

Lo stato di salute delle Regioni

di Stefano Pozzoli

Professore Ordinario di Economia Aziendale, Università di Napoli Parthenope

Questo articolo, frutto di una autonoma rielaborazione di quanto in corso di pubblicazione a quattro mani su Azienditalia (insieme a Luciano Cimbolini) parte dalla presentazione di alcune grandezze di bilancio delle regioni, nel tentativo di esplorarne l'effettivo stato di salute. I dati evidenziati sono allarmanti, a partire dai circa 20 miliardi di euro di disavanzo, dell'imponente deficit patrimoniale e dell'ammontare dell'indebitamento finanziario e commerciale.

1. Premessa: le fonti e le ragioni di uno studio della finanza regionale

Il reale stato di salute della finanza regionale dovrebbe essere, oggi, iscritto come primo tema all'ordine del giorno di ogni dibattito in materia di finanza pubblica, vista la criticità dei dati e gli elementi di incertezza. Questo a cominciare da chi si interessa dei così detti costi della politica, visto che, per quanto è dato sapere, la spesa in emolumenti per consiglieri ed amministratori nelle nostre regioni sfiora il miliardo di euro, a fronte, per fare un esempio, dei poco più di 100 milioni di peso delle province. In tavola 1, ad esempio, si presentano le stime effettuate dall'UPI sui dati Siope,

Ma il tema dei costi della politica, per quanto sintomatico, è assai meno rilevante di quello del funzionamento complessivo della macchina amministrativa.

Del resto si è convinti che il vero “costo della politica” sia determinato dalla priorità data in modo sconsiderato al consenso e dalla incapacità di governare gli enti pubblici senza assumersi la responsabilità di fare delle scelte di buona amministrazione.

Tornando però al tema degli equilibri di bilancio va comunque sottolineato che, anche a causa della autonomia di cui fino ad oggi hanno goduto le regioni, i bilanci ed i rendiconti di cui si dispone sono, soprattutto se confrontati con quelli degli enti locali, a dir poco confusi e di difficile interpretazione.

A conferma di ciò si segnala la stimolante sentenza numero 70 del 2012 della Corte Costituzionale, che ha messo in luce alcune peculiarità del bilancio della Regione Campania.

L'Alta Corte, in particolare, segnala la chiara anomalia di un rendiconto che evidenzia un consistente avanzo di amministrazione (fatto di un'entità abnorme di residui e di una cassa relativamente esigua) a fronte di un pesante deficit patrimoniale. Si tratta di elementi in apparenza inconciliabili e che sono stati tra i

motivi ispiratori di questo nostro approfondimento, dal momento che tali situazioni non possono che sollecitare mille dubbi e curiosità.

Tav. 1 – I costi della politica

Spese per gli Organi istituzionali - Indennità dei politici

PARLAMENTO	416.320.681
di cui Senato	155.055.000
di cui Camera dei Deputati	306.265.681
Regioni	907.097.922
Comuni	617.070.878
Province	113.635.599
TOTALE	2.054.125.080

Fonti: Bilancio Camera/Senato 2010; Siope Ministero Economia 2010

Nei costi del Senato e della Camera dei Deputati sono compresi: indennità, rimborsi, vitalizi per ex Deputati ed ex Senatori.

Il totale dei costi della politica, riferito esclusivamente agli eletti nazionali e locali, è pari a **2.054.125.080**.

Il personale politico del Parlamento rappresenta il 20% del costo totale

Il personale politico delle Regioni rappresenta il 45% del costo totale

Il personale politico dei Comuni rappresenta il 30% del costo totale

Il personale politico delle Province rappresenta il 5% del costo totale

La nostra rielaborazione si fonda, prevalentemente, su fonti ufficiali e disponibili, anche se non troppo facilmente. In particolare si è operato utilizzando i dati della Corte dei Conti (Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizi 2010 – 2011, di cui alla Deliberazione della Sezione Autonomie n. 14/2012) e attingendo dalle informazioni direttamente reperibili nei rendiconti delle Regioni e Province autonome scaricabili dai rispettivi siti Internet. Grazie a queste informazioni si è cercato appunto di fare una fotografia dei principali saldi ed aggregati di bilancio alla data del 31/12/2010, ovvero degli ultimi dati disponibili in modo omogeneo.

Questo tentativo di analisi ci pare utile per molteplici motivi. In primo luogo, i bilanci regionali, molto più di quelli degli Enti locali, sono appunto una sorta di oggetto misterioso, di difficile lettura e interpretazione, non solo per i cittadini e per la pubblica opinione, ma anche per gli stessi addetti ai lavori. Per quanto concerne il comparto degli Enti locali, difatti, le regole dell'ordinamento finanziario dettate dal Tuel (ora in via di superamento a seguito del percorso attuativo dell'armonizzazione contabile) rendono i loro bilanci omogenei e di lettura (relativamente) facile. La

stessa accessibilità dei dati contabili, per altro, viene assicurata dalla Direzione centrale per la finanza locale del Ministero dell'interno, che mette a disposizione di tutti gli interessati una banca dati pubblica (disponibile sul sito del Ministero) dove è possibile reperire in modo analitico, ed in tempi ragionevoli, le informazioni contabili di Province e Comuni, acquisite mediante la redazione e l'invio dei certificati al bilancio di previsione ed al rendiconto di gestione.

Per le Regioni la situazione è molto diversa. Va sottolineato che l'attuale ordinamento finanziario e contabile regionale è regolato dal d.lgs. 76/2000 "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208" (anch'essa oggi interessata dal processo di armonizzazione contabile). Tale normativa, però, rappresenta soltanto una sorta di disciplina quadro, la cui attuazione è in concreto demandata alla legislazione regionale, che gode di ampi spazi di autonomia. Tutto ciò, per altro, è ulteriormente accentuato nelle Regioni e Province a statuto speciale.

In sostanza, i bilanci regionali sono poco omogenei e difficilmente comprensibili perfino nei risultati finali. Fino ad oggi ha prevalso un malinteso senso di autonomia che si è spinta a rivendicare nell'autonomia rientrasse anche una libertà nelle regole contabili con l'effetto di rendere opaci i conti di un pezzo importante della pubblica amministrazione della Repubblica. Bene ha fatto la l. 42/2009 a cercare di riformare questo stato di cose, anche se ancora la riforma non ha ottenuto, essendo in fase sperimentale, risultati pratici.

Nonostante tutti questi limiti, si ritiene che un'analisi dei principali dati di bilancio può essere d'aiuto al fine di comprendere, almeno in via di prima approssimazione, la situazione finanziaria delle regioni o, quanto meno, quella rilevabile dai dati di bilancio ufficiali, che purtroppo non sempre tengono conto di eventuali passività fuori bilancio (che, in particolare con riferimento al servizio sanitario, possono essere significative).

Quest'attività, inoltre, può essere d'interesse anche per gli stessi Enti locali, che rappresentano i principali *stakeholders* delle Regioni, sia in qualità di controparte nell'ambito di rapporti finanziari, sia come destinatari delle regole di finanza pubblica la cui disciplina di attuazione è demandata al livello regionale. Basta pensare anche soltanto all'importantissima partita del cosiddetto Patto di stabilità regionale, nella duplice versione verticale ed orizzontale. Ma sono mille, come noto, le relazioni tra enti locali e Regioni, ed è chiaro che la solidità di queste ultime incide in modo determinante sulla situazione finanziaria di province e comuni.

Un'attività analitica di ricostruzione dei bilanci regionali che parta dai dati stessi di bilancio, infine, può essere sia un utile di esercizio di democrazia (che è tale se il

voto può essere espresso in maniera informata sull'operato degli organi di governo su cui si va ad esprimersi) sia uno strumento di ausilio per la complessiva analisi di finanza pubblica, soprattutto in un delicato momento di passaggio come l'attuale che è connotato, oltre che da una pesantissima crisi finanziaria, anche dalla necessità di portare a termine in tempi relativamente brevi il percorso di armonizzazione contabile degli enti pubblici.

2. Prima i dati: i conti delle Regioni

Per iniziare la lettura dei bilanci regionali vediamo di partire dalle ultime righe del conto del bilancio. Vediamo ora di fornire i dati del presente lavoro.¹

Tav. 2 – Risultato netto delle regioni (€migliaia)

31/12/2010	1) Risultato di amm.ne	2) Economie vincolate	3) Res. pass. perenti	4) Risultato netto
Lombardia	4.022.982	-5.896.928	-418.143	-2.292.089
Campania	6.702.828	-4.883.340	-4.406.116	-2.586.628
Lazio	-3.394.711	-2.549.824	-3.833.321	-9.777.856
Sicilia	10.442.972	N.D.	-3.673.000	6.769.972
Veneto	-977.231	-1.447.530	-	-2.424.761
Piemonte	-614.892	-162.563	-313.683	-1.091.138
Emilia-Romagna	1.357.871	-964.123	-401.778	-8.030
Puglia	1.115.531	-837.838	-628.404	-350.711
Toscana	2.478.643	-4.234.492	-2.737.975	-4.493.824
Calabria	4.133.143	-3.823.346	-396.184	-86.387
Sardegna	-1.344.405	0	-2.576.856	-3.921.261
Liguria	818.624	-192.465	-395.634	230.525
Marche	906.471	-1.040.638	-519.407	-653.574
Abruzzo*	1.000.090	-1.433.227	-38.780	-471.917
Friuli-Venezia Giulia	2.466.540	-1.340.922	-752.209	373.409
Trentino-Alto Adige	655.789	-	-8.133	647.656
Prov. Aut. Trento	578.280	-	-6.870	571.410
Prov. Aut. Bolzano	213.410	-4.780	-87.506	121.124
Umbria	543.006	-805.962	-14.412	-277.368

¹ Fonte: Corte dei Conti - Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizi 2010 – 2011, di cui alla Deliberazione della Sezione Autonomie n. 14/2012, integrata dagli autori.

Basilicata	651.307	-714.378	-63.823	-126.894
Molise	282.860	N.D.	-79.915	202.945
Valle d'Aosta	128.239	-30.824	-309.008	-211.593
Totale	32.167.347	-30.363.180	-21.661.157	-19.856.990

* I dati 2010 sono stati gentilmente comunicati dal Servizio finanziario della Regione, cui va in nostro ringraziamento.

È forse utile sottolineare che i numeri riportati nella tavola 2 ed in quelle successive riguardano i rendiconti regionali in senso stretto e non prendono in esame i bilanci dei soggetti partecipati dalle Regioni sia in forma societaria che non societaria, nemmeno nei casi in cui le Amministrazioni provvedano ad un consolidamento dei bilanci stessi. Il dato consolidato, che non si considera perché non disponibile per la maggioranza delle regioni, quando sarà disponibile e standardizzato nella formulazione, sarà certo preferibile, anche se il percorso di sperimentazione pare tutt'altro che confortante.

Intanto spieghiamo il significato delle varie voci individuate:

- per risultato di amministrazione (colonna 1) si intende la somma algebrica di fondo cassa + residui attivi - residui passivi (alla stregua di quanto accade per gli Enti locali);
- per risultato netto (fondo cassa + residui attivi - residui passivi - economie vincolate - residui passivi perenti) invece, s'intende un saldo più ampio che, come giustamente pretende la Corte dei conti, tenga conto anche di due specifici aggregati di passività che non vengono riportati nel precedente saldo, vale a dire, le cosiddette economie vincolate e i residui passivi perenti;
- le economie vincolate possono essere definitive risorse acquisite in entrata dalla Regione (sia in termini di solo accertamento, sia di accertamento e riscossione) con vincolo di destinazione, ma non impegnate nell'esercizio di competenza. Il mancato impegno produce delle economie di spesa che influiscono in modo positivo sul saldo finanziario, dando luogo però ad un avanzo di carattere vincolato. Il miglioramento del risultato, di conseguenza, può dirsi soltanto "fittizio", poiché queste risorse vincolate dovranno essere riscritte (impegnate) nell'esercizio successivo, determinando così un peggioramento dei saldi del relativo bilancio. Per questo motivo, in modo assolutamente corretto, la Corte dei conti le considera a tutti gli effetti una posta passiva da tenere obbligatoriamente in considerazione nella determinazione del risultato effettivo. A mò di esempio, si possono citare le assegnazioni vincolate di altri enti (Sato o U.E.).

- i residui passivi perenti, invece, sono impegni di spesa iscritti in bilancio ma non pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio a cui si riferiscono e per questo motivo eliminati dal conto del bilancio. Il tempo necessario alla maturazione della perenzione è stabilito dalle varie leggi regionali di contabilità. L'eliminazione dalle scritture contabili di carattere finanziario, tuttavia, non fa venire meno l'obbligazione giuridica della Regione nei confronti del debitore. Anche l'eliminazione dei residui perenti comporta delle economie che determinano un miglioramento formale del risultato di amministrazione. Non venendo meno l'obbligazione giuridica, la Regione tuttavia deve appostare nel bilancio di competenza uno o più fondi per finanziare le eventuali necessità di pagamento derivanti dallo *stock* dei residui perenti. Per questo motivo, la Corte dei conti considera anche questi una posta passiva a tutti gli effetti, da tenere obbligatoriamente in considerazione nella determinazione del risultato effettivo. La Magistratura contabile ritiene congruo l'ammontare di questi fondi di copertura in misura non inferiore al 70 per cento del totale dei residui perenti².

Il dato più ragionevole da prendere a riferimento secondo la Corte dei Conti è quello qui definito come risultato netto. Si condivide questa scelta.

Si noti, però, che l'unica regione che ostenta un valore significativamente positivo è la Sicilia, che manca di rilevare le economie vincolate e che presenta un valore abnorme di residui perenti. Si ricorda, per altro, che il Presidente della Regione Sicilia si è dimesso, su pressione del Governo, in ragione delle difficoltà di bilancio dell'ente (poi smentite). In sostanza il risultato enormemente positivo della Regione Sicilia è sintomatico del grado di attendibilità dei valori di bilancio che si vanno a misurare.

Comunque il rendiconto somma presenta un disavanzo di quasi 20 miliardi di euro. Se si escludono le regioni e le province a statuto speciale la perdita arriva a

² Nella Relazione della Corte dei conti sulla gestione delle Regioni – anni 2004/2005 (deliberazione n. 14 del 20/07/2006, richiamata anche dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 70/2012), la Magistratura contabile ha affermato: “*Si è trattato nel precedente paragrafo della necessità, per una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, che nel bilancio venga previsto un fondo che assicuri adeguata copertura ai residui perenti, data l'impossibilità che essi trovino capienza nell'avanzo di amministrazione spesso concretamente insufficiente. Si sono anche già rilevate le implicazioni che la disciplina contabile di detto fondo e dell'istituto stesso della perenzione amministrativa ha in riferimento all'andamento ed all'effettiva consistenza dei risultati di amministrazione.*

La Corte, in mancanza di un'espressa previsione normativa, ha ritenuto sufficientemente garantista dell'assolvimento degli obblighi pregressi afferenti a residui perenti la previsione nei bilanci degli Enti di un margine di copertura pari al 70% degli stessi. Questo, nella considerazione che i creditori, a prescindere dall'intervenuta perenzione che consegue allo spirare dei termini di permanenza in bilancio dei residui passivi (art. 21, comma III, del d.lgs.76/2000), mantengono comunque il diritto all'esazione del credito, fatti salvi gli effetti della prescrizione.

Il prospetto che segue mette invece in evidenza, ancora una volta, la tendenza ad assicurare la copertura dei residui perenti in percentuali costantemente decrescenti che nel 2005 superano di poco la metà del tasso suesposto”.

oltre 24 miliardi di euro. Anche solo questo risultato, per quanto vada temperato dai meccanismi contabili propri delle regioni, dovrebbe indurre ad un serio ripensamento del sistema delle autonomie regionali e dei controlli.

La tavola n. 3 è frutto dell'elaborazione dei Conti generali del patrimonio, che rappresentano una sezione del rendiconto generale di amministrazione delle varie regioni. Il saldo riportato rappresenta la differenza fra tutte le varie tipologie (patrimoniali e finanziarie) di attività e passività presenti nei bilanci regionali. In altre parole, si tratta, in sostanza, del patrimonio netto o, nei casi in cui questo valore risulti negativo, del deficit di patrimonio netto delle regioni.

Anche qui spicca l'anomalia della Sicilia, che si conferma una tra le regioni italiane più florida, almeno a giudicare dai rendiconti, che ostentano una ricchezza netta di 4 miliardi e mezzo di euro. Nessuno poi avrebbe mai dubitato che la prima regione per patrimonializzazione fosse la Calabria, con oltre 5 miliardi e mezzo di patrimonio netto.

Il dato, in generale, conferma la patologia della situazione, con un saldo netto pari a 9 miliardi di deficit patrimoniale a livello complessivo. Se escludiamo come sopra le regioni e le province a statuto speciale il valore del deficit arriva a oltre 26 miliardi di euro.

Tav. 3 – Situazione patrimoniale

31/12/2010	Netto patrimoniale
Lombardia	- 2.612.300.000
Campania	- 6.554.386.448
Lazio	- 17.317.501.392
Sicilia*	4.577.000.000
Veneto	- 1.310.224.603
Piemonte	-5.479.170.868
Emilia-Romagna	554.756.549
Puglia	3.180.328.430
Toscana	-1.062.264.366
Calabria	5.558.336.701
Sardegna	-4.855.348.155
Liguria	-164.187.853
Marche	-12.567.452
Abruzzo**	-2.091.021.398
Friuli-Venezia Giulia	942.415.981
Trentino-Alto Adige***	1.008.271.957
Prov. Aut. Trento****	3.990.417.240

Prov. Aut. Bolzano	9.565.580.613
Umbria	1.015.184.146
Basilicata	587.591.305
Molise*****	-327.800.539
Valle d'Aosta	2.092.491.844
Totale	-8.714.398.308

* Fonte: Appendice al giudizio di parificazione della Corte conti al rendiconto 2010

** Dato 2010 comunicato dal Servizio finanziario della Regione

*** Fonte: Relazione della Corte conti sul rendiconto 2010

**** Fonte: Relazione della Corte conti sul rendiconto 2010

***** Fonte: Conto generale del patrimonio 2011

La curiosa classifica che rappresentava la Calabria e la Sicilia come le regioni più patrimonializzate di Italia si modifica se passiamo ad osservare un dato certo più parziale ma anche meno discutibile, ovvero la cassa. In tavola 4, infatti, si riepiloga l'entità della liquidità disponibile nell'ambito dei conti di tesoreria delle Regioni, come rilevabile dai documenti di bilancio. È chiaro che questo dato, rappresentato in modo puntuale, presenta degli elementi di casualità, ma certo costituisce un elemento su cui riflettere, anche nella prospettiva di una riforma dei sistemi contabili più incisiva di quella che si va prospettando oggi con l'implementazione del dettato della l. 42/2009.

Tav. 4 – Situazione di cassa

31/12/2010	Fondo cassa
Lombardia	1.236.064.058
Campania	1.085.495.818
Lazio	152.529.156
Sicilia*	467.426.510
Veneto	1.361.418.144
Piemonte	80.367.363
Emilia-Romagna	325.262.987
Puglia	2.438.821.685
Toscana	589.669.194
Calabria	145.731.867
Sardegna	760.201.480
Liguria	167.416.483
Marche	136.079.664
Abruzzo**	190.055.685
Friuli-Venezia Giulia	1.647.508.002

Trentino-Alto Adige***	250.962.250
Prov. Aut. Trento****	60.497.720
Prov. Aut. Bolzano	159.476.094
Umbria	388.678.926
Basilicata	259.777.562
Molise	66.683.309
Valle d'Aosta	213.166.098
Totale	12.183.290.055

*Fonte: Conto generale del patrimonio 2011.

** Dato 2010 comunicato dal Servizio finanziario della Regione;

*** Fonte: Relazione della Corte conti sul rendiconto 2010;

**** Fonte: Relazione della Corte conti sul rendiconto 2010.

In tavola 5, invece, si riepilogano si cerca di riepilogare l'entità dei debiti finanziari delle Regioni (mutui, emissioni obbligazionarie ecc.), senza però tenere conto né degli strumenti finanziari derivati, né dei debiti eventualmente contratti dai soggetti partecipati³, tutti elementi a noi non disponibili ma che non potrebbero che peggiorare il quadro complessivo.

Come si può notare, il debito che si riferisce al settore sanitario è stato tenuto distinto, perché risulta assistito dallo Stato, anche se questo ovviamente non modifica lo stato delle cose.

In ogni caso il debito finanziario complessivo è pari a oltre 50 miliardi di euro, una quota quindi significativa del debito pubblico italiano.

Tabella 5 - Indebitamento

31/12/2010	A) Debito a carico del bilancio regionale	B) Di cui per la sanità	C) Debito assistito dallo Stato	D) Di cui per sanità	A+C) Totale	B+D) Totale sanità
Lombardia	2.501.911.000	404.254.000	861.811.000	-	3.363.722.000	404.254.000
Campania	5.766.248.000	1.553.408.000	-	-	5.766.248.000	1.553.408.000
Lazio	10.232.282.000 0	5.504.468.000	571.091.000	-	10.803.373.000 0	5.504.468.000
Sicilia*	5.160.000.000	-	-	-	5.160.000.000	-
Veneto	1.491.141.000	267.695.000	1.141.118.000 0	542.427.000 0	2.632.259.000	810.122.000
Piemonte	5.830.107.000	90.608.000	813.067.000	-	6.643.174.000	90.608.000
Emilia-Romagna	913.654.000	807.443.000	356.297.000	-	1.269.951.000	807.443.000
Puglia	2.100.271.000	746.821.000	112.575.000	-	2.212.846.000	746.821.000

³ Fonte: Corte dei Conti - Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizi 2010 - 2011, di cui alla Deliberazione della Sezione Autonomie n. 14/2012, integrata dagli autori.

Toscana	1.126.805.000	183.485.000	284.400.000	-	1.411.205.000	183.485.000
Calabria	783.638.000	271.117.000	549.902.000	315.881.000	1.333.540.000	586.998.000
Sardegna**	ND	ND	ND	ND	2.152.184.582	ND
Liguria	696.793.000	39.750.000	390.941.000	-	1.087.734.000	39.750.000
Marche	714.016.000	321.883.000	150.925.000	-	864.941.000	321.883.000
Abruzzo	1.606.739.000	732.123.000	47.771.000	-	1.654.510.000	732.123.000
Friuli-Venezia Giulia	1.208.595.000	271.592.000	153.614.000	-	1.362.209.000	271.592.000
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	0	0
Prov. Aut. Trento	-	0	30.173.000	0	30.173.000	0
Prov. Aut. Bolzano	111.363.000	0	22.381.000	-	133.744.000	0
Umbria	360.647.000	17.910.000	2.350.781.000	-	2.711.428.000	17.910.000
Basilicata	265.300.000	7.797.000	192.973.000	-	458.273.000	7.797.000
Molise	362.209.000	101.554.000	25.416.000	-	387.625.000	101.554.000
Valle d'Aosta	378.102.000	2.784.000	68.786.000	0	446.888.000	2.784.000
Totale	41.247.612.000	11.223.138.000	8.098.606.000	858.308.000	51.886.027.582	12.081.446.000
	0	0	0	0	2	0

* Fonte: Appendice al giudizio di parificazione della Corte conti al rendiconto 2010;

** Fonte: Conto generale del patrimonio 2010.

3. I residui passivi

In Italia sta crescendo, complici le regole di consolidamento nazionale applicate da Eurostat e di conseguenza quelle di patto di stabilità interno, il fenomeno del mancato pagamento dei debiti commerciali che, come tali, non rientrano formalmente nel debito pubblico (che, come noto, ricomprende solo i debiti finanziari).

Il risultato è che per questa via, come riportato in tavola 6, la cui fonte è Il Sole 24 Ore del 18 febbraio 2013 (con articoli di Gianni Trovati, Alberto Orioli e del sottoscritto), la nostra pubblica amministrazione locale ha accumulato un debito enorme, e che per circa 70 miliardi di euro si riferisce alle regioni.

A questi 70 miliardi, per altro, andrebbero sommati i quasi 22 miliardi di residui perenti (si veda tavola 2), oltre ai debiti ed alle passività fuori bilancio.

Sono cifre immense ed in crescita e che limitano fortemente l'attendibilità del consolidato nazionale, nel quale il debito pubblico è evidentemente sottostimato per decine e decine di miliardi.

Oltre a ciò questa operazione di maquillage contabile costa moltissimo in termini di sviluppo. Se si volesse dare impulso all'economia basterebbe che la Pubblica Amministrazione, semplicemente, rispettasse la legge sui tempi di pagamento e cominciasse a pagare quanto deve con la dovuta puntualità.

Tav. 6 - I residui passivi negli enti territoriali (valori in milioni di euro)

	Comuni	Province	SPESA CORRENTE		Totale
			Regione		
Abruzzo	517		146	258	920
Basilicata	216		94	168	477
Calabria	1.060		239	280	1.579
Campania	3.742		753	1.626	6.120
Emilia	1.241		281	525	2.047
Friuli V.G.	491		118	754	1.364
Lazio	3.518		778	7.022	11.319
Liguria	596		198	461	1.256
Lombardia	3.012		610	737	4.358
Marche	418		186	314	918
Molise	116		29	107	252
Piemonte	1.455		860	3.223	5.538
Puglia	1.332		407	2.303	4.043
Sardegna	947		274	2.272	3.493
Sicilia	2.550		234	2.649	5.433
Trentino Alto Adige	279 *			1.587	1.867
Toscana	1.236		447	621	2.304
Umbria	359		100	220	680
Valle d'Aosta	44 **			222	266
Veneto	1.085		284	1.334	2.702
TOTALE	24.215		6.037	26.683	56.935

	Comuni	Province	INVESTIMENTI		Totale
			Regione		
Abruzzo	517		592	755	1.864
Basilicata	216		407	1.045	1.667
Calabria	1.060		1.157	1.292	3.509
Campania	3.742		1.551	3.987	9.280
Emilia	1.241		806	722	2.768
Friuli V.G.	491		298	1.528	2.317
Lazio	3.518		929	2.774	7.221
Liguria	596		154	645	1.395
Lombardia	3.012		2.423	806	6.241
Marche	418		246	371	1.035
Molise	116		97	958	1.171
Piemonte	1.455		889	2.048	4.392
Puglia	1.332		889	7.894	10.116
Sardegna	947		541	4.346	5.834
Sicilia	2.550		884	2.625	6.060
Trentino Alto Adige	279 *			3.887	4.166
Toscana	1.236		881	1.756	3.873
Umbria	359		96	360	815
Valle d'Aosta	44 **			671	715
Veneto	1.085		732	3.715	5.531
TOTALE	24.215		13.572	42.183	79.970

* Dato compreso nel valore della Regione

** In Valle d'Aosta non c'è la Provincia

Fonte: Elaborazione Aida PA - Bureau van Dijk e Corte dei conti (consuntivi 2010)

4. Una prima lettura dei dati presentati

Al 31/12/2010, il disavanzo finanziario delle Regioni, da quanto sopra riportato, ad una prima, grossolana, stima, risulta essere circa 20 miliardi di euro.

In attivo, tra le regioni maggiori, e per quasi 7 miliardi (ma non si dispone del dato delle economie vincolate, che dovrebbe sensibilmente ridurre la cifra), vi è la sola Sicilia, che tuttavia, come si è sopra ricordato, di recente ha manifestato problemi di liquidità tali da richiedere l'intervento del Governo e di cui andrebbero quindi approfonditi gli elementi di attendibilità dei dati nonché le regole contabili adottate.

Va precisato, per una migliore lettura, che questo dato, per altro, incorpora i disavanzi pregressi dei sistemi sanitari regionali, ma non tiene conto di quelli (imponenti) non ancora finanziati delle regioni sottoposte ai piani di rientro.

Non tutti i disavanzi sono uguali, però. E pertanto non tutti vanno valutati allo stesso modo. Per alcune realtà (ad esempio la Toscana), il disavanzo si spiega in buona parte per il fatto che la Regione ha preferito (e la normativa lo consente) finanziare investimenti con disponibilità di cassa, contraendo il relativo debito soltanto all'occorrenza, e cioè quando l'effettiva liquidità disponibile non sia più sufficiente a far fronte alle complessive esigenze di pagamento regionali. Un disavanzo che, in questo senso, si potrebbe definire, almeno parzialmente, "virtuoso".

Dalla lettura dei dati nel loro insieme, come si è detto, appare evidente un aspetto particolarmente critico: la (non) leggibilità dei bilanci.

È inaudito che si disponga di bilanci non confrontabili, nei quali perfino il risultato d'esercizio non si presta ad una lettura univoca e necessiti di molteplici riclassificazioni per coglierne il senso. Oltre a ciò è del tutto evidente che in alcuni casi i dati sono alterati, frutto probabilmente di riaccertamenti dei residui fatti in maniera approssimativa e finalizzati soltanto a mantenere il rendiconto dell'ente in un formale equilibrio.

È perciò chiaro che tale opacità dei conti rappresenta un vulnus non solo delle regole minime di trasparenza finanziaria ma rischia anche di rendere inefficace – perché inconsapevole – il controllo democratico che si esercita nel momento della verifica elettorale.

Un dato allarmante, oltre a quello del debito (che complessivamente ammonta ad una somma valutabile tra i 120 ed i 140 miliardi di euro fra mutui, BOR, residui passivi e residui perenti) è quello del deficit patrimoniale: complessivamente le nostre regioni hanno più passività che attività, con un saldo negativo di circa 9 miliardi. Un'azienda "normale" sarebbe da tempo fallita.

Vero è che i dati vanno letti con prudenza, vista le problematiche attinenti alla valorizzazione degli attivi (in special modo quelli di carattere demaniale e patrimoniale indisponibile) e l'eterogeneità dei criteri usati, da cui segue la scarsa significatività del bilancio patrimoniale complessivo. Eppure il dato complessivo, nonostante le sue intrinseche debolezze che abbiamo rilevato nel corso dello scritto, fornisce però una ulteriore riprova delle pesanti criticità di sistema.

Tutto ciò impone (o meglio imporrebbe) una riflessione sul futuro del nostro sistema territoriale, poiché questi numeri mettono in discussione alcuni principi, come ben rilevato dalla Corte Costituzionale nella sent. 274/2012, quali l'attendibilità dei tetti all'indebitamento e la sostanziale tenuta dei conti pubblici della Repubblica, sulla quale le regioni giocano un ruolo cruciale.

Bene dunque che il d.l. 174/2012, conv. in l. n. 213/2012, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012". abbia imposto una revisione del sistema dei controlli delle regioni, attribuendo un ruolo chiave alla Corte dei conti. Questo però non basta, occorre dare impulso ad un serio processo di riforma che si muova su più direttrici.

La prima passa per il necessario rispetto dei tempi dell'armonizzazione contabile degli enti pubblici, oggi in fase di sperimentazione. Il punto fondamentale è che non è più possibile che autonomia significhi anche discrezionalità nelle modalità di rappresentazione degli andamenti finanziari, patrimoniali ed economici dell'ente. Sul tema si gioca una partita importante non solo di finanza pubblica, ma anche e soprattutto di democrazia, visto che i cittadini sono chiamati, col voto, a giudicare l'operato di una amministrazione anche dai risultati raggiunti mediante l'impiego delle tasse. Occorre valutare però, realisticamente, anche alla luce dell'entità del fenomeno dei residui sia attivi sia passivi, se il processo di armonizzazione stia muovendosi su un risultato adeguato. Non siamo certi che la revisione della competenza finanziaria sia adeguata alle difficoltà del momento: meglio sarebbe passare ad una contabilità di cassa affiancata ad un rendiconto economico-patrimoniale (come del resto è sempre più orientata a chiedere la Comunità Europea).

La seconda dovrebbe condurre ad un aggiornamento del patto di stabilità interno delle regioni, per superare la logica vetusta dei tetti di spesa per convergere verso un meccanismo per saldi. Ed ancora, visto che la sanità è il motivo fondamentale della crisi negli equilibri finanziari delle regioni, questa dovrebbe rientrare nel patto e nell'ambito dei complessivi equilibri di bilancio, senza più rappresentare un mondo a sé, con un meccanismo di controllo che la connotano come "gestione separata". Si pensi solo al problema, teorico e pratico, dell'efficacia effettiva della copertura dei

disavanzi sanitari mediante l'utilizzo di risorse del bilancio non sanitario in regioni in deficit strutturale.

Infine, il risanamento del sistema regionale deve diventare una priorità nazionale. Appare ineludibile, prima che sia troppo tardi, introdurre una procedura di dissesto, che ripeta le modalità individuate all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011 (c.d. Decreto premi e sanzioni) ed anche una disciplina di risanamento monitorato analoga a quella del c.d. "pre-dissesto" prevista per gli enti locali. È impensabile, difatti, l'ipotesi (come accadrebbe a legislazione vigente) di affrontare le più che probabili crisi finanziarie di soggetti regionali soltanto mediante interventi legislativi sporadici dettati dall'emergenza del momento, al di fuori di una cornice istituzionale unitaria che detti in modo razionale le regole finalizzate al risanamento dei conti ed individui i soggetti preposti alla loro attuazione.