ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CI**
n. **4**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

RELAZIONE
SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI

(Anni 2002 e 2003)

(Articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20)

Trasmessa alla Presidenza il 16 luglio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Deliberazione n. 9/2004 ..... *Pag.* 5

Premessa ..... » 7

Sintesi ..... » 9

RELAZIONE

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE
E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. I risultati di cassa delle regioni nell'esercizio 2003 ..... » 23

1.1. Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni regionali – esercizio 2003 ..... » 26

2. Indebitamento e debito negli anni 2002-2003: tendenze e linee evolutive ..... » 31

2.1. Consistenza e composizione del debito ..... » 36

2.2. Sostenibilità del debito nel breve e medio periodo ..... » 46

2.3. L'indebitamento delle Regioni a copertura dei disavanzi sanitari ..... » 47

2.4. Vincoli di bilancio e qualità della spesa finanziata in debito ..... » 47

2.5. La gestione del debito e il ricorso alla finanza innovativa . » 48

3. Patto di stabilità: dal patto europeo a quello interno ..... » 50

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2004 ..... » 65

2. L'analisi delle entrate ..... » 67

2.1. Le entrate regionali ..... » 68

2.2. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario ..... *Pag.* 75

2.3. Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni ..... » 84

3. Analisi della spesa ..... » 121

3.1. La spesa per investimenti pro-capite ..... » 128

3.2. La spesa effettiva per investimenti nel 2003 ..... » 129

3.3. Gestione dei residui passivi ..... » 131

3.4. Risultato di amministrazione a confronto con le economie vincolate ed i residui perenti ..... » 132

3.5. La copertura dei residui perenti ..... » 134

4. La spesa per il personale ..... » 137

4.1. Consistenza e struttura del personale ..... » 137

4.2. Spesa per retribuzioni ..... » 144

4.3. Costo del lavoro ..... » 151

PARTE III

LA SANITÀ

1. L'evoluzione della spesa sanitaria ..... » 153

2. La gestione dell'assistenza sanitaria ..... » 159

2.1. I disavanzi 2001-2003: aspetti metodologici ..... » 159

2.2. Esercizio 2001 ..... » 160

2.3. Esercizio 2002 ..... » 163

2.4. Esercizio 2003 ..... » 166

3. La spesa sanitaria di parte corrente ..... » 171

4. La spesa per il personale ..... » 173

5. La spesa farmaceutica ..... » 176

6. I livelli essenziali di assistenza ..... » 179

6.1. L'assistenza ospedaliera e la variabilità dei costi ..... » 179

Deliberazione n.9/2004

Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

composta dai magistrati:

Presidente:	Francesco STADERINI
Presidenti di Sezione:	Giuseppe Salvatore LAROSA, Massimo VARI
Presidenti di Sezioni Regionali:	Italo RICCI, Vittorio ZAMBRANO, Ivo MONFELI, Gennaro SACCONE, Francesco BATTINI, Bartolomeo MANNA, Francesco MANGANELLI, Mario GIAQUINTO, Enrico GUSTAPANE, Gin Giorgio PALEOLOGO, Glauco de SETA
Supplenti:	cons. Vittorio GIUSEPPONE, cons. Giovanni NARICI, ref. M. Luisa ROMANO, ref. Paola COSA
Consiglieri:	Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE, Elio BERARDUCCI, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO
Primo Referendario:	Cinzia BARISANO
Consiglieri aggiunti:	Antonio CARUSO, Giuseppe GINESTRA

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 9, 2° co., approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000 n.14 e modificato con deliberazione 3 luglio 2003 n.2, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle regioni ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle sezioni regionali;

Udito, nell'adunanza del 23 giugno 2004, il relatore presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2002 e 2003;

Ordina che copia della presente deliberazione con l'allegata relazione sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro della salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 23 giugno 2004.

Il Relatore
F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 12 luglio 2004.

Il Dirigente Generale
F.to Eleonora ADORNATO

Premessa

L'anno 2003 segna importanti novità nel quadro istituzionale di interesse regionale, a seguito dell'approvazione della legge 5 giugno 2003 n. 131 che ha dato attuazione al nuovo Titolo V, Parte II della costituzione.

La legge 131, nel confermare competenze già intestate alla Corte con la riforma ordinamentale del 1994, le iscrive nella più ampia dimensione di una legislazione finalizzata all'applicazione del dettato costituzionale riformato, precisandone ambiti e affacci con speciale riferimento al rispetto degli equilibri di bilancio e al Patto di stabilità interno.

L'intento è di un raccordo fra autonome scelte programmatiche degli enti territoriali, da garantire, ed esigenze di adeguamento ai vincoli posti dalla costituzione fiscale europea.

L'articolazione decentrata della Corte dà ragione delle ulteriori specifiche attribuzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo, intese a verificare il perseguimento degli obiettivi recati in leggi di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali, il funzionamento dei controlli interni.

La presente relazione, nel quadro della ridefinizione di compiti attribuiti al livello centrale della Corte, propriamente funzionali al suo ruolo di esclusivo referente con il Parlamento nazionale, privilegia riflessioni e avvisi su governo e flussi di finanza pubblica rinvenienti dalle gestioni finanziarie degli enti del comparto regionale per scrutarne cause ed effetti sui conti nazionali.

In questo approccio tematico vengono in considerazione questioni poste da un consistente avvio impresso al decentramento dei poteri di governo, non sostenuti, tuttavia, da un contestuale riordino del sistema di finanziamento.

La questione di fondo, nella quale si riassume l'incerto confine di cui soffre l'autonomia regionale, a oltre due anni dalla riforma del titolo V della costituzione, si condensa nella mancata attuazione dell'art. 119 costituzione.

Gli aspetti tuttora da definire, sui quali è chiamata ad offrire il suo contributo l'Alta Commisione per il federalismo, si misurano nel bilanciamento di complessità istituzionali che coinvolgono sia il margine consentito al superamento del principio di uniformità, sia il nuovo percorso da assicurare alle regole di perequazione.

Da dire, a riguardo, che la lettera m) dell'art. 117 cost., con l'assegnazione di competenza esclusiva allo Stato nella definizione dei livelli essenziali di prestazioni, stabilisce una regola generale di uniformità vincolante per Regioni e enti locali.

Quanto alla sanità, in particolare, ad essere coinvolti sono aspetti qualitativi e quantitativi.

A tutto ciò si coniuga, perciò, la questione, irrisolta, delle regole di perequazione, mentre sembra affermarsi l'esigenza di un'applicazione della lettera m) dell'art. 117 nel senso di una

dotazione finanziaria coincidente con un finanziamento fondato su prestazioni essenziali uniformi che non ignori il criterio del fabbisogno.

Questa sede centrale si fa carico delle indicate problematiche e per assolvere ai propri compiti, come definiti con la legge 131, è la presente relazione licenziata per il Parlamento, la quale privilegia aspetti economico-finanziari riferiti al comparto regionale.

SINTESI

Parte I - Il Comparto Regionale e gli equilibri di finanza pubblica

Nel 2003 la crescita reale del PIL è risultata dello 0,3%, inferiore a quella dell'anno precedente e alle stime del Programma di stabilità.

Il peggioramento del quadro macroeconomico si è riflesso sui conti delle amministrazioni pubbliche che hanno chiuso il 2003 con un indebitamento netto pari ad un rapporto deficit/PIL del 2,4%, di poco superiore al 2,3% del 2002 ma con notevole scarto sul 2001 (1,4%).

Il rapporto debito/PIL è risultato pari al 106,2% con un calo del 1,8% rispetto al 31 dicembre 2002, ma in rialzo sulle previsioni del Programma di stabilità.

Nell'anno 2001 il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie, è risultato pari a 42.681 milioni, superiore per 11.832 milioni a quello del 2002.

Il descritto quadro, ma specie le previsioni per il 2004, depongono per una necessaria prosecuzione nella strategia di stretto controllo sui saldi di finanza pubblica mentre resta tuttora prioritario l'obiettivo di riqualificazione della spesa.

Rimane aperta la questione relativa all'evoluzione della spesa per la sanità ove si annida forte probabilità di ulteriore crescita nel 2004 a un tasso decisamente superiore ai valori obiettivo fissati con l'accordo del 8 agosto 2001.

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale (copertura) indica una crescita nell'anno 2003 di 11,6 punti percentuali (+ 10.779 mln) specialmente attribuibile alle Regioni a statuto ordinario (+ 8.392 mln). Tale crescita si ridimensiona, specie per le RSO, qualora si tenga conto di pagamenti di notevole importo afferenti la competenza di anni precedenti (ripiani e integrazioni finanziarie per sanità).

Il conto consolidato di cassa delle Regioni e Province autonome, versione RGS (Ragioneria Generale dello Stato), registra nel 2003 un disavanzo di 2.440 milioni e un fabbisogno di 1.375 milioni che include il saldo delle partite finanziarie.

Nel 2003 il quadro di costruzione dei conti del settore pubblico riporta per le Regioni a statuto ordinario (RSO) e speciale (RSS) riscossioni complessive pari a 127.870 milioni, di cui 119.154 milioni per la parte corrente. Le entrate tributarie si attestano a 55.919 milioni, con una crescita

del 7,2% sull'anno precedente a seguito di più elevati introiti IRAP, per versamento di somme di competenza del 2002 e di maggiore gettito dell'addizionale IRPEF per la modifica di aliquota da parte di alcune Regioni. I pagamenti correnti crescono, nel 2003, del 5,6%, quelli in conto capitale del 14,9%.

La riproposizione, con la finanziaria 2003, del Patto di stabilità interno conferma per le RSO i medesimi parametri introdotti con la legge 405 del 2001. L'obiettivo di calmierare l'evoluzione della spesa si è tradotto in un vincolo alla sua crescita, nella misura massima del 5,9% rispetto all'omologo dato del 2000 (4,5% + 1,4%) al netto tuttavia di rilevanti voci di spesa, fra cui gli interessi passivi, l'assistenza sanitaria, i programmi comunitari. Quanto alla sanità, il recepimento legislativo degli accordi di agosto 2000 e 2001 ha fissato specifiche regole e obblighi per Governo e Regioni, integrati con le successive finanziarie, reciprocamente condizionati nell'adempimento e intesi a rendere trasparenti decisioni e responsabilità attribuibili a ciascun livello.

Le informazioni a riguardo depongono per un generale adempimento nel 2003 a quanto richiesto dal Patto. Nondimeno, l'obiettivo di risparmio e contenimento della spesa corrente, pur al netto di quella per la sanità, non può dirsi realizzato a fronte di una crescita pari al 6,3%.

Quanto alla spesa sanitaria l'anno 2003 solo apparentemente espone risultati virtuosi in ragione di consistenti slittamenti di spesa, fra i quali quelli dipesi dal ritardo nei rinnovi contrattuali.

Permane nel settore della finanza regionale una crisi di liquidità che trova le sue cause principali nella lievitazione dei costi del settore sanitario, nel blocco della fiscalità regionale, nell'aumento delle competenze amministrative senza adeguato finanziamento.

L'esigenza di un recupero finanziario ha influito sul debito regionale che segna nel 2003 livelli crescenti e più ampio ricorso da parte delle Regioni a strumenti di finanza innovativa al fine di ampliare la propria capacità di indebitamento. L'obiettivo di ridurre il costo del debito tramite operazioni di *swap* non elimina tuttavia il rischio legato alla variabile del sinallagma contrattuale influenzato dall'andamento dei mercati finanziari.

La consistenza effettiva del debito delle RSO a fine 2003, più che raddoppiata rispetto all'anno 1999, ascende a 28.958 milioni di euro, di cui 15.992 a carico dei bilanci regionali e 12.966 a carico del bilancio dello Stato, con un incremento sull'anno precedente del 15,3 % per la parte regionale e dell'1,5% per la parte statale.

I mutui costituiscono, anche nel 2003, la quota maggiore della esposizione debitoria regionale con un importo di 12.611 milioni di euro, pari al 78% del totale;

In crescita i prestiti obbligazionari (+ 40,9% sul 2002).

Oltre il 50% del complessivo debito è a tasso variabile, mentre il 26% è a tasso fisso; la residua quota assume formule intermedie.

Negli anni 2002 e 2003 sono stati emessi BOR per un valore complessivo di 7.026 milioni di euro.

Cresce il ricorso agli strumenti finanziari derivati, in particolare a contratti di *swap* (a fine 2002 segna oltre il 32% sul debito totale; nel 2000 era il 24%).

PARTE II - La politica di bilancio

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario continua ad essere condizionato dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento e sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti nel bilancio dello Stato.

Con la riforma del titolo V della Costituzione si è reso necessario un riesame dell'intero impianto normativo, soprattutto per quello che riguarda il ruolo e le finalità della perequazione e per la scelta delle fonti di entrata delle realtà territoriali su cui costruire il nuovo sistema di finanziamento

La finanziaria 2003 ha previsto l'istituzione di una Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base di un accordo quadro fra Stato, Regioni ed Enti locali, i principi generali del coordinamento delle finanza pubblica e del sistema tributario; al tempo stesso, ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive. La finanziaria per il 2004 ha prorogato i tempi per i lavori dell'Alta Commissione, confermando a tutto il 2004 il blocco delle variazioni di Irpef e Irap.
Nell'anno, con l'approvazione della legge 80 di riforma del sistema fiscale, si è disposta la graduale abolizione dell'Irap da compensare con trasferimenti o mediante compartecipazioni.

In questo quadro di incertezza, il meccanismo previsto con il decreto legislativo 56/2000 ha continuato ad essere il punto di riferimento per la definizione di un quadro finanziario regionale. Approvato solo di recente il Dpcm relativo al 2002, nel marzo del 2004 è stato presentato uno schema di decreto, trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni per il conseguimento dell'intesa, di

applicazione al 2003. Secondo tale schema – come previsto per il secondo anno di applicazione del federalismo fiscale - il 10% dell'IVA, in sostituzione dei trasferimenti aboliti, è ripartita secondo il nuovo sistema ed in base all'operare della perequazione della capacità fiscale e dei fabbisogni sanitari e dimensionali , mentre il restante 90% è ancora distribuito secondo la spesa storica. Gli effetti redistributivi che ne conseguono sono di un certo rilievo.

E' stata rinviata ancora di un anno, dalla legge 47/2004 la trasformazione in entrate proprie, come previsto dal decreto legislativo 56/2000, dei trasferimenti assicurati per il *finanziamento delle funzioni trasferite con il decentramento amministrativo.*
Nel 2003 le erogazioni sono state pari a 4.581 milioni di euro (erano stati 5.293 nel 2002 e 3.586 nel 2001).
Oltre l'81% delle erogazioni complessive dell'anno è attribuibile a soli 4 comparti: al trasporto pubblico locale va il 42,2% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 15,7%, agli incentivi alle imprese il 13,9% e agli interventi per la viabilità il 9,6%.
Degli oltre 13.860 milioni di euro erogati dal 2000 gli importi maggiori sono andati alla Lombardia (16,1%) , alla Campania (10,8%) e al Piemonte (10,1%).

L'esame dei documenti di bilancio consente di riscontrare nel complesso una sostanziale osservanza di criteri e metodi valevoli ad assicurare trasparenza alle rappresentazioni contabili coniugandosi alla sostanziale ottemperanza, per contenuti e coerenza interna, ai principi generali posti a garanzia degli equilibri di bilancio.

A) Le entrate – Le reiterate modifiche al sistema di finanziamento regionale, apportate in sede di manovre annuali, hanno determinato un elevato margine di incertezza nelle previsioni di competenza e di cassa, rendendo difficile e complessa per tutte le Regioni la costruzione dei bilanci e la garanzia degli equilibri

Nonostante le difficoltà incontrate nel definitivo superamento del preesistente modello di finanza derivata, tra il 2001 e il 2003 cresce, a livello aggregato, la quota di risorse assicurata con entrate proprie (al 64,9% contro il 62,9 del 2001). Le entrate proprie sono aumentate nell'ultimo triennio in termini nominali del 13%. Si sono ampliate, tuttavia, le differenze tra le diverse aree del paese: nel Nord queste rappresentano il 75,5% delle entrate complessive, mentre nel Sud rappresentano circa il 42%.

Si conferma relativamente più limitato il grado di copertura della spesa con entrate proprie nelle regioni del Sud. La capacità fiscale, in rapporto alla spesa effettiva regionale, espone nel 2002 la

diversa percentuale di copertura offerta dai tributi propri nelle Regioni del Nord (67,3%) e del Centro (69,8%) rispetto a quella del Sud (49,2%).

Le previsioni di entrate da indebitamento hanno continuato a crescere nell'ultimo quinquennio, mentre gli accertamenti, cresciuti fino al 2002, sono diminuiti nell'ultimo anno. Una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura sembrerebbe trovare sostegno nella liquidità regionale, attraverso decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

B) *Le spese* - La spesa effettiva di cassa (pagamenti) delle Regioni a statuto ordinario espone nel 2003 – seppure su dati provvisori – una crescita del 7% rispetto al dato 2002. La spesa corrente, pari a 83.781 milioni di euro, espone un incremento del 6%; assai elevata, nella sua composizione è l'incidenza della spesa sanitaria che, con l'importo di 65.730 milioni, ne assorbe una percentuale pari al 78,5%.

Consistente in quasi tutte le Regioni anche l'aumento della spesa in conto capitale che segna una variazione in aumento del 15,9%; del 3% è la crescita dei pagamenti di cassa per rimborso prestiti.

Il costo del lavoro relativo al personale regionale (comprensivo di ulteriori voci oltre la spesa per retribuzione) cresce nell'anno 2002 del 2,2%. Con l'importo complessivo di 2.046 milioni di euro rappresenta il 2,6% della spesa corrente regionale, ma con differente composizione percentuale fra Nord (1,8%), Centro (2,6%) e Sud (4,2%). Tale crescita è da ricondursi essenzialmente al susseguirsi di tornate contrattuali non in linea con puntuali esigenze di copertura, i cui effetti si ripercuotono negativamente sui bilanci regionali.

Flette tuttavia dell'1,8% la *spesa per retribuzioni* passando da 1.280 milioni di euro del 2001 a 1.265 milioni del 2002. Resta tuttavia significativo il *dato retributivo medio del personale* dirigente e di categoria che evidenzia una crescita diffusa in tutto il paese tranne in quattro Regioni.

Il costo complessivo del servizio del debito espone una progressiva espansione sia in termini di impegni (dai 1.957 milioni di euro del 1998 ai 3.226 milioni del 2002; +65%), sia in termini di pagamenti di cassa. Questi, dopo la modesta flessione del 1999 (1.823 milioni), raggiungono, nel 2002, i 3.217 milioni evidenziando, a differenza del precedente periodo, una crescita omogenea sia degli oneri a carico della Regioni che degli oneri a carico dello Stato. La crescita di impegni e pagamenti nel 2002, rispetto all'anno precedente, è del 12,6%.

Con riferimento alla copertura dei residui perenti, gli stanziamenti, complessivamente appostati nei bilanci 2003 delle Regioni a statuto ordinario a copertura delle perenzioni totali risultanti al termine dell'anno 2002, ammontano a 3.739 milioni di euro cui corrisponde un grado ancora di copertura insufficiente, per di più in flessione rispetto agli anni precedenti (50,% a fronte del 59,3% del 2002).

L'avanzo di amministrazione del 2002 aumenta in alcune Regioni rispetto ai precedenti esercizi, ma sconta l'esigenza di offrire copertura a reiscrizioni e a residui perenti il cui ammontare supera, talvolta in misura rilevante, lo stesso avanzo.

Tale situazione costituisce un tratto comune della maggior parte delle Regioni e in questi casi l'avanzo di amministrazione non può offrire un margine di copertura per ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

PARTE III - Sanita'

Il fabbisogno sanitario 2003, finanziato dal settore statale, rappresenta l'80% del fabbisogno complessivo espresso dal comparto delle Regioni a statuto ordinario (RSO).

Perciò, le preoccupazioni espresse dalle Regioni a riguardo dell'insufficienza dei finanziamenti a copertura dei fabbisogni sanitari che traggono origine dalla grave esposizione che ne consegue per i bilanci regionali.

Dati recenti pongono seri interrogativi sulle stime e sulla praticabilità di percorso alla volta degli obiettivi di stabilità perseguiti con l'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2001 e con il recepimento legislativo da parte del d.l. 347/'01 convertito con la legge 405/'01. I livelli di finanziamento e la relativa evoluzione fissata nella misura del 5,9% del PIL e obiettivo del 6% a partire dal 2005 non si è rivelata coerente con l'andamento dei costi.

L'emergere di ulteriori disavanzi negli anni 2001, 2002, 2003 rimette in discussione gli indicati obiettivi. A fronte dei deficit 2001 e 2002, rispettivamente pari a 4,9 e 4,0 miliardi di euro, il disavanzo del 2003, pari a 2,2 miliardi di euro, nel recente aggiornamento di giugno, solo apparentemente segna una flessione rispetto all'anno precedente. Non vi figura infatti la spesa per rinnovo del contratto 2002-2003 del personale del solo comparto del SSN, il cui costo, per il biennio e per gli effetti sul 2004 è pari a 2,5 miliardi di euro (al netto dell'IRAP), dei quali 328 milioni a carico dello Stato. Tale importo è destinato a pesare sui costi del prossimo anno, riguardo al quale le Regioni già paventano un *deficit* di circa 5 miliardi di euro, ivi compresi i

maggiori costi per gli immigrati regolarizzati e la mancata ridefinizione del costo dei livelli essenziali di assistenza.

A riguardo dei conti dell'anno 2003, resta inoltre aperta l'esigenza di tenere conto della verifica sul rispetto del Patto di stabilità in sanità, ancora in corso presso il tavolo di monitoraggio, con l'eventuale sanzione di riduzione dei finanziamenti ed effetto nella determinazione dei deficit.

Gli esiti riferiti non comprendono inoltre gran parte dei disavanzi degli IRCCS, dei Policlinici universitari e della Aziende miste il cui onere, per gli anni 2001 e 2002, è stimato dalle Regioni in circa 1.560 milioni di euro.

L'analisi sugli ultimi tre anni mette in chiaro un'evoluzione della spesa in crescita del 5% circa nella media annuale, ove a pesare di più è il risultato definitivo del 2001 e del 2002 (+ 8,6% e +6,8), mentre flette considerevolmente lo scostamento dell'ultimo anno (+1,6%).

Rispetto al PIL, la componente percentuale della spesa, è nei tre anni rispettivamente pari al 6,2%, 6,3% e 6,3%.
Si tratta di valori inferiori a quelli della maggior parte dei paesi sviluppati e lievemente sotto la media registrata dall'OCSE, non coerenti tuttavia con i margini di copertura offerti annualmente in sede di definizione del fabbisogno e dalle fonti di finanziamento riservate ai livelli essenziali.

Le Regioni perciò rivendicano la revisione dell'accordo dell'agosto 2001, a fronte delle nuove emergenze originate dall'invecchiamento della popolazione, dal progresso tecnologico nella diagnostica strumentale, dai maggiori costi per gli immigrati regolarizzati.
L'attuale sistema di finanziamento, sostituendo il FSN di parte corrente con compartecipazioni e incrementi alle addizionali, ha definito un meccanismo di copertura del fabbisogno sanitario che, misurato su una crescita del 3,5% annuo (accordo agosto 2001), sconta analoga o superiore evoluzione delle basi imponibili, in correlazione alla crescita del PIL.
Le stime formulate dal Governo nel DPEF 2004-2007 hanno collegato il tasso di evoluzione della spesa sanitaria (3,1-3,7%) alla corrispondenza di analogo obiettivo di crescita nominale del PIL valevole ad assicurare l'annuale copertura dei livelli essenziali di assistenza. Senonchè, né questa ipotesi è stata confermata, a causa delle recenti revisioni al ribasso, né la prima può considerarsi in linea con l'equilibrio del sistema, con uno scarto dal quale dipende il riprodursi dei disavanzi annuali.

Le esigenze di riequilibrio, rimesse alla responsabilità regionale e al cui obiettivo è condizionata l'erogazione del finanziamento integrativo, impone il reperimento di risorse nell'ambito delle entrate proprie libere da vincoli il cui ammontare, già esiguo, è stato ulteriormente compresso dal recente blocco della fiscalità regionale.
Le difficoltà di gestione dei bilanci regionali, a volte sono all'origine di un dirottamento di risorse comprese nel finanziamento della sanità, ma utilizzate per altre destinazioni.

Il contenimento nella dinamica della spesa sanitaria pubblica nel recente periodo si è coniugato con una consistente crescita della spesa privata con una tendenza al ridimensionamento dell'intervento pubblico favorito da recenti interventi di politica sanitaria, specie nel settore della farmaceutica.

L'analisi economica della spesa corrente sanitaria permette di individuare le componenti di maggiore peso percentuale: "personale", "beni e servizi", "farmaceutica", che nel 2003 rappresentano rispettivamente il 34,6%, il 23,1%, il 13,8% del totale.

Il costo del personale - I reiterati provvedimenti sul blocco delle assunzioni, recati nelle ultime finanziarie, hanno influenzato il relativo tasso di evoluzione che, pari al 7,6% nel 2000, rallenta a partire dal 2001 (+4.7%) e nel 2002 (+3,2%) ma più ancora nel 2003 (+0,9%).

Il risultato dell'ultimo anno riflette lo slittamento al 2004 degli oneri relativi al rinnovo dei contratto nazionale di lavoro, sia del comparto sanitario, sia della dirigenza, per il biennio economico 2002-2003.

Sul primo degli indicati contratti, la Corte si è espressa una prima volta - il 20 marzo scorso - con certificazione non positiva a causa della mancata copertura finanziaria e, successivamente - il 16 aprile – disponendo l'invio al Parlamento di apposito referto ai sensi dell'art. 47, comma 5, del d.lgs 165/2000 (SS.RR. Delib. 16- 28.4.2004 n.11 Contr/CL).

Il costo del contratto 2002-2003 del solo comparto SSN, per il biennio e gli effetti sul 2004, è pari a 2,5 miliardi di euro (al netto IRAP), dei quali solo 328 milioni a carico dello Stato.

Il capitolo relativo al personale è quello che maggiormente mette a rischio i risultati delle gestioni sanitarie. L'attuale sistema di contrattazione collettiva non consente, fra l'altro, di indicare con precisione la copertura dei costi con riferimento ai bilanci delle aziende e/o delle Regioni che dovrebbero sostenerli. La situazione, seppure riferibile anche ad altre realtà

decentrate, è particolarmente grave per la sanità ove il personale pesa finanziariamente per il 35% sul totale dei costi (riferimento anno 2003) e per oltre il 50% sulla spesa ospedaliera.

Il ritardo nei rinnovi contrattuali ha influito sulla dinamica del costo del personale e sulla relativa percentuale di composizione della spesa totale, la cui incidenza flette nel 2003 (34,6%; 35,2% nel 2002) con differenze regionali tuttavia influenzate anche dai sistemi di erogazione delle prestazioni (diretta o tramite strutture accreditate o IRCCS o Policlinici universitari), come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

Con la nuova disciplina del rapporto di lavoro dei medici (d.l. 81/2004) viene meno la condizione cui sembrava legata l'attribuzione dell'indennità di esclusività, cioè l'irreversibilità della scelta. Tenuto conto del costo di tale indennità, la preoccupazione è che la nuova disciplina valga ad estendere il fenomeno oltre gli attuali livelli con implicazioni finanziarie che sembrano tuttavia ricadere a carico del bilancio dello Stato.

Relativamente ai dati di costo - riferiti esclusivamente ai dipendenti di aziende sanitarie - gli anni 1999-2003 mostrano una incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente differente nelle varie realtà territoriali, specialmente influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni (diretta, tramite strutture equiparate, con offerta privata).
Tenendo conto di tali fattori, i dati di costo assumono più realistico significato.
Rispetto al peso percentuale medio dell'anno 2003, espongono infatti livelli superiori quelle Regioni ove la componente di ricoveri convenzionati equiparati pubblici è meno estesa o inesistente; così in Umbria (39,6%), Calabria (41,2%), Toscana (38,9%), Emilia Romagna (36,8%), Piemonte (36,6%), Molise (36%), Abruzzo (36,2%). Risultato opposto è registrabile in realtà ove forte è la presenza di IRCCS, Policlinici universitari, ospedali classificati e altri istituti equiparati, il cui costo del personale è incluso in altra voce economica. E' questo il caso di Lazio (28,7%), Lombardia (29,9%), Puglia (33,1%), Campania (33,3%).

La presenza dell'offerta sanitaria privata prosciuga ulteriormente il peso percentuale del costo del personale sanitario pubblico, come pure indicativi a riguardo sono i dati di mobilità ospedaliera e i correlativi saldi attivi o passivi. Nel Lazio, in Campania, in Lombardia è elevato il numero delle case di cura accreditate e la quota di mercato da queste assorbita. Quanto alla mobilità, i saldi attivi di Emilia Romagna, Toscana e Veneto implicano l'esigenza di maggiore offerta sanitaria a favore di altre realtà regionali con percentuale inversa quanto a costo del personale.

La spesa farmaceutica – La spesa farmaceutica netta, pari nel 2003 a 11.163,31 milioni di euro, ha assorbito, negli ultimi tre anni (2001, 2002 e 2003), una percentuale rilevante della spesa sanitaria corrente (15,4%, 15,1% e 13,8%) e permane, anche nell'ultimo anno, ad un livello superiore a quello fissato con l'accordo dell'8 agosto 2001 (13,8%>13%), nonostante la consistente flessione nella dinamica annuale che passa da una crescita del 33,3% dell'anno 2001, ad una diminuzione del 6,08% del 2003.

Tale miglioramento trova conferma nella spesa netta pro-capite che, pari a 191,35 euro, flette del 5,4% rispetto al 2002. Diminuisce la spesa netta per ricetta (-2,7%) e minore, rispetto all'anno precedente, è il numero delle ricette complessivo (-0,8%) e pro-capite (-2,9%).

Sulla determinazione del livello totale della spesa netta influisce sia la misura posta a carico delle farmacie con lo sconto disposto a favore del SSN, pari nel 2003 a complessivi 617 milioni di euro, sia i ticket, introdotti dalla maggior parte delle Regioni e che, nel 2003, hanno assicurato oltre 640 milioni di euro.

Il miglioramento dei risultati 2003 è in larga misura dipeso anche dai provvedimenti adottati, a partire dall'anno 2001, da parte sia del livello nazionale, sia di quello regionale (erogazione diretta, riduzione del prezzo dei farmaci, farmaci rimborsabili, "genericabili").

Rispetto ai risultati positivi del 2003, va tuttavia registrata un'evoluzione in controtendenza nei primi tre mesi del 2004 che espongono una crescita del 8,1% nel confronto con l'analogo periodo del 2003, specialmente attribuibile a Sicilia, Lombardia, Liguria, Lazio e Puglia[1]. Vi ha contribuito l'attenuarsi dell'effetto dei ticket, la cui riduzione di impatto è dovuta agli interventi di alcune Regioni che, nel corso del 2003 e a inizio 2004, hanno allentato il peso della compartecipazione alla spesa a carico degli assistiti, ampliando altresì il numero dei soggetti esenti.
E' anche l'aumento delle prescrizioni di alcune categorie di medicinali, particolarmente costosi, ad avere spinto la spesa farmaceutica oltre livelli di evoluzione coerenti con le percentuali di copertura fissate nel d.l. 269 del 2004 (16% della spesa corrente 2004 ivi compresa la quota in distribuzione diretta).

A causa di tale impennata, il recente decreto legge di fine giugno 2004, mentre conferma a carico delle industrie farmaceutiche il 60% dello sfondamento del tetto di copertura previsto

[1] Dati riferiti ai primi quattro mesi registrano un ulteriore incremento con un + 10,1% rispetto all'analogo periodo 2003.

dalla legge 326/2003 di conversione del d.l. 269/2003, ne dispone modalità operative già con riferimento agli esiti dei primi mesi del 2004.

Nel 2003 il costo complessivo della farmaceutica, comprensivo cioè sia della spesa pubblica, sia della spesa privata, cresce del 2,3% a causa dell'aumento dei costi a carico dei cittadini (+17,4%).
La spesa privata assorbe il 38,4% della spesa farmaceutica totale al netto dello sconto, mentre nel 2002 il peso percentuale della spesa privata è stato pari al 33,5%. I provvedimenti recenti, se hanno contribuito ad arginare la dinamica del costo dei medicinali, non hanno evitato un parziale, ma non secondario, spostamento a carico dei cittadini.
Flette di conseguenza la copertura a carico del SSN che pari nel 2002 al 66,5% della spesa totale farmaceutica segna nel 2003 la minore percentuale del 61,6%.

L'assistenza ospedaliera e la variabilità dei costi - Nella composizione della spesa complessiva per l'assistenza sanitaria, di rilievo è il peso percentuale della spesa ospedaliera (47,9%), i cui costi assumono tuttavia livelli differenziati nelle varie realtà regionali.

Nella variabilità regionale, il costo medio per ricovero mostra punte più elevate al Nord, con Bolzano che espone un costo medio unitario di 4.251 euro. Al Centro il costo medio dei ricoveri è più elevato nel Lazio, mentre sotto media è la Toscana . Quanto al Sud, a fronte del dato medio nazionale di circa 3.000 euro per ricovero, si collocano al di sotto tutte le Regioni meridionali e l'Abruzzo.

Tali dati assumono chiarezza se posti a confronto con i principali indicatori di attività, quali la complessità dei casi trattati (ricoveri con peso >2,5) e la presenza di popolazione anziana (65+).

La percentuale di ricoveri complicati assume livelli più elevati al Nord e al Centro, mentre sotto media è il Sud. Con specifico riferimento ai presidi e alle aziende ospedaliere, il dato medio di complessità nazionale segna rispettivamente il 4,2% e il 7,1%, a fronte dei quali, per le aziende ospedaliere i casi più complicati sono in Veneto (10,9%), in Toscana (10,3%) e in Liguria (10,3%); per i presidi, sono invece in Friuli e in Emilia Romagna (7,5% e 6,4%). Al Centro, il Lazio spicca per indice di complessità, ma solo per ricoveri in aziende ospedaliere (9,5%), mentre è sotto media per i presidi ospedalieri (3,6%).

La complessità dei casi trattati è in parte influenzata dalla presenza di popolazione anziana (Liguria, Emilia Romagna e Umbria sono ai primi posti), ma tende altresì ad associarsi ad una degenza media più lunga, riscontrabile nelle Regioni del Nord e del Centro che trattano casi

complessi. Altrettanto vale per il numero di posti letto messi a disposizione della popolazione, il cui limite di 5 per mille abitanti è in genere superato nelle Regioni del Nord e nel Lazio, ove la complessità dei casi allunga la degenza e deve far conto su un maggior numero di letti a disposizione. Con riguardo al dato nazionale, la media di 5 letti per mille abitanti sconta, peraltro, il mancato rispetto della riserva dell'1 per mille a riabilitazione e lungodegenza (legge 405/2001).

In uguale coerenza si pone il tasso di ospedalizzazione che, ove minore è la frequenza di casi complessi, cioè al Sud, espone indici più elevati, del resto coniugati a degenza media più breve e a minor numero di posti letto per mille abitanti.

La diversa morfologia riscontrabile nella casistica dell'attività ospedaliera e nelle prestazioni, per qualità e quantità rese nelle differenti realtà regionali, si riflette altresì negli effetti negativi collegabili alla mobilità ospedaliera. Il perseguimento di traguardi di appropriatezza, nei ricoveri riferiti ai 43 DRG individuati dal Ministero della salute - con riguardo ai quali privilegiare il day hospital rispetto al ricovero ordinario – sconta, infatti, differenti criteri, spesso meno severi.

Occorre, pertanto, favorire il ricorso generalizzato ad accordi bilaterali fra aziende sanitarie, nell'ambito di intese interregionali ispirate al contenimento della domanda sanitaria in mobilità.

Le considerazioni esposte implicano, per un verso, una sovraesposizione di finanziamento a fronte di indici di attività e prestazione sotto media, mentre resta tuttavia l'esigenza di interventi intesi a restituire alle Regioni del Sud un livello di prestazioni ospedaliere capace di corrispondere ad un più elevato indice di appropriatezza.

La spesa sanitaria, tirata da una bassa dinamica della produttività del lavoro, associata ad inevitabile crescita del suo costo per unità di prodotto, manifesta una strutturale tendenza ad evolvere ad un tasso superiore al PIL. Il che – come si è visto – non esclude il contributo di inefficienze nell'organizzazione e nella gestione delle attività. Di qui, anche l'opportunità di incentivi all'efficienza, sia tramite adeguate azioni volte a realizzare una sostanziale riqualificazione della rete ospedaliera, con ri-orientamento funzionale dei piccoli ospedali, sia meglio curando il disegno alla base dei meccanismi allocativi.

RELAZIONE

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. I risultati di cassa delle regioni nell'esercizio 2003.

Premessa

Nel 2003 i risultati dei conti pubblici hanno risentito di uno sviluppo ridotto dell'economia. La crescita del PIL è risultata significativamente inferiore alle previsioni e ha raggiunto appena lo 0,3%, un esito ben lontano dai valori sui quali si erano fondati i documenti di programmazione.

La direttrice fondamentale indicata nel documento di programmazione era quella del rilancio dello sviluppo attraverso la realizzazione di riforme economiche. La politica di bilancio, infatti, doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali[1] in diversi settori, mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici ed era previsto anche un rilancio degli investimenti per la realizzazione di infrastrutture[2].

Altre misure, invece, dovevano essere rivolte a contenere la crescita della spesa attraverso interventi, come quelli già adottati per la sanità, atti ad introdurre elementi di maggior rigore e di delimitazione dell'impegno finanziario sostenibile nell'ambito delle procedure di bilancio.

L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2003 imponeva interventi correttivi la cui misura complessiva doveva essere valutata intorno all'1% del PIL.

La manovra finanziaria per il 2003 è stata impostata facendo riferimento ad un contesto nel quale erano ancora attesi un miglioramento delle prospettive e l'avvio di una fase espansiva del ciclo economico. Gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, miravano a non indebolire l'economia, che aveva risentito del quadro internazionale sfavorevole che si era registrato nel 2002, e ad attuare le condizioni per la ripresa.

Relativamente alle regioni la disciplina per il 2003 non si discosta dalle direttrici in precedenza tracciate.

Infatti, resta aperta la questione del delineare il quadro completo del processo di attuazione del decentramento di competenze specie per quanto concerne il trasferimento del

---

[1] Anche il processo di devoluzione di poteri dello Stato alle regioni e agli enti locali era stato considerato tra i fattori che possono contribuire allo sviluppo dell'economia italiana, in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

[2] Si stimava anche una ripresa della crescita degli investimenti delle amministrazioni locali, l'obiettivo dello sviluppo della spesa in conto capitale era ritenuto di notevole rilievo per sostenere l'economia indebolita. La realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario per i redditi medio bassi avrebbe dovuto stimolare i consumi privati e operare effetti anche sull'occupazione, incoraggiando l'offerta di lavoro e favorendo l'emersione.

personale e specialmente segna una battuta d'arresto l'applicazione del sistema di finanziamento autonomo che ha preso l'avvio dal d.lgs n. 56 del 2000.

Per quanto concerne la spesa sanitaria a seguito dell'accordo dell'8 agosto 2001 e del successivo d.l. 347 del 2001 sono state adottate misure con effetto dal 2002 che hanno riguardato sia il lato delle entrate sia quello della spesa. A tale argomento è dedicato un successivo capitolo di questa relazione.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il 2003 si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 2,4% del prodotto interno lordo, registrando un peggioramento rispetto al 2,3% dell'anno precedente[3]. Il saldo primario permane positivo e si attesta al 2,9% in rapporto al PIL, tuttavia si registra un peggioramento nel triennio di tale indice. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche è tornato ad essere negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è stato, prevalentemente dovuto alla previsione di crescita, che invece è stata condizionata negativamente dall'evoluzione del quadro macroeconomico.

Il gettito tributario ha avuto un aumento non irrilevante specialmente per la dinamica delle imposte indirette, mentre quella delle imposte dirette è in flessione. Considerevole è l'apporto delle imposte in conto capitale nelle quali sono contabilizzati gli effetti delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato un aumento di 0,9 punti percentuali di Pil rispetto all'anno precedente (dal 41,9% nel 2002 al 42,8% nel 2003).

Le spese in conto capitale mostrano nel 2003 un sensibile aumento del 22,4% rispetto all'esercizio precedente; ma tale incremento si riduce a circa il 6% se si escludono le dismissioni immobiliari il cui importo è disceso da circa 11 a 2,7 miliardi di euro tra il 2002 e il 2003.

Le uscite correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva del 4,5%, crescendo anche il loro rapporto sul PIL (44,7%). La componente di spesa degli interessi si dimostra ancora in flessione riducendosi dal 5,7% al 5,3%del PIL.

Nel triennio 2000 – 2003 il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici ha fatto comunque registrare una sostanziale tenuta rispetto agli obiettivi.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto nel 2003 (pari al 106,2%).

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale

Il fabbisogno di cassa costituisce una grandezza non inclusa fra le variabili finanziarie monitorate in sede di patto di stabilità e crescita che assume comunque rilevanza ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, ed in particolare sul rapporto fra

[3] L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 3.400 milioni di euro, attestandosi a 31.832 milioni.

debito pubblico e PIL. L'andamento del fabbisogno, confrontato con quello realizzato nell'anno precedente, dà conto di eventuali scostamenti negli andamenti di cassa rispetto a quelli ritenuti compatibili con gli obiettivi stabiliti in sede comunitaria.

Il comparto regionale produce un impatto sul fabbisogno di cassa del settore statale che può essere misurato in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore, nonché dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti.

Nell'anno 2003 il fabbisogno del settore statale al netto delle regolazioni debitorie ha registrato il risultato di 42.681 milioni di euro, superiore di 11.832 milioni a quello registrato del 2002.

Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è quindi il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria unica, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

Di qui lo stretto collegamento fra le esigenze di cassa del comparto regionale e i risultati di fabbisogno del settore statale e l'influenza esercitata, oltre che sul debito pubblico, indirettamente anche sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

L'analisi di tali risultati permette una prima valutazione sull'andamento dei flussi di cassa riferibili al comparto medesimo, con speciale riguardo ai risultati dell'anno 2003, nel confronto con gli andamenti degli esercizi precedenti.

La relazione sulla situazione economica del Paese per il 2003 indica che dall'aggregato dei flussi di cassa al 31 dicembre 2003 (costruito sulla base dei dati trasmessi da tutti gli enti e delle informazioni riguardanti i conti delle Regioni presso la Tesoreria dello Stato) delle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano emerge un fabbisogno di 1.375 milioni, superiore di 1.040 milioni a quello registrato nell'anno precedente.

Nella seguente tabella costruita sulla base di una rielaborazione dei dati relativi ai flussi di cassa di tutte le Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato vengono posti a confronto i dati del biennio 2002-2003 utilizzando uno schema di classificazione comune. Il contributo del comparto regionale per il contenimento del fabbisogno è rivolto a favorire il rispetto degli impegni assunti dal nostro paese con il Patto di stabilità e crescita. Le azioni svolte in tal senso si sono maggiormente indirizzate verso l'obiettivo di contenimento della spesa, specie di quella corrente. Sull'evoluzione della spesa sanitaria e suoi riflessi sull'andamento dei conti pubblici si veda diffusamente la parte di questa relazione dedicata all'argomento.

TAB. 1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA REGIONI
(Statuto ordinario + Statuto Speciale + province autonome)
(dati in milioni di euro)

Saldo di parte corrente	2002	2003
Incassi correnti	108.862	119.154
Pagamenti correnti	101.101	106.784
Totale	**7.761**	**12.370**

Saldo in conto capitale		
Incassi in conto capitale	5.714	5.917
Pagamenti di capitale	18.362	20.727
Totale	**-12.648**	**-14.810**

Saldo gestione corrente e in conto capitale		
Saldo di parte corrente	7.761	12.370
Saldo in conto capitale	-12.648	-14.810
Totale	**-4.887**	**-2.440**

Saldo partite finanziarie		
Incassi (partite finanziarie)	5.743	2.799
Pagamenti (partite finanziarie)	1.191	1.734
Totale	**4.552**	**1.065**

Fabbisogno		
Saldo di parte corrente	7.761	12.370
Saldo in conto capitale	-12.648	-14.810
Saldo partite finanziarie	4.552	1.065
Totale	**-335**	**-1.375**

Fonte: Relazione di Cassa al 31.12.2003
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

1.1 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni regionali - esercizio 2003.

La presente analisi è svolta sulla base dei dati di cassa per il 2003 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato. In questa sede possono essere espresse valutazioni relative alla gestione finanziaria delle regioni, anche prima della rendicontazione ufficiale.

Il sistema di classificazione adottato per la raccolta di questi dati è fondato su uno schema tipo per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le regioni trasmettono allo stesso dicastero. I codici utilizzati per le rilevazioni di cassa non sono integrati con quelli di bilancio, tuttavia consentono l'uniformità delle rilevazioni.

Sul punto è intervenuto anche l'art.28 della legge finanziaria per il 2003 che al comma tre ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni.

Questa innovazione ripropone la questione dell'uniformità della codificazione nelle classificazioni di bilancio. Va notato al riguardo che l'art. 28 innanzi citato ha inserito un elemento nuovo e cioè quello relativo ai dati di competenza economica, che certamente non riguarda la fase finale della procedura contabile ma è riferibile ad impostazioni di bilancio.

La rilevazione di cassa consente di acquisire in modo tempestivo informazioni anche sull'andamento dei conti della finanza regionale con particolare riferimento alla situazione dei fondi di cassa e l'eventuale presenza di deficit, alle giacenze presso il conto di tesoreria ed alla situazione di liquidità.

Si tratta di dati che se vagliati nell'aggregato possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, considerando il peso del comparto regioni nella formazione del fabbisogno. E' da rilevare al riguardo che la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, spostando l'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale ha ingenerato nuove esigenze conoscitive che impongono un monitoraggio attento di tale comparto. Gli strumenti per operare a tal fine consistono nelle scritture contabili degli enti ed in via principale nel rendiconto nel quale viene fornita una rappresentazione contabile compiuta; tuttavia anche le rilevazioni operate sul fronte della cassa che si limitano ad un solo aspetto della rilevazione finanziaria, appaiono di indubbia valenza, giacché hanno il pregio di fornire informazioni tempestive che possono essere utilizzate per esprimere valutazioni ravvicinate nel tempo ed anche in corso di gestione.

Va ancora aggiunto che, oltre al rendiconto ed ai dati di cassa, costituiscono informazioni rilevanti per la verifica dell'andamento della finanza regionale anche i prospetti relativi al patto di stabilità interno predisposti per le esigenze del Ministero dell'Economia e Finanze.

Le analisi svolte avvalendosi dei dati di cassa hanno una valenza macroeconomica, tenendo conto esclusivamente dei dati aggregati per il comparto in base all'insieme di tali enti presi in considerazione dalla RGS.

I dati del biennio 2002-2003 vengono esposti nella seguente tabella, costruita sulla base di una rielaborazione dei dati relativi ai flussi di cassa di tutte le Regioni a statuto ordinario, di quelle a statuto speciale e delle province autonome, raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato, utilizzando uno schema di classificazione comune.

TAB. 2 FLUSSI DI CASSA ENTRATE REGIONI
(Statuto ordinario + Statuto Speciale + province autonome)

(dati in milioni di euro)

INCASSI	2002	2003	Variazione %
Imposte indirette	9.437	10.696	13,34%
Imposte dirette	42.748	45.223	5,79%
INCASSI TRIBUTARI	52.185	55.919	7,16%
Trasferimenti correnti:	**55.452**	**62.001**	**11,81%**
Trasferimenti da Settore Statale	54.922	61.503	11,98%
Trasferimenti da Altri	530	498	-6,04%
INCASSI PER TRASFERIMENTI CORRENTI	55.452	62.001	11,81%
Redditi di capitale	**528**	**539**	**2,08%**
Altre entrate correnti	**697**	**695**	**-0,29%**
INCASSI EXTRATRIBUTARI	1.225	1.234	0,74%
TOTALE INCASSI CORRENTI	108.862	119.154	9,45%
Trasferimenti di capitali:	**5.633**	**5.837**	**3,62%**
Trasferimenti da altri enti del Settore statale	5.222	5.461	4,58%
Trasferimenti da Altri	411	376	-8,52%
Altre incassi in conto capitale	**81**	**80**	**-1,23%**
Riscossione crediti ed anticipazioni	**260**	**237**	**-8,85%**
Riduzione depositi bancari	**137**	**0**	**-100,00%**
Altre partite finanziarie	**5.346**	**2.562**	**-52,08%**
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE	11.457	8.716	23,92%
TOTALE ENTRATE CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	**120.319**	**127.870**	**6,28%**

FONTE: Relazione di Cassa al 31.12.2003 – Quadro di costruzione dei dati del settore pubblico.
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel 2003 si nota un aumento dei flussi di cassa di entrate correnti delle Regioni. Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. assomma a 119.154 milioni di euro quanto a riscossioni totali. Va notato che la crescita delle entrate proprie non si compensa con una riduzione dei trasferimenti. Tale situazione, che caratterizza l'andamento dell'intero titolo I, può essere messa anche in relazione alla prosecuzione del processo di trasferimento di funzioni e di risorse.

Le entrate tributarie del complesso degli enti si attestano a 55.919 milioni di euro, rilevandosi in crescita (7,16%) e sostenendo lo sviluppo delle entrate correnti. Ciò è da mettere in relazione principalmente al maggior gettito dell'addizionale Irpef e dell'IRAP. Il totale delle entrate (correnti + conto capitale) raggiunge i 127.870 milioni di euro aumentando del 6,28% rispetto al 2002, evidenziandosi una dinamica sostenuta delle entrate correnti rispetto a quelle in conto capitale che si dimostrano in flessione. I trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 62.001 milioni di euro e fanno registrare un aumento dell'11,81%. L'aumento delle risorse effettivamente trasferite deriva in parte preponderante dai trasferimenti dal settore statale.

TAB. 3 FLUSSI DI CASSA SPESE REGIONI
(Statuto ordinario + Statuto Speciale + province autonome).

(dati in milioni di euro)

PAGAMENTI	2002	2003	Variazione %
Personale	4.802	5.018	4,50%
Acquisto beni e servizi	3.473	3.607	3,86%
Trasferimenti correnti	89.907	94.766	5,40%
Interessi passivi	1.479	1.594	7,78%
Altri pagamenti correnti	1.440	1.799	24,93%
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	101.101	106.784	5,62%
Investimenti diretti (in OO.PP. Ed attrezzature)	3.430	3.832	11,72%
Trasferimenti di capitali	13.852	15.716	13,46%
Partecipazioni azionarie e conferimenti	194	202	4,12%
Altre spese in conto capitale	1.080	1.179	9,17%
Concessione crediti ed anticipazioni	333	455	36,64%
Aumento depositi bancari	0	16	-
Altri pagamenti in conto capitale	664	1.061	59,79%
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	19.553	22.461	14,87%
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	**120.654**	**129.245**	**7,12%**

FONTE: Relazione di Cassa al 31.12.2003 – Quadro di costruzione dei dati del settore pubblico.
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

La spesa complessiva (corrente + conto capitale) raggiunge 129.245 milioni di euro, con un aumento pari al 7,12% all'interno del quale si nota che la componente finalizzata agli investimenti cresce più rapidamente della spesa corrente. Ne emerge un andamento in crescita sostenuta, della spesa corrente e una maggiore spinta per la realizzazione di investimenti. Nel complesso ciò dimostra un sostanziale adeguamento dei comportamenti delle Regioni agli indirizzi desumibili dalla programmazione nazionale.

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2003 hanno avuto incidenza sulla parte passiva dei bilanci introducendo limitazioni ai pagamenti. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere[4].

Si rileva, comunque, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita superiore al tasso programmato d'inflazione che tuttavia dimostra un andamento meno spinto rispetto al passato. I mutamenti intervenuti nel quadro delle funzioni conferite alle Regioni potrebbero avere riverberato effetti sulla spesa che in ogni caso possono aver determinato un'incidenza piuttosto limitata.

[4] Il complesso di questi interventi appuntati principalmente sulla cassa potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa. I dati sui residui tuttavia possono essere esaminati solo attraverso l'analisi dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Regioni una crescita del 4,50%, raggiungendo i 5.018 milioni di euro di pagamenti totali nel 2003[5]. Questa crescita che si verifica in un periodo di vacanza contrattuale, si può spiegare con effetti di trascinamento del precedente contratto ed anche con l'andamento del processo di trasferimento delle risorse umane per lo svolgimento delle funzioni conferite.

PAGAMENTI CORRENTI	2002	2003
Personale	4,75%	4,70%
Acquisto beni e servizi	3,44%	3,38%
Trasferimenti correnti	88,93%	88,75%
Interessi passivi	1,46%	1,49%
Altri pagamenti correnti	1,42%	1,68%
COMPOSIZIONE %	100%	100%

FONTE: Relazione di Cassa al 31.12.2003
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame una quota ridotta di quella corrente (4,70%), mentre la voce di gran lunga preponderante è costituita dai trasferimenti (88,75%), che nel 2003 aumentano del 5,40%.

La spesa per acquisto di beni e servizi che fa registrare una minore crescita (3,86%), resta anche nel rapporto di composizione di trascurabile entità (3,38%).

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, elevandosi a 22.461 milioni di euro (14,87%). Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti nelle Regioni si dimostra sostenuta. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità, che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

[5] Per il personale del S.S.N. si veda il successivo capitolo dedicato alla spesa sanitaria.

2. Indebitamento e debito negli anni 2002 – 2003: tendenze e linee evolutive[6]

Profili normativi

Nel referto dell'anno scorso questa Corte aveva già rilevato una significativa crisi di liquidità delle Regioni, dovuta principalmente allo slittamento di erogazione da parte dello Stato di spettanze regionali, con conseguente scopertura di cassa, e alle "criticità riscontrabili sul versante della Sanità ove l'evoluzione dei costi, superiore al tasso di sviluppo, ha implicato altrettanta esigenza di colmare il differenziale in termini di deficit". Peraltro la dinamica crescente dello stock del debito e degli strumenti di indebitamento è imputabile anche ad altre cause, non solo endogene, maggiormente collegate alla evoluzione del sistema normativo che ha profondamente modificato i rapporti finanziari tra Stato centrale e Regioni ed inciso sui livelli di autonomia e di responsabilità di queste componenti del sistema istituzionale.

Uno degli elementi fondamentali è il progressivo ampliamento della sfera di autonomia normativa e gestionale delle Regioni a statuto ordinario, con il connesso – anche se lento – abbandono del principio della finanza derivata. Il processo di decentramento delle funzioni amministrative, avviato per le autonomie locali con la legge n. 142 del 1990, ha trovato nelle leggi "Bassanini" della precedente legislatura e nei decreti legislativi attuativi la fonte più organica; il decentramento di competenze e funzioni "a Costituzione invariata", ivi previsto, ha poi ricevuto una più compiuta definizione nella riforma del Tit. V della Costituzione, entrata in vigore alla fine del 2001.

Un secondo elemento è costituito dai vincoli introdotti dal Patto di stabilità e crescita e dai suoi riflessi interni definitisi, nel 1999, nel Patto di stabilità interno il quale, al fine di coinvolgere le amministrazioni regionali (e locali) nel raggiungimento degli obiettivi concordati per i conti pubblici in sede europea, ha fissato vincoli e limiti delle politiche di indebitamento delle Regioni e la procedura per la loro verifica, in considerazione degli effetti che essi producono sul debito della P.A. e sul disavanzo complessivo.

La prima formulazione del Patto di stabilità interno (nel 1999) ha assunto a parametro anche la riduzione del rapporto debito/PIL negli enti territoriali, prevedendo in modo espresso che questi dovessero concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia con l'adesione al patto di stabilità e crescita europeo; si sono così impegnati gli enti regionali a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo della propria spesa e il rapporto tra l'ammontare del debito e il PIL, utilizzando anche gli incentivi previsti per il rientro dalla propria esposizione debitoria, quale la possibilità di rimborsi anticipati dei prestiti contratti

[6] Questa parte del referto ripropone in larga misura i dati e le analisi del debito regionale già esposte dalla Corte dei conti nell'audizione del 25.3.04 presso la Commissione del Bilancio del Senato, nell'ambito della indagine conoscitiva promossa in tema di "effetti e tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale".

con la Cassa Depositi e prestiti senza oneri aggiuntivi. Il Patto è stato rinnovato ogni anno fino al 2001, stabilendo gli obiettivi di riduzione del rapporto tra debito e PIL e gli strumenti finanziari necessari o opportuni per il perseguimento dell'obiettivo stesso con effetti anche sull'indebitamento; con la legge n. 405 del 2001 sono state modificate le modalità operative del Patto spostando i vincoli (ed i relativi controlli) dal saldo di bilancio alla dinamica della spesa corrente, con effetti di maggior restrizione sulla gestione del bilancio[7].

Un terzo elemento è da riferire alle consistenti modifiche degli strumenti di indebitamento ed alle più pressanti esigenze di incrementare flussi di liquidità per far fronte all'espansione di competenze e funzioni delle Regioni e alla evoluzione del relativo quadro normativo.

Viene in primo luogo in risalto la modifica delle norme costituzionali in materia di federalismo fiscale e di finanziamento della spesa regionale mediante indebitamento e la fissazione dei principi di autonomia, coordinamento, coesione e responsabilità che debbono presiedere all'attuazione del primo: principi, peraltro, che non hanno ancora trovato attuazione nell'ordinamento nazionale, nonostante che la legge finanziaria per il 2003 abbia previsto l'istituzione di una apposita Alta Commissione di studio alla quale è stato affidato il compito di indicare all'Esecutivo entro quattro mesi dal suo insediamento, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario. Il termine è stato prorogato dalla Legge finanziaria per il 2004 al 30 settembre 2004, scaduto il quale, i componenti della commissione decadono ed è fatto obbligo al Governo di riferire in Parlamento sulle cause della mancata conclusione dei lavori.

Rimane, quindi, in vigore il preesistente quadro normativo quale delineato, in particolare, dall'art. 10 della legge n. 281 del 1970 (che prevede che le Regioni possano contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nel limite del 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate "ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa") e dall'art. 35 della legge n. 724 del 23.12.1994, che disciplina l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti territoriali e prevede che, per quanto riguarda le regioni, queste possano emettere prestiti obbligazionari solo in presenza di determinate condizioni economico-finanziarie.

---

[7] Quanto al disavanzo, è evidente che il crescente ricorso ai mercati finanziari e ad operazioni di finanza derivata se può alleggerire l'impatto sul fabbisogno del settore statale e, nel contempo, consentire ulteriori finanziamenti della spesa regionale, contiene elementi di rischio relativi alla quantificazione della spesa per interessi. La propensione, facilmente avvertibile, alla sostituzione dei tassi fissi con tassi variabili e l'uso frequente di strumenti di finanza derivata collegati alla variabilità degli stessi possono produrre, in caso di incremento nel tempo dei tassi, un maggiore, e non prevedibile, onere per interessi, con conseguente aggravio che, per i bilanci regionali ove dovrebbero trovar copertura le relative spese, altrimenti l'aumento di questi oneri si trasferirebbe sull'aggregato della P.A.. Peraltro, poiché la spesa per investimento è inclusa nel calcolo dell'indebitamento netto rilevante ai fini dei vincoli di bilancio fissati in sede europea, mentre le entrate derivanti da operazioni di indebitamento non vengono considerate nel computo, l'aumento della spesa per investimenti finanziata con il ricorso al debito provoca un peggioramento nel saldo calcolato a quei fini.

Sul piano del ricorso all'indebitamento, l'art. 41 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) ha dettato nuove e più organiche disposizioni sulla finanza pubblica degli enti territoriali, nell'intento di monitorare il debito in termini di stock e di flussi, di promuovere l'economicità delle operazioni di finanziamento e la flessibilità nell'uso degli strumenti, prevedendo il coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali da parte del Ministero dell'Economia, con modalità e contenuti rinviati ad un successivo decreto interministeriale (approvato solo nel dicembre del 2003 entrato in vigore nel febbraio del 2004 e definito più correttamente "regolamento" in considerazione dei suoi forti contenuti normativi).

Le nuove disposizioni consentono il ricorso ad una pluralità di canali di finanziamento, eliminando l'obbligo della struttura *"amortising"* ed abolendo il vincolo di emissione alla pari, che rendeva complicato e oneroso il collocamento a condizioni di mercato, ma hanno confermato il principio di evitare gli strumenti che rinviano a esercizi futuri i pagamenti più cospicui. E' stato previsto, infatti, che in caso di emissione di un titolo *bullet*, l'ente debba costituire un fondo di ammortamento o concludere uno *swap* che, agli effetti di bilancio, rendono equivalente il profilo del pagamento rispetto ad entrambe le strutture (*amortising* o *bullet*).

Il "regolamento" costituisce elemento fondamentale per rendere operativo sia il coordinamento sia i criteri di gestione dell'ammortamento e di utilizzo degli strumenti derivati; esso ha visto la luce oltre due anni dopo l'entrata in vigore della norma abilitante, a causa, con ogni probabilità, dell'impugnativa dell'art. 41 dinanzi alla Corte Costituzionale promossa da varie Regioni e decisa con sentenza n. 376 del dicembre 2003, che ha dichiarato infondate le questioni sollevate ed ha fissato alcuni criteri interpretativi del coordinamento della finanza pubblica.

Se l'art. 41 della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002) ha riconosciuto agli enti territoriali la possibilità di ricorrere a strumenti finanziari innovativi, il rischio di tale utilizzo è stato affrontato e limitato con il regolamento del Ministero dell'economia del febbraio scorso.

All'intento di conferire maggiore stabilità ai bilanci degli enti territoriali corrisponde l'individuazione degli strumenti derivati attivabili e il collegamento esplicito tra passività effettivamente dovute ed operazioni derivate per la copertura del rischio di cambio di tasso[8].

Il quadro normativo si va chiaramente evolvendo verso linee di maggiore cautela nei confronti del ricorso a strumenti finanziari che, se producono effetti positivi nel breve periodo -

[8] Con la circolare del 27.5.04, pubblicata sulla G.U. del 3.6.04, dal Ministero dell'Economia e Finanza, sono state emanate norme esplicative ed attuative del D.M. 389/03 e definiti i criteri di ausilio per la operatività degli enti, in particolare per quanto riguarda l'individuazione del *rating* degli intermediari che gestiscono il fondo o lo *swap* di ammortamento, gli strumenti ammessi per l'investimento del fondo, i criteri di sostituzione dei titoli nel fondo stesso. Sono anche indicate le tipologie di operazioni derivate ammesse e i limiti nell'utilizzo degli strumenti, finalizzati al contenimento dei rischi finanziari incidenti negli esercizi futuri. È anche fatto esplicito richiamo al Regolamento della Consob dell' 1.7.1998 recante "Documento sui rischi generali degli investimenti in strumenti finanziari", per ribadire la potenziale rischiosità connessa alle operazioni in strumenti derivati.

specie in chiave di maggiori liquidità - contengono elementi di rischio sul medio-lungo periodo incompatibili con la struttura e le finalità proprie dei bilanci pubblici.

Ne è conferma la recente legge finanziaria per il 2004 la quale è intervenuta, con i commi 16 –21 dell'art.3, sul versante speculare, della definizione della "spesa di investimento" e di "indebitamento", come prima attuazione dei principi posti dal nuovo art. 119, comma sesto della costituzione, applicabili sia alle Regioni che agli Enti locali territoriali, alle aziende e organizzazioni i cui rendiconti devono essere allegati al bilancio di previsione dell'Ente, con esclusione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici[9].

In entrambi i casi, la legge non ha voluto fornire una definizione generale dei due fenomeni ma ha preferito indicare le operazioni specifiche che costituiscono indebitamento[10] e investimento[11].

La finanziaria 2004 per un verso ha inteso delimitare l'ambito della spesa in conto capitale, individuando specifici esempi di investimenti finanziabili in debito, per altro verso ha inteso precisare modi e contenuti del fenomeno dell'indebitamento, dettando criteri e regole di maggiore rigore. E' prevalsa una definizione in linea con le classificazioni adottate da Eurostat, che privilegiano gli effetti incrementativi del patrimonio dell'ente, con esclusione quindi degli interventi destinati al sostegno produttivo di imprese o al cofinanziamento di gran parte degli interventi che attingono ai fondi strutturali dei programmi comunitari.

Va, peraltro, considerato che la restrizione operata riguardo ad investimenti destinati a soggetti collocati fuori del settore pubblico implica, specie nel breve periodo, un impatto non indifferente per i bilanci delle amministrazioni regionali.

Dalle recenti innovazioni legislative, appare evidente che si va sviluppando un'adeguata sensibilità del legislatore nei confronti di un processo di indebitamento che, per quanto naturalmente collegato all'allargamento delle autonomie, deve trovare nelle connesse responsabilità un limite ed una guida, a partire dalla corretta attuazione della riforma del Titolo V che ha offerto fondamento costituzionale (art. 119) a un principio basilare della contabilità pubblica, concernente la copertura in debito solo delle spese di investimento, eliminando la possibilità del frequente ricorrere di una legislazione in deroga per il ripiano dei disavanzi (specie sanitari e del trasporto pubblico locale)[12].

---

[9] Viene inoltre rinviato alle leggi regionali la disciplina delle modalità e condizioni di indebitamento delle aziende sanitarie e ospedaliere e degli enti dipendenti dalle regioni; questa disciplina dovrà comunque prevedere che la possibilità di ricorso all'indebitamento sia limitata al finanziamento di spese di investimento.

[10] Si deve presumere che l'indicazione sia tassativa e non esemplificativa in quanto è previsto esplicitamente il ricorso a successivi decreti ministeriali per le eventuali modifiche alla tipologia di indebitamento.

[11] Anche in questo caso, l'indicazione appare tassativa, in quanto le modifiche possono essere introdotte da successivi decreti ministeriali.

[12] E' opportuno ricordare che la legge finanziaria per il 2003 (art. 30, comma 15) ha stabilito che "qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione

Si prospetta, così, un quadro di più estesa garanzia a tutela della finanza pubblica regionale.

Profili finanziari

La finanza locale presenta, nel recente periodo, aspetti di criticità. Il processo di risanamento finanziario ha coinvolto le autonomie territoriali che, a fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali.

Le manovre sulle aliquote fiscali e sulle tariffe locali, le dismissioni e privatizzazioni, la razionalizzazione della spesa hanno in parte compensato l'insufficienza delle risorse rispetto ai fabbisogni.

A partire dal 2002, gli equilibri finanziari sono stati messi in tensione da ulteriori fattori: l'aumento delle competenze amministrative cui non hanno fatto riscontro adeguati finanziamenti; i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale, coniugatisi con il blocco delle aliquote; il taglio dei trasferimenti, cui si è aggiunta la reiterata prassi di consistenti slittamenti nella erogazione di risorse destinate a Regioni e enti locali.

Sul fronte della finanza regionale, resta irrisolto il grave problema di consistenti squilibri nelle gestioni sanitarie, ove l'evoluzione dei costi superiore al tasso di sviluppo del paese, a fronte dell'attuale sistema di finanziamento, ne rompe la coerenza e implica per le Regioni l'esigenza di colmare con risorse proprie un differenziale in gran parte originato da fattori endogeni, quali l'invecchiamento della popolazione e il progresso tecnologico specie nella diagnostica strumentale.

Le già citate disposizioni recate all'art. 41 della finanziaria 2002 hanno agevolato per le Regioni il ricorso ad una serie di strumenti per la gestione attiva del debito, funzionali alla riduzione del suo costo e alla minimizzazione dei rischi, ma con l'ulteriore effetto, almeno nel biennio 2002 – 2003, di aumentare il margine consentito all'indebitamento, recuperando per questa via nuova capacità di spesa.

Le amministrazioni regionali non hanno mancato di cogliere le nuove opportunità, sia con riguardo al debito in gestione, rimodulandone i piani di ammortamento e prolungando nel tempo la restituzione del capitale[13], sia con ricorso agli strumenti innovativi, con l'obiettivo di cogliere le opportunità o neutralizzare gli effetti negativi rivenienti dalle oscillazioni dei mercati finanziari influenti sul costo del debito.

---

dell'art.119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli" ed ha affidato alla Corte il compito di irrogare una sanzione agli amministratori che violino l'indicato precetto costituzionale.

[13] Solo a seguito del già citato Regolamento di attuazione all'art. 41 della finanziaria 2002 [decreto del Ministero dell'economia n. 389 del 1 dicembre 2003 pubblicato nella G.U. del 4.2.04], le operazioni di ristrutturazione del debito non possono prevedere una scadenza posteriore a quella associata alla sottostante passività, né possono implicare un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento ad eccezione di un eventuale premio non superiore all'1% del nozionale della sottostante passività.

Il ricorso ai prodotti derivati, se in generale è stato funzionale alla copertura del rischio di cambio o di interesse[14], ha assolto spesso ad altre finalità, legate anche all'esigenza di disporre di liquidità a breve, tramite operazioni esposte al movimento avverso dei tassi, con esiti preoccupanti per la futura tenuta degli equilibri di bilancio.

Con il decreto n. 389/03 è stato regolato anche l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali[15]: in particolare, sono state individuate le operazioni consentite (*swap* di tasso di interesse, acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar* di tasso di interesse, combinazioni delle precedenti operazioni) mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio. Sono inoltre consentite operazioni finalizzate alla ristrutturazione del debito, purché non implichino una scadenza posticipata e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento[16].

La regolazione governativa della materia è intervenuta tuttavia a due anni di distanza dalla disciplina liberalizzatrice recata dall'art. 41, durante i quali alle operazioni finanziarie degli enti territoriali è mancata una linea di vincolo prudenziale a garanzia della onorabilità del debito e di rispetto degli equilibri di bilancio. Permane, nell'attuale situazione di stretta finanziaria, l'inevitabile spinta ad operazioni non in linea con la cautela necessaria ad evitare che la manovrabilità delle attuali gestioni si realizzi a scapito di quelle future.

2.1 Consistenza e composizione del debito

Il debito pubblico delle Amministrazioni regionali

Dai dati in possesso di questa Corte è possibile trarre una visione di insieme sulla consistenza e sulla composizione del debito delle Regioni a statuto ordinario e di valutarne l'andamento.

Sul piano generale i dati[17] relativi ai debiti delle Amministrazioni territoriali, al netto di quelli verso la Cassa Depositi e Prestiti, testimoniano di una crescita dal 1999 al 2003 di oltre il 56,4%. Il debito passa dagli iniziali 32.807 milioni di euro ai 51.502 a fine 2003 (l'incidenza sul PIL cresce dal 2,6% al 4%), con una significativa trasformazione del debito da mutui a prestiti obbligazionari. Questi ultimi, che nel 1999 segnavano il 14% del totale, hanno raggiunto nel 2003 il 34,7%. Nell'ultimo anno, poi, le cartolarizzazioni rappresentano il 4,8% del debito complessivo.

Va osservato inoltre che, a partire dai risultati di fine 2003, intervenuta la privatizzazione della Cassa e la sua esclusione dal novero delle amministrazioni pubbliche, i dati relativi ai

---

[14] I derivati possono assolvere l'obiettivo di ridurre alti oneri per interessi a tasso fisso, trasformandoli in tassi variabili indicizzati a un saggio interbancario o di neutralizzare il rischio di cambio sui BOR denominati in valuta estera.

[15] Le disposizioni relative alle operazioni in strumenti derivati si applicano alle Regioni sino alla emanazione di specifiche normative regionali [art 3, comma 5].

[16] Nei confronti di Regioni ed enti locali sono posti obblighi di comunicazione preventiva di operazioni di finanziamento a medio o lungo termine o di cartolarizzazioni superiori a 100 milioni di euro, soggette a determinazione motivata del Dipartimento del Tesoro circa il momento più opportuno per la loro attuazione.

[17] Fonte: Banca d'Italia.

debiti verso di essa dei diversi sottosettori devono essere inclusi tra quelli rilevanti per il calcolo delle consistenze complessive. Ai 51.502 milioni sono da sommare quindi i 47.490 relativi ai mutui di enti regionali e locali che sono stati attribuiti alla nuova Cassa depositi e prestiti S.p.A. Al 31 dicembre 2003 il debito delle amministrazioni regionali e locali è risultato, pertanto, pari a 98.992 milioni rispetto ad un importo complessivo della PA pari a 1.381.574 milioni di euro.

La consistenza effettiva del debito riferita a Regioni a statuto ordinario[18], al netto tuttavia di operazioni di cartolarizzazione non in linea con Eurostat ascende, al 31 dicembre 2003, a 28.958 milioni di euro, ma solo 15.993 milioni sono a carico dei bilanci regionali[19].

Le principali caratteristiche possono essere così indicate:

- consistente l'aumento del debito propriamente regionale in gran parte destinato ai ripiani delle gestioni sanitarie che, a fronte del dato 1999, espone nel 2003 una crescita di oltre il 100%, percentualmente rilevante anche rispetto all'anno precedente (+15,3% rispetto al 2002);
- analoga la crescita del debito complessivo (incluso lo *stock* a carico del bilancio Stato), il quale rispetto al 1999 è più che raddoppiato;
- i mutui restano, per importo complessivo, la maggior parte dell'esposizione debitoria regionale con un importo pari a 12.611 milioni di euro (78,8%) che flette di poco (69,8%) se riferito al debito complessivo;
- in crescita, tuttavia, i prestiti obbligazionari a carico delle Regioni, la cui consistenza passa dai 507 milioni di fine 1999 ai 3.381 milioni al 31 dicembre 2003, con un aumento percentuale del 40,9% rispetto al 2002;
- a comporre la maggior parte del debito obbligazionario con oneri a carico dello Stato sono le emissioni effettuate dalle Regioni Umbria e Marche a partire dall'anno 1998, per finanziare i danni del terremoto del 1997 (legge n. 61 del 1998)[20];
- nella composizione complessiva del debito regionale, oltre il 50% è a tasso variabile, circa il 26% è a tasso fisso; il rimanente assume formule intermedie volte a limitare il rischio (variabile con protezione, opzione fisso-variabile);
- nel 2002 e nel 2003 sono stati emessi BOR per un valore complessivo di 7.026 milioni di euro (4.718 milioni di euro nel 2002 e 2.308 nel 2003);

---

[18] I dati riferiti al 2003 sono provvisori, essendo tuttora in corso definitive rilevazioni.

[19] Fra i debiti a carico dei bilanci regionali sono inclusi solo quelli con onere a carico dei bilanci regionali per interessi e capitale. A carico dello Stato, nelle analisi della Corte, sono considerate le forme di indebitamento che, seppure rivenienti da contratti di mutuo stipulati dalle Regioni, trovano copertura del costo in altrettante erogazioni da parte del bilancio statale per essersene assunto l'onere, in quanto connesso a proprie decisioni di spesa.

[20] La particolare procedura prevista, con emissione diretta da parte regionale, comporta la mancata iscrizione del debito nei confronti dello Stato ma anche la non iscrizione nel conto patrimoniale delle Regioni interessate non trattandosi di debito proprio. Le risorse attivate sono versate in una contabilità speciale presso la Banca d'Italia - Tesoreria provinciale e non figurano nella parte dei bilanci regionali dedicata alla gestione effettiva, con conseguente difetto di trasparenza per i conti pubblici.

- cresce il ricorso alla finanza innovativa e lo strumento di *swap* segna a fine 2002 la percentuale del 32,5% sul debito totale, mentre nel 2000 non raggiungeva il 24%;
- il tasso medio totale è pari al 4,6% a fronte del 6% nel 2002.

La dimensione quantitativa dell'indebitamento delle Amministrazioni regionali

A partire dal 2002 si è registrato un notevole cambiamento nelle scelte operate dal legislatore per garantire la corresponsabilizzazione degli enti territoriali al rispetto degli obblighi contratti in sede europea: dal controllo del disavanzo a quello della spesa, il vincolo alla variazione della spesa corrente primaria non sanitaria si sostituisce per le regioni a quello precedentemente stabilito sul saldo di bilancio. Sul lato della spesa sanitaria, con l'accordo Stato – Regioni dell'8 agosto 2001 sono state riconosciute risorse finanziarie ulteriori rispetto a quanto previsto con il precedente accordo del 2000, ma si è attribuita anche alle regioni la responsabilità della copertura finanziaria di ogni eventuale fabbisogno aggiuntivo. Una disposizione che è rafforzata dalla previsione di un sistema di sanzioni: la legge finanziaria 2002 e il decreto legge 63/2002 hanno disposto che nel periodo 2001 – 2004 l'accesso alle risorse aggiuntive sia legato all'adozione da parte delle regioni di misure di controllo e contenimento della spesa sanitaria (l'adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, il rispetto di obblighi informativi sul monitoraggio della spesa, il rispetto dei vincoli previsti con il patto di stabilità interno, la adozione di misure strutturali di contenimento della spesa sanitaria). Un insieme di vincoli che è stato ulteriormente potenziato con la finanziaria per il 2003, con la richiesta di ulteriori adempimenti per l'accesso alle successive integrazioni di finanziamento che riguardano un più stretto monitoraggio delle prescrizioni sanitarie e il contenimento delle liste d'attesa.

Numerose regioni hanno assunto manovre correttive in presenza di disavanzi sanitari (aumento delle aliquote dei tributi propri, reintroduzioni di ticket sui farmaci); nei primi due anni è stato sospeso il riconoscimento dei fondi aggiuntivi relativamente all'anno 2001 e 2002 per le regioni che, a conclusione della verifica delle misure intraprese per il contenimento della spesa sanitaria, non sono risultate comunque adempienti.

Il controllo sul versante della spesa si è ulteriormente rafforzato con il congelamento (leggi finanziarie per il 2003 e 2004) delle possibilità di manovra delle leve fiscali: si è così ristretta la strumentazione utilizzabile dalle regioni e si è fatta più forte la pressione per un recupero di aree di inefficienza nelle forniture sanitarie e per il contenimento della domanda attraverso forme di compartecipazione per le prestazioni godute.

Le condizioni imposte dall'accordo dell'8 agosto 2001, con la previsione di integrazioni finanziarie ai fabbisogni della sanità condizionate a contestuali ripiani da parte delle Regioni hanno posto il problema di una gestione innovativa delle passività regionali. L'obiettivo è stato

quello di ricostruire la propria capacità di indebitamento a fronte del limite quantitativo di un costo complessivo non superiore al 25% delle entrate proprie non vincolate.

Si è pertanto esteso il fenomeno delle rinegoziazioni del debito o di estinzione anticipata, come anche il ricorso a forme di gestione del debito sulla base di strumenti derivati. Il più frequente ricorso al contratto di *swap* ne è il principale esempio: nel 2002 l'utilizzo di questo strumento è cresciuto e, rispetto ai valori dei due anni precedenti, ha interessato una percentuale del debito regionale complessivo che dal 23,9% del 2000 è passata al 32,5%. Allo stesso tempo la composizione dei mutui ha segnato un progressivo spostamento verso i finanziamenti a tasso variabile (a fine 2002 oltre il 50%).

Il debito complessivo ha raggiunto nel 2002 i 26,6 miliardi di euro, dei quali 13,8 miliardi a carico dei bilanci regionali e 12,8 miliardi a carico dello Stato. I mutui restano, per importo complessivo, la parte più rilevante dell'esposizione debitoria a fine 2002 con un importo complessivamente pari a 18,4 miliardi di euro. In crescita l'importo dei prestiti obbligazionari a carico dei fondi regionali arrivando nel 2002 a 2,6 miliardi di euro. In un quinquennio il debito propriamente regionale è passato dai 7,9 miliardi di euro del 1999 ai 15,9 del 2003.

Nel 2003 il debito complessivo ha registrato un ulteriore incremento raggiungendo la quota di 28.958,3 milioni di euro, dei quali 15.992,6 sono a carico dei bilanci regionali e 12.965,6 a carico dello Stato, con un incremento rispetto al 2002, del 13,6% per la quota regionale e un incremento del 1,5% per la quota statale.

Ulteriormente aumentato è anche il ricorso ai prestiti obbligazionari, pari nel complesso a 8.745,6 milioni di euro, rispetto agli 8.172,3 dell'anno 2002, con un tasso di crescita del 7,1%, ma con una ripartizione marcatamente diversa: la quota a carico delle Regioni, infatti, aumenta da 2.584,9 del 2002 a 3.381,5 milioni di euro nel 2003, mentre la quota a carico dello Stato diminuisce da 5.587,4 nel 2002 a 5.364,1 nel 2003, con variazioni percentuali pari, nel primo caso, a +30,1 e a -4% nel secondo[21].

Con riferimento al quinquennio considerato, viene confermato il trend espansivo del debito complessivo sia a carico delle Regioni, che passa dai 7.893,7 milioni di euro nel 1999, ai 15.992,6 del 2003; sia a carico dello Stato, che passa dai 6.506,9 milioni di euro nel 1999 ai 12.965,6 del 2003, con due significative varianti: a) l'incremento del debito a carico dello Stato nell'ultimo anno è minimo (+1,5%) e risulta inferiore al tasso inflattivo registrato nell'anno, anche se pari a quello programmato; b) viene confermata la costante riduzione degli oneri a carico dello Stato relativi alle gestioni sanitarie, scendendo l'esposizione dai 1.910,5 milioni di euro del 2002 ai 1.588,22 del 2003.

[21] I dati riferiti al 2003 sono provvisori, essendo ancora in corso definitive rilevazioni.

E' opportuna una ulteriore notazione: il tasso di incremento del debito regionale nel quinquennio 1999 – 2003 ha denunciato un aumento nettamente superiore all'incremento registrato nel complesso delle amministrazioni territoriali: mentre quest'ultimo, infatti testimonia una crescita del 56,4%, quello riferito alle Regioni a statuto ordinario attesta una crescita superiore al 100%.

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi all'indebitamento complessivo delle Regioni a statuto ordinario in una serie storica che copre il quinquennio 1999-2003.

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Consistenza al 31 dicembre

ANNI 1999 – 2003

(in milioni di euro)

ANNI	a CARICO della REGIONE			di cui sanità	a CARICO dello STATO			di cui sanità	TOTALE DEBITO	TOTALE di cui sanità
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)	(a)	Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)	(b)	(A) + (B)	(a) + (b)
1999	7.386,9	506,7	7.893,7	3.660,1	5.944,5	562,5	6.506,9	3.813,5	**14.400,6**	**7.473,6**
2000	8.694,7	1.098,3	9.793,0	4.507,0	6.203,0	1.179,6	7.382,6	2.933,7	**17.175,6**	**7.440,7**
2001	9.735,9	1.484,3	11.220,2	5.816,4	6.773,5	2.517,8	9.291,3	2.436,4	**20.511,5**	**8.252,8**
2002	11.291,5	2.584,9	13.876,4	7.986,5	7.174,4	5.587,4	12.761,9	1.910,5	**26.638,3**	**9.897,0**
2003	12.611,2	3.381,5	15.992,6	9.075,5	7.601,6	5.364,1	12.965,6	1.588,2	**28.958,3**	**10.663,7**

Fonte: Corte dei conti

La notevole diversità di ripartizione del debito complessivo tra le singole Regioni si riflette sulla quantificazione degli oneri per il servizio del debito a ciascuna di esse riferibile; nella tabella che segue vengono riportati i dati relativi a tali oneri nella loro evoluzione dal quinquennio 1998-2002, non essendo ancora pervenuti a questa Sezione tutti i dati provvisori relativi all'anno 2003 con la indicazione distinta della quota del debito posta a carico del bilancio dello Stato rispetto a quella a carico del bilancio delle Regioni.

TAB 34/REG

ONERI AL SERVIZIO DEI MUTUI (interessi e quote capitale)

(in migliaia di euro)

REGIONI		1998			1999			2000			2001			2002		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
PIEMONTE (N.B.)	MUTUI a carico della REGIONE (*)	146.681	139.850	139.762	117.805	78.179	78.179	88.073	77.961	77.961	188.874	168.877	168.877	355.691	229.626	229.626
	MUTUI a carico dello STATO (**)	48.456	45.187	45.187	93.682	45.655	45.655	90.743	83.166	83.166	232.911	219.907	219.907	98.152	96.216	96.216
	TOTALE ONERI MUTUI	195.137	185.037	184.949	211.487	123.834	123.834	178.816	161.127	161.127	421.785	388.784	388.784	453.843	325.842	325.842
LOMBARDIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	61.180	27.859	27.859	75.220	47.409	28.223	72.801	71.977	71.977	145.927	76.740	76.740	223.132	134.467	134.467
	MUTUI a carico dello STATO (**)	149.773	137.835	137.835	140.993	136.784	83.480	226.813	209.997	209.997	237.216	228.745	228.745	650.807	637.784	637.784
	TOTALE ONERI MUTUI	210.953	165.694	165.694	216.213	184.193	111.703	299.614	281.974	281.974	383.143	305.485	305.485	873.939	772.251	772.251
VENETO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	82.854	74.302	74.302	92.916	72.612	72.611	132.366	109.976	109.078	144.901	127.984	129.302	161.502	121.953	118.852
	MUTUI a carico dello STATO (**)	94.821	94.729	94.729	94.794	94.750	47.396	101.591	2.005	48.365	23.875	0	0	26.259	1.682	1.682
	TOTALE ONERI MUTUI	177.675	169.031	169.031	187.710	167.362	120.007	233.957	111.981	157.443	168.776	127.984	129.302	187.761	123.635	120.534
LIGURIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	27.257	25.371	25.371	68.570	32.388	32.388	75.201	72.275	72.264	43.345	39.137	39.137	27.245	23.498	23.498
	MUTUI a carico dello STATO (**)	38.186	33.637	33.637	33.726	27.621	27.621	56.459	44.204	44.204	82.105	68.137	68.137	95.415	91.197	91.197
	TOTALE ONERI MUTUI	65.443	59.008	59.008	102.296	60.009	60.009	131.660	116.479	116.468	125.450	107.274	107.274	122.660	114.695	114.695
E. ROMAGNA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	169.672	107.748	107.748	151.418	106.935	106.935	166.348	118.429	118.429	157.675	81.375	81.375	176.311	105.633	105.633
	MUTUI a carico dello STATO (**)	134.336	119.474	119.474	142.945	133.222	73.329	146.228	142.945	196.312	150.075	143.231	148.860	166.522	154.560	154.560
	TOTALE ONERI MUTUI	304.008	227.222	227.222	294.363	240.157	180.264	312.576	261.374	314.741	307.750	224.606	230.235	342.833	260.193	260.193

N.B.: i mutui a carico della regione Piemonte del 1998 (q. capitale) sono al netto del cap. 30085 relativo all'estinzione anticipata di precedenti mutui a pareggio del bilancio

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

segue

segue

(in migliaia di euro)

REGIONI		1998			1999			2000			2001			2002		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
TOSCANA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	141.191	95.394	95.394	103.799	91.408	91.408	121.305	113.448	112.716	134.081	98.202	98.561	162.241	94.674	94.674
	MUTUI a carico dello STATO (**)	79.663	75.097	75.097	94.351	77.598	77.598	102.510	29.265	29.265	33.154	28.135	28.135	43.161	35.803	35.803
	TOTALE ONERI MUTUI	220.854	170.491	170.491	198.150	169.006	169.006	223.815	142.713	141.981	167.235	126.337	126.696	205.402	130.477	130.477
UMBRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	23.241	21.716	21.716	45.718	23.179	23.179	30.256	27.380	27.340	148.540	147.344	147.384	30.636	27.058	27.058
	MUTUI a carico dello STATO (**)	20.661	20.625	20.625	46.947	46.947	46.947	72.000	67.726	67.726	104.376	99.316	99.316	54.225	47.131	47.131
	TOTALE ONERI MUTUI	43.902	42.341	42.341	92.665	70.126	70.126	102.256	95.106	95.066	252.916	246.660	246.700	84.861	74.189	74.189
MARCHE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	37.854	28.523	28.491	52.097	50.396	50.429	64.449	65.064	65.064	76.298	72.607	72.607	44.989	42.981	39.003
	MUTUI a carico dello STATO (**)	33.694	33.694	33.627	50.992	41.464	41.531	67.791	36.748	25.534	37.412	29.984	29.984	18.220	13.793	13.793
	TOTALE ONERI MUTUI	71.548	62.217	62.118	103.089	91.860	91.960	132.240	101.812	90.598	113.710	102.591	102.591	63.209	56.774	52.796
LAZIO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	241.364	126.714	126.609	263.092	121.965	123.332	275.727	146.750	146.519	303.630	167.262	167.901	755.712	154.243	154.151
	MUTUI a carico dello STATO (**)	132.988	131.509	131.509	170.571	130.947	130.947	201.207	174.763	173.324	197.159	195.669	197.108	272.392	194.755	194.755
	TOTALE ONERI MUTUI	374.352	258.223	258.118	433.663	252.912	254.279	476.934	321.513	319.843	500.789	362.931	365.008	1.028.104	348.998	348.906
ABRUZZO	MUTUI a carico della REGIONE (*)	48.289	11.774	11.766	38.424	11.836	11.581	32.872	27.541	26.780	149.155	123.470	122.712	286.566	271.149	271.146
	MUTUI a carico dello STATO (**)	20.142	15.925	15.908	20.142	15.212	15.212	18.076	0	0	0	0	0	6.440	5.689	4.966
	TOTALE ONERI MUTUI	68.431	27.699	27.674	58.566	27.048	26.793	50.948	27.541	26.780	149.155	123.470	122.712	293.006	276.838	276.112

FONTE: Elaborazione su dati forniti dalle Regioni. Per le Regioni Toscana e Calabria, l'elaborazione è stata effettuata direttamente sui rendiconti generali.
(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione
(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

segue

segue

(in migliaia di euro)

REGIONI		1998			1999			2000			2001			2002		
		Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa	Stanz. fin.le	Impegni	Pag. cassa
MOLISE	MUTUI a carico della REGIONE (*)	12.364	12.155	12.155	12.881	12.646	12.646	8.889	8.889	8.889	12.274	12.071	12.701	12.958	12.595	12.595
	MUTUI a carico dello STATO (**)	3.529	3.529	3.529	3.529	3.529	3.529	6.072	6.072	6.072	6.072	6.072	6.072	7.591	7.591	7.434
	TOTALE ONERI MUTUI	15.893	15.684	15.684	16.410	16.175	16.175	14.961	14.961	14.961	18.346	18.143	18.773	20.549	20.186	20.029
CAMPANIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	66.520	34.859	34.859	65.904	48.619	48.619	67.453	62.539	62.539	104.075	102.631	102.631	125.564	124.781	124.781
	MUTUI a carico dello STATO (**)	109.961	109.961	109.961	115.955	109.730	109.730	128.212	110.100	110.100	128.701	108.681	108.371	114.693	110.645	110.645
	TOTALE ONERI MUTUI	176.481	144.820	144.820	181.859	158.349	158.349	195.665	172.639	172.639	232.776	211.311	211.002	240.257	235.426	235.426
PUGLIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	307.570	192.359	192.445	257.601	249.646	249.646	308.816	269.924	261.768	278.960	271.914	271.914	247.759	250.768	250.768
	MUTUI a carico dello STATO (**)	84.182	81.841	81.841	81.084	79.814	79.814	112.450	75.292	103.892	98.917	89.025	89.025	100.842	93.475	93.475
	TOTALE ONERI MUTUI	391.752	274.200	274.286	338.685	329.460	329.460	421.266	345.216	365.660	377.877	360.939	360.939	348.601	344.243	344.243
BASILICATA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	15.132	14.756	7.472	14.463	14.476	22.031	11.253	11.080	11.080	14.087	13.211	13.211	19.933	12.954	12.954
	MUTUI a carico dello STATO (**)	8.243	7.062	3.678	8.532	6.777	10.161	31.434	31.115	31.115	30.061	17.844	17.844	66.842	26.864	26.864
	TOTALE ONERI MUTUI	23.375	21.818	11.150	22.995	21.253	32.192	42.687	42.195	42.195	44.148	31.055	31.055	86.775	39.818	39.818
CALABRIA	MUTUI a carico della REGIONE (*)	74.620	74.620	74.620	25.003	23.708	23.279	38.258	34.089	34.155	49.485	44.983	45.111	53.365	45.463	45.463
	MUTUI a carico dello STATO (**)	63.131	58.755	58.755	63.869	55.647	55.511	64.592	58.832	58.832	67.939	64.127	64.127	58.679	56.521	56.521
	TOTALE ONERI MUTUI	137.751	133.375	133.375	88.872	79.355	78.790	102.850	92.921	92.987	117.424	109.110	109.238	112.044	101.984	101.984
TOTALE REGIONI	MUTUI a carico della REGIONE (*)	1.455.789	988.000	980.569	1.384.911	985.402	974.486	1.494.067	1.217.322	1.206.559	1.951.307	1.547.808	1.550.163	2.683.604	1.651.843	1.644.669
	MUTUI a carico dello STATO (**)	1.021.766	968.860	965.392	1.162.112	1.005.697	848.461	1.426.178	1.072.230	1.187.904	1.429.973	1.298.873	1.305.631	1.780.240	1.573.706	1.572.826
	TOTALE ONERI MUTUI	2.477.555	1.956.860	1.945.961	2.547.023	1.991.099	1.822.947	2.920.245	2.289.552	2.394.463	3.381.280	2.846.681	2.855.794	4.463.844	3.225.549	3.217.495

FONTE: Elaborazione su dati forniti dalle Regioni. Per le Regioni Toscana e Calabria, l'elaborazione è stata effettuata direttamente sui rendiconti generali.
(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Regione
(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

Nel quinquennio considerato, viene confermata l'evoluzione incrementale degli oneri complessivi che denunciano, nell'ultimo anno esaminato (2002) una decisa spinta al rialzo. A fronte, infatti di un tasso medio di crescita oscillante tra il 10 e il 15% nei primi quattro anni, nell'ultimo anno l'incremento complessivo rispetto all'anno precedente è superiore al 32% negli stanziamenti finali, al 12,6% negli impegni e nei pagamenti di cassa. Peraltro si deve rilevare che questo incremento coinvolge – nei suoi ammontari complessivi – in modo sostanzialmente paritario sia i mutui a carico dello Stato sia quelli a carico dei bilanci regionali, ma risulta molto differenziato nella disaggregazione per le singole Regioni. Inoltre, l'istruttoria condotta presso le singole Regioni, anche per il tramite delle Sezioni regionali, ha consentito di acquisire ulteriori dati relativi ad alcune situazioni che denunciano differenze significative nell'entità degli oneri, nel rapporto tra il 2002 e il 2001: così, ad esempio, nella Regione Lombardia, l'incremento degli oneri del 128% in termini di stanziamenti finali e del 153% in termini di impegni e di cassa è ascrivibile, in larga parte, all'estinzione anticipata di quattro mutui con oneri a carico dello Stato e, per la parte regionale, al pagamento delle prime due rate di ammortamento del mutuo di 516 milioni di euro, contratto nel 2001 per la copertura dei disavanzi sanitari e all'emissione di *bond* a carico della Regione; nella Regione Lazio, la competente Sezione regionale ha già rilevato nel referto sul rendiconto generale l'eccessivo incremento – rispetto al 2001 – dello stanziamento finale per far fronte agli oneri dei mutui e dei prestiti obbligazionari, pur scontando su di esso (e sulla quota degli interessi) l'impatto degli oneri dei mutui accesi per il ripiano del deficit sanitario; nella Regione Basilicata, ove l'incremento elevato degli stanziamenti finali è largamente addebitabile all'utilizzo integrale della linea di credito concessa dalla BEI per la copertura di cofinanziamento regionale del P.O.R. 2000/2006, mentre, per i mutui a carico dello Stato, esso è addebitabile ad ulteriori interventi nei settori trasporti e calamità naturali.

2.2 Sostenibilità del debito nel breve e medio periodo

Il livello di sostenibilità del finanziamento della spesa pubblica tramite il ricorso al debito deve essere valutato sulla base di un complesso di fattori che interagiscono su di essa, quali: il vincolo intertemporale di bilancio, con riguardo alla previsione dei flussi di entrata e uscita; il tasso di crescita del sistema economico regionale in rapporto alla qualità della spesa finanziata in debito; la capacità della sua gestione, tramite la possibilità di utilizzare anche strumenti innovativi per neutralizzare o sfruttare positivamente le oscillazioni dei mercati finanziari.

Si tratta di fattori che si iscrivono in uno scenario ampio, nel quale è l'incidenza dei problemi di finanza pubblica a far premio sulle scelte di politica economica degli enti, per gran parte rimesse alla capacità di gestione delle risorse.

2.3 L'indebitamento delle Regioni a copertura dei disavanzi sanitari

Il permanere di consistenti disavanzi nella gestione della sanità determina un impatto significativo sulla tenuta degli equilibri dei bilanci regionali, sia per il costo del debito contratto per provvedere alle esigenze di ripiano di disavanzi accumulati prima del 2001, sia per la difficile reperibilità di risorse fresche a copertura del differenziale rispetto ai fabbisogni annuali.

Per altro verso le stime formulate dal Governo nel DPEF 2004-2007 segnalano un tasso di evoluzione della spesa sanitaria del 3,1-3,7%, in corrispondenza ad analogo obiettivo di crescita del PIL che dovrebbe assicurare l'annuale copertura dei livelli essenziali di assistenza[22], con l'evidente conseguenza che il mancato raggiungimento di quell'obiettivo imporrà il reperimento di autonome risorse regionali, di non facile individuazione nell'attuale quadro di blocco della fiscalità regionale; questa situazione potrà costituire, a sua volta, una ulteriore spinta all'uso di strumenti finanziari in grado di alleggerire il costo del debito e di ampliare, nel contempo, la capacità di indebitamento, con i già segnalati rischi sulla futura tenuta degli equilibri di bilancio.

2.4 Vincoli di bilancio e qualità della spesa finanziata in debito

Un vincolo intertemporale di bilancio con riguardo a previsioni di entrata e spesa sconta questa realtà come fenomeno dato, senza poter trascurare, con riguardo agli anni 2001 e 2002, il forte condizionamento delle scadenze fissate in ambito comunitario per i programmi finanziati dai fondi strutturali, con incidenza su margini di bilancio fruibili solo azionando la leva dell'indebitamento.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità dello *stock* di debito da parte dei bilanci regionali mette a confronto il costo annuale del debito con le entrate tributarie libere da vincoli, il cui limite del 25% costituisce il parametro per una corretta copertura ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. 76/2000[23]. Le reiterate deroghe di legge, intervenute per sanare deficit sanitari e del trasporto locale o per altri interventi legati all'emergenza, hanno, peraltro, consentito l'esclusione dei relativi oneri dal rispetto di tale limite. Nondimeno, l'intento di valutare la reale esposizione dei bilanci regionali impone di tener conto anche del costo del debito autorizzato in deroga.

Si tratta di un percorso che, mentre offre una più realistica rappresentazione del come flussi di entrata e uscita ricompongono il vincolo di bilancio, consente altresì di riscontrare

---

[22] V. DPEF 2004-2007, II.4, pagg. 49 e 50.

[23] Il d. lgs. 76/2000 ha confermato le previgenti disposizioni in tema di vincolo di legge per la contrazione di debiti a carico dei bilanci regionali. Si tratta di un vincolo quantitativo misurato sulle entrate tributarie liberamente disponibili e pari al 25% di queste al netto degli oneri per i quali sia prevista la possibilità di contrazione di mutui in deroga ai limiti di legge.

punte di particolare tensione con riguardo ad alcune Regioni. Si tratta di un fenomeno che può destare preoccupazione ma che riguarda solo alcune realtà, a giudicare le quali assume poi rilievo sia la dinamica assunta negli ultimi anni dallo *stock* di debito, sia l'evoluzione della spesa in conto capitale.

Non a caso l'una e l'altra, nel complesso delle realtà regionali, sembrano marciare nel medesimo senso dal momento che, alla forte crescita, almeno a partire dal 2000 – al netto di quanto dedicato ai ripiani sanitari - corrisponde una sostenuta crescita della spesa in conto capitale, la quale nel 2001 segna un + 39% rispetto al 1999 e di poco flette nel 2002.[24]

Si tratta di aspetti che meritano adeguato approfondimento anche alla luce della nozione di "investimento" recata nella finanziaria per il 2004, a causa dell'impatto sull'economia regionale e sui margini di finanziabilità dei bilanci, conseguente all'esigenza di assicurarne il rispetto.

Situazioni diverse sono viceversa quelle di un incremento del debito che non trova corrispondenza nella dinamica della spesa in conto capitale, mentre a crescere è la spesa corrente, coniugandosi altresì alle difficoltà di rispetto al patto di stabilità in sanità e con le sofferenze di bilancio legate alla perdita del finanziamento integrativo per gli anni 2001 e 2002.

2.5 La gestione del debito e il ricorso alla finanza innovativa

La capacità di gestione del debito, con possibilità di neutralizzare o sfruttare positivamente le oscillazioni dei mercati finanziari, è un profilo che ha assunto sempre maggiore rilievo nel quadro della sostenibilità del debito da parte delle Regioni.

L'esigenza di ricostruire la propria capacità di indebitamento o, comunque, l'obiettivo di rendere meno oneroso il costo complessivo del proprio debito, è alla base di operazioni di rinegoziazione o di ricorso a strumenti derivati da parte degli enti territoriali.

L'art 41 della finanziaria 2002 e il recente regolamento attuativo del febbraio scorso, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire una gestione delle passività meno onerosa che si traduce in una ulteriore fonte di finanziamento per le Regioni. In particolare l'*interest rate swap* (Irs), permette di cogliere le oscillazione dei mercati finanziari, con il superamento di posizioni eccessivamente rigide per la prevalenza di debito a tasso fisso, incassando altresì un premio da utilizzare come ulteriore fonte di liquidità. Il regolamento del Ministero dell'Economia limita questo margine di liquidità all'1% del valore *swap*, tenendo giustamente conto che in uno scenario di andamento avverso

[24] Fenomeno, che si spiega specie con l'esigenza di tiraggio sugli stanziamenti dei programmi comunitari chiusi definitivamente a fine 2001 [QCS 1994-99] e con l'avvio della nuova programmazione 2000-2006. Proprio le Regioni interessate ai programmi dell'obiettivo 1 hanno realizzato una capacità di spesa che ha raggiunto oltre il 100% in quell'anno, di poco è diminuita nell'anno seguente e che, indirizzata all'adeguamento strutturale in agricoltura o a infrastrutture di supporto all'industria e alle imprese, è stata considerata spesa di investimento finanziabile a debito.

dei tassi con saggi al rialzo, il servizio del debito può comportare maggiorazioni di costo con effetto negativo sulle gestioni future.

Si è già espressa una valutazione positiva sulla disciplina prudenziale del regolamento intesa a contemperare esigenze di cautela e opportunità gestionali: ciò non toglie che nel ricorso sempre più generalizzato a strumenti di finanza derivata permangono margini di rischio significativi sia nelle singole operazioni sia nella composizione della esposizione debitoria complessiva, rendendo così difficile ed aleatorio poter valutare (eventuali) effetti negativi di lungo periodo.

In vista di ciò si impongono adeguate cautele ad evitare di esporre la finanza regionale a rischi inappropriati. Cautele che vanno in duplice direzione; da un lato, per evitare che rifornimenti di liquidità, legati a particolari meccanismi e variabili *swap* possano tradursi in un aggiramento della regola che vieta l'indebitamento per finanziare spesa corrente; dall'altro, per escludere operazioni che, pur vantaggiose a breve, espongano al rischio di futuri effetti negativi legati a perversi andamenti dei tassi di interesse.

Ora, se in generale la finalità di tali operazioni è quella di ridurre il costo del debito, nondimeno, avendo a presupposto una scommessa sull'andamento dei tassi, l'esito finale è direttamente influenzato dall'andamento del mercato. La variabile del sinallagma contrattuale (l'Euribor) dipende, infatti, da numerosi fattori, non gestibili dagli enti, né dall'intermediario finanziario. Va osservato, poi, che l'aleatorietà dell'operazione, del resto riscontrabile anche in ipotesi di mutui con tassi variabili, impone una appropriata valutazione al fine di un puntuale adempimento all'obbligo di copertura del servizio del debito da assicurare mediante specifica appostazione nel bilancio pluriennale.

Né mancano di suscitare preoccupazione alcune operazioni di cartolarizzazione cui Amministrazioni regionali hanno fatto ricorso nel quadro di ingenti operazioni di riequilibrio delle gestioni sanitarie, destinate tuttavia a pesare sull'indebitamento regionale.

3. Patto di stabilità: dal patto europeo a quello interno

L'omogeneizzazione della finanza e dell'economia europea costituisce una condizione indispensabile per la realizzazione di un sistema monetario unitario e comporta l'impegno per gli Stati membri di evitare disavanzi eccessivi. I fondamentali indicatori per la valutazione di siffatta situazione sono costituiti dal rapporto tra disavanzo e prodotto interno lordo ed il rapporto debito pubblico prodotto interno lordo.

L'obiettivo strategico collegato al patto di stabilità e crescita per il settore delle amministrazioni pubbliche è quello di sostenere la competitività dell'economia e di migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Il risanamento strutturale dei conti pubblici consente la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e, quindi la realizzazione di un obiettivo di fondo che può essere individuato nel recupero di risorse dalla gestione corrente attraverso l'aumento della efficienza e produttività nell'erogazione dei servizi pubblici e dell'attività amministrativa. La riqualificazione della spesa costituisce, infatti, la fondamentale direttrice per il risanamento dei conti pubblici che non dovrebbe, invece, imperniarsi sul versante delle entrate.

Le grandezze contabili significative per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita sono definite dal sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95).

Il settore delle pubbliche amministrazioni al quale è riferito il conto delle P.A. si compone di tre grandi comparti: finanza statale, finanza previdenziale e finanza regionale e locale[25]. Le amministrazioni locali territoriali sono costituite dalle amministrazioni regionali, provinciali, comunali unioni di comuni e città metropolitane e da quelle non territoriali: enti produttori di servizi sanitari, economici e di regolazione dell'attività economica la cui competenza si estende ad una parte soltanto del territorio economico, esclusi gli enti di previdenza e di assistenza sociale.

Il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni nel quale sono incluse le amministrazioni regionali rilevante al fine del patto di stabilità e crescita è l'indebitamento netto che corrisponde all'importo della variazione netta degli strumenti finanziari ai quali il settore deve fare ricorso per finanziare le operazioni economiche di spesa che non hanno trovato

[25] Il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche comprende le amministrazioni centrali, quelle locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale. Le amministrazioni centrali si ripartiscono in amministrazione statale e organi costituzionali, enti produttori di servizi economici e di regolazione, escluse le autorità indipendenti, enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, ed enti di ricerca, la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza ed assistenza.

sufficiente copertura nelle risorse generate dalle operazioni economiche di entrata[26]. La contabilizzazione delle transazioni viene impostata secondo il criterio della competenza economica secondo il principio *accrual* in base al quale una transazione reale o finanziaria deve essere registrata nel momento in cui produce i relativi effetti economici sugli operatori coinvolti.

L'applicazione di queste regole alle amministrazioni pubbliche italiane risulta problematica sotto diversi profili tra i quali prevalgono gli aspetti connessi alla disomogeneità della struttura contabile e la differenza del criterio per la contabilizzazione delle operazioni.

Per quanto concerne le classificazioni di bilancio va registrato nella disciplina recente uno sforzo di armonizzazione rispetto al modello dei conti europei; infatti la legge n. 94 del 1997 ha stabilito, relativamente al bilancio dello Stato, che le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Sulla stessa linea si pone la legge 25 giugno 1999, n. 208 che ha posto l'obbligo agli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1 comma 2 del d.lvo 3 febbraio 1993, n. 29 - con esclusione degli enti locali - di adeguare il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge n. 94 del 1997. La legge n. 208 del 1999, all'art. 1 comma 4 ha, infatti, conferito delega al governo per emanare uno o più decreti legislativi per adeguare il sistema contabile delle regioni a quello dello Stato secondo i principi e criteri direttivi di cui alla ripetuta legge n. 94 del 1997. L'intento di questo plesso normativo è chiaramente quello di procedere alla omogeneizzazione dei conti pubblici ai fini del loro consolidamento, anche in vista dei successivi raccordi con il sistema europeo dei conti. Con il d.l.gs n. 28 marzo 2000, n. 76 si è proceduto relativamente ai conti delle regioni a porre un nuovo sistema contabile e di bilancio ispirato ai principi della legge n. 94 a sua volta tesa a porre classificazioni in linea con criteri di contabilità nazionale impiegati per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita. La normativa in esame statuisce che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla Comunità europea ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale. Nello stesso tempo afferma l'autonomia finanziaria e contabile delle regioni. La materia della contabilità e dei bilanci degli enti territoriali è, quindi interessata da due linee ordinamentali di segno opposto che devono essere tra loro conciliate: l'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici legata anche alla necessità del rispetto di impegni sopranazionali e dall'altra l'autonomia finanziaria e contabile.

---

[26] Tale saldo corrisponde all'incremento annuale dello stock di debito ed è dato dalla differenza tra il totale delle entrate ed il totale delle spese escluse le partite finanziarie e considerato l'incremento di ricchezza espresso dagli ammortamenti dei beni da impiegare per la sostituzione di elementi del capitale fisso per conservare il capitale iniziale.

La normativa posta dalle regioni in attuazione del d.lgs n. 76 del 2000 attraverso gli ordinamenti contabili regionali non appare ispirata a criteri del tutto concordanti.

La differenza della strutturazione dei bilanci si manifesta in modo evidente sul fronte della spesa nel quale si notano differenze nella classificazione economica e funzionale.

In questo quadro emergono difficoltà per l'applicazione del SEC 95 ai conti delle amministrazioni regionali per quanto attiene alla mancata omogeneità della struttura contabile.

Per quanto concerne la classificazione funzionale l'armonizzazione operata nel bilancio dello Stato consiste nell'aver adottato una classificazione per funzioni obiettivo che collima esattamente con i primi tre livelli della classificazione COFOG adottata nel SEC 95.

I primi tre livelli della classificazione economica del bilancio dello Stato sono corrispondenti a quelli del SEC 95, ma per quanto riguarda le entrate la classificazione SEC non è seguita nel bilancio dello Stato.

Per le regioni, come si è detto, il d.l.gs n. 76 del 2000 si pone come norma di principio rivolta a realizzare l'armonizzazione della contabilità nei confronti del bilancio dello Stato e di conseguenza ad approssimarsi ai criteri di classificazione del SEC. In realtà ciò avrebbe dovuto comportare l'impiego di schemi di classificazione economico funzionale omogenei e rapportati al modello delle funzioni obiettivo, mentre l'attuazione ricevuta attraverso la legislazione regionale non è stata sempre conforme, prevalendo logiche diverse.

Le rilevazioni statistiche di finanza pubblica elaborate per la contabilità nazionale e di conseguenza per la valutazione dei parametri del Patto europeo di stabilità, adottano criteri di contabilizzazione più vicini a quelli utilizzati nella contabilità aziendale.

Ciò comporta che le regole di costruzione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche divergono da quelle rilevanti per la contabilità europea che sono derivate dai manuali sui disavanzi eccessivi redatti in sede Eurostat ai fini dell'applicazione del SEC 95.

Questa situazione rende non intelligibile, agli stessi responsabili delle politiche di bilancio, il nesso tra le decisioni assunte nei termini della competenza giuridica e della cassa e gli effetti che produrranno in termini di contabilità europea.

Tutti questi elementi incidono sulle procedure utilizzate dall'ISTAT per l'elaborazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche che non possono trovare riferimento diretto nei bilanci consuntivi degli enti, ma richiedono adattamenti[27].

---

[27] In queste procedure un ruolo determinante rivestono i dati della relazione sulla stima del fabbisogno di cassa elaborata dal Ministero dell'Economia e Finanze, in quanto attraverso questi dati vengono formulate le stime provvisorie del conto economico consolidato. Il saldo contabile del fabbisogno finanziario viene, quindi convertito in quello dell'indebitamento-accreditamento netto consolidato delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto delle differenze dell'universo di riferimento e delle discrepanze dovute a fonti statistiche non coincidenti. Va inoltre segnalato al riguardo che l'ISTAT sta compiendo uno sforzo nella direzione della maggiore trasparenza

Il coinvolgimento delle regioni negli obiettivi di convergenza e stabilità posti dall'Unione europea, oltre a discendere come naturale conseguenza dall'inclusione delle stesse nell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, viene espressamente affermata dal d.lgs n. 76 all'art. 1. Tuttavia l'attuale sistema di conti e di rilevazioni non rende di immediata evidenza gli apporti di segno positivo o negativo che dal complesso delle amministrazioni regionali si riverberano sul conto delle pubbliche amministrazioni.

L'attuale situazione, nella quale appaiono poco verificabili i rapporti tra i risultati delle contabilità delle regioni ed i dati del comparto inclusi nel conto delle pubbliche amministrazioni, rende quindi necessario utilizzare altro genere di indici ed imporre misure concrete per realizzare l'impegno degli enti al concorso alla tenuta dei conti pubblici.

Una delle fondamentali linee direttrici delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali a partire dall'esercizio 2000, è costituita dal patto di stabilità interno dal quale si attende una riduzione dei disavanzi degli enti territoriali ed una loro progressivo miglioramento sino a raggiungere un saldo prossimo al pareggio o in avanzo. Nella costruzione di questo strumento di controllo per le regioni e gli enti locali si è avuto di mira l'intento di contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto nel conto delle pubbliche amministrazioni, tuttavia non si è ritenuta praticabile la strada di imporre agli amministratori locali l'adozione di regole e parametri quantitativi elaborati al di fuori dei criteri contabili in uso per l'elaborazione dei bilanci degli enti. In questo contesto non può sussistere, almeno in linea di principio, la certezza che il rispetto delle regole del patto interno da parte degli enti decentrati comporti come necessaria conseguenza la determinazione di comportamenti in linea secondo i criteri europei.

In effetti si tratta di una traslazione degli obiettivi imposti agli stati membri dall'Unione europea che comporta degli adattamenti rispetto agli obiettivi di indebitamento netto e contenimento dello stock di debito pubblico regionale.

Il patto di stabilità interno costituisce, quindi, lo strumento posto dal legislatore ordinario per coinvolgere gli enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica conseguenti all'adesione all'analogo patto in sede europea, la cui disciplina non sembra esattamente sovrapponibile con gli obiettivi di fondo cui dovrebbe tendere.

Va detto al riguardo che stabilire vincoli di bilancio per le autonomie territoriali in un contesto di crescente decentramento non appare un problema di facile soluzione, specie se si tiene conto anche di implicazioni sugli effetti economici indotti dall'attività degli enti.

---

elaborando conti trimestrali delle amministrazioni pubbliche, così procedendo a sperimentare la tenuta di una contabilità infrannuale sulla base della competenza economica.

E' indiscussa la necessità che sussistano sistemi di rendicontazione tempestivi ed omogenei nel territorio e che venga esercitato il controllo sui bilanci pubblici, peraltro le regole di trasparenza e di corretta contabilità oltre ad essere funzionali alla verifica del rispetto degli equilibri e dei vincoli europei, incentivano gli amministratori a ben operare essendo esposti al giudizio degli elettori.

In questa logica si iscrive il patto di stabilità interno che è uno strumento che deve coniugare la vicenda dell'integrazione europea con quella della riforma dell'ordinamento italiano nel senso del federalismo amministrativo.

Le misure introdotte dal patto di stabilità interno dovrebbero collocarsi in un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli enti autonomi, affidando alle decisioni autonome degli enti stessi le politiche correttive idonee per assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Le misure di razionalizzazione della finanza pubblica e il patto interno

Tra gli interventi di contenimento della spesa la linea di maggior rilievo perseguita nei documenti di programmazione del governo è quella di avviare provvedimenti di riordino strutturale in fondamentali comparti dell'attività economica e finanziaria. Sul fronte delle entrate la direttrice dell'introduzione del "federalismo fiscale" ha preso l'avvio dalle misure in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale introdotte con il "collegato ordinamentale" d.lgs n. 133 del 1999 e successivo d.lgs n. 56 del 2000 che hanno inteso operare un'ampia revisione del sistema di finanziamento degli enti territoriali e la definizione della loro futura autonomia tributaria.

Questo modello è stato solo in parte realizzato e nell'attuazione del binomio autonomia di entrata e vincoli funzionali al mantenimento della stabilità finanziaria del sistema sono emersi via via aspetti problematici che hanno portato all'attenzione la necessità di interventi atti a rendere maggiormente armonico il modello.

Le regole che limitano la possibilità per gli enti della finanza territoriale di produrre disavanzi sono state rafforzate dal principio contenuto nell'art. 119 della Costituzione che pone il divieto di indebitamento per la spesa corrente.

Quanto alla disciplina del patto interno per le regioni va notato che essa si discosta maggiormente rispetto a quella degli enti locali rispetto a obiettivi desumibili dalle regole europee, in quanto non è nella attuale versione strutturata come saldo finanziario e non stabilisce obiettivi per la riduzione dello stock del debito che nelle disciplina originaria erano stati fissati per gli enti locali. Va notato in primo luogo che per le regioni gli obiettivi del patto interno non si appuntano sul saldo finanziario, ma si sostanziano in limitazioni alla spesa corrente con una serie di eccezioni la più rilevante delle quali è costituita dalla spesa per l'assistenza sanitaria.

Il metodo di calcolo del saldo programmatico nella versione originaria era basato sul sistema dei saldi tendenziali parametrati alla dinamica del PIL, sui quali costruire quelli programmatici, quindi il sistema di programmazione degli obiettivi si è fondato sul raffronto tra i risultati di più esercizi dello stesso ente. Ciò ha reso di immediata percezione l'obiettivo ed ha soddisfatto le esigenze di semplificazione; è stato, inoltre, abbandonato il mero sistema delle rilevazioni di cassa, in quanto i prospetti contemplano distintamente anche le gestioni di competenza.

La direttiva fondamentale per le regioni, attualmente è quella del contenimento della spesa corrente, ma limitato ad alcune sue componenti, da un lato appiattisce la possibilità di intervento e dall'altro agisce su settori che hanno un impatto circoscritto per la formazione di possibili disavanzi.

Il decreto legge 18.9.2001 n. 347 che reca interventi urgenti nel settore della spesa sanitaria, convertito con modificazioni nella legge n. 405 del 2001, ha posto un diverso sistema di vincoli che si appunta in particolare sulla spesa per l'assistenza sanitaria, che va a completare le regole poste dal patto di stabilità interno. La decretazione d'urgenza è stata preceduta da una fase di intese che è sfociata nell'accordo dell'8 agosto 2001 che, rivedendo il precedente accordo del 3 agosto 2000, ha inteso definire regole compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli impegni assunti in sede comunitaria indicando il livello al quale dovrebbe tendenzialmente attestarsi il rapporto tra finanziamento del servizio sanitario nazionale e PIL.

Il patto interno per le regioni per il 2002 ha trovato disciplina nella legge 448 del 2001 (finanziaria 2002) che, in ragione della apposizione di vincoli particolari alla spesa sanitaria, ha escluso dalla spesa rilevante per la verifica del rispetto dei limiti di crescita, oltre a quella per interessi passivi e per la realizzazione di programmi comunitari, anche la spesa sanitaria.

In sostanza la disciplina del patto interno si fonda su due ordini di misure paralleli, il primo incidente sul complesso delle componenti della spesa corrente ad esclusione di alcune voci espressamente indicate e l'altro si appunta esclusivamente sulla spesa sanitaria. La necessità di una disciplina così articolata deriva dal fatto che la disciplina generale del patto non si era rilevata idonea ad abbracciare la complessità delle vicende della spesa sanitaria i cui flussi non si riflettono con regolare periodicità nei bilanci. Per questo motivo l'assetto finanziario per la spesa sanitaria ha ricevuto una regolamentazione *ad hoc* sino al 2004 con l'accordo Stato-Regioni approvato l'8 agosto 2001, che ha posto le basi per un cambiamento della logica per la definizione dei vincoli del patto di stabilità interno. Infatti, nell'ambito dell'analisi degli interventi sulla sanità si è pervenuti ad una formulazione di reciproche obbligazioni che impegnano sia lo Stato che le Regioni responsabilizzandoli per la quota di disavanzo a ciascuno attribuibile. Questa nuova versione appare più incisiva e mira alla stabilizzazione dei flussi di spesa destinati al funzionamento delle regioni la cui dinamica viene ancorata alla evoluzione del

PIL. Per quanto concerne più specificamente la spesa sanitaria vengono stabiliti impegni reciproci per lo stato e le regioni che tendono da un lato ad elevare i finanziamenti statali per il periodo 2002/2004 e ad assicurare il ripiano dei disavanzi pregressi e dall'altro a tenere sotto controllo le dinamiche di crescita di tale componente della spesa regionale.

A monte delle regole così stabilite si pone la constatazione che nella sanità si è registrato un persistente divario tra i costi previsti e la spesa effettiva, l'incertezza della determinazione dei livelli essenziali di assistenza e soprattutto l'esigenza di definire un quadro stabile dell'evoluzione delle risorse pubbliche destinate al S.S.N. compatibile con gli impegni del patto di stabilità e crescita.

L'intesa ha previsto il concorso dello Stato al finanziamento del S.S.N. attraverso la predeterminazione dell'entità complessiva dei finanziamenti nel periodo considerato e ha stabilito che nel caso di emersione di disavanzi rispetto ai nuovi tetti le regioni saranno tenute ad assumere a proprio carico la copertura delle eccedenze. L'obiettivo di fondo di tale disciplina consiste nel condurre in un arco di tempo ragionevole il rapporto tra le risorse assorbite dal S.S.N. ed il PIL al 6 %.

A questo riguardo va notato che la disciplina per il patto di stabilità interno per le regioni si compone di due distinti plessi l'uno riguardante la componente di spesa per l'assistenza sanitaria che segue autonome regole e l'altro tracciato dalla legge finanziaria che si limita ad esplicare effetti su altre componenti della spesa corrente.

Anche i riscontri sul rispetto dei vincoli seguono due percorsi distinti, infatti i modelli annessi al decreto del Ministro dell'economia 30 aprile 2002, n. 45475 riguardano esclusivamente la spesa corrente non sanitaria a sua volta depurata dagli interessi passivi, da quella finanziata da programmi comunitari e da quella per l'esercizio delle funzioni statali trasferite.

L'art. 83 commi da 4 a 7 della legge finanziaria per il 2001 ha previsto che i Ministri della Sanità e dell'Economia, previa intesa in sede di conferenza Stato–regioni, procedano sulla base delle risultanze delle gestioni sanitarie ad accertare i disavanzi delle singole regioni e che queste deliberino entro il 31 ottobre di ciascun anno gli incrementi di aliquote dei tributi di loro pertinenza necessari alla copertura.

La verifica dell'adempimento del patto per quanto concerne la spesa sanitaria prevede complesse procedure di monitoraggio in contraddittorio tra Stato e regioni finalizzate al riscontro dei provvedimenti assunti dalle regioni per il rientro dal deficit riscontrato.

Da ciò consegue che le possibilità di manovra per ottemperare al patto sono limitate ad azioni da svolgere direttamente sul fronte della spesa che non possono discostarsi dal contenimento delle componenti di maggiore rilievo e che la spesa per l'assistenza sanitaria è assoggettata ad un sistema di vincoli ad hoc.

L'applicazione del patto di stabilità per le regioni ha dato origine ad un dibattito che si è in primo luogo incentrato sulle modalità e le procedure per garantire il rispetto delle regole della costituzione fiscale europea, secondo metodi rispettosi delle prerogative di autonomia degli enti territoriali maggiori.

La disciplina del patto interno, infatti ha da sempre suscitato perplessità in quanto ha richiesto adempimenti che possono apparire non pienamente coerenti con gli obiettivi perseguiti, nello stesso tempo si è ritenuto che gli enti territoriali maggiori avendo un sistema di programmazione finanziaria analogo a quello dello Stato, fondato sulla legge finanziaria raccordata a un DPEF regionale, potrebbero essere destinatarie di una disciplina statale di minore dettaglio disponendo degli strumenti per adattare gli interventi all'andamento dell'economia locale.

In questi termini si potrebbe ipotizzare uno spazio di autonoma determinazione da parte delle regioni nell'ambito delle linee tracciate dalla normativa statale, in tale sistema si potrebbe anche intravedere una modalità di costruzione degli obiettivi calibrati per ciascuna regione che tengano conto anche di indicatori economici associati al comportamento nel territorio.

L'attuale situazione delle regioni non rappresenta, peraltro, un sistema omogeneo, ma è molto sperequata, per cui l'adozione di misure dello stesso tenore potrebbe non considerare adeguatamente che alcuni enti, dispongono margini così ridotti di manovra da rendere evidentemente improbabile un'azione.

La disciplina del patto negli esercizi 2002 e 2003

La disciplina del patto di stabilità interno per le regioni a statuto ordinario è stata modificata dalla legge n. 405 del 2001 con riferimento al triennio 2002-2004.

Nel 2002 ciascuna regione a statuto ordinario non può assumere impegni di spesa, né autorizzare pagamenti per spese correnti in misura superiore al corrispondente importo dell'esercizio 2000 aumentato del 4,5%. Tale misura di crescita deriva dalla combinazione del tasso d'inflazione 2001 e l'inflazione programmata per il 2002 (2,8%+1,7%).

Il limite suddetto tuttavia non si applica all'intero aggregato della spesa corrente, ma va calcolato al netto degli interessi passivi, delle spese per programmi comunitari, nonché delle spese relative all'assistenza sanitaria. Per quest'ultime si è già detto che l'esclusione non deve essere intesa come un mancato assoggettamento ai vincoli del patto di stabilità interno, ma semplicemente conseguenza della previsione di una disciplina *ad hoc* che tiene conto dei vincoli fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004.

Una particolarità è data dalla possibilità di detrarre dalle spese correnti quelle sostenute per l'esercizio di funzioni statali trasferite o delegate ai sensi della legge n. 59 del 1997 nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali.

Il sistema di monitoraggio della crescita della spesa corrente, infatti, non poteva ignorare che vanno a prospettarsi notevoli modificazioni all'assetto finanziario e delle funzioni tali da rendere ulteriormente instabile la rilevazione degli andamenti.

L'eliminazione degli interessi passivi dalla spesa corrente, che risponde all'esigenza, considerata nella definizione del patto, di non comprimere la spesa per investimenti, non si dimostra neutrale, in quanto avvantaggia quegli enti che hanno avuto la possibilità di liberare risorse per porre in essere interventi in conto capitale, mentre non considera la posizione degli enti che per esigenze di bilancio devono concentrare l'attività nella parte corrente.

L'estensione delle rilevazioni al dato di competenza rafforza i vincoli stabiliti, infatti, se le azioni di raffreddamento delle erogazioni di cassa per l'attuazione del patto non vengono raccordate con il momento previsionale attraverso la manovra di bilancio in sede di definizione degli stanziamenti o in sede di assestamento rischiano di dimostrarsi poco efficaci.

Gli obiettivi stabili, che sono direttamente rivolti all'evoluzione della spesa corrente, implicano restrizioni che possono comprimere l'autonomia delle scelte per lo svolgimento delle funzioni.

Il patto quale strumento di controllo della stabilità degli enti decentrati ha rivestito il carattere di regola programmatica che non poteva essere sanzionata direttamente. Infatti nella prima versione il sistema sanzionatorio era piuttosto incerto, essendo basato sul riflesso di eventuali sanzioni comunitarie. Questo aspetto si è andato a modificare nel tempo e nella disciplina per il 2002 è stato introdotto un sistema di sanzioni dirette, infatti l'articolo 40 della legge n. 488 del 2001 ha disposto che in caso di mancato rispetto degli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001 le Regioni inadempienti avrebbero perduta l'integrazione pattuita al finanziamento della spesa nel settore della sanità.

Questa sanzione, che fa specifico riferimento al punto 19 del citato accordo, considera le regole dettate per la tenuta dei tetti nell'assistenza sanitaria e quelle per l'evoluzione della spesa corrente regionale.

La legge 27.12.2002, n. 289 (finanziaria 2003) per quanto concerne le regioni ha stabilito la disciplina del patto per gli anni 2003-2005, ponendo regole che risultano sostanzialmente omogenee rispetto a quelle dell'esercizio precedente. Nel 2003 il complesso degli impegni e pagamenti delle spese correnti assoggettate alla disciplina vincolistica non può superare l'ammontare degli stessi per le corrispondenti spese dell'anno 2000 incrementato dei tassi d'inflazione programmati per gli esercizi futuri. In sostanza nel 2003 il limite massimo di crescita è stabilito nel 5,9% che si compone

dell'incremento del 4,5% stabilito nel periodo 2000-2002 e dell'1,4% per il 2003. Per gli esercizi successivi è previsto un ulteriore incremento ragguagliato ai tassi d'inflazione programmati. Un'ulteriore innovazione è costituita dall'avere introdotto una nuova modalità di certificazione dei risultati che si raccorda con i criteri di contabilità nazionale.

Le modalità applicative della suddetta disciplina sono contenute nel decreto del ministero dell'economia e finanze di concerto con il ministero dell'interno del 24.6. 2003.

Va notato che tutte le disposizioni contenute nell'art. 29 sono poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione.

Tale qualificazione rafforza il contenuto della disciplina dettata e sostanzialmente ipotizza che tutta la disciplina del patto posta nei confronti degli enti territoriali assurga a carattere di normativa di principio e come tale sia riservata al legislatore nazionale.

Un ambito di regolamentazione regionale viene correttamente individuato in quella sede, in quanto lo stesso art. 29 successivamente stabilisce che le regioni a statuto ordinario possono estendere le regole del patto di stabilità interno nei confronti dei propri enti strumentali. In tal modo si delinea la sfera di intervento della legislazione regionale per il coordinamento finanziario nell'ambito della competenza territoriale e nei confronti degli enti strumentali che derivano i mezzi dalla finanza regionale.

In questo modo può prospettarsi una prima soluzione per il riparto delle competenze normative nella materia del coordinamento della finanza pubblica che stabilisce l'intervento dello Stato su un piano generale, dovendo esso interloquire con la Commissione europea, e l'intervento regionale limitatamente agli enti che derivano la loro finanza da quella della regione stessa. Le relazioni con gli enti strumentali hanno particolare rilievo nella valutazione della salute finanziaria degli Enti territoriali maggiori, per cui un'azione svolta solo nei confronti dell'Ente regione potrebbe essere non pienamente soddisfacente. In questo caso, tuttavia, lo Stato si ritrae dal porre una disciplina vincolistica ed affida questo compito alle regioni stesse.

Può ritenersi conclusivamente che l'applicazione del patto ha messo in evidenza nei primi anni di operatività la difficoltà di introdurre vincoli di bilancio nei confronti di soggetti dotati di una vasta autonomia decisionale che siano coerenti con le indicazioni che provengono dalla unione europea. Ciò è dovuto a molti fattori tra i quali riveste un ruolo rilevante la circostanza che il settore delle regioni è in piena evoluzione verso maggiori livelli di autonomia di entrata e di spesa. Anche se le regioni tendono, e le norme costituzionali indicano chiaramente tale obiettivo, alla piena autonomia finanziaria, il cammino in tale direzione non è ancora del tutto compiuto. Si tratta in sostanza dei nodi di fondo che sono sempre stati oggetto di osservazioni

nella disciplina del patto e che l'intervenuta riforma costituzionale ha reso maggiormente problematici. E' indubbio che il sistema per assicurare la stabilità degli enti di autonomia territoriale incontra una serie di difficoltà, molte delle quali sono legate al cambiamento continuo e rapido che interessa le funzioni e il sistema di finanziamento degli enti; tuttavia, proprio lo sviluppo dell'autonomia richiede un più minuzioso controllo sulla formazione di disavanzi.

La complessità delle regole, specie del primo impianto, e le disomogeneità interpretative, hanno indebolito il sistema, che non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale.

In sostanza, mentre non appare dubbio che l'esigenza sottostante al monitoraggio dei disavanzi è immanente in un sistema policentrico con sviluppata autonomia finanziaria degli enti decentrati, sembra che il metodo utilizzato, oggetto di ripetuti cambiamenti, abbia messo in luce nel corso del tempo inconvenienti, dovuti essenzialmente alla difficoltà di stabilire una disciplina sistematica e duratura, che hanno pesato sull'efficacia dello strumento adottato.

In effetti il patto interno, che costituisce il più rilevante strumento di coordinamento della finanza pubblica, rende necessario coniugare le indicazioni fornite agli Stati membri da parte della U.E. con le prerogative di autonomia degli enti in un momento che dovrebbe segnare un sostanziale sviluppo del processo autonomistico.

I risultati degli anni 2002 e 2003

Sotto il profilo dei risultati va rilevato che in questo primo periodo di applicazione del patto interno le regioni hanno dimostrato nel complesso di essere in grado di adeguarsi agli obiettivi stabiliti ed il rispetto complessivo delle regole assegnate dovrebbe far conseguire anche il risultato atteso in termini di comparto.

Va aggiunto tuttavia che, specie per quello che riguarda il versante della cassa, l'imposizione di anno in anno di obiettivi di miglioramento, prima rispetto ad un risultato tendenziale in assenza di correzioni, poi rispetto ai risultati in concreto raggiunti dallo stesso ente, rende sempre più problematico il raggiungimento degli obiettivi. Infatti se in un esercizio il risultato viene raggiunto rallentando i pagamenti in quello successivo si dovrà ottenere un risultato ancora migliore e via via vanno ad emergere le criticità delle manovre fondate sul rallentamento dei flussi si spesa che se non sono accompagnate da analoghi interventi sulla competenza possono generare masse di residui passivi che prima o poi devono essere pagati. Il blocco prolungato della cassa in uscita, inoltre, può generare oneri aggiuntivi come la corresponsione di interessi o attivare contenziosi che possono svolgere effetti ancor più negativi sulle finanze degli enti.

Per altro verso va detto che a fronte delle cennate difficoltà il rispetto formale degli obiettivi può essere ottenuto attraverso operazioni contabili che non incidono effettivamente sulla situazione di bilancio, ma che si risolvono nell'allocare le spese tra quelle non rilevanti ai fini del patto.

La verifica di comportamenti di questo genere non è di semplice attuazione in quanto dovrebbe richiedere l'esame delle voci elementari di bilancio per seguirne l'allocazione.

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto regioni è stata verificata con riferimento al periodo 2002- 2003 attraverso l'esame dei prospetti di monitoraggio relativi ai dati trimestrali cumulati redatti sulla base dello schema definito con il decreto 30 aprile 2002, n. 45475, trasmessi dalle Regioni a statuto ordinario.

Una prima valutazione di tali dati relativamente all'esercizio 2002 è stata effettuata nell'ambito della precedente relazione utilizzando schede trasmesse in prossimità della chiusura dell'esercizio ed anteriormente alla rendicontazione ufficiale. I risultati in tale sede rilevati si sono dimostrati generalmente positivi dimostrando un puntuale adempimento alle regole del patto con riguardo alla gestione della spesa corrente. Successivamente l'esame delle stesse risultanze è stato svolto dalle Sezioni regionali della Corte nell'ambito della relazione sul rendiconto per l'esercizio 2002. In tale sede si è avuta la possibilità di utilizzare dati raccordati con quelli di rendiconto e quindi da considerare definitivi.

La seguente tabella riporta, perciò, per ciascuna regione i dati relativi alla spesa corrente distinti per impegni e pagamenti e depurati dalle spese non considerate per il rispetto del limite di crescita posti a confronto con l'omologo dato dell'esercizio 2000 al quale è applicato l'aumento del limite consentito del 4,5%. Il suddetto importo costituisce l'obiettivo programmatico entro il quale va contenuta la crescita della spesa corrente.

L'obiettivo di riduzione della spesa di competenza e di cassa risulta conseguito con un ragguardevole differenziale positivo, confermandosi pienamente le notazioni già espresse al riguardo. Le regole del patto ovviamente non limitano la loro incidenza agli effetti macroeconomici ed hanno rilievo anche relativamente ai comportamenti dei singoli enti che vanno valutati separatamente nella sede regionale competente.

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	2000		2002	
	IMPEGNI	PAGAMENTI	IMPEGNI	PAGAMENTI
PIEMONTE	1.193.338	1.033.345	1.032.799	898.191
LOMBARDIA	2.389.471	4.045.453	1.974.196	1.959.141
VENETO	967.744	1.205.268	867.344	810.291
LIGURIA	456.855	517.367	419.579	411.041
E. ROMAGNA	1.151.060	1.279.050	960.250	914.330
TOSCANA	1.101.507	1.029.823	818.840	825.718
UMBRIA	272.498	288.907	234.445	217.545
MARCHE	474.413	453.432	371.012	349.218
LAZIO	1.296.038	1.291.515	1.333.286	1.326.888
ABRUZZO	341.280	349.382	350.793	282.770
MOLISE	99.381	93.487	111.912	98.999
CAMPANIA	1.744.158	1.550.494	1.592.542	1.424.309
PUGLIA	599.625	552.421	459.860	488.005
BASILICATA	255.830	260.520	227.790	213.220
CALABRIA	629.813	580.399	566.527	589.200
TOTALE	12.973.011	14.530.863	11.321.175	10.808.866

Fonte: Corte dei conti – Sezioni regionali

Nel complesso si nota una moderazione della crescita della spesa rilevante per il patto la cui evoluzione, specie in termini di pagamenti, si colloca ben al di sotto della possibilità di incremento consentita (4,5%). Va notato, infatti, il notevole differenziale positivo relativo all'andamento della cassa. Peraltro nella precedente relazione nell'esaminare gli andamenti dei flussi di cassa per l'esercizio 2002 si è osservato che il fabbisogno delle Regioni a statuto ordinario ha segnato una consistente riduzione rispetto al 2001 che si poteva mettere anche in relazione ad una consistente restrizione di liquidità dovuta allo slittamento dell'assegnazione di risorse destinate alle Regioni. Ovviamente il dato del fabbisogno, che investe anche le componenti attive del bilancio e la spesa senza esclusione di quella per l'assistenza sanitaria, non può essere sovrapponibile ai risultati del patto si stabilità interno, tuttavia la rilevata crisi di liquidità può fornire anche la spiegazione di una dinamica debole relativa ai pagamenti delle componenti di spesa sottoposte ai vincoli del patto interno.

La situazione delle regioni a statuto ordinario nell'esercizio 2002 è compendiata nella seguente tabella, dalla quale emerge nel triennio 2000-2002 una dinamica della spesa corrente complessiva in termini di cassa in crescita di circa il 10%, mentre la componente dell'assistenza sanitaria dimostra un andamento ben più vivace (circa il 28%). Un notevole sviluppo dei pagamenti si nota per le spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali trasferite che aumentano di 2.648 milioni di euro.

Da tali dati emerge, quindi, come il rispetto dei limiti posti alla spesa corrente dal patto di stabilità interno sia principalmente da imputare al fatto che le componenti di spesa escluse dal computo sono quelle che si dimostrano in maggiore espansione.

E' pur vero che l'esclusione della spesa sanitaria è dovuta al fatto che essa è sottoposta ad altro genere di vincoli e che le spese per le funzioni di nuovo conferimento vanno escluse per non turbare l'andamento, tuttavia resta il fatto che le componenti sottoposte al vincolo non si dimostrano di cruciale significatività.

(dati in milioni di euro)

SPESA	RIFERIMENTI NORMATIVI	PAGAMENTI		IMPEGNI	
		A tutto il quarto trimestre		A tutto il quarto trimestre	
		2000	2002	2000	2002
TITOLO I - SPESE CORRENTI S01 TOTALE TITOLO I		**71.027**	**78.229**	**69.978**	**81.479**
A detrarre: S02 Interessi passivi	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2001	965	938	915	943
S03 Spese correnti finanziate da programmi comunitari	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2002	6.569	956	386	1.209
S04 Spese correnti relative all'assistenza sanitaria	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2003	48.856	62.772	54.961	64.992
S05 Spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali	Art. 1 - c. 1 - legge n. 405/2003	106	2.754	742	3.014
S10 SPESE CORRENTI soggette al vincolo del 4,5% (S01-S02-S03-S04-S05)		**14.531**	**10.809**	**12.974**	**11.321**
S11 OBIETTIVO PROGRAMMATICO: SPESE 2002 = SPESE 2000 (COD. s10) + 4,5%			**15.185**		**13.558**
S12 DIFFERENZA tra risultato annuale e obiettivo programmatico (S10 - S11)			-4.376		-2.237

Fonte: Corte dei conti

Passando all'esame dell'esercizio 2003 va premesso che sono state verificate le grandezze macroeconomiche, ma non l'apporto dei singoli enti. Ciò in considerazione del fatto che sono stati utilizzati dati di fine esercizio suscettibili di rettifiche sino al momento della rendicontazione. Peraltro le regole del patto hanno l'obiettivo fondamentale di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata.

Per il 2003, relativamente all'applicazione del patto, oltre ai dati raccolti direttamente dalle Regioni sono state rese disponibili da parte del Ministero del Tesoro indicazioni sistematiche sullo stato di attuazione, con riferimento al comportamento relativo comparto delle Regioni a statuto ordinario. I dati raccolti relativamente alle regioni a statuto ordinario sono compendiati nella seguente tabella.

(dati in milioni di euro)

SPESA	PAGAMENTI			IMPEGNI		
	A tutto il 31 dicembre			A tutto il 31 dicembre		
	2000	2002	2003	2000	2002	2003
SPESE CORRENTI	74.643	78.0784	82.820	69.886	80.857	84.570
a detrarre: Interessi passivi	966	938	974	915	923	981
Spese correnti finanziate da programmi comunitari	6.570	970	1.304	391	1.161	1.296
Spese correnti relative all'assistenza sanitaria	48.616	62.776	66.980	54.612	64.611	68.032
Spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzionitrasferite nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali	116	2.809	2.733	743	3.046	3.045
S10 SPESE CORRENTI soggette al vincolo	**14.375**	**10.581**	**10.829**	**13.225**	**11.116**	**11.216**
S11 OBIETTIVO PROGRAMMATICO: SPESE 2003 = SPESE 2000 (COD. s10) + (4,5%+1,4%)			15.232			14.014
S12 DIFFERENZA tra risultato annuale e obiettivo programmatico (S10 -S11)			-4.403			-2.79

Fonte: Corte dei conti.

Sul fronte dei pagamenti complessivi di spesa corrente si nota una crescita rispetto all'esercizio precedente di oltre il 6,08% che dimostra una tendenza espansiva superiore a quella registrata nel trienni 2000-2002, la componente sanitaria ha una dinamica analoga con una crescita del 6,70%, che in questo caso, appare ridotta rispetto alla precedente. Le spese correlate alla funzioni trasferite mostrano una leggere flessione, mentre crescono quelle finanziate da programmi comunitari. Dall'insieme di questi andamenti si determina una crescita dei pagamenti delle spese correnti coerente con l'obiettivo programmato e con uno scarto positivo considerevole (4.403 milioni di euro).

L'osservazione delle dinamiche in termini di impegni di competenza dimostra andamenti analoghi a quelli sopra riportati, la spesa corrente aumenta del 4,59%, crescono le spese relative all'assistenza sanitaria del 5,29% e si rileva la presenza di un differenziale positivo meno rilevante.

Nel complesso la situazione rilevata nel 2003 appare migliore rispetto a quella del 2002, in quanto la crescita della spesa corrente si dimostra meno spinta nelle componenti escluse dalle limitazioni del patto e sussiste una maggiore armonia tra le dinamiche delle diverse componenti di spesa.

In conclusione i risultati del patto di stabilità interno per le regioni a statuto ordinario anche nell'ultimo biennio dimostrano il raggiungimento degli obiettivi assegnati al comparto, va ribadito, tuttavia, che tale risultato non è di per sé indicativo dello stato complessivo della finanza regionale in quanto è limitato al monitoraggio della spesa corrente al netto di componenti molto significative nel quadro degli interventi assegnati alle regioni; infatti la spesa soggetta a controllo secondo le regole del patto rappresenta appena il 13% di quella corrente.

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1. Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2004

Sui principali aspetti di rilievo per la finanza regionale e sanitaria degli anni 2002 e 2003 si è riferito nella relazione dello scorso anno, alla quale pertanto si fa rinvio.

Con riferimento all'anno 2004, va intanto ricordato come la manovra nel suo complesso includa, oltre alle disposizioni recate in finanziaria 2004 (legge 24.12.2003), la speciale normativa introdotta con il d.l. 30 settembre 2003 n. 269, di particolare interesse per le Regioni nella parte intesa ad integrare l'accordo dell'8 agosto 2001 con la previsione di ulteriori vincoli e regole da rispettare.

Fra queste (art. 48), il diverso criterio di calcolo del limite alla spesa farmaceutica che viene aumentato dal 13 al 16% della spesa complessiva, ma include l'assistenza farmaceutica a favore dei pazienti in regime di ricovero ospedaliero (c.d. distribuzione diretta); vi si lega una speciale sanzione a carico delle imprese farmaceutiche chiamate a rispondere, in caso di superamento del tetto, in misura pari al 60%, mentre il rimanente 40% resta a carico dei bilanci regionali.

L'applicazione di tale sanzione è previsto sia di competenza dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa)[1], istituita dal d.l. 269 con effetto dal 1 gennaio 2004 e il cui inizio di attività è previsto per la fine del successivo mese di giugno.

Con altra disposizione (art. 49) viene poi incentivata l'esternalizzazione di servizi da parte della aziende sanitarie locali e ospedaliere, tramite la destinazione delle maggiori entrate per IVA ad un fondo da ripartire fra le Regioni e le Province autonome.

Ulteriori prescrizioni per le Regioni sono contenute all'art. 50 del citato decreto legge, a riguardo del monitoraggio della spesa sanitaria e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie, con la previsione di ricettari medici standardizzati e ricetta medica a lettura ottica che le aziende sanitarie dovranno consegnare ai medici del SSN con onere di comunicazione al Ministero della salute dei relativi dati anagrafici e di identificazione degli studi e dei laboratori, nonché collaborando all'istituzione di una rete telematica per la realizzazione di software certificato da istallare presso tutte le strutture di erogazione di servizi sanitari per la rilevazione ottica delle prescrizioni farmaceutiche. Si tratta di prescrizioni il cui adempimento da parte regionale -

[1] L'Agenzia italiana del farmaco è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico con funzione di alta consulenza tecnica al Governo e alla Conferenza Stato-Regioni; fra i principali compiti: i) monitorare il consumo e la spesa farmaceutica territoriale e ospedaliera, ivi compresa quella a carico del cittadino; ii) redigere l'elenco dei farmaci rimborsabili; iii) nel caso di immissione di nuovi farmaci, prevedere una specifica valutazione di costo-efficacia; iv) procedere all'applicazione della sanzione a carico dei produttori farmaceutici in caso di superamento del tetto di spesa.

unitamente a quanto previsto in tema di comunicazione dei dati al Ministero- condiziona l'accesso al finanziamento integrativo di cui alla finanziaria 2002 (art. 52).

Quanto alla finanziaria 2004, di particolare rilievo per l'autonomia regionale è la disposizione che proroga a fine anno 2004 il blocco degli aumenti delle addizionali e della maggiorazione della aliquota IRPEF, misura questa già adottata per il 2003[2].

Altra disciplina di rilievo riguarda i limiti di indebitamento, ove ne viene ulteriormente confermata l'esclusiva destinazione ad investimenti (art 3, comma 16) dei quali poi se ne individua l'ambito tramite specifici esempi finanziabili in debito. Importante la restrizione operata a riguardo di investimenti destinati a soggetti collocati fuori del settore pubblico che rischia, specie nel breve periodo, un impatto non indifferente per i bilanci delle amministrazioni regionali. E' prevalsa, in realtà, una definizione in linea con le classificazioni adottate da Eurostat, che privilegiano gli effetti incrementativi del patrimonio dell'ente, con esclusione quindi degli investimenti destinati al sostegno produttivo di imprese o al cofinanziamento di gran parte degli interventi che attingono ai fondi strutturali dei programmi comunitari.

Sempre con riferimento a Eurostat, sono assimilate ad indebitamento le operazioni di cartolarizzazione sia di flussi di entrate future non collegati ad attività patrimoniale preesistente, sia con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività ceduta o accompagnate da garanzie da parte di amministrazioni pubbliche o aventi ad oggetto crediti vantati verso amministrazioni pubbliche.

Particolari criteri e limiti sono dettati dall'art. 3, comma 60, per le assunzioni a tempo determinato

Da ricordare infine l'abrogazione dell'art. 24 della finanziaria 2003 (legge 27.12.2002 n. 289) con la possibilità di usufruire della consulenza CONSIP ai fini di facilitare il rispetto del Patto di stabilità interno (art. 3, commi166 e 172).

Per concludere, un ultimo riferimento è al comma 236 dell'art. 3 che autorizza le fondazioni IRCCS e gli IRCCS non trasformati a procedere all'alienazione del proprio patrimonio per ripianare eventuali debiti pregressi maturati fino al 31 ottobre 2003 (sui disavanzi IRCCS, v. Parte III, parag. 2.4).

La suesposta sintesi riassuntiva delle principali misure correttive, introdotte con la manovra 2004 con riguardo al comparto regionale, trova più dettagliate considerazioni nelle singole parti della relazione.

---

[2] Si veda, a riguardo, quanto riferito nel referto dello scorso anno [Parte II, parag. 1]. L'art 2, comma 12, della finanziaria 2004 fa salva tuttavia la normativa regionale già emenata e non conforme alla legislazione statale in tema di tassa automobilistica e di IRAP, con possibilità quindi di applicazione sino al periodo di imposta decorrente dal 1.1.2007

2. L'analisi delle entrate

Introduzione

Il capitolo esamina le tendenze, le caratteristiche e i risultati del sistema delle entrate regionali nell'ultimo triennio. Un quadro complessivo da cui emergono alcune indicazioni di sintesi:

- nonostante le difficoltà incontrate nel definitivo superamento del preesistente modello di finanza derivata, tra il 2001 e il 2003 cresce a livello aggregato la quota di risorse assicurata con entrate proprie;
- le entrate proprie sono cresciute nell'ultimo triennio in termini nominali del 13%. Si sono ampliate, tuttavia, le differenze tra le diverse aree del paese;
- si conferma relativamente più limitato il grado di copertura della spesa con entrate proprie nelle regioni del Sud. Queste segnalano, tuttavia, una minor distanza con le altre aree rispetto a quanto osservato in termini di gettito pro capite. Un risultato che è da ricondurre ad un più limitato livello di spesa, ma anche ad una maggior lentezza nella traduzione dei fabbisogni in impegni effettivi;
- non si riduce la differenza tra dati di accertamento e quelli previsti in competenza, indice del permanere di difficoltà e di incertezze nella politica finanziaria regionale;
- le previsioni di entrate da indebitamento hanno continuato a crescere nell'ultimo quinquennio, ma gli accertamenti sono cresciuti fino al 2002 per poi flettere nell'ultimo anno. Una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura sembra trovare sostegno nella liquidità regionale, attraverso decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

La gestione delle entrate regionali continua ad essere condizionata dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento, sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti da parte del bilancio dello Stato e su un sistema di regolazione degli accessi a fonti esterne di finanziamento in lenta ma rilevante ridefinizione.

Ai primi due aspetti (l'indebitamento è stato già oggetto di esame in altra parte del rapporto) si dedicano nel capitolo due analisi di approfondimento.

Sugli sviluppi nel 2003 del percorso di ridisegno del sistema di finanziamento ci si sofferma nella prima analisi. Il federalismo fiscale del decreto legislativo 56/2000 continua a rappresentare il riferimento per la gestione regionale delle entrate. Nel seguirne le evoluzioni più recenti si esaminano caratteristiche metodologiche e implicazioni redistributive di uno schema di applicazione all'esercizio 2003, secondo anno del processo di attuazione previsto dal decreto.

La seconda analisi è dedicata all'esame dei dati relativi al riparto e alle erogazioni nel 2003 dei finanziamenti per le funzioni conferite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi del

federalismo amministrativo. Tale esame consente di leggerne il diverso ruolo nelle realtà regionali e di fornire elementi circa gli effetti di un prossimo finanziamento con entrate proprie o compartecipate.

Con queste analisi la Corte vuole contribuire all'attività di monitoraggio del processo in corso anche in vista (in attuazione del nuovo dettato costituzionale) del ridisegno del sistema di finanziamento affidato all'Alta Commissione dalla finanziaria per il 2003 e per il 2004.

2.1 Le entrate regionali

La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2002 e primi dati sul 2003.

La predisposizione dei bilanci regionali è stata condizionata negli ultimi anni dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento e sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti attualmente previsti da parte del bilancio dello Stato.

Tali incertezze sono andate ad innestarsi su un quadro in cui ancora devono esaurirsi, con una riconduzione nei bilanci regionali, fenomeni gestionali relativi al sistema delle aziende sanitarie e devono trovare una migliore definizione meccanismi di controllo della spesa destinati finora a pesare sui tempi di accertamento degli importi spettanti e sulla effettiva disponibilità delle somme[3].

Difficoltà cui si sono aggiunte quelle connesse ad una ridotta flessibilità operatività in termini di leve fiscali territoriali e ad un sistema di regolazione degli accessi al finanziamento con debito in lenta ma profonda ridefinizione.

Questo insieme di condizioni si riflette sulla leggibilità dei risultati regionali, così come desumibili dai documenti di bilancio e, insieme a criteri di classificazione delle entrate non sempre omogenei, rende i dati annuali e gli andamenti di non semplice interpretazione.

Nella tabella 1 sono riportati i risultati delle entrate relativi agli esercizi 2001, 2002 e 2003. Si tratta dei dati dei consuntivi regionali per i primi due anni e di quelli di preconsuntivo per il 2003. Le entrate complessive sono distinte nei primi 5 titoli e riguardano le previsioni definitive, gli accertamenti e le riscossioni complessive.

Esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno reso necessarie alcune modifiche tendenti, soprattutto, a limitare le differenze che potessero influenzare la leggibilità complessiva dei risultati[4]. Non è stato invece possibile

---

[3] Tale è ad esempio il limite del sistema di monitoraggio della spesa sanitaria che prevede lunghe fasi negoziali per poi essere sottoposto a tempi di gestione piuttosto lunghi anche per le verifiche richieste dalle clausole in termini di patto di stabilità e rispetto degli obiettivi di crescita della spesa sanitari.

[4] Si sono riscontrati, ad esempio, diversi criteri di contabilizzazione delle anticipazioni concesse dallo Stato per il finanziamento della spesa corrente (per le quali si è scelto una collocazione omogenea nel titolo VI) o diverse collocazioni delle entrate da mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato (per i quali si è scelto una collocazione nel titolo V). Nel caso della regione Veneto questo ha comportato la modifica degli importi relativi al

ricondurre ad un unico schema le entrate collocate nel titolo II e nel titolo IV, senza che questo comportasse modificazioni difficilmente specificabili per ciascuna Regione e, inoltre, tali da far perdere di omogeneità con le classificazioni alla base, nelle diverse realtà territoriali, dei referti resi ai Consigli regionali dalle Sezioni regionali di controllo. In questo caso, quindi, si è preferito mantenere le differenze rinviando, per questa parte dell'analisi, ad una valutazione complessiva dei due titoli che riduce (pur non annullandole) le differenze maggiori.

La composizione delle entrate

Una prima riflessione è possibile da un esame della composizione delle entrate a partire dalle previsioni definitive di competenza. Nonostante le difficoltà finora ricordate e i limiti del processo per un definitivo superamento del preesistente modello di finanza derivata, tra il 2001 e il 2003 cresce a livello aggregato la quota di risorse assicurata dal titolo I (si veda tabella 2). Non si tratta tuttavia di un andamento comune a tutte le aree territoriali: netta la crescita nelle regioni centrali, stabile la quota nel caso delle regioni settentrionali, mentre si riduce il grado di copertura nel caso di quelle meridionali.

Naturalmente tale risultato appare più marcato se si guarda al dato in termini di accertamenti. Si riduce, infatti, l'importo accertato delle somme relative al titolo V (entrate da mutui) che come è noto costituiscono elemento di garanzia degli equilibri di bilancio ma che, nella gestione, vengono attivati solo in presenza di effettive esigenze di copertura.

Le entrate del titolo I rappresentano nel 2001 il 62,9% del totale (sempre dei primi 5 titoli) importo che cresce al 63,9% nel 2002 per passare poi al 64,9% nel 2003. Anche in questo caso il risultato è diverso nelle aree territoriali: nel Nord si passa dal 72,9% del 2001 al 75,5%

---

titolo V: in particolare sono stati sottratti dai dati relativi a previsioni definitive di competenza, accertamenti e riscossioni complessive i dati delle anticipazioni mensili da parte dello Stato di contributi sanitari e di quote regionali del FSN di parte corrente che ammontavano nel 2001 rispettivamente a 4131,6 –2297,2 – 2297,2 milioni di euro; nel 2002 a 5500,0 – 5032,3 – 5032,3 milioni; nel 2003 a 5500 – 5210,6 –5210,6 milioni. Si sono inoltre verificate disomogeneità nella collocazione del fondo perequativo anche nell'ambito di esercizi diversi della stessa Regione. Per consentire una lettura più possibile omogenea dei risultati relativi al titolo primo si sono apportate alcune modifiche che hanno riguardato in particolare: la regione Puglia per la quale per rendere omogenei i risultati dei tre esercizi esaminati si è sottratto al titolo I aggiungendolo al titolo II (come negli anni 2002 e 2003) l'importo del fondo perequativo per il 2001; la Basilicata che pone nel titolo I in una unica voce gettito IVA sia l'ammontare dell'IVA attribuita sia l'importo riconosciuto come fondo perequativo. In questo caso l'entità del fondo da collocare nel titolo II per omogeneità con le altre realtà territoriali, è stata tratta dal decreto di riparto (per gli esercizi 2001 e 2002) e dalla bozza di decreto per il 2003. Tale correzione ha riguardato solo gli stanziamenti definitivi di competenza e gli accertamenti per i quali tale valutazione non comportava alcuna apprezzabile distorsione. Non è invece stato modificato il dato delle riscossioni non essendo disponibile un dato puntuale relativo a tale voce. Anche nel caso della regione Calabria il dato relativo al fondo è stato attribuito al titolo II per il 2001, mentre per il 2002 l'entità del fondo è stata assunta, in attesa di una più dettagliata informazione della regione, pari all'importo del 2001. Per questa regione non sono disponibili i dati relativi al 2003. Nelle tabelle per non introdurre distorsioni nelle letture delle medie e degli aggregati complessivi si è provvisoriamente ripetuto per questa regione anche per il 2003 il risultato del precedente esercizio. Nel caso della regione Lazio infine per rendere confrontabili gli importi nel triennio si è attribuito al titolo I il gettito IVA che nel 2001 era stato collocato nel bilancio regionale nel titolo II.

del 2003 nel Centro dal 65,5% al 71,5%, mentre nel Sud la quota rimane costante nel biennio 2001-2002 e si riduce nel 2003 (ma è bene ricordarlo si tratta di dati provvisori) al 41,9%.

Lo scostamento tra previsione definitive di competenza e accertamenti.

Ulteriori elementi di analisi dei risultati più recenti possono trarsi dall'esame dello scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza. Differenze significative tra le due grandezze offrono elementi di valutazione sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento della politica finanziaria regionale.

I risultati globali, comprensivi dei primi cinque titoli che rappresentano la parte effettiva del bilancio, espongono accertamenti pari all' 89,2% delle previsioni di entrata nel 2001; tale rapporto si riduce a poco più dell'88% nel 2003 (si veda tabella 14).

Lo scarto cresce nelle Regioni del Centro per le quali, nel complesso, il rapporto si riduce nel 2002 all'80%, per crescere nel 2003 a poco più dell'84%.

Naturalmente sul risultato complessivo pesano i diversi gradi di realizzazione propri dei diversi titoli. Anche in questo caso i risultati sono diversi nelle aree territoriali: particolarmente alta la realizzazione nel caso dei titolo I superiore al 100% nel Nord, flette nelle regioni Centrali, mentre nel Sud, al risultato del 2001 e del 2002 superiori alle previsioni, sembra seguire nel 2003 una significativa flessione. Un risultato che è indice della sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante l'instabilità del quadro normativo e il sistema relativo al gettito IRAP, la cui incertezza continua tuttavia ad influenzare la determinazione della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente assegnata alle Regioni.

Nettamente diversi i risultati invece nel caso degli altri titoli. Nella tabella 3, il rapporto relativo ai titoli II e IV è calcolato insieme proprio per superare una serie di difficoltà dovute anche a problemi di classificazione. In aggregato il risultato, pur inferiore a quello del titolo I, tende a migliorare: gli accertamenti passano dall'87,9% all'89,9% degli stanziamenti nel 2002; il rapporto cresce nei dati provvisori relativi al 2003, al 93,3%. E' nelle regioni del centro che il risultato è particolarmente limitato nel biennio 2001 – 2002 mentre nella altre aree si mantiene su livelli particolarmente elevati.

Molto più contenuto il rapporto nel caso del titolo V: nel biennio 2001 – 2002 si mantiene compreso entro il 38 – 38,7%, per poi ridursi al 32,5% nel 2003. Molto diversi in questo caso i risultati e le tendenze a livello territoriale: nel Nord il dato è al di sotto del 34% nel 2001 e si riduce nel 2003 al 24,8%. Nel Centro era pari al 24,2% nel 2001, per crescere al 30% nel 2002 e al 27,5% nel 2003. Pur in riduzione nel Sud gli accertamenti rappresentano nel 2001 e nel 2002, rispettivamente, 89,8% e 83,9%, per poi passare nel 2003 a poco meno del 70%. Se per le entrate del titolo I e dei titoli II e IV una corrispondenza tra previsioni definitive e accertamenti

costituisce un indicatore della bontà della politica di programmazione finanziaria, nel caso del titolo V un elevato livello di accertamenti può essere anche indicatore (oltre che di una più puntuale programmazione) di difficoltà che spingono ad una più rapida attivazione delle posizioni debitorie autorizzate a copertura del bilancio annuale.

Forti disomogeneità tra regioni e aree sono osservabili infine per il titolo III.

Gli andamenti di entrate proprie, trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale.

Pur con i limiti ricordati in precedenza, la disponibilità di dati per un triennio di operatività del nuovo sistema di finanziamento, consente una prima valutazione degli andamenti dei principali aggregati di entrata nelle diverse aree territoriali e nelle regioni.

Per quanto si tratti di dati contabili, essi possono fornire una indicazione sulla consistenza dei processi di riduzione delle differenze tra le diverse aree. Nell'analisi ci si riferisce in questo caso ai soli dati relativi agli accertamenti: si tratta dei dati che meglio si prestano a dar conto dei risultati effettivi nella gestione delle entrate proprie e compartecipate. Come si è detto in precedenza, nella lettura dei dati va considerato che i flussi relativi ai fondi perequativi sono posti nel titolo II per consentire una lettura più significativa della capacità fiscale effettiva nelle diverse aree territoriali.

Per rendere più immediata la lettura degli andamenti, i dati delle entrate tributarie e delle entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nell'ultimo triennio sono riportati in termini procapite. Il calcolo di numeri indice (ottenuti ponendo ciascun dato territoriale in rapporto con quello medio nazionale) permette di identificare la direzione del processo in corso (tabella 4).

Nel complesso, le entrate proprie (approssimate guardando al solo titolo I) crescono tra il 2001 e il 2003 in termini nominali del 13%. Pur con il limite di riferirsi ad un arco temporale molto limitato, sembrano ampliarsi le differenze tra le diverse aree del paese: il Nord mantiene un livello di entrate pro capite superiore del 18% a quello medio nazionale; il Centro cresce rapidamente, passando da un importo pro capite di 1.340 euro del 2001 a quasi 1.570, l'indice (che misura il rapporto tra dato territoriale e medio nazionale) passa da 104 a 107 nel 2003; nel Sud dopo una sostanziale stazionarietà (l'indice rimane a 68 tra il 2001 e il 2002) nel 2003 conosce una caduta di 3 punti.

Nel caso dei trasferimenti, che ricomprendono per le Regioni a minor capacità fiscale, è bene ricordarlo, anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo nazionale previsto dal 56/2000, nel periodo osservato l'importo medio pro capite cresce del 4,8%. Nel Sud la crescita è del 17% e l'indice, pari a 156 nel 2001 raggiunge il valore di 174; pressocchè costante il valore nel Nord, mentre nel Centro la riduzione è particolarmente sostenuta, portando l'indice

da un livello di poco inferiore a quello medio nazionale (96) a 78, con un rapido avvicinamento all'importo dell'area settentrionale.

La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

Nella tabella 5 sono messi a confronto le spese effettive regionali (si tratta delle spese effettive al netto cioè delle contabilità speciali e partite di giro), lette in termini di stanziamenti definitivi, impegni e pagamenti, con le entrate regionali del titolo I (anche in questo caso facendo corrispondere alle voci della spesa quelle relative agli stanziamenti definitivi di competenza, accertamenti e riscossioni). L'obiettivo è quello di valutare il differente margine che ciascuna Regione riesce ad assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie. Un completamento dell'esame svolto guardando alla capacità fiscale pro capite, e che consente di misurare l'autonomia fiscale rispetto ai diversi livelli di fabbisogno regionale.

Nella lettura dei risultati si deve naturalmente ricordare che l'analisi considera l'intero ammontare della spesa (quindi anche quella in conto capitale) e risente quindi della diversa velocità di realizzazione degli investimenti, nonché delle scelte operate in termini di finanziamento.

L'osservazione dei risultati relativi a stanziamenti e accertamenti consente di aggiungere ulteriori elementi a quanto finora osservato:

- si conferma il più elevato grado di copertura con entrate proprie delle regioni del Nord (in termini di competenza queste riescono a coprire oltre il 54% della spesa contro il 50% del Centro e il 33 delle regioni del Sud);
- sono tuttavia le regioni del Centro che presentano i valori più elevati nel rapporto tra accertamenti e impegni: le entrate proprie coprono oltre il 69% delle spese impegnate;
- pur permanendo il gap già osservato, le regioni del Sud segnalano una minor distanza con le altre aree del paese rispetto a quanto osservato in termini di gettito pro capite. Un risultato che è da ricondurre ad un più limitato livello di spesa ma anche ad una maggior lentezza nella traduzione dei fabbisogni in impegni effettivi;
- come era naturale attendersi, sono le regioni che hanno previsto misure di incremento della pressione fiscale (in prevalenza per la copertura dei disavanzi sanitari) a raggiungere i valori più elevati.

Meno significativo il rapporto valutato in termini di riscossioni e pagamenti. Se ne possono trarre, al più, indicazioni sulle difficoltà che ancora interessano il sistema di finanziamento regionale e da ricollegare alla forte variabilità con cui vengono riconosciute dall'amministrazione centrale le somme relative ai tributi propri e compartecipati, ma ancora gestiti a livello nazionale. Così mentre nel Centro le riscossioni rappresentano il 79% dei

pagamenti effettuati nell'anno, nel Nord questi contano per il 43%. Questo anche se, come si è visto in precedenza, in entrambe le aree le entrate proprie (in termini di accertamenti su impegni) coprono una quota simile di spesa effettiva. Nel Sud la quota scende al 38,5% (con punte minime del 25% nel Molise e del 28,4% in Puglia) ma a fronte di una copertura in termini di accertamenti del 49%.

Le entrate del titolo V

Nell'analisi contenuta nella prima parte di questa relazione è stata esaminata la situazione di indebitamento delle Regioni con riferimento alla consistenza riscontrata nel quinquennio 1998-2003 e alla modifica nella tipologia e nella struttura registrata negli anni più recenti.

Nella tabella 6 sono riportati i dati relativi al titolo V delle entrate nell'evoluzione degli ultimi 5 anni: sono raccolti i debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti, nonché quelli tradottisi in corrispondenti riscossioni di cassa.

L'importo delle previsioni definitive di competenza ha continuato a crescere nel quinquennio anche se, nell'ultimo anno, la variazione a livello nazionale è stata contenuta (+2,16%). In termini assoluti si è passati dai 9.924 milioni di euro del 1999 (si tratta naturalmente del dato in lire convertito solo per consentirne un più agevole confronto) agli oltre 15.600 del 2003. A fronte di tali ammontari, gli accertamenti sono cresciuti fino al 2002 per poi flettere nell'ultimo anno (dai 3.795 milioni del 1999 si è passati a 5.920 del 2002 per poi ridursi a 5.086 nel 2003).

Anche le riscossioni in crescita fino al 2002 (dai 3.406 a 6.845 milioni) flettono nell'ultimo anno a 5.321 milioni di euro.

Forte la crescita nel quinquennio nelle regioni del Nord in termini di stanziamenti (da 4.528 a 9.051 milioni), da attribuire sia ad operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie sia alle autorizzazioni connesse all'emergere dei disavanzi relativi agli anni precedenti al 2001 che possono essere coperti (in deroga al vincolo costituzionale) con il ricorso a debito.

Gli accertamenti, pur cresciuti si sono sempre mantenuti non superiori al 40% degli stanziamenti, per poi flettere nel 2003 al 24,8%. Si conferma quanto già osservato negli anni passati: una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trova sostegno nella liquidità regionale. Ancora ampio sembra il margine nella gestione regionale attraverso decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

In crescita gli stanziamenti definitivi di competenza anche nel Centro: dai 3.837,6 a 4.885,7 milioni nel 2002. Nell'ultimo anno, invece, l'importo si è ridotto a poco più di 4.114 milioni. Dopo la forte crescita degli accertamenti nel 2002, questi si sono ridotti del 22,7% nell'ultimo anno.

Nel Sud il volume degli stanziamenti rimane di dimensioni più contenute: esso presenta tuttavia un livello di realizzazione tradizionalmente più elevato e si mantiene su livelli di crescita più sostenuti di quelli medi nazionali.

La riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione

Nelle tabelle 7 sono stati riportati accertamenti e riscossioni riconducibili a due tributi propri regionali: l'accisa sulle benzine e la tassa automobilistica, così come ricavati dai bilanci delle Regioni a statuto ordinario negli anni 1997, 2001 e 2002. Si tratta di un aggiornamento del monitoraggio relativo a questi due tributi per i quali negli anni le regioni hanno scontato le difficoltà connesse ad andamenti diversi da quelli previsti.

A partire dall'anno 1996, l'art. 3 della legge 549/95 ha stabilito la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario previsti dai due fondi storici[5] e da altre disposizioni. In luogo dei trasferimenti soppressi - allora complessivamente pari a 11.280 miliardi - è stata attribuita a ciascuna regione una compartecipazione di 350 lire/litro del gettito delle accise che gravano sulla benzina erogata al consumo nel territorio regionale. L'art. 17, comma 22, della legge 449/97, collegato alla finanziaria 1998, ha disposto a decorrere dal 1 gennaio 1998, la riduzione della compartecipazione a 242 lire/litro in compensazione del maggiore introito previsto per le Regioni dal gettito delle tasse automobilistiche che lo stesso provvedimento ha provveduto a riordinare.

Sin dai primi anni la riduzione è risultata non compensata dalla variazione del gettito della tassa automobilistica. In più occasioni, quindi, sono state disposte integrazioni a carico dello Stato: così per il 1998, ha provveduto l'art. 4 della legge 11 ottobre 2000 n. 290 che per prima ne ha determinato l'importo in 663.333 milioni di lire annue; per gli anni 1999 e 2000, la compensazione è stata disposta dall'art. 52 della legge 388/2000 per un simile importo. Nel complesso le compensazioni corrisposte tra il 1998 e il 2000 sono state pari a 1.027,8 milioni di euro, a fronte di una perdita che è stata valutata in circa 1.015,1 milioni.

I dati tratti dai bilanci regionali indicano per gli ultimi due anni una crescita delle entrate accertate sia in base alla tassa auto sia per l'accisa sulla benzina. Solo nell'ultimo anno, l'accisa sulla benzina è in crescita, in termini di accertamenti, del 9,4% (un dato su cui ha pesato tuttavia la crescita anomala di una regione), mentre la tassa auto ha avuto un risultato più modesto variando del 1,6%. Nella tabella 18 inoltre sono calcolati, sia per la tassa auto che per la accisa sulla benzina, le variazioni intervenute nel periodo 1997 – 2001 e 2002. Il dato di partenza è nel caso della tassa di circolazione l'importo che si sarebbe dovuto realizzare per compensare pienamente e in ogni regione la riduzione di gettito conseguente al calo dell'accisa. Tali valori

[5] Si tratta del fondo comune e del fondo per i programmi regionali di sviluppo [artt. 8 e 9 della legge 281/'70]

sono calcolati aggiungendo al gettito della tassa di circolazione 1997 il minor gettito di 108 lire per litro venduto nel territorio regionale. Specularmene il dato di base dell'accisa con cui confrontare la variazione al 2002 è quello ridotto per via della contrazione della compartecipazione, ma, in questo caso, comprensivo dell'incremento disposto a partire dal 2001 dal decreto legislativo 56/2000 che ha previsto l'aumento dell'accisa di 8 lire a copertura parziale dei trasferimenti aboliti per il passaggio al federalismo fiscale. Tale modifica proprio per il modello di calcolo e di ripartizione del gettito tra regioni (fondato sulla valutazione dei consumi sul territorio regionale) non introduce nessuna distorsione nell'analisi.

Il confronto tra l'importo della tassa auto che nel 1998 avrebbe consentito di compensare la contrazione del gettito conseguente alla riduzione della compartecipazione e il gettito degli ultimi due esercizi rileva a livello aggregato un sostanziale riassorbimento. Un risultato che, tuttavia, è frutto di andamenti diversi a livello territoriale: superiore al dato base l'importo nel complesso delle regioni del Centro (l'importo 2002 è superiore dell'8,7% a quello teorico obiettivo; ancora significativa la differenza nel Sud (-7,2%) mentre appare più lieve nel Nord (-0,56%). Questi risultati non consentono di affermare che siano state riassorbite le perdite. Il dato di bilancio non permette, di per se, di isolare infatti gli effetti sul gettito di modifiche nelle aliquote base della tassazione, introdotte in alcune regioni (Veneto, Calabria, Campania, Marche e solo per alcune tipologie in Lombardia e Piemonte), o di risultati di politiche attuate per il recupero di tasse non versate rese possibili da un rilevante miglioramento delle informazioni in possesso dell'amministrazione. Le stime elaborate dalle regioni sembrano indicare per il 2001 e il 2002 perdite per più di 850 milioni di euro. Si tratta di perdite che soprattutto nel 2002 si concentrano nelle regioni del Nord. Su tali stime è stato di recente avviato un confronto tra Stato e Regioni.

La legge finanziaria per il 2003 all'art. 30 comma 5 ha disposto relativamente agli anni 2001 e 2002 una assunzione a carico del bilancio dello Stato di 342,6 milioni di euro annui.

2.2 Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

II passi nella riforma del sistema di finanziamento

Sono ormai trascorsi oltre due anni da quando, nell'autunno 2001, con la definitiva approvazione della riforma costituzionale, si è aperta una nuova fase di definizione dell'autonomia finanziaria delle regioni.

La riforma ha richiesto una verifica con il nuovo dettato costituzionale del disegno di federalismo introdotto con il decreto legislativo 56/2000. Un riesame che si è ritenuto necessario

soprattutto per quello che riguarda il ruolo e le finalità del sistema perequativo e per la scelta delle fonti di entrata delle realtà territoriali su cui costruire il nuovo sistema di finanziamento[6].

Nell'anno appena trascorso non vi sono stati progressi significativi:

- la legge finanziaria per il 2003 ha disposto la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive sino a quando non si sia raggiunto un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale[7]. Con la finanziaria per il 2004 tale blocco è stato prorogato di un ulteriore anno, indipendentemente, questa volta, dal raggiungimento dell'accordo sul federalismo;
- la stessa finanziaria 2003 ha previsto l'istituzione di una Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base di un accordo quadro fra Stato, regioni ed enti locali, i principi generali del coordinamento delle finanza pubblica e del sistema tributario ed, anche, aspetti più direttamente operativi, come i parametri da utilizzare per la regionalizzazione del reddito delle imprese con sede legale in regioni diverse;
- con l'approvazione della legge 80/2003 di riforma del sistema di finanziamento statale, si sono poste le condizioni per una graduale abolizione del principale tributo regionale, l'Irap[8] (senza, tuttavia, che si sia ancora disposto come sostituire tale tributo sia in termini di gettito, sia come strumento di politica tributaria per le imprese);

---

[6] Non pochi inoltre i temi che richiedono un approfondimento: necessaria è ad esempio la verifica del significato da attribuire al riferimento al "territorio" nella ripartizione dei tributi erariali o alle finalità delle erogazione dei contributi speciali previsti dall'articolo 119.

[7] La sospensione dei meccanismi di autonomia e responsabilità territoriale in vista di una modifica di quanto previsto con il 56/2000 si è tradotta in una sospensione degli aumenti delle addizionali regionali (e comunali) all'Irpef e della maggiorazione dell'Irap deliberati successivamente al 29 settembre 2002 che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002. Una misura che vuole evitare che, mediante l'aumento della misura delle addizionali, gli enti territoriali determinino un incremento della pressione fiscale gravante sulle persone fisiche tale da neutralizzare la riduzione prevista dalla stessa finanziaria per il 2003. Il ricorso al blocco delle due leve fiscali ha tuttavia introdotto elementi di iniquità: attraverso il congelamento delle addizionali infatti, a parità di condizioni, una regione che ha aumentato l'addizionale lo scorso anno si è trovata in condizioni relativamente migliori di quelle che non lo avevano fatto e alle quali è stato impedito successivamente alla data del 29 settembre 2002.

[8] Il disegno di legge di iniziativa governativa "Delega al Governo per il riordino del sistema fiscale statale" (approvato nel marzo 2003 dalla Camera in via definitiva, legge 80/2003) modifica il quadro di riferimento per il finanziamento regionale e prevede il conferimento di una specifica delega per la graduale eliminazione dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive). Nella finanziaria per il 2003 sono state anticipate alcune delle misure previste dal disegno di riforma: le modifiche hanno interessato le basi imponibili Irpef ed Irap con una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro (274 nel 2004 e 265 nel 2005) e una flessione del gettito Irap stimata in 326 milioni nel 2003, 813 nel 2004 e 521 nel 2005. In entrambi i casi, il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali. A questi effetti vanno ad aggiungersi quelli connessi alla progressiva "erosione" delle base imponibili regionali. Gli abbattimenti previsti in materia di Irap riducono infatti la base imponibile regionale incidendo quindi sullo sforzo fiscale attivabile. Nel caso dell'Irpef, per evitare un impatto negativo diretto sulla base imponibile (e quindi sulle entrate attese) della trasformazione delle detrazioni in deduzioni, si è disposto che le deduzioni non rilevino ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il mantenimento della previsione normativa che dispone la non soggezione a tassazione addizionale dei soggetti che non pagano imposte sui redditi, aumentando il numero dei soggetti esenti, comporta una "riduzione naturale della base imponibile complessiva" più consistente in aree del paese a più basso reddito. La compensazione e la sterilizzazione degli effetti non evitano, tuttavia, che ne sia "indebolita" la capacità fiscale autonoma regionale.

- dopo che la legge 289/02 aveva disposto l'avvio, dal 1 gennaio 2004, della trasformazione dei trasferimenti per l'esercizio delle funzioni conferite dallo Stato alle Regioni in entrate proprie, secondo quanto disposto dall'articolo 6 del decreto legislativo 56/2000 (pur modificandolo per escludere i trasferimenti per il finanziamento del trasporto locale), un recente decreto ha ulteriormente fatto slittare la data al 1 gennaio 2005.

In questo quadro di incertezza, il meccanismo previsto con il decreto legislativo 56/2000 ha continuato ad essere il punto di riferimento per la definizione di un quadro finanziario regionale; un riferimento unico (ma con lunghi tempi per la sua applicazione), luogo ideale di un confronto - scontro su quelli che sono i nodi che la Commissione è chiamata a sciogliere.

Verso una intesa sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale

Un passo avanti nel percorso per la definizione del nuovo sistema di finanziamento è stato fatto con la predisposizione da parte di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane di un documento comune, elaborato in vista dell'intesa con lo Stato, prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1, lettera a della legge 289/2002)[9], propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione[10].

Lo schema di intesa, oltre a riaffermare i compiti attribuiti all'Alta Commissione, specifica i contenuti che ci si attende vengano da essa individuati per essere trasfusi nella legge statale di coordinamento; elementi destinati a rappresentare il corpo di base "del meccanismo strutturale del federalismo fiscale".

Così viene prevista:

- l'elaborazione di una ricognizione della finanza di ciascun livello di governo che ricolleghi alle funzioni esercitate l'ammontare di risorse necessarie, verificando pertanto i fabbisogni anche dei processi di decentramento amministrativo già compiuti e quelli da compiere in base al nuovo titolo V;
- l'individuazione dei tributi, delle entrate proprie (sovrimposte, addizionali compartecipazioni) e l'ambito normativo e regolamentare riservato a Regioni e Enti locali da stabilire con legge statale. Viene riconfermato che, una volta definiti con legge statale i limiti

[9] L'articolo 3, comma 1 lettera a) recita :"gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni e le regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002, sono sospesi fino a quando non si raggiunga un accordo ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281 in sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale;

[10] La stessa legge finanziaria per il 2003, all'articolo 3, comma 1, lettera b), prevede: "fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo le regioni, i comuni, le provincie e le comunità montane stipulato il 20 giugno 2002, è istituta l'Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base dell'accordo di cui alla lettera a) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario..."

e i principi di riferimento, sarà una legge regionale a delineare i principi generali dei tributi locali, lasciando agli enti locali la autonomia decisionale del "se" istituirli ed applicarli;

- il superamento definitivo dell'esperienza della finanza derivata con l'esplicito riferimento a tributi, entrate proprie, compartecipazioni, perequazione, oltre che per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, anche come strumento per il reperimento delle risorse da ripartire proporzionalmente tra diverse realtà statuali;
- la definizione di un sistema perequativo che, intervenendo sulle differenze di capacità fiscale per abitante, garantisca il normale esercizio delle funzioni incentivando, tuttavia, l'esercizio virtuoso della potestà tributaria. Il fondo perequativo, costituito secondo criteri individuati con legge statale con il concorso di Regioni ed enti locali, è previsto essere attribuito direttamente dallo Stato. Il meccanismo di riparto dovrà ricomprendere anche la perequazione che le Regioni "effettueranno a seguito della attribuzione agli Enti locali di entrate tributarie" per il finanziamento delle funzioni loro assegnate direttamente dalle stesse Regioni;
- la costituzione di un fondo per gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di cui al comma 5 dell'articolo 119, prevedendo il concorso con lo Stato anche delle Regioni, delle Province, e dei Comuni e Comunità montane nella definizione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo;
- l'individuazione delle procedure per la composizione dei conflitti tra soggetti istituzionali e degli strumenti che garantiscano l'ininfluenza diretta o indiretta di modifiche di un livello di governo superiori e sul gettito di quello inferiore. Le camere arbitrali individuate per dirimere eventuali conflitti sono la Conferenza unificata e il Consiglio delle Autonomie locali.

Il documento elaborato dalle Autonomie non è stato ancora oggetto di confronto con il Governo.

Va osservato che, in termini di strumentazione, le Regioni e gli Enti locali sembrano riaffermare l'esigenza di prevedere una dotazione non solo adeguata alla copertura degli oneri sopportati per le funzioni attribuite, ma anche proporzionale al ruolo spettante nel meccanismo di funzionamento della finanza pubblica.

Restano da comporre nel quadro generale le questioni concernenti: la possibilità di differenziare le aliquote per tipo di contribuente, attività economica e imponibile, al fine di evitare forme di competizione fiscale indesiderate su basi imponibili o contribuenti particolarmente mobili, che produrrebbero distorsioni e minerebbero l'efficiente funzionamento del mercato;

- il modo di evitare oneri di adempimento eccessivi ai contribuenti e una particolarmente accentuata frammentazione del sistema. Il mantenimento di regole comuni di carattere amministrativo consentirebbe la riscossione unificata con compensazione tra tributi diversi e ripartizione automatica del gettito, soluzione che ha offerto finora notevoli vantaggi in termini di semplicità, sicurezza e costi di gestione, sia ai contribuenti, sia agli enti;

- le eventuali limitazioni alla progressività dell'imposta nella gestione della politica tributaria regionale. Nel federalismo fiscale si è sempre valorizzato il ruolo dei livelli di governo inferiori soprattutto alla luce della funzione allocativa. La stabilizzazione macroeconomica e la redistribuzione del reddito sono state considerate funzioni da mantenere, invece, ad un livello centrale. Solo in questa maniera si riteneva possibile evitare che politiche regionali difformi producessero risultati inefficaci o contraddittori.

Si tratta di aspetti di particolare rilievo, ancor più oggi in rapporto a scelte che il Governo ha previsto di assumere nel proprio programma economico. Fino a questo momento, il Governo è intervenuto prevedendo un blocco generalizzato delle leve fiscali, ma senza un esplicito divieto. Nel 2001, si ricorderà, alcune Regioni, iniziando ad esercitare la loro autonomia finanziaria attraverso variazioni delle aliquote, avevano previsto riduzioni sulle attività a finalità sociale e su quelle produttive di minori dimensioni (Irap) o/e avevano introdotto maggiorazioni di aliquota Irpef dando una struttura progressiva all'addizionale, laddove la legge vigente prevedeva un'aliquota unica. In virtù della maggiore autonomia prevista dal nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni, in assenza di una norma ordinamentale che fissi i criteri del coordinamento tra i vari livelli di governo in materia tributaria, hanno così modificato la progressività dell'Irpef.

Il problema si pone con particolare riguardo a misure che debbano essere assunte per la copertura di disavanzi sanitari: la piena responsabilità di copertura di eccedenze di spesa (come quelle accertate negli ultimi anni) senza il ricorso a criteri differenziati può rendere più difficili la gestione di fasi di aggiustamento strutturali in corso che riguardino l'offerta sanitaria, o di scelte specifiche proprie di un modello territoriale autonomo[11].

Sembrerebbe invece in buona misura superato non solo il problema di un riferimento alla sola capacità fiscale o anche ai bisogni specifici, ma anche quello circa la natura del fondo perequativo (verticale o orizzontale), giacchè viene espressamente prevista l'attribuzione diretta da parte dello Stato di fondi distintamente destinati a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

---

[11] Come si ricordava anche lo scorso anno, questa questione apre un problema ulteriore, quello delle tariffe. Come osservato di recente "una ulteriore questione di rilievo teorico nella regola dell'uniformità è legata al fatto se questa riguardi solo le prestazioni dei servizi offerti o non anche le prestazioni patrimoniali richieste al cittadino per l'accesso ai servizi." Le stesse prestazioni potrebbero essere fornite ricorrendo a tariffe di accesso diverse. Su questi aspetti la Costituzione tace, salvo per i casi per i quali è richiesta espressamente la gratuità (accesso all'istruzione obbligatoria e all'azione di giudiziaria). Già adesso tuttavia, ad esempio nel caso dell'istruzione, si sono moltiplicate le forme di integrazioni delle prestazioni soggette ad accesso vincolato. L'uniformità dei livelli delle prestazioni non sembra, in questi casi, richiedere necessariamente uniformità delle tariffe. "L'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi che devono essere forniti in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale non è vietato dalla Costituzione, ma non è nemmeno evocato tra gli strumenti di finanziamento nell'articolo 119." Più in generale l'uso di prezzi e di tariffe per l'accesso ai servizi gestiti a livello decentrato mette a disposizione delle autorità regionali meccanismi differenziati ad esempio per capacità contributiva, in grado di incidere sulla progressività del concorso alla spesa anche al di fuori della leva fiscale.

I primi due anni della fase transitoria al federalismo fiscale

Nel referto dello scorso anno, la Corte aveva riferito della presentazione in Conferenza Stato-Regioni della bozza di DPCM che doveva portare alla ripartizione tra le regioni del gettito IVA relativo al primo anno di applicazione del nuovo sistema di finanziamento. Il 2002 era, infatti, il primo anno di attuazione del passaggio al federalismo fiscale approvato con il decreto legislativo 56/2000: un primo 5% delle risorse doveva essere ripartito secondo il nuovo meccanismo perequativo. Un passaggio importante su cui si misurava la possibilità di governare questo delicato percorso verso il nuovo sistema di finanziamento.

Il mancato accordo tra le regioni in sede di Conferenza dei presidenti ne ha impedito una rapida approvazione. Il DPCM è stato adottato dal Governo solo il 14 maggio 2004.

Nonostante lo stallo relativo al 2002, nei primi mesi del corrente anno è maturata una ulteriore ipotesi di applicazione, questa volta riguardante l'esercizio 2003. Dopo una lunga fase di elaborazione (diverse sue edizioni, costruite su ipotesi consolidate di riparto sanitario sono state prodotte tra la seconda metà del 2003 e il primo trimestre del corrente anno) uno schema di DPCM è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni lo scorso 4 marzo ai fini del conseguimento dell'intesa. Difficoltà emerse in sede tecnica portano a ritenere possibile un ulteriore allungamento dei tempi. Ciò, nonostante il fatto che una adozione rapida di tale provvedimento, e di quello relativo al 2004, consentirebbe alle Regioni di acquisire, con immediatezza, il 95% delle risorse spettanti per il finanziamento della sanità (abbandonando, almeno per quest'anno, il penalizzante meccanismo delle anticipazioni legate ai fabbisogni sanitari stimati in sede di accordo stato regioni dell'agosto 2000, e quindi largamente sottostimati). Tale è infatti la previsione normativa contenuta nella finanziaria per il 2004 (art. 3 comma 30, l. 350/03). Un incentivo che, tuttavia, non sembra aver consentito di superare le difficoltà finora incontrate.

Lo schema presentato merita un'attenta analisi sotto diversi punti di vista:

- innanzitutto per quello che comporta come impatto redistributivo tra regioni: la quota soggetta al nuovo sistema di finanziamento cresce al 10%, l'impatto in termini di risorse comincia ad assumere un certo rilievo;
- per le parziali modifiche nella metodologia utilizzata, rispetto allo scorso anno;
- per alcune riflessioni che si possono fare sull'attuale ripartizione delle entrate, sulla distribuzione ed entità delle risorse disponibili dopo la copertura dei fabbisogni sanitari, sull'operare a regime di un meccanismo basato sulle capacità fiscali.

Nelle tabelle che seguono sono ricostruiti i passaggi essenziali della metodologia seguita per la definizione del riparto proposto per il 2003. A partire dal riparto del fabbisogno sanitario

concordato tra regioni, si perviene ad una quantificazione dei trasferimenti da abolire e trasformare in entrate proprie o compartecipate.

Nel 2003, come previsto, il 90% dell'importo è ancora di fatto distribuito in base alla spesa storica, mentre il 10% dell'IVA viene ripartito in base al nuovo sistema, in cui una ripartizione di fatto pro capite viene corretta per tener conto delle diverse capacità fiscali (con una perequazione al 90%), dei fabbisogni sanitari (perequati pienamente) e delle differenze nei costi di gestione legati alle diverse dimensioni (perequati al 70%).

Nelle ultime colonne della tabella sono, pertanto, posti a confronto (come nella tabella D allegata al decreto) i trasferimenti da coprire e i risultati del nuovo meccanismo di finanziamento. Si evidenziano inoltre i "guadagni" e le "perdite" rispetto al sistema di trasferimenti aboliti (va comunque sempre considerato che il meccanismo riguarda l'intero sistema di finanziamento e quindi gli effetti redistributivi caricati sul dato utilizzato per la perequazione (l'IVA) possono fornire una visione distorta - in certa misura drammatizzata - del fenomeno). La colonna 13 da conto degli effetti redistributivi prodotti dal 10% delle risorse ripartite in base alla capacità fiscale e per le quali vale il nuovo meccanismo perequativo.

Una seconda tabella consente di comprendere, con un maggior dettaglio, gli effetti correttivi legati al nuovo meccanismo perequativo: le correzioni da apportare per tener conto della perequazione della capacità fiscale, della garanzia del fabbisogno sanitario concordato e dei maggiori costi sopportati per le caratteristiche dimensionali delle diverse regioni, si applicano ad una distribuzione proporzionale al peso della popolazione.

Si confermano alcune indicazioni già emerse lo scorso anno e ne emergono di ulteriori:

- l'effetto redistributivo, anche se ancora quantitativamente limitato, non è tuttavia marginale. La Lombardia rimane la regione che ottiene il vantaggio maggiore, con un incremento delle risorse in termini assoluti di circa 99 milioni di euro rispetto ad una ripartizione in base unicamente alla spesa storica. Regioni come la Campania, la Puglia e la Calabria si confermano come quelle che vedono flettere le risorse, rispettivamente, di 45,1, 30,8 e 40,3 milioni di euro;
- due regioni del Centro nord accusano nel 2003 una riduzione delle risorse (si tratta della Liguria, che nella proposta vedrebbe ridursi le risorse rispetto alla spesa storica di 2,7 milioni di euro, e l'Umbria che perderebbe 4 milioni);
- si riducono i "vantaggi" per la Toscana mentre, costanti quelli dell'Emilia e del Veneto, cresce il saldo positivo per il Piemonte.

La ricostruzione condotta a partire dai dati elementari ha consentito di verificare che sono state modificate alcune delle ipotesi alla base della metodologie di costruzione del meccanismo perequativo utilizzato per il calcolo del riparto relativo al 2002.

Due le modifiche principali:

- la prima riguarda il calcolo della capacità fiscale regionale assunta a riferimento della perequazione tributaria. Nel calcolo non si considerano i dati di Irap puntuali relativi all'ultimo esercizio per il quale sono disponibili i risultati complessivi (il 2002). Si è sostituito invece a tale dato quello medio triennale;
- una seconda modifica riguarda il calcolo del correttivo dimensionale. Lo scorso anno il meccanismo, che prevedeva il contenimento entro il 70% delle differenze nel costo medio pro capite delle spese di gestione, era basato sulla sola media, calcolata a partire dai dati relativi alle spese correnti non sanitarie. Esso è stato sostituito con uno che considera le differenze normalizzate su scala logaritmica.

In entrambi i casi, si tratta di modifiche nella metodologia utilizzata che comportano un qualche effetto redistributivo.

Per verificarne l'impatto si sono ricalcolati gli importi contenuti nello schema di decreto, di volta in volta riproducendo la soluzione metodologica utilizzata nel 2002.

La prima simulazione riguarda l'utilizzo delle media dei gettiti Irap. La modifica è stata apportata per consentire di ridurre la variabilità dei gettiti tra gli anni. Nella tabella 10 l'impatto di tale variazione è dato dalla differenza tra la ripartizione dell'IVA riportata nel decreto e quella calcolata considerando, nella formula alla base della perequazione delle capacità fiscali, il gettito relativo al 2002, lo stesso utilizzato nel calcolo della media triennale. Gli effetti sono limitati, ma territorialmente concentrati: la scelta alla base del decreto ha prodotto l'aumento delle variazioni indotte dal graduale passaggio al federalismo di 20 milioni di euro su un totale di 150; tre le regioni che ne beneficiano principalmente, mentre è una che ne subisce l'impatto negativo maggiore (la Puglia). La spiegazione risiede naturalmente nell'andamento del gettito Irap: i benefici vanno infatti laddove il gettito ha continuato a crescere nel triennio 2000-2002. Il riferimento alla media ha permesso di abbassare quindi la capacità fiscale pro capite relativa a questo tributo. Si tratterebbe di valutare se tale risultato non sia influenzato anche dall'andamento particolare del gettito Irap: l'esenzione progressiva delle classi imponibili inferiori ha comportato una riduzione del gettito nel Mezzogiorno più forte di quanto sia avvenuto al Centro-nord: il gettito medio triennale fa crescere relativamente di più i gettiti delle regioni meridionali riducendo, quindi, l'entità delle correzioni perequative per questa finalità verso tali realtà territoriali.

La modifica introdotta alle modalità di calcolo del correttivo dimensionale ha, invece, comportato una riduzione della redistribuzione rispetto alla spesa storica di circa 36 milioni di euro. Anche in questo caso, il vantaggio è concentrato: con il vecchio sistema di calcolo del

correttivo dimensionale, la Regione Puglia avrebbe subito una riduzione delle somme spettanti di oltre 36 milioni di euro; Piemonte e Veneto, con 6 e 9 milioni di euro rispettivamente, avrebbero subito riduzioni più contenute. Va sottolineato, tuttavia, che con la correzione del meccanismo legato alla dimensione, i correttivi risultano in questo modo molto ridotti. Appaiono inoltre superati i problemi rilevati dalla Corte lo scorso anno di un correttivo dimensionale che, nato per tutelare le diseconomie di scala delle regioni minori, finiva con l'avvantaggiare invece quelle dimensionalmente più consistenti. Si annulla di fatto il peso di questo tipo di correttivo.

L'esame dello schema di decreto (e soprattutto dei dati alla base delle valutazioni della capacità fiscale) consente alcune ulteriori riflessioni. Il confronto tra la distribuzione secondo la spesa storica e quella che si può ricavare guardando al sistema previsto dal d.lgs. 56/2000, segnala per alcune regioni una relativa riduzione delle risorse assorbite. Una rappresentazione del passaggio al federalismo fiscale che rischia di essere fuorviante o, almeno, che deve essere valutata guardando alla situazione che si sta definendo, anche da una diversa prospettiva.

Nella tabella 11 sono stati ricostruiti i gettiti complessivi ottenuti dalle regioni come entrate proprie e, se esistente, dal fondo di solidarietà interregionale. Nella prima colonna è riportato il gettito IVA, comprensivo del correttivo perequativo; nella seconda, il gettito relativo ai principali tributi propri (Irap, addizionale Irpef, Accisa, Tassa di circolazione) che rientrano nel calcolo della perequazione per le capacità fiscali. La somma di queste due grandezze rappresenta una stima delle entrate proprie regionali (al netto di quelle frutto dello sforzo fiscale regionale e di quelle minori in buona parte a destinazione vincolata).

A tale somma, in ogni realtà territoriale, è stato sottratto l'importo del fabbisogno sanitario (al netto delle entrate proprie per sanità assunte pari ad un importo standard costante anche in questo caso, presumibilmente, per mantenere a ciascuna regione gli effetti dello sforzo fiscale-tariffario proprio) concordato in sede di riparto; si è ottenuta, così, una stima delle risorse fiscali, in qualche misura, libere da vincolo di copertura della spesa per i livelli essenziali di assistenza. Nella colonna finale della tabella, i valori delle differenze a livello regionale sono stati calcolati in termini pro capite per renderli immediatamente confrontabili.

La tabella 4 offre una rappresentazione di un fatto in gran parte già noto.

Le regioni del Mezzogiorno, in termini di entrate libere pro capite, hanno sinora ottenuto importi superiori a quelli medi nazionali.

Risultano invece svantaggiate le grandi regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Emilia e Toscana) che, a fronte di un elevato gettito pro capite teorico (ma interessato dalla perequazione), scontano livelli di spesa pro capite più elevati.

Ma, se lo stesso esercizio fosse condotto ipotizzando a regime, già a partire dal 2003, il sistema previsto dal 56/2000, i risultati si modificherebbero radicalmente (tabella 11).

Va osservato che su tale risultato incide sicuramente la modalità di calcolo della copertura del fabbisogno sanitario: per determinare i trasferimenti sanitari da riconoscere come gettito Iva, Irpef e accisa, nelle regioni meridionali viene utilizzata solo parte dell'Irap (si tratta di una scelta che tende a conservare l'operare degli effetti di un precedente fondo perequativo), portando quindi ad un aumento del fondo integrativo riconosciuto da trasformare in entrate proprie. E' tale vantaggio che viene riassorbito man mano che, da un sistema di spesa storica, si passa ad uno basato sulla capacità fiscale. Il completo riassorbimento della condizione particolare relativa all'importo dell'Irap si realizzerà allorché viene ad annullarsi la componente di trasferimento in base alla spesa storica. Le cifre a regime scontano pienamente gli effetti del passaggio alla capacità fiscale, temperati da un livello di solidarietà particolarmente elevato.

L'esercizio consente di apprezzare la centralità della definizione dei criterio di calcolo del fabbisogno sanitario e della sua copertura su di un sistema come quello previsto dal d.lgs. 56/2000. Gli effetti redistributivi che finora hanno pesato sull'accettazione del nuovo sistema di finanziamento, rinviandone l'operare, non sembrano trarre origine dal meccanismo da questo introdotto, ma sembrano da ricercare semmai *ab origine* nella scelta di fondare il riparto dei fabbisogni anche su una metodologia (l'utilizzo per la copertura della spesa solo di parte del gettito Irap e quindi la sopravalutazione dei trasferimenti ex fondo sanitario regionale) che, nel passaggio ad un sistema basato sulla capacità fiscale, viene gradualmente riassorbita.

Se quindi tale scelta è da ritenere frutto di una distorsione insita nel sistema di finanziamento finora vigente, il sistema oggi operante è destinato a garantirne un progressivo assorbimento.

Se invece quanto finora operato rappresenta il riconoscimento di un maggior fabbisogno sanitario (o frutto di precedenti fabbisogni perequativi), la sua inclusione in detto importo, fermo rimanendo il meccanismo previsto nel 56/2000 (o di un meccanismo che questo sostituisca) di una piena perequazione del fabbisogno sanitario, ridurrebbe sensibilmente gli effetti redistributivi del nuovo sistema, limitandoli ai soli riconducibili ad una non piena perequazione delle capacità fiscali.

2.3 Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni

E' destinata a prolungarsi ancora la fase transitoria prevista per il finanziamento delle funzioni attribuite alle regioni con i decreti legislativi attuativi della delega conferita al Governo con la legge 59/97.

La finanziaria 2003 aveva già rinviato di un anno la cessazione dei trasferimenti delle risorse individuate dai DPCM emanati ai sensi dell'art. 7 della legge 59 del 1997. La proroga si era accompagnata, da un lato, alla esclusione tra i trasferimenti da abolire di quelli per l'esercizio delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale e, dall'altro, al varo di disposizioni che miravano a predisporre le condizioni per un più generale passaggio dal regime di trasferimento a quello di finanziamento con entrate proprie, disponendo l'accorpamento di tutti i trasferimenti di parte corrente ancora esistenti in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia[12]. Lo slittamento del provvedimento di un anno era anche in relazione alla proroga, dal 30 settembre 2002 al 30 novembre 2003, della rideterminazione della compartecipazione regionale all'IVA, dell'aliquota relativa all'addizionale IRPEF e di compartecipazione all'accisa sulle benzine prevista dal decreto legislativo 56/2000.

Il decreto legge 355/03 ha ulteriormente disposto lo slittamento al 2005 della trasformazione di detti trasferimenti, prolungando di un ulteriore anno il regime transitorio previsto per il finanziamento di queste competenze.

Sul tema continuano poi a sussistere elementi problematici ulteriori.

La trasformazione prevede che le nuove entrate fiscali siano tali da assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni trasferite. Le lamentate insufficienze nelle dotazioni finora assicurate sembrano richiedere una revisione dei fabbisogni anche in base ai risultati della prima fase di attuazione.

Sussistono, inoltre, alcune aree per le quali ancora non sono stati completati i DPCM, rendendo per questa via più complessa la trasformazione definitiva del sistema e la copertura integrale delle funzioni.

Infine, il testo che ha disposto la proroga continua a prevedere, a copertura dei trasferimenti, una modifica delle aliquote "di cui agli articoli 2 e 3 e della quota di compartecipazione di cui all'articolo 4 (del decreto legislativo 56/2000) al fine di assicurare la necessaria copertura degli oneri connessi alle funzioni" senza peraltro prevedere correttivi (se non quello, implicito, della perequazione delle capacità fiscali). Si tratta di aspetti di rilievo su cui è in corso il confronto tra Regioni e Governo.

Le risorse trasferite alle Regioni sino all'anno 2003

L'aggiornamento dei dati relativi alle risorse effettivamente erogate alle regioni nel 2003 per il finanziamento delle competenze trasferite in attuazione del cosiddetto federalismo

[12] A tale fine l'art. 30, comma 1, prevede la ricognizione di tali trasferimenti con decreto del Ministro dell'economia, di intesa con la Conferenza unificata. I criteri di ripartizione del fondo sono definiti con DPCM di intesa con la Conferenza unificata.

amministrativo è condotto sulla base di una ricostruzione riepilogativa effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato (IGePA).

La tabella 11 fornisce la ripartizione delle risorse corrisposte a ciascuna Regione nell'anno, con riferimento ai diversi settori di competenza (in appendice al capitolo sono poi riportati in dettaglio i dati relativi alle erogazioni relative al 2000, 2001 e 2002). Sono dati relativi alle erogazioni e, quindi, risentono della diversa velocità con cui sono stati disposti a favore degli enti territoriali i trasferimenti effettivi rispetto a quelli programmati. E' con questa avvertenza che si deve guardare agli andamenti complessivi nei diversi anni.

L'ammontare delle erogazioni ha raggiunto nel 2003 i 4.581 milioni di euro (erano stati 5.293 nel 2002 e 3.586 nel 2001). Dal 2000 le risorse erogate hanno nel complesso raggiunto i 13.860 milioni di euro.

Nel 2003 oltre l'81% delle erogazioni complessive è attribuibile a soli 4 comparti: al trasporto pubblico locale va il 42,2% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 15,7%, agli incentivi alle imprese il 13,9% e agli interventi per la viabilità il 9,6% (si veda tabella 7). Nella lettura dei dati per settori va, tuttavia, tenuto conto che a partire proprio dal 2003, le erogazioni delle somme destinate a 5 comparti (ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile) risente della applicazione del DPCM del 12 ottobre 2000, che all'articolo 2, ha previsto che i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico, introitati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 86 del decreto legislativo 112/98, siano posti a compensazione delle risorse finanziarie da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni conferite. Le risorse indicate nella ultima colonna della tabella 6, riferite al demanio idrico, sarebbero da ripartire tra i diversi settori in precedenza indicati.

Pur con tale avvertenza, sembra risultare confermata la distribuzione media dell'intero periodo: tra il 2000 e il 2003 a tre settori è andato il 72% delle risorse. Si tratta degli interventi per il trasporto pubblico locale con il 42% delle somme (5.798 milioni di euro), per il sostegno delle imprese con il 15,9% (2.205 milioni) e per la edilizia residenziale con il 13,8% (si vedano le tabelle 8-9).

La ripartizione complessiva delle erogazioni tra Regioni non conosce nel 2003 variazioni significative rispetto agli anni precedenti: il peso delle risorse erogate alla Lombardia è del 15,9% (nel quadriennio la quota della regione è del 16,1%); simili gli importi erogati a Piemonte e Campania, a cui va nel 2003 il 10,8% (nel quadriennio alle due regioni è stato erogato rispettivamente il 10,1 e il 10,8% del totale).

Guardando alla distribuzione in termini di risorse erogate, sono le regioni del Centro (fatta eccezione per le Marche) e del Sud (con l'eccezione della Campania) a raggiungere valori,

anche se di poco, superiori al peso da queste raggiunto in termini di popolazione. Una distribuzione, quindi, che (pur frutto di una valutazione dei fabbisogni sulla base della spesa storica) non si discosta in maniera rilevante in termini pro capite tra regioni.

Nella tabella 12 le risorse erogate a ciascuna regione sono poi lette in base al peso relativo di ciascun obiettivo. La distribuzione nelle regioni presenta infatti elementi di omogeneità tra enti della stessa area, mentre segnala forti caratterizzazioni tra le diverse macro aggregazioni.

Nelle regioni del Nord gli importi per gli incentivi alle imprese risultano, ad esempio, nella maggioranza dei casi sopra la media (fa eccezione la Liguria); così anche quelli per la viabilità (con l'eccezione della Lombardia). In Liguria e Lombardia, poi, forte è l'assorbimento per il trasporto pubblico locale, a cui va rispettivamente il 46.8 e il 43.1% delle risorse delle due regioni, mentre è relativamente elevata la quota dell'agricoltura nel Veneto e in Emilia.

Nelle regioni del Nord (tranne la Liguria) risulta significativamente superiore alla media la quota assorbita dal settore residuale (categoria "altri settori minori"). Un risultato dovuto in particolar modo alla distribuzione dei canoni del demanio idrico, per oltre l'80% riferiti a queste regioni (la quota erogata risulta solo leggermente superiore a quella prevista anche nei decreti di riparto ed utilizzata in compensazione degli importi dovuti per alcuni settori).

Al Centro è l'edilizia residenziale pubblica ad assorbire risorse in misura più accentuata; con l'eccezione del Lazio, anche la viabilità presenta valori di molto superiori alla media (in Umbria e nelle Marche oltre il 20% della risorse spettanti è diretto a questo comparto), mentre solo la Toscana e le Marche presentano valori particolarmente elevati in termini di incentivi alle imprese (a questo obiettivo sono destinate infatti il 22,4% delle risorse nelle Marche e il 14,5% in Toscana). Sopra la media nazionale è, poi, il dato relativo all'agricoltura nelle Marche (l'8,1% contro una media nazionale del 5,4%).

Nelle regioni del Sud, due gli elementi in comune: il forte rilievo del settore del trasporto pubblico locale e, con la sola eccezione della Campania, quote destinate ad agricoltura ed ambiente superiori alla media nazionale. Per il resto, tra le regioni si riscontra una minore omogeneità rispetto alle altre aree.

In Campania e in Calabria, rispettivamente il 73% e il 74% delle erogazioni, sono concentrate in due settori, trasporto pubblico locale e edilizia residenziale. Anche la Basilicata e l'Abruzzo vedono una forte concentrazione delle risorse in due soli settori: ma in questo caso le risorse sono dirette al sostegno degli interventi per la viabilità e i trasporti pubblici locali (ai due comparti vanno il 60% delle risorse).

Per completare l'analisi anche in vista di una prossima trasformazione delle somme riconosciute in entrate proprie, nella tabella 17 sono riportate, le risorse di competenza nell'anno

delle regioni in relazione alle funzioni trasferite. Un ammontare che, meglio delle erogazioni, può consentire di valutare quelle che, allo stato attuale, (prima di eventuali revisioni che si rendano necessarie in base ad una verifica di congruità rispetto ai compiti attribuiti) sono le risorse stimate a regime per la gestione, da parte delle regioni, delle funzioni conferite con il federalismo amministrativo.

Rispetto a quanto erogato nel 2003, la variazione è marginale: le risorse assegnate nell'anno risultano pari a 4.369,3 milioni di euro contro i 4.581 erogati. Muta tuttavia, anche se lievemente, la composizione:

- si riduce il peso dell'edilizia residenziale pubblica: dal 15,7% in termini di erogazioni si passa al 14,6%;
- crescono la quota per il trasporto pubblico locale e i trasferimenti alle imprese rispettivamente dal 42,2% al 44,3% e dal 13,9% al 14,6%;
- flette l'importo spettante per le opere pubbliche: rispetto ai 119,5 milioni di erogazioni l'importo di competenza risulta pari a 74,1 milioni.

Risultano invece pienamente confermate le specializzazioni settoriali sopra evidenziate per aree territoriale e regioni.

La trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie.

Oltre a consentire di valutare la gestione del sistema nel 2003, i dati finora esaminati consentono di allungare lo sguardo sui possibili effetti modificativi nella distribuzione tra regioni del passaggio da trasferimenti ad entrate proprie. Nella tabella 18 si da conto di un semplice esercizio condotto a partire dallo schema di decreto, presentato nel marzo scorso, di applicazione per il 2003 del federalismo fiscale.

Nell'esercizio si ipotizza l'inserimento delle risorse relative al federalismo amministrativo (fatta eccezione per quelle destinate al trasporto pubblico locale che con la finanziaria per il 2003, sono state mantenute come trasferimenti) tra quelle da abolire trasformandole in entrate proprie, come se la trasformazione fosse operativa già a partire dal 2003. Si considera poi che tale fabbisogno ulteriore sia coperto attraverso un aumento della quota di IVA devoluta. Per calcolare l'ammontare da trasformare, ci si è basati sui trasferimenti previsti (in competenza) per il 2003.

Nella lettura dei risultati va considerato naturalmente che questi risentono solo parzialmente dell'operare del nuovo sistema, poiché nel 2003 (secondo anno della transizione al federalismo fiscale) solo il 10% delle risorse viene interessato dal mutamento.

Due gli aspetti che spingono a guardare con interesse ai possibili esiti della trasformazione:

- se la ripartizione finora adottata corrisponde ad una valutazione specifica di fabbisogni differenziati per territorio, con il passaggio senza alcun correttivo (tipo quello, invece previsto ad esempio per la sanità) al nuovo sistema si potrebbe verificare una modifica sostanziale dei flussi tra regioni, incidendo gradualmente (ma in misura crescente fino all'entrata del sistema della fase a regime) sulla disponibilità di risorse per le funzioni conferite;
- se modifiche nella distribuzione si concentrano su quelle realtà che più dipendono da queste risorse per il finanziamento delle politiche strutturali, potrebbe venire accentuata la tendenza rilevata anche di recente (MEF 2004) per un rallentamento dell'attuazione delle politiche per i settori produttivi.

Nella tabella 18 sono riassunti i risultati della simulazione. I trasferimenti totali da abolire raggiungono i 36.829 milioni di euro, quelli da coprire con la compartecipazione all'IVA sono 34.957. Nella colonna 7 della tabella sono riportati gli effetti differenziali riconducibili all'operare per un primo 10% del nuovo sistema perequativo. Naturalmente gli effetti della trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie e, quindi, del loro inserimento tra le risorse da sottoporre al meccanismo della perequazione fiscale, si confondono con la variazione riconducibile all'esercizio base. Per enucleare le sole variazioni riconducibili all'estensione del meccanismo ai trasferimenti del federalismo amministrativo, si sono sottratti a tali risultati quelli imputabili alla soluzione di base. Nella colonna 9 sono evidenziati i guadagni o le perdite imputabili a tale estensione. Gli effetti redistributivi complessivi risultano molto limitati. Sicuramente l'esclusione dai trasferimenti da abolire di quelli destinati al trasporto pubblico locale, la cui distribuzione è relativamente più diretta alle aree a minore capacità fiscale, dovrebbe consentire di mantenere una distribuzione degli importi sostanzialmente aderente a quanto concordato in sede di riparto e di valutazione dei fabbisogni.

TAB. 1

Entrate effettive - anni 2001-2003 - previsioni definitive di competenza

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
TOTALE NORD	2001	35.445.214	8.526.836	872.103	1.585.151	7.006.304	53.435.608
	2002	38.614.246	7.788.221	233.009	3.967.657	8.428.514	59.031.646
	2003	40.654.174	7.654.983	297.598	3.582.207	9.051.318	61.240.280
TOTALE CENTRO	2001	15.307.967	8.500.026	180.660	919.716	3.905.845	28.814.214
	2002	17.318.320	4.437.676	638.254	3.132.661	4.885.790	30.412.702
	2003	18.341.323	2.547.157	803.936	3.259.913	4.114.171	29.066.500
TOTALE SUD	2001	12.324.381	14.875.674	825.217	319.924	1.607.802	29.952.999
	2002	13.533.365	9.991.327	541.451	6.309.036	1.986.787	32.361.966
	2003	14.160.945	9.550.322	705.263	7.661.989	2.465.358	34.543.877
TOTALE ITALIA	2001	63.077.562	31.902.537	1.877.981	2.824.791	12.519.950	112.202.820
	2002	69.465.931	22.217.224	1.412.714	13.409.354	15.301.090	121.806.314
	2003	73.156.442	19.752.463	1.806.797	14.504.109	15.630.847	124.850.657

Entrate effettive - anni 2001-2003 - accertamenti

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
TOTALE NORD	2001	35.621.660	8.460.478	841.001	1.583.798	2.358.706	48.865.647
	2002	38.989.537	7.379.294	332.119	3.556.567	2.789.676	53.047.193
	2003	40.675.435	7.530.014	446.637	3.000.374	2.241.512	53.893.973
TOTALE CENTRO	2001	14.954.509	6.058.526	217.022	645.432	943.932	22.819.421
	2002	16.601.623	4.161.475	457.969	1.595.174	1.463.828	24.280.070
	2003	17.450.763	3.175.946	507.024	2.156.304	1.131.267	24.421.304
TOTALE SUD	2001	12.443.858	13.653.058	708.114	112.347	1.443.094	28.360.471
	2002	13.614.652	9.898.765	403.708	5.428.314	1.666.535	31.011.974
	2003	13.295.867	9.902.724	629.163	6.203.440	1.713.915	31.745.109
TOTALE ITALIA	2001	63.020.027	28.172.062	1.766.137	2.341.577	4.745.732	100.045.540
	2002	69.205.813	21.439.534	1.193.796	10.580.055	5.920.039	108.339.237
	2003	71.422.066	20.608.684	1.582.824	11.360.118	5.086.695	110.060.387

Entrate effettive - anni 2001-2003 - riscossioni complessive

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
TOTALE NORD	2001	36.795.332	8.707.287	910.656	1.869.359	1.389.797	49.672.430
	2002	21.188.802	5.257.426	315.313	2.892.770	3.623.340	33.277.651
	2003	43.517.784	9.336.171	435.987	2.599.815	1.474.722	57.364.478
TOTALE CENTRO	2001	13.739.111	6.717.052	216.939	364.938	611.142	21.649.182
	2002	17.237.513	4.475.261	465.291	1.303.380	1.682.842	25.164.289
	2003	16.268.482	4.562.670	496.321	1.271.283	1.482.781	24.081.538
TOTALE SUD	2001	11.052.552	11.037.761	587.933	285.393	807.691	23.771.329
	2002	9.860.269	7.036.586	533.793	2.868.017	1.598.279	21.896.944
	2003	13.714.826	9.599.215	379.087	3.777.955	2.363.330	29.834.413
TOTALE ITALIA	2001	61.586.995	26.462.099	1.715.527	2.519.689	2.808.630	95.092.941
	2002	48.286.584	16.769.274	1.314.398	7.064.167	6.904.461	80.338.884
	2003	73.501.092	23.498.056	1.311.395	7.649.053	5.320.833	111.280.429

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

TAB. 2

Entrate effettive - anni 2001-2003 - previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
TOTALE NORD	2001	72,90	20,55	1,72	4,83	100,00
	2002	73,50	20,62	0,63	5,26	100,00
	2003	75,47	19,54	0,83	4,16	100,00
TOTALE CENTRO	2001	65,53	29,38	0,95	4,14	100,00
	2002	68,38	23,71	1,89	6,03	100,00
	2003	71,46	21,83	2,08	4,63	100,00
TOTALE SUD	2001	43,88	48,54	2,50	5,09	100,00
	2002	43,90	49,42	1,30	5,37	100,00
	2003	41,88	50,74	1,98	5,40	100,00
TOTALE ITALIA	2001	62,99	30,50	1,77	4,74	100,00
	2002	63,88	29,55	1,10	5,46	100,00
	2003	64,89	29,05	1,44	4,62	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

TAB. 2

Entrate effettive - anni 2001-2003 - accertamenti su previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
TOTALE NORD	2001	100,50	99,33	96,43	33,67	**91,45**
	2002	100,97	93,02	142,53	33,10	**89,86**
	2003	100,05	93,71	150,08	24,76	**88,00**
TOTALE CENTRO	2001	97,69	71,17	120,13	24,17	**79,20**
	2002	95,86	76,04	71,75	29,96	**79,84**
	2003	95,14	91,82	63,07	27,50	**84,02**
TOTALE SUD	2001	100,97	90,59	85,81	89,76	**94,68**
	2002	100,60	94,03	74,56	83,88	**95,83**
	2003	93,89	93,57	89,21	69,52	**91,90**
TOTALE ITALIA	2001	99,91	87,87	94,04	37,91	**89,16**
	2002	99,63	89,88	84,50	38,69	**88,94**
	2003	97,63	93,32	87,60	32,54	**88,15**

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

TAB.4

Entrate effettive - ANNI 2001-2003 - Accertamenti pro-capite

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	Titolo I pro capite	Indice Titolo I	Titolo II -IV pro capite	Indice Titolo II + IV
		(in migliaia di euro)		(in euro)			
TOTALE NORD	2001	35.621.660	10.044.275	1.511	117	426	68
	2002	38.989.537	10.935.861	1.653	117	464	71
	2003	40.675.435	10.530.388	1.725	118	447	68
TOTALE CENTRO	2001	14.954.509	6.703.958	1.340	104	601	96
	2002	16.601.623	5.756.649	1.488	105	516	79
	2003	17.450.763	5.332.250	1.564	107	478	73
TOTALE SUD	2001	12.443.858	13.765.405	881	68	975	156
	2002	13.614.652	15.327.079	964	68	1.085	166
	2003	13.295.867	16.106.164	941	64	1.140	174
TOTALE ITALIA	2001	63.020.027	30.513.638	1.290	100	624	100
	2002	69.205.813	32.019.589	1.416	100	655	100
	2003	71.422.066	31.968.802	1.462	100	654	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

Tab.5

Entrate proprie regionali / spese effettive - anno 2002

	Spese effettive			Titolo I			Titolo I /spesa		
REGIONI	stanziamenti	impegni	pagamenti	stanziamenti	accertamenti	riscossioni	In termini di stanz	accert / impegni	riscos / pagam.
Piemonte	11.529.536	10.388.909	9.265.064	6.604.174	6.540.031	5.779.267	57,3	63,0	62,4
Lombardia	27.338.899	20.743.952	16.458.000	16.950.542	17.390.782	6.182.386	62,0	83,8	37,6
Veneto	17.008.250	14.037.062	11.694.377	6.640.560	6.632.528	4.720.689	39,0	47,3	40,4
Liguria	4.891.642	3.641.570	3.263.895	2.203.269	2.193.456	1.071.833	45,0	60,2	32,8
E. Romagna	12.755.855	9.115.429	8.482.396	6.215.701	6.232.740	3.434.626	48,7	68,4	40,5
Toscana	9.122.731	7.323.199	7.158.445	5.424.468	5.421.680	5.737.762	59,5	74,0	80,2
Umbria	2.628.704	1.798.763	1.789.267	1.327.311	1.319.837	677.428	50,5	73,4	37,9
Marche	4.490.860	3.564.121	2.852.276	2.334.241	2.344.655	1.184.475	52,0	65,8	41,5
Lazio	17.982.240	11.100.848	10.014.642	8.232.300	7.515.451	9.637.848	45,8	67,7	96,2
Abruzzo	4.415.248	2.740.842	1.605.189	1.497.748	1.463.893	709.295	33,9	53,4	44,2
Molise	1.183.053	1.042.531	666.247	335.389	337.576	170.072	28,3	32,4	25,5
Campania	16.415.208	10.650.875	10.801.571	5.299.569	5.402.705	5.001.662	32,3	50,7	46,3
Puglia	8.857.065	7.246.621	7.040.892	4.129.691	4.146.990	1.996.876	46,6	57,2	28,4
Basilicata	2.626.865	1.421.402	1.386.982	564.551	559.550	514.551	21,5	39,4	37,1
Calabria	8.043.245	4.576.229	4.140.692	1.706.417	1.703.938	1.467.813	21,2	37,2	35,4
Totale	**149.289.401**	**109.392.353**	**96.619.935**	**69.465.931**	**69.205.813**	**48.286.584**	46,5	63,3	50,0
Nord	73.524.182	57.926.922	49.163.732	38.614.246	38.989.537	21.188.802	52,5	67,3	43,1
Centro	34.224.535	23.786.931	21.814.630	17.318.320	16.601.623	17.237.513	50,6	69,8	79,0
Sud	41.540.684	27.678.500	25.641.573	13.533.365	13.614.652	9.860.269	32,6	49,2	38,5
Totale	**149.289.401**	**109.392.353**	**96.619.935**	**69.465.931**	**69.205.813**	**48.286.584**	**46,5**	**63,3**	**50,0**

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002

TAB.6

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V - ANNI 1999 - 2002

Previsioni - Accertamenti - Riscossioni di cassa

(in migliaia di euro)

REGIONI		1999	2000	2001	2002	2003
TOTALE NORD	PREV.	4.528.499	5.089.228	7.006.303	8.428.514	9.051.318
	ACC.	1.665.601	1.247.415	2.358.706	2.789.676	2.241.512
	RISC.	1.759.229	1.123.320	1.389.797	3.574.482	1.474.722
TOTALE CENTRO	PREV.	3.637.584	3.244.386	3.905.845	4.885.790	4.114.171
	ACC.	960.256	850.910	943.932	1.463.828	1.131.267
	RISC.	946.867	762.043	611.141	1.682.841	1.482.781
TOTALE SUD	PREV.	1.758.025	2.141.356	1.607.621	1.986.787	2.465.358
	ACC.	1.169.163	1.839.030	1.443.093	1.666.535	1.713.915
	RISC.	699.975	1.704.712	807.690	1.588.279	2.363.329
TOTALE ITALIA	PREV.	9.924.108	10.474.970	12.519.769	15.301.091	15.630.847
	ACC.	3.795.020	3.937.355	4.745.731	5.920.039	5.086.695
	RISC.	3.406.071	3.590.075	2.808.628	6.845.602	5.320.833

TOTALE NORD	var PREV.		12,38	37,67	20,30	7,39
	var ACC.		-25,11	89,09	18,27	-19,65
	ACC/PREV.	36,8	24,5	33,7	33,1	24,8
TOTALE CENTRO	var PREV.		-10,81	20,39	25,09	-15,79
	var ACC.		-11,39	10,93	55,08	-22,72
	ACC/PREV.	26,4	26,2	24,2	30,0	27,5
TOTALE SUD	var PREV.		21,80	-24,93	23,59	24,09
	var ACC.		57,29	-21,53	15,48	2,84
	ACC/PREV.	66,5	85,9	89,8	83,9	69,5
TOTALE ITALIA	var PREV.		5,55	19,52	22,22	2,16
	var ACC.		3,75	20,53	24,74	-14,08
	ACC/PREV.	38,2	37,6	37,9	38,7	32,5

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

TAB.7

Legge 449/'97, art. 7, comma 22 - TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
La variazione tra il 2001 e il 2002

REGIONI	Tassa regionale di circolazione			Quota regionale accisa sulla benzina			TOTALE		
	Accertamenti			Accertamenti			Accertamenti		
	Variazione 2002/2001	Variazione 2001/1997 atteso	Variazione 2002/1997 atteso	Variazione 2002/2001	Variazione 2001/1997 atteso	Variazione 2002/1997 atteso	Variazione 2002/2001	Variazione 2001/1997 atteso	Variazione 2002/1997 atteso
PIEMONTE	-2,42	-5,69	-7,98	-0,00	17,53	17,53	-1,36	3,25	1,85
LOMBARDIA	2,03	4,71	6,83	3,76	8,62	12,71	2,64	6,07	8,87
VENETO	6,31	-7,76	-1,94	2,56	-7,94	-5,58	4,98	-7,82	-3,23
LIGURIA	-3,42	-17,76	-20,57	0,00	3,68	3,68	-1,91	-9,49	-11,22
EMILIA ROMAGNA	-1,45	2,23	0,74	-0,51	-9,00	-9,46	-1,11	-2,13	-3,22
TOTALE NORD	1,19	-1,73	-0,56	1,70	3,11	4,87	1,38	0,05	1,43
TOSCANA	2,39	-9,43	-7,27	2,23	13,40	15,93	2,33	-1,34	0,96
UMBRIA	-1,99	3,71	1,64	-2,74	-7,04	-9,59	-2,24	-0,16	-2,40
MARCHE	7,76	4,61	12,72	2,13	-3,40	-1,35	5,72	1,56	7,37
LAZIO	0,42	21,97	22,48	80,30	-25,42	34,47	25,00	2,02	27,53
TOTALE CENTRO	1,76	6,84	8,72	32,81	-9,15	20,66	12,63	0,64	13,35
ABRUZZO	-2,00	5,51	3,39	-5,52	2,48	-3,18	-3,40	4,28	0,73
MOLISE	6,51	2,00	8,64	18,56	-17,96	-2,74	10,26	-5,17	4,55
CAMPANIA	-3,60	-4,80	-8,23	12,76	-11,51	-0,22	2,71	-7,51	-5,00
PUGLIA	7,86	-12,47	-5,60	-2,23	-3,06	-5,23	3,95	-9,06	-5,46
BASILICATA	3,34	-7,86	-4,78	0,86	-4,91	-4,09	2,47	-6,84	-4,54
CALABRIA	11,69	-28,29	-19,91	0,00	9,33	9,33	6,14	-14,31	-9,04
TOTALE SUD	2,55	-9,55	-7,25	3,53	-4,28	-0,90	2,94	-7,54	-4,82
TOTALE ITALIA	1,60	-1,33	0,24	9,35	-1,60	7,59	4,50	-1,44	3,00

TOTALE NORD	1,19	-1,73	-0,56	1,70	3,11	4,87	1,38	0,05	1,43
TOTALE CENTRO	1,76	6,84	8,72	32,81	-9,15	20,66	12,63	0,64	13,35
TOTALE SUD	2,55	-9,55	-7,25	3,53	-4,28	-0,90	2,94	-7,54	-4,82
TOTALE ITALIA	1,60	-1,33	0,24	9,35	-1,60	7,59	4,50	-1,44	3,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002

TAB.8

La transizione al federalismo fiscale: l'applicazione all'esercizio 2003 - Lo schema di DPCM di riparto

REGIONI	Fabbisogno sanitario	Entrate proprie	Irap	Irpef (0,5	Fabbisogno sanitario ex FSN	Altri trasferimenti	Trasferimenti totali da abolire	Irpef 0,4	Accisa	Trasferimenti da coprire	Iva su base storica	Iva da riparto del 10%	Guadagno(+) o perdita(-) rispetto alla spesa storica
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (1)-(2)-(3)-(4)	(6)	(7)= (5)+(6)	(8)	(9)	(10)= (7)-(8)-(9)	(11)	(12)	(13)= (11)+(12)-(10)
PIEMONTE	5.820,58	167,10	2.735,46	228,35	2.689,67	35,06	2.724,74	182,68	6,67	2.535,38	2.281,84	267,98	14,44
LOMBARDIA	12.345,93	344,69	8.210,14	542,46	3.248,64	70,79	3.319,43	433,97	13,53	2.871,94	2.584,74	385,72	98,53
VENETO	6.055,47	187,98	3.056,25	230,15	2.581,09	26,64	2.607,72	184,12	7,45	2.416,15	2.174,54	254,65	13,04
LIGURIA	2.395,05	62,73	751,50	83,05	1.497,77	10,04	1.507,81	66,44	2,36	1.439,01	1.295,11	141,17	-2,73
E.ROMAGNA	5.750,20	171,96	2.928,46	232,33	2.417,45	33,75	2.451,20	185,87	6,89	2.258,44	2.032,59	243,41	17,56
TOSCANA	4.984,81	138,37	2.073,07	176,43	2.596,94	26,18	2.623,13	141,15	6,73	2.475,25	2.227,73	251,23	3,71
UMBRIA	1.178,08	34,03	345,82	36,36	761,87	2,69	764,56	29,08	1,40	734,07	660,66	69,40	-4,01
MARCHE	1.972,46	57,47	755,15	66,18	1.093,66	6,36	1.100,02	52,95	2,32	1.044,76	940,29	104,50	0,02
LAZIO	6.960,21	162,19	3.465,92	260,23	3.071,86	33,57	3.105,43	208,19	8,94	2.888,30	2.599,47	293,56	4,73
ABRUZZO	1.714,63	41,54	433,17	45,84	1.194,08	7,02	1.201,11	36,67	1,89	1.162,55	1.046,29	106,57	-9,68
MOLISE	429,66	12,95	36,62	9,98	370,10	1,14	371,24	7,98	0,34	362,91	326,62	29,98	-6,31
CAMPANIA	7.149,18	163,22	1.267,11	157,87	5.560,99	17,96	5.578,94	126,29	6,34	5.446,31	4.901,68	499,58	-45,05
PUGLIA	5.155,93	113,35	835,96	114,80	4.091,83	11,65	4.103,48	91,84	4,64	4.007,00	3.606,30	369,94	-30,76
BASILICATA	737,33	16,93	51,14	17,05	652,22	3,31	655,53	13,64	0,46	641,44	577,29	50,90	-13,24
CALABRIA	2.500,89	47,42	133,93	50,45	2.269,09	11,87	2.280,97	40,36	1,93	2.238,68	2.014,81	183,62	-40,25
Totale rso	65.150,42	1.721,91	27.079,72	2.251,52	34.097,26	298,04	34.395,30	1.801,22	71,89	32.522,19	29.269,97	3.252,22	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati contenuti nello schema di DPCM trasmesso il 2 marzo 2004 per il conseguimento dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e Provincie autonome.

TAB.9

Lo schema di DPCM per il 2003 - Le componenti del meccanismo perequativo

REGIONI	% popolazione	correzione capacità fiscale	correzione dimensione geografica	correzione fabbisogni sanitari	Totale	Riparto del 10%	Riparto del 90% in base alla spesa storica	Riparto complessivo	Riparto con spesa storica	guadagno(+) o perdita(-) rispetto alla spesa storica
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)= (1)+(2)+(3)+(4)	(6)	(7)	(8)= (6)+(7)	(9)	(10)= (8)-(9)
PIEMONTE	8,73	-0,89	0,00	0,40	8,24	267,98	2.282	2.550	2.535	14,44
LOMBARDIA	18,80	-7,04	-0,20	0,30	11,86	385,72	2.585	2.970	2.872	98,53
VENETO	9,45	-1,30	-0,01	-0,31	7,83	254,65	2.175	2.429	2.416	13,04
LIGURIA	3,25	0,19	0,04	0,86	4,34	141,17	1.295	1.436	1.439	-2,73
EMILIA ROMAGNA	8,32	-1,86	0,01	1,02	7,48	243,41	2.033	2.276	2.258	17,56
TOSCANA	7,26	-0,34	0,02	0,79	7,72	251,23	2.228	2.479	2.475	3,71
UMBRIA	1,72	0,20	0,04	0,17	2,13	69,40	661	730	734	-4,01
MARCHE	3,06	0,18	0,04	-0,07	3,21	104,50	940	1.045	1.045	0,02
LAZIO	10,62	-1,69	-0,03	0,12	9,03	293,56	2.599	2.893	2.888	4,73
ABRUZZO	2,63	0,60	0,04	0,01	3,28	106,57	1.046	1.153	1.163	-9,68
MOLISE	0,66	0,24	0,02	-0,01	0,92	29,98	327	357	363	-6,31
CAMPANIA	11,82	5,29	-0,05	-1,69	15,36	499,58	4.902	5.401	5.446	-45,05
PUGLIA	8,31	3,85	0,00	-0,78	11,37	369,94	3.606	3.976	4.007	-30,76
BASILICATA	1,23	0,50	0,03	-0,20	1,57	50,90	577	628	641	-13,24
CALABRIA	4,14	2,07	0,04	-0,61	5,65	183,62	2.015	2.198	2.239	-40,25
Totale rso	**100,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**100,00**	**3.252,2**	**29.270**	**32.522**	**32.622**	**0**

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati contenuti nello schema di DPCM trasmesso il 2 marzo 2004 per il conseguimento dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e Provincie autonome.

TAB.10

Lo schema di DPCM per il 2003 - gli effetti di alcune modifiche nella metodologia

	Spesa storica	Ipotesi base bozza decreto: capacità fiscale gettito medio; popolazione al 31/12/02; dimensione su base logaritmica		Ipotesi base - ma con capacità fiscale calcolata sul dato annuale		Ipotesi base - ma correzione per la dimensione basata sui costi non sanitari medi ma non normalizzati come in sede di applicazione del 56/2000 2002	
	(1)	(2)	(2)-(1)	(3)	(3)-(1)	(4)	(4)-(1)
PIEMONTE	2.535,4	2.549,8	14,5	2.555,07	19,7	2543,4	8,0
LOMBARDIA	2.871,9	2.970,5	98,5	2.957,85	85,9	2991,6	119,7
VENETO	2.416,2	2.429,2	13,0	2.415,61	-0,5	2420,2	4,1
LIGURIA	1.439,0	1.436,3	-2,7	1.437,00	-2,0	1446,2	7,2
EMILIA ROMAGNA	2.258,4	2.276,0	17,6	2.270,64	12,2	2287,9	29,5
TOSCANA	2.475,3	2.479,0	3,7	2.478,67	3,4	2488,3	13,1
UMBRIA	734,1	730,1	-4,0	730,35	-3,7	732,7	-1,4
MARCHE	1.044,8	1.044,8	0,0	1.043,51	-1,3	1047,3	2,6
LAZIO	2.888,3	2.893,0	4,7	2.897,12	8,8	2892,2	3,9
ABRUZZO	1.162,5	1.152,9	-9,7	1.152,57	-10,0	1148,5	-14,1
MOLISE	362,9	356,6	-6,3	357,03	-5,9	355,1	-7,8
CAMPANIA	5.446,3	5.401,3	-45,0	5.404,67	-41,6	5399,3	-47,0
PUGLIA	4.007,0	3.976,2	-30,8	3.992,83	-14,2	3939,4	-67,6
BASILICATA	641,4	628,2	-13,3	628,62	-12,8	629,5	-12,0
CALABRIA	2.238,7	2.198,4	-40,3	2.200,64	-38,0	2201,2	-37,5
Totale	**32.522,2**	**32.522,2**		**32.522**		**32.523**	

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati contenuti nello schema di DPCM trasmesso il 2 marzo 2004 per il conseguimento dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e Provincie autonome.

TAB.11

Entrate proprie, entrate perequative e fabbisogni sanitari

REGIONI	Spesa storica	Riparto ex 56/2000		Gettito fiscale		Totali entrate		Fabbisogno sanitario (al netto delle entrate proprie sanitarie)		Entrate libere		Entrate libere pro capite
		(1)	Comp. %	(2)	Comp. %	(3)= (1)+(2)	Comp. %	(4)	Comp. %	(5)= (3)-(4)	Comp. %	Pop 2000
PIEMONTE	2.535,4	2.549,8	7,8	3.608,7	9,4	6.158,5	8,7	5.653,5	8,9	505,0	6,8	117,7
LOMBARDIA	2.871,9	2.970,5	9,1	9.881,9	25,8	12.852,3	18,2	12.001,2	18,9	851,1	11,5	93,3
VENETO	2.416,2	2.429,2	7,5	4.238,0	11,1	6.667,2	9,5	5.867,5	9,3	799,7	10,8	176,1
LIGURIA	1.439,0	1.436,3	4,4	1.166,6	3,0	2.602,9	3,7	2.332,3	3,7	270,5	3,7	166,9
E. ROMAGNA	2.258,4	2.276,0	7,0	3.915,3	10,2	6.191,3	8,8	5.578,2	8,8	613,0	8,3	152,9
TOSCANA	2.475,3	2.479,0	7,6	2.904,5	7,6	5.383,5	7,6	4.846,4	7,7	537,0	7,3	151,4
UMBRIA	734,1	730,1	2,2	583,6	1,5	1.313,7	1,9	1.144,0	1,8	169,6	2,3	201,8
MARCHE	1.044,8	1.044,8	3,2	1.123,0	2,9	2.167,8	3,1	1.915,0	3,0	252,8	3,4	172,0
LAZIO	2.888,3	2.893,0	8,9	4.631,5	12,1	7.524,6	10,6	6.798,0	10,7	726,6	9,8	137,0
ABRUZZO	1.162,5	1.152,9	3,5	793,4	2,1	1.946,3	2,7	1.673,1	2,6	273,2	3,7	213,2
MOLISE	362,9	356,6	1,1	161,6	0,4	518,2	0,7	416,7	0,7	101,5	1,4	310,2
CAMPANIA	5.446,3	5.401,3	16,6	2.576,5	6,7	7.977,8	11,2	6.986,0	11,0	991,8	13,4	171,5
PUGLIA	4.007,0	3.976,2	12,2	1.604,6	4,2	5.580,8	7,9	5.042,6	7,9	538,2	7,3	131,7
BASILICATA	641,4	628,2	1,9	286,1	0,7	914,3	1,3	720,4	1,1	193,9	2,6	320,5
CALABRIA	2.238,7	2.198,4	6,8	813,6	2,1	3.012,0	4,2	2.453,5	3,8	558,6	7,6	273,4
Totale	32.522,2	32.522,2	100,0	38.289	100,0	70.811	100,0	63.429	100,0	7.383	100,0	2.790

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati contenuti nello schema di DPCM trasmesso il 2 marzo 2004 per il conseguimento dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e Provincie autonome.

TAB.12

Entrate proprie, entrate perequative e fabbisogni sanitari

Ipotesi federalismo fiscale a regime nel 2003

REGIONI	Spesa storica	Riparto ex 56/2000		Gettito fiscale		Totali entrate		Fabbisogno sanitario (al netto delle entrate proprie sanitarie)		Entrate libere		Entrate libere pro capite
		(1)	Comp. %	(2)	Comp. %	(3)= (1)+(2)	Comp. %	(4)	Comp. %	(5)= (3)-(4)	Comp. %	Pop 2000
PIEMONTE	2.535,4	2.679,8	8,	3.608,7	9,4	6288,5	8,9	5653,5	8,9	635,0	8,6	148,0
LOMBARDIA	2.871,9	3.857,2	11,	9.881,9	25,8	13739,1	19,4	12001,2	18,9	1737,9	23,5	190,5
VENETO	2.416,2	2.546,5	7,	4.238,0	11,1	6784,6	9,6	5867,5	9,3	917,1	12,4	202,0
LIGURIA	1.439,0	1.411,7	4,	1.166,6	3,0	2578,3	3,6	2332,3	3,7	246,0	3,3	151,7
E. ROMAGNA	2.258,4	2.434,1	7,	3.915,3	10,2	6349,3	9,0	5578,2	8,8	771,1	10,4	192,4
TOSCANA	2.475,3	2.512,3	7,	2.904,5	7,6	5416,9	7,6	4846,4	7,6	570,4	7,7	160,8
UMBRIA	734,1	694,0	2,	583,6	1,5	1277,6	1,8	1144,0	1,8	133,6	1,8	158,9
MARCHE	1.044,8	1.045,0	3,	1.123,0	2,9	2168,0	3,1	1915,0	3,0	253,0	3,4	172,2
LAZIO	2.888,3	2.935,6	9,	4.631,5	12,1	7567,1	10,7	6798,0	10,7	769,1	10,4	145,1
ABRUZZO	1.162,5	1.065,7	3,	793,4	2,1	1859,2	2,6	1673,1	2,6	186,1	2,5	145,2
MOLISE	362,9	299,8	0,	161;6	0,4	461,4	0,7	416,7	0,7	44,7	0,6	136,5
CAMPANIA	5.446,3	4.995,8	15,	2.576,5	6,7	7572,3	10,7	6986,0	11,0	586,3	7,9	101,4
PUGLIA	4.007,0	3.699,4	11,	1.604,6	4,2	5304,0	7,5	5042,6	8,0	261,4	3,5	64,0
BASILICATA	641,4	509,0	1,	286,1	0,7	795,1	1,1	720,4	1,1	74,7	1,0	123,5
CALABRIA	2.238,7	1.836,2	5,	813,6	2,1	2649,8	3,7	2453,5	3,9	196,4	2,7	96,1
Totale	32.522,2	32.522,2	100,	38.289	100,0	70.811	100,0	63.429	100,0	7.383	100,0	2.188

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati contenuti nello schema di DPCM trasmesso il 2 marzo 2004 per il conseguimento dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e Provincie autonome.

TAB.13

Finanziamento funzioni trasferite –erogazioni 2003

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	48.281		181.817	4.608	374	6	63.136	63.866	2.694	22.168	24.976	125		68.484	328	1.017	154	14.800	**496.834**
Lombardia	47.308		314.104	6.594	505	75	7.599	134.731	3.083	36.488	38.979	230	107	109.268	435	541	436	29.137	**729.620**
Veneto	38.736	520	94.409	3.767	376		15.509	81.741	1.914	27.029	16.908	133	50	43.544	269	4.907	233	15.043	**345.088**
Liguria	17.828	153	69.280	2.689	200		4.018	13.635	2.070	3.791	8.567	66		23.097	192	856	62	1.404	**147.908**
E.Romagna	51.792	155	107.412	8.741	464		4.176	71.916	2.147	32.186	25.216		25	71.343	434	891	62	8.442	**385.402**
Toscana	52.660		157.657	2.189	451		1.277	54.327	2.578	13.809	26.549		31	56.050	698	1.070	154	6.375	**375.875**
Umbria	25.040		40.438	777	302	31	356	11.894	1.319	5.806	7.063	43	8	24.021	102	161	31	1.467	**118.859**
Marche	23.975		28.214	1.100	296	48	384	26.147	1.770	9.393	3.294	122	16	18.433	137	2.256	62	887	**116.534**
Lazio	39.680	312	224.710	7.981	459	69	9.512	19.283	3.825	16.619	25.600		35	96.679	288	5.488	0	1.208	**451.748**
Abruzzo	38.160	274	60.747	1.437	247	40	807	19.138	1.495	10.229	10.689	66		18.395	389	1.640	62	1.141	**164.956**
Molise	3.693	151	17.678	395	154	31	1.927	4.012	804	3.976	4.024	12	8	5.670	73	359	31	301	**43.299**
Campania	10.390	230	276.255	21.983	453		895	60.353	3.916	17.955	10.816			84.191	811	1.803	92	3.375	**493.518**
Puglia	22.180	591	213.784	6.986	475	59	9.309	48.337	2.952	27.767	25.278	169	31	55.859	623	2.974	31	2	**417.407**
Basilicata	20.887	2	40.587	545	225	31	91	10.987	1.441	8.485	8.021	30	9	12.469	120	370	62	306	**104.668**
Calabria	610	545	107.745	3.103	293		551	15.435	2.964	13.150	9.892	218	9	32.660	248	1.799		2	**189.222**
TOTALE	**441.220**	**2.933**	**1.934.837**	**72.895**	**5.274**	**390**	**119.547**	**635.802**	**34.972**	**248.851**	**245.872**	**1.214**	**329**	**720.163**	**5.147**	**26.132**	**1.472**	**83.890**	**4.580.940**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

TAB.14

Finanziamento funzioni trasferite erogazioni 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Perso-nale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	48.281	181.817	4.608	63.136	63.866	2.694	22.168	24.976	68.484	1.171	15.633	496.834
Lombardia	47.308	314.104	6.594	7.599	134.731	3.083	36.488	38.979	109.268	977	30.489	729.620
Veneto	38.736	94.409	3.767	15.509	81.741	1.914	27.029	16.908	43.544	5.140	16.391	345.088
Liguria	17.828	69.280	2.689	4.018	13.635	2.070	3.791	8.567	23.097	918	2.015	147.908
E.Romagna	51.792	107.412	8.741	4.176	71.916	2.147	32.186	25.216	71.343	953	9.520	385.402
Toscana	52.660	157.657	2.189	1.277	54.327	2.578	13.809	26.549	56.050	1.224	7.555	375.875
Umbria	25.040	40.438	777	356	11.894	1.319	5.806	7.063	24.021	192	1.953	118.859
Marche	23.975	28.214	1.100	384	26.147	1.770	9.393	3.294	18.433	2.318	1.506	116.534
Lazio	39.680	224.710	7.981	9.512	19.283	3.825	16.619	25.600	96.679	5.488	2.371	451.748
Abruzzo	38.160	60.747	1.437	807	19.138	1.495	10.229	10.689	18.395	1.702	2.157	164.956
Molise	3.693	17.678	395	1.927	4.012	804	3.976	4.024	5.670	390	730	43.299
Campania	10.390	276.255	21.983	895	60.353	3.916	17.955	10.816	84.191	1.895	4.869	493.518
Puglia	22.180	213.784	6.986	9.309	48.337	2.952	27.767	25.278	55.859	3.005	1.950	417.407
Basilicata	20.887	40.587	545	91	10.987	1.441	8.485	8.021	12.469	432	723	104.668
Calabria	610	107.745	3.103	551	15.435	2.964	13.150	9.892	32.660	1.799	1.313	189.222
TOTALE	441.220	1.934.83	72.895	119.547	635.802	34.972	248.851	245.872	720.163	27.604	99.175	4.580.940

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Pers. trasf o risorse sost.ve	Settori minori	TOTALE
Piemonte	9,7	36,6	0,9	12,7	12,9	0,5	4,5	5,0	13,8	0,2	3,1	100,0
Lombardia	6,5	43,1	0,9	1,0	18,5	0,4	5,0	5,3	15,0	0,1	4,2	100,0
Veneto	11,2	27,4	1,1	4,5	23,7	0,6	7,8	4,9	12,6	1,5	4,7	100,0
Liguria	12,1	46,8	1,8	2,7	9,2	1,4	2,6	5,8	15,6	0,6	1,4	100,0
E.Romagna	13,4	27,9	2,3	1,1	18,7	0,6	8,4	6,5	18,5	0,2	2,5	100,0
Toscana	14,0	41,9	0,6	0,3	14,5	0,7	3,7	7,1	14,9	0,3	2,0	100,0
Umbria	21,1	34,0	0,7	0,3	10,0	1,1	4,9	5,9	20,2	0,2	1,6	100,0
Marche	20,6	24,2	0,9	0,3	22,4	1,5	8,1	2,8	15,8	2,0	1,3	100,0
Lazio	8,8	49,7	1,8	2,1	4,3	0,8	3,7	5,7	21,4	1,2	0,5	100,0
Abruzzo	23,1	36,8	0,9	0,5	11,6	0,9	6,2	6,5	11,2	1,0	1,3	100,0
Molise	8,5	40,8	0,9	4,5	9,3	1,9	9,2	9,3	13,1	0,9	1,7	100,0
Campania	2,1	56,0	4,5	0,2	12,2	0,8	3,6	2,2	17,1	0,4	1,0	100,0
Puglia	5,3	51,2	1,7	2,2	11,6	0,7	6,7	6,1	13,4	0,7	0,5	100,0
Basilicata	20,0	38,8	0,5	0,1	10,5	1,4	8,1	7,7	11,9	0,4	0,7	100,0
Calabria	0,3	56,9	1,6	0,3	8,2	1,6	6,9	5,2	17,3	1,0	0,7	100,0
TOTALE	9,6	42,2	1,6	2,6	13,9	0,8	5,4	5,4	15,7	0,6	2,2	100,0

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Pers. trasf o risorse sost.ve	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,9	9,4	6,3	52,8	10,0	7,7	8,9	10,2	9,5	4,2	15,8	10,8
Lombardia	10,7	16,2	9,0	6,4	21,2	8,8	14,7	15,9	15,2	3,5	30,7	15,9
Veneto	8,8	4,9	5,2	13,0	12,9	5,5	10,9	6,9	6,0	18,6	16,5	7,5
Liguria	4,0	3,6	3,7	3,4	2,1	5,9	1,5	3,5	3,2	3,3	2,0	3,2
E.Romagna	11,7	5,6	12,0	3,5	11,3	6,1	12,9	10,3	9,9	3,5	9,6	8,4
Toscana	11,9	8,1	3,0	1,1	8,5	7,4	5,5	10,8	7,8	4,4	7,6	8,2
Umbria	5,7	2,1	1,1	0,3	1,9	3,8	2,3	2,9	3,3	0,7	2,0	2,6
Marche	5,4	1,5	1,5	0,3	4,1	5,1	3,8	1,3	2,6	8,4	1,5	2,5
Lazio	9,0	11,6	10,9	8,0	3,0	10,9	6,7	10,4	13,4	19,9	2,4	9,9
Abruzzo	8,6	3,1	2,0	0,7	3,0	4,3	4,1	4,3	2,6	6,2	2,2	3,6
Molise	0,8	0,9	0,5	1,6	0,6	2,3	1,6	1,6	0,8	1,4	0,7	0,9
Campania	2,4	14,3	30,2	0,7	9,5	11,2	7,2	4,4	11,7	6,9	4,9	10,8
Puglia	5,0	11,0	9,6	7,8	7,6	8,4	11,2	10,3	7,8	10,9	2,0	9,1
Basilicata	4,7	2,1	0,7	0,1	1,7	4,1	3,4	3,3	1,7	1,6	0,7	2,3
Calabria	0,1	5,6	4,3	0,5	2,4	8,5	5,3	4,0	4,5	6,5	1,3	4,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

TAB.15

Erogazioni complessive - anni 2000 - 2001 - 2002 – 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	143.926	0	545.451	21.965	1.344	20	110.618	223.258	10.817	77.795	68.755	354	0	182.476	328	1.925	412	14.800	1.404.24
Lombardia	149.666	0	936.897	61.451	1.438	225	41.764	463.216	13.302	130.545	110.975	651	267	291.321	435	962	1.284	29.137	2.233.53
Veneto	112.827	2.636	283.227	29.954	1.253	0	46.951	279.515	8.358	91.795	45.392	377	125	116.289	269	7.855	611	15.043	1.042.47
Liguria	45.696	4.560	207.840	13.302	645	0	22.185	46.981	8.365	13.252	23.116	165	0	61.608	192	1.358	181	1.404	450.84
E.Romagna	141.453	1.420	322.236	55.514	1.469	0	31.993	243.244	9.700	108.780	68.541	0	62	190.026	434	1.085	168	8.442	1.184.56
Toscana	148.332	3.144	472.971	20.267	1.391	0	7.954	188.605	10.782	48.243	76.006	0	78	149.366	698	1.691	428	6.375	1.136.33
Umbria	67.234	0	121.314	4.534	923	93	1.063	41.108	5.285	20.256	18.215	107	20	63.912	102	238	91	1.467	345.96
Marche	54.858	1.376	84.458	20.011	832	144	8.499	89.718	7.290	33.024	8.405	152	40	49.182	137	4.312	168	887	363.49
Lazio	116.375	3.031	674.130	37.833	1.434	207	29.126	71.837	15.230	58.308	71.901	0	88	257.369	288	9.578	0	1.208	1.347.94
Abruzzo	101.252	1.236	182.241	21.055	762	120	2.408	66.998	6.257	36.288	28.865	166	0	49.074	389	2.235	181	1.141	500.66
Molise	9.407	458	53.034	2.623	476	93	5.851	15.370	3.328	13.974	11.659	30	19	15.117	73	595	91	301	132.50
Campania	26.822	3.358	828.765	66.833	1.413	0	10.001	212.737	16.397	63.302	31.425	0	0	224.484	811	2.550	244	3.375	1.492.51
Puglia	68.977	4.231	641.352	36.223	1.427	178	29.411	167.375	12.296	97.321	75.738	423	77	148.995	623	5.272	77	2	1.289.99
Basilicata	54.822	58	121.761	5.211	680	93	2.823	37.079	5.784	29.869	23.632	75	23	33.215	120	505	181	306	316.23
Calabria	30.948	2.547	322.200	22.461	771	0	1.291	58.009	12.284	45.971	32.590	309	22	87.107	248	2.034	0	2	618.79
TOTALE	1.272.596	28.055	5.797.878	419.237	16.259	1.172	351.935	2.205.049	145.477	868.724	695.214	2.808	821	1.919.544	5.147	42.195	4.115	83.890	13.860.11

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

TAB.16

Erogazioni complessive - Il peso e la distribuzione nei principali comparti anni 2000 - 2001 - 2002 - 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personal	Settori minori	TOTALE
Piemonte	143.926	545.451	21.965	110.618	223.258	10.817	77.795	68.755	182.476	2.337	16.846	1.404.244
Lombardia	149.666	936.897	61.451	41.764	463.216	13.302	130.545	110.975	291.321	2.246	32.153	2.233.536
Veneto	112.827	283.227	29.954	46.951	279.515	8.358	91.795	45.392	116.289	8.466	19.703	1.042.479
Liguria	45.696	207.840	13.302	22.185	46.981	8.365	13.252	23.116	61.608	1.539	6.965	450.849
E.Romagna	141.453	322.236	55.514	31.993	243.244	9.700	108.780	68.541	190.026	1.253	11.827	1.184.566
Toscana	148.332	472.971	20.267	7.954	188.605	10.782	48.243	76.006	149.366	2.117	11.686	1.136.330
Umbria	67.234	121.314	4.534	1.063	41.108	5.285	20.256	18.215	63.912	329	2.712	345.962
Marche	54.858	84.458	20.011	8.499	89.718	7.290	33.024	8.405	49.182	4.480	3.568	363.492
Lazio	116.375	674.130	37.833	29.126	71.837	15.230	58.308	71.901	257.369	9.578	6.256	1.347.943
Abruzzo	101.252	182.241	21.055	2.408	66.998	6.257	36.288	28.865	49.074	2.416	3.814	500.668
Molise	9.407	53.034	2.623	5.851	15.370	3.328	13.974	11.659	15.117	686	1.450	132.500
Campania	26.822	828.765	66.833	10.001	212.737	16.397	63.302	31.425	224.484	2.794	8.957	1.492.517
Puglia	68.977	641.352	36.223	29.411	167.375	12.296	97.321	75.738	148.995	5.349	6.960	1.289.997
Basilicata	54.822	121.761	5.211	2.823	37.079	5.784	29.869	23.632	33.215	686	1.356	316.238
Calabria	30.948	322.200	22.461	1.291	58.009	12.284	45.971	32.590	87.107	2.034	3.900	618.795
TOTALE	1.272.59	5.797.87	419.23	351.93	2.205.04	145.47	868.72	695.21	1.919.54	46.31	138.15	13.860.11

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personal e	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,2	38,8	1,6	7,9	15,9	0,8	5,5	4,9	13,0	0,2	1,2	100,0
Lombardia	6,7	41,9	2,8	1,9	20,7	0,6	5,8	5,0	13,0	0,1	1,4	100,0
Veneto	10,8	27,2	2,9	4,5	26,8	0,8	8,8	4,4	11,2	0,8	1,9	100,0
Liguria	10,1	46,1	3,0	4,9	10,4	1,9	2,9	5,1	13,7	0,3	1,5	100,0
E.Romagna	11,9	27,2	4,7	2,7	20,5	0,8	9,2	5,8	16,0	0,1	1,0	100,0
Toscana	13,1	41,6	1,8	0,7	16,6	0,9	4,2	6,7	13,1	0,2	1,0	100,0
Umbria	19,4	35,1	1,3	0,3	11,9	1,5	5,9	5,3	18,5	0,1	0,8	100,0
Marche	15,1	23,2	5,5	2,3	24,7	2,0	9,1	2,3	13,5	1,2	1,0	100,0
Lazio	8,6	50,0	2,8	2,2	5,3	1,1	4,3	5,3	19,1	0,7	0,5	100,0
Abruzzo	20,2	36,4	4,2	0,5	13,4	1,2	7,2	5,8	9,8	0,5	0,8	100,0
Molise	7,1	40,0	2,0	4,4	11,6	2,5	10,5	8,8	11,4	0,5	1,1	100,0
Campania	1,8	55,5	4,5	0,7	14,3	1,1	4,2	2,1	15,0	0,2	0,6	100,0
Puglia	5,3	49,7	2,8	2,3	13,0	1,0	7,5	5,9	11,6	0,4	0,5	100,0
Basilicata	17,3	38,5	1,6	0,9	11,7	1,8	9,4	7,5	10,5	0,2	0,4	100,0
Calabria	5,0	52,1	3,6	0,2	9,4	2,0	7,4	5,3	14,1	0,3	0,6	100,0
TOTALE	9,2	41,8	3,0	2,5	15,9	1,0	6,3	5,0	13,8	0,3	1,0	100,0

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personal e	Settori minori	TOTALE
Piemonte	11,3	9,4	5,2	31,4	10,1	7,4	9,0	9,9	9,5	5,0	12,2	10,1
Lombardia	11,8	16,2	14,7	11,9	21,0	9,1	15,0	16,0	15,2	4,8	23,3	16,1
Veneto	8,9	4,9	7,1	13,3	12,7	5,7	10,6	6,5	6,1	18,3	14,3	7,5
Liguria	3,6	3,6	3,2	6,3	2,1	5,8	1,5	3,3	3,2	3,3	5,0	3,3
E.Romagna	11,1	5,6	13,2	9,1	11,0	6,7	12,5	9,9	9,9	2,7	8,6	8,5
Toscana	11,7	8,2	4,8	2,3	8,6	7,4	5,6	10,9	7,8	4,6	8,5	8,2
Umbria	5,3	2,1	1,1	0,3	1,9	3,6	2,3	2,6	3,3	0,7	2,0	2,5
Marche	4,3	1,5	4,8	2,4	4,1	5,0	3,8	1,2	2,6	9,7	2,6	2,6
Lazio	9,1	11,6	9,0	8,3	3,3	10,5	6,7	10,3	13,4	20,7	4,5	9,7
Abruzzo	8,0	3,1	5,0	0,7	3,0	4,3	4,2	4,2	2,6	5,2	2,8	3,6
Molise	0,7	0,9	0,6	1,7	0,7	2,3	1,6	1,7	0,8	1,5	1,0	1,0
Campania	2,1	14,3	15,9	2,8	9,6	11,3	7,3	4,5	11,7	6,0	6,5	10,8
Puglia	5,4	11,1	8,6	8,4	7,6	8,5	11,2	10,9	7,8	11,6	5,0	9,3
Basilicata	4,3	2,1	1,2	0,8	1,7	4,0	3,4	3,4	1,7	1,5	1,0	2,3
Calabria	2,4	5,6	5,4	0,4	2,6	8,4	5,3	4,7	4,5	4,4	2,8	4,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

TAB.17

Finanziamento funzioni trasferite - risorse 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	48.281	181.817	4.608	32.657	63.866	2.694	22.168	24.976	60.825	1.176	774	443.842
Lombardia	47.308	314.104	6.594	3.140	134.731	3.083	36.488	38.979	97.107	983	1.275	683.792
Veneto	38.736	94.409	3.767	13.335	81.741	1.914	27.029	16.908	38.763	5.470	1.297	323.369
Liguria	17.828	69.280	2.689	455	13.635	2.070	3.791	8.567	20.536	918	573	140.342
E.Romagna	51.792	107.412	8.741	1.047	71.916	2.147	32.186	25.216	63.342	953	997	365.749
Toscana	52.660	157.657	2.189	0	54.327	2.578	13.809	26.549	49.789	1.200	954	361.712
Umbria	25.040	40.438	777	348	11.894	1.319	5.806	7.063	21.304	200	467	114.656
Marche	23.975	28.214	1.100	369	26.147	1.770	9.393	3.294	16.394	2.288	533	113.477
Lazio	39.680	224.710	7.981	9.417	19.283	3.825	16.619	25.600	85.790	5.647	1.111	439.663
Abruzzo	38.160	60.747	1.437	794	19.138	1.495	10.229	10.689	16.358	1.730	822	161.599
Molise	3.693	17.678	395	1.910	4.012	804	3.976	4.024	5.039	400	416	42.347
Campania	10.390	276.255	21.983	776	60.353	3.916	17.955	10.816	74.828	1.950	962	480.184
Puglia	22.180	213.784	6.986	9.288	48.337	2.952	27.767	25.278	49.665	3.039	1.529	410.805
Basilicata	20.887	40.587	545	91	10.987	1.441	8.485	8.021	11.072	451	394	102.960
Calabria	610	107.745	3.103	520	15.435	2.964	13.150	9.892	29.036	1.192	1.154	184.801
TOTALE	441.220	1.934.838	72.895	74.147	635.802	34.972	#####	245.872	639.848	27.595	13.260	4.369.300

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,9	41,0	1,0	7,4	14,4	0,6	5,0	5,6	13,7	0,3	0,2	100,0
Lombardia	6,9	45,9	1,0	0,5	19,7	0,5	5,3	5,7	14,2	0,1	0,2	100,0
Veneto	12,0	29,2	1,2	4,1	25,3	0,6	8,4	5,2	12,0	1,7	0,4	100,0
Liguria	12,7	49,4	1,9	0,3	9,7	1,5	2,7	6,1	14,6	0,7	0,4	100,0
E. Romagna	14,2	29,4	2,4	0,3	19,7	0,6	8,8	6,9	17,3	0,3	0,3	100,0
Toscana	14,6	43,6	0,6	0,0	15,0	0,7	3,8	7,3	13,8	0,3	0,3	100,0
Umbria	21,8	35,3	0,7	0,3	10,4	1,2	5,1	6,2	18,6	0,2	0,4	100,0
Marche	21,1	24,9	1,0	0,3	23,0	1,6	8,3	2,9	14,4	2,0	0,5	100,0
Lazio	9,0	51,1	1,8	2,1	4,4	0,9	3,8	5,8	19,5	1,3	0,3	100,0
Abruzzo	23,6	37,6	0,9	0,5	11,8	0,9	6,3	6,6	10,1	1,1	0,5	100,0
Molise	8,7	41,7	0,9	4,5	9,5	1,9	9,4	9,5	11,9	0,9	1,0	100,0
Campania	2,2	57,5	4,6	0,2	12,6	0,8	3,7	2,3	15,6	0,4	0,2	100,0
Puglia	5,4	52,0	1,7	2,3	11,8	0,7	6,8	6,2	12,1	0,7	0,4	100,0
Basilicata	20,3	39,4	0,5	0,1	10,7	1,4	8,2	7,8	10,8	0,4	0,4	100,0
Calabria	0,3	58,3	1,7	0,3	8,4	1,6	7,1	5,4	15,7	0,6	0,6	100,0
TOTALE	10,1	44,3	1,7	1,7	14,6	0,8	5,7	5,6	14,6	0,6	0,3	100,0

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,9	9,4	6,3	44,0	10,0	7,7	8,9	10,2	9,5	4,3	5,8	10,2
Lombardia	10,7	16,2	9,0	4,2	21,2	8,8	14,7	15,9	15,2	3,6	9,6	15,6
Veneto	8,8	4,9	5,2	18,0	12,9	5,5	10,9	6,9	6,1	19,8	9,8	7,4
Liguria	4,0	3,6	3,7	0,6	2,1	5,9	1,5	3,5	3,2	3,3	4,3	3,2
E. Romagna	11,7	5,6	12,0	1,4	11,3	6,1	12,9	10,3	9,9	3,5	7,5	8,4
Toscana	11,9	8,1	3,0	0,0	8,5	7,4	5,5	10,8	7,8	4,3	7,2	8,3
Umbria	5,7	2,1	1,1	0,5	1,9	3,8	2,3	2,9	3,3	0,7	3,5	2,6
Marche	5,4	1,5	1,5	0,5	4,1	5,1	3,8	1,3	2,6	8,3	4,0	2,6
Lazio	9,0	11,6	10,9	12,7	3,0	10,9	6,7	10,4	13,4	20,5	8,4	10,1
Abruzzo	8,6	3,1	2,0	1,1	3,0	4,3	4,1	4,3	2,6	6,3	6,2	3,7
Molise	0,8	0,9	0,5	2,6	0,6	2,3	1,6	1,6	0,8	1,4	3,1	1,0
Campania	2,4	14,3	30,2	1,0	9,5	11,2	7,2	4,4	11,7	7,1	7,3	11,0
Puglia	5,0	11,0	9,6	12,5	7,6	8,4	11,2	10,3	7,8	11,0	11,5	9,4
Basilicata	4,7	2,1	0,7	0,1	1,7	4,1	3,4	3,3	1,7	1,6	3,0	2,4
Calabria	0,1	5,6	4,3	0,7	2,4	8,5	5,3	4,0	4,5	4,3	8,7	4,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

TAB.18

Gli effetti della trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti per il federalismo amministrativo.

Una simulazione

REGIONI	Trasferimenti totali da abolire	Irpef 0,4	Accisa	Trasferimenti da coprire	Iva su base storica	Iva da riparto del 10%	guadagno(+) o perdita(-) rispetto alla spesa storica	guadagno(+) o perdita(-) rispetto alla spesa storica nell'ipotesi di riparto 2003	guadagno(+) o perdita(-) da ricondurre alla trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti federalimo amministrativo
	(1)	(2)	(3)	(4)= (1)-(2)-(3)	(5)	(6)	(7)= (5)+(6)-(4)	(8)	(9)= (7)-(8)
PIEMONTE	2.986,76	182,68	6,67	2.797,41	2.517,67	289,2	9,50	14,44	-4,94
LOMBARDIA	3.689,12	433,97	13,53	3.241,62	2.917,46	431,0	106,84	98,53	8,31
VENETO	2.836,68	184,12	7,45	2.645,11	2.380,60	277,6	13,12	13,04	0,08
LIGURIA	1.578,87	66,44	2,36	1.510,07	1.359,06	149,1	-1,83	-2,73	0,90
EMILIA ROMAGNA	2.709,54	185,87	6,89	2.516,78	2.265,10	263,6	11,99	17,56	-5,57
TOSCANA	2.827,18	141,15	6,73	2.679,31	2.411,38	268,9	1,01	3,71	-2,69
UMBRIA	838,77	29,08	1,40	808,29	727,46	73,6	-7,14	-4,01	-3,14
MARCHE	1.185,28	52,95	2,32	1.130,02	1.017,02	112,0	-0,94	0,02	-0,96
LAZIO	3.320,38	208,19	8,94	3.103,25	2.792,93	319,3	9,02	4,73	4,29
ABRUZZO	1.301,96	36,67	1,89	1.263,40	1.137,06	113,0	-13,26	-9,68	-3,58
MOLISE	395,91	7,98	0,34	387,58	348,82	31,6	-7,11	-6,31	-0,80
CAMPANIA	5.782,87	126,29	6,34	5.650,24	5.085,21	528,2	-36,80	-45,05	8,25
PUGLIA	4.300,50	91,84	4,64	4.204,02	3.783,62	390,1	-30,23	-30,76	0,53
BASILICATA	717,90	13,64	0,46	703,81	633,43	53,9	-16,40	-13,24	-3,16
CALABRIA	2.358,02	40,36	1,93	2.315,74	2.084,16	193,8	-37,76	-40,25	2,48
Totale rso	36.829,76	1.801,22	71,89	34.956,65	31.460,99	3.495,6	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazione e simulazione Corte dei Conti su dati contenuti nello schema di DPCM di riparto trasmesso il 2 marzo 2004 per il conseguimento dell'intesa in Conferenza Stato Regioni e Provincie autonome e dati Ministero dell'economia e finanze Igepa.

A.1

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 - 2003
PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA (in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2001	6.227.150	1.800.137	210.060	9.395	1.733.800	**9.980.542**
	2002	6.604.174	1.836.517	45.205	5.660	2.289.603	**10.781.159**
	2003	6.952.470	2.013.994	85.403	6.141	2.067.408	**11.125.416**
Lombardia	2001	15.270.264	2.045.112	49.231	945.387	2.778.869	**21.088.864**
	2002	16.950.542	2.737.885	46.662	1.703.778	2.086.233	**23.525.100**
	2003	17.957.520	2.214.305	66.858	1.201.145	3.168.929	**24.608.757**
Veneto	2001	6.058.342	2.580.453	82.024	2.117	992.151	**9.715.087**
	2002	6.640.560	1.220.367	57.784	774.361	1.092.618	**9.785.689**
	2003	6.932.769	748.983	68.587	1.052.057	2.056.617	**10.859.013**
Liguria	2001	2.205.487	1.071.275	488.278	31	544.869	**4.309.941**
	2002	2.203.269	840.297	21.750	805.871	361.227	**4.232.414**
	2003	2.416.069	1.272.866	30.645	739.145	397.124	**4.855.849**
E. Romagna	2001	5.683.970	1.029.860	42.510	628.220	956.614	**8.341.174**
	2002	6.215.701	1.153.155	61.608	677.987	2.598.833	**10.707.284**
	2003	6.395.346	1.404.835	46.105	583.719	1.361.240	**9.791.245**
Toscana	2001	4.906.953	1.892.185	116.548	45.786	564.072	**7.525.543**
	2002	5.424.468	899.342	23.443	618.357	1.035.720	**8.001.331**
	2003	5.627.164	1.210.297	75.624	877.111	459.107	**8.249.303**
Marche	2001	1.943.199	271.212	33.903	357.931	320.941	**2.927.186**
	2002	2.334.241	887.158	24.632	338.115	604.633	**4.188.779**
	2003	2.431.954	202.883	73.576	321.327	764.195	**3.793.935**
Umbria	2001	1.213.982	458.126	8.833	219.960	261.820	**2.162.721**
	2002	1.327.311	283.238	8.377	161.274	167.936	**1.948.136**
	2003	1.370.741	383.111	8.451	163.512	147.922	**2.073.737**
Lazio	2001	7.243.834	5.878.503	21.376	296.039	2.759.012	**16.198.764**
	2002	8.232.300	2.367.938	581.802	2.014.915	3.077.501	**16.274.456**
	2003	8.911.464	750.866	646.286	1.897.962	2.742.947	**14.949.525**
Abruzzo	2001	1.392.925	740.833	387.154	16.046	431.673	**2.968.631**
	2002	1.497.748	650.308	16.454	563.700	462.000	**3.190.210**
	2003	1.511.619	670.052	27.144	693.692	455.352	**3.357.859**
Molise	2001	309.712	420.234	46.184	13.598	15.752	**805.480**
	2002	335.389	233.028	11.673	163.794	69.443	**813.327**
	2003	344.363	246.067	7.840	261.569	161.985	**1.021.824**
Campania *	2001	4.771.554	5.595.428	236.496	775	998.165	**11.602.418**
	2002	5.299.569	3.922.640	242.420	2.374.610	858.580	**12.697.819**
	2003	5.673.735	3.638.588	386.651	3.363.746	406.856	**13.469.576**
Puglia	2001	3.496.662	4.574.788	51.128	16.607	57.116	**8.196.301**
	2002	4.129.691	2.634.276	144.963	1.411.526	203.750	**8.524.206**
	2003	4.343.346	2.475.882	159.335	1.463.258	899.161	**9.340.982**
Basilicata	2001	467.938	969.173	11.476	267.734	105.095	**1.821.417**
	2002	564.551	539.092	9.930	835.334	159.352	**2.108.259**
	2003	581.465	507.750	8.282	919.652	308.342	**2.325.491**
Calabria	2001	1.885.590	2.575.218	92.779	5.165	0	**4.558.751**
	2002	1.706.417	2.011.983	116.011	960.072	233.662	**5.028.145**
	2003	1.706.417	2.011.983	116.011	960.072	233.662	**5.028.145**
TOTALE	2001	63.077.562	31.902.537	1.877.981	2.824.791	12.519.950	**112.202.820**
	2002	69.465.931	22.217.224	1.412.714	13.409.354	15.301.090	**121.806.314**
	2003	73.156.442	19.752.463	1.806.797	14.504.109	15.630.847	**124.850.657**

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.2

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 - 2003
ACCERTAMENTI

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2001	6.232.150	1.790.287	228.533	5.608	1.084.033	9.340.611
	2002	6.540.031	1.818.114	59.999	5.610	1.521.971	9.945.725
	2003	6.877.062	2.055.700	116.057	6.840	1.483.445	10.539.104
Lombardia	2001	15.249.865	2.650.424	90.909	1.021.401	516.457	19.529.056
	2002	17.390.782	2.753.670	101.139	1.609.879	209.105	22.064.575
	2003	17.979.874	2.206.876	126.175	1.271.425	0	21.584.350
Veneto	2001	6.080.156	2.261.238	83.304	838	253.549	8.679.086
	2002	6.632.528	1.202.874	66.786	745.371	247.049	8.894.608
	2003	6.940.779	790.155	89.175	821.347	609.672	9.251.129
Liguria	2001	2.198.590	720.128	338.325	421	386.413	3.643.876
	2002	2.193.456	507.895	18.120	600.221	185.404	3.505.096
	2003	2.413.519	1.020.633	29.970	371.809	39.841	3.875.772
E. Romagna	2001	5.860.900	1.038.400	99.930	555.530	118.254	7.673.018
	2002	6.232.740	1.096.741	86.075	595.486	626.147	8.637.189
	2003	6.464.201	1.456.650	85.260	528.953	108.554	8.643.618
Toscana	2001	5.000.712	1.849.561	102.463	17.882	203.756	7.174.374
	2002	5.421.680	811.396	18.452	515.849	727.779	7.495.157
	2003	5.629.920	1.178.968	57.804	766.426	22.413	7.655.530
Marche	2001	1.926.699	267.469	35.371	364.739	8.037	2.602.316
	2002	2.344.655	888.827	24.386	324.758	325.945	3.908.571
	2003	2.391.479	198.061	41.980	313.023	424.044	3.368.586
Umbria	2001	1.210.460	414.422	7.435	214.787	174.195	2.021.298
	2002	1.319.837	272.946	6.524	156.124	110.104	1.865.535
	2003	1.194.930	341.203	5.324	98.584	81.041	1.721.082
Lazio	2001	6.816.638	3.527.074	71.752	48.024	557.944	11.021.433
	2002	7.515.451	2.188.306	408.607	598.443	300.000	11.010.807
	2003	8.234.434	1.457.715	401.917	978.271	603.769	11.676.106
Abruzzo	2001	1.411.025	743.241	395.345	378	371.063	2.921.053
	2002	1.463.893	657.529	23.002	515.814	319.040	2.979.278
	2003	1.496.753	664.982	24.795	438.381	280.363	2.905.274
Molise	2001	332.798	402.796	5.412	13.341	10.587	764.934
	2002	337.576	233.065	12.185	164.460	7.457	754.743
	2003	339.674	259.434	5.877	264.881	115.129	984.995
Campania *	2001	4.747.800	5.349.160	142.823	30	998.165	11.237.977
	2002	5.402.705	3.860.110	90.850	2.193.820	858.450	12.405.935
	2003	5.159.335	3.730.159	275.418	2.842.061	98.819	12.105.792
Puglia	2001	3.539.564	3.782.421	59.498	18.144	57.116	7.456.743
	2002	4.146.990	2.603.262	140.545	1.263.875	200.000	8.354.672
	2003	4.015.594	2.724.516	190.339	1.262.681	899.161	9.092.291
Basilicata	2001	482.157	794.362	8.138	75.290	6.162	1.366.109
	2002	559.550	537.390	10.955	330.170	47.926	1.485.991
	2003	580.573	516.224	6.563	435.261	86.781	1.625.402
Calabria **	2001	1.930.515	2.581.079	96.897	5.165	0	4.613.656
	2002	1.703.938	2.007.409	126.171	960.175	233.662	5.031.355
	2003	1.703.938	2.007.409	126.171	960.175	233.662	5.031.355
TOTALE	2001	63.020.027	28.172.062	1.766.137	2.341.577	4.745.732	100.045.534
	2002	69.205.813	21.439.534	1.193.796	10.580.055	5.920.039	108.339.237
	2003	71.422.066	20.608.684	1.582.824	11.360.118	5.086.695	110.060.387

FONTE: dati inviati dalle Regioni a seguito di richieste istruttorie. Per il 2003 i dati sono di preconsuntivo.FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.3

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 - 2003
RISCOSSIONI COMPLESSIVE

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2001	6.231.505	1.601.998	298.642	4.869	966.476	9.103.490
	2002	5.779.267	1.509.228	55.221	5.701	1.781.227	9.130.644
	2003	3.158.962	2.076.324	112.911	7.230	989.513	6.344.940
Lombardia	2001	16.988.985	2.659.175	98.934	1.226.938	0	20.974.032
	2002	6.182.386	1.751.387	87.810	1.426.508	725.561	10.173.652
	2003	19.753.317	3.049.849	119.940	1.166.706	0	24.089.812
Veneto	2001	6.027.225	2.038.723	61.266	0	75.677	8.202.891
	2002	4.720.689	673.347	67.404	573.081	381.876	6.416.398
	2003	7.977.796	2.303.206	88.999	598.592	339.137	11.307.729
Liguria	2001	1.918.683	848.741	351.754	421	302.634	3.422.233
	2002	1.071.833	268.429	18.239	343.506	168.054	1.870.061
	2003	2.889.189	508.243	28.827	346.044	36.779	3.809.082
E. Romagna	2001	5.628.933	1.558.650	100.060	637.130	45.010	7.969.783
	2002	3.434.626	1.055.035	86.639	543.974	566.622	5.686.896
	2003	9.738.520	1.398.549	85.310	481.243	109.293	11.812.915
Toscana	2001	4.535.864	1.727.326	115.012	39.420	227.072	6.644.694
	2002	5.737.762	1.476.252	17.620	442.786	734.874	8.409.294
	2003	5.116.454	1.155.139	55.014	584.830	56.090	6.967.527
Marche	2001	1.968.881	828.930	26.679	23	20.474	2.844.987
	2002	1.184.475	293.327	31.504	242.737	337.296	2.089.339
	2003	3.353.798	1.194.533	48.154	185.674	428.634	5.210.793
Umbria	2001	1.063.752	668.371	7.786	311.648	174.742	2.226.299
	2002	677.428	240.047	8.743	195.123	94.216	1.215.557
	2003	951.343	375.173	7.123	171.883	94.288	1.599.810
Lazio	2001	6.170.613	3.492.425	67.462	13.847	188.854	9.933.202
	2002	9.637.848	2.465.635	407.424	422.734	516.457	13.450.098
	2003	6.846.887	1.837.825	386.030	328.896	903.769	10.303.407
Abruzzo	2001	1.254.712	736.370	430.497	339	142.089	2.564.008
	2002	709.295	542.177	40.089	367.617	551.571	2.210.750
	2003	1.156.781	555.004	22.268	350.130	173.363	2.257.546
Molise	2001	335.092	303.296	4.113	13.098	36.146	691.745
	2002	170.072	148.361	11.465	115.927	22.178	468.003
	2003	353.793	177.457	6.335	130.440	116.756	784.781
Campania *	2001	4.367.008	3.773.100	6.118	30	482.987	8.629.243
	2002	5.001.662	3.455.620	219.820	966.540	517.230	10.160.872
	2003	4.677.515	3.612.879	54.716	1.117.167	981.600	10.443.877
Puglia	2001	2.838.431	3.083.663	58.557	48.685	111.291	6.140.627
	2002	1.996.876	2.083.741	151.666	597.286	239.193	5.068.762
	2003	5.184.327	4.622.205	190.438	1.008.357	792.574	11.797.901
Basilicata	2001	559.192	804.765	7.611	223.241	12.042	1.606.852
	2002	514.551	345.616	11.212	34.763	60.116	966.258
	2003	874.597	170.599	5.789	385.978	91.045	1.528.008
Calabria **	2001	1.698.117	2.336.566	81.037	0	23.135	4.138.855
	2002	1.467.813	461.071	99.540	785.884	207.991	3.022.300
	2003	1.467.813	461.071	99.540	785.884	207.991	3.022.300
TOTALE	2001	61.586.995	26.462.099	1.715.527	2.519.689	2.808.630	95.092.941
	2002	48.286.584	16.769.274	1.314.398	7.064.167	6.904.461	80.338.884
	2003	73.501.092	23.498.056	1.311.395	7.649.053	5.320.833	111.280.429

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.4

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 - 2003
Composizione previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2001	62,39	18,13	2,10	17,37	100,00
	2002	61,26	17,09	0,42	21,24	100,00
	2003	62,49	18,16	0,77	18,58	100,00
Lombardia	2001	72,41	14,18	0,23	13,18	100,00
	2002	72,05	18,88	0,20	8,87	100,00
	2003	72,97	13,88	0,27	12,88	100,00
Veneto	2001	62,36	26,58	0,84	10,21	100,00
	2002	67,86	20,38	0,59	11,17	100,00
	2003	63,84	16,59	0,63	18,94	100,00
Liguria	2001	51,17	24,86	11,33	12,64	100,00
	2002	52,06	38,89	0,51	8,53	100,00
	2003	49,76	41,43	0,63	8,18	100,00
E. Romagna	2001	68,14	19,88	0,51	11,47	100,00
	2002	58,05	17,10	0,58	24,27	100,00
	2003	65,32	20,31	0,47	13,90	100,00
Toscana	2001	65,20	25,75	1,55	7,50	100,00
	2002	67,79	18,97	0,29	12,94	100,00
	2003	68,21	25,30	0,92	5,57	100,00
Marche	2001	66,38	21,49	1,16	10,96	100,00
	2002	55,73	29,25	0,59	14,43	100,00
	2003	64,10	13,82	1,94	20,14	100,00
Umbria	2001	56,13	31,35	0,41	12,11	100,00
	2002	68,13	22,82	0,43	8,62	100,00
	2003	66,10	26,36	0,41	7,13	100,00
Lazio	2001	44,72	38,12	0,13	17,03	100,00
	2002	50,58	26,93	3,57	18,91	100,00
	2003	59,61	17,72	4,32	18,35	100,00
Abruzzo	2001	46,92	25,50	13,04	14,54	100,00
	2002	46,95	38,05	0,52	14,48	100,00
	2003	45,02	40,61	0,81	13,56	100,00
Molise	2001	38,45	53,86	5,73	1,96	100,00
	2002	41,24	48,79	1,44	8,54	100,00
	2003	33,70	49,68	0,77	15,85	100,00
Campania *	2001	41,13	48,23	2,04	8,60	100,00
	2002	41,74	49,59	1,91	6,76	100,00
	2003	42,12	51,99	2,87	3,02	100,00
Puglia	2001	42,66	56,02	0,62	0,70	100,00
	2002	48,45	47,46	1,70	2,39	100,00
	2003	46,50	42,17	1,71	9,63	100,00
Basilicata	2001	25,69	67,91	0,63	5,77	100,00
	2002	26,78	65,19	0,47	7,56	100,00
	2003	25,00	61,38	0,36	13,26	100,00
Calabria	2001	41,36	56,60	2,04	0,00	100,00
	2002	33,94	59,11	2,31	4,65	100,00
	2003	33,94	59,11	2,31	4,65	100,00
TOTALE	2001	56,22	30,95	1,67	11,16	100,00
	2002	57,03	29,25	1,16	12,56	100,00
	2003	58,60	27,44	1,45	12,52	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.5

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 - 2003
Composizione accertamenti

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2001	66,72	19,23	2,45	11,61	100,00
	2002	65,76	18,34	0,60	15,30	100,00
	2003	65,25	19,57	1,10	14,08	100,00
Lombardia	2001	78,09	18,80	0,47	2,64	100,00
	2002	78,82	19,78	0,46	0,95	100,00
	2003	83,30	16,11	0,58	0,00	100,00
Veneto	2001	70,06	26,06	0,96	2,92	100,00
	2002	74,57	21,90	0,75	2,78	100,00
	2003	75,03	17,42	0,96	6,59	100,00
Liguria	2001	60,34	19,77	9,28	10,60	100,00
	2002	62,58	31,61	0,52	5,29	100,00
	2003	62,27	35,93	0,77	1,03	100,00
E. Romagna	2001	76,38	20,77	1,30	1,54	100,00
	2002	72,16	19,59	1,00	7,25	100,00
	2003	74,79	22,97	0,99	1,26	100,00
Toscana	2001	69,70	26,03	1,43	2,84	100,00
	2002	72,34	17,71	0,25	9,71	100,00
	2003	73,54	25,41	0,76	0,29	100,00
Marche	2001	74,04	24,29	1,36	0,31	100,00
	2002	59,99	31,05	0,62	8,34	100,00
	2003	70,99	15,17	1,25	12,59	100,00
Umbria	2001	59,89	31,13	0,37	8,62	100,00
	2002	70,75	23,00	0,35	5,90	100,00
	2003	69,43	25,55	0,31	4,71	100,00
Lazio	2001	61,85	32,44	0,65	5,06	100,00
	2002	68,26	25,31	3,71	2,72	100,00
	2003	70,52	20,86	3,44	5,17	100,00
Abruzzo	2001	48,31	25,46	13,53	12,70	100,00
	2002	49,14	39,38	0,77	10,71	100,00
	2003	51,52	37,98	0,85	9,65	100,00
Molise	2001	43,51	54,40	0,71	1,38	100,00
	2002	44,73	52,67	1,61	0,99	100,00
	2003	34,48	53,23	0,60	11,69	100,00
Campania *	2001	42,25	47,60	1,27	8,88	100,00
	2002	43,55	48,80	0,73	6,92	100,00
	2003	42,62	54,29	2,28	0,82	100,00
Puglia	2001	47,47	50,97	0,80	0,77	100,00
	2002	49,64	46,29	1,68	2,39	100,00
	2003	44,16	43,85	2,09	9,89	100,00
Basilicata	2001	35,29	63,66	0,60	0,45	100,00
	2002	37,66	58,38	0,74	3,23	100,00
	2003	35,72	58,54	0,40	5,34	100,00
Calabria	2001	41,84	56,06	2,10	0,00	100,00
	2002	33,87	58,98	2,51	4,64	100,00
	2003	33,87	58,98	2,51	4,64	100,00
TOTALE	2001	62,99	30,50	1,77	4,74	100,00
	2002	63,88	29,55	1,10	5,46	100,00
	2003	64,89	29,05	1,44	4,62	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.6

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 - 2003
Accertamenti su previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2001	100,08	99,25	99,45	108,79	59,68	62,52	**93,59**
	2002	99,03	99,00	99,00	132,73	99,12	66,47	**92,25**
	2003	98,92	102,10	102,07	135,89	111,38	71,75	**94,73**
Lombardia	2001	99,87	122,78	129,60	184,66	108,04	18,59	**92,60**
	2002	102,60	98,24	100,58	216,75	94,49	10,02	**93,79**
	2003	100,12	101,84	99,66	188,72	105,85	0,00	**87,71**
Veneto	2001	100,36	87,59	87,63	101,56	39,59	25,56	**89,34**
	2002	99,88	97,67	98,57	115,58	96,26	22,61	**90,89**
	2003	100,12	89,48	105,50	130,02	78,07	29,64	**85,19**
Liguria	2001	99,69	67,26	67,22	69,29	1.358,33	70,92	**84,55**
	2002	99,55	67,31	60,44	83,31	74,48	51,33	**82,82**
	2003	99,89	69,21	80,18	97,80	50,30	10,03	**79,82**
E. Romagna	2001	103,11	96,13	100,83	235,07	88,43	12,36	**91,99**
	2002	100,27	92,41	95,11	139,71	87,83	24,09	**80,67**
	2003	101,08	99,85	103,69	184,93	90,62	7,97	**88,28**
Toscana	2001	101,91	96,36	97,75	87,91	39,06	36,12	**95,33**
	2002	99,95	87,45	90,22	78,71	83,42	70,27	**93,67**
	2003	100,05	93,20	97,41	76,44	87,38	4,88	**92,80**
Marche	2001	99,15	100,49	98,62	104,33	101,90	2,50	**88,90**
	2002	100,45	99,05	100,19	99,00	96,05	53,91	**93,31**
	2003	98,34	97,50	97,62	57,06	97,42	55,49	**88,79**
Umbria	2001	99,71	92,79	90,46	84,18	97,65	66,53	**93,46**
	2002	99,44	96,53	96,37	77,88	96,81	65,56	**95,76**
	2003	87,17	80,46	89,06	63,00	60,29	54,79	**82,99**
Lazio	2001	94,10	57,90	60,00	335,67	16,22	20,22	**68,04**
	2002	91,29	63,58	92,41	70,23	29,70	9,75	**67,66**
	2003	92,40	91,96	194,14	62,19	51,54	22,01	**78,10**
Abruzzo	2001	101,30	98,25	100,33	102,12	2,36	85,96	**98,40**
	2002	97,74	96,65	101,11	139,80	91,51	69,06	**93,39**
	2003	99,02	80,91	99,24	91,34	63,20	61,57	**86,52**
Molise	2001	107,45	95,92	95,85	11,72	98,11	67,21	**94,97**
	2002	100,65	100,18	100,02	104,39	100,41	10,74	**92,80**
	2003	98,64	103,29	105,43	74,96	101,27	71,07	**96,40**
Campania *	2001	99,50	95,59	95,60	60,39	3,82	100,00	**96,86**
	2002	101,95	96,14	98,41	37,48	92,39	99,98	**97,70**
	2003	90,93	93,86	102,52	71,23	84,49	24,29	**89,88**
Puglia	2001	101,23	82,78	82,68	116,37	109,26	100,00	**90,98**
	2002	100,42	95,58	98,82	96,95	89,54	98,16	**98,01**
	2003	92,45	101,22	110,04	119,46	86,29	100,00	**97,34**
Basilicata	2001	103,04	70,31	81,96	70,91	28,12	5,86	**75,00**
	2002	99,11	63,12	99,68	110,32	39,53	30,08	**70,48**
	2003	99,85	66,66	101,67	79,24	47,33	28,14	**69,90**
Calabria	2001	102,38	100,23	100,23	104,44	100,00		**101,20**
	2002	99,85	99,85	99,77	108,76	100,01	100,00	**100,06**
	2003	99,85	99,85	99,77	108,76	100,01	100,00	**100,06**
TOTALE	2001	99,91	87,87	88,31	94,04	82,89	37,91	**89,16**
	2002	99,63	89,88	96,50	84,50	78,90	38,69	**88,94**
	2003	97,63	93,32	104,33	87,60	78,32	32,54	**88,15**

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.7

ENTRATE EFFETTIVE
ANNI 2001 – 2003
Accertamenti procapite

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	Titolo I pro capite	Indice Titolo I	Titolo II –IV pro capite	Indice Titolo II + IV
	2001	6.232.150	1.795.895	1.453	113	419	67
Piemonte	2002	6.540.031	1.823.724	1.525	108	425	65
	2003	6.877.062	2.062.540	1.603	110	481	73
	2001	15.249.865	3.671.825	1.672	130	403	64
Lombardia	2002	17.390.782	4.363.549	1.907	135	478	73
	2003	17.979.874	3.478.301	1.971	135	381	58
	2001	6.080.156	2.262.077	1.339	104	498	80
Veneto	2002	6.632.528	1.948.245	1.461	103	429	65
	2003	6.940.779	1.611.502	1.529	105	355	54
	2001	2.198.590	720.549	1.356	105	445	71
Liguria	2002	2.193.456	1.108.116	1.353	96	684	104
	2003	2.413.519	1.392.442	1.489	102	859	131
	2001	5.860.900	1.593.930	1.462	113	398	64
E. Romagna	2002	6.232.740	1.692.227	1.555	110	422	64
	2003	6.464.201	1.985.603	1.613	110	495	76
	2001	5.000.712	1.867.443	1.410	109	526	84
Toscana	2002	5.421.680	1.327.245	1.528	108	374	57
	2003	5.629.920	1.945.393	1.587	109	548	84
	2001	1.926.699	632.208	1.311	102	430	69
Marche	2002	2.344.655	1.213.585	1.596	113	826	126
	2003	2.391.479	511.084	1.628	111	348	53
	2001	1.210.460	629.208	1.440	112	749	120
Umbria	2002	1.319.837	429.070	1.570	111	511	78
	2003	1.194.930	439.787	1.422	97	523	80
	2001	6.816.638	3.575.098	1.286	100	674	108
Lazio	2002	7.515.451	2.786.749	1.417	100	526	80
	2003	8.234.434	2.435.986	1.553	106	459	70
	2001	1.411.025	743.619	1.101	85	580	93
Abruzzo	2002	1.463.893	1.173.343	1.143	81	916	140
	2003	1.496.753	1.103.363	1.168	80	861	132
	2001	332.798	416.136	1.017	79	1.272	204
Molise	2002	337.576	397.525	1.032	73	1.215	185
	2003	339.674	524.315	1.038	71	1.603	245
	2001	4.747.800	5.349.189	821	64	925	148
Campania	2002	5.402.705	6.053.930	934	66	1.047	160
*	2003	5.159.335	6.572.220	892	61	1.137	174
	2001	3.539.564	3.800.565	866	67	930	149
Puglia	2002	4.146.990	3.867.137	1.015	72	946	144
	2003	4.015.594	3.987.197	983	67	976	149
	2001	482.157	869.652	797	62	1.438	230
Basilicata	2002	559.550	867.560	925	65	1.434	219
	2003	580.573	951.485	960	66	1.573	240
	2001	1.930.515	2.586.243	945	73	1.266	203
Calabria	2002	1.703.938	2.967.584	834	59	1.452	222
	2003	1.703.938	2.967.584	834	57	1.452	222
	2001	63.020.027	30.513.638	1.290	100	624	100
TOTALE	2002	69.205.813	32.019.589	1.416	100	655	100
	2003	71.422.066	31.968.802	1.462	100	654	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.8

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V

ANNI 1999 - 2002

Previsioni - Accertamenti - Riscossioni Di Cassa (in migliaia di euro)

REGIONI		1999	2000	2001	2002	2003
PIEMONTE	PREV.	334.665	1.022.454	1.733.800	2.289.603	2.067.408
	ACC.	211.921	196.123	1.084.033	1.521.971	1.483.445
	RISC.	104.868	346.326	966.476	1.781.227	989.513
LOMBARDIA	PREV.	1.959.262	1.560.094	2.778.869	2.086.233	3.168.929
	ACC.	595.093	0	516.457	209.105	0
	RISC.	676.537	0	0	725.561	0
VENETO	PREV.	1.056.779	1.456.811	992.151	1.092.618	2.056.617
	ACC.	414.624	769.079	253.549	247.049	609.672
	RISC.	466.118	555.871	75.677	381.876	339.137
LIGURIA	PREV.	342.356	276.766	544.869	361.227	397.124
	ACC.	133.328	257.108	386.413	185.404	39.841
	RISC.	25.823	149.425	302.634	168.054	36.779
E. ROMAGNA	PREV.	835.437	773.103	956.614	2.598.833	1.361.240
	ACC.	310.635	25.105	118.254	626.147	108.554
	RISC.	485.883	71.698	45.010	517.764	109.293
TOSCANA	PREV.	483.778	292.309	564.072	1.035.720	459.107
	ACC.	240.534	35.780	203.756	727.779	22.413
	RISC.	185.123	2.231	227.071	734.873	56.090
UMBRIA	PREV.	160.974	127.746	261.820	167.936	147.922
	ACC.	63.681	70.912	174.195	110.104	81.041
	RISC.	56.264	72.512	174.742	94.215	94.288
MARCHE	PREV.	340.699	286.200	320.941	604.633	764.195
	ACC.	144.157	160.896	8.037	325.945	424.044
	RISC.	143.382	175.370	20.474	337.296	428.634
LAZIO	PREV.	2.652.133	2.538.131	2.759.012	3.077.501	2.742.947
	ACC.	511.884	583.322	557.944	300.000	603.769
	RISC.	562.098	511.930	188.854	516.457	903.769
ABRUZZO	PREV.	248.416	239.227	431.673	462.000	455.352
	ACC.	1	157.247	371.063	319.040	280.363
	RISC.	51.646	130.841	142.089	551.571	173.363
MOLISE	PREV.	26.456	47.759	15.572	69.443	161.985
	ACC.	17.815	41.045	10.587	7.457	115.129
	RISC.	12.030	63.897	36.146	12.178	116.756
CAMPANIA	PREV.	1.016.904	1.236.299	998.165	858.580	406.856
	ACC.	1.016.904	1.114.217	998.165	858.450	98.819
	RISC.	413.166	1.048.355	482.987	517.230	981.600
PUGLIA	PREV.	310.236	306.103	57.116	203.750	899.161
	ACC.	0	249.293	57.116	200.000	899.161
	RISC.	83.165	274.526	111.291	239.193	792.574
BASILICATA	PREV.	59.491	175.174	105.095	159.352	308.342
	ACC.	37.921	140.434	6.162	47.926	86.781
	RISC.	10.454	85.143	12.042	60.116	91.045
CALABRIA	PREV.	96.522	136.794	0	233.662	233.662
	ACC.	96.522	136.794	0	233.662	233.662
	RISC.	129.514	101.950	23.135	207.991	207.991
TOTALE ITALIA	**PREV.**	**9.924.108**	**10.474.970**	**12.519.769**	**15.301.091**	**14.836.599**
	ACC.	**3.795.020**	**3.937.355**	**4.745.731**	**5.920.039**	**5.086.695**
	RISC.	**3.406.071**	**3.590.075**	**2.808.628**	**6.845.602**	**5.320.833**

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.9

Legge 449/'97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 1997

(in migliaia di euro)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	ccertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	291.597	9,73	290.969	9,71	350.674	11,70	374.810	12,50	642.271	21,43	665.780	22,21
LOMBARDIA	615.799	20,54	615.799	20,54	597.185	19,92	598.869	19,98	1.212.985	40,47	1.214.669	40,52
VENETO	366.216	12,22	361.553	12,06	370.876	12,37	368.491	12,29	737.092	24,59	730.044	24,35
LIGURIA	102.305	3,41	101.278	3,38	123.433	4,12	120.971	4,04	225.738	7,53	222.249	7,41
EMILIA ROMAGNA	290.663	9,70	290.575	9,69	356.199	11,88	352.871	11,77	646.862	21,58	643.446	21,47
TOTALE NORD	***1.666.582***	***55,60***	***1.660.174***	***55,38***	***1.798.367***	***59,99***	***1.816.014***	***60,58***	***3.464.949***	***115,59***	***3.476.188***	***115,97***
TOSCANA	263.376	8,79	263.376	8,79	265.701	8,86	319.638	10,66	529.078	17,65	583.014	19,45
UMBRIA	65.590	2,19	55.275	1,84	68.172	2,27	64.023	2,14	133.762	4,46	119.298	3,98
MARCHE	94.055	3,14	93.953	3,13	109.939	3,67	113.277	3,78	203.994	6,81	207.229	6,91
LAZIO	280.251	9,35	288.918	9,64	415.748	13,87	419.641	14,00	695.999	23,22	708.560	23,64
TOTALE CENTRO	***703.273***	***23,46***	***701.523***	***23,40***	***859.560***	***28,68***	***916.578***	***30,58***	***1.562.833***	***52,14***	***1.618.101***	***53,98***
ABRUZZO	66.902	2,23	66.558	2,22	90.311	3,01	90.012	3,00	157.214	5,24	156.571	5,22
MOLISE	16.496	0,55	9.389	0,31	17.099	0,57	17.019	0,57	33.595	1,12	26.407	0,88
CAMPANIA	212.780	7,10	210.545	7,02	284.568	9,49	284.568	9,49	497.348	16,59	495.112	16,52
PUGLIA	205.425	6,85	205.425	6,85	217.428	7,25	217.428	7,25	422.854	14,11	422.854	14,11
BASILICATA	31.401	1,05	31.353	1,05	30.076	1,00	30.671	1,02	61.477	2,05	62.024	2,07
CALABRIA	94.685	3,16	94.685	3,16	105.357	3,51	108.725	3,63	200.042	6,67	203.410	6,79
TOTALE SUD	***627.689***	***20,94***	***617.955***	***20,62***	***744.840***	***24,85***	***748.423***	***24,97***	***1.372.530***	***45,79***	***1.366.378***	***45,58***
TOTALE ITALIA (g)	***2.997.544***	***100,00***	***2.979.652***	***100,00***	***3.402.768***	***100,00***	***3.481.015***	***100,00***	***6.400.311***	***100,00***	***6.460.667***	***100,00***

FONTE: dati da rendiconto anno 1997. Per Puglia e Campania i dati sono forniti dalle Regioni stesse a seguito di istruttoria della Corte dei conti

A.10

Legge 449/'97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 2001 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(in milioni di lire)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	377.047	9,44	376.755	9,43	294.380	7,37	240.629	6,03	671.428	16,81	617.384	15,46
LOMBARDIA	837.747	20,98	837.747	20,98	463.341	11,60	461.008	11,54	1.301.088	32,58	1.298.755	32,52
VENETO	443.373	11,10	447.112	11,20	243.884	6,11	246.469	6,17	687.256	17,21	693.581	17,37
LIGURIA	115.456	2,89	115.156	2,88	91.413	2,29	78.000	1,95	206.869	5,18	193.157	4,84
EMILIA ROMAGNA	409.500	10,25	403.639	10,11	231.538	5,80	206.083	5,16	641.038	16,05	609.722	15,27
TOTALE NORD	***2.183.123***	***54,67***	***2.180.410***	***54,60***	***1.324.556***	***33,17***	***1.232.190***	***30,85***	***3.507.679***	***87,83***	***3.412.599***	***85,45***
TOSCANA	312.784	7,83	306.848	7,68	215.214	5,39	215.163	5,39	527.998	13,22	522.011	13,07
UMBRIA	89.839	2,25	89.589	2,24	45.266	1,13	46.243	1,16	135.105	3,38	135.832	3,40
MARCHE	133.877	3,35	133.959	3,35	75.854	1,90	76.511	1,92	209.731	5,25	210.469	5,27
LAZIO	498.295	12,48	445.650	11,16	221.473	5,55	290.932	7,29	719.768	18,02	736.582	18,44
TOTALE CENTRO	***1.034.795***	***25,91***	***976.046***	***24,44***	***557.807***	***13,97***	***628.848***	***15,75***	***1.592.602***	***39,88***	***1.604.893***	***40,19***
ABRUZZO	99.990	2,50	78.276	1,96	66.106	1,66	91.588	2,29	166.097	4,16	169.864	4,25
MOLISE	22.208	0,56	13.894	0,35	10.020	0,25	6.580	0,16	32.227	0,81	20.474	0,51
CAMPANIA	286.174	7,17	237.685	5,95	179.860	4,50	151.462	3,79	466.034	11,67	389.148	9,74
PUGLIA	238.531	5,97	238.531	5,97	150.547	3,77	152.810	3,83	389.078	9,74	391.341	9,80
BASILICATA	37.484	0,94	37.287	0,93	20.428	0,51	21.547	0,54	57.912	1,45	58.834	1,47
CALABRIA	91.211	2,28	101.355	2,54	82.277	2,06	74.671	1,87	173.488	4,34	176.027	4,41
TOTALE SUD	***775.598***	***19,42***	***707.028***	***17,70***	***509.238***	***12,75***	***498.659***	***12,49***	***1.284.837***	***32,17***	***1.205.687***	***30,19***
TOTALE ITALIA (g)	***3.993.516***	***100,00***	***3.863.484***	***100,00***	***2.391.602***	***100,00***	***2.359.696***	***100,00***	***6.385.118***	***100,00***	***6.223.180***	***100,00***

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.11

Legge 449/'97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 2002 DATI INVIATI DALLE REGIONI

(in migliaia di euro)

REGIONI	Tassa regionale di circolazione				Quota regionale accisa sulla benzina				TOTALE			
	Accertamenti (a)	% (a)/(g)	Riscossioni di cassa (b)	% (b)/(g)	Accertamenti (c)	% (c)/(g)	Riscossioni di cassa (d)	% (d)/(g)	Accertamenti (e)	% (e)/(g)	Riscossioni di cassa (f)	% (f)/(g)
PIEMONTE	367.910	9,07	366.748	9,04	294.380	7,26	246.250	6,07	662.290	16,32	612.998	15,11
LOMBARDIA	854.717	21,07	854.717	21,07	480.771	11,85	478.397	11,79	1.335.488	32,91	1.333.114	32,86
VENETO	471.354	11,62	475.385	11,72	250.133	6,16	248.984	6,14	721.487	17,78	724.369	17,85
LIGURIA	111.509	2,75	111.505	2,75	91.413	2,25	71.538	1,76	202.922	5,00	183.043	4,51
EMILIA ROMAGNA	403.552	9,95	403.638	9,95	230.357	5,68	254.934	6,28	633.909	15,62	658.572	16,23
TOTALE NORD	*2.209.042*	*54,44*	*2.211.993*	*54,52*	*1.347.054*	*33,20*	*1.300.103*	*32,04*	*3.556.096*	*87,64*	*3.512.096*	*86,56*
TOSCANA	320.265	7,89	315.457	7,77	220.015	5,42	220.015	5,42	540.280	13,32	535.472	13,20
UMBRIA	88.050	2,17	80.847	1,99	44.025	1,09	46.003	1,13	132.075	3,26	126.850	3,13
MARCHE	144.263	3,56	142.984	3,52	77.466	1,91	77.185	1,90	221.729	5,46	220.169	5,43
LAZIO	500.392	12,33	500.392	12,33	399.322	9,84	399.322	9,84	899.714	22,17	899.714	22,17
TOTALE CENTRO	*1.052.970*	*25,95*	*1.039.680*	*25,62*	*740.828*	*18,26*	*742.525*	*18,30*	*1.793.798*	*44,21*	*1.782.205*	*43,92*
ABRUZZO	97.986	2,42	112.040	2,76	62.458	1,54	68.149	1,68	160.444	3,95	180.189	4,44
MOLISE	23.654	0,58	16.557	0,41	11.879	0,29	12.427	0,31	35.533	0,88	28.984	0,71
CAMPANIA	275.858	6,80	386.794	9,53	202.814	5,00	204.668	5,04	478.672	11,80	591.462	14,58
PUGLIA	257.268	6,34	257.268	6,34	147.190	3,63	158.324	3,90	404.458	9,97	415.592	10,24
BASILICATA	38.737	0,95	36.945	0,91	20.604	0,51	22.824	0,56	59.341	1,46	59.769	1,47
CALABRIA	101.872	2,51	100.934	2,49	82.277	2,03	76.552	1,89	184.149	4,54	177.486	4,37
TOTALE SUD	*795.375*	*19,60*	*910.538*	*22,44*	*527.222*	*12,99*	*542.944*	*13,38*	*1.322.597*	*32,60*	*1.453.482*	*35,82*
TOTALE ITALIA	*4.057.387*	*100,00*	*4.162.211*	*100,00*	*2.615.104*	*100,00*	*2.585.572*	*100,00*	*6.672.491*	*100,00*	*6.747.783*	*100,00*

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

A.12

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2001

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	TOTALE
Piemonte	37.980		181.817	6.421	539	7	13.288	55.588	3.922	34.940	16.225				350.727
Lombardia	45.397		308.689	13.535	375	75	8.677	117.257	5.031	55.545	28.963				583.544
Veneto	31.220	284	94.409	6.752	488	-	11.153	71.044	3.203	32.528	10.977				262.058
Liguria	10.180	76	69.280	2.463	235		6.103	11.912	2.867	3.970	5.558				112.644
E.Romagna	34.772	76	107.412	5.980	498		9.488	62.446	3.700	43.382	17.362				285.116
Toscana	36.967		157.657	5.318	485		2.096	47.135	4.134	22.816	22.678				299.286
Umbria	16.311		40.438	1.273	225	31	373	10.379	1.856	9.698	4.069				84.653
Marche	6.163		28.030	2.194	133	48	7.747	22.728	2.758	15.245	1.808				86.854
Lazio	30.040	158	224.710	7.919	512	69	10.296	16.864	5.879	24.338	20.447				341.232
Abruzzo	23.714	137	60.747	1.924	268	40	833	16.642	2.348	15.379	7.465				129.497
Molise	1.938	76	17.678	506	168	31	2.045	3.515	1.220	6.561	3.608				37.346
Campania	5.785	117	276.255	8.419	506		7.334	52.409	6.645	24.364	9.778				391.612
Puglia	18.428	286	213.784	6.145	477	59	9.276	42.031	5.253	38.961	25.174				359.874
Basilicata	12.396		40.587	931	230	31	92	9.561	2.104	14.813	7.586				88.331
Calabria	15.411	141	106.710	3.115	172		263	13.437	4.941	18.024	11.349				173.563
TOTALE	326.702	1.351	1.928.203	72.895	5.311	391	89.064	552.948	55.861	360.564	193.047	0	0	0	3.586.337

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

A.13

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Trattamen. economico personale	Rosprse sostitutive	TOTALE
Piemonte	57.665	-	181.817	10.936	431	7	34.194	63.880	2.694	20.687	27.554	229	0	113.992	908	258	**515.252**
Lombardia	56.961	-	314.104	41.322	558	75	25.488	134.760	3.083	38.512	43.033	421	160	182.053	421	848	**841.799**
Veneto	42.871	1.832	94.409	19.435	389	-	20.289	81.759	1.914	32.238	17.507	244	75	72.745	2.948	378	**389.035**
Liguria	17.688	4.331	69.280	8.150	210	-	12.064	13.638	2.070	5.491	8.991	99	0	38.511	502	119	**181.143**
E.Romagna	54.889	1.189	107.412	40.793	507	-	18.329	71.932	2.147	33.212	25.963	0	37	118.683	194	106	**475.392**
Toscana	58.705	3.144	157.657	12.760	455	-	4.581	54.339	2.578	11.618	26.779	0	47	93.316	621	272	**426.873**
Umbria	25.883	-	40.438	2.484	396	31	334	11.896	1.319	4.752	7.083	64	12	39.891	77	60	**134.720**
Marche	24.720	1.376	28.214	16.717	403	48	368	26.153	1.770	8.386	3.303	30	24	30.749	2.056	106	**144.422**
Lazio	46.655	2.561	224.710	21.933	463	69	9.318	19.288	3.825	17.351	25.854	0	53	160.690	4.090		**536.860**
Abruzzo	39.378	825	60.747	17.694	247	40	768	19.142	1.495	10.680	10.711	100	0	30.679	595	119	**193.220**
Molise	3.776	231	17.678	1.722	154	31	1.879	4.013	804	3.437	4.027	18	11	9.447	236	60	**47.525**
Campania	10.647	3.011	276.255	36.431	454	-	1.772	60.367	3.916	20.983	10.831	0	0	140.293	747	152	**565.859**
Puglia	28.369	3.354	213.784	23.092	475	60	10.826	48.348	2.952	30.593	25.286	254	46	93.136	2.298	46	**482.918**
Basilicata	21.539	56	40.587	3.735	225	31	2.640	10.989	1.441	6.571	8.025	45	14	20.746	135	119	**116.899**
Calabria	14.927	1.861	107.745	16.243	306	-	477	15.438	2.963	14.797	11.349	91	13	54.447	235		**240.893**
TOTALE	**504.674**	**23.771**	**1.934.838**	**273.447**	**5.674**	**391**	**143.324**	**635.941**	**34.973**	**259.309**	**256.295**	**1.594**	**492**	**1.199.381**	**16.063**	**2.643**	**5.292.809**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

A.14

EROGAZIONI COMPLESSIVE
ANNI 2000 - 2001 - 2002 - 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	2000	2001	2002	2003	TOTALE
Piemonte	41.431	350.727	515.252	496.834	**1.404.244**
Lombardia	78.573	583.544	841.799	729.620	**2.233.536**
Veneto	46.298	262.058	389.035	345.088	**1.042.479**
Liguria	9.154	112.644	181.143	147.908	**450.849**
Emilia Romagna	38.656	285.116	475.392	385.402	**1.184.566**
Toscana	34.296	299.286	426.873	375.875	**1.136.330**
Umbria	7.730	84.653	134.720	118.859	**345.962**
Marche	15.682	86.854	144.422	116.534	**363.492**
Lazio	18.103	341.232	536.860	451.748	**1.347.943**
Abruzzo	12.995	129.497	193.220	164.956	**500.668**
Molise	4.330	37.346	47.525	43.299	**132.500**
Campania	41.528	391.612	565.859	493.518	**1.492.517**
Puglia	29.798	359.874	482.918	417.407	**1.289.997**
Basilicata	6.340	88.331	116.899	104.668	**316.238**
Calabria	15.115	173.563	240.893	189.222	**618.793**
TOTALE	**400.029**	**3.586.337**	**5.292.809**	**4.580.938**	**13.860.113**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

A.15

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
RISORSE 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasport	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani Idrico	TOTALE
Piemonte	48.281		181.817	4.608	374	6	32.657	63.866	2.694	22.168	24.976	125		60.825	263	1.022	154	48.281	
Lombardia	47.308		314.104	6.594	505	75	3.140	134.731	3.083	36.488	38.979	230	107	97.107	348	547	436	47.308	
Veneto	38.736	520	94.409	3.767	376		13.335	81.741	1.914	27.029	16.908	133	50	38.763	211	5.237	233	38.736	520
Liguria	17.828	153	69.280	2.689	200		455	13.635	2.070	3.791	8.567	66		20.536	153	856	62	17.828	153
E.Romagna	51.792	155	107.412	8.741	464		1.047	71.916	2.147	32.186	25.216		25	63.342	348	891	62	51.792	155
Toscana	52.660		157.657	2.189	451		0	54.327	2.578	13.809	26.549		31	49.789	472	1.046	154	52.660	
Umbria	25.040		40.438	777	302	31	348	11.894	1.319	5.806	7.063	43	8	21.304	81	169	31	25.040	
Marche	23.975		28.214	1.100	296	48	369	26.147	1.770	9.393	3.294	61	16	16.394	109	2.226	62	23.975	
Lazio	39.680	312	224.710	7.981	459	69	9.417	19.283	3.825	16.619	25.600		35	85.790	230	5.647	0	39.680	312
Abruzzo	38.160	274	60.747	1.437	247	40	794	19.138	1.495	10.229	10.689	66		16.358	193	1.668	62	38.160	274
Molise	3.693	151	17.678	395	154	31	1.910	4.012	804	3.976	4.024	12	8	5.039	59	369	31	3.693	151
Campania	10.390	230	276.255	21.983	453		776	60.353	3.916	17.955	10.816			74.828	276	1.858	92	10.390	230
Puglia	22.180	591	213.784	6.986	475	59	9.288	48.337	2.952	27.767	25.278	169	31	49.665	202	3.008	31	22.180	591
Basilicata	20.887	2	40.587	545	225	31	91	10.987	1.441	8.485	8.021	30	9	11.072	96	389	62	20.887	2
Calabria	610	545	107.745	3.103	293		520	15.435	2.964	13.150	9.892	109	9	29.036	198	1.192		610	545
TOTALE	441.220	2.933	1.934.838	72.895	5.274	390	74.147	635.802	34.972	248.851	245.872	1.044	329	639.848	3.239	26.125	1.470	441.220	2.933

FONTE: elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

3. Analisi della spesa

Gestione di competenza

La verifica dell'andamento dei flussi di finanza pubblica e le connesse analisi dell'entrata e delle spese regionali, sotto i profili strutturale ed aggregato, si collocano, in contesti di rigore finanziario, quale passaggio essenziale ai fini della verifica della tenuta dei conti pubblici, considerati i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.[13] ed i limiti interni posti all'indebitamento[14].

L'obbligo di mantenere la spesa entro ambiti di sostenibilità diventa non facilmente coniugabile con l'ampliamento dei compiti affidati alle pubbliche amministrazioni locali, soprattutto qualora ciò non sia seguito da un adeguato trasferimento di risorse statali. E' questo uno dei punti nodali per la finanza regionale, che ha sicuramente avuto un ruolo essenziale nella determinazione delle scelte allocative delle risorse dello Stato negli anni 2002/2003, posto che i trasferimenti e le assegnazioni statali accertati nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario sono aumentati del 52,2% rispetto al 2001[15], mentre le iscrizioni di competenza nel bilancio statale 2003, ripartite per origine del finanziamento, indicano che la quota di risorse finanziarie destinate all'attuazione del federalismo amministrativo e fiscale rappresentano oltre il 53% del totale[16]. Anche le somme effettivamente erogate dallo Stato per il finanziamento delle funzioni trasferite hanno avuto un incremento nel 2002 (47,6%), mentre nel 2003 hanno presentato una chiara flessione (13,4%)[17].

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, speciale ed alle Province autonome, l'analisi degli impegni di competenza del biennio 2001-2002, ripartiti per categorie economiche, fornisce l'indicazione di una crescita quasi generalizzata del volume della spesa conseguente ad obbligazioni assunte e giuridicamente perfezionate. Dal prospetto che segue, elaborato con dati di fonte ISTAT, emerge che le spese correnti, in termini di impegno, crescono complessivamente del 4,6%. La voce che espone la crescita maggiore è quella relativa ad acquisto di beni e servizi (11%).

Le spese in conto capitale aumentano del 18%, principalmente per variazioni positive dei trasferimenti.

Un confronto con gli andamenti di settore mette in evidenza un comportamento difforme dei soggetti sottoposti a rilevazione, in quanto nelle Regioni a statuto ordinario gli impegni correnti crescono nel 2002 ad un tasso del 5% e quelli in conto capitale del 28,5%, mentre nelle Regioni a statuto speciale i primi crescono del 2,8% ed i secondi del 4,8%.

Gli impegni per rimborso dei prestiti presentano complessivamente un forte tasso incrementale (74,7%), elemento che contribuisce in maniera netta alla determinazione del tasso di evoluzione degli impegni totali.

---

[13] art.1, I comma, della legge 405/2001, art.29 della legge 289/2002.
[14] art.10 della legge 281/1970, come sostituito dall'art.23 del d.Lgs.76/2000.
[15] Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del paese 2003.
[16] Vedi nota precedente.
[17] MEF-RGS-Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni.

SPESE IMPEGNATE DALLE REGIONI

SECONDO LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA

(in milioni di euro)

IMPEGNI	REGIONI A STATUTO ORDINARIO			REGIONI A STATUTO SPECIALE			TOTALE		
	2001	2002	VAR % 2002/01	2001	2002	VAR % 2002/01	2001	2002	VAR % 2002/01
Parte corrente									
Compet. a dip. e pens.	1.982	2.125	7,21	2.795	2.993	7,08	4.777	5.118	7,14
Acquisto beni e servizi	2.353	2.887	22,69	1.672	1.581	-5,44	4.025	4.468	11,01
Ammortamento				8	8	0,00	8	8	0,00
Trasferimenti corr.	77.264	80.993	4,83	17.604	17.946	1,94	94.868	98.939	4,29
Interessi	993	1.026	3,32	534	342	-35,96	1.527	1.368	-10,41
Poste correttive	202	19	-90,59	1.116	1.478	32,44	1.318	1.497	13,58
Somme non attribuibili	1.137	1.123	-1,23	151	199	31,79	1.288	1.322	2,64
TOTALE SPESE CORR.	**83.931**	**88.173**	**5,05**	**23.880**	**24.547**	**2,79**	**107.811**	**112.720**	**4,55**
Conto capitale									
Invest. Dir. in opere pubbl.	1.111	1.648	48,33	3.795	3.560	-6,19	4.906	5.208	6,16
Mobili, ...	92	180	95,65	103	81	-21,36	195	261	33,85
Trasferimento	9.293	12.302	32,38	5.075	5.994	18,11	14.368	18.296	27,34
Conc. crediti e antic.	473	363	-23,26	164	160	-2,44	637	523	-17,90
Somme non attribuibili	1.098	1.035	-5,74	152	336	121,05	642	288	-55,14
Part. Azionarie	132	145	9,85	510	143	-71,96	1.250	1.371	9,68
TOTALE SPESE C. CAP.	**12.199**	**15.673**	**28,48**	**9.799**	**10.274**	**4,85**	**21.998**	**25.947**	**17,95**
RIMBORSO PRESTITI	**4.633**	**8.292**	**78,98**	**382**	**471**	**23,30**	**5.015**	**8.763**	**74,74**
Totale									
IMPEGNI	**100.763**	**112.138**	**11,29**	**34.061**	**35.292**	**3,61**	**134.824**	**147.430**	**9,35**

Fonte:Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003 - MEF - su dati ISTAT

L'analisi dei medesimi dati complessivi di impegno, sotto il profilo delle politiche regionali, mette in evidenza che, fatta eccezione per il settore trasporti ferroviari ed aerei, è la spesa per la sanità (Difesa della salute) che fa registrare l'aumento più consistente (59,9%). I settori in cui si sono verificati i più rilevanti decrementi sono, invece, i trasporti marittimi, l'edilizia abitativa e la ricerca scientifica.

Depurati di quanto riferito alla spesa in sanità, gli impegni in conto capitale, comprensivi della spesa per rimborso di prestiti, sono cresciuti del 26,3%.

SPESE DELLE REGIONI PER SETTORI D'INTERVENTO RIFERITE A TUTTE LE REGIONI ED ALLE PROVINCE AUTONOME

Impegni

(in milioni di euro)

SETTORI D'INTERVENTO	2001		2002		VARIAZIONI % 2002/2001	
	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale
Amm. generale e organi istituz.	6.916	492	6.470	832	-6,4	69,1
Lavoro	811	328	1.003	524	23,7	59,8
Polizia amm.va e servizi antincendio	66	82	337	84	410,6	2,4
Istruzione e diritto allo studio	1.720	221	2.000	229	16,3	3,6
Formazione professionale	1.936	383	1.796	595	-7,2	55,4
Organizzazione della cultura	750	528	1.068	606	42,4	14,8
Assistenza sociale	1.982	321	2.332	498	17,7	55,1
Difesa della salute	74.994	1.724	77.527	2.756	3,4	59,9
Sport e tempo libero	118	143	164	177	39,0	23,8
Agricoltura e zootecnia	1.378	2.361	863	2.676	-37,4	13,3
Foreste	308	364	302	462	-1,9	26,9
Sviluppo dell'econ. montana	154	168	39	207	-74,7	23,2
Acque minerali, ...	1	35		16	-100,0	-54,3
Caccia e pesca	71	38	100	46	40,8	21,1
Opere pubbliche	201	2.915	135	3.182	-32,8	9,2
Acquedotti	288	980	372	1.302	29,2	32,9
Viabilità	66	967	84	1.018	27,3	5,3
Trasporti su strada	3.612	677	3.575	666	-1,0	-1,6
Trasporti ferroviari	1.222	98	1.546	250	26,5	155,1
Trasporti marittimi, ...	477	165	472	100	-1,0	-39,4
Trasporti aerei	1	10	3	48	200,0	380,0
Altri trasporti	115	99	168	174	46,1	75,8
Artigianato	122	572	118	649	-3,3	13,5
Turismo e industria alberghiera	338	573	350	627	3,6	9,4
Fiere, mercati, ...	52	255	69	283	32,7	11,0
Edilizia abitativa	367	2.474	406	1.821	10,6	-26,4
Urbanistica	19	238	21	330	10,5	38,7
Industria e fonti di energia	206	1.963	304	1.625	47,6	-17,2
Protezione della natura, ...	353	490	428	747	21,2	52,4
Ricerca scientifica	21	104	21	70	0,0	-32,7
Oneri finanziari	1.147	25	996	27	-13,2	8,0
Spese non attribuite	5.554	1.448	7.267	2.501	30,8	72,7
Interventi non ripartibili	2.302	716	2.222	793	-3,5	10,8
Previdenza sociale	143	41	162	26	13,3	-36,6
TOTALE	**107.811**	**21.998**	**112.720**	**25.947**	**4,6**	**18,0**
Rimborso prestiti		5.015		8.763		74,7
TOTALE		**27.013**		**34.710**		**28,5**

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003 - MEF - su dati ISTAT

Appare coerente con i dati appena esaminati, i quali si riferiscono al complessivo aggregato delle Regioni e delle Province autonome, l'esame dell'andamento degli impegni complessivi relativamente ad un arco temporale più ampio (triennio 2000-2002), con riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario, effettuato su dati di fonte regionale comunicati dalle Sezioni regionali della Corte dei conti[18]. Dall'analisi emerge al nord una forte evoluzione dell'aggregato nel 2001 (quasi il 30% rispetto al 2000) ed un sostanziale dimezzamento della crescita nell'anno successivo. Il medesimo andamento ha seguito la massa degli impegni relativi all'Italia centrale, seppure con tassi inferiori. Al sud l'andamento degli impegni ha scontato la situazione esistente in alcune realtà regionali in cui l'aggregato è in netta frenata e presenta, pertanto, una drastica riduzione della crescita. Il dato complessivo dà conto di un andamento comunque crescente ma con un tasso incrementale ridotto di più della metà nel 2002 rispetto all'anno precedente, a significare una crescente attenzione nell'assunzione di obbligazioni giuridiche, condizione essenziale per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

ANDAMENTO DEGLI IMPEGNI

(In migliaia di euro)

REGIONE	2000	2001	2002	VARIAZIONE % 2001-2000	VARIAZIONE % 2002-2001
PIEMONTE	7.447.727	9.162.381	10.388.909	23,02	13,39
LOMBARDIA	14.155.209	19.393.017	20.743.952	37,00	6,97
VENETO	7.515.519	10.928.121	14.037.062	45,41	28,45
LIGURIA	3.095.840	3.542.378	3.641.568	14,42	2,80
EMILIA ROMAGNA	6.965.977	7.669.447	9.115.429	10,10	18,85
Totale nord	**39.180.272**	**50.695.345**	**57.926.920**	**29,39**	**14,26**
TOSCANA	6.459.914	6.932.149	7.323.199	7,31	5,64
UMBRIA	1.539.645	1.891.489	1.798.763	22,85	-4,90
MARCHE	2.594.589	2.602.315	3.564.121	0,30	36,96
LAZIO	9.313.285	10.856.056	11.100.848	16,57	2,25
Totale centro	**19.907.433**	**22.282.009**	**23.786.931**	**11,93**	**6,75**
ABRUZZO	2.273.837	2.756.474	2.740.842	21,23	-0,57
MOLISE	883.089	953.656	1.042.531	7,99	9,32
CAMPANIA	10.488.043	11.622.473	10.650.874	10,82	-8,36
PUGLIA	5.141.879	6.259.633	7.246.621	21,74	15,77
BASILICATA	1.260.393	1.301.411	1.421.402	3,25	9,22
CALABRIA	3.690.352	4.396.479	4.576.228	19,13	4,09
Totale sud	**23.737.593**	**27.290.127**	**27.678.498**	**14,97**	**1,42**
TOTALE	**82.825.298**	**100.267.481**	**109.392.349**	**21,06**	**9,10**

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni regionali.

[18] Lo scarto tra il tasso di evoluzione degli impegni del 9,10% rispetto a quello dell'11,30% di cui alla precedente tabella relativa agli impegni per classificazione economica, è attribuibile alla mancata considerazione della voce "partite di giro".

Gestione di cassa

L'analisi più significativa della gestione di cassa riguarda l'aspetto strutturale della spesa effettiva.

Con riferimento ai pagamenti complessivi, l'analisi ripartita per categorie economiche, effettuata su dati relativi alle Regioni a statuto ordinario tramite le Sezioni regionali della Corte dei conti, con evidenza particolare attribuita alla spesa sanitaria in considerazione della sua obiettiva rilevanza, mette in luce nel 2002 una flessione della spesa totale del 4,06% rispetto all'anno precedente, riduzione che, nel caso della spesa corrente è 5,30%. Questa Sezione ha già rilevato[19] che le ragioni di tale flessione sono prevalentemente da imputarsi alla restrizione della liquidità relativa alle spese in sanità, posto che lo Stato ha erogato alle Regioni nel 2002 solo la metà di quanto dovuto a fini di finanziamento del ripiano del disavanzo, ed ha erogato il resto nei primi mesi del 2003 solo a favore delle Regioni che avevano comunicato di avere assunto i provvedimenti a copertura della quota di disavanzo a loro carico (art.4 bis, comma 6, lett.a) del d.l. 63/2002, convertito in legge 112/2002).

La tabella che segue espone anche la situazione dei pagamenti di cassa riferibili all'anno 2003, seppur utilizzando dati non ancora resi definitivi dall'approvazione dei consuntivi.

[19] Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni 2001 e 2002)

SPESA EFFETTIVA - ANALISI STRUTTURALE
ANNI 2001 - 2003
PAGAMENTI DI CASSA

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	*di cui sanità*	Spesa c/capitale	*di cui sanità*	Rimborso prestiti	*di cui sanità*	TOTALE	*di cui sanità*
Piemonte	2001	7.315.499	5.916.442	1.516.201	134.960	136.708	36.488	**8.968.408**	6.087.890
	2002	7.427.968	6.003.242	1.176.489	69.043	660.607	52.816	**9.265.064**	6.125.101
	2003	7.540.665	5.962.944	1.136.837	60.020	714.233	82.734	**9.391.735**	6.105.698
Lombardia	2001	18.014.475	12.064.259	1.293.989	37.794	149.023	140.704	**19.457.487**	12.242.756
	2002	14.260.357	11.273.471	1.583.206	62.698	614.437	197.521	**16.458.000**	11.533.690
	2003	15.280.809	11.514.545	1.632.420	63.596	473.594	216.531	**17.386.823**	11.794.672
Veneto	2001	6.877.796	5.826.541	702.871	80.160	129.957	68.542	**7.710.624**	5.975.243
	2002	6.918.595	5.852.996	783.242	66.430	120.949	62.410	**7.822.786**	5.981.836
	2003	7.652.917	6.531.380	855.411	66.266	125.715	58.698	**8.634.043**	6.656.344
Liguria	2001	3.161.328	2.532.157	380.548	27.144	64.937	38.028	**3.606.813**	2.597.329
	2002	2.731.975	2.153.307	448.807	18.996	83.101	43.209	**3.263.883**	2.215.512
	2003	2.901.146	2.350.196	445.255	61.451	97.073	49.127	**3.443.474**	2.460.774
E. Romagna	2001	6.727.437	5.353.082	691.349	14.181	92.514	64.711	**7.511.300**	5.431.973
	2002	7.687.212	5.786.442	676.494	17.706	118.690	85.694	**8.482.396**	5.889.842
	2003	8.034.974	6.063.146	828.989	13.084	143.992	103.346	**9.007.955**	6.179.576
Toscana	2001	6.051.458	4.924.154	599.122	67.532	73.729	0	**6.724.309**	4.991.686
	2002	5.756.876	4.772.197	493.278	32.599	509.339	291.000	**6.759.493**	5.095.796
	2003	5.784.944	4.761.098	535.959	5.082	215.593	139.443	**6.536.496**	4.905.623
Umbria	2001	1.473.940	1.162.667	340.309	11.241	208.537	7.042	**2.022.786**	1.180.950
	2002	1.443.634	1.117.384	345.643	22.847	52.712	0	**1.841.989**	1.140.231
	2003	1.551.881	1.241.410	279.414	33.408	58.683	0	**1.889.978**	1.274.818
Marche	2001	2.351.741	1.860.818	372.489	28.737	57.991	18.836	**2.782.221**	1.908.391
	2002	2.491.066	2.041.876	296.685	13.231	64.525	28.195	**2.852.276**	2.083.302
	2003	2.964.279	2.473.741	330.500	11.077	419.090	383.456	**3.713.869**	2.868.274
Lazio	2001	9.343.149	7.369.280	837.671	55.180	204.392	115.497	**10.385.212**	7.539.958
	2002	9.056.351	6.787.672	742.938	34.009	215.353	127.644	**10.014.642**	6.949.325
	2003	10.048.631	7.513.103	850.206	57.657	256.638	153.992	**11.155.475**	7.724.752
Abruzzo	2001	1.989.716	1.588.126	371.173	32.173	111.744	1.441	**2.472.633**	1.621.740
	2002	1.814.655	1.451.599	348.946	30.796	20.638	0	**2.184.239**	1.482.395
	2003	2.121.196	1.693.697	592.884	69.854	23.429	0	**2.737.509**	1.763.551
Molise	2001	502.582	399.005	242.477	10.255	14.526	3.529	**759.585**	497.296
	2002	517.673	409.914	138.115	7.578	10.458	3.529	**666.246**	421.021
	2003	535.240	407.206	159.795	2.930	11.607	3.529	**706.642**	413.665
Campania	2001	9.224.073	6.753.380	1.256.148	17.621	130.961	112.503	**10.611.181**	6.883.504
	2002	8.818.547	7.029.056	1.824.060	18.224	158.965	140.594	**10.801.572**	7.187.874
	2003	8.993.416	7.180.434	1.518.940	1.256	175.178	155.928	**10.687.534**	7.337.618
Puglia	2001	6.140.356	5.069.345	934.897	82.485	243.928	65.216	**7.319.181**	5.217.046
	2002	6.002.472	4.942.177	427.330	115.819	211.034	73.115	**6.640.836**	5.131.111
	2003	6.263.869	4.973.060	1.672.102	1.146.438	218.908	106.975	**8.154.879**	6.226.473
Basilicata	2001	1.118.302	797.221	477.662	10.825	21.829	69	**1.617.792**	808.115
	2002	997.410	723.880	317.789	78.890	32.410	73	**1.347.609**	802.843
	2003	1.010.391	740.748	415.242	21.382	27.964	176	**1.453.597**	762.306
Calabria (*)	2001	3.152.057	2.289.667	1.065.219	164.775	75.922	72.824	**4.293.198**	2.527.266
	2002	3.096.663	2.323.089	757.533	22.983	83.351	78.093	**3.937.547**	2.418.895
	2003	3.096.663	2.323.089	757.533	22.983	83.351	78.093	**3.937.547**	2.418.895
TOTALE	2001	**83.443.908**	**63.906.144**	**11.082.124**	**775.065**	**1.716.699**	**745.429**	**96.242.731**	**65.511.145**
	2002	**79.021.454**	**62.668.302**	**10.360.554**	**611.849**	**2.956.570**	**1.183.893**	**92.338.578**	**64.458.774**
	2003	**83.781.021**	**65.729.797**	**12.011.487**	**1.636.484**	**3.045.048**	**1.532.028**	**98.837.556**	**68.893.039**

FONTE: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni Regionali

*: i dati relativi al 2003 corrispondono a quelli del 2002 non essendo stati comunicati i dati aggiornati.

I pagamenti complessivi nell'anno 2003 sono risultati in aumento del 7,04% rispetto al 2002. Nel dettaglio, i pagamenti per spesa corrente hanno avuto un incremento del 6,02%, quelli per spesa in conto capitale del 15,93%, mentre quelli per rimborso di prestiti del 2,99%. L'incidenza della spesa sanitaria sulla spesa corrente, sulla spesa in conto capitale e su quella per rimborso di prestiti è stata nel 2003 pari, rispettivamente, al 78,45% (79,31% nel 2002), al 13,62% (5,91% nel 2002) ed al 50,31% (40,04% nel 2002), mentre l'incidenza della complessiva spesa sanitaria rispetto alla spesa totale è rimasta sostanzialmente invariata nel biennio considerato (dal 69,81% del 2002 al 69,70% del 2003). L'analisi evidenzia una particolare espansione dei pagamenti per spesa sanitaria in ambito spese in conto capitale, cresciuti del 167% nel 2003 rispetto al 2002. Tale incremento è dovuto in massima parte alla contrazione di un prestito obbligazionario di 600 milioni di euro a copertura di disavanzi sanitari fino al 2000 che la regione Puglia ha classificato in bilancio sia quale entrata che come spese in conto capitale[20].

3.1 La spesa per investimenti *pro-capite*

L'analisi della distribuzione della spesa per investimenti riferita ai valori pro-capite nelle Regioni a statuto ordinario porta ad individuare in 215 euro il valore medio nazionale nel 2002, con valori piuttosto differenziati a livello territoriale (200 al nord, 172 al centro e 274 al sud).

All'interno delle singole aree territoriali gli squilibri appaiono molto consistenti. La concentrazione delle Regioni a più elevata spesa per investimenti pro-capite è al sud, ad eccezione dell'Umbria (Basilicata, Molise, Calabria) mentre le Regioni con valori unitari più bassi sono quelle del centro-nord (Lazio, Toscana, Emilia-Romagna), oltre alla Puglia.

Il dato medio nazionale, nel biennio considerato, è in lieve diminuzione, pur registrandosi forti decrementi proprio nelle Regioni del sud con i valori unitari più elevati, come il Molise, probabilmente per effetto del parziale rientro delle emergenze conseguenti alle recenti calamità naturali.

[20] Chiarimenti forniti dalla regione Puglia con nota del 18 giugno 2004 prot. 20/P/1042DIR.

SPESA PER INVESTIMENTI PRO-CAPITE

(in euro)

REGIONI	POPOLAZIONE	2001		2002	
		INVESTIMENTI	INVEST/POP	INVESTIMENTI	INVEST/POP
PIEMONTE	4.214.676	1.516.200.736	360	1.176.489.000	279
LOMBARDIA	9.032.554	1.293.988.958	143	1.583.206.000	175
VENETO	4.527.694	702.870.984	155	783.242.000	173
LIGURIA	1.571.783	380.548.167	242	448.807.000	286
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	691.348.830	174	676.494.000	170
TOTALE NORD	**23.330.053**	**4.584.957.676**	**197**	**4.668.238.000**	**200**
TOSCANA	3.497.806	599.122.023	171	493.278.000	141
UMBRIA	825.826	340.309.000	412	345.643.000	419
MARCHE	1.470.631	372.489.000	253	296.685.000	202
LAZIO	5.112.403	837.671.399	164	742.938.000	145
TOTALE CENTRO	**10.906.666**	**2.149.591.422**	**197**	**1.878.544.000**	**172**
ABRUZZO	1.262.392	371.173.442	294	348.946.000	276
MOLISE	320.601	242.476.514	756	138.115.000	431
CAMPANIA	5.721.931	1.256.147.645	220	1.824.060.000	319
PUGLIA	4.020.707	934.896.993	233	427.330.000	106
BASILICATA	597.768	477.661.690	799	317.789.000	532
CALABRIA	2.011.466	1.065.219.210	530	757.533.000	377
TOTALE SUD	**13.934.865**	**4.347.575.493**	**312**	**3.813.773.000**	**274**
TOTALE COMPLESSIVO	**48.171.584**	**11.082.124.592**	**230**	**10.360.555.000**	**215**

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni Regionali

3.2 La spesa effettiva per investimenti nel 2003

L'analisi dei pagamenti secondo la destinazione data alla spesa per investimenti nel 2003, effettuata su dati estrapolati dalla Relazione sulla situazione economica del paese 2003, evidenzia un modello regionale caratterizzato da una concentrazione di spesa in un numero limitato di settori: circa l'81% delle risorse risulta concentrato in nove settori, con quote di spesa che variano dal 3,4% al 30,4% della spesa globale. La quota più elevata di pagamenti si individua nel settore delle opere pubbliche, seguito da quello dell'ordinamento degli uffici, amministrazione generale ed organi, viabilità. Interventi di edilizia scolastica, organizzazione della cultura e protezione della natura raccolgono la percentuale più bassa dei pagamenti per investimenti.

La distribuzione per aree geografiche fornisce un quadro differenziato: al nord e nel mezzogiorno la concentrazione più elevata si ha nel settore dello opere pubbliche, mentre al centro è l'ordinamento degli uffici che riceve più pagamenti per spese di investimento. Al nord-ovest sono gli interventi edilizi in materia sanitaria che assorbono la quantità più bassa di pagamenti, mentre al nord-est è il settore protezione della natura; al centro l'organizzazione della cultura, al sud l'edilizia scolastica.

SPESE PER INVESTIMENTI DELLE REGIONI PER PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO E PER AREE GEOGRAFICHE NEL 2003

(in milioni di euro)

SETTORI DI INTERVENTO	REGIONI										
	NORD-OVEST		NORD-EST		CENTRO		MEZZOGIORNO		TOTALE		
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Variazione % 2003/2002
OPERE PUBBLICHE	75	18,25	246	18,24	77	29,28	800	41,86	1198	30,44	18,00
ORD. UFFICI, AMMIN. GEN. E ORGANI	73	17,76	146	10,82	112	42,59	78	4,08	409	10,39	53,10
VIABILITA'	27	6,57	218	16,16	16	6,08	130	6,80	392	9,96	20,90
ACQUEDOTTI E FOGNATURE	10	2,43	111	8,23	2	0,76	250	13,08	373	9,48	-8,40
DIFESA DELLA SALUTE	7	1,70	131	9,71	2	0,76	99	5,18	238	6,05	17,90
FORESTE	10	2,43	82	6,08	2	0,76	69	3,61	163	4,14	2,10
ISTRUZ. E DIRITTO ALLO STUDIO	16	3,89	97	7,19	0	0,00	33	1,73	147	3,73	-8,80
ORGANIZZAZIONE CULTURA	16	3,89	27	2,00	1	0,38	97	5,08	141	3,58	22,10
PROTEZIONE DELLA NATURA	23	5,60	20	1,48	9	3,42	82	4,29	135	3,43	0,60
ALTRI SETTORI	154	37,47	271	20,09	42	15,97	273	14,29	740	18,80	17,00
TOTALE GENERALE	411	100,00	1349	100	263	100	1911	100	3936	100	15,10

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003 - MEF - dati da bilanci delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano

3.3 Gestione dei residui passivi

L'andamento della massa dei residui la quale, com'è noto, è costituita dall'insieme delle risorse impegnate e non pagate nell'esercizio di competenza o in esercizi pregressi, è esposto, in valori assoluti ed in termini percentuali, nella tabella che segue

ANDAMENTO RESIDUI PASSIVI COMPLESSIVI

(In migliaia di euro)

REGIONE	2000	2001	2002	VARIAZIONE % 2001-2000	VARIAZIONE % 2002-2001
PIEMONTE	1.685.454	1.796.289	2.869.695	6,58	59,76
LOMBARDIA	1.494.919	1.223.381	5.287.753	-18,16	332,22
VENETO	2.152.342	3.873.551	5.849.277	79,97	51,01
LIGURIA	938.642	691.831	1.034.402	-26,29	49,52
EMILIA ROMAGNA	2.999.381	1.258.557	1.642.377	-58,04	30,50
Totale nord	**9.270.737**	**8.843.608**	**16.683.504**	**-4,61**	**88,65**
TOSCANA	959.577	1.099.933	1.210.252	14,63	10,03
UMBRIA	754.491	600.668	466.415	-20,39	-22,35
MARCHE	906.613	821.627	1.438.874	-9,37	75,13
LAZIO	1.147.047	820.461	704.734	-28,47	-14,11
Totale centro	**3.767.729**	**3.342.689**	**3.820.275**	**-11,28**	**14,29**
ABRUZZO	683.250	634.505	849.426	-7,13	33,87
MOLISE	626.336	495.365	606.444	-20,91	22,42
CAMPANIA	3.529.154	4.006.426	3.559.941	13,52	-11,14
PUGLIA	2.633.095	4.041.775	2.054.541	53,50	-49,17
BASILICATA	968.229	570.247	572.954	-41,10	0,47
CALABRIA	649.018	586.495	1.015.042	-9,63	73,07
Totale sud	**9.089.082**	**10.334.814**	**8.658.348**	**13,71**	**-16,22**
TOTALE	**22.127.547**	**22.521.111**	**29.162.127**	**1,78**	**29,49**

FONTE: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni Regionali

Il *trend* è in complessiva crescita nel 2002 pur presentando oscillazioni molto consistenti.

Le variazioni dell'andamento possono costituire l'effetto di fenomeni verificatisi in via generale nel corso del 2001, fra cui la restrizione di liquidità, già sopra richiamata, dovuta al ritardo delle erogazioni dei finanziamenti statali di ripiano dei disavanzi sanitari, che ha determinato lo slittamento dei conseguenti pagamenti all'esercizio successivo. Effetti riduttivi della massa dei residui passivi conseguono, invece, all'applicazione regionale del comma 5 dell'art.21 del D.Lgs. 76/2000, a norma del quale le somme stanziate ma non impegnate nell'esercizio costituiscono non più residui di stanziamento bensì economie di spesa ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati della gestione.

Sono peraltro da considerare anche alcune realtà regionali in cui l'andamento dei residui passivi ha risentito direttamente di operazioni contabili peculiari. E' il caso della Lombardia, in

cui l'assunzione di un impegno molto elevato a fine esercizio 2001, relativo al "Concorso al fondo di solidarietà nazionale", ha determinato il formarsi di un residuo passivo in conto competenza molto consistente che ha peggiorato gli indici influenzati dalle voci correlate. In senso opposto il caso della Puglia, dove una riduzione formale decisamente consistente della massa dei residui passivi è stata, invece, la risultante della dichiarata perenzione della mole di residui passivi in conto capitale per i quali la legge di contabilità regionale ha ridotto il periodo di conservazione in bilancio, e ciò in applicazione del citato art.21, comma 3, del d.Lgs.76/2000.

Ad ogni buon conto, depurando il tasso medio nazionale dei dati di Lombardia e Puglia, che rappresentano situazioni limite, l'andamento dei residui passivi complessivi presenta nel 2002 un tasso incrementale del 26,45%.

3.4 Risultato di amministrazione a confronto con le economie vincolate ed i residui perenti

I risultati di amministrazione delle gestioni 2000-2002 espongono situazioni di avanzo in tutte le Regioni a statuto ordinario. Di tale risultato va, però, subito messo in evidenza il carattere meramente contabile-teorico, quanto meno nella misura in cui lo stesso sconti l'esistenza di altre voci di bilancio che in esso vanno a trovare copertura. Si fa riferimento alle cosiddette entrate vincolate ed ai residui passivi perenti.

Le prime conseguono ad autorizzazioni di spesa finanziate attraverso entrate di provenienza statale a destinazione specifica, previste dall'art.22 del d.lgs.76/2000, non impegnate entro la fine dell'esercizio nel corso del quale ha avuto luogo l'assegnazione. La Regione, in tale evenienza, attribuisce le relative spese alla competenza dell'esercizio immediatamente successivo e provvede alla loro copertura ricorrendo proprio all'avanzo di amministrazione.

I residui perenti che, com'è noto, pur essendo collegati ad obbligazioni regolarmente assunte ed esistenti, non figurano più nel bilancio, gravano comunque sulle disponibilità finanziarie, quanto meno in termini di garanzia di assolvimento, fatti salvi gli effetti della prescrizione del debito. Il risultato di fine esercizio, pertanto, per essere effettivamente positivo, dovrà scontare anche il peso di questa posta, almeno per la parte non specificamente coperta dall'apposito fondo previsto nel bilancio successivo (vedi paragrafo seguente).

La tabella che segue espone la situazione di amministrazione da valutarsi, per averne una visione in termini di effettività, in relazione al peso delle economie vincolate e dei residui passivi perenti nei termini sopra specificati.

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI
2000 – 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI		2000	2001	2002
PIEMONTE	Risult. amministrazione	540.214	748.346	270.640
	Economie vincolate	0	1.058.220	270.640
	Res. perenti complessivi	338.883	116.454	90.446
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	2.757.363	2.809.009	4.749.409
	Economie vincolate	3.365.750	3.366.266	5.906.663
	Res. perenti complessivi	1.410.825	1.103.310	1.022.995
VENETO	Risult. amministrazione	1.298.889	1.722.384	1.745.525
	Economie vincolate	1.110.382	1.553.502	1.696.878
	Res. perenti complessivi	897.082	997.071	801.969
LIGURIA	Risult. amministrazione	424.528	695.151	556.077
	Economie vincolate	141.509	391.474	338.033
	Res. perenti complessivi	491.138	482.185	371.654
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	1.207.993	1.936.713	2.095.540
	Economie vincolate	816.002	834.078	834.346
	Res. perenti complessivi	475.791	978.444	912.013
TOSCANA	Risult. amministrazione	841.308	1.117.096	1.251.794
	Economie vincolate	505.611	0	1.671.379
	Res. perenti complessivi	342.232	235.181	170.513
UMBRIA	Risult. amministrazione	475.140	622.331	85.768
	Economie vincolate	399.221	547.444	775.407
	Res. perenti complessivi	8.463	10.260	9.626
MARCHE	Risult. amministrazione	386.826	302.127	693.051
	Economie vincolate	365.651	356.872	775.407
	Res. perenti complessivi	193.754	220.980	197.063
LAZIO	Risult. amministrazione	769.004	1.707.923	2.797.000
	Economie vincolate	1.453.310	2.770.791	2.771.001
	Res. perenti complessivi	560.695	278.988	187.511
ABRUZZO	Risult. amministrazione	622.331	852.670	1.222.473
	Economie vincolate	823.749	(1) 966.807	(1) 1.146.399
	Res. perenti complessivi	1.010.061	966.752	269.055
MOLISE	Risult. amministrazione	251.515	369.783	332.087
	Economie vincolate	13.428	29.438	67.645
	Res. perenti complessivi	225.784	313.940	256.587
CAMPANIA	Risult. amministrazione	5.386.645	5.674.828	7.638.110
	Economie vincolate	2.682.477	3.120.949	5.395.620
	Res. perenti complessivi	2.454.266	2.350.509	2.167.222
PUGLIA	Risult. amministrazione	410.583	333.115	857.956
	Economie vincolate	1.975.448	2.288.421	203.045
	Res. perenti complessivi	119.059	(2) 309.673	(2) 417.713
BASILICATA	Risult. amministrazione	372.882	511.809	593.858
	Economie vincolate	194.704	386.310	161.932
	Res. perenti complessivi	287.548	184.795	166.942
CALABRIA	Risult. amministrazione	2.660.786	3.015.075	2.913.343
	Economie vincolate	1.841.169	1.515.285	2.875.306
	Res. perenti complessivi	819.617	701.822	374.680

FONTE: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni Regionali

(1) la cifra è comprensiva anche dei residui perenti vincolati che la Regione reiscrive in competenza

(2) la Regione Puglia non procede più alla preiscrizione di economie a destinazione vincolata, ma mantiene le partite in bilancio quali residui di stanziamento (art. 9 L.R. 22/97)

3.5 La copertura dei residui perenti

Nelle precedenti relazioni si è già avuto modo di mettere in evidenza come questa Corte, in mancanza di un'espressa previsione normativa, abbia 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, di cui all'art. 21, comma 3, del d.lgs.76/2000, mantengono comunque il diritto all'esazione del credito, fatti salvi gli effetti della prescrizione.

Dalla tabella che segue emerge che il dato medio di copertura dei residui perenti rilevati nel 2002 è pari al 50,42%, rispetto al 59,27% del 2001 ed al 52,74% del 2000. Si rilevano ancora una volta forti oscillazioni a livello interregionale che vanno dalla copertura minima del Molise alla massima del Piemonte, Toscana, Calabria.

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA

ANNI 2000 – 2003 (in migliaia di euro)

PIEMONTE

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	338.883	2001	22.200	**6,55**
2001	116.454	2002	23.460	**20,15**
2002	90.446	2003	90.446	**100,00**

LOMBARDIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	1.410.825	2001	925.097	**65,57**
2001	1.103.310	2002	782.010	**70,88**
2002	1.022.995	2003	759.679	**74,26**

VENETO

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	897.082	2001	257.196	**28,67**
2001	997.071	2002	285.242	**28,61**
2002	801.969	2003	300.000	**37,41**

LIGURIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	491.138	2001	309.874	**63,09**
2001	482.185	2002	310.000	**64,29**
2002	371.654	2003	200.619	**53,98**

EMILIA ROMAGNA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	475.791	2001	377.250	**79,29**
2001	978.444	2002	826.564	**84,48**
2002	912.013	2003	800.030	**87,72**

TOSCANA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	342.232	2001	342.232	**100,00**
2001	235.181	2002	235.181	**100,00**
2002	170.513	2003	170.513	**100,00**

UMBRIA

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	8.463	2001	1.517	**17,93**
2001	10.260	2002	2.051	**19,99**
2002	9.626	2003	1.270	**13,19**

MARCHE

ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	193.754	2001	70.868	**36,58**
2001	220.980	2002	82.000	**37,11**
2002	197.063	2003	104.420	**52,99**

segue ==>

LAZIO					ABRUZZO				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI(*)	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	560.695	2001	58.097	**10,36**	2000	1.010.061	2001	1.010.061	**100,00**
2001	278.988	2002	45.822	**16,42**	(*)2001	966.752	2002	1.241.942	**128,47**
2002	187.511	2003	40.851	**21,79**	2002	269.055	2003	33.500	**12,45**
MOLISE					**CAMPANIA**				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	225.784	2001	225.126	**99,71**	2000	2.454.266	2001	516.457	**21,04**
2001	313.940	2002	313.938	**100,00**	2001	2.350.509	2002	338.229	**14,39**
2002	256.587	2003	285	**0,11**	2002	2.167.222	2003	450.000	**20,76**
PUGLIA					**BASILICATA**				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	119.059	2001	6.094	**5,12**	2000	287.548	2001	139.443	**48,49**
2001	309.673	2002	203.493	**65,71**	2001	184.795	2002	91.089	**49,29**
2002	417.713	2003	330.000	**79,00**	2002	166.942	2003	83.000	**49,72**
CALABRIA					**TOTALE REGIONI**				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
2000	819.617	2001	819.617	**100,00**	2000	9.635.195	2001	5.081.129	**52,74**
2001	701.822	2002	701.822	**100,00**	2001	9.250.363	2002	5.482.843	**59,27**
2002	374.680	2003	374.680	**100,00**	2002	7.415.989	2003	3.739.293	**50,42**

FONTE: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni Regionali

(*) gli importi dei residui perenti relativi all'Abruzzo sono comprensivi sia dei residui perenti propri che dei residui perenti vincolati

4. La spesa per il personale

Premessa

Si premette che i dati relativi alla consistenza, alla struttura ed alla spesa per il personale sostenuta dalle Regioni a statuto ordinario sono desunti dal Conto annuale elaborato dal Dipartimento RGS – IGOP – il cui sistema di rilevazione è stato recentemente oggetto di innovative modifiche alle quali appare opportuno fare, quanto meno, un sintetico cenno.

Il modello organizzativo attraverso il quale fino al 2001 veniva alimentata la banca dati dell'IGOP prevedeva l'invio di schede cartacee ed il successivo inserimento manuale nel sistema. Dal 2001 il processo di acquisizione, gestione e fruizione dei dati relativi al personale delle amministrazioni soggette al titolo V del d.lgs.165/2001, è stato completamente informatizzato attraverso l'introduzione del SICO (Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche), a sua volta composto da due sotto-sistemi: gestionale e conoscitivo. Il processo di acquisizione e di gestione dei dati avviene nel sistema gestionale, il quale ha due modalità di alimentazione: *on line*, cui si accede via internet, e FTP (*file transfer protocol*), processo di comunicazione tra *computers* che permette l'invio in tempi rapidi di ingenti quantità di dati tramite un protocollo predefinito. Il processo di consultazione dei dati avviene, invece, nel sistema conoscitivo, strutturato per ricevere interrogazioni e produrre reportistica, nonché per consentire analisi di scenario e ricognitive.

Il nuovo sistema, come detto, ha preso il via nel 2001, anno a decorrere dal quale la comunicazione dei dati afferenti al personale è stata effettuata secondo le predette modalità informatiche. Va precisato che, dato il carattere sperimentale ed innovativo del modello organizzativo, la rilevazione e la conseguente validazione delle informazioni inviate ha subito continui aggiornamenti *in progress*, sotto alcuni aspetti non ancora conclusi. Ciò rende ragione di una non ancora completa affidabilità delle informazioni stesse.

Tutto questo considerato, e tenuto, inoltre, presente che il nuovo sistema di rilevazione ha scontato anche un aggiornamento (e modifica) di alcune voci componenti le tabelle storicamente costituenti il Conto annuale, si è ritenuto utile un esame dei flussi circoscritti al biennio 2001-2002 interessato dall'innovazione, attraverso elaborazioni effettuate *ex novo* su entrambe le annualità, con riferimento agli aggiornamenti più recenti rilevabili sul SICO (novembre 2003 per il 2001 ed aprile 2004 per il 2002).

4.1 Consistenza e struttura del personale

La tabella seguente evidenzia l'andamento della consistenza del personale mettendo in luce le variazioni percentuali intervenute nel biennio considerato, e ne descrive la struttura. La

ripartizione del personale è stata effettuata dando rilevanza, oltre che alla qualifica dirigenziale ed alle categorie, anche al personale – qualificato come "altro"-, utilizzato per la prestazione di lavoro c.d. flessibile, in forma cioè diversa da quella a tempo indeterminato[21].

La variazione percentuale media della consistenza della dirigenza dà conto di una crescita su scala nazionale (9,26%) che, in realtà, risente in maniera sensibile di aumenti tanto consistenti in valore assoluto quanto estremamente limitati a livello territoriale, perché verificatisi soltanto in poche regioni (Lazio, Calabria e Abruzzo).

Al contrario, il personale appartenente alle categorie presenta una chiara flessione su scala nazionale (-6,46%) che in alcune realtà regionali raggiunge livelli decisamente elevati (Marche, Lazio, Lombardia, Umbria, Campania), probabilmente in gran parte attribuibile all'attuazione del decentramento amministrativo ed alla conseguente mobilità del personale, di cui alla legge 59/1997 ed al decreto legislativo 112/1998.

Anche l'"altro" personale risulta mediamente in diminuzione. Appare, al riguardo, interessante notare come in alcune Regioni ove la riduzione del personale di categoria è stata più netta, sia diminuito abbastanza drasticamente anche il personale con contratto di lavoro "flessibile" (Marche, Umbria, Lombardia, Calabria), a dimostrare una verosimile politica di contenimento di ogni forma di assunzione. Di contro, si rilevano anche realtà regionali in cui ai contratti di lavoro flessibile è stata nel 2002 preferita la stipula di contratti di lavoro a tempo indeterminato (Piemonte, Molise), così come, all'opposto, realtà in cui il lavoro "flessibile" è cresciuto in maniera esponenziale rispetto al rapporto a tempo indeterminato (Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo) e realtà in cui l'utilizzo del lavoro "flessibile" ha sostituito o, quanto meno, è stato preferito a politiche di assunzione di personale a tempo indeterminato (Lazio, Campania).

[21] In "altro" è stato considerato il personale a tempo determinato (con esclusione dei dirigenti rilevati nella colonna "dirigenti"), il personale con contratto di formazione e lavoro, il personale con contratto di lavoro interinale ed i lavoratori socialmente utili.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
CONSISTENZA E STRUTTURA DEL PERSONALE
ANNI 2001 – 2002

Regione	DIRIGENTI		VARIAZIONE %	CATEGORIE		VARIAZIONE %	ALTRO		VARIAZIONE %	Totale 2001	Totale 2002	VARIAZIONE %
	2001	2002		2001	2002		2001	2002				
PIEMONTE	268	262	-2,24	2.663	2.861	7,44	236	123	-47,88	3.167	3.246	2,49
LOMBARDIA	334	312	-6,59	4.476	3.612	-19,30	429	391	-8,86	5.239	4.315	-17,64
VENETO	229	230	0,44	2.800	2.834	1,21	188	187	-0,53	3.217	3.251	1,06
LIGURIA	108	102	-5,56	1.008	1.039	3,08	27	61	125,93	1.143	1.202	5,16
EMILIA ROMAGNA	232	240	3,45	2.379	2.469	3,78	195	303	55,38	2.806	3.012	7,34
Totale nord	**1.171**	**1.146**	**-2,13**	**13.326**	**12.815**	**-3,83**	**1.075**	**1.065**	**-0,93**	**15.572**	**15.026**	**-3,51**
TOSCANA	251	247	-1,59	2.233	2.380	6,58	162	176	8,64	2.646	2.803	5,93
UMBRIA	160	129	-19,38	1.504	1.273	-15,36	193	133	-31,09	1.857	1.535	-17,34
MARCHE	107	102	-4,67	1.951	1.508	-22,71	209	106	-49,28	2.267	1.716	-24,31
LAZIO	181	500	176,24	3.636	2.902	-20,19	236	266	12,71	4.053	3.668	-9,50
Totale centro	**699**	**978**	**39,91**	**9.324**	**8.063**	**-13,52**	**800**	**681**	**-14,88**	**10.823**	**9.722**	**-10,17**
ABRUZZO	129	145	12,40	1.766	1.921	8,78	111	155	39,64	2.006	2.221	10,72
MOLISE	109	85	-22,02	740	795	7,43	97	92	-5,15	946	972	2,75
CAMPANIA	463	479	3,46	7.262	6.473	-10,86	2.109	2.129	0,95	9.834	9.081	-7,66
PUGLIA	393	378	-3,82	4.089	3.946	-3,50	0	129	#DIV/0!	4.482	4.453	-0,65
BASILICATA	96	91	-5,21	1.175	1.152	-1,96	0	0	#DIV/0!	1.271	1.243	-2,20
CALABRIA	136	190	39,71	4.582	4.368	-4,67	748	564	-24,60	5.466	5.122	-6,29
Totale sud	**1.326**	**1.368**	**3,17**	**19.614**	**18.655**	**-4,89**	**3.065**	**3.069**	**0,13**	**24.005**	**23.092**	**-3,80**
TOTALE	**3.196**	**3.492**	**9,26**	**42.264**	**39.533**	**-6,46**	**4.940**	**4.815**	**-2,53**	**50.400**	**47.840**	**-5,08**

Fonte: RGS-SICO

Nella tabella relativa all'incidenza percentuale del personale sul totale della Regione appare rilevante constatare come sia per la dirigenza che per il personale appartenente alle categorie, il grado di incidenza rifletta l'andamento del loro valore assoluto – cresce, infatti, per la dirigenza e flette per le categorie -, mentre, al contrario, per il lavoro "flessibile", salvo che in Italia centrale, aumenta nel biennio la percentuale di incidenza sul totale, a testimoniare una modifica in materia di politica di personale con il passare del tempo sempre più orientata a ridurre le assunzioni con contratti a tempo indeterminato ed a preferire l'utilizzo di forme di lavoro più agili ma anche più instabili e precarie.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
INCIDENZA % DEL PERSONALE SU TOTALE COMPLESSIVO
ANNI 2001 – 2002

Regione	DIRIGENTI				CATEGORIE				ALTRO				TOTALE	
	2001	2002	incidenza % 2001 su totale	incidenza % 2002 su totale	2001	2002	incidenza % 2001 su totale	incidenza % 2002 su totale	2001	2002	incidenza % 2001 su totale	incidenza % 2002 su totale	2001	2002
PIEMONTE	268	262	8,46	8,07	2.663	2.861	84,09	88,14	236	123	7,45	3,79	3.167	3.246
LOMBARDIA	334	312	6,38	7,23	4.476	3.612	85,44	83,71	429	391	8,19	9,06	5.239	4.315
VENETO	229	230	7,12	7,07	2.800	2.834	87,04	87,17	188	187	5,84	5,75	3.217	3.251
LIGURIA	108	102	9,45	8,49	1.008	1.039	88,19	86,44	27	61	2,36	5,07	1.143	1.202
EMILIA ROMAGNA	232	240	8,27	7,97	2.379	2.469	84,78	81,97	195	303	6,95	10,06	2.806	3.012
Totale nord	**1.171**	**1.146**	**7,52**	**7,63**	**13.326**	**12.815**	**85,58**	**85,29**	**1.075**	**1.065**	**6,90**	**7,09**	**15.572**	**15.026**
TOSCANA	251	247	9,49	8,81	2.233	2.380	84,39	84,91	162	176	6,12	6,28	2.646	2.803
UMBRIA	160	129	8,62	8,40	1.504	1.273	80,99	82,93	193	133	10,39	8,66	1.857	1.535
MARCHE	107	102	4,72	5,94	1.951	1.508	86,06	87,88	209	106	9,22	6,18	2.267	1.716
LAZIO	181	500	4,47	13,63	3.636	2.902	89,71	79,12	236	266	5,82	7,25	4.053	3.668
Totale centro	**699**	**978**	**6,46**	**10,06**	**9.324**	**8.063**	**86,15**	**82,94**	**800**	**681**	**7,39**	**7,00**	**10.823**	**9.722**
ABRUZZO	129	145	6,43	6,53	1.766	1.921	88,04	86,49	111	155	5,53	6,98	2.006	2.221
MOLISE	109	85	11,52	8,74	740	795	78,22	81,79	97	92	10,25	9,47	946	972
CAMPANIA	463	479	4,71	5,27	7.262	6.473	73,85	71,28	2.109	2.129	21,45	23,44	9.834	9.081
PUGLIA	393	378	8,77	8,49	4.089	3.946	91,23	88,61	0	129	0,00	2,90	4.482	4.453
BASILICATA	96	91	7,55	7,32	1.175	1.152	92,45	92,68	0	0	0,00	0,00	1.271	1.243
CALABRIA	136	190	2,49	3,71	4.582	4.368	83,83	85,28	748	564	13,68	11,01	5.466	5.122
Totale sud	**1.326**	**1.368**	**5,52**	**5,92**	**19.614**	**18.655**	**81,71**	**80,79**	**3.065**	**3.069**	**12,77**	**13,29**	**24.005**	**23.092**
TOTALE	**3.196**	**3.492**	**6,34**	**7,30**	**42.264**	**39.533**	**83,86**	**82,64**	**4.940**	**4.815**	**9,80**	**10,06**	**50.400**	**47.840**

Fonte: RGS-SICO

All'interno della categoria "altro" va, inoltre, osservato come il lavoro a tempo determinato costituisca, relativamente al biennio considerato, la modalità di prestazione di servizio territorialmente più diffusa, sostanzialmente comune a tutte le realtà regionali anche se con andamento non uniforme (si riscontra una crescita in Abruzzo, in Emilia Romagna e in Puglia, una diminuzione nel Lazio, in Lombardia, nelle Marche, in Piemonte, in Umbria). Il lavoro socialmente utile, fatta eccezione per la Campania, ove assume grande rilevanza e costituisce l'unica forma di lavoro flessibile presente, non rappresenta una realtà particolarmente significativa. E' presente nel 2001 solo in alcune regioni (Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Piemonte), mentre nel 2002 scompare del tutto in Piemonte ed in Calabria e flette in tutte le Regioni salvo che in Campania. Il lavoro interinale registra prevalentemente, invece, un'espansione in ogni realtà regionale ove viene utilizzato, mentre soltanto la Lombardia fa ricorso a contratti di formazione e lavoro.

CONSISTENZA "ALTRO"
ANNI 2001 – 2002

	2001					2002				
REGIONE	A TEMPO DETERMINATO	FORMAZIONE LAVORO	INTERINALE	LAVORO SOCIALMENTE UTILE (L.S.U.)	Totale complessivo	A TEMPO DETERMINATO	FORMAZIONE LAVORO	INTERINALE	LAVORO SOCIALMENTE UTILE (L.S.U.)	Totale complessivo
PIEMONTE	206	0	0	30	236	123	0	0	0	123
LOMBARDIA	215	142	72	0	429	159	81	151	0	391
VENETO	185	0	3	0	188	187	0	0	0	187
LIGURIA	19	0	0	8	27	11	0	47	3	61
EMILIA ROMAGNA	191	0	4	0	195	276	0	27	0	303
Totale nord	**816**	**142**	**79**	**38**	**1.075**	**756**	**81**	**225**	**3**	**1.065**
TOSCANA	162	0	0	0	162	176	0	0	0	176
UMBRIA	193	0	0	0	193	133	0	0	0	133
MARCHE	164	0	0	45	209	61	0	0	45	106
LAZIO	153	0	83	0	236	67	0	199	0	266
Totale centro	**672**	**0**	**83**	**45**	**800**	**437**	**0**	**199**	**45**	**681**
ABRUZZO	111	0	0	0	111	155	0	0	0	155
MOLISE	21	0	0	76	97	26	0	0	66	92
CAMPANIA	0	0	0	2.109	2.109	0	0	0	2.129	2.129
PUGLIA	0	0	0	0	0	129	0	0	0	129
CALABRIA	29	0	367	352	748	29	0	535	0	564
Totale sud	**161**	**0**	**367**	**2537**	**3065**	**339**	**0**	**535**	**2.195**	**3.069**
TOTALE	**1.649**	**142**	**529**	**2.620**	**4.940**	**1.532**	**81**	**959**	**2.243**	**4.815**

Fonte: RGS-SICO

Nel prospetto che segue, inoltre, viene messo in evidenza l'andamento del rapporto del complessivo personale pubblico regionale con la popolazione risultante dall'ultimo censimento del 21 ottobre 2001. Tale rapporto assume significato non tanto ove lo si consideri nei suoi valori assoluti, obiettivamente non elevati, (essendo, tra l'altro, stata considerata la popolazione intera e non quella in età lavorativa) quanto quale risorsa occupazionale distribuita sul territorio in misura differenziata: la maggiore concentrazione si riscontra nelle Regioni del Mezzogiorno (Molise, Calabria, Basilicata), la più bassa al nord (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

PERCENTUALE PERSONALE/POPOLAZIONE

REGIONI	POPOLAZIONE	TOTALE PERSONALE	%TOT/POP
PIEMONTE	4.214.676	3.123	0,074
LOMBARDIA	9.032.554	3.924	0,043
VENETO	4.527.694	3.064	0,068
LIGURIA	1.571.783	1.141	0,073
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	2.709	0,068
TOTALE NORD	**23.330.053**	**13.961**	**0,060**
TOSCANA	3.497.806	2.627	0,075
UMBRIA	825.826	1.402	0,170
MARCHE	1.470.631	1.610	0,109
LAZIO	5.112.403	3.402	0,067
TOTALE CENTRO	**10.906.666**	**9.041**	**0,083**
ABRUZZO	1.262.392	2.066	0,164
MOLISE	320.601	880	0,274
CAMPANIA	5.721.931	6.952	0,121
PUGLIA	4.020.707	4.324	0,108
BASILICATA	597.768	1.243	0,208
CALABRIA	2.011.466	4.558	0,227
TOTALE SUD	**13.934.865**	**20.023**	**0,144**
TOTALE COMPLESSIVO	**48.171.584**	**43.025**	**0,089**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SICO

4.2 Spesa per retribuzioni

Le tabelle che seguono danno conto dell'evoluzione biennale della spesa per retribuzioni, in termini assoluti e medi.

Si ricorda che, ai sensi dell'art.48, comma 2, del d.lgs. 165/2001, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici di cui all'art.3, comma 2 del medesimo decreto, sono posti a carico dei bilanci delle amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale[22].

[22] Previsione ribadita dall'art.33 della legge finanziaria 2003 (legge 289/2002) e dall'art.3, comma 49 della legge finanziaria 2004 (legge 350/2003)

Va premesso che per la determinazione della spesa per retribuzione del personale, espressa in euro e senza cifre decimali, si è fatto riferimento agli oneri annui per voci retributive a carattere stipendiale e per indennità e compensi accessori[23] corrisposti al personale in servizio nel biennio, secondo il criterio di cassa. Va ulteriormente precisato che la dinamica dei redditi del personale regionale non dirigente risente, quanto meno nell'anno 2002, degli effetti del rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2000-2001, avvenuto con CCNL perfezionato in data 5 ottobre 2001. Al riguardo è opportuno aggiungere che in data 21 gennaio 2004 questa Corte ha reso certificazione positiva, ai sensi dell'art. 47, commi 4, 5, 6 e 7 del d.lgs.165/2001, in ordine all'ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente del comparto regioni ed autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003. L'ipotesi di accordo, stipulata alla fine del biennio economico di riferimento, prevede la crescita delle retribuzioni medie del 6,3%. E' del tutto verosimile che il ritardo nella stipula di detto accordo comporti la corresponsione degli arretrati contrattuali in un unico esercizio finanziario, con espansione non del tutto prevedibile della spesa corrente di quell'esercizio e crescita delle tensioni inflattive.

Il CCNL del personale dirigente vigente è, invece, tuttora quello relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed economico 2000-2001, perfezionato in data 10 febbraio 2002. Pertanto, anche in questo caso, l'andamento della spesa per retribuzioni del personale dirigente nel 2002 avrà molto verosimilmente scontato l'impatto economico conseguente alla corresponsione degli arretrati contrattuali.

La tabella sulla spesa complessiva per retribuzioni 2001-2002 mette in evidenza, in termini assoluti e su scala nazionale, una flessione non del tutto allineata a quella della consistenza del personale nella misura in cui sconta gli effetti dell'aumento del numero dei dirigenti e della spesa correlata, come già detto particolarmente evidente nel Lazio ed in Calabria.

[23] In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

SPESA PER RETRIBUZIONI

(in euro)

REGIONI	2001	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	82.092.894	94.626.319	15,27
LOMBARDIA	135.553.296	117.316.069	-13,45
VENETO	81.689.290	85.450.398	4,60
LIGURIA	31.048.580	32.145.805	3,53
EMILIA ROMAGNA	78.300.314	76.364.458	-2,47
TOTALE NORD	**408.684.374**	**405.903.049**	**-0,68**
TOSCANA	65.557.654	71.384.182	8,89
UMBRIA	48.019.572	38.820.170	-19,16
MARCHE	54.437.032	51.596.133	-5,22
LAZIO	125.944.709	123.275.902	-2,12
TOTALE CENTRO	**293.958.967**	**285.076.387**	**-3,02**
ABRUZZO	47.836.415	53.538.579	11,92
MOLISE	22.701.371	25.012.821	10,18
CAMPANIA	236.487.714	222.508.483	-5,91
PUGLIA	111.764.654	113.183.892	1,27
BASILICATA	36.731.533	38.380.747	4,49
CALABRIA	122.306.849	121.797.853	-0,42
TOTALE SUD	**577.828.536**	**574.422.375**	**-0,59**
TOTALE	**1.280.471.877**	**1.265.401.811**	**-1,18**

Fonte: RGS-SICO

Le politiche regionali poste in essere al fine del contenimento della spesa per il personale, nei limiti in cui le oscillazioni della spesa possano essere effettivamente a queste attribuite, appaiono piuttosto diversificate nelle singole aree territoriali. In particolare, è l'Italia centrale che risulta aver adottato scelte concretamente contenitive della spesa corrente sotto il profilo retributivo: qui spicca il comportamento dell'Umbria in cui la flessione nel biennio considerato raggiunge quasi il 20%. Al contrario, al nord e al sud, su undici Regioni considerate, soltanto quattro hanno ridotto la spesa per retribuzioni.

Comunque, in parallelo all'analisi del *trend* complessivo della spesa per retribuzioni appare altrettanto significativa, sotto il profilo dell'andamento effettivo della dinamica dei redditi, la rilevazione del dato retributivo medio del personale dirigente e di categoria, di cui alla tabella che segue.

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA

(in euro)

REGIONI	DIRIGENTI					CATEGORIE				
	2001		2002		Variazione % della media 2002-2001	2001		2002		Variazione % della media 2002-2001
	retribuzione lorda	retribuzione media annua	retribuzione lorda	retribuzione media annua		retribuzione lorda	retribuzione media annua	retribuzione lorda	retribuzione media annua	
PIEMONTE	18.647.109	69.579	21.037.217	80.295	15,40	63.445.785	23.825	73.589.102	25.721	7,96
LOMBARDIA	25.316.445	75.798	25.665.548	82.261	8,53	110.236.851	24.628	91.650.521	25.374	3,03
VENETO	17.085.198	74.608	18.557.774	80.686	8,15	64.604.092	23.073	66.892.624	23.604	2,30
LIGURIA	7.429.629	68.793	7.303.613	71.604	4,09	23.618.951	23.431	24.842.192	23.910	2,04
EMILIA ROMAGNA	15.734.217	67.820	18.080.388	75.335	11,08	62.566.097	26.299	58.284.070	23.606	-10,24
TOTALE NORD	**84.212.598**	**71.915**	**90.644.540**	**79.096**	**9,99**	**324.471.776**	**24.349**	**315.258.509**	**24.601**	**1,03**
TOSCANA	15.800.656	62.951	18.300.310	74.090	17,70	49.756.998	22.283	53.083.872	22.304	0,10
UMBRIA	9.459.843	59.124	8.304.547	64.376	8,88	38.559.729	25.638	30.515.623	23.971	-6,50
MARCHE	7.340.737	68.605	8.093.629	79.349	15,66	47.096.295	24.140	43.502.504	28.848	19,50
LAZIO	19.964.821	110.303	27.516.044	55.032	-50,11	105.979.888	29.147	95.759.858	32.998	13,21
TOTALE CENTRO	**52.566.057**	**75.202**	**62.214.530**	**63.614**	**-15,41**	**241.392.910**	**25.889**	**222.861.857**	**27.640**	**6,76**
ABRUZZO	7.744.384	60.034	10.513.759	72.509	20,78	40.092.031	22.702	43.024.820	22.397	-1,34
MOLISE	6.490.562	59.546	7.499.864	88.234	48,18	16.210.809	21.906	17.512.957	22.029	0,56
CAMPANIA	40.504.590	87.483	35.210.850	73.509	-15,97	195.983.124	26.987	187.297.633	28.935	7,22
PUGLIA	21.172.723	53.875	22.649.324	59.919	11,22	90.591.931	22.155	90.534.568	22.943	3,56
BASILICATA	7.334.213	76.398	8.820.200	96.925	26,87	29.397.320	25.019	29.560.547	25.660	2,56
CALABRIA	12.059.830	88.675	24.765.835	130.347	46,99	110.247.019	24.061	97.032.018	22.214	-7,67
TOTALE SUD	**95.306.302**	**71.875**	**109.459.832**	**80.014**	**11,32**	**482.522.234**	**24.601**	**464.962.543**	**24.924**	**1,31**
TOTALE COMPLESSIVO	**232.084.957**	**72.617**	**262.318.902**	**75.120**	**3,45**	**1.048.386.920**	**24.806**	**1.003.082.909**	**25.373**	**2,29**

Fonte: RGS-SICO

La media delle retribuzioni del personale di categoria ne evidenzia una crescita diffusa su tutto il territorio nazionale ad eccezione di quattro Regioni (Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Calabria), espansione che raggiunge livelli molto significativi nelle Marche, nel Lazio, in Piemonte ed in Campania.

È opportuno precisare, al riguardo, che le rilevazioni della consistenza, delineando lo scenario esistente al 31 dicembre 2001 e 2002, non danno conto dei fenomeni intervenuti *medio tempore,* con particolare riferimento alla mobilità intertemporale, e non riferiscono, pertanto, il dato occupazionale medio. Al contrario, le rilevazioni della spesa per retribuzioni, quantificata in relazione ai pagamenti di cassa intervenuti nel corso del periodo di riferimento, registrano indirettamente tutti gli effetti conseguenti ai movimenti diacronici del personale, per cui i dipendenti che per qualsiasi ragione al 31 dicembre non appartengano più all'organico della Regione, costituiscono comunque un onere per la stessa fino al momento dell'esodo.

Pertanto, posto che la crescita delle retribuzioni medie conseguente alla corresponsione degli arretrati imputabili al CCNL 5 ottobre 2001 dovrebbe essere stata sostanzialmente omogenea in ogni Regione, la consistente ampiezza del campo di variazione della media delle retribuzioni nell'anno 2002 (da -10,24% in Emilia Romagna a 19,50% nelle Marche), va presumibilmente attribuita alle variazioni intertemporali della consistenza del personale, oltre che alle forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

Anche la retribuzione media del personale dirigente su scala nazionale è aumentata nel 2002, con un *range* di oscillazione ancora più marcato che non nel caso del personale di categoria (da -50,11% nel Lazio a 48,18% nel Molise). La forte riduzione avvenuta nel Lazio, se considerata in parallelo con la variazione in aumento della consistenza dei dirigenti (176,24%), fa presumere che detto incremento numerico sia avvenuto nella fascia dirigenziale a retribuzione più bassa e senza diritto agli arretrati contrattuali perché di nomina recente. A conclusioni del tutto opposte conduce, invece, l'esame del caso della Calabria, ove all'aumento della consistenza dei dirigenti nel 2002 (39,71%) ha corrisposto una crescita più che proporzionale della retribuzione media (46,99%). Il Molise appare ancora più emblematico della crescita della spesa retributiva dirigenziale (48,18%) a fronte di una riduzione forte della consistenza numerica (-22,02%) .

L'andamento della spesa per retribuzione media della dirigenza trova concordanza con quanto emerge dalla tabella seguente che mette in evidenza, per voci significative, la struttura retributiva della dirigenza regionale.

Su scala nazionale, la spesa per retribuzione lorda cresce sostanzialmente dappertutto (si registra una lieve flessione soltanto in Liguria ed in Umbria), ma la rilevazione si connota di significato

particolare qualora la si ponga a confronto con l'andamento delle macrovoci che compongono la retribuzione stessa e, soprattutto, con l'incidenza che detti emolumenti hanno su di essa.

Per quanto riguarda la retribuzione di posizione, che, com'è noto, costituisce la componente retributiva correlata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità, oltre a rilevarsene una diminuzione in valore assoluto quasi generalizzata (eccetto che in Calabria, nel Lazio e in Basilicata), si evidenzia una flessione anche del rapporto di composizione con la retribuzione lorda, a significare che nel 2002 le funzioni dirigenziali attribuite ed esercitate sono state retribuite meno che nel 2001, forse perché scorporate fra dirigenti di nuova nomina. Infatti, nel Lazio ed in Campania, ove la consistenza del personale dirigente ha avuto un'espansione elevatissima, il grado di incidenza in questione scende, rispettivamente, dal 28% al 23% e dal 39% al 37%. L'unica eccezione al *trend* evidenziato, forse per ragioni opposte a quelle sopra esposte, si registra in Umbria, ove alla riduzione della consistenza numerica del personale dirigenziale ha corrisposto una crescita del grado di incidenza dell'indennità di posizione sulla retribuzione lorda (dal 28% al 32%).

Il tasso di incidenza sulla retribuzione lorda della retribuzione di risultato, che remunera il livello di particolare qualità della prestazione, cresce fortemente nell'Italia del sud, decisamente meno nell'Italia del nord per diminuire al centro. Qui, si rileva la forte riduzione del tasso in Umbria (dal 9% allo 0,3), in linea con la diminuzione della complessiva spesa per il personale, e nel Lazio (dal 15% al 9%), in linea con la riduzione della spesa per la dirigenza. Al sud, invece, il rapporto cresce in maniera esponenziale nel Molise, in Campania e soprattutto in Calabria (rispettivamente, dal 7% al 15%, dal 0,4% al 3% e dal 3% al 24%). Nel primo caso, la crescita del tasso di incidenza va posto in relazione con la riduzione della consistenza numerica del personale dirigenziale, a significare, probabilmente, la concentrazione di più obiettivi da realizzare su meno unità operative. Nell'ultimo caso, invece, una modifica sostanziale della composizione della retribuzione.

STRUTTURA RETRIBUTIVA DELLA DIRIGENZA REGIONALE

REGIONI	2001					2002				
	retribuzione lorda (a)	retribuzione di posizione (b)	(b)/(a) %	retribuzione di risultato (c)	(c)/(a) %	retribuzione lorda (d)	retribuzione di posizione (e)	(e)/(d) %	retribuzione di risultato (f)	(f)/(d) %
PIEMONTE	18.647.109	6.502.951	34,87	1.343.491	7,20	21.037.217	6.142.965	29,20	2.235.592	10,63
LOMBARDIA	25.316.445	7.820.776	30,89	2.520.984	9,96	25.665.548	6.623.410	25,81	3.162.971	12,32
VENETO	17.085.198	4.086.565	23,92	1.148.760	6,72	18.557.774	3.829.944	20,64	1.409.564	7,60
LIGURIA	7.429.629	1.907.050	25,67	628.633	8,46	7.303.613	1.679.189	22,99	*	0,00
EMILIA ROMAGNA	15.734.217	4.597.895	29,22	1.525.937	9,70	18.080.388	4.582.783	25,35	1.677.264	9,28
TOTALE NORD	**84.212.598**	**24.915.237**	**29,59**	**7.167.805**	**8,51**	**90.644.540**	**22.858.291**	**25,22**	**8.485.391**	**9,36**
TOSCANA	15.800.656	5.174.330	32,75	1.010.754	6,40	18.300.310	4.858.626	26,55	1.326.901	7,25
UMBRIA	9.459.843	2.694.944	28,49	834.583	8,82	8.304.547	2.646.197	31,86	26.552	0,32
MARCHE	7.340.737	3.288.558	44,80	393.211	5,36	8.093.629	2.596.227	32,08	366.520	4,53
LAZIO	19.964.821	5.617.845	28,14	3.088.916	15,47	27.516.044	6.441.466	23,41	2.555.898	9,29
TOTALE CENTRO	**52.566.057**	**16.775.677**	**31,91**	**5.327.464**	**10,13**	**62.214.530**	**16.542.516**	**26,59**	**4.275.871**	**6,87**
ABRUZZO	7.744.384	3.450.256	44,55	*	0,00	10.513.759	3.125.221	29,73	1.602.628	15,24
MOLISE	6.490.562	2.284.025	35,19	452.553	6,97	7.499.864	2.132.665	28,44	1.149.689	15,33
CAMPANIA	40.504.590	15.893.425	39,24	165.028	0,41	35.210.850	13.088.834	37,17	1.178.501	3,35
PUGLIA	21.172.723	5.657.534	26,72	*	0,00	22.649.324	4.670.320	20,62	*	0,00
BASILICATA	7.334.213	2.599.689	35,45	*	0,00	8.820.200	2.836.682	32,16	*	0,00
CALABRIA	12.059.830	6.339.241	52,56	420.262	3,48	24.765.835	9.163.188	37,00	5.824.632	23,52
TOTALE SUD	**95.306.302**	**36.224.170**	**38,01**	**1.037.843**	**1,09**	**109.459.832**	**35.016.910**	**31,99**	**9.755.450**	**8,91**
TOTALE COMPLESSIVO	**232.084.957**	**77.915.084**	**33,57**	**13.533.112**	**5,83**	**262.318.902**	**74.417.717**	**28,37**	**22.516.712**	**8,58**

Fonte: RGS-SICO
* dato non disponibile

4.3 Costo del lavoro

Si premette che, in analogia con quanto rilevato nel SICO, i dati relativi al costo del lavoro del personale regionale comprendono, oltre la spesa retributiva come sopra evidenziata e tutte le voci tipicamente costitutive il costo del lavoro[24], anche emolumenti a carattere retributivo o pararetributivo riferibili al personale con contratto di lavoro tipico e con contratto di lavoro "flessibile"[25].

Si riscontra una crescita diffusa sul territorio nazionale del dato in analisi, più marcata al centro. Ovviamente, anche questa rilevazione presenta realtà diversificate a livello regionale ed un campo di variazione del rapporto biennale decisamente ampio, che oscilla dal -10,30 dell'Umbria al 19,52 delle Marche.

In sintesi, dall'esame dei dati emergenti dalla tabella in questione, che espone le risultanze in valori assoluti del complessivo costo del lavoro ed il suo tasso di evoluzione nel biennio di riferimento, può osservarsi come soltanto in un terzo delle regioni a statuto ordinario si siano verificate circostanze tali da produrre un'effettiva riduzione della spesa corrente attribuibile alla gestione economica delle risorse umane (Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria, Campania e Puglia).

COSTO DEL LAVORO

(in euro)

REGIONI	2001	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	138.074.800	147.821.636	7,06
LOMBARDIA	225.410.118	206.182.631	-8,53
VENETO	135.316.576	150.625.435	11,31
LIGURIA	45.901.826	49.065.684	6,89
EMILIA ROMAGNA	132.433.678	130.593.267	-1,39
TOTALE NORD	**677.136.998**	**684.288.653**	**1,06**
TOSCANA	105.803.536	112.084.558	5,94
UMBRIA	72.830.913	65.327.510	-10,30
MARCHE	81.434.664	97.334.026	19,52
LAZIO	195.914.500	196.329.080	0,21
TOTALE CENTRO	**455.983.613**	**471.075.174**	**3,31**
ABRUZZO	73.105.154	82.292.900	12,57
MOLISE	34.295.963	38.061.148	10,98
CAMPANIA	350.381.515	341.654.438	-2,49
PUGLIA	175.424.574	172.540.652	-1,64
BASILICATA	51.358.236	56.651.828	10,31
CALABRIA	183.406.098	199.246.169	8,64
TOTALE SUD	**867.971.540**	**890.447.135**	**2,59**
TOTALE	**2.001.092.151**	**2.045.810.962**	**2,23**

Fonte: RGS-SICO

[24] Indennità di missione e trasferimento, gestione mense, erogazione buoni pasto, formazione del personale, benessere del personale, equo indennizzo, coperture assicurative.

[25] Assegni per il nucleo familiare, retribuzioni del personale a tempo determinato, con contratto di formazione e lavoro, di lavoro interinale, oneri per il personale addetto ai lavori socialmente utili, IRAP, spese varie.

L'incidenza percentuale del costo del lavoro, come evidenziato nel SICO, sul totale della spesa corrente regionale come rilevata nei rendiconti, è stata esposta nel prospetto che segue. Da esso si evince un andamento nazionale crescente nel biennio considerato ed un tasso di incidenza fortemente differenziato a livello territoriale: al sud l'incidenza raggiunge valori che quasi duplicano il tasso del centro e triplicano quello del nord.

INCIDENZA % DEL COSTO DEL LAVORO SULLA SPESA CORRENTE

(in migliaia di euro)

Regione	2001			2002		
	Costo del lavoro	Spesa corrente	% costo del lavoro su spesa corrente	Costo del lavoro	Spesa corrente	% costo del lavoro su spesa corrente
PIEMONTE	138.075	7.315.499	1,89	147.822	7.427.968	1,99
LOMBARDIA	225.410	18.014.475	1,25	206.183	14.262.103	1,45
VENETO	135.317	6.877.796	1,97	150.625	6.353.025	2,37
LIGURIA	45.902	3.161.328	1,45	49.066	2.717.617	1,81
EMILIA ROMAGNA	132.434	6.727.437	1,97	130.593	7.157.880	1,82
Totale nord	**677.137**	**42.096.535**	**1,61**	**684.289**	**37.918.593**	**1,80**
TOSCANA	105.804	6.051.458	1,75	112.085	6.014.866	1,86
UMBRIA	72.831	1.473.940	4,94	65.328	1.443.634	4,53
MARCHE	81.435	2.351.741	3,46	97.334	2.491.072	3,91
LAZIO	195.915	9.343.149	2,10	196.329	8.529.541	2,30
Totale Centro	**455.984**	**19.220.288**	**2,37**	**471.075**	**18.479.113**	**2,55**
ABRUZZO	73.105	1.989.716	3,67	82.293	1.814.651	4,53
MOLISE	34.296	502.582	6,82	38.061	517.673	7,35
CAMPANIA	350.382	9.224.073	3,80	341.654	8.801.582	3,88
PUGLIA	175.425	6.140.356	2,86	172.541	6.002.897	2,87
BASILICATA	51.358	1.118.302	4,59	56.652	997.410	5,68
CALABRIA	183.406	3.152.057	5,82	199.246	3.096.663	6,43
Totale sud	**867.972**	**22.127.085**	**3,92**	**890.447**	**21.230.876**	**4,19**
TOTALE	**2.001.092**	**83.443.908**	**2,40**	**2.045.811**	**77.628.582**	**2,64**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da SICO e rendiconti

PARTE III

LA SANITÀ

1. L'evoluzione della spesa sanitaria

Riflessi sull'andamento dei conti pubblici

L'anno 2003 registra una consistente crescita del fabbisogno del settore statale generata dalle esigenze di finanziamento del comparto regionale.

Tale grandezza non è fra le variabili finanziarie monitorate in sede di patto di stabilità e crescita. Essa assume tuttavia rilevanza fondamentale ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, primo fra i quali il rapporto fra debito pubblico e PIL.

A riguardo, va in primo luogo chiarito come il maggiore impatto sui conti di cassa che fanno capo alla gestione della tesoreria dello Stato sia da porre in relazione con le esigenze di copertura e con i meccanismi di finanziamento della spesa sanitaria. Il che vale specialmente con riguardo alle Regioni a statuto ordinario (RSO).

La seguente tabella espone l'incidenza del fabbisogno sanitario con separato riferimento ai finanziamenti del settore statale destinati al comparto delle Regioni a statuto ordinario (RSO) e al comparto delle Regioni a statuto speciale (RSS)[1].

TAB 1 (in milioni di euro)

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE
Copertura da settore statale
ANNO 2003

	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Regioni
a) Trasferimenti da bilancio dello Stato	54.098	17.041	**71.139**
Correnti	43.103	15.134	**58.237**
In conto capitale	10.995	1.907	**12.902**
di cui per disavanzi sanitari	*5.739*	*224*	***5.963***
b) Anticipazioni di tesoreria per sanità	56.187	4.971	**61.158**
c) Variazioni conti tesoreria	27.529	724	**28.253**
Fabbisogno a) + b) – c)	**82.756**	**21.288**	**104.044**

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

[1] Va ricordato che lo Stato non partecipa al finanziamento del fabbisogno sanitario di Friuli V.G., Valle d'Aosta e Province autonome, mentre Sicilia e Sardegna partecipano al FSN per il 40% del fabbisogno.

I dati mostrano l'elevato importo delle anticipazioni di tesoreria destinato alla sanità (61.158 milioni di euro), di cui 56.187 milioni di euro assegnate alle RSO in sostituzione delle entrate per IRAP, IRPEF, IVA le quali sono state erogate alle Regioni ad esercizio scaduto a causa dei tempi richiesti dalle procedure di monitoraggio per la verifica di adempimento al patto in sanità di cui all'accordo 8 agosto 2001.

Quanto ai trasferimenti da bilancio dello Stato, l'importo totale erogato alle RSO (54.098 milioni di euro) comprende, fra quelli correnti, risorse destinate al finanziamento della sanità, sia per l'integrazione ai finanziamenti conseguente lo slittamento del sistema previsto dal d.lgs. 56/2000, sia per finanziamenti a Sicilia e Sardegna (circa 4.500 milioni di euro)[2]; mentre per i trasferimenti in conto capitale, figurano risorse per disavanzi sanitari (5.739 milioni di euro). Relativamente a questi, i dati di cassa riguardano erogazioni riferite ai ripiani dei disavanzi degli anni 1994-1999, 2000 e 2001[3], già previsti in finanziaria 2002 in Tab B - Fondo speciale di conto capitale (Ministero della salute) fra le regolazioni debitorie e la cui erogazione è slittata al 2003. A parte l'anomala collocazione in Tab. B di erogazioni destinate a ripiano di gestioni sanitarie di parte corrente, va poi considerato come tali risorse, sommate alle anticipazioni di tesoreria e ai trasferimenti correnti da bilancio, implichino un fabbisogno sanitario 2003 finanziato dal settore statale per un ammontare che rappresenta oltre l'80% del fabbisogno complessivo espresso dal comparto delle RSO.

Ciò posto, prima di mettere in chiaro il contributo riferibile a ciascuna Regione, va chiarito che l'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale si misura in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato nonchè dalle anticipazioni di tesoreria, come pure dal saldo fra aumenti e diminuzioni del conto corrente di tesoreria. Tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali è inclusa l'accisa benzina ma non l'IRAP, l'IRPEF, l'IVA che, nei conti del settore statale, figurano tra i trasferimenti.

In evidenza è lo stretto collegamento fra le esigenze di cassa del comparto regionale e i risultati di fabbisogno del settore statale, nonchè l'influenza esercitata, oltre che sul debito pubblico, indirettamente sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Va tuttavia osservato che l'incidenza dei finanziamenti al comparto regionale sconta la prassi di valutare il fabbisogno del settore statale "al netto dei disavanzi pregressi", specie quelli riferiti al settore sanitario. Seppure alla base di tale prassi vi sia l'intendimento di conferire al dato di fabbisogno del settore statale la valenza di un indicatore più significativo in rapporto all'indebitamento

[2] Stima Corte dei conti su dati Relazione di cassa al 31.12.2003.

[3] Per un dettaglio su dati e andamenti dei ripiani in questione si veda relazione sulla gestione finanziaria delle regioni anni 20001-2002 – Sez. autonomie, Del. 12.6.2003 n. 5, parag. 5.

netto del conto della PA, che da tali oneri prescinde, resta peraltro lo scarto rispetto alle esigenze di copertura di tale fabbisogno, da realizzare dall'Amministrazione centrale anche con riguardo agli oneri pregressi, tramite emissioni di titoli ed emissioni all'estero, tenuto conto dei rapporti con l'Istituto di emissione.

Ciò posto, l'analisi dei risultati, nella articolazione dei risultati regionali, permette una prima valutazione sull'andamento dei flussi di cassa riferibili al comparto medesimo, con speciale riguardo ai risultati dell'anno 2003, nel confronto con gli andamenti degli esercizi precedenti.

Tali aspetti sono rappresentati nella seguente tabella, dalla quale è possibile cogliere elementi conoscitivi sui risultati di una strategia che ha perseguito l'obiettivo di contenimento della spesa, specie di quella corrente, in termini di contributo richiesto anche al comparto regionale a favore degli impegni assunti dal nostro paese con il Patto di stabilità e crescita.

Tabella 2 - FABBISOGNI REGIONALI

Copertura da settore statale

ANNI 2000 – 2003

(in milioni di euro)

AMMINISTRAZIONI	2000	2001	Variaz. %	2002	Variaz. %	2003	Variaz. %
PIEMONTE	6.094	6.943	*13,94*	6.431	*-7,37*	7.509	*16,76*
LOMBARDIA	11.637	13.677	*17,52*	12.884	*-5,80*	15.206	*18,03*
VENETO	5.509	6.442	*16,93*	6.440	*-0,02*	7.352	*14,15*
LIGURIA	2.358	3.001	*27,26*	2.803	*-6,58*	3.132	*11,74*
EMILIA ROMAGNA	5.645	6.687	*18,46*	6.423	*-3,95*	7.299	*13,64*
TOSCANA	4.774	5.448	*14,11*	5.777	*6,03*	6.124	*6,00*
MARCHE	2.025	2.426	*19,84*	2.155	*-11,20*	2.494	*15,77*
UMBRIA	1.394	1.631	*17,02*	1.461	*-10,42*	1.580	*8,14*
LAZIO	6.918	8.745	*26,41*	8.243	*-5,74*	9.206	*11,68*
ABRUZZO	1.736	2.193	*26,36*	1.689	*-23,01*	2.307	*36,62*
MOLISE	580	720	*24,15*	553	*-23,27*	605	*9,51*
CAMPANIA	7.491	9.236	*23,30*	8.907	*-3,56*	8.993	*0,96*
BASILICATA	1.014	1.327	*30,93*	1.256	*-5,33*	1.164	*-7,39*
PUGLIA	4.675	6.144	*31,42*	5.878	*-4,33*	5.967	*1,52*
CALABRIA	3.134	3.956	*26,22*	3.465	*-12,40*	3.818	*10,19*
TOTALE R.S.O.	***64.983***	***78.575***	***20,92***	***74.364***	***-5,36***	***82.756***	***11,29***
VAL D'AOSTA	565	917	*62,32*	952	*3,87*	1.054	*10,66*
TRENTINO ALTO ADIGE	291	228	*-21,43*	286	*25,42*	378	*31,83*
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	2.515	2.932	*16,60*	3.342	*13,97*	3.196	*-4,36*
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	3.147	3.589	*14,04*	3.232	*-9,96*	3.549	*9,81*
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.754	3.132	*13,76*	2.893	*-7,65*	3.398	*17,45*
SICILIA	4.020	4.063	*1,05*	4.508	*10,96*	4.821	*6,95*
SARDEGNA	3.579	4.203	*17,44*	3.688	*-12,24*	4.893	*32,66*
TOTALE R.S.S.	***16.870***	***19.065***	***13,01***	***18.901***	***-0,86***	***21.288***	***12,63***
TOTALE REGIONI	81.853	97.640	*19,29*	93.265	*-4,48*	104.044	*11,56*

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

L'esame dei dati consente ulteriori rilevazioni sui risultati dell'anno 2003.

La copertura del fabbisogno regionale (RSS+RSO) mostra una crescita rispetto all'anno precedente di 10.779 milioni di euro, corrispondente ad una evoluzione percentuale del 12%.

Le Regioni a statuto ordinario (RSO) vi contribuiscono per 8.392 milioni di euro e con un incremento percentuale dell'11% specialmente attribuibile alla gestione della sanità.

A proposito di tale voce alcuni chiarimenti sono necessari. Con l'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001, recepito con la legge 405/2001 di conversione del d.l. 347/2001, il finanziamento dell'assistenza sanitaria è stato condizionato dall'adempimento di numerosi obblighi, primo fra tutti il ripiano delle quote di deficit a carico dei bilanci regionali, pena l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 4 del d.l. 63/2002 convertito con legge 112/2002.

La dimostrazione di avvenuto assolvimento a tale ultimo onere ha richiesto per il 2002 e 2003 verifiche complesse in contraddittorio fra Ministero dell'economia e Ministero della salute, da un lato, e Regioni dall'altro. Lo slittamento dei finanziamenti, dovuti alle Regioni per la sanità, ha alleggerito i conti di cassa del Tesoro nel 2002, ma ha scaricato uguale peso sul 2003 che perciò registra una crescita riferibile per gran parte all'anno precedente.

Tale effetto è riconducibile ai seguenti profili di ordine finanziario.

Il primo, concerne la sottodotazione finanziaria per l'assistenza sanitaria 2002, pari alla integrazione prevista dall'accordo 8 agosto 2001 (3.412 milioni di euro), corrisposta solo nei primi mesi del 2003, ma per un importo inferiore (2.697 milioni di euro) a causa degli inadempimenti al patto rilevati per cinque Regioni (v. parag. 2).

Anche i ripiani degli anni precedenti, 94-99, 2000, 2001 hanno risentito di slittamenti a causa dei tempi necessari a dare dimostrazione dei riequilibri operati dalle Regioni. Così per il 1994-1999, con minore assegnazione alle Regioni e slittamento al 2003 di 2.031 milioni di euro, previsti in finanziaria 2002 ma erogati nel 2003. Così pure per i ripiani 2000, con acconto erogato nel 2002 di 697 milioni di euro e residuo versato nel 2003 di pari importo, così pure per il 2001 con 2.594 milioni di euro, previsti in Tab. B – Finanz. 2002, ma versati nel 2003.

A tener conto degli indicati slittamenti di cassa – pur calcolati al netto di quanto riversato sul 2004 per effetto del riprodursi del medesimo fenomeno[4] - si ridimensionano le esigenze di copertura al fabbisogno espresse nel 2003, in termini di settore statale, dal comparto regionale mentre di altrettanto risulterebbe l'impatto espresso nell'anno 2002.

Conclusivamente, le esigenze di copertura del fabbisogno prodotto dal comparto regionale e correlativo impatto sui finanziamenti del settore statale, vanno sottoposte ad attenta

[4] Il regime di transitorietà, determinato dal sistema delle verifiche annuali, ha comportato anche per l'anno 2003 il ricorso ad anticipazioni provvisoriamente misurate sull'importo stabilito con il precedente accordo del 3 agosto 2000, con temporanea decurtazione di circa 2.370 milioni di euro, slittati al 2004 e conseguente futuro impatto per tale anno.

lettura ad evitare giudizi fondati su esiti annuali che prescindono dalla ricostruzione del loro reale significato.

Va osservato che anche nel 2003, come già negli anni passati, a causa della speciale disciplina che ne regola la gestione, le anticipazioni, ancorché destinate a trovare contabile sistemazione con riversamenti nei conti regionali a seguito del passaggio di risorse dal bilancio Stato, non hanno avuto fisiologico esito nell'anno di riferimento con sollievo del bilancio statale per quanto non trasferito ai conti ordinari regionali e in tale misura trattenuto dalle Regioni in conto anticipazione. Va solo notato che per le Regioni l'indicata movimentazione viene in generale a realizzarsi, da un punto di vista contabile e per l'attuale sistema di contabilizzazione, fuori dalla parte effettiva del bilancio, entro la quale si ritagliano entrate e spese finali. Del che va tenuto conto qualora si voglia individuare il contributo del comparto all'indebitamento netto dell'anno.

Non a caso a fine anni 2002 e 2003 i rendiconti regionali mostrano un ingente importo di residui attivi per competenze non incassate relative a IVA, IRAP, e addizionale IRPEF.

Quanto agli effetti riconducibili al meccanismo previsto all'art. 4 del dl 63/2002 e poi confermato con la finanziaria 2003, la Corte non ha mancato, anche nei precedenti referti annuali, di evidenziare le ripercussioni in termini di trasparenza e funzionalità del sistema di finanziamento. Ciò, per l'inevitabile protrarsi delle operazioni di verifica sul puntuale adempimento agli obblighi del patto di stabilità interno in sanità, con la conseguenza di un regime di perdurante sottofinanziamento, a fronte di livelli di prestazioni da garantire comunque.

Va pertanto registrato positivamente il superamento di tale avvertita criticità con la disposizione recata all'art. 3, commi 30 e 31, della finanziaria 2004 che inverte il procedimento concessivo dell'integrazione al finanziamento, facendo salvo il recupero nei confronti delle Regioni inadempienti.

Resta tuttavia l'inconveniente legato ad un sistema che poggia su anticipazioni, ora fissate al 95% della spettanza complessiva, in attesa di una ripartizione annua che è destinata a slittare a fine anno o all'inizio di quello successivo, condizionata fra l'altro dall'esigenza di condivisione sui criteri di riparto e sulla richiesta modifica da parte di alcune Regioni di quanto sin qui previsto dalla legge 662/'96[5].

[5] I criteri prevedono di tenere conto di: popolazione residente per età e per sesso; frequenza dei consumi sanitari per livello e sottolivello di assistenza e per età e sesso; tassi di mortalità della popolazione; indicatori epidemiologici territoriali; indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari della popolazione.

2. La gestione dell'assistenza sanitaria

Nonostante l'accordo dell'8 agosto 2001, la spesa per l'assistenza sanitaria negli anni 2001, 2002, 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta.

Le Regioni hanno recentemente rivendicato la revisione di tale accordo, a fronte di nuove emergenze originate da fattori esterni, quali l'invecchiamento della popolazione, il progresso tecnologico nella diagnostica strumentale, i maggiori costi per gli immigrati regolarizzati.

L'attuale sistema di finanziamento, sostituendo il FSN di parte corrente con compartecipazioni e incrementi alle addizionali, ha definito un meccanismo di copertura del fabbisogno sanitario che, misurato su una crescita del 3,5% annuo (accordo agosto 2001), sconta analoga o superiore evoluzione delle basi imponibili, in correlazione alla crescita del PIL.

Non a caso, le stime formulate dal Governo nel DPEF 2004-2007 hanno collegato il tasso di evoluzione della spesa sanitaria (3,1-3,7%) alla corrispondenza di analogo obiettivo di crescita nominale del PIL valevole ad assicurare l'annuale copertura dei livelli essenziali di assistenza[6].

Senonchè, né questa ipotesi è stata confermata, a causa delle recenti revisioni al ribasso, né la prima può considerarsi in linea con l'equilibrio del sistema, con uno scarto dal quale dipende il riprodursi dei disavanzi annuali.

Le esigenze di riequilibrio, rimesse alla responsabilità regionale e al cui obiettivo è condizionata l'erogazione del finanziamento integrativo, impone il reperimento di risorse nell'ambito delle entrate proprie libere da vincoli il cui ammontare, già esiguo, è stato ulteriormente compresso dal recente blocco della fiscalità regionale.

Da dire semmai che proprio le difficoltà di gestione dei bilanci regionali, astretti dai vincoli riferibili al Patto di stabilità interno, è a volte all'origine di un dirottamento di risorse che, pur comprese nel finanziamento di parte corrente alla sanità, risultano in qualche caso utilizzate per altre destinazioni.

La divaricazione fra i risultati di contabilità economica e il dato finanziario riferito ai finanziamenti né è la conseguenza, come di seguito illustrato.

2.1 I disavanzi 2001-2003: aspetti metodologici

L'aggiornamento dei dati gestionali relativi agli anni 2001 e 2002, sui quali si è già riferito nella precedente relazione di questa Corte, trova spiegazione nell'esigenza di tener conto dei risultati definitivi nel frattempo maturati con l'approvazione dei consuntivi, nonché a seguito delle verifiche effettuate in sede di monitoraggio sul corretto adempimento e la regolare appostazione delle varie poste contabili.

---

[6] V. DPEF 2004-2007, II, pag. 49 e 50.

Va chiarito poi che nell'individuazione dei disavanzi, al pari degli anni passati, l'individuazione del volume complessivo delle risorse di competenza, da contrapporre ai costi, tiene conto delle corrispondenti quote di finanziamento assegnate con delibera CIPE per gli anni in questione, corrette con i valori della mobilità attiva risultante dall'ultima matrice di mobilità e comunicati dalle Regioni, nonché con l'importo effettivamente introitato per ricavi e entrate proprie.

Il privilegio accordato all'indicato metodo di calcolo, rispetto alla utilizzazione dei dati di ricavo del modello CE, risulta più funzionale a fronte dell'esigenza di dar conto della coerenza dei finanziamenti in termini di programmata copertura dei fabbisogni, la cui ricorrente insufficienza fa parte degli elementi da valutare in sede di programmazione annuale e pluriennale di finanza pubblica.

Il confronto ricavi/costi della competenza economica, consente invece di valutare l'effettivo risultato gestionale non sempre dipendente dall'insufficiente grado di finanziamento deciso a livello nazionale, laddove la disposta liberazione delle risorse per sanità dal vincolo di destinazione (art. 83 finanziaria 2001) consente alle Regioni un margine di discrezionalità con effetto di ulteriore scopertura a livello regionale. Basti pensare che nel 2001 il disavanzo calcolato con il primo dei due criteri ascende a 4.950 milioni di euro, mentre il confronto costi/ricavi evidenzia un *deficit* gestionale pari a 6.706 milioni di euro.

Il confronto fra i due metodi mette in chiaro per il 2001 le minori risorse destinate alla sanità, rispetto al finanziamento nazionale, specie in tre Regioni: Sicilia (-822 milioni di euro), Lazio (-415 milioni di euro), Campania (-193 milioni di euro).

Va notato infine come, per le Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e per le Province autonome di Trento e Bolzano, la partecipazione integrale al finanziamento del *servizio sanitario regionale,* ai sensi delle leggi 724/'94 e 662/'96, comporta l'ininfluenza di eventuali disavanzi sui conti nazionali della sanità. Nondimeno, anche nei confronti delle strutture sanitarie di tali Regioni, permane l'esigenza di registrare i risultati di esercizio calcolati in tali casi con riferimento ai rispettivi conti economici e alla differenza fra ricavi e costi.

2.2 Esercizio 2001

Specie l'anno 2001 subisce una profonda correzione rispetto a quanto riferito lo scorso anno sulla base di dati ancora provvisori.

I controlli minuti effettuati sui conti delle aziende ha portato ad escludere alcune poste sin qui comprese a copertura dei livelli essenziali ed invece destinati a obiettivi specifici individuati dal Ministero della salute.

Quanto ai finanziamenti, va ricordato che il fabbisogno originario pari a 124.000 miliardi di euro è stato rideterminato, dapprima con l'accordo 3 agosto 2000 e con le disposizioni della

finanziaria 2001, in 130.843 miliardi di lire (67.574,77 milioni di euro) al netto di 300 miliardi da assegnare con l'assestamento del bilancio 2001. A valere su tali complessive disponibilità di parte corrente, la destinazione ha disaggregato le seguenti destinazioni: a) 127.810 miliardi di lire (66.008,35 milioni di euro) per i livelli di assistenza; b) 229 miliardi di lire all'ospedale Bambino Gesù; c) 197 miliardi di lire alla Croce Rossa; d) 228 miliardi di lire agli Istituti zooprofilattici sperimentali; d) 2.608 miliardi di lire accantonati in attesa di proposte da parte del Ministero della salute.

Con il successivo accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001 il fabbisogno 2001 è stato ulteriormente integrato di 6.608 miliardi (3.412,75 milioni di di euro) i quali tuttavia, pur figurando in finanziaria 2002 (TAB C), sono stati assegnati fra il febbraio e l'aprile 2003 a favore delle sole Regioni che hanno dato dimostrazione di avere adempiuto agli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001.

L'importo erogato ascende perciò a 5.375 miliardi di lire (2.776 milioni di euro). Hanno definitivamente perso il finanziamento integrativo: Abruzzo (85,94 milioni di euro), Molise (21,99 milioni di euro), Campania (330,97 milioni di euro), Calabria (124,72 milioni di euro), Sardegna (72,40 milioni di euro), per un ammontare complessivo di 636,03 milioni di euro (1.231 miliardi di lire).

La seguente tabella espone l'importo del finanziamento sulla base di una rideterminazione che tiene conto della perdita di risorse su indicata come pure sono indicati i risultati riferiti a quelle Regioni a statuto speciale che seppure non destinati a pesare sul SSN, espongono risultati non sempre in linea nei differenziali costi/ricavi.

Al netto di entrambe le suindicate poste il disavanzo risulterebbe di 3,9 miliardi di euro, mentre al lordo di tali voci risulta pari a 4,9 miliardi di euro.

Tabella 3 - SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2001

(in migliaia di euro)

REGIONI	SPESA \ COSTI	FINANZIAMENTO \ RICAVI							TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		IRAP+ Add.le IRPEF (stima)	FABB. SANITARIO ex d.lgs 56/00 (IVA E ACCISE)	ULTERIORI TRASFERIMENTI da PUBBLICO e da PRIVATO	RICAVI e ENTRATE PROPRIE VARIE	FS ex d.lgs. 56/00	SANZIONE ex art. 4 d.l. 63/2002	CONG. MOB. SAN. (da operarsi)		
PIEMONTE	5.712.713	2.688.158	2.246.671	2.619	188.045	386.675	0	-8.949	5.503.219	-209.494
V. d' AOSTA	*178.491*								*139.848*	*-38.643*
LOMBARDIA	11.814.880	7.445.243	2.781.274	61.843	420.897	780.225	0	44.646	11.534.128	-280.751
P. BOLZANO	*776.157*								*475.924*	*-300.233*
P. TRENTO	*720.545*								*721.761*	*1.216*
VENETO	6.042.429	2.867.369	2.163.571	8.318	317.503	389.794		-8.649	5.737.906	-304.523
FRIULI V.G.	*1.586.410*								*1.539.983*	*-46.427*
LIGURIA	2.340.396	717.875	1.343.806	2.980	56.737	158.234		-16.385	2.263.248	-77.148
E. ROMAGNA	5.516.627	2.763.044	2.066.213	14.774	269.175	366.130		21.016	5.500.353	-16.274
TOSCANA	4.814.482	1.934.131	2.266.009	3.759	185.989	326.282		10.254	4.726.425	-88.058
UMBRIA	1.111.795	332.598	663.034	279	41.887	76.791		-9.479	1.105.110	-6.685
MARCHE	1.943.281	711.161	912.115	1.254	67.491	128.807		-2.747	1.818.081	-125.200
LAZIO*	7.207.431	3.272.271	2.428.976	13.086	138.658	547.772		5.199	6.405.963	-801.469
ABRUZZO	1.717.857	414.198	1.023.321	1.406	40.668	111.452	-85.940	17.416	1.522.522	-195.335
MOLISE	439.397	34.086	322.909	2.252	9.654	28.944	-21.990	4.073	379.927	-59.470
CAMPANIA	7.372.401	1.155.831	4.769.454	30.705	110.947	441.836	-330.970	-27.827	6.149.976	-1.222.425
PUGLIA	4.849.622	798.959	3.464.518	25.541	87.994	311.451		-5.719	4.682.744	-166.878
BASILICATA	701.924	36.668	569.720	3.094	12.485	51.313		202	673.483	-28.441
CALABRIA	2.512.142	152.871	1.924.828	23.222	38.529	171.911	-124.720	-19.906	2.166.735	-345.407
SICILIA	*6.239.834*	*1.374.292*	*-212.536*	*2.537.869*	*109.483*	*1.993.023*		*12.775*	*5.814.906*	*-424.929*
SARDEGNA	*2.098.989*	*548.994*	*-41.585*	*593.759*	*39.249*	*828.789*	*-72.400*	*-10.722*	*1.886.084*	*-212.905*
TOTALE	75.697.804	27.247.750	28.692.298	3.326.760	2.135.393	7.099.430	-636.020	5.199	70.748.325	-4.949.478
SOLO DISAVANZI										-4.950.695

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Il disavanzo, al lordo delle quote di cui si è detto, risulta complessivamente pari a 4.950,70 milioni di euro (9.585,89 miliardi di lire). La rideterminazione, rispetto a quanto riportato nella scorsa relazione, è dipesa dal minore importo dei finanziamenti a fronte di costi rimasti invariati. Ad influirvi è specialmente la perdita di risorse da parte delle Regioni inadempienti al patto.

Va peraltro rilevato come all'interno del livello di disavanzo rideterminato ulteriore rilievo vada assegnato al conguaglio per mobilità ormai definito seppure ancora da operare, cui consegue -rispetto ai dati riferiti nel passato referto- il miglioramento dei risultati di Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Puglia e Lazio. Quest'ultima Regione, insieme alla Sicilia e soprattutto alla Campania, restano in cima per disavanzi realizzati nell'anno 2001.

2.3 Esercizio 2002

Anche nell'anno 2002 si è ripetuto lo slittamento nella ripartizione di risorse per l'assistenza sanitaria, avvenuta solo ad esercizio chiuso. Il finanziamento ha perciò scontato importi in anticipazione misurati su quanto determinato con l'accordo precedente a quello dell'8 agosto 2001. Ciò ha comportato l'esercizio delle attività assistenziali sulla base di assegnazioni inferiori rispetto a quanto di competenza[7] con maggiori oneri conseguenti agli interessi per ritardi nei pagamenti[8] o ad anticipazioni per farvi fronte. Il riparto del finanziamento 2002 è avvenuto con DPCM 10 gennaio 2003 sulla base della proposta al CIPE del Ministro della salute, pervenuta all'esame della Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 24 ottobre 2002, in occasione della quale tuttavia non è stata raggiunta l'intesa fra Governo e Regioni.

Le disponibilità per il finanziamento del servizio sanitario nazionale 2002 ammontava originariamente a complessivi euro 75.601.861.228, derivanti per 75.596.861.228 (146.376 miliardi di lire) dall'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001 e per 5.000.000 (9,7 miliardi di lire) ai sensi dell'art. 52, comma 31 della legge 448/2001 (finanziaria 2002).

L'utilizzazione impressa al finanziamento ha previsto:

- 72.878.584.000 euro da ripartire fra le Regioni e Province autonome per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come individuati dal DPCM 30 novembre 2001;
- 1.032.913.798 euro da ripartire fra le Regioni sulla base di quanto previsto ai punti 16 e 17 dell'accordo agosto 2001;

[7] L'accordo del 3 agosto 2000 aveva quantificato il fabbisogno 2002 in 131.843 miliardi di lire anziché in 138.000 miliardi.

[8] Il d. lgs 231/2002, in attuazione della direttiva 2000/35/CE, ha previsto un tasso di interesse moratorio dell'11% nel caso di ritardo nel pagamento rispetto alla scadenza contrattuale o di legge.

- 580.497.554 euro per il finanziamento di altri enti del SSN e per spese vincolate da speciali disposizioni di legge[9];
- 1.109.865.876 euro per finanziamento programmi particolari ai sensi della legge 662/'96, art.1, commi 34 e 34-bis.

Alla copertura dell'indicato fabbisogno sanitario avrebbero concorso le seguenti risorse:

- 31.911.187.858 euro per IRAP e addizionale IRPEF (29.189,46 milioni di euro e 2.721,73 milioni di euro);
- 32.601.562.863 euro (stimati) per compartecipazione all'IVA e accise, al netto del riequilibrio di euro 1.032.913.798 di cui all'accordo 8 agosto 2001 e dei saldi provvisori della mobilità;
- 4.410.830.891 euro, quale fondo sanitario ai sensi del d.lgs 56/2000, ripartiti in euro 2.270,46 milioni per finanziamento LEA di Sicilia e Sardegna e 1.284,33 milioni per finanziamento spese vincolate;
- 6.678.279.616 euro, di cui: per entrate dirette proprie (2.153,97 milioni di euro) per partecipazioni Regioni a statuto speciale (4.524,31 milioni di euro).

L'importo delle entrate proprie è peraltro risultato superiore a quello calcolato in base all'accordo dell'agosto 2001; è stata pertanto disposta corrispondente integrazione al finanziamento pari a 165 milioni di euro, oltre a 50 milioni di euro per finanziamento al Bambin Gesù, per il solo anno 2002 (art. 52, comma 18, legge 289/2002 – finanziaria 2003).

Va intanto chiarito come anche per l'anno 2002 si siano registrati casi di non corretta copertura del disavanzo da parte di tre Regioni (Abruzzo, Molise, Sicilia) con conseguente applicazione della sanzione della perdita del finanziamento integrativo che, misurato sull'importo spettante per il 2001 ammonta rispettivamente a euro 161,07 milioni, 57,15 milioni, 496,34 milioni.

La tabella seguente ne registra l'effetto.

[9] Si tratta delle seguenti fattispecie: finanziamento CRI (105.874 euro); d.lgs. 257/'91, finanziamento per specializzandi (173.013 euro); finanziamento IZS ai sensi del l'art. 6, comma 1, d.lgs 270/'93 (121.367 euro); finanziamento corsi di formazione e attivazione assistenza domiciliare soggetti affetti da AIDS ex legge 135/'90 art. 1, comma 1, lett. d) e comma 2 (49.063 euro); provvidenze economiche a favore degli hanseniani (3.254 euro); finanziamento corsi di formazione in medicina generale ai sensi della legge 109/'88, art. 5 (38734 euro); rimborso alla Cassa DD.PP delle rate mutui contratti da aziende ospedaliere (5,78 euro); indennità abbattimento animali infetti ai sensi della legge 218/'88 (38.734 euro); prestazioni sanitarie a favore degli extra-comunitari, legge 40/'98 (30.987 euro); fibrosi cistica, legge 362/'99 (4.390 euro); erogazione gratuita farmaci classe C a invalidi di guerra, legge 203/2000 (9.038 euro); esecuzione sentenza TAR Lazio (258 euro).

Tabella 4 - SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2002

(in migliaia di euro)

REGIONI	SPESA \ COSTI	FINANZIAMENTO \ RICAVI					TOTALE	DISAVANZI (-) o AVANZI
		FINANZIAMENTO INDISTINTO e VINCOLATO da DELIBERA di RIPARTO CIPE	PROVENTI e RICAVI DIVERSI da CE	RICAVI STRAORDINARI	MANCATA INTEGRAZIONE ex ART. 4 d.l. 63/2002	SALDI MOBILITA' STIMATI 2002 - RIPARTO CIPE		
PIEMONTE	6.031.689	5.592.032	340.401	79.765		-20.630	5.991.567	-40.122
V. d' AOSTA	*193.464*	*153.200*	*7.299*	*1.287*		*-12.847*	*148.940*	*-44.524*
LOMBARDIA	12.929.060	11.513.487	622.571	74.116		396.591	12.606.765	-322.295
P. BOLZANO	*863.696*	*553.054*	*31.442*	*1.761*		*5.576*	*591.832*	*-271.864*
P. TRENTO	*769.240*	*581.862*	*33.348*	*8.445*		*-12.500*	*611.155*	*-158.085*
VENETO	6.405.472	5.646.278	421.741	33.127		100.144	6.201.290	-204.182
FRIULI V.G.	*1.694.894*	*1.551.653*	*103.499*	*8.245*		*22.290*	*1.685.687*	*-9.207*
LIGURIA	2.442.918	2.279.497	111.156	5.217		2.835	2.398.705	-44.213
E. ROMAGNA	6.060.473	5.290.177	395.035	93.779		231.632	6.010.622	-49.851
TOSCANA	5.168.453	4.677.205	281.900	93.103		72.490	5.124.697	-43.756
UMBRIA	1.218.548	1.106.403	51.118	19.819		31.442	1.208.782	-9.766
MARCHE	2.086.488	1.894.919	99.401	22.492		-28.143	1.988.669	-97.819
LAZIO*	7.551.847	6.714.456	198.541	112.308		-47.295	6.978.010	-573.837
ABRUZZO	1.842.689	1.632.574	56.810	10.010	-161.710	7.709	1.545.393	-297.296
MOLISE	453.030	423.372	13.114	1.995	-57.150	-4.001	377.330	-75.700
CAMPANIA	7.838.391	7.062.469	155.627	260.329		-277.428	7.200.997	-637.394
PUGLIA	5.106.180	5.007.733	170.699	36.323		-112.772	5.101.982	-4.198
BASILICATA	732.555	769.282	17.740	802		-55.738	732.086	-469
CALABRIA	2.587.328	2.530.545	66.758	34.127		-195.278	2.436.152	-151.176
SICILIA	*6.662.419*	*6.241.398*	*116.770*	*164.597*	*-496.340*	*-201.423*	*5.825.002*	*-837.417*
SARDEGNA	*2.236.726*	*2.025.243*	*78.607*	*21.255*		*-52.271*	*2.072.834*	*-163.892*
Bambino Gesù e SMOM						149.618		
TOTALE	80.875.560	73.246.838	3.373.577	1.082.902	-715.200	0	76.838.499	-4.037.061
SOLO DISAVANZI								-4.037.061

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

Il disavanzo dell'anno 2002, ivi compresa la mancata integrazione ad Abruzzo, Molise e Sicilia, è pari a 4.037 milioni di euro. Differenze rispetto a quanto riferito nella relazione dello scorso anno, sono da attribuire alla rilevazione di un maggiore importo dei costi per quasi tutte le Regioni cui spesso ha corrisposto maggiore importo nei finanziamenti con riduzione dell'importo di disavanzo. Non così, tuttavia, per la Campania il cui squilibrio rideterminato passa da 385 milioni di euro a 637,4 milioni e che, insieme al disavanzo del Lazio, pari a 573,8 milioni rappresentano i più elevati in assoluto e assorbono quasi un terzo del deficit complessivo. Condizione, questa, che già presente nel 2001, si ripete anche nel 2003 – come di seguito precisato.

2.4 Esercizio 2003

Il riparto delle disponibilità finanziarie del servizio sanitario nazionale per l'anno 2003 è avvenuto con la deliberazione CIPE del 14 marzo 2003, adottata su proposta del Ministro della salute e sulla base dell'intesa espressa in Conferenza Stato-Regioni del 6 febbraio 2003. Nel corso di tale seduta, i Presidenti delle Regioni hanno presentato nuovi criteri di determinazione del fabbisogno sanitario per il 2003 sui quali del resto ha convenuto anche il Ministro della salute. Tali criteri tengono conto: della popolazione residente, ivi compresa una quota del 50% delle domande di regolarizzazione degli extra-comunitari; dell'età della popolazione; della mortalità infantile applicata con un indice più elevato rispetto al passato; della densità abitativa per i maggiori costi di erogazione là dove la popolazione è maggiormente dispersa nel territorio; costi strutturali ospedalieri.

Nondimeno, anche per l'anno 2003, le erogazioni dei finanziamenti sono slittate all'anno seguente sulla base delle esigenze del previo monitoraggio sull'adempimento al patto e slittamento degli stessi adeguamenti per l'integrazione pattuita con l'accordo 2001.

Il fabbisogno per l'anno 2003 è stato determinato in euro 78.569.452.749 così finalizzato:

- 75.796.403.896 euro per i livelli essenziali di assistenza;
- 885.500.511 euro per fondo di riequilibrio ai sensi dell'accordo 8 agosto 2001 (punti 16 e 17);
- 147.416.940 euro per il finanziamento dell'esclusività del rapporto di lavoro per ospedali classificati religiosi, IRCCS, componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici;
- 586.391.301 euro per finanziamento di quote vincolate, di cui 108.251 euro da assegnare alla Croce Rossa;
- 988.258.928 euro per programmi particolari ai sensi dell'art. 1, commi 34 e 34-bis della legge 662/'96.

La proposta regionale ha altresì individuato la percentuale di composizione riservata ai tre livelli di assistenza: prevenzione 5%, assistenza distrettuale 50%, assistenza ospedaliera 45%.

Ciò detto quanto al finanziamento, resta da esaminare il fabbisogno espresso a fine esercizio che, nel complessivo importo, ascende a 82.172,41 milioni di euro con un travalicamento pari a 2.201 milioni (aggiornamento fine giugno 2004).

La seguente tabella ricostruisce l'indicato risultato sulla base tuttavia di dati provvisori, i quali restano soggetti alle definitive risultanze di consuntivo.

Tabella 5 - SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE
ANNO 2003

(in migliaia di euro)

REGIONI	SPESA \ COSTI	FINANZIAMENTO \ RICAVI					TOTALE	DISAVANZI o AVANZI
		FINANZIAMENTO INDISTINTO e VINCOLATO da DELIBERA di RIPARTO CIPE	PROVENTI e RICAVI DIVERSI da CE	RICAVI STRAORDINARI	SOPRAVVENIENZE SALDO	SALDI MOBILITA' STIMATI 2002 - RIPARTO CIPE per 2004		
PIEMONTE	6.414.222	5.777.362	373.734	58.151	-1.257	-20.630	6.187.360	-226.862
V. d' AOSTA	*198.183*	*157.972*	*8.470*	*350*	*249*	*-12.847*	*154.195*	*-43.988*
LOMBARDIA	13.016.009	11.939.475	631.837	82.861	0	396.591	13.050.764	34.755
P. BOLZANO	*889.392*	*568.472*	*33.112*	*2.122*	*0*	*5.576*	*609.282*	*-280.110*
P. TRENTO	*811.690*	*600.675*	*32.629*	*348*	*0*	*-12.500*	*621.152*	*-190.538*
VENETO	6.626.168	5.898.391	449.455	20.338	-81	100.144	6.468.247	-157.921
FRIULI V.G.	*1.780.857*	*1.576.641*	*102.940*	*5.222*	*0*	*22.290*	*1.707.093*	*-73.764*
LIGURIA	2.507.481	2.355.991	102.546	6.089	245	2.835	2.467.706	-39.775
E. ROMAGNA	6.241.099	5.485.298	421.763	65.057	10.449	231.632	6.214.198	-26.901
TOSCANA	5.301.066	4.858.728	292.547	76.892	8.738	72.490	5.309.395	8.329
UMBRIA	1.262.417	1.152.070	52.008	13.695	2.036	31.442	1.251.251	-11.166
MARCHE	2.120.409	1.971.999	102.986	9.917	3.438	-28.143	2.060.197	-60.212
LAZIO	7.727.826	7.000.750	253.044	76.000	0	-47.295	7.282.498	-445.328
ABRUZZO	1.831.908	1.694.906	55.775	7.735	0	7.709	1.766.125	-65.783
MOLISE	453.537	438.282	11.512	1.605	183	-4.001	447.581	-5.956
CAMPANIA	7.606.536	7.385.453	121.075	46.085	47.596	-277.428	7.322.781	-283.755
PUGLIA	5.254.422	5.231.434	164.253	61.883	0	-112.772	5.344.798	90.376
BASILICATA	780.229	791.207	19.557	8.483	0	-55.738	763.509	-16.720
CALABRIA	2.548.672	2.666.292	50.016	7.641	3.329	-195.278	2.532.001	-16.671
SICILIA	*6.598.398*	*6.484.784*	*104.485*	*43.651*	*0*	*-201.423*	*6.431.497*	*-166.901*
SARDEGNA	*2.201.889*	*2.096.111*	*66.169*	*3.577*	*0*	*-52.271*	*2.113.586*	*-88.303*
Bambino Gesù e SMOM					0	149.618	*149.618*	
TOTALE	82.172.410	76.132.295	3.449.913	597.702	74.926	0	80.254.835	-2.067.193
SOLO DISAVANZI								-2.200.653

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute aggiornati a giugno 2004

Il disavanzo 2003 ascende – come detto - a 2.201 milioni di euro, gran parte dei quali si concentrano in Piemonte, Campania e Lazio (227 milioni, 283 milioni e 445 milioni).

Tale risultato solo apparentemente segna una flessione del disavanzo rispetto all'anno precedente. Va infatti considerato che il dato relativo ai costi figura al netto della spesa per rinnovo del contratto 2002-2003 del personale del solo comparto del SSN, il cui costo, per il biennio e per gli effetti sul 2004 è pari a 2,5 miliardi di euro (al netto dell'IRAP), dei quali 328 milioni a carico dello Stato. Tale importo è destinato a pesare sui costi del prossimo anno, con riguardo al quale le Regioni già paventano un deficit di circa 5 miliardi di euro, ivi compresi i maggiori costi per gli immigrati non regolarizzati e la mancata ridefinizione del costo dei livelli essenziali di assistenza.

Va aggiunto poi che, per gli ultimi due ma specie per l'ultimo anno, l'osservazione degli andamenti di spesa e di entrata soffrono una inevitabile approssimazione che, in genere, si è dimostrata in difetto rispetto al dato definitivo.

Inoltre, gli esiti riferiti non comprendono tutti i disavanzi degli IRCCS, dei Policlinici universitari e della Aziende miste che a partire dal 2001, non sono automaticamente inclusi nei disavanzi regionali e il cui onere quantificato dalle Regioni per gli anni 2001 e 2002 è stimato in circa 1.560 milioni di euro.

E bene infine ricordare che, ai sensi dell'art. 4 della legge 112/2002, anche per l'anno 2003, come già per il 2001 e il 2002, il mancato rispetto degli impegni di cui ai punti 2 e 15 dell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 comporta, per le Regioni inadempienti, il ripristino del livello di finanziamento stabilito all'accordo precedente 3 agosto 2000, come integrato dall'art. 85, comma 6, della legge 388/2000, rivalutato percentualmente del 3,5%, 3,45%, 2,9% per gli anni 2002, 2003 e 2004 (comma 8).

La verifica sul rispetto degli obblighi regionali nell'anno 2003 è ancora in corso presso il tavolo di monitoraggio; resta aperta la questione di eventuali riduzione dei finanziamenti con effetto nella determinazione dei deficit sui quali misurare l'esigenza di ripiano da parte regionale.

Da dire a riguardo che l'art. 52 della legge 289/2002 (finanziaria 2003), nel richiamare l'art. 4 della 112 ha previsto ulteriori obblighi per le Regioni, pena la sanzione della riduzione del finanziamento e altrettanto si è ripetuto con la finanziaria 2004 che, oltre a quelli già indicati, ha espressamente richiamato anche gli obblighi imposti con il d.l. 30 settembre 2003 n. 269 convertito con la legge 24 novembre 2003 n. 326. Fra questi, l'obbligo di aderire alle disposizioni sul trattamento elettronico delle prescrizioni mediche, per il cui adeguamento le

Regioni paventano un incremento di costi in assenza tuttavia di una corrispondente copertura da parte del legislatore nazionale[10].

Con riguardo alle su esposte considerazioni è forte la preoccupazione di un risultato 2003 che, a consuntivo, rischia di registrare un disavanzo superiore rispetto a quanto sin qui evidenziato, mentre sembra prendere consistenza la previsione da parte regionale di un disavanzo 2004 non inferiore a 5.000 milioni di euro.

Ciò posto, l'analisi sugli ultimi tre anni mette intanto in chiaro un'evoluzione della spesa che, al netto di quella attribuibile al Bambin Gesù e ad altri enti, mostra un andamento in crescita del 5% circa nella media annuale, ove a pesare di più è il risultato definitivo del 2001 e 2002 (+ 8,6% e + 6,8%), mentre flette considerevolmente lo scostamento dell'ultimo anno (+ 1,6%).

Rispetto al PIL, la componente percentuale della spesa, ivi compresa quella riferita all'Ospedale Bambin Gesù, è nei tre anni rispettivamente pari al 6,2%, 6,3% e 6,3%.

Si tratta di valori inferiori a quelli della maggior parte dei paesi sviluppati e che si collocano altresì sotto alla media registrata dall'OCSE[11].

Resta tuttavia la non coerenza rispetto ai margini di copertura offerti annualmente in sede di definizione del fabbisogno e dalle fonti di finanziamento riservate ai livelli essenziali.

Per altro verso dati recenti mostrano come il contenimento nella dinamica della spesa sanitaria pubblica nel recente periodo si sia coniugato con una consistente crescita della spesa privata con una tendenza al ridimensionamento dell'intervento pubblico favorito da recenti interventi di politica sanitaria, specie nel settore della farmaceutica (v. parag. 5).

[10] Parere espresso dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni sul DDL finanziaria 2004.

[11] Fonte: OECD *Health data 2003*

2. La spesa sanitaria di parte corrente

Analisi per categorie economiche

Il volume globale della spesa sanitaria nazionale di parte corrente segna nell'ultimo triennio (2001-2003) un aumento medio annuo pari al 5%, che si scompone per ciascun anno in percentuali del +8,6%, +6,8%, +1,6%. L'anno che maggiormente ha pesato sulla crescita del triennio è il 2001 anche a causa della forte crescita della spesa farmaceutica.

Quanto agli anni 2002 e 2003, i dati sono ancora provvisori e perciò condizionati dallo slittamento nei finanziamenti con rischio di risultati definitivi meno positivi.

I dati acquisiti consentono tuttavia di evidenziare le voci economiche che maggiormente pesano nella totale composizione della spesa, con riferimento al triennio 2001-2003, ivi compresa la differenza fra saldo delle voci economiche e saldo dell'*intra-moenia.* Quanto al primo, il riferimento è a fattori che determinano ricavi e costi imprevisti (sopravvenienze e insussistenze) o maggiori ricavi da alienazioni patrimoniali (plusvalenze) e minori ricavi (minusvalenze) oppure accantonamenti per rinnovi contrattuali o per fronteggiare futuri costi. Quanto al saldo *intra-moenia,* va chiarito che le aziende ne registrano contabilmente i ricavi per poi corrispondere al personale la compartecipazione all'attività libero professionale e trattenere i restanti ricavi a sterilizzazione dei costi di produzione.

Nell'ultimo anno quasi tutte le grandi voci di spesa mostrano una flessione nella dinamica di crescita o una diminuzione rispetto agli anni precedenti.

Il che vale per la farmaceutica (11.163,31 milioni di euro), con una flessione percentuale del 6,2% che segue il già riscontrato rallentamento del 2002 grazie alla reintroduzione dei tickets in diverse Regioni e ad incisivi provvedimenti adottati dal Governo per il contenimento di questa spesa (v. infra, parag. 5). La spesa per medicinali resta tuttavia, anche nel 2003, al di sopra del limite del 13% rispetto alla spesa corrente complessiva (art. 3 della legge 405/2001 di conv. del d.l. 347/2001). Notevole nel 2003 la crescita di spesa per beni e servizi, (+7,6%) che sostanzialmente mantiene la dinamica dell'anno precedente e che invece nel 2001 aveva fatto registrare modesto incremento (+1,3%). Parte di questo incremento è dipeso dalla distribuzione diretta dei farmaci, incentivata su tutto il territorio nazionale a partire dalla disposizione recata all'art. 8 del d.l. 347/2001. Ulteriore incidenza è dovuta al crescente livello di tecnologia nei beni utilizzati in sanità.

Modesta nel 2003 la crescita del costo del personale (+0,9%) che conserva, con l'importo complessivo di 27.943 milioni di euro, il peso più elevato quanto a composizione della spesa corrente sanitaria (circa il 35%). La modesta crescita sconta tuttavia il ritardo nel rinnovo dei contratti relativi al biennio economico 2002-2003 con conseguente slittamento degli oneri sull'anno successivo (v. parag. seguente).

Nella composizione della spesa corrente sanitaria, elevato è il peso percentuale del personale (34,6%) e della spesa per "beni e servizi" (23,1%) mentre la "farmaceutica" e l'"ospedaliera convenzionata" assorbono rispettivamente il 13,8% e il 10,3%.

Una analisi sulla variabilità regionale consente di rilevare come, nella composizione del costo complessivo dell'assistenza sanitaria, più elevato sia il contributo percentuale di Lombardia, Campania, Sicilia, Lazio, Veneto, alle quali va rivolta particolare attenzione per il peso che le rispettive scelte sono suscettibili di rappresentare sugli equilibri del settore e di riflesso sugli indicatori di finanza pubblica.

Il sistema sanità riferibile a ciascuna di tali realtà regionali mette in risalto differenziati percorsi, ma pure differenze strutturali che ne condizionano le risposte alla volta di risultati in linea o no con le attese.

Così per la Regione Lazio, ove il problema dei Policlinici e dei rapporti con l'Università aggiunge ulteriori motivi di complessità ad un quadro già di per sé affannato nelle problematiche del settore.

Quanto alla Lombardia, la questione coinvolge scelte strutturali, che puntano sul coinvolgimento delle strutture private nella implementazione dell'offerta sanitaria.

Da dire che, a parte la maggiore apertura al mercato privato, sono poi alcuni dati strutturali ad influire sulla diversa composizione della spesa e sui suoi valori. Ciò vale, in particolare, per le caratteristiche della popolazione residente, con specifico riferimento alla incidenza della popolazione anziana (anni 65+), e alle differenti caratteristiche strutturali dell'offerta, con presenza o meno di Policlinici Universitari, IRCCS e di altre strutture equiparate alle pubbliche o accreditate.

Per quanto riguarda la popolazione anziana (anni 65+), la percentuale di incidenza pone al primo posto la Liguria (24,7%), seguita da Umbria (22,21%), Emilia Romagna (22,05%), Toscana (21,89%), Marche (21,32%).

Relativamente alla complessità delle strutture ospedaliere, la Lombardia segna il maggior numero di IRCCS (18), il Lazio registra nella sua rete di offerta ospedaliera 8 IRCCS, 2 Policlinici e 8 ospedali classificati.

4. La spesa per il personale

La spesa per il personale[12] rappresenta la voce di maggiore peso percentuale nella composizione della spesa sanitaria corrente: 34,6% nel 2003.

I reiterati provvedimenti sul blocco delle assunzioni, recati nelle ultime finanziarie, intesi al contenimento di tale voce di spesa, hanno influenzato il relativo tasso di evoluzione che, pari al 7,6% nel 2000, rallenta a partire dal 2001 (+4,7%) e nel 2002 (+3,2%) ma più ancora nel 2003 (+0,9%).

Da dire tuttavia che, specie il risultato dell'ultimo anno, riflette lo slittamento al 2004 degli oneri relativi al rinnovo dei contratto nazionale di lavoro, sia del comparto sanitario, sia della dirigenza, per il biennio economico 2002-2003.

Sul primo degli indicati contratti, la Corte si è espressa una prima volta - il 20 marzo scorso - con certificazione non positiva a causa della mancata copertura finanziaria e, successivamente - il 16 aprile – disponendo l'invio al Parlamento di apposito referto ai sensi dell'art. 47, comma 5, del d.lgs 165/2000 (SS.RR. Delib. 16- 28.4.2004 n.11 Contr/CL).

Il costo del contratto 2002-2003 del solo comparto SSN, per il biennio e gli effetti sul 2004, è pari (v. parag. 2.4) a 2,5 miliardi di euro (al netto IRAP), dei quali solo 328 milioni a carico dello Stato, che sono destinati a pesare sui costi sanitari dell'anno in corso, con riguardo al quale le Regioni non hanno mancato di esprimere serie preoccupazioni.

La Corte ha più volte segnalato come il capitolo relativo al personale sia quello che maggiormente mette a rischio i risultati delle gestioni sanitarie. L'attuale sistema di contrattazione collettiva non consente fra l'altro di indicare con precisione la copertura dei costi con riferimento ai bilanci delle aziende e/o delle Regioni che dovrebbero sostenerli. La situazione seppure riferibile anche ad altre realtà decentrate, è particolarmente grave per la sanità ove il personale pesa finanziariamente per il 35% sul totale dei costi (riferimento anno 2003) e per oltre il 50% sulla spesa ospedaliera.

Il ritardo nei rinnovi contrattuali ha influito sulla dinamica del costo del personale e sulla relativa percentuale di composizione della spesa totale, la cui incidenza flette nel 2003 (34,6%; 35,2% nel 2002) con differenze regionali tuttavia influenzate anche dai sistemi di erogazione delle prestazioni, come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

Ed invero, il confronto interregionale risente della differente distribuzione territoriale di IRCCS, Policlinici, Ospedali classificati e altre strutture equiparate pubbliche, come della presenza maggiore o minore di offerta sanitaria privata.

---

[12] Per i dati riportati nel presente paragrafo, la fonte per le elaborazioni Corte è: Ministero della salute – Direz. Generale della programmazione e Dipartimento Statistica. Per il costo del contratto nazionale: Ministero economia e finanze.

A riguardo, i dati disponibili più recenti, seppure riferiti al 2002, mostrano come, rispetto al totale generale di personale adibito all'offerta sanitaria pubblica, oltre il 10% sia alla dipendenza di strutture di ricovero equiparate pubbliche, il cui costo come detto non figura nel dato relativo al costo del personale del SSN. Più della metà del personale delle strutture equiparate (66,9%) appartiene al ruolo sanitario. Le Regioni ove maggiormente si concentra tale categoria di personale sono il Lazio con 21.755 unità (31,0%) e la Lombardia con 17.082 unità (14,7%), le quali, con 38.837 unità, rappresentano complessivamente oltre il 51% del totale. Seguono, ma a distanza: Campania con 7.808 unità, Puglia con 5.445, Sicilia con 5.583, Piemonte con 5.002, Liguria con 4.293.

Per restare al dato numerico, altra considerazione è sull'evoluzione del dato quantitativo riferito al personale delle due categorie indicate, che se recupera in termini numerici rispetto al 2001 in entrambe le categorie, espone diversa tendenza con riguardo all'anno 2000.

Rispetto al 2000, il 2003 espone infatti una crescita di personale nelle strutture equiparate di 1.556 unità (+2%), a fronte di una diminuzione di personale del SSN di 18.638 unità, percentualmente pari a -2,7% con conseguente spostamento dell'occupazione in sanità dall'una all'altra categoria.

Quanto ai dipendenti del SSN, la flessione rispetto al 2000 si registra specialmente nel ruolo sanitario e professionale. Nelle strutture equiparate l'aumento numerico interessa soprattutto il ruolo sanitario (+1.121 unità).

Relativamente ai dati di costo - riferiti esclusivamente ai dipendenti di aziende sanitarie - gli anni 1999-2003 mostrano come l'incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente, pari a livello nazionale al 34,6% nel 2003, sia tuttavia differente nelle varie realtà territoriali e sia specialmente influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni (diretta, tramite strutture equiparate, con offerta privata).

Tenendo conto di tali fattori, i costi assumono più realistico significato. Rispetto al peso percentuale medio dell'anno 2003, espongono infatti livelli superiori quelle Regioni ove la componente di ricoveri convenzionati equiparati pubblici è meno estesa o inesistente; così in Umbria (39,6%), Calabria (41,2%), Toscana (38,9%), Emilia Romagna (36,8%), Piemonte (36,6%), Molise (36%), Abruzzo (36,2%). Risultato opposto è registrabile in realtà ove forte è la presenza di IRCCS, Policlinici universitari, ospedali classificati e altri istituti equiparati, il cui costo del personale è incluso in altra voce economica. E' questo il caso di Lazio (28,7%), Lombardia (29,9%), Puglia (33,1%), Campania (33,3%).

Va inoltre considerata la differente presenza dell'offerta sanitaria privata che prosciuga ulteriormente il peso percentuale del costo del personale sanitario pubblico, come pure

indicativi a riguardo sono i dati di mobilità ospedaliera e i correlativi saldi attivi o passivi. Nel Lazio, in Campania, in Lombardia è elevato il numero delle case di cura accreditate e la quota di mercato da queste assorbita. Quanto alla mobilità, i saldi attivi di Emilia Romagna, Toscana e Veneto implicano l'esigenza di maggiore offerta sanitaria a favore di altre realtà regionali con percentuale inversa quanto a costo del personale.

La disaggregazione del costo del personale, con riguardo ai vari ruoli nei quali si ripartisce il complesso dei dipendenti, mette in chiaro la decisa prevalenza della spesa per il ruolo sanitario (medici e infermieri) che assorbe nell'anno 2003 una percentuale del costo complessivo del personale pari al 79,1% (22.094 milioni di euro/27.943 milioni di euro), mentre assai inferiore è la componente di spesa riferibile ai ruoli tecnico (12,6%), amministrativo (8%) e professionale (0,4%).

Da notare le differenze esistenti fra le Regioni ove, con riguardo al ruolo sanitario, un livello di composizione superiore alla media lo si rileva, al Nord, in Veneto, Liguria, Emilia Romagna; al Centro, in Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo; al Sud - Isole, nel Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna.

Quanto alla disciplina sul rapporto esclusivo e sull'esercizio della libera professione intramuraria, è da registrare la recente conversione in legge del d.l. 81 del 2004, con la trasformazione del rapporto di lavoro dei medici "a tempo pieno" e la conservazione dell'indennità di esclusività, salva la possibilità di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo. Viene meno perciò la condizione cui sembrava legata l'attribuzione dell'indennità, cioè, l'irreversibilità della scelta. Dati recenti[13] consentono di rilevare il costo corrispondente all'indennità di esclusività, in rapporto al compenso complessivo corrispondente ai ricavi intramenia al netto della compartecipazione al personale medico. Ora, posta la percentuale del 93,5% di dirigenti con rapporto esclusivo, il costo complessivo per l'indennità di esclusività è stato nel 2002 pari a 1.350 milioni di euro per medici, veterinari, odontoiatri (1.501 milioni di euro l'importo complessivo), mentre poi - a fronte di ricavi per attività libero professionali pari a 800 milioni di euro – ammontano a 703 milioni i corrispettivi erogati a favore del personale per attività libero professionali, con un saldo di soli 96,6 milioni e aggravio perciò del fabbisogno sanitario.

Di qui, la preoccupazione che la nuova disciplina del rapporto di lavoro valga ad estendere ulteriormente l'indennità di esclusività oltre gli attuali livelli già assai elevati. Il che sarebbe favorito dall'eventuale possibilità di corrispondere l'indennità anche per l'ipotesi di scelta dal regime non esclusivo a quello di tipo esclusivo. In ogni caso, trattandosi di scelta legislativa assunta a livello nazionale, degli eventuali oneri aggiuntivi dovrà farsi carico il bilancio statale.

---

[13] Fonte per il costo dell'esclusività: RGS – *Elaborazioni su dati del Conto annuale 2002 – dati relativi ad asl e aziende ospedaliere;* Fonte per ricavi e costi attività intramenia: Ministero della salute – dati di preconsuntivo aggiornati ad aprile 2004.

5. La spesa farmaceutica[14]

La spesa farmaceutica netta, pari nel 2003 a 11.163,31 milioni di euro, ha assorbito, negli ultimi tre anni (2001, 2002 e 2003), una percentuale rilevante della spesa sanitaria corrente (15,4%, 15,1% e 13,8%) e permane, anche nell'ultimo anno, ad un livello superiore a quello fissato con l'accordo dell'8 agosto 2001 (13,8%>13%), nonostante la consistente flessione nella dinamica annuale che passa da una crescita del 33,3% dell'anno 2001, ad una diminuzione del 6,08% del 2003.

Tale miglioramento trova conferma nella spesa netta pro-capite che, pari a 191,35 euro, flette del 5,4% rispetto al 2002. Diminuisce la spesa netta per ricetta (-2,7%) e minore, rispetto all'anno precedente, è il numero delle ricette complessivo (-0,8%) e pro-capite (-2,9%).

Sulla determinazione del livello totale della spesa netta influisce sia la misura posta a carico delle farmacie con lo sconto disposto a favore del SSN, pari nel 2003 a complessivi 617 milioni di euro, sia i ticket, introdotti dalla maggior parte delle Regioni e che, nel 2003, hanno assicurato oltre 640 milioni di euro[15].

Il miglioramento dei risultati 2003 è in larga misura dipeso dai provvedimenti adottati, a partire dall'anno 2001, da parte sia del livello nazionale, sia di quello regionale.

Si pensi: a) alla possibilità di assicurare l'erogazione diretta, da parte delle strutture pubbliche, dei farmaci necessari al primo ciclo terapeutico o al trattamento dei pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semiresidenziale o la possibilità di accordi con le farmacie per consentire il rifornimento di medicinali alle medesime condizioni della distribuzione diretta (art.8, legge 405/2001)[16]; b) alla riduzione del prezzo dei farmaci del 7%, rispetto al 5% già introdotto a maggio 2002 (d.l. 15.4. 2002 n. 63, conv. con l. 112 del 2002); c) alla revisione della lista positiva dei farmaci rimborsabili (Prontuario Farmaceutico Nazionale) avvenuta a novembre 2002 e a gennaio 2003; d) all'applicazione del prezzo di riferimento per i "genericabili" (d.l. 138/2002, conv.con l. 8.8.2002 n. 178)[17]; e) alla proroga al 2003 del limite,

---

[14] Fonte dei dati riportati nel presente paragrafo: Ministero della salute – Direz. Generale della programmazione (aggiornamento marzo 2004) e Agenzia dei servizi sanitari regionali (Assr) (aggiornamento aprile 2004).

[15]. A fronte di una incidenza percentuale media del 5,2% sulla spesa farmaceutica lorda, i ticket più elevati per importo percentuale si riscontrano in Liguria (9,8%), Lombardia (9,4%), Piemonte (9,3%), Puglia (7,7%), Sicilia (7,4%), Veneto (7,2%).

[16] Recentemente la questione della distribuzione diretta è venuta in evidenza per assorbirla nel generale parametro di riferimento del limite percentuale consentito nella composizione della spesa corrente sanitaria che, ai sensi dell'art. 48 del d.l. 269/2003 (convertito con legge 326/2003) è fissata al 16% ma comprende oltre quella territoriale anche quella a distribuzione diretta per il trattamento dei pazienti in regime di ricovero.

[17] Viene sostituito il comma 1 dell'art. 7 del d.l. 347/2001 conv in legge 405, nel senso che i medicinali aventi uguale composizione di principi attivi sono rimborsati al farmacista dal SSN al prezzo più basso del corrispondente prodotto disponibile. Il Prontuario dovrà essere rimodulato sulla base del criterio costo/efficacia. A livello regionale l'incidenza della spesa per farmaci generici, sulla spesa totale, appare diversificata, laddove rispetto ad una media nazionale del 12,3%, al primo posto è la Toscana (16,1%), seguita da Umbria (14,5%) e Emilia Romagna (14%), che confermano politiche di favore per il ricorso ai generici.

per le imprese farmaceutiche, di organizzare o finanziare congressi, convegni e riunioni all'estero su tematiche aventi oggetto medicinali[18].

Rispetto ai risultati positivi del 2003, va tuttavia registrata un'evoluzione in controtendenza nei primi tre mesi del 2004 che espongono una crescita dell'8,1% nel confronto con l'analogo periodo del 2003, specialmente attribuibile a Sicilia, Lombardia, Liguria, Lazio e Puglia[19]. A tale incremento della spesa ha contribuito l'attenuarsi dell'effetto dei tickets, la cui riduzione di impatto è dovuta agli interventi di alcune Regioni che, nel corso del 2003 e a inizio 2004, hanno deciso di allentare il peso della compartecipazione alla spesa a carico degli assistiti, ampliando altresì il numero dei soggetti esenti.

Oltre a ciò, è soprattutto l'aumento delle prescrizioni per alcune categorie di medicinali particolarmente costosi ad avere spinto la spesa farmaceutica oltre livelli di evoluzione coerenti con le percentuali di copertura fissate nel d.l. 269 del 2004 (16% della spesa corrente 2004 ivi compresa la quota in distribuzione diretta). A causa di tale impennata, sono le misure predisposte dal Ministero della salute nel recente d.l. che, mentre conferma a carico delle industrie farmaceutiche il 60% dello sfondamento del tetto di copertura e dispone le modalità operative le quali dovrebbero scattare già con riferimento agli esiti dei primi mesi del 2004 per arginare il tasso di evoluzione di tale voce di spesa.

Per la fine di giugno è previsto l'inizio dell'attività della Agenzia italiana del farmaco (Aifa), prevista dal d.l. 269/04, il cui regolamento operativo è stato approvato a seguito di intesa con le Regioni e nominati i componenti nelle due commissioni "prezzi" e comitato tecnico. Sarà compito dell'Agenzia assumere le ulteriori misure necessarie a frenare la dinamica dei prezzi dei medicinali.

Per restare all'anno 2003, un aspetto di rilievo da segnalare riguarda il costo complessivo della farmaceutica, comprensivo cioè sia della spesa pubblica, sia della spesa privata, il quale cresce nel 2003 del 2,3% a causa dell'aumento dei costi a carico dei cittadini (+17,4%).

Nel 2003 la spesa privata assorbe il 38,4% della spesa farmaceutica totale al netto dello sconto, mentre nel 2002 il peso percentuale della spesa privata è stato pari al 33,5%[20]. I provvedimenti più recenti, se hanno contribuito, come detto, ad arginare la preoccupante dinamica del costo dei medicinali, non hanno potuto evitare un parziale, ma non secondario, spostamento a carico dei cittadini. In particolare, la crescita 2003 della spesa privata si scompone nelle percentuali di variazione in crescita del 2,5% per compartecipazione alla spesa, dell'1,1% per acquisto privato di farmaci rimborsabili, dell'1,6% per farmaci di classe C e

---

[18] Tali disposizioni, introdotte con il d.l. 63/2002 convertito con la legge 112/2002 hanno ristretto, nel limite del 50% di quanto autorizzato l'anno precedente, la misura dei finanziamenti per congressi e convegni 2002. Anche a tale disciplina è attribuibile il raffreddamento dei costi nella farmaceutica negli anni 2002 e 2003.

[19] Dati riferiti ai primi quattro mesi registrano un ulteriore incremento con un + 10,1% rispetto all'analogo periodo 2003.

[20] Dati di spesa e consumo farmaci: Ministero della salute e IMS *Health*

dell'1,1% per automedicazione. Flette di conseguenza la copertura a carico del SSN che pari nel 2002 al 66,5% della spesa totale farmaceutica segna nel 2003 la minore percentuale del 61,6%.

Con particolare riferimento al livello regionale, va rilevato come nel 2003 si riscontrino andamenti di spesa differenziati specie fra Nord e Sud-Isole, anche a motivo del diverso utilizzo degli strumenti di contenimento, quali il controllo sulle prescrizioni mediche, gli incentivi sui farmaci generici, la distribuzione diretta dei farmaci, i tickets, le limitazioni alle prescrizioni. La spesa pro-capite registra valori superiori alla media nazionale in tutte le Regioni del Sud, come pure in Sicilia e Sardegna. Sotto media tutto il Nord, ad eccezione della Liguria; al Centro, sopra media sono Lazio, Abruzzo e Marche.

A riguardo, va pure segnalato come la distribuzione diretta si coniughi con costo medio più basso, in quanto al risparmio sul prezzo dei medicinali, spesso i più costosi, si aggiunge poi, sul piano della rilevazione contabile, l'inclusione della relativa spesa non nella "farmaceutica convenzionata" ma nella voce "beni e servizi" con conseguente effetto di sottostima per il corrispondente importo. Proprio per avere dati precisi a riguardo, questa Corte ha avviato una specifica analisi tramite le Sezioni regionali per acquisire dati precisi sul costo della distribuzione diretta dei farmaci.

Quanto al rispetto del limite del 13% nella composizione della spesa corrente complessiva (previsto anche per il 2003), si ripete ancora una volta il risultato negativo per il Sud-Isole, con tutte le Regioni sopra il tetto di spesa e percentuali specialmente elevate in Calabria (17,3%) Sicilia (16,9%) e, quanto al Centro, nel Lazio (16,3%); mentre tutto il Nord è sotto il 13% ad eccezione della Liguria (14,3%).

In relazione infine al peso percentuale pubblico/privato, nelle Regioni ove sono state reintrodotte compartecipazioni (Lombardia, Veneto, Puglia, Sicilia) si assiste, in generale, a una più sensibile diminuzione della spesa pubblica e contestuale aumento di quella privata anche superiore alla media nazionale. Le Regioni che hanno optato per altre politiche, quali particolari modalità distributive (Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Marche) evidenziano una contrazione nella spesa pubblica ma non tassi di crescita della spesa privata superiori alla media nazionale.

Da ricordare, infine, che il 16 gennaio 2003 è entrato in vigore il Prontuario Farmaceutico che ha ridotto a due le fasce di farmaci: Fascia A relativa a farmaci a carico del SSN e Fascia B con farmaci non rimborsabili. Viene eliminata la fascia C che prevedeva farmaci parzialmente rimborsabili con compartecipazione al 50%.

6. I livelli essenziali di assistenza

La percentuale di composizione dei tre livelli dell'assistenza sanitaria si ritaglia nell'ambito di obiettivi che, nel recente periodo, hanno visto i PSN privilegiare le attività di prevenzione rispetto alla eccessiva prevalenza dell'assistenza ospedaliera.

Nel mettere a confronto le previsioni programmatiche 2002 e 2003, con riferimento alle rispettive proposte CIPE, differenze percentuali confermano la tendenza indicata dal momento che, a fronte di una ripartizione 2002 nei tre livelli rispettivamente pari ad una quota del 5% per la "prevenzione", del 49% all'attività distrettuale e del 46% alla funzione ospedaliera, tali quote percentuali subiscono la modificazione dei nuovi criteri definiti in Conferenza Stato–Regioni del 6 febbraio 2003 per la ripartizione del finanziamento al fabbisogno, ove se resta al 5% la "prevenzione", ulteriore riduzione viene proposta per l'ospedaliera (45%) a favore della distrettuale (50%).

I risultati 2002[21] si discostano tuttavia dalla articolazione programmatica con percentuali nei tre livelli rispettivamente pari al 3,6% per la "prevenzione", 48,5% per la distrettuale, 47,9% per l'ospedaliera.

6.1 L'assistenza ospedaliera e la variabilità dei costi

Nella composizione della spesa complessiva per l'assistenza sanitaria, di rilievo – come si è visto - è il peso percentuale assorbito dalla spesa ospedaliera (47,9%), i cui costi assumono tuttavia livelli differenziati nelle varie realtà regionali.

Sulla base dei primi risultati di una indagine condotta dalla Corte tramite l'attività delle Sezioni regionali, nel confronto altresì con dati analoghi della Agenzia per i servizi sanitari regionali (ASSR), è possibile riscontrare relativamente all'anno 2002 la variabilità del dato di costo medio per ricovero presente in ciascuna Regione. Le punte più elevate sono al Nord, con Bolzano che espone un costo medio unitario di 4.251 euro. Al Centro i ricoveri costano in media di più nel Lazio, mentre sotto media è la Toscana. Quanto al Sud, a fronte del dato medio nazionale di circa 3.000 euro per ricovero, si collocano al di sotto tutte le Regioni meridionali e l'Abruzzo.

Tali dati assumono maggiore chiarezza se posti a confronto con i principali indicatori di attività[22], quali la complessità dei casi trattati[23] e la presenza di popolazione anziana (65+).

Non a caso, la percentuale di ricoveri complicati assume livelli più elevati al Nord e al Centro, mentre sotto media è il Sud. Con specifico riferimento ai presidi e alle aziende ospedaliere, il dato medio di complessità nazionale segna rispettivamente il 4,2% e il 7,1%, a

---

[21] Fonte dei dati: Ministero della salute (aggiornamento maggio 2004).

[22] Fonti degli indicatori di attività: primi elementi forniti dalle Sezioni regionali della Corte, integrati con i dati del Ministero della salute – Dipartimento statistica.

[23] Si tratta dei ricoveri con peso >2,5, secondo il DM 30 giugno 1997.

fronte dei quali, mentre per le aziende ospedaliere i casi più complicati sono in Veneto (10,9%), in Toscana (10,3%) e in Liguria (10,3%), quanto ai presidi, sono invece il Friuli e l'Emilia Romagna ad avere il primato della complessità dei ricoveri (7,5% e 6,4%). Al Centro, è il Lazio che spicca per indice di complessità ma solo per ricoveri in aziende ospedaliere (9,5%), mentre è sotto media quanto ai presidi ospedalieri (3,6%).

Se la complessità dei casi trattati è in parte influenzata dalla presenza di popolazione anziana (Liguria, Emilia Romagna e Umbria sono ai primi posti), essa tende altresì ad associarsi ad una degenza media più lunga, riscontrabile infatti nelle Regioni del Nord e del Centro che trattano casi complessi.

Altrettanto vale per il numero di posti letto messi a disposizione della popolazione, il cui limite di 5 per mille abitanti è in genere superato nelle Regioni del Nord e nel Lazio, ove la complessità dei casi allunga la degenza e deve far conto su un numero di più letti a disposizione. Con riguardo al dato nazionale, la media di 5 letti per mille abitanti sconta, peraltro, il mancato rispetto alla riserva dell'1 per mille a riabilitazione e lungodegenza (legge 405/2001).

In uguale coerenza si pone il tasso di ospedalizzazione che, laddove minore è la frequenza di casi complessi, cioè al Sud, espone indici più elevati, del resto coniugati a degenza media più breve e a minor numero di posti letto per mille abitanti.

La diversa morfologia riscontrabile nella casistica dell'attività ospedaliera e nelle prestazioni, per qualità e quantità rese nelle differenti realtà regionali, si riflette altresì negli effetti negativi collegabili alla mobilità ospedaliera. Le strategie poste in atto dalle Regioni, nel perseguimento di traguardi di appropriatezza nei ricoveri riferiti ai 43 DRG -con riguardo ai quali privilegiare il day hospital rispetto al ricovero ordinario- subiscono un consistente indebolimento specie a fronte della mobilità di confine che riscontra differenti -spesso meno severi- criteri di appropriatezza per i ricoveri nonché differenze tariffarie specie nella specialistica ambulatoriale[24] e rischia altresì di allentare gli effetti legati a politiche regionali misurate sul collegamento del livello delle tariffe ospedaliere con i limiti definiti di offerta.

Si tratta, in entrambi i casi, di fenomeni per i quali occorre favorire il ricorso generalizzato ad accordi bilaterali fra aziende sanitarie, nell'ambito tuttavia di intese interregionali ispirate al contenimento della domanda sanitaria in mobilità.

Va richiamato, a riguardo, quanto affermato nella relazione sulla finanza regionale dello scorso anno (Parte III, parag. 8), a proposito del rischio di inappropriatezza dei ricoveri ospedalieri riferiti ai 43 DRG individuati dal Ministero della salute nei cui confronti privilegiare il regime di day hospital. Comportamenti più virtuosi adottati in alcune Regioni scontano a

[24] Principali fenomeni riguardano la disomogeneità dei criteri di accesso e di appropriatezza riferiti a prestazioni strumentali quali: RMN, TAC, ECOCOLORDOPPLER.

causa della mobilità passiva regole meno severe adottate specie dalle Regioni confinanti (v. Tab 6/REG allegata)[25].

Le esposte considerazioni offrono spunto ad una riflessione che coinvolge, da un lato, la sovraesposizione di finanziamento a fronte di indici di attività e prestazione sotto media, per altro verso, l'esigenza di interventi intesi a restituire alle Regioni del Sud un livello di prestazioni ospedaliere capace di corrispondere ad un più elevato indice di appropriatezza.

La spesa sanitaria, tirata da una bassa dinamica della produttività del lavoro, associata ad inevitabile crescita del suo costo per unità di prodotto, manifesta una strutturale tendenza ad evolvere ad un tasso superiore al PIL. Il che – come si è visto – non esclude il contributo di inefficienze nell'organizzazione e nella gestione delle attività. Di qui, anche l'opportunità di incentivi all'efficienza, sia tramite adeguate azioni volte a realizzare una sostanziale riqualificazione della rete ospedaliera, con ri-orientamento funzionale dei piccoli ospedali[26], sia meglio curando il disegno alla base dei meccanismi allocativi.

[25] La Tabella 6/REG riporta i dati corretti rispetto a quelli originariamente recati nella relazione 2001-2002 e già oggetto di errata-corrige nel sito della Corte dei conti

[26] Il PSN 2003-2005 include fra i suoi obiettivi la riorganizzazione della rete ospedaliera specie con riguardo agli ospedali minori che dovrebbero essere destinati al primo soccorso e alla diagnostica di base. Manca a riguardo un adeguato profilo attuativo.

Tabella 6 - INDICATORI DI PRESTAZIONI OSPEDALIERE A RISCHIO DI NON APPROPRIATEZZA ANNO 2001

(dati numerici)

REGIONI	TOTALE RICOVERI ACUTI	Day Hospital e Day Surgery	Ordinari brevi < 2gg	TOTALE	Ordinari > = 2gg	*Incidenza %*	Ricoveri rapportati alla media del 56,8%	Ricoveri a rischio di non appropriatezza
	1	2	3	4 = 2 + 3	5	*6 = 5/1*	7	8 = 5 - 7
PIEMONTE	190.855	72.326	13.276	85.602	105.253	*55,1*	108.368	
VALLE D'AOSTA	4.827			2.153	2.674	*55,4*	2.741	
LOMBARDIA	482.038	124.106	74.986	199.092	282.946	*58,7*	273.703	9.243
P.A. BOLZANO	18.794	4.046	2.411	6.457	12.337	*65,6*	10.671	1.666
P.A. TRENTO	22.281	7.500	254	7.754	14.527	*65,2*	12.651	1.876
VENETO	230.894	100.008	17.266	117.274	113.620	*49,2*	131.102	
FRIULI V.G.	39.172	17.532	9.863	27.395	11.777	*30,1*	22.242	
LIGURIA	102.654	37.697	11.342	49.039	53.615	*52,2*	58.287	
E. ROMAGNA	209.908	110.448	22.923	133.371	76.537	*36,5*	119.186	
TOSCANA	178.763	74.574	17.001	91.575	87.188	*48,8*	101.502	
UMBRIA	44.459	26.364	4.762	31.126	13.333	*30,0*	25.244	
MARCHE	85.443	32.182	21.892	54.074	31.369	*36,7*	48.515	
LAZIO	305.021	99.151	32.031	131.182	173.839	*57,0*	173.192	647
ABRUZZO	105.874	25.753	11.377	37.130	68.744	*64,9*	60.116	8.628
MOLISE	20.267	2.826	2.947	5.773	14.494	*71,5*	11.508	2.986
CAMPANIA	295.906			111.149	184.757	*62,4*	168.016	16.741
PUGLIA	277.960	68.348	29.434	97.782	180.178	*64,8*	157.827	22.351
BASILICATA	31.450	9.041	3.361	12.402	19.048	*60,6*	17.857	1.191
CALABRIA	118.253	26.649		26.649	91.604	*77,5*	67.144	24.460
SICILIA	348.611	121.274		121.274	227.337	*65,2*	197.942	29.395
SARDEGNA	103.689	32.399	9.777	42.176	61.513	*59,3*	58.875	2.638
TOTALE	**3.217.119**	**992.224**	**284.903**	**1.390.429**	**1.826.690**	*56,8*	**1.826.690**	
ECCEDENZA TOTALE								**121.822**

FONTE: istruttoria delle Sezioni Regionali di controllo, coordinata dalla sede centrale della Corte dei conti

* Per la Campania e la Valle d'Aosta i dati sono del Ministero della salute e si riferiscono all'anno 2001