale sulla benzina per autotrazione) fissandola in € 0,0258 per litro di benzina.

A decorrere dal 1° novembre 2009 è stata abrogata l'IRBA e dal 1° gennaio 2010 l'addizionale regionale all'IRPEF è stata rideterminata nella misura minima dello 0,9%.

La Regione Puglia, pertanto, ha realizzato la copertura del disavanzo sanitario al 31/12/2009 riuscendo contestualmente a sopprimere l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione e a rideterminare l'aliquota dell'addizionale IRPEF nella misura minima obbligatoriamente prevista dalla legge nazionale.

La tabella 1 riporta l'andamento dei principali tributi propri<sup>2</sup> nel periodo 2005-2009. I dati riportati assumono particolare rilievo in quanto significativi della capacità di reperire entrate proprie, fondamentali nell'ottica del federalismo fiscale.

1 L'abrogazione dell'IRBA è stata disposta con L.R. n.21 del 12 ottobre 2009, la rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF con L.R. n. 34 del 31 dicembre 2009

2 Trattasi di tributi di esclusiva gestione regionale non aventi vincolo di destinazione

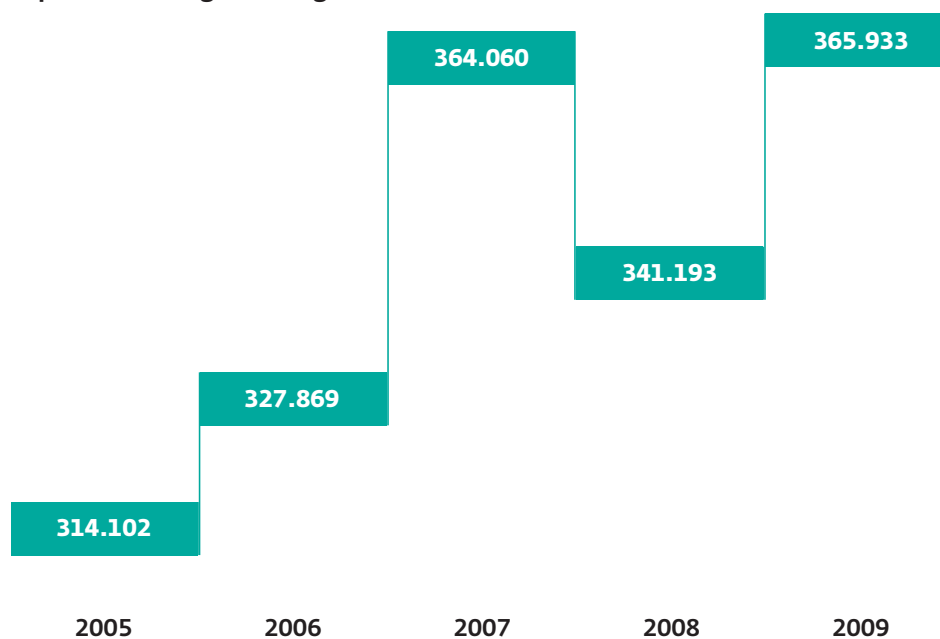
**Tabella 1: Tributi propri Regione Puglia**

Importi incassati negli esercizi 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

Denominazione tributo	Andamento tributi propri Regione Puglia				
	2005	2006	2007	2008	2009
Tassa auto	267.881	271.789	322.347	302.389	316.333
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti e Arisgam	46.221	56.080	41.713	38.804	49.600
<b>Totale</b>	<b>314.102</b>	<b>327.869</b>	<b>364.060</b>	<b>341.193</b>	<b>365.933</b>

dati in migliaia di euro

**Figura 1: Entrate tributarie proprie della Regione Puglia**



La tabella 2 riporta, per l'anno 2009, il margine di copertura delle entrate allocate al Tit. I, rispetto al fabbisogno rappresentato dalle spese effettive (correnti + capitale) impegnate dalla Regione.

**Tabella 2: Margine di copertura spese effettive con entrate proprie Regione Puglia - 2009**

Spese effettive (correnti + capitale) impegni	Entrate titolo I accertamenti	Entrate Titolo I / Spese effettive
9.642.881	5.590.236	57,97

Dati in migliaia di euro

Il dato è nettamente superiore a quello medio delle regioni meridionali (49,49)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Dati desunti dalla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 79

## 1.2 Alcuni elementi di virtuosità

### 1.2.1 L'avanzo di amministrazione

Un'ente deve essere in grado di soddisfare i bisogni dei propri cittadini effettuando spese nei limiti delle risorse reperite attraverso il prelievo fiscale, i trasferimenti da parte di altri enti pubblici, i corrispettivi per i servizi prestati, i proventi della gestione del patrimonio.

Il primo indicatore del grado di virtuosità di un Ente è l'**avanzo di amministrazione**<sup>4</sup>, che rappresenta la differenza tra il totale delle risorse acquisite e il totale delle risorse spese, dunque un risparmio.

Indicatore ancora più trasparente è l'**avanzo di amministrazione disponibile**, dato dall'avanzo totale, come determinato nel rendiconto, diminuito delle somme derivanti da entrate destinate a specifiche finalità (fondo delle economie vincolate) e dall'accantonamento al fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti, cioè debiti che sono stati cancellati contabilmente ma la cui obbligazione sopravvive e che si prevede prudentemente dovranno essere pagati nell'anno. In altri termini, l'avanzo disponibile indica le somme risparmiate che possono essere utilizzate nelle gestioni future per la realizzazione dei programmi e la soddisfazione dei bisogni.

E' anche utile guardare alla dinamica di questo indicatore. La situazione dell'avanzo di amministrazione disponibile relativa agli ultimi quattro esercizi in Puglia è riassunta nella tabella 3.

**Tabella 3: Avanzo di amministrazione in Puglia anni 2006 - 2009**

Anno	Avanzo di Amministrazione lordo (a)	Anno	Fondo economie vincolate (b)	Fondo perenti da bilancio vincolato (c)	Fondo perenti da bilancio autonomo (d)	Avanzo di Amministrazione disponibile (e) = (a-b-c-d)
2006	1.515.560.726,52	2007	986.834.274,73	173.317.000,00	39.000.000,00	316.409.451,79
2007	1.692.263.545,28	2008	1.055.723.856,50	330.429.983,21	35.000.000,00	271.109.705,57
2008	1.211.941.507,46	2009	1.038.273.921,41	184.000.000,00	30.000.000,00	- 40.332.413,95
2009	1.171.773.227,81	2010	710.965.207,48	202.944.054,34	45.500.000,00	212.363.965,99

E' evidente come l'anno 2009 sia l'unico in cui si registra un disavanzo di amministrazione disponibile, peraltro di entità limitata. Gli altri tre anni considerati si chiudono con un avanzo cospicuo.

Anche la dotazione del fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti è oltremodo prudente e congrua come si rileva dalla seguente tabella:

<sup>4</sup> Per una definizione Cfr. art. 186 del Dlgs267 del 18/08/2000.

**Tabella 4: Consistenza fondo per la reiscrizione dei residui perenti<sup>5</sup>**

Anno	Consistenza dei residui passivi perenti (a)	Anno	Copertura dei residui passivi perenti* (b)	Grado di Copertura (c) = (b)/(a)	Residui Passivi Perenti reiscritti* (d)	% su consistenza (e) = (d)/(a)
2006	768.868	2007	212.317	27,61%	112.537	14,64%
2007	769.964	2008	365.430	47,46%	85.578	11,11%
2008	730.693	2009	214.000	29,29%	54.692	7,48%
2009	691.533	2010	248.444	35,93%	14.886	2,15%

dati in migliaia di euro

\* il dato 2010 è aggiornato al 31/08/2010

Considerando l'avanzo di amministrazione in relazione alla dinamica degli ultimi quattro anni ed in relazione al confronto con le altre regioni<sup>6</sup> si mostra in modo inequivocabile un andamento virtuoso ed una solidità nella gestione del bilancio.

### 1.2.2 Il risparmio corrente e l'equilibrio economico

Un secondo gruppo di indicatori finanziari riguarda la capacità dell'Ente di generare risultati positivi sotto il profilo della sostenibilità finanziaria nel tempo. In questa sezione si espongono i valori degli indicatori relativi al **risparmio corrente**<sup>7</sup> (che rappresenta il saldo della parte corrente del bilancio, dato dalla differenza tra le entrate correnti - tributarie, da trasferimenti ed extratributarie - e le spese correnti) ed all'**equilibrio economico**<sup>8</sup> (che è dato dalla differenza tra le entrate correnti e il totale delle spese correnti e delle quote di capitale di ammortamento mutui e prestiti obbligazionari). Quest'ultimo indicatore è particolarmente interessante in quanto evidenzia la capacità dell'Ente di finanziare la spesa in conto capitale con risparmi di parte corrente.

5 Dati desunti dalla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 234 integrata con i dati di rendiconto per quanto attiene l'annualità 2009 e l'entità dei residui passivi perenti effettivamente reiscritti

6 Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 229 e segg.

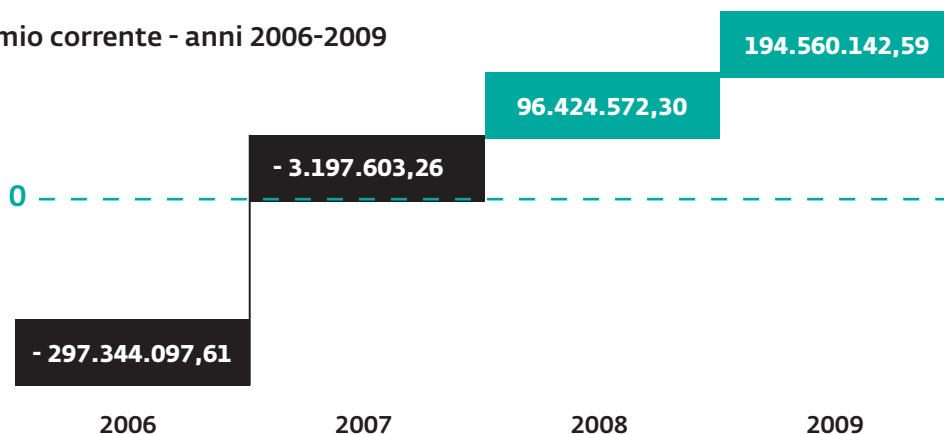
7 Assimilabile al primo indicatore del Bilancio dello Stato denominato "Risparmio Pubblico", "I principali saldi di finanza pubblica. Definizione, utilizzo e raccordi", Ragioneria Generale dello Stato, 4 luglio 2008, pag. 19

8 Assimilabile al risultato differenziale dei bilanci degli enti locali denominato "Avanzo Economico" previsto dall'art. 162, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

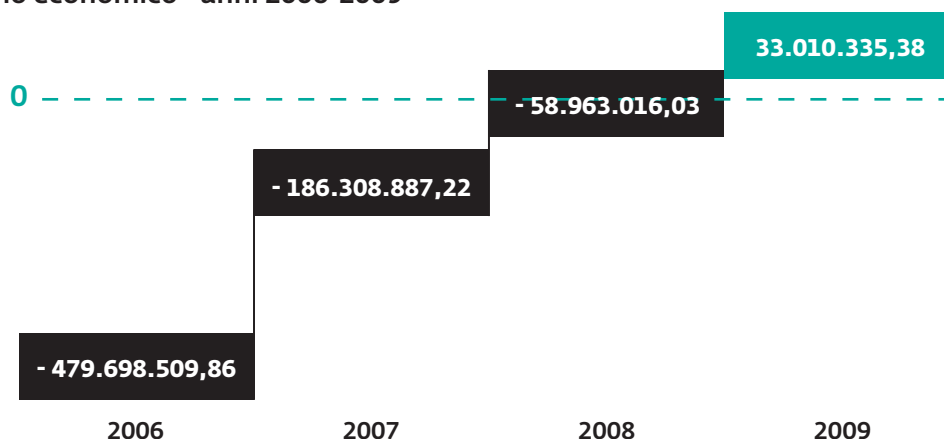
**Tabella 5: Indicatori Finanziari della Regione Puglia**

Anno	2006	2007	2008	2009
Entrate Titolo I Tributarie	6.287.916.001,49	6.581.057.347,50	7.681.252.595,44	7.726.832.946,41
Entrate Titolo II Trasferimenti Correnti	543.589.899,90	882.933.471,99	537.834.301,79	511.059.046,76
Entrate Titolo III Extra-Tributarie	47.206.151,57	57.155.088,96	105.952.000,95	100.705.527,50
Entrate Correnti (A) (Accertamenti)	6.878.712.052,96	7.521.145.908,45	8.325.038.898,18	8.338.597.520,67
Spese Titolo I - Correnti (B) (Impegni)	7.176.056.150,57	7.524.343.511,71	8.228.614.325,88	8.144.037.378,08
Risparmio Corrente C = (A-B)	- 297.344.097,61	- 3.197.603,26	96.424.572,30	194.560.142,59
Spese Titolo III - Rimborso Quote Capitale Mutui e Obbligazioni (D) (Impegni)	182.354.412,25	183.111.283,96	155.387.588,33	161.549.807,21
Equilibrio Economico E = (C-D)	- 479.698.509,86	- 186.308.887,22	- 58.963.016,03	33.010.335,38

**Figura 2 : Andamento Risparmio corrente - anni 2006-2009**



**Figura 3: Andamento Equilibrio economico - anni 2006-2009**



L'andamento dei valori di questi due indicatori è evidente: sia il risparmio corrente sia l'equilibrio economico mostrano una dinamica positiva. L'equilibrio economico in particolare passa dai valori altamente negativi del 2006 al risultato positivo dell'ultimo anno di osservazione.

### 1.2.3 La spesa per costo del lavoro

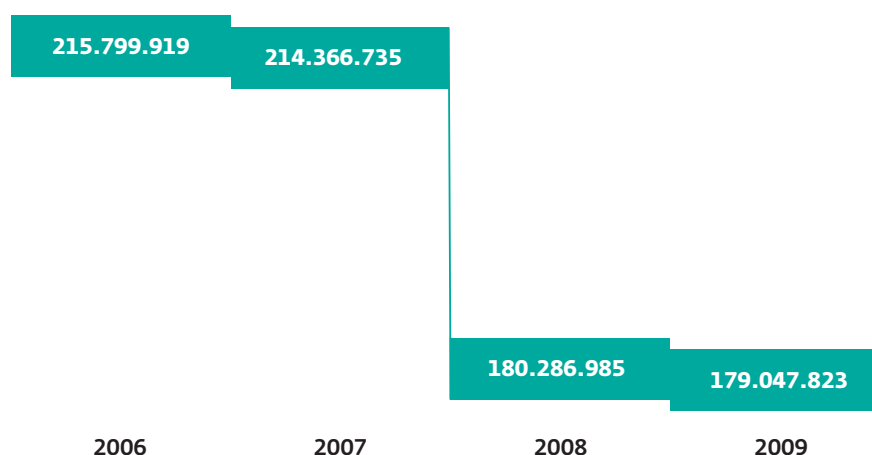
In questa sezione si riporta l'andamento di talune voci consolidate e ripetitive, che costituiscono i principali fattori di rigidità strutturale dei bilanci pubblici e che si evolvono positivamente nel corso degli anni.

In primo luogo consideriamo l'andamento della spesa per il costo del lavoro, la quale mostra un trend costantemente decrescente<sup>9</sup>:

Tabella 6: Andamento Spesa per il Costo del Lavoro - anni 2006-2009

	2006	2007	2008	2009
<b>Totale Costo del Lavoro</b>	215.799.919	214.366.735	180.286.985	179.047.823

Figura 4: Andamento Spesa per il Costo del Lavoro nella Regione Puglia - anni 2006-2009



Si evidenzia come nell'anno 2008, ultimo dato disponibile a livello comparativo, la Puglia sia stata la Regione con il più elevato rapporto (33,04) personale del comparto / personale dirigenziale a fronte di un dato medio nazionale di 14,56 e dell'Italia Meridionale di 17,85<sup>10</sup>.

Ancora, il rapporto personale regionale su 1000 abitanti in età lavorativa al 31/12/2008 era pari a 1,27, in linea con la media nazionale (1,23) e ben al di sotto della media relativa al Mezzogiorno, pari<sup>11</sup> a 1,89.

Ulteriore conferma della efficacia dell'azione dell'Ente nel perseguire il processo di razionalizzazione delle spese deriva dall'indice delle spese per le funzioni di Amministrazione generali ed organi istituzionali per abitante: Il Sole - 24 Ore, in un articolo del 30 giugno 2010, colloca la Regione Puglia tra le prime sei amministrazioni regionali per virtuosità<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 275 integrata con i dati del conto annuale del personale 2009 trasmesso alla Ragioneria Generale dello Stato

<sup>10</sup> Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 249

<sup>11</sup> Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 255

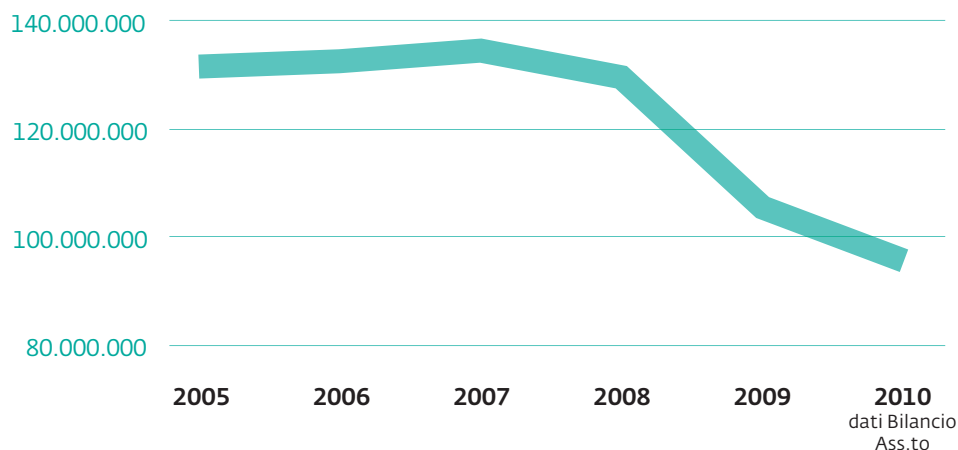
<sup>12</sup> Il Sole - 24 Ore, mercoledì 30 giugno 2010, pag. 4

## 1.2.4 Le spese per oneri finanziari e la capacità di indebitamento

Analogo andamento virtuoso si rileva con riguardo alla **spesa per interessi passivi** su mutui diretti della Regione<sup>13</sup>.

**Figura 5: Andamento Interessi Passivi anni 2005-2010**

Dati in milioni di euro



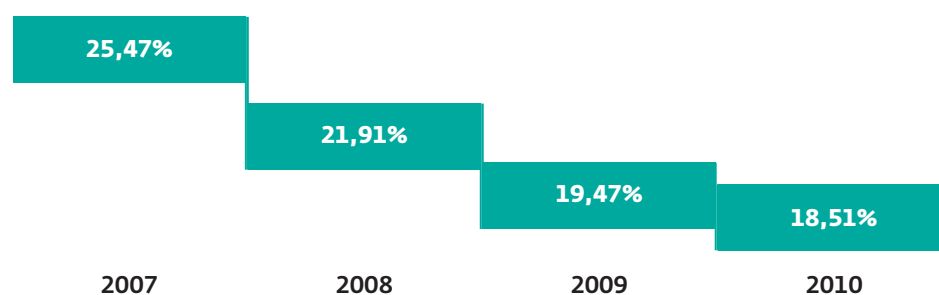
La **capacità di indebitamento**, risultante dal rapporto tra l'ammontare dei mutui in ammortamento e il totale del titolo I delle entrate<sup>14</sup>, è altresì in costante miglioramento.

**Tabella 7: Limite della Capacità di indebitamento della Regione Puglia: anni 2007-2010**

**Limite capacità indebitamento (Limite massimo annuo 25%)**

Anni	Ammortamento annuale Mutui Diretti / Entrate titolo I° senza vincolo di destinazione
2007	25,47 %
2008	21,91 %
2009	19,47 %
2010	18,51 %

**Figura 6: Saturazione della capacità di indebitamento della Regione Puglia negli anni 2007-2010**



Il risultato esposto assume ancora maggior significato in quanto la Regione

<sup>13</sup> Dati di rendiconto. Per il 2010 il dato si riferisce alla stanziamento assestato del bilancio di previsione

<sup>14</sup> Legge regionale 16 novembre 2001, n. 28, art. 71, comma 2; decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, art. 23, comma 1

Puglia, nonostante la legge di contabilità regionale consenta di riportare l'ammontare delle annualità dei mutui in ammortamento al totale delle entrate del titolo I (entrate tributarie), in ossequio a canoni di prudenza, depura detto totale dalle entrate a specifica destinazione, ivi comprese quelle destinate al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale<sup>15</sup>.

### 1.2.5 Andamento del Rating dell'Agenzia internazionale Moody's

Il rating rappresenta la valutazione della capacità e della volontà di un ente di onorare gli impegni finanziari assunti e/o da assumere con puntualità alle scadenze previste. Esso rappresenta uno strumento internazionalmente riconosciuto nei mercati finanziari, che permette di valutare il merito di credito e la situazione finanziaria complessiva attraverso metodologie riconosciute, mediante l'attribuzione di un indicatore alfanumerico, secondo una scala di graduazione prefissata.

La Regione Puglia si è sottoposta a rating dal 2001, allorché il rating assegnato era A2, mentre **la situazione aggiornata all'ultimo credit opinion del 17 settembre 2010 risulta essere A1**, con un outlook stabile. In una scala da 1 a 20, dove 1 rappresenta la migliore posizione di merito, il Rating A2 equivale a 6/20, ed il rating attuale A1 equivale a 5/20<sup>16</sup>.

Tutto ciò nonostante il perdurare dell'andamento negativo della congiuntura economica, che ha riflessi sulle basi imponibili dei tributi regionali, e delle potenziali criticità finanziarie che possono derivare dalla gestione del settore sanitario, e dagli strumenti finanziari derivati in essere.

#### La Regione Puglia secondo Moody's



<sup>15</sup> La Corte dei Conti ha sottolineato la virtuosità di tale contegno contabile nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pagg. 34-35

<sup>16</sup> Scrive Moody's con propria nota del 17 settembre 2010: "In sintesi, Il rating A1 della Regione Puglia riflette i risultati finanziari complessivamente adeguati, il significativo contributo dei finanziamenti statali e comunitari al programma regionale di investimenti, nonché un livello di indebitamento moderato ed in diminuzione. L'analisi incorpora altresì le rigidità strutturali del bilancio, nonché il fragile contesto socio-economico e le significative pressioni esercitate dal settore sanitario sulle finanze regionali. Riconosciamo inoltre la necessità da parte della Regione di mettere in atto iniziative efficaci per tenere sotto controllo le dinamiche della spesa sanitaria. Le prospettive del rating sono stabili."

# 2 IL PATTO DI STABILITÀ

## 2.1 Introduzione

Con l'adesione all'Unione Europea - e con il conseguente recepimento dei vincoli posti dal patto di stabilità e crescita - la programmazione, la gestione, e il controllo dei conti pubblici in Italia e negli altri paesi membri hanno posto al centro dell'attenzione il rispetto dei parametri concordati in sede europea, rappresentati dal disavanzo e dal debito in rapporto al prodotto interno lordo<sup>17</sup> (rispettivamente fissati nella misura del 3% e del 60%) .

Sul piano della gestione della finanza pubblica, la necessità di operare nel rispetto dei vincoli internazionali ha imposto la messa a punto di strumenti di coordinamento delle politiche tributarie e della spesa in modo che, per tutti i livelli di governo, fosse definito il contributo da garantire ai fini del conseguimento degli obiettivi di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

La conseguente adozione dei necessari strumenti di controllo della finanza pubblica locale debbono, tuttavia, essere in grado di assicurare non solo il contributo di tali enti agli obiettivi europei, ma soprattutto "condizioni di omogeneità ed equità nella distribuzione degli oneri e, in ogni caso, la salvaguardia di livelli non rinunciabili di quantità nei servizi resi alla collettività"<sup>18</sup>.

Questa esigenza assume un rilievo particolare nell'esperienza italiana caratterizzata da una tendenza al progressivo trasferimento dei compiti di spesa e di prelievo verso le amministrazioni regionali e locali.

## 2.2 Le attuali modalità di calcolo degli obiettivi programmatici: alcune criticità

Le attuali modalità di determinazione del contributo delle singole Regioni a statuto ordinario (RSO) al conseguimento degli obiettivi nazionali di finanza pubblica<sup>19</sup> non assicurano né l'equa distribuzione degli oneri tra le Regioni né tanto meno la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni che la Regione deve assicurare, comprese quelle finanziate con specifici finanziamenti da parte della UE e dello Stato.

Questa affermazione è motivata da una serie di ragioni che di seguito vengono illustrate.

Le vigenti modalità di computo degli obiettivi programmatici (di competenza e di cassa) prevedono che l'anno preso a riferimento per l'estrazione dei dati contabili sia il 2005. La disciplina del patto, infatti, pur prevedendo il riferimento per la costruzione degli obiettivi dell'anno n al complesso delle spese

<sup>17</sup> Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio del 22 novembre 1993, Regolamento (CE) n. 475/2000 del Consiglio del 28 febbraio 2000

<sup>18</sup> Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo, 14 maggio 2010, pag. V

<sup>19</sup> Legge. 6 agosto 2008, n. 133, art. 77 ter e successive modificazioni ed integrazioni

finali dell'anno n - 1, nel prescrivere che esse siano computate assumendo il pieno rispetto del patto di stabilità interno, di fatto fa retroagire all'anno 2005 l'effettiva base di calcolo<sup>20</sup>.

“Prendere come base di calcolo un singolo esercizio piuttosto che un periodo più ampio può introdurre elementi casuali nel livello dell'obiettivo legati a situazioni contingenti che hanno caratterizzato l'anno base”<sup>21</sup>.

Per la Regione Puglia, in particolare, l'anno 2005 si caratterizza come esercizio finanziario in cui la spesa risulta particolarmente sottodimensionata (in particolare per quanto attiene i pagamenti) anche in considerazione dell'avvenuto cambio politico di Amministrazione con le inevitabili conseguenze in termini di impatto sulla gestione amministrativa.

Un ulteriore elemento di casualità nella determinazione del livello degli obiettivi programmatici da conseguire a partire dall'esercizio finanziario 2008 è stato introdotto dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>22</sup>. La Ragioneria Generale dello Stato ha, infatti, interpretato la norma che dispone l'esclusione dalla base di calcolo e dai risultati ai fini del patto di stabilità interno della quota comunitaria delle spese in conto capitale sostenute per programmi cofinanziati dalla UE<sup>23</sup>, nel senso di detrarre dall'obiettivo programmatico per il 2007 (calcolato sui dati 2005) le spese a tale titolo sostenute nell'anno 2007 anziché nell'anno 2005 che, nel caso della Regione Puglia, erano significativamente inferiori.

Un più congruo e logico procedimento di nettizzazione delle suddette spese dalla base di calcolo è stato proposto dalla Regione Puglia. L'idea era quella di fissare l'obiettivo programmatico 2008 pari alla differenza tra il complesso delle spese finali 2005 e le spese in conto capitale quota UE 2005 diminuita dell'1,8% e quindi aumentata del 2,5%<sup>24</sup>. Questo procedimento è stato condiviso all'unanimità dalla Conferenza delle Regioni e riconosciuto tecnicamente corretto dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato<sup>25</sup>. Tuttavia lo stesso non è stato recepito dal governo nazionale.

Il concorso dei summenzionati fattori sul livello degli obiettivi programmatici della Regione Puglia (in particolare su quello dei pagamenti) ha un impatto devastante. Il livello degli obiettivi è tale che il loro conseguimento è di oggettiva impossibilità se non a prezzo di mettere in discussione la funzione istituzionale stessa dell'Ente Regione nella determinazione ed attuazione delle politiche regionali.

Nelle seguenti tabelle si evidenzia come la Regione Puglia sia fortemente penalizzata, in relazione alle altre regioni a statuto ordinario, nella determinazione del relativo obiettivo di cassa.

20 Tale assunto è agevolmente desumibile dalla lettura della nota (1) ai modelli 2/08/CS e 2/08/CP - allegato A del Decreto Ministero Economia Finanze del 16 dicembre 2009 rubricato “Certificazione relativa al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2008 delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano” ed ai modelli 2/09CS e 2/09CP - allegato A del Decreto Ministero Economia Finanze del 16 dicembre 2009 rubricato “Monitoraggio e certificazione relativa al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2009 delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano”

21 Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pagg. 22-23

22 Decreto Ministero Economia Finanze del 16 dicembre 2009 rubricato “Certificazione relativa al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2008 delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano”

23 Legge 22 dicembre 2008, n. 203, art. 1, comma 42

24 Anziché pari alla differenza tra il complesso delle spese finali 2005 diminuite dell'1,8% e le spese in conto capitale quota UE 2007 aumentata del 2,5%.

25 Nota n. prot. 78428 del 14 luglio 2009

**Tabella 8: Rapporto fra Obiettivo programmatico/ Cassa e Obiettivo programmatico/ competenza della Regione Puglia**

**ESERCIZIO FINANZIARIO 2008**

	Obiettivo Programmatico/Cassa (a)	Obiettivo Programmatico/ Competenza (b)	Rapporto Percentuale © = (a)/(b)
Regione Puglia <sup>27</sup>	1.574	2.648	59,44%
Regioni a Statuto Ordinario (R.S.O.) esclusa Regione Puglia <sup>28</sup>	25.688	32.097	80,03%
<b>Obiettivo Programmatico/Cassa Teorico (O.P.C.T.) Regione Puglia* (d) = 2.648*80,03%</b>			<b>2.119</b>

**ESERCIZIO FINANZIARIO 2009**

	Obiettivo Programmatico/Cassa (a)	Obiettivo Programmatico/ Competenza (b)	Rapporto Percentuale (c) = (a)/(b)
Regione Puglia <sup>29</sup>	1.453	2.576	56,41%
Regioni a Statuto Ordinario (R.S.O.) esclusa Regione Puglia <sup>30</sup>	25.101	31.488	79,72%
<b>Obiettivo Programmatico/Cassa Teorico (O.P.C.T.) Regione Puglia* (d) = 2.576*79,72%</b>			<b>2.053</b>

\* L'O.P.C.T. è calcolato con l'applicazione del rapporto percentuale medio delle altre R.S.O.  
Dati in milioni di euro

**Figura 7: Rapporto fra Obiettivo programmatico/Cassa e Obiettivo programmatico/ competenza della Regione Puglia negli anni 2008 e 2009**



- 26 Dati desunti dalla certificazione dei risultati del patto di stabilità interno per l'anno 2008 inviata alla Ragioneria Generale dello Stato
- 27 Elaborazione dati desunti dalla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2007-2008, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/SEZAUT/2009/IADC, 25 settembre 2009, pagg. 32-33
- 28 Dati desunti dalla certificazione dei risultati del patto di stabilità interno per l'anno 2009 inviata alla Ragioneria Generale dello Stato
- 29 Elaborazioni dati desunti dalla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pagg. 12 e 15

**Tabella 9: Confronto fra obiettivo programmatico di cassa procapite per la Regione Puglia e corrispondente delle altre Regioni a Statuto Ordinario (R.S.O.)**

**ESERCIZIO FINANZIARIO 2008**

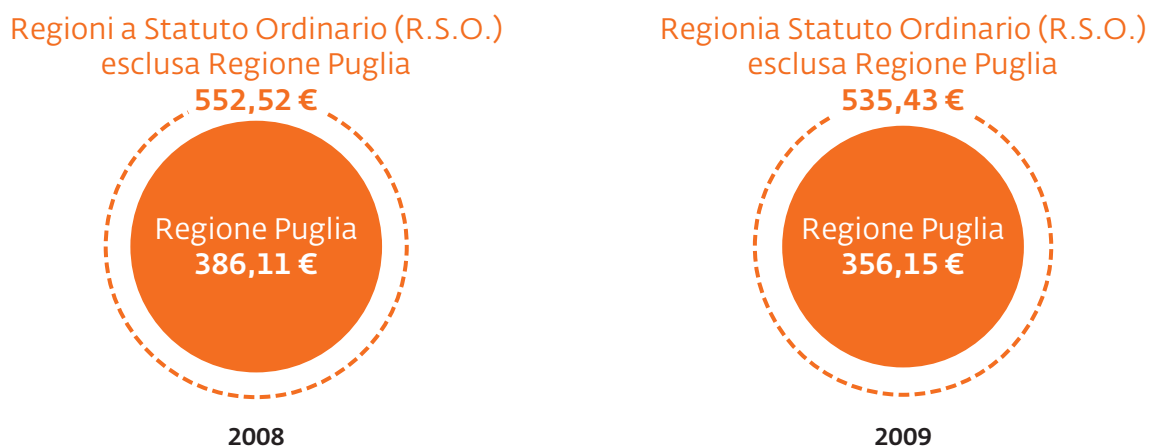
	Obiettivo programmatico/cassa reale O.P.C.R. (a)	Popolazione (b)	Quota Pro-Capite Obiettivo Programmatico/Cassa (c) = (a)/(b)
Regione Puglia <sup>31</sup>	1.574.000.000,00 €	4.076.546	386,11 €
Altre Regioni a Statuto Ordinario (R.S.O.) <sup>32</sup>	25.688.000.000,00 €	46.492.137	552,52 €
<b>Obiettivo Programmatico/Cassa Teorico (O.P.C.T.) Regione Puglia*</b> (d) = 552,52*4.076.546			2.252.373.195,92 €
<b>Obiettivo Programmatico/Cassa Reale Regione Puglia (O.P.C.R.) (e)</b>			1.574.000.000,00 €
<b>Differenza tra O.P.C.T. e O.P.C.R. (f) = (d) - (e)</b>			678.373.195,92 €
<b>Sforamento Obiettivo di Cassa Patto di Stabilità Interno Anno 2008<sup>33</sup> (g)</b>			495.608.000,00 €
<b>Saldo Positivo (h) = (f) - (g)</b>			182.765.195,92 €

**ESERCIZIO FINANZIARIO 2009**

	Obiettivo programmatico/cassa reale O.P.C.R. (a)	Popolazione (b)	Quota Pro-Capite Obiettivo Programmatico/Cassa (c) = (a)/(b)
Regione Puglia <sup>34</sup>	1.453.000.000,00 €	4.079.702	356,15 €
Altre Regioni a Statuto Ordinario (R.S.O.) <sup>35</sup>	25.101.000.000,00 €	46.879.908	535,43 €
<b>Obiettivo Programmatico/Cassa Teorico (O.P.C.T.) Regione Puglia*</b> (d) = 535,43*4.079.702			2.184.394.841,86 €
<b>Obiettivo Programmatico/Cassa Reale Regione Puglia (O.P.C.R.) (e)</b>			1.453.000.000,00 €
<b>Differenza tra O.P.C.T. e O.P.C.R. (f) = (d) - (e)</b>			731.394.841,86 €
<b>Sforamento Obiettivo di Cassa Patto di Stabilità Interno Anno 2009<sup>36</sup> (g)</b>			731.056.000,00 €
<b>Saldo Positivo (h) = (f) - (g)</b>			338.841,86 €

\* L'O.P.C.T. è ricavato quale prodotto tra la Quota Pro-capite Obiettivo Programmatico/Cassa altre regioni a statuto ordinario (R.S.O.) e la popolazione della Regione Puglia

**Figura 8: Rapporto fra Obiettivo programmatico/Cassa e Obiettivo programmatico/ competenza della Regione Puglia negli anni 2008 e 2009**



30 Dati desunti dalla certificazione dei risultati del patto di stabilità interno per l'anno 2008 inviata alla Ragioneria Generale dello Stato

31 Elaborazione dati desunti dalla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2007-2008, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/SEZAUT/2009/IADC, 25 settembre 2009, pag. 32. Cfr. nota n. 31

32 Cfr. nota n. 31

33 Dati desunti dalla certificazione dei risultati del patto di stabilità interno per l'anno 2009 inviata alla Ragioneria Generale dello Stato

34 Elaborazioni dati desunti dalla Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 15

35 Cfr. nota n. 34

I dati e le simulazioni su riportate dimostrano che, se la Regione Puglia avesse potuto contare su obiettivi programmatici di cassa non influenzati da fattori casuali ed eccezionali, avrebbe senz'altro rispettato il patto di stabilità interno per gli anni 2008 e 2009, e nel corso del 2010 la Regione Puglia non avrebbe subito la tensione nelle erogazioni nei confronti del sistema economico pugliese.

### 2.3 Disponibilità di cassa insufficiente alle funzioni di mission

Il prospetto di seguito riportato, redatto in termini di cassa, pone a confronto l'obiettivo di cassa con tutti i pagamenti effettuati dalla Regione per spese obbligatorie, istituzionali e di mission. Nelle obbligatorie sono comprese le spese per il personale, gli interessi, il trasporto pubblico locale (TPL), le spese obbligatorie e d'ordine; nelle istituzionali sono compresi i servizi necessitati; nelle spese di mission sono compresi i programmi comunitari, la quota Stato-Regione, Bassanini e FAS. Dal confronto, come indica il segno meno nella terz'ultima riga, emerge un obiettivo di cassa insufficiente a far fronte financo alle tre precitate categorie di spesa, con la conseguenza che ogni qualsivoglia spesa cosiddetta discrezionale (indicata nell'ultima riga) sarebbe stata, di fatto, preclusa.

**Tabella 10: Determinazione della quota dell'Obiettivo Programmatico di Cassa destinabile a Spese Discrezionali**

Principali Spese Correnti non Discrezionali soggette al Patto di Stabilità Interno	2008	2009
Quota U.E. programmi comunitari	111.128.718,37	spesa non rilevante
Quota Stato Regione programmi comunitari	60.403.691,36	64.625.045,09
Spese contratti di servizio settore TPL	394.490.365,38	418.127.544,23
Spese personale	163.654.048,16	166.251.838,92
Spese interessi	129.414.093,97	105.441.406,47
Spese per ruoli di annualità diverse dagli interessi	5.761.146,29	4.739.800,64
Trasferimenti Leggi Bassanini	136.262.946,12	133.009.033,65
spese obbligatorie e d'ordine	82.889.006,80	84.836.146,43
Spese per servizi necessitati, servizi minimi di funzionamento e apprensione di entrate	56.741.302,29	115.733.317,12
FAS	4.986.895,40	13.925.893,38
<b>Spesa Corrente non Discrezionale (A)</b>	<b>1.145.732.214,14</b>	<b>1.106.690.025,93</b>
Principali Spese in Conto Capitale non Discrezionali soggette al Patto di Stabilità Interno	2008	2009
Quota U.E. programmi comunitari	spesa non rilevante	spesa non rilevante
Quota Stato Regione programmi comunitari	311.615.867,00	330.722.605,61
Trasferimenti Leggi Bassanini	26.069.942,02	41.657.631,63
Spese obbligatorie	3.955.279,14	3.364.589,27
FAS	225.806.509,46	344.384.810,19
<b>Spesa in Conto Capitale non Discrezionale (B)</b>	<b>567.447.597,62</b>	<b>720.129.636,70</b>
<b>Spesa Complessiva non Discrezionale soggetta al Patto di Stabilità Interno (C) = (A+B)</b>	<b>1.713.179.811,76</b>	<b>1.826.819.662,63</b>
<b>Obiettivo Programmatico di Cassa (D)</b>	<b>1.574.000.000,00</b>	<b>1.453.000.000,00</b>
<b>Quota Obiettivo Programmatico di Cassa destinabile alle Spese Discrezionali (E) = (D-C)</b>	<b>-139.179.811,76</b>	<b>-373.819.662,63</b>
<b>Sforamento Obiettivo Programmatico di Cassa</b>	<b>495.608.000,00</b>	<b>731.056.000,00</b>
<b>Spesa cd. Discrezionale erogata</b>	<b>356.428.188,24</b>	<b>357.236.337,37</b>

## 2.4 Altre criticità

Vanno segnalate altre gravi criticità nella vigente disciplina del patto di stabilità. La più evidente attiene alla fissazione di vincoli uniformi per tutte le Regioni, nonostante la presenza nel nostro Paese di realtà socio-economiche e finanziarie molto diversificate: si pensi alle grandi Regioni del mezzogiorno (Campania, Calabria e Puglia) rientranti nell'Obiettivo Convergenza delle politiche comunitarie e principali destinatarie dei Fondi per le Aree Sottoutilizzate (FAS). L'obbligo di contabilizzare ai fini del patto di stabilità interno il cofinanziamento nazionale-regionale dei P. O. comunitari e le spese per l'attuazione dei FAS determina, infatti, che queste Regioni, per evitare il disimpegno automatico delle risorse a disposizione, rimangano impotenti dinanzi alla riduzione drastica dei margini di cassa relativi al bilancio autonomo<sup>36</sup>.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla asimmetria esistente tra le cogenti regole stabilite per il concorso delle Regioni ai vincoli comunitari, espresse in soli termini di limitazione delle spese prescindendo dal livello delle entrate, e gli obblighi assunti dalla Repubblica verso la UE in termini di saldi<sup>37</sup>. In realtà, il diverso calcolo del concorso delle Regioni agli obiettivi di patto basato sui saldi finanziari era già previsto dalle originarie disposizioni attuative in materia di patto di stabilità interno<sup>38</sup> e lo sarà, presumibilmente, a seguito dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale<sup>39</sup>.

## 2.5 Una simulazione

Ove le regole del patto fossero realmente adesive al Trattato di Maastricht, i saldi della Regione Puglia sarebbero in tutto aderenti alle relative prescrizioni, sia in termini di riduzione tendenziale del debito (tabella a seguito) che di concorso al miglioramento del disavanzo (cfr. i precedenti indicatori relativi al risparmio corrente ed all'equilibrio economico e il costante trend in diminuzione della spesa per il costo del lavoro e degli oneri a servizio del debito come in precedenza rappresentati).

**Tabella 11: Confronto fra andamento esposizione debitoria e PIL Regionale**

Anno	Residuo Debito (R.D.) al 31 Dicembre <sup>41</sup>	P.I.L. Regionale <sup>42</sup>	Rapporto % tra R.D. e P.I.L. Regionale
2002	1.911.389.641,04 €	60.173.500.000,00 €	3,18%
2003	2.471.753.549,10 €	61.632.800.000,00 €	4,01%
2004	2.680.467.939,54 €	63.706.400.000,00 €	4,21%
2005	2.515.112.097,50 €	64.867.500.000,00 €	3,88%
2006	2.344.632.650,37 €	67.991.800.000,00 €	3,45%
2007	2.173.945.699,61 €	69.694.700.000,00 €	3,12%
2008	2.081.581.318,32 €	70.587.800.000,00 €	2,95%
2009	1.933.675.550,17 €	68.292.400.000,00 €	2,83%
2010	1.782.032.821,47 €	dato non disponibile	dato non disponibile

<sup>36</sup> In relazione alla necessità di adattare le regole del patto alle differenti caratteristiche degli enti soggetti - Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 85

<sup>37</sup> Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio del 22 novembre 1993

<sup>38</sup> Legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 28

<sup>39</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2, comma 2, lett. g) il cui testo si riporta "adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti dall'applicazione del patto di stabilità e crescita"

<sup>40</sup> Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 20. Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2007-2008, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/SEZAUT/2009/IADC, 25 settembre 2009, pag. 150

<sup>41</sup> Rif. Art. 93 Reg. 1083/2006

Figura 9: Andamento debito residuo anni 2002-2010

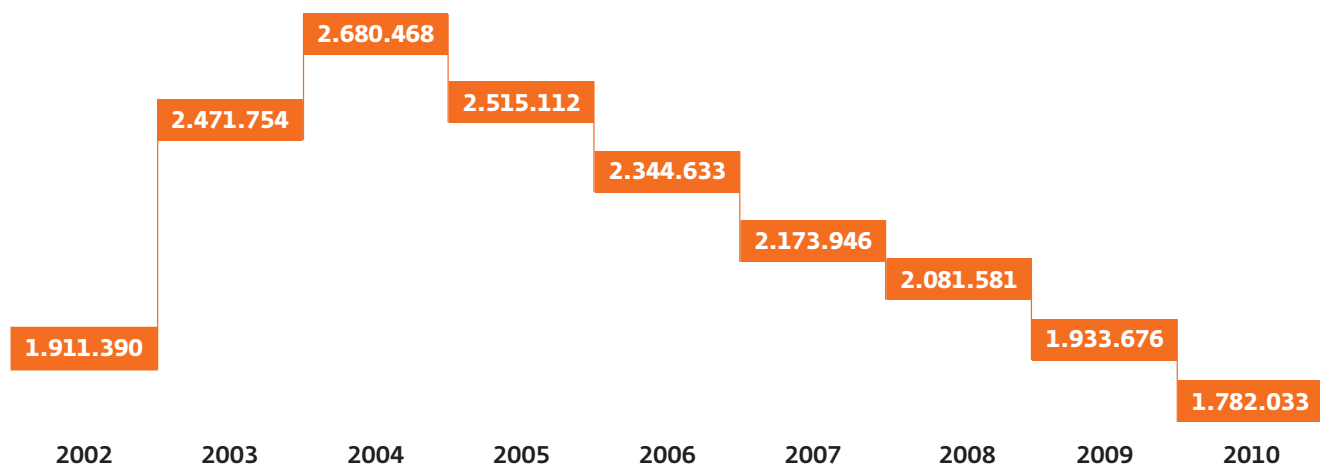
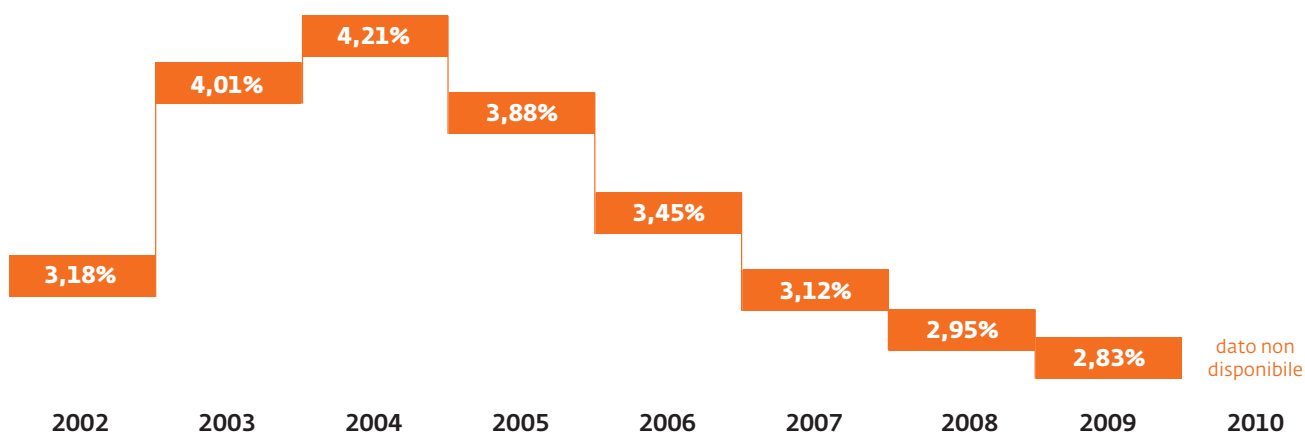


Figura 10: Rapporto percentuale tra residuo Debito e PIL Regionale



Costituisce, infine, una **chiara contraddizione** rispetto alle finalità del patto di stabilità e crescita comunitario la previsione delle attuali regole del patto di stabilità interno che **non prevedono obiettivi di contenimento della spesa differenziati tra spese correnti e spese in conto capitale**. Come più volte segnalato dalla Corte dei Conti<sup>42</sup>, tanto comporta che per rispettare il patto di stabilità siano spesso ridotte le spese per investimenti. La spesa per investimenti è quella che arreca gli effetti più durevoli e moltiplicativi sulla dinamica della domanda e sulle potenzialità di crescita dell'economia: la spesa per investimenti costituisce vera e propria funzione di mission per l'Ente. Legato a questo tema è quello degli effetti del patto di stabilità sull'utilizzo dei fondi comunitari. Il regolamento generale sulla gestione dei fondi strutturali prevede una cadenza temporale della spesa che va sotto il nome di "vincolo N+2"<sup>43</sup>; ciò comporta il disimpegno automatico delle risorse che non vengono utilizzate nella tempistica concordata al momento della definizione dei Programmi Comunitari. Detto vincolo è stato recentemente modificato su richiesta dei Paesi del Nord Europa in relazione al ritardo nell'avvio dei programmi e per consentire l'utilizzazione dei fondi ai fini di contribuire alla ripresa dell'economia. La modifica intervenuta ha comportato un abbassamento delle soglie minime di spesa per l'anno 2010 ma ha determinato un innalzamento

42 Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2008-2009, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG, 4 agosto 2010, pag. 20. Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni - Esercizi 2007-2008, Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 15/SEZAUT/2009/IADC, 25 settembre 2009, pag. 150

43 Rif. Art.93 Reg. 1083/2006

significativo per gli anni successivi. A partire dal 2011 infatti la soglia minima di spesa raggiunge livelli più che doppi rispetto al 2010.

L'imposizione dei vincoli legati al Patto di Stabilità secondo le modalità di calcolo in vigore, nel limitare la disponibilità di cassa della Regione Puglia, comprime l'andamento dei Programmi comunitari. In tal senso, ferme restando le spese obbligatorie, la Regione nel 2010 ha dovuto auto-limitarsi e contenere l'evoluzione della spesa connessa alla programmazione in corso, come anche l'utilizzo delle risorse necessarie al completamento degli interventi avviati con la passata programmazione 2000-2006 (c.d. risorse liberate). Più precisamente **per il solo FESR la Puglia avrebbe potuto spendere nel 2010 non meno di 475 milioni mentre ne spenderà 129 (443 mln meno 314 mln spesi nel 2009).**

Per quello che concerne poi gli ultimi interventi della vecchia programmazione, come si rileva dalla tabella sotto riportata, stanno maturando pagamenti per 563 milioni che, nonostante l'abbondante liquidità delle casse della Regione, non possono essere effettuati.

La "nettizzazione" solo parziale dei fondi che finanziano i programmi comunitari, rispetto al Patto di Stabilità, costituisce un grave inibizione finanziaria poiché:

- impedisce il raggiungimento per l'anno 2011 delle soglie di spesa necessarie a raggiungere il vincolo del disimpegno automatico, con conseguente perdita di risorse comunitarie;
- impedisce l'attivazione di risorse necessarie ad assicurare l'avanzamento dei lavori nei cantieri aperti (con i seri rischi connessi quali: fallimento di imprese, impossibilità di completare i progetti iniziati, perdita dei posti di lavoro);
- riduce il circolante impattando negativamente sulla domanda aggregata e comprime le possibilità di sviluppo del sistema economico regionale contravenendo allo spirito della politica di coesione dell'UE.

Di seguito si riportano i dati relativi ai nuovi target di spesa per il 2010 e 2011 dei Programmi FESR e FSE 2007-2013 della Regione Puglia - con indicazione per il 2011 della quota di cofinanziamento necessaria ad evitare il disimpegno automatico delle risorse - e alle risorse necessarie nel 2010 e nel 2011 per il completamento degli interventi avviati nell'ambito del POR 2000-2006.

**Tabella 12: Vincolo N+2 Programmi Comunitari per l'anno 2010-2011**

Programma	2010	2011	Cofinanziamento da assicurare 2011
PO FESR 2007-2013	443 Milioni	850 Milioni	425 Milioni
PO FSE 2007-2013	108 Milioni	207 Milioni	103 Milioni
<b>Completamento degli interventi 2000-2006</b>			
Chiusura interventi 2000-2006	2010	2011	Risorse complessive da assicurare
Completamento interventi POR 2000-2006 (Risorse liberate)	211 Milioni	352 Milioni	Milioni

Quanto sopra esposto mette in evidenza come **la revisione delle regole del patto e in particolare l'esclusione dal novero delle spese soggette ai vincoli delle predette tipologie di interventi, anche per la quota nazionale-regionale, sia argomento non più rinviabile.**

Si consideri che **pur rispettando la condizione, estrema ed inverosimile, di azzerare la spesa c.d. discrezionale, con le regole esistenti già dal 2011 sarà impossibile per la Puglia, e quasi sicuramente anche per la Campania e per la Calabria, conseguire tutti i tre risultati, ovvero il pagamento di quanto residua dalla vecchia programmazione, il completo utilizzo delle risorse comunitarie e il rispetto del patto di stabilità interno.**

# 3 IL FINANZIAMENTO SANITARIO

## 3.1 Minore finanziamento dovuto a criteri di calcolo penalizzanti

I criteri di calcolo adottati a livello nazionale per la determinazione delle quote capitarie delle singole regioni (il fabbisogno indistinto riconosciuto alla singola Regione per assicurare i Livelli Essenziali di Assistenza sul territorio di competenza) sono penalizzanti per la Regione Puglia. Detti criteri, infatti, prendono in considerazione solo in minima parte fattori strutturali, sociali ed economici dei territori regionali: trascurano in particolare elementi quali il grado di povertà, la distribuzione del reddito procapite, le scale dimensionali minime di funzionamento delle strutture, gli standard di outcome, fattori questi che influiscono in modo incisivo sia sul bisogno sanitario espresso da una regione sia sulle condizioni di offerta e di fornitura dei servizi.

Tabella 13: Quota capitaria attribuita alle regioni per il fabbisogno sanitario indistinto anni 2006 - 2010

Regioni	2006	2007	2008	2009	2010
Piemonte	1.543,91	1.660,04	1.711,00	1.757,00	1.750,41
Valle D'aosta	1.523,80	1.629,44	1.695,00	1.732,00	1.723,28
Lombardia	1.507,77	1.591,20	1.669,00	1.683,00	1.710,08
Bolzano	1.472,29	1.604,08	1.253,00	1.700,00	1.668,16
Trento	1.503,37	1.589,46	1.051,00	1.683,00	1.699,47
Veneto	1.508,45	1.586,03	1.643,00	1.679,00	1.704,17
Friuli	1.550,76	1.672,36	1.725,00	1.771,00	1.756,12
Liguria	1.594,72	1.787,46	1.838,00	1.899,00	1.871,65
Emilia Romagna	1.551,42	1.670,82	1.725,00	1.760,00	1.750,33
Toscana	1.557,35	1.673,03	1.729,00	1.770,00	1.762,76
Umbria	1.555,08	1.672,87	1.730,00	1.854,00	1.758,29
Marche	1.541,90	1.649,40	1.835,00	1.746,00	1.746,49
Lazio	1.501,31	1.604,02	1.256,00	1.676,00	1.703,50
Abruzzo	1.524,88	1.539,36	1.661,00	1.703,00	1.728,11
Molise	1.530,72	1.635,48	1.683,00	1.745,00	1.736,92
Campania	1.445,99	1.544,40	1.594,00	1.635,00	1.648,06
<b>Puglia</b>	<b>1.471,08</b>	<b>1.573,03</b>	<b>1.616,00</b>	<b>1.665,00</b>	<b>1.676,77</b>
Basilicata	1.500,37	1.635,71	1.354,00	1.737,00	1.730,51
Calabria	1.481,71	1.609,16	1.649,00	1.703,00	1.694,56
Sicilia	1.478,23	1.553,37	1.603,00	1.645,00	1.678,46
Sardegna	1.486,10	1.593,41	1.642,00	1.687,00	1.698,06
<b>Media nazionale</b> (totale trasferimenti / totale popolazione)	<b>1.508,33</b>	<b>1.608,80</b>	<b>1.621,28</b>	<b>1.703,30</b>	<b>1.713,64</b>

Fonte: Delibere CIPE – Accordi Stato Regioni: riparto sanitario

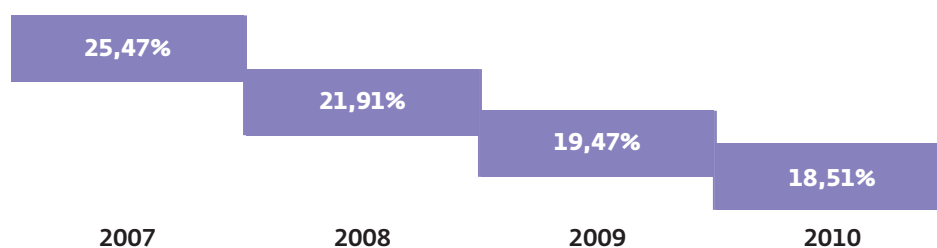
Negli ultimi cinque anni il finanziamento attribuito alla Regione Puglia per assicurare i Livelli Essenziali di Assistenza è stato mediamente più basso ri-

petto al finanziamento attribuito ai cittadini residenti nell'80% delle altre regioni d'Italia. Per assicurare il diritto alla salute, garantito dalla Costituzione in modo uniforme per ciascun cittadino italiano, ai cittadini pugliesi è stata destinata una quota capitaria costantemente più bassa rispetto alla media: parificando per l'anno 2010 la quota capitaria dei cittadini pugliesi rispetto alla quota capitaria media nazionale si riscontra un minor trasferimento di risorse quantificabile nell'ordine di 150 milioni di euro.

Nonostante le minori assegnazioni di finanziamento, negli ultimi cinque anni la Regione Puglia ha provveduto a garantire ai propri cittadini i Livelli Essenziali di Assistenza, così come documentato anche dai verbali del Tavolo Tecnico di Monitoraggio dei LEA, assumendo a carico del bilancio regionale il relativo onere.

Conferme del miglioramento del livello di servizio assicurato ai cittadini è data anche dall'inversione di tendenza della mobilità passiva extra-regionale che, rispetto agli ultimi dati disponibili, dimostra un trend in costante diminuzione a partire dal 2006.

**Figura 11: Andamento ricoveri in mobilità Passiva della Regione Puglia – fonte SISR Regione Puglia**



In termini di “salute”, infatti, l'andamento della mobilità passiva è generalmente considerato un indicatore della qualità del livello di fornitura dei servizi e del gradimento degli stessi da parte dei cittadini residenti.

### 3.2 Non debenza del piano di rientro sanitario ai fini strutturali

Nel Patto per la Salute 2007-2009<sup>44</sup> veniva fissato al 7%<sup>45</sup> il limite oltre il quale il disavanzo gestionale del settore sanitario delle singole Regioni, rapportato al finanziamento ordinario ed alle eventuali maggiori entrate proprie sanitarie, veniva definito “strutturale”. In tal senso veniva dichiarato strutturale un disavanzo pari o superiore al 7%, anche nei casi in cui la singola regione fosse stata in grado di far fronte autonomamente al disavanzo. Strutturale veniva altresì considerato il caso in cui, con detto rapporto inferiore al 7%, la Regione non fosse stata in grado di coprire lo stesso con mezzi propri.

La Regione Puglia, così come confermato dai verbali del Tavolo Tecnico di Monitoraggio di cui all'Accordo Stato Regioni del 23 Marzo 2005, Rep. Atti n. 2271, per gli anni 2006 e 2008, è stata in grado di contenere il disavanzo gestionale del settore sanitario largamente al di sotto della soglia normativamente prevista, provvedendo, inoltre, alla copertura degli stessi.

La Regione Puglia, pur avendo dimostrato il raggiungimento di tutti gli adempimenti certificati dal Tavolo Tecnico di Monitoraggio per gli anni 2006 e 2008,

<sup>44</sup> Cfr. nota 218, Relazione sulla Gestione Finanziaria delle regioni -i 2008-2009, Corte dei Conti, Sezione Autonomie

<sup>45</sup> La soglia del 7%, con il Patto per la Salute 2010-2012, e con la legge Finanziaria n. 191/2009, è stata abbassata al 5%; detta nuova soglia si applica a partire dall'esercizio 2010.

salvo uno, relativo al patto di stabilità interno, non ha ancora potuto accedere al finanziamento condizionale del 5% per l'anno 2006 e 3% per l'anno 2008, in quanto la normativa prevede che la ri-attribuzione del finanziamento avvenga a seguito della sottoscrizione di un apposito accordo - Piano di Rientro - fra Ministero Economia e Finanze, Ministero della Salute e Regione, "che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla già citata intesa del 23 marzo 2005".

In tal senso, essendo il livello di disavanzo gestionale del settore sanitario Pugliese per gli anni 2006 e 2008 largamente inferiore al 7%, ed avendo la Regione Puglia garantito l'equilibrio economico con interventi a carico del bilancio regionale, il Piano di Rientro non ha la specifica funzione di correzione strutturale del sistema. La Regione Puglia, infatti, ha introdotto numerose misure correttive, collegate con il Piano Regionale della Salute, volte a riequilibrare l'assetto strutturale del sistema. L'accordo sul Piano di Rientro previsto dalla normativa, pertanto, non può che essere rivolto ad interventi di tipo puntuale, tendenti a ridurre gli apporti esterni (tassazione<sup>46</sup> e risorse del bilancio autonomo).

La non debenza strutturale del Piano di Rientro è altresì riscontrabile se si considera che, mentre per gli anni a base del piano per la Regione Puglia (anni 2006 e 2008), il rapporto disavanzo su risorse era pari rispettivamente a 3,45% e 3,42%, per le altre regioni propriamente assoggettate a Piano di Rientro, negli anni a base del rispettivo Piano (anni 2004 - 2005) la percentuale di disavanzo è ben al di sopra del 7%, come di seguito rappresentato<sup>47</sup>:

**Tabella 14: Rapporto percentuale disavanzo/risorse nelle regioni sottoposte a Piano di Rientro**

Regioni sottoposte a Piani di Rientro	2004	2005
Liguria	12,6%	9,5%
Lazio	27,4%	24,6%
Abruzzo	14,4%	11,1%
Molise	17,3%	29,1%
Campania	15,8%	22,7%
Sicilia	11,3%	9,8%

Fonte IGESPES - % Disavanzo su finanziamento

<sup>46</sup> Nel 2010 è già stata ridotta l'aliquota per l'addizionale IRPEF, riportando la stessa ai minimi previsti dalla normativa nazionale. Dal 1° novembre 2009 è stata abrogata l'IRBA.

<sup>47</sup> Fonte IGESPES, Convegno "Metodologia dei Piani di rientro", AIES, Roma Isola Tiberina, 8 Giugno 2010

**BENVENUTI AL  
SUD PERCHÈ IL  
GOVERNO SI  
SBAGLIA SUI  
CONTI DELLA  
PUGLIA**



**BENVENUTI AL**



**SUD PERCHÉ IL  
GOVERNO SI  
SBAGLIA SUI  
CONTI DELLA  
PUGLIA**





BENVENUTI AL S

PERCHE IL GOVE

SBAGLIA SUI CO

PUGLIA BENVEN

PERCHE IL GOVE

SBAGLIA SUI CO

PUGLIA BENVEN

PERCHE IL GOVE

SBAGLIA SUI CO

PUGLIA BENVEN

SUD PERCHE IL C

SI SBAGLIA SUI C