

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CI
n. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

R E L A Z I O N E

SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI

(Anni 2004 e 2005)

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

Trasmessa alla Presidenza il 20 luglio 2006

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione n. 14/AUT/2006	Pag. 7

RELAZIONE**PARTE I****IL COMPARTO REGIONALE
E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA**

1. La finanza regionale nella manovra finanziaria per il 2005	» 11
2. I risultati delle Regioni nel quadro degli andamenti di finanza pubblica	» 15
2.1. <i>Il 2005: si ampliano gli scostamenti tra obiettivi e risultati di finanza pubblica</i>	» 16
2.2. <i>Il conto delle Amministrazioni locali nel 2005</i>	» 20
2.3. <i>Le Regioni e i risultati di contabilità nazionale</i>	» 23
2.4. <i>La spesa regionale, la regola del 2 per cento e il patto di stabilità interno</i>	» 25
2.5. <i>La spesa sanitaria: previsioni tendenziali, obiettivi programmatici e risultati</i>	» 28
3. Il patto di stabilità interno per le Regioni	» 31
3.1. <i>La disciplina per il 2005</i>	» 32
3.2. <i>I risultati del patto di stabilità interno nel 2005</i>	» 34
3.3. <i>Andamenti di spesa desumibili dai dati del patto di stabilità</i>	» 38
4. Indebitamento regionale e finanza innovativa	» 44
4.1. <i>Il debito delle Regioni a statuto ordinario. Evidenze quantitative e qualitative</i>	» 44
4.2. <i>Gli strumenti finanziari derivati</i>	» 52

5. Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2006 ...	Pag.	56
5.1. <i>Considerazioni generali sulla manovra 2006</i>	»	56
5.2. <i>Il Patto di stabilità</i>	»	58
5.3. <i>Le entrate</i>	»	59
5.4. <i>Le spese</i>	»	60
5.5. <i>Considerazioni conclusive</i>	»	63

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1. L'analisi delle entrate regionali	»	65
1.1. <i>La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2004 e primi dati sul 2005</i>	»	65
1.2. <i>Le previsioni iniziali di competenza e le previsioni definitive</i>	»	66
1.3. <i>Previsioni definitive di competenza e accertamenti: gli scostamenti</i>	»	71
1.4. <i>Gli andamenti delle entrate proprie e dei trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale</i>	»	75
1.5. <i>La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva</i>	»	77
1.6. <i>L'andamento delle entrate da indebitamento</i>	»	78
1.7. <i>La gestione dell'autonomia tributaria regionale</i>	»	80
2. Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: le modifiche più recenti	»	92
2.1. <i>Gli elementi di incertezza del sistema di finanziamento regionale</i>	»	92
2.2. <i>Il federalismo fiscale e la riforma transitoria del decreto legislativo 56/2000</i>	»	93
2.3. <i>I decreti per gli anni 2002-2005. Gli effetti redistributivi delle modifiche</i>	»	95
2.4. <i>Le proposte dell'Alta Commissione</i>	»	108
2.5. <i>Alcune osservazioni conclusive</i>	»	112
3. Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni	»	115
3.1. <i>Le erogazioni alle Regioni nel 2005</i>	»	116
3.2. <i>Le risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite</i>	»	121

4. L'analisi della spesa	Pag. 127
4.1. Gestione di competenza: dati previsionali e impegni .	» 127
4.2. La spesa sanitaria	» 140
4.3. La rigidità della spesa non sanitaria	» 142
4.4. L'analisi degli impegni per settori di intervento	» 144
4.5. Gestione di cassa: pagamenti	» 145
4.6. Gestione di residui passivi	» 147
4.7. Risultati di amministrazione a confronto con le economie vincolate ed i residui perenti	» 149
4.8. La copertura dei residui perenti	» 151
4.9. Alcuni indicatori della gestione	» 153
5. La spesa per il personale	» 155
5.1. Consistenza e composizione del personale	» 158
5.2. Spesa per retribuzioni	» 164
5.3. Spesa per nuove assunzioni anno 2004	» 173
5.4. Rigidità del bilancio da costo del lavoro	» 175
Appendice 1	» 179
Appendice 2	» 195
Appendice 3	» 213

PARTE III

LA SANITÀ

1. Il finanziamento della assistenza sanitaria nella finanziaria 2006	» 221
2. La governabilità del sistema affidata ai monitoraggi e alle verifiche degli adempimenti	» 224
3. I risultati delle gestioni sanitarie. Aspetti metodologici .	» 225
3.1. Segue I disavanzi degli anni 2002-2005	» 227
4. Il debito delle aziende sanitarie e ospedaliere. L'esposizione nei confronti dei fornitori	» 234
4.1. Segue Le esigenze di dilazione dei pagamenti ai fornitori. Le misure adottate dalle Regioni	» 241
5. Le manovre di riequilibrio per l'accesso alle risorse integrative	» 245

6. Il blocco delle assegnazioni alle Regioni e gli effetti sul fabbisogno del settore statale	Pag. 250
7. La spesa farmaceutica	» 255
8. Il costo del personale	» 260
9. Analisi per livelli assistenziali	» 264
10. L'assistenza ospedaliera	» 267
10.1. <i>Principali indicatori nella gestione dell'assistenza ospedaliera</i>	» 269
10.2. <i>Conclusive valutazioni sulla base degli indicatori</i> .	» 280
11. Spesa sanitaria per investimenti	» 282
11.1. <i>Il programma generale</i>	» 282
11.2. <i>Programma straordinario per le grandi città (articolo 71 legge n. 448/1998)</i>	» 293
11.3. <i>L'ammodernamento tecnologico</i>	» 294
11.4. <i>La finanza di progetto</i>	» 295
11.5. <i>Le norme della finanziaria 2006 sull'edilizia sanitaria</i>	» 295
11.6. <i>Considerazioni conclusive</i>	» 296
Allegati	» 313



Deliberazione n. 15/AUT/2006

C o r t e d e i C o n t i

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 7 luglio 2006

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, comma 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, comma 2, 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 all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udito, nell'adunanza del 7 luglio 2006, il relatore Giuseppe Salvatore LAROSA

approva

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli esercizi 2004 e 2005;

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 7 luglio 2006.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 20 luglio 2006

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1 La finanza regionale nella manovra finanziaria per il 2005

Nella Relazione dello scorso anno sono già state in parte indicate le tendenze di finanza pubblica contenute nella manovra finanziaria del 2005, che si è concretata nella l. 30.12.2004 n.311 (finanziaria 2005). Partendo dai risultati delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 la manovra finanziaria per il 2005 ha accentuato le misure volte al contenimento della spesa, le quali hanno inciso fortemente sulle Amministrazioni decentrate.

Le misure di riduzione della spesa, indicate nel d.l. n.168/2004 (che costituisce in certo senso un antefatto della finanziaria 2005 e della corrispondente manovra finanziaria), erano concentrate essenzialmente sulla spesa corrente, con esclusione -dichiarata espressamente- di scuola, sanità, sicurezza e servizi sociali. Alle misure sul disavanzo dovevano affiancarsi una riduzione del debito (al 100% del PIL nel 2007) e un miglioramento dell'avanzo primario (al 4% nel 2007).

La manovra definitiva, approvata dal Parlamento, ha confermato sostanzialmente l'impostazione iniziale, ma con alcune differenze. L'importo della manovra (che complessivamente è ammontato a circa 32 miliardi) è cresciuto di oltre 6 miliardi di euro per compensare gli sgravi fiscali (riguardanti l'Irpef e l'Irap) per 4,3 miliardi di euro e far fronte agli interventi per lo sviluppo (approvati nel corso della discussione in Parlamento) per 1,8 miliardi.

Con la manovra definitiva i tagli alla spesa prevista a carico delle Amministrazioni locali si sono ridotti in percentuale, ma risultano, invece, accresciuti in valori assoluti: 6.228 milioni di euro nel 2005 rispetto agli iniziali 5.540 milioni, con una correzione prevista pari a circa il 3 per cento del totale delle uscite complessive delle Amministrazioni locali del 2004.

Le misure a carattere permanente incidenti sugli Enti territoriali scendono al 60 per cento della manovra complessiva nel 2007 ma l'importo è pari ad oltre 8.700 milioni.

Sul contenimento della spesa oltre alla revisione del Patto di stabilità interno, di cui si tratta in altra parte di questa Relazione, la finanziaria 2005 contiene importanti innovazioni in materia di spesa sanitaria. Viene prevista una revisione del "livello complessivo" della spesa del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il triennio 2005-2007, al cui finanziamento concorre lo Stato: l'importo del 2005 è portato a 88.195 milioni di euro; un'aumento, nei due anni successivi del 2 per cento l'anno, in linea con quanto previsto per le altre voci di spesa

(rispettivamente a 89.960 per il 2006 e 91.759 per il 2007). A questi si aggiungono 2.000 milioni per la copertura dei disavanzi riguardanti gli anni 2001–2003. Tali trasferimenti sono, però, condizionati a numerosi adempimenti da parte delle Regioni al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi economico-finanziari. L'effetto di questa correzione è rilevante (4.305 milioni di euro per ciascun anno del triennio).

Sempre nell'ottica di un generale contenimento della spesa assumono particolare rilievo la disposizione contenuta nel comma 11, che, in linea con quanto già disposto dal d.l. 168/2004, stabilisce che la spesa per studi e consulenze, conferiti dalle pubbliche Amministrazioni nel triennio 2005-2007, non deve essere superiore a quella sostenuta nel 2004¹ e quella che prevede (comma 12) una riduzione delle spese per autovetture con l'introduzione di un limite annuale rispetto all'esercizio 2004 (non si può superare per gli anni 2005-2007 rispettivamente il 90, 80, 70 per cento della spesa sostenuta nel 2004).

Altre norme determinano effetti positivi sulla spesa regionale; tra queste la norma che richiede a tutte le Amministrazioni pubbliche di rideterminare le piante organiche. Con questa misura si intendeva non solo realizzare l'obiettivo della compressione degli organici ai fini del contenimento della spesa, ma tendere anche alla "razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici" per una migliore redistribuzione, dislocando risorse personali e materiali nei settori deficitari e che rivestono importanza strategica sia ai fini dello sviluppo economico e sociale che di un miglioramento dei servizi ai cittadini. E' ispirata ad una maggiore responsabilizzazione ed autonomia decisionale delle Regioni la norma contenuta nel comma 98 che riguarda le assunzioni del personale a tempo indeterminato; questa disposizione fissa "criteri e limiti" per il triennio 2005-2007 finalizzati alla realizzazione di economie di spesa e non più basati su tetti (di personale da assumere). Questa diversa impostazione tiene conto della sentenza della Corte costituzionale n.390/2004 -di cui si dà conto in altra parte di questa Relazione- (che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nelle finanziarie 2003 e 2004 che prevedevano siffatti tetti).²

¹ Questo comma riprende il contenuto dell'art. 1, co. 9 del citato d.l. 168/2004 (come convertito nella legge 191/2004), richiedendo un'adeguata motivazione dell'affidamento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione, che è possibile solo nei casi previsti dalla legge o di eventi straordinari. Sempre in consonanza con il disposto del citato art.1, co. 9 del d.l. 168/2004 (che lo prescrive per le direttive dell'Amministrazione), la norma richiede la trasmissione alla Corte dei Conti. Il rigore della norma è attestato dalla previsione di incorrere in illecito e conseguente responsabilità erariale nel caso di affidamento di incarichi in assenza dei presupposti richiesti.

² Nella stessa ottica la Corte (con la sentenza n. 88 del marzo 2006) ha censurato, con riferimento alla regione Friuli V. Giulia, il comma 103 di questa finanziaria, che imponeva alle Amministrazioni pubbliche di effettuare assunzioni a tempo indeterminato -previo esperimento delle procedure di mobilità- "entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente". La Corte ha ritenuto che la norma imponesse limiti precisi e puntuali non giustificabili con l'esigenza del coordinamento della spesa pubblica, che lo Stato può salvaguardare fissando "criteri ed obiettivi", ma senza "imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi".

Sul fronte delle entrate, in attesa dell'avvio del federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, erano previste varie misure, alcune delle quali a carattere restrittivo.

Si confermava (al comma 61) l'ulteriore sospensione degli aumenti delle addizionali regionali dell'imposta sul reddito (IRE) e dell'imposta sulle attività produttive (Irap). Rispetto al blocco disposto fino al dicembre 2004 è tuttavia prevista una deroga per le Regioni nelle quali si sia verificato un disavanzo nella spesa sanitaria; "in deroga alla sospensione di cui al comma 61, primo periodo", la Regione, per la copertura dei disavanzi accertati o stimati nel settore sanitario sulla base dei monitoraggi trimestrali, può deliberare l'inizio o la ripresa della decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRE e delle maggiorazioni dell'aliquota Irap³.

Era confermata la sanatoria di alcune disposizioni di leggi regionali in materia di Irap e di tassa automobilistica;

Si forniva un quadro definitivo per le compensazioni previste a fronte delle perdite di gettito per la riduzione delle accise sulla benzina (non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche)⁴. Si individuava la somma a compensazione per gli anni 2003 e successivi e se ne prevedeva l'inclusione tra i trasferimenti per il c.d. federalismo amministrativo, da trasformare in entrate proprie regionali; si dava in tal modo attuazione all'intesa intervenuta tra le Regioni a statuto ordinario in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome per regolare in modo definitivo le somme a ciascuna spettante per il periodo 1998-2002.

Con la manovra per il 2005 aumenta il contributo richiesto agli Enti territoriali (Regioni ed Enti locali) per il contenimento della spesa e il risanamento finanziario, con un'incidenza sull'autonomia di questi Enti a causa dell'introduzione di ulteriori vincoli alle attività gestionali e della previsione di complesse procedure di programmazione finanziaria e di monitoraggio. La compressione dell'autonomia degli Enti territoriali è accentuata dalla limitazione dei margini di manovra in termini finanziari e dai limiti previsti per il ricorso all'indebitamento. L'estensione anche alle Amministrazioni decentralizzate del miglioramento dei saldi attraverso stringenti misure di controllo della spesa potrebbe influire negativamente sul mantenimento dei programmi di investimento e sulle politiche di sviluppo territoriale e rivelarsi, allo stesso tempo, inefficace sul fronte della spesa corrente. Sono stati introdotti alcuni, sia pur limitati, elementi di flessibilità a

³ In merito all'IRAP va ricordato che pende un giudizio presso la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) del quale si tratta più estesamente in altra parte di questa Relazione.

⁴ L'art. 17, co. 22 della legge 449/97 ha ridotto la quota dell'accisa da 350 a 242 lire al litro, in corrispondenza del maggiore gettito assicurato dalle tariffe delle tasse automobilistiche. In realtà la riduzione si è rivelata eccessiva per cui le Regioni hanno subito una perdita di entrate, non compensata dal gettito delle tasse automobilistiche. Nonostante la ridefinizione della compartecipazione all'accisa sulla benzina in 250 lire al litro a partire dal 2001 (ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 56/2000), si è reso necessario introdurre (con l'art. 4 della l. 290/2000) per l'anno 1998 una misura di compensazione di 663.333 milioni di lire (pari a 342,583 milioni di euro). Per gli anni successivi hanno provveduto le finanziarie 2001 (per il 1999 e il 2000) e 2003 (per il 2001 e il 2002).

favore degli Enti territoriali: per i fabbisogni regionali, con le deroghe previste per gli investimenti realizzati oltre i limiti fissati dal Patto di stabilità, consentendo l'utilizzazione delle risorse provenienti dalla alienazione di beni (mobili ed immobili); con le norme che permettono l'anticipazione, da parte di un apposito fondo presso la Cassa depositi e prestiti, delle spese in conto capitale eccedenti il limite consentito (con l'impegno, però, a restituire dette anticipazioni entro il 2006); e con la possibilità di ricorrere ad aperture di credito —ed è questa una delle novità della finanziaria 2005- per modulare la raccolta di fondi in funzione delle necessità effettive, con un evidente vantaggio nel pagamento degli interessi.

Gli effetti negativi sugli investimenti non potranno non riflettersi, specie nel caso degli Enti locali, sulla quantità e qualità dei servizi. Nelle Regioni meridionali tale impatto può essere anche maggiore in ragione della diminuzione delle risorse per le aree sottoutilizzate, e per il possibile ridimensionamento dei contributi dei fondi strutturali comunitari.

I limiti all'indebitamento, che costituiscono un fatto positivo ai fini del mantenimento degli equilibri finanziari, possono determinare grandi difficoltà agli Enti territoriali se si considera —come già prima evidenziato- il mantenimento del blocco all'aumento delle addizionali e, per le Regioni, della maggiorazione dell'Irap. A ciò va aggiunto che i tagli delle imposte, per gli effetti sulle addizionali, comporteranno un'ulteriore riduzione delle entrate per questi Enti.

D'altra parte, come si rileva dal "consuntivo 2005 della finanza pubblica"⁵, nonostante le misure di contenimento della spesa, non è stato raggiunto l'obiettivo della riduzione del deficit, restando il rapporto indebitamento/PIL al 4,1% (contro la riduzione prevista al 2,7%), con riflessi negativi sul debito, aumentato al 106,4%; a ciò si deve aggiungere il PIL vicino allo 0 e un avanzo primario ridotto allo 0,4%. Del resto già il DPEF 2006-2009 aveva rivisto le previsioni sull'indebitamento (aumento del deficit di 0,8%) e sul debito (che era "stimato collocarsi al 108,2%"), tenendo conto della crescita 0, dei risultati insufficienti della regola del 2% di incremento della spesa, degli effetti dei rinnovi contrattuali concentrati nel 2005 e dell'incidenza delle diverse valutazioni di EUROSTAT su alcune voci e delle conseguenti riclassificazioni contabili.

⁵ Vedi *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2006 e situazione di cassa 31 dicembre 2005* Aprile 2006.

2 I risultati delle Regioni nel quadro degli andamenti di finanza pubblica

Nell'esame della gestione finanziaria delle Regioni il riferimento ai dati di contabilità nazionale è in certa misura obbligato⁶. Ai conti economici nazionali è, infatti, necessario guardare:

- per valutare il contributo di questi Enti al risultato complessivo del paese rispetto agli obiettivi posti con il Patto europeo di stabilità e crescita;
- per verificare il grado di realizzazione degli obiettivi previsti con la legge finanziaria 2005. Un'analisi quest'ultima che, attraverso un esame a consuntivo, mira a valutare il grado di realizzazione dell'obiettivo, ma anche a verificare la validità dell'obiettivo intermedio (l'aggregato soggetto al Patto) nel conseguimento del risultato finale.

I dati elaborati dall'Istat per le valutazioni di finanza pubblica sono frutto di tecniche di valutazione consolidate. Predisposti ad inizio anno sulla base delle prime informazioni disponibili a chiusura di esercizio (fondamentalmente i dati di cassa), sono tuttavia suscettibili di revisioni successive anche, e soprattutto, basate su una analisi dei consuntivi degli Enti non ancora disponibili al momento della elaborazione. Il referto della Corte costituisce un primo "luogo" in cui le due analisi vengono poste in rapporto, pur nella consapevolezza delle differenze metodologiche e tecniche alla base delle due tipologie di dati. Le analisi rimangono necessariamente indipendenti, ma è proprio questo primo sguardo ai preconsuntivi forniti dalle Amministrazioni regionali, e su cui si basa il referto della Corte, che può consentire di cogliere, da un lato, il limite o la distorsione del riferimento principale alla cassa e, dall'altro, di collocare il dato finanziario in un quadro economico più adeguato per una valutazione complessiva del sistema degli Enti territoriali.

Nei paragrafi che seguono si ripercorrono inizialmente i principali risultati di finanza pubblica nel 2005, si approfondisce l'esame per il complesso delle Amministrazioni ricomprese nell'aggregato Enti locali per poi guardare, con maggior dettaglio, ai risultati delle Amministrazioni regionali e al conto consolidato degli enti sanitari. La valutazione complessiva degli andamenti riscontrati è, nel seguito, arricchita da un esame dei risultati rispetto alle attese del Patto di stabilità interno (visto, come si diceva poc'anzi, alla luce dei risultati di consuntivo di contabilità nazionale). Analisi che si integra, e non sostituisce, quella svolta più avanti in base alle risultanze del monitoraggio del Patto.

⁶ I dati utilizzati in questo paragrafo sono di contabilità nazionale elaborati dall'Istituto nazionale di statistica. Essi possono pertanto differire da quelli tratti dai rendiconti regionali o relativi alle gestioni delle aziende sanitarie, utilizzati in altre parti della relazione.

2.1 Il 2005: si ampliano gli scostamenti tra obiettivi e risultati di finanza pubblica

Il 2005 si chiude con un bilancio negativo sia per l'andamento dell'economia del Paese, sia per la finanza pubblica. I risultati a consuntivo confermano le difficoltà di crescita dell'economia: il Pil ha registrato una "crescita zero" rispetto al 2004, anno in cui la variazione era stata già molto contenuta (1,1 per cento). Particolarmente negativo è risultato il contributo della domanda interna, segnato da una modesta crescita dei consumi (0,3 per cento) e da una flessione degli investimenti fissi lordi (-0,6 per cento). In ripresa, invece, le esportazioni di beni e servizi (7,6 per cento). L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto all'originario obiettivo del 2,7 per cento del Pil, si è attestato al 4,1 per cento, con un incremento di oltre 10 miliardi di euro rispetto al 2004. L'avanzo primario si è ridotto allo 0,4 per cento sul Pil, ben al di sotto del 2,4 per cento previsto per l'anno e lontano da quel 6,5 per cento raggiunto nel 1997. La spesa corrente primaria è risalita ad una quota vicina al 40 per cento del Pil, un livello non distante da quello prevalente all'inizio degli anni novanta. Il debito pubblico — che ha superato i 1.500 miliardi di euro — ha subito, dopo oltre un decennio, un'inversione di tendenza, con un aumento dell'incidenza sul prodotto interno lordo dal 103,9 al 106,4 per cento.

Ha trovato conferma, quindi, quel peggioramento di cui si era seguito l'evolvere nei documenti di finanza pubblica diffusi nel corso dell'anno. La Relazione trimestrale di cassa presentata a fine aprile 2005 aveva già operato alcune prime importanti revisioni dello scenario 2005, quasi dimezzando la previsione di crescita economica (dal 2,1 all'1,2 per cento) e ipotizzando un peggioramento rilevante dei conti pubblici: pur incorporando gli effetti di contenimento della manovra di bilancio approvata con la legge finanziaria, prospettava il rischio di un peggioramento del saldo fino al 3,5 per cento. Nel mese di luglio il Consiglio della UE, rilevata una situazione di "disavanzo eccessivo", stabiliva un termine di sei mesi per l'adozione di misure correttive. La modifica, in direzione di una maggiore flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita, consentiva all'Italia di concordare una chiusura dei conti pubblici del 2005 al di là della soglia prevista dal protocollo di Maastricht, garantendo, però, un percorso di riequilibrio pluriennale che avrebbe dovuto ricondurre l'indebitamento netto nei confini del 3 per cento del Pil entro il 2007, con una correzione strutturale dei conti dell'1,6 per cento nel biennio 2006-2007. Con il DPEF 2006-2009 (luglio 2005) il rapporto indebitamento/Pil era stato elevato al 4,3 per cento, il rapporto debito/Pil segnava una forte impennata, superando il 108 per cento (a fronte del 105,3 per cento della Rtc). Revisione che era stata operata considerando la piena realizzazione, nell'anno, dei rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio economico 2004-2005 (poi non realizzati).

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %		Incidenza % su Pil		
	2003	2004	2005	2004 su 2003	2005 su 2004	2003	2004	2005
Spesa per consumi finali	262.942	275.482	287.558	4,8	4,4	19,7	19,8	20,3
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	144.749	149.609	155.533	3,4	4,0	10,8	10,8	11,0
<i>Consumi intermedi</i>	70.809	74.660	77.317	5,4	3,6	5,3	5,4	5,5
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	34.824	37.975	39.819	9,0	4,9	2,6	2,7	2,8
<i>Altre spese per consumi finali</i>	12.560	13.238	14.889	5,4	12,5	0,9	1,0	1,1
Prestazioni sociali in denaro	224.485	234.627	241.692	4,5	3,0	16,8	16,9	17,1
Contributi alla produzione	14.213	14.533	13.201	2,3	-9,2	1,1	1,0	0,9
Altre uscite correnti	20.674	21.785	23.241	5,4	6,7	1,5	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	522.314	546.427	565.692	4,6	3,5	39,1	39,3	39,9
Interessi passivi	68.514	65.753	64.549	-4,0	-1,8	5,1	4,7	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	590.828	612.180	630.241	3,6	3,0	44,2	44,1	44,5
Investimenti fissi lordi	32.778	33.276	33.499	1,5	0,7	2,5	2,4	2,4
Altre uscite in conto capitale	24.282	21.220	23.551	-12,6	11,0	1,8	1,5	1,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	57.060	54.496	57.050	-4,5	4,7	4,3	3,9	4,0
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	579.374	600.923	622.742	3,7	3,6	43,4	43,3	43,9
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	647.888	666.676	687.291	2,9	3,1	48,5	48,0	48,5
Imposte dirette	178.745	185.400	189.052	3,7	2,0	13,4	13,3	13,3
Imposte indirette	186.770	195.398	201.859	4,6	3,3	14,0	14,1	14,2
Contributi sociali	168.776	176.550	182.416	4,6	3,3	12,6	12,7	12,9
Altre entrate correnti	45.271	49.953	49.826	10,3	-0,3	3,4	3,6	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	579.562	607.301	623.153	4,8	2,6	43,4	43,7	44,0
Imposte in conto capitale	17.932	7.912	1.808	-55,9	-77,1	1,3	0,6	0,1
Altre entrate in conto capitale	4.358	3.811	4.156	-12,6	9,1	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	22.290	11.723	5.964	-47,4	-49,1	1,7	0,8	0,4
TOTALE ENTRATE	601.852	619.024	629.117	2,9	1,6	45,1	44,6	44,4
Saldo corrente al netto degli interessi	57.248	60.874	57.461	6,3	-5,6	4,3	4,4	4,1
Saldo generale al netto interessi (a)	22.478	18.101	6.375	-19,5	-64,8	1,7	1,3	0,4
Indebitamento netto (b)	-46.036	-47.652	-58.174	3,5	22,1	-3,4	-3,4	-4,1
Pressione fiscale				-1,7	-0,2	41,4	40,7	40,6
PIL	1.335.354	1.388.870	1.417.241	4,0	2,0			

Fonte: elaborazione su dati Istat

(a) Nel mese di aprile l'Istat ha rivisto al rialzo il valore dell'indebitamento netto del 2005 di 0,26 miliardi, in connessione con una riduzione degli incassi relativi ai dividendi distribuiti dalla Sace contabilizzati tra le entrate delle Amministrazioni pubbliche. Ne è conseguita una riduzione dell'incidenza dell'avanzo primario sul Pil rispetto al dato diffuso nel mese di marzo (dallo 0,5 allo 0,4 per cento).

(b) Il valore dell'indebitamento netto per il 2005 risulta più alto di 257 milioni di euro rispetto a quanto riportato nel comunicato stampa Istat del 1° marzo. Ciò per effetto della riclassificazione sopra descritta di una quota di dividendi da contabilizzare nel 2006, così come concordato con EUROSTAT.

Nonostante che con la manovra finanziaria si fosse posto un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche, le uscite complessive (al netto delle categorie espressamente escluse) sono cresciute del 4 per cento, a fronte di un incremento del Pil nominale di solo il 2,1 per cento.

La riduzione degli oneri per il servizio del debito ha contribuito a contenere la dinamica delle spese totali delle Amministrazioni pubbliche entro il 3,1 per cento rispetto al 2004. La spesa al netto degli interessi è invece aumentata al 3,5 per cento: se minori sono stati gli oneri per prestazioni sociali –cresciuti del 3 per cento (contro un incremento del 4,5 per cento del 2004)– sostenuta è stata, invece, la dinamica dei consumi finali aumentati del 4,4 per cento, con incrementi di quasi il 5 per cento per le prestazioni sociali in natura (assistenza convenzionata e farmaceutica), del 4 per cento per i redditi da lavoro e del 3,6 per cento per i consumi intermedi⁷. La forte dinamica delle spese di personale si è registrata nonostante il rinvio del rinnovo di un consistente numero di contratti relativi al biennio 2004-2005, i cui oneri graveranno sul 2006.

Il rallentamento della spesa per pensioni (3 per cento contro il 4,5 per cento del 2004) è da ricondurre alla flessione del numero di pensionamenti indotto, nel settore privato, dall'operare del c.d. "superbonus".

L'andamento delle spese in conto capitale, infine, deve essere valutato escludendo gli introiti da dismissioni immobiliari che, nel conto delle Amministrazioni pubbliche, sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi. Al netto di questa posta (pari circa a 2 miliardi nel 2001, 11 miliardi nel 2002, 2,7 miliardi nel 2003, 4,5 miliardi nel 2004 e 2,7 miliardi nel 2005), gli investimenti hanno registrato, nel 2005, una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo triennale di incrementi sostenuti, dell'ordine del 6 per cento medio all'anno. Nel complesso –e al netto delle dismissioni– la spesa in conto capitale è cresciuta dell'1,4 per cento, mantenendo invariata la propria incidenza sul Pil.

La crescita delle entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche è stata, nel 2005, inferiore all'incremento del Prodotto lordo in termini nominali (1,7 contro 2,0 per cento) e la pressione fiscale è ancora lievemente diminuita dal 40,7 al 40,6 per cento.

⁷ In occasione del comunicato dell'1 marzo scorso, l'Istat ha reso noti i risultati di rilevanti revisioni delle serie storiche del prodotto interno lordo e dei conti pubblici, determinate sia dalla disponibilità di nuove fonti che dall'applicazione di alcuni nuovi criteri di contabilizzazione decisi in sede comunitaria.

Con riguardo al quadro di finanza pubblica, le implicazioni di maggiore rilievo discendono dalla nuova metodologia di calcolo degli ammortamenti (fondata, essenzialmente, sulla riduzione della vita media dei beni immobili) e dallo scorporo dalla spesa per interessi dei c.d. "servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati" (SIFIM), inclusi nella stima dei consumi intermedi in quanto spesa per servizi. Con tale precisazione si può osservare che i consumi intermedi (che hanno, altresì, registrato la contabilizzazione di alcune spese militari, in precedenza comprese nelle spese per investimento) risultano aumentati, nel 2005, del 3,6 per cento, contro la crescita del 5,4 per cento segnata nel 2004.

Il fattore determinante di quest'andamento è costituito dalla forte caduta del gettito delle imposte in conto capitale (che contabilizzano tutte le entrate da condoni e sanatorie), ridottosi di oltre il 49 per cento rispetto al 2004, anno che già aveva segnato una contrazione di dimensioni pressoché analoghe.

Se si escludono gli introiti straordinari dei condoni fiscali, si può osservare una dinamica del gettito tributario e contributivo più rapida del Pil, per effetto soprattutto del buon risultato delle imposte indirette e dei contributi sociali.

Le imposte dirette, infatti, risultano aver mantenuta invariata la propria incidenza sul prodotto lordo, essendo complessivamente aumentate, rispetto al 2004, del 2 per cento, sia per effetto di un positivo contributo delle imposte sul reddito delle persone (+3,0 per cento) e delle imprese (+25,0 per cento), sia per una riduzione del gettito delle imposte sui redditi da capitale (-13,0 per cento), sui *capital gains* (-63,3 per cento) e sulla rivalutazione dei beni aziendali (-63,9 per cento).

Le imposte indirette sono aumentate del 3,3 per cento, sospinte dalla crescita del gettito dell'Iva (+4,7 per cento), dell'Irap (+9,1 per cento), delle imposte sul gas metano (+8,9 per cento) e sulle concessioni governative (+13,4 per cento). Sostanzialmente invariato è, invece, risultato il gettito dell'Ici, mentre hanno segnato una flessione gli introiti delle imposte sull'energia elettrica, delle imposte di registro e, soprattutto, delle imposte sul lotto e lotterie (-18,1 per cento).

I contributi sociali, infine, sono aumentati del 3,3 per cento, una dinamica comunque inferiore a quella registrata dalle retribuzioni lorde (4,4 per cento).

Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 68,5 miliardi, circa 19 in più del 2004. Importo che, al netto degli esborsi per regolazioni debitorie pregresse (per 0,4 milioni di euro) e degli introiti da dismissioni mobiliari (che lo riducono di 4,3 milioni), è risultato dunque pari a 72,4 miliardi (5,1 per cento del Pil) contro i 56,2 miliardi del 2004 (4,1 per cento del Pil). L'andamento del fabbisogno complessivo ha impresso una forte spinta allo stock del debito delle Amministrazioni pubbliche, risultato, a fine 2005, pari a 1.508,4 miliardi di euro. In rapporto al prodotto interno lordo, il debito è cresciuto, nel 2005, di 2,5 punti percentuali.

2.2 Il conto delle Amministrazioni locali nel 2005

Il conto delle Amministrazioni locali —sempre secondo i criteri della contabilità nazionale— presenta nel 2005 uscite correnti e in conto capitale in forte decelerazione: l'incremento, nel complesso, è di appena il 2,1 per cento sul 2004 (contro il 7,8 per cento tra il 2003 e il 2004). Un risultato che, tuttavia, solo in apparenza testimonia un andamento della spesa territoriale migliore di quello medio registrato dal complesso delle Amministrazioni pubbliche (cresciute, come si è visto, del 2,8 per cento rispetto al precedente esercizio, al lordo delle dismissioni immobiliari) ed in linea con la regola del 2 per cento prevista per il complesso delle pubbliche Amministrazioni. Il dato medio è, infatti, frutto di un forte rallentamento della spesa in conto capitale (-4,3 per cento) e di un aumento delle uscite correnti del 3,5 per cento.

Nella spesa corrente, i consumi finali segnano un incremento del 3,8 per cento contro l'8 per cento del 2004. Un miglioramento ascrivibile, tuttavia, alla forte flessione della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, cresciuti dell'1,6 per cento, contro quasi il 7 per cento del 2004, anno su cui aveva pesato la conclusione di importanti rinnovi contrattuali. La contabilizzazione nell'esercizio di stipula dei contratti, non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato (secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle Amministrazioni pubbliche) è alla base della forte espansione rilevata in quell'anno. Sono invece slittati al 2006, dall'esercizio appena concluso, gli oneri connessi al rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2004-2005 (si tratta di oltre 3 miliardi di euro). Al netto della spesa per i redditi da lavoro dipendente, i consumi finali continuano a dimostrare una dinamica sostenuta, crescendo di oltre il 5,3 per cento (+8,9 per cento nel 2004). Significativo l'aumento (+4,9 per cento) della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (in cui sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci) e dei consumi intermedi (+4,4 per cento). Rispetto alle Amministrazioni centrali si conferma la divaricazione già rilevata lo scorso anno (in materia di consumi intermedi la crescita è stata infatti del 2 per cento e gli acquisti di beni e servizi da produttori market è del 3,1 per cento).

Tavola 2 – CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

(milioni di euro)

VOCI	Valori assoluti				Variazioni %		
	2002	2003	2004	2005	2003 su 2002	2004 su 2003	2005 su 2004
Spesa per consumi finali	137.119	142.403	153.846	159.713	3,9	8,0	3,8
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	57.542	58.880	62.909	63.937	2,3	6,8	1,6
<i>Consumi intermedi</i>	45.369	46.851	50.379	52.603	3,3	7,5	4,4
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (prestazioni sociali in natura)</i>	33.068	34.060	37.230	39.059	3,0	9,3	4,9
<i>Altre spese per consumi finali</i>	1.140	2.612	3.328	4.114	129,1	27,4	23,6
Contributi alla produzione	8.076	7.978	8.213	8.422	-1,2	2,9	2,5
Prestazioni sociali in denaro	1.979	2.035	2.148	2.211	2,8	5,6	2,9
Trasferimenti ad enti pubblici	354	722	733	587	104,0	1,5	-19,9
Trasferimenti a istituzioni sociali private	1.498	1.253	1.568	1.634	-16,4	25,1	4,2
Trasferimenti diversi a famiglie e imprese	3.230	3.775	3.784	3.842	16,9	0,2	1,5
Altre spese correnti	1.230	1.265	1.377	1.440	2,8	8,9	4,6
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	153.486	159.431	171.669	177.849	3,9	7,7	3,6
Interessi passivi	4.035	4.084	3.363	3.351	1,2	-17,7	-0,4
TOTALE USCITE CORRENTI	157.521	163.515	175.032	181.200	3,8	7,0	3,5
Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	24.699	25.693	28.939	26.860	4,0	12,6	-7,2
Contributi agli investimenti	8.243	8.554	9.226	9.589	3,8	7,9	3,9
Altri trasferimenti in c/capitale	461	791	745	792	71,6	-5,8	6,3
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	33.403	35.038	38.910	37.241	4,9	11,1	-4,3
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	186.889	194.469	210.579	215.090	4,1	8,3	2,1
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	190.924	198.553	213.942	218.441	4,0	7,8	2,1
Imposte indirette	60.688	63.080	63.404	66.073	3,9	0,5	4,2
Imposte dirette	21.058	23.370	24.558	24.078	11,0	5,1	-2,0
Contributi sociali	1.094	1.132	1.181	1.201	3,5	4,3	1,7
Trasferimenti da enti pubblici	62.287	59.484	72.682	78.130	-4,5	22,2	7,5
Trasferimenti diversi da famiglie e imprese	5.263	5.345	6.336	6.216	1,6	18,5	-1,9
Altre entrate correnti	15.326	16.880	18.636	18.366	10,1	10,4	-1,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	165.716	169.291	186.797	194.064	2,2	10,3	3,9
Contributi agli investimenti	10.242	14.372	12.090	11.686	40,3	-15,9	-3,3
Imposte in conto capitale	33	1.898	1.028	398	5.651,5	-45,8	-61,3
Altri trasferimenti in c/capitale	4.496	7.258	1.987	2.002	61,4	-72,6	0,8
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	14.771	23.528	15.105	14.086	59,3	-35,8	-6,7
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	180.487	192.819	201.902	208.150	6,8	4,7	3,1
Saldo corrente al netto interessi	12.230	9.860	15.128	16.215			
Risparmio (+) o disavanzo (-)	8.195	5.776	11.765	12.864			
Saldo generale al netto interessi	-6.402	-1.650	-8.677	-6.940			
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-10.437	-5.734	-12.040	-10.291			

Divergente, infine, risulta anche l'andamento delle spese in conto capitale, che si riducono, nelle Amministrazioni locali, del 4,3 per cento; una flessione che interrompe la crescita degli ultimi anni e che aveva superato, nel 2004, l'11 per cento. Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (-7,2 per cento), solo in parte compensato da un aumento dei contributi agli investimenti verso famiglie e imprese (+3,9 per cento).

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, si ricorda che la crescita della spesa in conto capitale è stata pari al 4,9 per cento. Il dato è al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzano cartolarizzazioni o in quella di altre operazioni finanziarie (tutti movimenti che nella contabilità nazionale sono registrati con segno negativo tra gli investimenti); mentre gli investimenti diretti sono cresciuti del 2 per cento. Sono soprattutto gli "altri trasferimenti in conto capitale" a manifestare la variazione più consistente a ragione delle somme destinate nell'anno alla ricapitalizzazione delle Ferrovie, ricomprese, in base alle norme Eurostat, in questa voce.

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale confermano, per il 2005, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 15,9 per cento (era pari al 16,4 per cento nel 2003). Si riduce ulteriormente il tasso di autofinanziamento misurato dal rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive.

Il rallentamento va imputato alla contrazione delle imposte dirette (-2,0 per cento), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 2%. Su tale risultato hanno inciso sia la diversa composizione del paniere delle imposte riscosse dalle Amministrazioni locali rispetto a quello delle Amministrazioni centrali, sia il ritardo nel completamento del riordino del sistema di finanziamento territoriale.

Nel complesso, tali andamenti comportano che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo continui a rimanere elevato: da poco più di 12 miliardi di euro del 2004 si passa nel 2005 a 10,2 miliardi. Una flessione ottenuta, peraltro, solo grazie al rinvio della stipula dei contratti di lavoro per il personale delle Amministrazioni locali e di parte di quello del comparto sanitario relativi al biennio 2004-2005.

2.3 Le Regioni e i risultati di contabilità nazionale

L'esame dei conti economici intestati, separatamente, alle Regioni e alle aziende sanitarie, consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato. Infatti, il risultato complessivo delle Amministrazioni locali è frutto di un andamento che, nel 2005, risulta particolarmente differenziato per i diversi comparti.

Nelle Regioni le spese complessive crescono, nell'esercizio, del 3,5 per cento. Anche le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute del 3,5 per cento, mostrando una variazione più ridotta rispetto al 2004, quando tali spese erano aumentate di oltre l'11 per cento.

L'andamento della spesa discende da un aumento del 5,1 per cento verificatosi in quella per consumi finali (+6,3 per cento nel 2004), mentre gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market e consumi intermedi presentano la variazione più significativa, rispettivamente il 6,5 e il 7,3 per cento, contro variazioni del precedente esercizio del 6 per cento e del 10,5 per cento. Sulla dinamica della spesa corrente complessiva ha svolto una funzione compensativa la decelerazione della spesa per redditi da lavoro, con una variazione di poco superiore al 2 per cento (+2,8 per cento nel 2004). Va al riguardo rilevato che con la diffusione dei dati relativi al 2005 sono stati rivisti gli importi della spesa per lavoro dipendente anche per il 2004. I dati di cassa su cui, come si diceva, sono basate le stime relative all'ultimo esercizio, avevano condotto all'indicazione di una crescita della spesa per personale di circa il 10% rispetto al 2003. L'esame più dettagliato, consentito dai dati di consuntivo, ha invece permesso di riclassificare parte degli oneri, originariamente ritenuti da lavoro, in consumi intermedi. Si tratta infatti di spese per consulenze da includere, secondo le norme europee, in questa seconda categoria. Va anche osservato che modifiche sono state apportate all'importo relativo agli ammortamenti e agli interessi. Anche in questo caso, una quota degli oneri finanziari è stata inclusa tra i consumi intermedi. Muta, pertanto, il peso relativo e il profilo delle voci ricomprese tra le spese per consumi finali pur rimanendo pressoché immutato il tasso di variazione complessivo dell'aggregato.

Risulta su livelli più contenuti (+3,4 per cento) il tasso di crescita dei trasferimenti a pubbliche Amministrazioni (sostanzialmente aziende sanitarie), che era aumentato nel 2004 del 12,3 per cento.

È tornata a crescere invece, dopo la flessione del 2004 (-16,2 per cento), la spesa in conto capitale (+3,4 per cento). Un andamento che, tuttavia, deve essere meglio qualificato: la flessione registrata nel precedente esercizio era da attribuire alla contrazione rilevata negli altri trasferimenti in conto capitale, voce nella quale erano registrati, fino al 2003, i trasferimenti alle

Tavola 3 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni regionali

VOCI	Valori assoluti				(milioni di euro) Variazioni %		
	2002	2003	2004	2005	2003	2004	2005 su
	su 2002	su 2003	su 2004	su 2005	su 2002	su 2003	su 2004
Spesa per consumi finali	11.127	11.465	12.181	12.797	3,04	6,25	5,06
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	5.025	5.040	5.182	5.292	0,30	2,82	2,12
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	500	567	601	640	13,40	6,00	6,49
<i>Consumi intermedi + SIFIM</i>	3.514	3.590	3.966	4.254	2,16	10,47	7,26
<i>Altre spese per consumi finali</i>	2.088	2.268	2.432	2.611	8,62	7,23	7,36
Contributi alla produzione	6.148	5.933	6.126	6.285	-3,50	3,25	2,60
Prestazioni sociali in denaro	775	791	883	907	2,06	11,63	2,72
Trasferimenti ad enti pubblici	76.449	78.184	87.776	90.737	2,27	12,27	3,37
Trasferimenti correnti diversi	1.922	1.975	2.317	2.406	2,76	17,32	3,84
<i>- a istit. sociali private</i>	743	464	753	793	-37,55	62,28	5,31
<i>- a famiglie</i>	248	439	554	579	77,02	26,20	4,51
<i>- a imprese</i>	931	1.072	1.010	1.034	15,15	-5,78	2,38
Altre spese correnti	79	94	79	81	18,99	-15,96	2,53
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	96.500	98.442	109.362	113.213	2,01	11,09	3,52
Interessi passivi	1.111	1.153	989	988	3,78	-14,22	-0,10
TOTALE USCITE CORRENTI	97.611	99.595	110.351	114.201	2,03	10,80	3,49
Investimenti fissi lordi	4.681	4.381	4.830	4.551	-6,41	10,25	-5,78
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	34	33	37	35	-2,94	12,12	-5,41
Contributi agli investimenti	12.791	13.893	15.299	16.117	8,62	10,12	5,35
<i>- a famiglie</i>	1.104	879	819	863	-20,38	-6,83	5,37
<i>- a imprese</i>	4.958	5.739	6.103	6.501	15,75	6,34	6,52
<i>- al resto del mondo</i>	0	0	0	0			
<i>- ad enti pubblici</i>	6.729	7.275	8.377	8.753	8,11	15,15	4,49
Altri trasferimenti in c/capitale	2.979	6.244	405	566	109,60	-93,51	39,75
<i>- a imprese</i>	0	76	153	163		101,32	6,54
<i>- ad enti pubblici</i>	2.979	6.168	252	403	107,05	-95,91	59,92
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	20.485	24.551	20.571	21.269	19,85	-16,21	3,39
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	118.096	124.146	130.922	135.470	5,12	5,46	3,47
ENTRATE							
Imposte indirette	42.571	44.018	43.357	46.171	3,40	-1,50	6,49
Imposte dirette	18.559	20.356	21.329	20.946	9,68	4,78	-1,80
Contributi sociali	534	547	578	590	2,43	5,67	2,08
Trasferimenti da enti pubblici	43.026	39.357	50.886	55.542	-8,53	29,29	9,15
Trasferimenti correnti diversi	618	641	1.005	1.021	3,72	56,79	1,59
Altre entrate correnti	2.886	3.520	4.261	3.750			
TOTALE ENTRATE CORRENTI	108.194	108.439	121.416	128.020	0,23	11,97	5,44
Imposte in conto capitale	33	1.898	593	8			
Contributi agli investimenti	5.780	10.532	8.654	8.375	82,21	-17,83	-3,22
<i>- dal resto del mondo</i>	951	2.320	2.044	2.307	143,95	-11,90	12,87
<i>- da enti pubblici</i>	4.829	8.212	6.610	6.068	70,06	-19,51	-8,20
Altri trasferimenti in c/capitale	3.687	6.478	921	958	75,70	-85,78	4,02
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.500	18.908	10.168	9.341	99,03	-46,22	-8,13
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	117.694	127.347	131.584	137.361	8,20	3,33	4,39
Risparmio lordo (+) o disavanzo	10.583	8.844	11.065	13.819			
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-402	3.201	662	1.891			

aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi di cui si erano esauriti gli effetti nel 2004. Al netto di questa voce, il risultato del 2005 evidenzia andamenti più contenuti. Flette la spesa per investimenti (-5,8 per cento contro il +10 per cento del 2004). Si dimezza la variazione dei contributi agli investimenti: dal 10,1 per cento del 2004 al 5,4 per cento del 2005. Sono i contributi ad Enti pubblici a rallentare in misura più consistente, con un incremento nell'anno del 4,5 per cento contro oltre il 15 per cento del 2004 e l'8,5 per cento del 2003.

Dal lato delle entrate, il conto presenta una variazione complessiva del 4,4 per cento, da ricondurre all'incremento delle entrate correnti cresciute nell'ultimo esercizio del 5,4 per cento. Sono le imposte indirette e i trasferimenti da Enti pubblici a dimostrare l'andamento più dinamico (rispettivamente +6,6 e +9,2 per cento). Continuano a flettere le entrate in conto capitale ed in particolare i contributi agli investimenti, ridottisi di un ulteriore 8,2 per cento che si aggiunge al calo registrato nel 2004 per la stessa voce e pari a quasi il 20 per cento dell'importo del 2003.

2.4 La spesa regionale, la regola del 2 per cento e il Patto di stabilità interno

Nel prossimo paragrafo un approfondimento particolare è dedicato al Patto di stabilità interno e ad un esame dei risultati per Regione. A partire dai dati di contabilità nazionale è possibile, tuttavia, fin d'ora, una prima valutazione degli andamenti alla luce di quello che era l'obiettivo di controllo della spesa in termini di finanza pubblica. Come è noto, l'obiettivo di contenimento entro il 2 per cento (al netto di alcune voci specifiche) riguardava il complesso delle Amministrazioni pubbliche e quindi anche le Regioni. Nell'ottobre 2004 era previsto che, in base a valutazioni di preconsuntivo, i dati relativi allo stesso anno crescessero del 2,7 per cento rispetto al 2003. Il dato tendenziale 2005 era stato costruito ipotizzando una ulteriore crescita del 2,5 per cento per le voci soggette al Patto. Su questa base era stato rivisto il Patto di stabilità interno, prevedendo una crescita del 4,8 per cento della spesa netta, coerente con l'obiettivo di contenere la variazione rispetto alla spesa 2004 entro il 2 per cento.

Punto di partenza obbligato per la verifica del risultato ottenuto con il Patto di stabilità interno è la relazione tecnica alla finanziaria 2005. Nella relazione si è assunto come base di riferimento, su cui calcolare il valore obiettivo, il totale della spesa regionale al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente e spesa per sanità. A partire dai dati 2003, è stato sottratto al totale delle spesa il dato di consuntivo degli enti del sistema sanitario nazionale. La scelta sembra poggiare sull'ipotesi che il conto delle Regioni in contabilità nazionale ricomprenda i

Tavola 4 - La spesa regionale, la regola del 2 per cento e il Patto di stabilità interno

	2002	2003	2004	2005 obiettivo	2005
Spesa complessiva					
Patto di stabilità interno (spesa complessiva al netto di personale, trasferimenti ad AP, spese cofinanziate UE)	19.934	19.496	20.720	20.432	21.087
variazioni su anno precedente		-2,2	6,3	-1,4	1,8
Ipotesi relazione tecnica (spesa complessiva al netto di spesa per sanità e spesa per lavoro dipendente)	31.621	32.510	35.200	34.070	36.341
variazioni su anno precedente		2,8	8,3	-3,2	3,2
Ipotesi regola del 2 per cento (spesa complessiva al netto spesa per interessi e trasferimenti a A.P.)	28.548	28.920	30.621	31.233	31.469
variazioni su anno precedente		1,3	5,9	2,0	2,8
Spesa corrente					
Patto di stabilità interno (spesa complessiva al netto di personale, trasferimenti ad AP, spese cofinanziate UE)	14.115	14.203	15.034	14.885	15.638
variazioni su anno precedente		0,6	5,9	-1,0	4,0
Ipotesi relazione tecnica (spesa complessiva al netto di spesa per sanità e spesa per lavoro dipendente)	14.115	14.203	15.034	14.885	15.638
variazioni su anno precedente		0,6	5,9	-1,0	4,0
Ipotesi regola del 2 per cento (spesa complessiva al netto spesa per interessi e trasferimenti a A.P.)	17.771	17.888	18.832	19.209	19.519
variazioni su anno precedente		0,7	5,3	2,0	3,6
Spesa capitale					
Patto di stabilità interno (spesa complessiva al netto di personale, trasferimenti ad AP, spese cofinanziate UE)	5.819	5.293	5.686	5.547	5.449
variazioni su anno precedente		-9,0	7,4	-2,4	-4,2
Ipotesi relazione tecnica (spesa complessiva al netto di spesa per sanità e spesa per lavoro dipendente)	17.506	18.307	20.166	19.186	20.703
variazioni su anno precedente			10,2	-4,9	2,7
Ipotesi regola del 2 per cento (spesa complessiva al netto spesa per interessi e trasferimenti a A.P.)	10.777	11.032	11.789	12.025	11.950
variazioni su anno precedente			6,9	2,0	1,4

risultati delle Amministrazioni sanitarie per intero. Una assunzione non corretta giacché, mentre i risultati economici del settore sono ricompresi per intero nel conto consolidato degli Enti locali, su quello delle Amministrazioni regionali incide solo l'importo annualmente trasferito alle aziende sanitarie, non necessariamente coincidente con quanto previsto in sede di valutazione del fabbisogno.

Per un primo esame della tenuta degli obiettivi previsti per il Patto si è pertanto ritenuto di ripetere la quantificazione, ma prevedendo e confrontando diverse soluzioni. Nella tavola si sono così posti a confronto gli andamenti attesi ed effettivi guardando a tre diversi aggregati⁸:

- un primo riproduce, in base ai dati di contabilità nazionale, la base di riferimento della trasposizione della regola del 2 per cento in quella prevista per il Patto di stabilità interno (vengono esclusi i redditi da lavoro, i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e per la sanità, ma anche i contributi agli investimenti alle imprese, nell'ipotesi che questi rientrino in buona misura tra quelli transitoriamente esclusi dal calcolo del Patto, in quanto connessi a programmi per interventi cofinanziati dalla UE⁹);
- un secondo si riferisce al criterio della relazione tecnica: dalla spesa complessiva sono sottratte le spese per il personale ed i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (assunte in prevalenza dirette ad Aziende del comparto sanitario);
- un terzo, invece, si basa su una stretta applicazione della regola del 2 per cento (applicata a tutte le voci di spesa non dirette ad Amministrazioni pubbliche o interessi);

I dati così rielaborati mettono in evidenza tre elementi principali:

- in tutti e tre i casi la quota della spesa oggetto del Patto risulta limitata (tra il 16 e il 27 per cento della spesa complessiva delle Regioni). Un dato da ricondurre alle caratteristiche degli Enti regionali, soggetti che operano principalmente attraverso il trasferimento di risorse ad altri soggetti, oltre che ai diversi criteri di computo;

⁸ Nella ricostruzione si è dovuto tener conto che, come è noto, nel 2005 sono state operate alcune modifiche nella serie dei dati. Variazioni che incidono sulla significatività del confronto di obiettivi e di risultati. Sono stati rivisti i criteri di calcolo degli ammortamenti e sono stati scorporati dalla spesa per interessi i Sifim (servizi finanziari imputati) che sono stati ricompresi tra i consumi intermedi. Fino al 2003, inoltre, nella voce altri trasferimenti in conto capitale, sono state imputate ad Amministrazioni pubbliche le risorse fluite alle Regioni per il contributo dello Stato al ripiano dei disavanzi. Somme che si sono pressoché azzerate dal 2004.

Nella tabella, per evitare che i risultati risentano di queste modifiche, si sono considerati i consuntivi regionali al netto degli ammortamenti ed, inoltre, escluse le somme relative alle regolazioni di debiti pregressi. La considerazione di queste somme dirette ad Amministrazioni pubbliche, e quindi da detrarre per il calcolo della spesa soggetta a vincolo, avrebbe incrementato in misura significativa l'importo complessivo della spesa dell'anno base, il 2003, senza una reale incidenza sull'anno 2005.

⁹ Si tratta naturalmente di una ipotesi semplificatrice. Va tuttavia rilevato che, come si potrà osservare in seguito con l'esame delle risultanze del Patto relative alle Regioni a statuto ordinario, l'importo di tali interventi, che non comprendono quelli operati in due delle Regioni principali del Mezzogiorno (Sicilia e Sardegna) più interessate dai progetti comunitari, è risultato di dimensione e di andamento tendenziale congruente con quello di contabilità nazionale attribuito a questo aggregato.

- nel caso della trasposizione della regola del 2 per cento in quella prevista per il Patto di stabilità interno il risultato è coerente con quello programmato. A consuntivo, la crescita rispetto al 2004 è stata inferiore al 2 per cento. Un risultato che è frutto di un aumento del 4 per cento delle spese correnti soggette al Patto, compensata da una flessione del 4,2 per cento di quelle in conto capitale. Deve essere osservato, tuttavia, che tale risultato è ottenuto pur in presenza di tassi di variazione rispetto al 2003 ben superiori al 4,8 per cento (+8,1 per cento). In termini di contabilità economica, il risultato 2003 è stato infatti rivisto, nel 2005, al ribasso rispetto a quello disponibile al momento del varo della finanziaria 2005 (sono stati corretti in riduzione soprattutto gli investimenti, i trasferimenti e i contributi a Enti pubblici);
- se si considerano sia il criterio della relazione tecnica sia la base di riferimento della regola del 2 per cento, il risultato ottenuto è, invece, nettamente superiore a quello obiettivo. Sottraendo dal complesso delle spese la sola spesa per lavoro dipendente e i trasferimenti correnti per la sanità (approssimando questi ultimi con i trasferimenti correnti ad A.P.), la crescita della spesa risulta pari al 3,2 per cento (al +4 per cento della spesa corrente si aggiunge un 2,7 per cento di quella in conto capitale). Se poi si considera la spesa al netto di quanto dovuto per la spesa per interessi e per i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche (nell'ipotesi, coerente con l'impostazione generale, che non dipenda dalla gestione l'onere per il servizio del debito, né il contenimento entro il 2 per cento della spesa operata da soggetti destinatari dei trasferimenti ma soggetti, a loro volta, al vincolo del Patto di stabilità interno), la variazione rispetto al 2004 è del 2,8 per cento. Si riduce il contributo alla crescita della spesa corrente (+3,6 per cento contro il 4 per cento delle altre stime) proprio per l'inclusione della spesa per lavoro dipendente, cresciuta nell'anno a tassi contenuti anche grazie al rinvio nella definizione dei contratti per il biennio economico 2004-2005.

2.5 La spesa sanitaria: previsioni tendenziali, obiettivi programmatici e risultati

Anche nel caso delle prestazioni sanitarie, la spesa nel 2005 presenta un tasso di crescita ben superiore a quello che era coerente con l'obiettivo programmatico. Alle dinamiche del settore ed ai risultati delle aziende sanitarie è dedicata una analisi approfondita nella parte terza della relazione a cui si rinvia. A questo paragrafo il limitato compito di collocare i risultati della sanità nell'ambito dei più generali obiettivi di finanza pubblica.

Il conto consolidato della sanità a consuntivo 2005 registra uscite correnti per 94,6 miliardi di euro. Con la manovra per il 2005 si prevedeva di correggere la spesa tendenziale, stimata in 92,5 miliardi di euro, attraverso misure di contenimento dei costi per 3 miliardi e

Tavola 5 - Previsioni tendenziali - manovre correttive - obiettivi programmatici - risultati in tema di spesa sanitaria

(milioni di euro)

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DPEF 2002-2006	Spesa sanitaria tendenziale	72.665	74.990	77.055	79.276	81.652		
	quota su PIL	5,65	5,61	5,55	5,50	5,46		
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria	4,22	3,20	2,75	2,88	3,00		
DPEF 2003-2006	Spesa sanitaria	75.500	79.000	82.400	85.300	88.500		
	quota su PIL	5,97	5,96	5,98	5,95	5,94		
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria	1,01	4,64	4,30	3,52	3,75		
DPEF 2004-2007	Spesa sanitaria		81.969	84.081	87.605	91.206	94.926	
	quota su PIL		6,29	6,22	6,23	6,24	6,24	
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria		3,62	2,58	4,19	4,11	4,08	
DPEF 2005-2008	Spesa sanitaria			89.650	92.434	95.644	99.676	103.856
	quota su PIL			6,64	6,56	6,51	6,50	6,49
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria			9,54	3,11	3,47	4,22	4,19
DPEF 2006-2009	Spesa sanitaria				93.067	95.610	98.780	102.363
	quota su PIL				6,73	6,66	6,63	6,65
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria				3,44	2,73	3,32	3,63
Misure di correzione della spesa sanitaria tendenziale	manovra per il 2002	-1.243	-1.294	-209				
	manovra per il 2003		-1.926	-3.010	-3.010			
	manovra per il 2004							
	manovra per il 2005				-3.000	-3.000	-3.000	
	manovra per il 2006					-1.000	-1.000	-1.000
Gli obiettivi programmatici	Accordo 8/2001	74.564	77.532	80.501				
	Intesa 2005				88.195	89.960	91.759	93.594
	Integrazioni Stato e riequilibrio	1.088	1.038	1.903		1.000	1.000	1.000
	Totale	75.652	78.570	82.403	88.195	90.960	92.759	94.594
	tasso di crescita programmatico		3,86	4,88	7,03	3,14	1,98	1,98
I Consuntivi	Spesa sanitaria	79.106	81.844	89.971	94.571			
	quota su PIL	6,28	6,29	6,66	6,67			
	tasso di crescita a consuntivo	5,84	3,46	9,93	5,11			

maggiori entrate per circa 1,3 miliardi. L'obiettivo per la spesa corrente sanitaria era posto quindi pari a 89,5 miliardi. Già in occasione della predisposizione del DPEF 2006-2009 il Governo aveva registrato un peggioramento degli andamenti rispetto alle previsioni. La dinamica più elevata dei costi di produzione dei servizi sanitari aveva portato a rivedere la previsione per il 2005 a 93 milioni di euro. Un dato di preconsuntivo in cui si comprendeva, tuttavia, la sottoscrizione nell'anno di tutti i contratti di lavoro del settore per il biennio economico 2004-2005. Un'ipotesi rivelatasi inesatta: solo parte dei contratti è stata infatti siglata nell'anno per un importo, tra arretrati ed incrementi contrattuali, di circa 3,3 miliardi di euro contro i 5,2 miliardi previsti. Il consuntivo pur beneficiando, quindi, del rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,9 miliardi di euro, si presenta anche peggiore di quello che era il già negativo dato di preconsuntivo. Anche nell'esercizio 2005 si osserva una sostanziale sottostima del quadro tendenziale alla base della costruzione dei quadri di finanza pubblica già evidenziata negli esercizi precedenti. Ad essa deve aggiungersi inoltre un ulteriore dato negativo, espresso dalla correzione al rialzo, sulla base dei consuntivi delle aziende sanitarie (rispetto a quanto registrato con i dati di preconsuntivo - modello CE 4) dei costi del 2004 cresciuti da 88,5 a 92 miliardi.

Le spese per prestazioni crescono nell'anno del 4,9 per cento, un incremento più limitato rispetto a quello registrato lo scorso anno (+9,9 per cento). Sono le prestazioni sociali di produttori non market a presentare la variazione maggiore (+5,1 per cento). Sul risultato ha inciso la crescita del 7,1 per cento dei consumi intermedi che, come nel 2004, si confermano la componente più dinamica. Solo lievemente più contenuta la dinamica delle prestazioni da produttori market (+4,7 per cento) ma con forti differenziazioni al suo interno. In forte crescita l'onere per assistenza medico generica (+22 per cento) -dovuta al rinnovo, nell'anno, delle convenzioni con i medici di medicina generale- e la spesa per assistenza specialistica (+10,3 per cento). In flessione dell'1,1 per cento l'onere per farmaci (che tuttavia rimane in quota superiore al limite previsto del 13 per cento) e per l'assistenza ospedaliera convenzionata (-1,8 per cento). Quest'ultima lo scorso esercizio aveva tuttavia conosciuto un incremento particolarmente elevato (+15,8 per cento) che viene solo marginalmente ridimensionato.

3 Il patto di stabilità interno per le Regioni

Il Patto di stabilità interno rappresenta dall'esercizio 2000 in poi lo strumento posto dal legislatore nazionale per assicurare che gli obiettivi di stabilità finanziaria assegnati per il rispetto dei *targets* fissati dall'Unione europea vengano perseguiti da parte delle diverse componenti della pubblica Amministrazione.

Per questo motivo la finalità ultima di tali misure dovrebbe consistere nel contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto e all'espansione del debito pubblico.

Gli strumenti utilizzati nei confronti delle Regioni, a differenza di quanto avvenuto per gli Enti locali (sino al 2004), si sono concentrati invece sul versante della spesa per la quale sono inoltre previste esclusioni di voci di notevole rilievo. La ragione di questo modo di procedere è fondamentalmente dovuta al fatto che la componente di spesa di maggiore impatto, quella sanitaria, risponde a fattori complessi e di difficile governabilità, essendo peraltro stabilite in altra sede alcune scelte che si riflettono decisamente sui livelli di spesa. Inoltre la concentrazione del vincolo sulla spesa può essere messa in relazione alla ridotta manovrabilità dei tributi assegnati alle Regioni.

La suddetta conformazione delle regole del Patto di stabilità per le Regioni ha comportato che l'aggregato al quale vengono applicate le misure di contenimento riveste una significatività ridotta rispetto al volume di spesa complessivo.

Il sistema si è andato, quindi a connotare come misura per determinare *a priori* i livelli di variazione consentiti per alcune componenti della spesa, senza tenere in considerazione la situazione complessiva del bilancio e la tensione sul raggiungimento degli equilibri.

È da aggiungere che l'aggregato di spesa soggetto al Patto, date le caratteristiche delle Regioni quali enti di programmazione che agiscono per lo più in modo indiretto attraverso trasferimenti di risorse, si può sostanzialmente identificare con la spesa di funzionamento delle strutture e come tale risente di un certo grado di rigidità.

Nel sistema della finanziaria per il 2005 le misure si sono particolarmente rivolte ad un serrato controllo delle dinamiche della spesa pubblica che avrebbe dovuto assumere una significatività strutturale, proponendo misure che si sarebbero dovute protrarre nel tempo e conseguire effetti durevoli.

Le misure di riduzione della spesa corrente sia a livello centrale che locale erano improntate alla regola di fondo di stabilire un tetto alla spesa.

Attraverso la regola della crescita controllata (2 per cento nominale) della spesa complessiva si è inteso limitare l'andamento delle spese al di sotto del tasso del PIL nominale.

Trattandosi di un tetto complessivo per l'intero aggregato di spesa veniva rimessa agli enti la scelta delle componenti sulle quali operare più incisive azioni di riduzione.

Il tetto di spesa avrebbe dovuto contenere le dinamiche tendenziali su un orizzonte di medio periodo, in quanto la riduzione dei disavanzi può dimostrarsi stabile solo agendo sul fronte della spesa.

Sotto questo profilo le misure a carico della spesa tra lo Stato centrale e gli altri livelli di governo si dimostrano omogenee. In questo contesto più ampio vanno lette le misure del Patto di stabilità interno per le Regioni che si sono concentrate sul versante della spesa e per approssimarsi maggiormente ai parametri comunitari hanno esteso i limiti anche agli interventi in conto capitale.

3.1 La disciplina per il 2005

Nel quadro della disciplina incentrata sulle limitazioni di spesa si pongono i commi da 21 a 30, 36 e da 38 a 41 dell'unico articolo della legge Finanziaria 2005 che tuttavia fissano, in modo significativamente diverso rispetto agli anni precedenti il tipo e il livello dei parametri per il concorso delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007.

Si tratta di norme che innovano la disciplina in materia, estendendo l'applicazione del Patto di stabilità alla spesa in conto capitale e riducendo gli spazi di discrezionalità nell'applicazione in conseguenza delle nuove modalità di definizione della spesa rilevante.

L'effetto combinato di queste due innovazioni determina un incremento, sul piano sia qualitativo che quantitativo, del contributo richiesto al sistema delle autonomie per il risanamento dei conti pubblici.

Per le Regioni l'obiettivo per il 2005 consiste nel contenere l'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale nel limite del corrispondente ammontare di spese del 2003 aumentato del 4,8%.

L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale somma delle spese correnti ed in conto capitale, al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche Amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori, delle spese per calamità naturali. Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in

conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'U.E. incluse le corrispondenti quote di parte nazionale.

È prevista la possibilità di eccedere i limiti di spesa stabiliti solo per spese d'investimento nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito. Le Regioni possono destinare tali entrate alla copertura di disavanzi di gestione nel settore sanitario.

L'assoggettamento ai vincoli del Patto della spesa in conto capitale comporta conseguenze sul piano economico costituite dagli effetti che possono essere determinati dalla limitazione degli investimenti. Inoltre la realizzazione della spesa in conto capitale avviene sempre sulla base di programmi che hanno una cadenza pluriennale; l'inserimento di elementi estranei nella determinazione dei limiti di spesa annuale può generare effetti distorsivi rispetto alla programmazione effettuata.

La rispondenza della spesa in conto capitale a specifici obiettivi e programmi comporta minori elementi di stabilità e regolarità rispetto a quella corrente e la presenza di andamenti maggiormente fluttuanti. Fissare limiti predeterminati ad una tipologia di spesa che risulta per sua natura variabile negli importi può dare luogo a difficoltà laddove nel periodo preso in considerazione al fine di determinare la base per il limite di incremento (esercizio 2003) non siano stati effettuati programmi d'investimento significativi.

Tra le esclusioni dalla spesa assoggettata al vincolo la legge finanziaria non ha contemplato quella per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali che nella precedente versione del Patto poteva essere detratta dalla spesa corrente. L'esclusione di tale tipologia di spesa, il cui assoggettamento a vincoli avrebbe potuto costituire un ostacolo al prosieguo del processo di trasferimento delle funzioni, è stata reintrodotta in sede di decretazione d'urgenza con riferimento alle funzioni trasferite e delegate dal 2004. In questo modo le nuove attribuzioni assegnate anteriormente a tale data verranno considerate nel limite di spesa e potranno, quindi, subire limitazioni nella effettiva esplicazione.

Tutti questi aspetti ora considerati che vanno dalla estensione dei vincoli alla spesa in conto capitale alla più stretta elencazione delle spese escluse dal Patto limitano gli spazi di manovra consentiti agli enti e fanno emergere come la disciplina per il 2005 si concretizzi nella apposizione di limitazioni che venendo applicate a tutte le componenti della spesa si sarebbero dovute dimostrare di maggiore impegno.

In realtà la struttura dell'attività di spesa svolta dalle Regioni ha dimostrato, come si vedrà in prosieguo, che nonostante l'estensione dei vincoli alla spesa in conto capitale si è ulteriormente ridotta la spesa rilevante per il Patto.

Va inoltre ricordato che la legge finanziaria per il 2005 al co. 5 dell'art. 1 ha posto una misura di fondo per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea, fissando il limite del 2 % di aumento rispetto alle previsioni aggiornate del precedente anno della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche.

Questa misura dovrebbe trovare uno strumento di supporto nel rispetto del Patto interno. Per le Regioni, tuttavia, contenere l'aumento degli stanziamenti di competenza e di cassa delle spese che hanno impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio (ridotte ai sensi del decreto n. 168/2004 convertito nella legge n.191) risulta più impegnativo del rispetto del Patto interno.

Il Patto di stabilità interno nel 2005, rivolto alla riduzione della spesa complessiva, si dimostra, infatti, convergente con le misure introdotte dalla legge finanziaria che mirano a tenere sotto controllo la dinamica della spesa in tutte le sue componenti. Concentrare sul versante della spesa l'asse delle manovre della finanza decentrata è una linea che si è andata accreditando negli ultimi anni anche al fine di evitare interventi sulla leva fiscale.

3.2 I risultati del patto di stabilità interno nel 2005

Come di consueto l'esposizione dei dati relativi al Patto di stabilità interno per il comparto delle Regioni avviene sulla base dei prospetti di monitoraggio trasmessi al Ministero dell'Economia e delle Finanze appena dopo la chiusura dell'ultimo esercizio relativi ai dati trimestrali cumulati.¹⁰

L'insieme sul quale viene condotta l'indagine riguarda le Regioni a statuto ordinario assoggettate alla disciplina nazionale del Patto, restandone escluse quelle a statuto speciale.

La rilevazione effettuata per il 2005 sconta l'aspetto innovativo della disciplina che si discosta in parte dallo schema precedente, includendo nel vincolo anche la spesa in conto capitale.

I risultati che verranno esposti possono risentire, più che in passato della provvisorietà del dato, che è stato rilevato prima che venissero effettuate le procedure per la rendicontazione, e delle incertezze applicative connesse all'introduzione della spesa in conto capitale e di nuovi casi di esclusione dal computo della spesa rilevante.

Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati dell'intero aggregato delle Regioni e messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

¹⁰ Dati trasmessi alla fine del mese di Maggio 2006.

Tav. 1

Patto di stabilità interno – risultati consolidati 2003/2005 delle Regioni a statuto ordinario

(migliaia di euro)

	Dati di Cassa		Dati di Competenza	
	2003	2005	2003	2005
SPESE CORRENTI	82.759.514	88.335.493	84.973.143	90.897.046
a detrarre:				
Spese per il personale	1.966.842	2.053.249	2.096.137	2.283.638
Spese per la sanità	65.353.441	71.815.821	66.615.158	72.404.970
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	4.934.453	5.681.941	4.936.241	6.281.927
Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità minorile	7.919	8.624	8.096	18.384
Spese per calamità naturali	48.840	53.590	52.623	54.899
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/2004 (solo RSO)	381.598	0	474.106	0
SPESE CORRENTI NETTE	10.066.421	8.722.268	10.790.782	9.853.228
SPESE IN CONTO CAPITALE	12.411.832	12.729.450	17.179.149	18.813.089
a detrarre:				
Spese per la sanità	1.538.144	472.661	2.150.305	998.402
Spese per partecipazioni azionarie	39.938	94.476	39.395	155.300
Spese per acquisizioni di attività finanziarie	30.510	23.369	13.665	19.429
Spese per conferimenti di capitale	1.838	18.369	7.630	43.185
Spese per concessione di crediti	80.956	77.019	97.584	78.763
Spese per trasferimenti in C/Cap.le ad Amministrazioni pubbliche	3.850.250	5.063.883	5.220.532	7.403.476
Spese per calamità naturali	600.935	425.674	683.155	467.454
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	1.930.275	2.478.803	3.128.572	4.274.436
Spese per funzioni trasferite/delegate dal 01/01/2004 (solo RSO)	4.428	0		
SPESE C/C.LE NETTE	4.334.558	4.075.196	5.838.311	5.372.644
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (ScorN + ScapN)	14.400.979	12.797.464	16.629.093	15.225.872
Spese in c/cap. fin. da prov. alien. imm./erogaz. a tit. gratuito	0	1.884		
RISULTATO 2005	14.400.979	12.795.580	16.629.093	15.223.959
OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005 = PAGAMENTO 2003 +4,8%		15.092.226		17.427.289
DIFFERENZA TRA RISULTATO 2005 E OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005		-2.296.646		-2.203.330

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le Regioni, come avvenuto in passato, non dimostrano particolari difficoltà ad adempiere a livello aggregato il risultato annuale in termini di spesa sia di competenza che di cassa risulta decisamente inferiore all'obiettivo programmatico. L'equilibrio del comparto viene ottenuto,

come di consueto, mediante le esclusioni relative alla spesa sanitaria e alle detrazioni per i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche.

In base ai dati trasmessi a fine Maggio 2006 l'obiettivo di cassa è rispettato da tutte le Regioni. Anche l'obiettivo di competenza è stato rispettato da tutte le Regioni. La Puglia, che risultava inadempiente rispetto all'obiettivo di competenza, a seguito di una successiva modifica del dato dell'esercizio 2005 è risultata adempiente.

Nel 2005 l'obiettivo di maggiore impegno per le Regioni riguarda la competenza anche se nel complesso la differenza positiva registrata rispetto al livello di spesa ammissibile rimane comunque elevata in entrambi i casi.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con margini appena minori e si dimostra di importo più elevato rispetto a quello di cassa. L'inserimento nel computo della spesa in conto capitale, di lenta realizzazione, potrebbe aver comportato un innalzamento del livello dell'obiettivo di competenza.

La maggiore tensione rispetto all'obiettivo di competenza può essere addebitata al fatto che nel triennio precedente la spesa delle Regioni, specialmente quella corrente, dopo una notevole espansione ha conosciuto un momento di contenimento della crescita, tendenza questa che potrebbe aver influito sull'obiettivo per gli impegni.

Il livello più basso dell'obiettivo di cassa potrebbe anche derivare dal fatto che in applicazione delle regole del Patto sin dagli anni precedenti sono state operate azioni di blocco della cassa.

Nella spesa sanitaria le differenze tra competenza e cassa, che di norma sono limitate, aumentano nel 2005; ciò potrebbe costituire un indice della parziale copertura dei relativi oneri e della formazione di disavanzi non coperti.

I risultati all'esame dimostrano una situazione in parte diversa da quella rilevata negli anni passati durante i quali la componente sanitaria (esclusa dal Patto) della spesa corrente si evolveva a ritmi più accentuati rispetto alla restante spesa. Tale situazione rilevata sulla base dei dati prospettati nell'ambito del Patto può in parte essere messa in relazione all'ampliamento della forbice tra il dato di cassa e quello di competenza.

Nelle Regioni il criterio del limite di spesa non costituisce una novità, infatti, sin dall'esercizio 2002 è stato abbandonato il monitoraggio del saldo, mentre le novità più significative riguardano la completa esclusione della spesa per il personale e l'assoggettamento al vincolo della spesa in conto capitale.

In realtà queste novità non sembrano sconvolgere per le Regioni il sistema complessivo dei vincoli in quanto si tratta in entrambi i casi di componenti di spesa non di cruciale significatività.

Il personale rappresenta una quota ridotta della spesa corrente in quanto le Regioni si configurano maggiormente come enti di programmazione, quella in conto capitale risulta inferiore ad un quarto di quella corrente e si distribuisce in gran parte nelle voci escluse dal Patto: trasferimenti a pubbliche Amministrazioni, interventi cofinanziati e sanità.

Diversamente da quanto rilevato per gli Enti locali la concessione di crediti e le partecipazioni azionarie non raggiungono livelli eclatanti nell'ambito della spesa del titolo II.

Tav. 2

Patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario - confronto spesa netta complessiva con obiettivo – PAGAMENTI 2003/2005

(migliaia di euro)

Regioni	spese correnti nette		spese c/c.le nette		totale spesa		obiettivo programmatico 2005 = pagamenti 2003 +4,8%	differenza tra risultato 2005 e obiettivo programmatico 2005
	2003	2005	2003	2005	2003	2005		
PIEMONTE	810.532	833.224	307.834	333.757	1.118.366	1.166.981	1.172.048	-5.067
LOMBARDIA	2.008.075	1.783.178	592.732	750.257	2.600.807	2.533.435	2.725.646	-192.211
VENETO	588.466	536.821	522.732	503.707	1.111.198	1.040.528	1.164.536	-124.008
LIGURIA	356.725	330.702	137.292	158.889	494.017	489.591	517.730	-28.139
EMILIA ROMAGNA	1.048.725	941.263	472.150	406.736	1.520.875	1.347.999	1.593.877	-245.878
TOSCANA	595.124	504.827	153.531	241.339	748.655	746.166	784.590	-38.424
UMBRIA	163.936	181.737	101.288	74.812	265.224	256.549	277.955	-21.406
MARCHE	290.559	279.977	110.208	134.685	400.767	414.662	420.004	-5.342
LAZIO	1.436.991	753.524	349.492	314.066	1.786.483	1.067.590	1.872.234	-804.644
ABRUZZI	305.539	235.888	306.697	91.491	612.236	327.379	641.623	-314.244
MOLISE	51.578	58.736	48.470	43.868	100.048	102.604	104.850	-2.246
CAMPANIA	789.410	753.187	397.074	334.401	1.186.484	1.087.588	1.243.435	-155.847
PUGLIA	913.175	907.843	103.644	76.913	1.016.819	984.756	1.065.626	-80.870
BASILICATA	107.865	113.857	268.459	163.043	376.324	276.900	394.388	-117.488
CALABRIA	599.721	507.504	462.955	447.232	1.062.676	954.736	1.113.684	-158.948
TOTALE	10.066.421	8.722.268	4.334.558	4.075.196	14.400.979	12.797.464	15.092.226	-2.294.762

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tav. 3 - Patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario - confronto spesa netta complessiva con obiettivo – IMPEGNI 2003/2005

(migliaia di euro)

Regioni	spese correnti nette		spese c/c.le nette		totale spesa		obiettivo programmatico 2005 = impegni 2003 +4,8%	differenza tra risultato 2005 e obiettivo programmatico 2005
	2003	2005	2003	2005	2003	2005		
PIEMONTE	887.480	1.035.739	442.921	341.042	1.330.401	1.376.781	1.394.260	-17.479
LOMBARDIA	1.826.737	1.831.272	627.449	733.095	2.454.186	2.564.367	2.571.987	-7.620
VENETO	650.059	588.957	840.041	667.922	1.490.100	1.256.879	1.561.625	-304.746
LIGURIA	352.424	352.439	180.667	150.296	533.091	502.735	558.679	-55.944
E. ROMAGNA	1.082.977	1.000.473	592.547	428.377	1.675.524	1.428.850	1.755.949	-327.099
TOSCANA	608.949	509.942	186.611	194.813	795.560	704.755	833.747	-128.992
UMBRIA	174.899	181.220	103.847	109.269	278.746	290.489	292.126	-1.637
MARCHE	284.481	272.218	108.143	134.895	392.624	407.113	411.470	-4.357
LAZIO	1.975.676	1.243.244	718.527	1.248.705	2.694.203	2.491.949	2.823.525	-331.576
ABRUZZI	298.897	310.496	366.638	235.851	665.535	546.347	697.481	-151.134
MOLISE	50.236	58.355	145.188	42.350	195.424	100.705	204.804	-104.099
CAMPANIA	980.477	779.130	499.229	357.297	1.479.706	1.136.427	1.550.732	-414.305
PUGLIA	836.131	1.043.191	262.992	128.265	1.099.123	1.171.456	1.151.881	19.575
BASILICATA	112.105	117.103	226.926	144.131	339.031	261.234	355.304	-94.070
CALABRIA	669.254	529.449	536.585	456.336	1.205.839	985.785	1.263.719	-277.934
TOTALE	10.790.782	9.853.228	5.838.311	5.372.644	16.629.093	15.225.872	17.427.289	-2.201.417

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

3.3 Andamenti di spesa desumibili dai dati del patto di stabilità

Nella precedente relazione si è notato che la situazione di elevato dinamismo della spesa corrente lorda, che ha caratterizzato le Regioni sino al 2003, si è attenuata nel 2004, nonostante la presenza del sopravvenuto contratto per il personale.

Nell'ambito di queste tendenze la spesa sanitaria dimostrava un differenziale di crescita più elevato di circa due punti per ciascun esercizio rispetto alle altre componenti.

Nel 2004 veniva comunque osservata una crescita della spesa corrente meno spinta rispetto al precedente esercizio, all'interno della quale emergeva una maggiore armonia tra le dinamiche delle diverse componenti della spesa.

In particolare nel 2004, a fronte di un tasso di crescita degli impegni appena inferiore a quello dei pagamenti si è determinata una riduzione della forbice tra il dato di cassa e quello di competenza.

Riportando l'attenzione sull'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale nel triennio 2003-2005 si è elaborata la seguente tabella che mette a confronto i risultati del 2005 delle Regioni con quelli degli esercizi precedenti tratti dai prospetti del Patto¹¹:

Tav. 4 – Patto di stabilità delle Regioni a statuto ordinario 2003/2005

Analisi delle componenti di spesa

(migliaia di euro)

	Spesa corrente (1)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	41.037.029	44.676.186	8,87	40.875.787	43.696.004	6,90
Centro	20.665.930	22.001.831	6,46	19.558.709	20.824.449	6,47
Sud	23.270.184	24.219.029	4,08	22.325.018	23.815.040	6,67
TOTALE	84.973.143	90.897.046	6,97	82.759.514	88.335.493	6,74

	Spesa corrente sanitaria (2)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	32.877.155	36.268.986	10,32	32.761.546	35.722.646	9,04
Centro	15.574.834	17.248.558	10,75	15.103.456	17.144.604	13,51
Sud	18.163.169	18.887.426	3,99	17.488.439	18.948.571	8,35
TOTALE	66.615.158	72.404.970	8,69	65.353.441	71.815.821	9,89

	Spesa corrente non sanitaria (3)=(1)-(2)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	8.159.874	8.407.200	3,03	8.114.241	7.973.358	-1,74
Centro	5.091.096	4.753.273	-6,64	4.455.253	3.679.845	-17,40
Sud	5.107.015	5.331.603	4,40	4.836.579	4.866.469	0,62
TOTALE	18.357.985	18.492.076	0,73	17.406.073	16.519.672	-5,09

	Spesa corrente non ricompresa nel patto (da dedurre) (4)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	3.360.197	3.598.320	7,09	3.301.718	3.548.170	7,46
Centro	2.047.091	2.546.649	24,40	1.968.643	1.959.780	-0,45
Sud	2.159.915	2.493.879	15,46	2.069.291	2.289.454	10,64
TOTALE	7.567.203	8.638.848	14,16	7.339.652	7.797.404	6,24

¹¹ L'analisi della spesa regionale per il triennio 2003-2005 viene effettuata nella II parte della presente relazione, utilizzando dati da rendiconto e dati provvisori per il 2005. il confronto in alcuni casi può evidenziare risultati diversi.

	Spesa corrente soggetta al vincolo (5)=(3)-(4)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	4.799.677	4.808.880	0,19	4.812.523	4.425.188	-8,05
Centro	3.044.005	2.206.624	-27,51	2.486.610	1.720.065	-30,83
Sud	2.947.100	2.837.724	-3,71	2.767.288	2.577.015	-6,88
TOTALE	10.790.782	9.853.228	-8,69	10.066.421	8.722.268	-13,35

	Spesa in conto capitale (6)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	6.382.899	6.190.705	-3,01	4.887.456	5.681.828	16,25
Centro	3.809.081	5.505.348	44,53	2.289.871	2.576.233	12,51
Sud	6.987.169	7.117.036	1,86	5.234.505	4.471.389	-14,58
TOTALE	17.179.149	18.813.089	9,51	12.411.832	12.729.450	2,56

	Spesa in conto capitale non ricompresa nel patto (7)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	3.699.274	3.869.973	4,61	2.854.716	3.528.482	23,60
Centro	2.691.953	3.817.666	41,82	1.575.352	1.811.331	14,98
Sud	4.949.611	5.752.806	16,23	3.647.206	3.314.441	-9,12
TOTALE	11.340.838	13.440.445	18,51	8.077.274	8.654.254	7,14

	Spesa in conto capitale soggetta al vincolo (8)=(6)-(7)					
	impegni			pagamenti		
	2003	2005	Variazione 2003-2005	2003	2005	Variazione 2003-2005
Nord	2.683.625	2.320.732	-13,52	2.032.740	2.153.346	5,93
Centro	1.117.128	1.687.682	51,07	714.519	764.902	7,05
Sud	2.037.558	1.364.230	-33,05	1.587.299	1.156.948	-27,11
TOTALE	5.838.311	5.372.644	-7,98	4.334.558	4.075.196	-5,98

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

La spesa complessivamente soggetta al limite di crescita del 4,8% rispetto al 2003 costituisce appena il 14 per cento della spesa regionale in termini di impegni e si riduce ulteriormente in termini di pagamenti (12,6%).

Va notato che, nonostante l'inserimento della spesa in conto capitale, l'aggregato di spesa soggetto al Patto invece di aumentare flette.

Prendendo in esame le voci che potevano essere escluse dalla spesa si nota che nel complesso esse coprono oltre l'85 per cento della spesa complessiva (risultano in quota più elevate quelle relative ai pagamenti). Quella più significativa riguarda la sanità (pari al 66 per cento degli impegni e al 71 per cento dei pagamenti della spesa complessiva) seguita dai trasferimenti a pubbliche Amministrazioni. Seguono quindi la spesa per il personale, quella per calamità naturali, mentre non si dimostra particolarmente rilevante la quota di spesa per partecipazioni azionarie ed acquisizione di attività finanziarie.

Tanto considerato in ordine alla significatività delle misure del Patto di stabilità interno nei confronti della spesa delle Regioni è da rilevare che esse si sono dimostrate efficaci nel contenere la crescita di questo ridotto aggregato di spesa, che, rispetto al 2003, è infatti diminuito di oltre l'8,4 per cento in termini di impegni e dell'11,11 per cento in termini di pagamenti. Anche l'incidenza di detta spesa rispetto a quella complessiva regionale si riduce di circa 2,3 punti rispetto al 2003.

È evidente che le grandi dinamiche della spesa regionale sfuggono al controllo del Patto, infatti la spesa corrente delle Regioni è cresciuta tra il 2003 e il 2005 di circa il 7 per cento per la competenza e di oltre il 6,7 per cento di cassa.

Va notato che gli impegni di spesa corrente nel 2004 crescevano ad un ritmo inferiore a quello dimostrato nel triennio precedente e che i pagamenti si attestavano ad un livello ben inferiore a quello degli impegni.

La spesa sanitaria, che ha un peso determinante nella formazione del dato della spesa corrente, ha una crescita più spinta nel periodo 2003-2005 (8,7 per cento per gli impegni e 9,9 per i pagamenti). Anche la spesa non sanitaria esclusa dal Patto dimostra ritmi di crescita ben superiori a quella dell'aggregato sottoposto al vincolo.

Analizzando le fondamentali determinanti di spesa per aree geografiche si nota che la crescita dei pagamenti di spesa corrente avviene con livelli di variazione piuttosto omogenei nelle diverse aree, mentre la componente sanitaria si dimostra in crescita particolarmente pronunciata al centro. Il dato dei pagamenti *pro-capite* conferma la presenza di valori più elevati nel 2005 nelle Regioni del centro.

Un andamento per certi versi speculare dimostra la spesa corrente non sanitaria che, quanto a pagamenti, si nota complessivamente in flessione; tendenza questa che nell'area del centro si dimostra spiccata. Tale andamento della spesa corrente potrebbe essere a prima vista considerato un segnale della efficacia delle misure del Patto che, non potendo influire sulle dinamiche della spesa sanitaria, da sempre escluse dall'applicazione di questa misura, in quanto assoggettate ad altro genere di regole, hanno prodotto l'effetto di comprimere le altre

componenti. Tuttavia una valutazione più avvertita può essere compiuta considerando anche l'andamento della spesa corrente non assoggettata a vincoli che, quanto a pagamenti, si dimostra in crescita ad un livello appena inferiore a quello della spesa corrente complessiva, ma per la competenza si eleva al 14,16 per cento.

Questa rilevazione, unita al fatto che l'aggregato di spesa assoggettato al Patto si rileva in notevole diminuzione per quanto concerne la parte corrente, dimostra che l'efficacia delle misure è ridotta e specialmente che la crescita degli impegni complessivamente superiore a quella dei pagamenti potrebbe generare tensioni negli esercizi futuri.

Per la spesa in conto capitale si nota che ad un aumento più consistente della competenza nel periodo 2003-2005 (9,51 per cento) si oppone una minore dinamica dei pagamenti (2,56).

In questo caso il confronto tra le componenti assoggettate e quelle escluse fornisce risultati di assoluta evidenza, infatti ad un forte aumento degli impegni e dei pagamenti della spesa non ricompresa fa riscontro una decisa flessione di quella soggetta.

Tra le componenti escluse dalle misure limitative si nota uno sviluppo spiccato dei trasferimenti in conto capitale ad altre Amministrazioni e degli interventi cofinanziati dalla U.E.

Nel complesso il nuovo modello di Patto non pare ben calibrato rispetto alla situazione delle Regioni, infatti pur includendo la spesa conto capitale, l'incidenza delle misure ha interessato un aggregato più ristretto e specie per quest'ultima sono state assoggettate le componenti che dimostrano una minore dinamicità.

Gli effetti che ne derivano risultano di maggiore evidenza sul fronte della spesa in conto capitale dove quelle componenti che risentono del limite si dimostrano in flessione di competenza e di cassa, mentre le altre crescono specie quanto ad impegni (+18,51 per cento).

L'estensione del limite alla spesa d'investimento avrebbe potuto comportare difficoltà di attuazione non potendosi contenere il pagamento a favore dei creditori a fronte di opere pubbliche già finanziate, in corso di realizzazione e per le quali siano stati emessi stati d'avanzamento lavori.

Nel complesso, comunque, i pagamenti per la spesa in conto capitale dimostrano una crescita ridotta, mentre gli impegni aumentano maggiormente.

In ogni caso l'effetto ottenuto non pare del tutto conforme alle aspettative in quanto lo sforzo di riduzione dei pagamenti è stato maggiormente orientato verso la parte in conto capitale della quale è stato sempre ritenuto auspicabile uno sviluppo. Probabilmente per evitare queste conseguenze nella disciplina per il 2006 i limiti di spesa sono stati tenuti distinti.

Anche dall'osservazione dei comportamenti di ogni singola Regione, in ordine al rispetto degli obiettivi del Patto, emerge una situazione non dissimile da quella degli esercizi precedenti. Infatti nel 2005 tutte le Regioni rispettano gli obiettivi del Patto¹².

Il rispetto del limite di competenza si è rilevato di maggiore impegno, anche quello di cassa tuttavia può comportare difficoltà, in quanto non è determinato esclusivamente da scelte dell'Amministrazione, ma può essere condizionato da fattori esterni.

Conclusioni

Nel 2005 le Regioni a statuto ordinario si sono sostanzialmente adeguate alle regole stabilite dal Patto di stabilità interno.

Il rispetto di dette regole, tuttavia, non è risultato pienamente efficace nella formazione dei risultati del comparto; infatti, la spesa complessiva è risultata in crescita oltre i limiti della finanziaria.

Va evidenziato che queste dinamiche sono largamente influenzate dalla componente sanitaria, esclusa dal Patto, che risulta difficile imbrigliare in tetti di spesa predeterminati ed alla quale è dedicata un'apposita parte della presente relazione. Pertanto le misure del Patto di stabilità interno si dimostrano di scarsa significatività rispetto all'orizzonte complessivo della spesa regionale.

Come osservato nelle precedenti relazioni le misure del Patto di stabilità interno per le Regioni risultano inidonee a determinare il risultato complessivo della finanza regionale, in quanto si rivolgono ad una quota ridotta della spesa complessiva.

Le regole per il 2005, che hanno esteso le misure di controllo alla spesa in conto capitale, hanno sortito maggiori effetti nei confronti di questa componente di spesa la cui dinamica di crescita per cassa è risultata piuttosto contenuta.

Sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale si nota una dinamica degli impegni superiore a quella dei pagamenti che nella spesa del titolo II risulta spiccata.

Anche se la crescita della spesa sia nel titolo I che in quello II riguarda maggiormente le categorie non assoggettate al Patto, la spesa corrente non sanitaria e quella in conto capitale dimostrano un andamento che risponde alle linee di controllo stabilite, mentre è fuori linea l'andamento della spesa sanitaria ed anche il dato degli impegni di spesa in conto capitale.

¹² L'unica Regione che non rispettava l'obiettivo di competenza, rivedendo successivamente il dato di spesa per il 2005, è risultata adempiente

4 Indebitamento regionale

4.1 Il debito delle Regioni a statuto ordinario. Evidenze quantitative e qualitative

Le seguenti tabelle ricostruiscono lo stock di debito regionale a partire dal dicembre 2000 e nei successivi anni 2003, 2004, 2005.

Gli ultimi tre anni sono particolarmente significativi, in quanto riflettono le difficoltà finanziarie che tutto il versante delle autonomie ha risentito in termini di perdita di risorse e di liquidità. Il che ha pesato specialmente sui bilanci delle Regioni.

Come meglio ricordato nella parte di questa relazione dedicata alla sanità, i flussi di cassa assicurati a questo settore hanno subito in questi ultimi anni una pesante decurtazione, specie a causa degli slittamenti nel finanziamento dei fabbisogni, condizionati dal rigoroso sistema di monitoraggio da parte della ragioneria generale (RGS) sul rispetto degli equilibri e dei numerosi oneri imposti per l'accesso alle risorse integrative come pure al contributo a ripiano dei disavanzi per la quota di competenza erariale.

I bilanci regionali hanno altresì risentito dello slittamento nei rinnovi contrattuali, sia del personale regionale che di quello sanitario, con un impatto considerevole riferibile in particolare agli anni 2004 e 2005 (v. Parte II, par. 5 e Parte III, par. 7).

Ulteriori sofferenze per competenza e cassa hanno trovato motivo nel blocco della fiscalità regionale, salva la deroga per gli squilibri in sanità che in questo mese di giugno diviene deroga automatica per sei Regioni.

Resta poi da considerare la disciplina relativa al Patto di stabilità interno che, a partire dalla finanziaria per il 2005 (legge 311/2004), include anche la spesa in conto capitale nel tetto del +2% rispetto all'anno precedente, limite del resto confermato per il 2006 (finanziaria 2006). Si tratta di un vincolo che rompe quella flessibilità che da sempre ha consentito ai bilanci regionali di poter giocare sulla liquidità nella programmazione degli investimenti, tramite appostazioni a bilancio di entrate commisurate alla fisiologica tempistica dell'avanzamento dei lavori.

La conseguenza è la consistente flessione degli impegni di spesa in conto capitale nel 2005 (-4,3%), correlata alla diminuita capacità di impegno, fenomeni meglio rilevabili sulla base delle analisi condotte nella seconda parte di questa relazione (v. Parte II^a, par. 4).

Vi si coniuga una minore dinamica nel finanziamento a debito da parte delle Regioni a statuto ordinario, tant'è che l'ultimo anno mostra una riduzione del tasso di evoluzione come evidenziato dalle seguenti tabelle. I dati sono ricostruiti tenendo distinti mutui e obbligazioni, con separata considerazione fra quelli a carico del bilancio regionale e quelli a carico dello Stato. Inoltre viene indicata la parte di debito riferibile alla sanità, dipendente in larga misura dai mutui contratti per i ripiani dei disavanzi prodottisi sino all'anno 2000.

TAB 1/INDEBREG

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Consistenza al 31 dicembre 2000

REGIONI	a CARICO della REGIONE (*)			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)		Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)			
PIEMONTE	485.061.810	7.519.613	492.581.423	10.453.910	481.105.156	0	481.105.156	120.573.631	973.686.579	131.027.541
LOMBARDIA	691.912.587	0	691.912.587	647.463.653	888.635.630	0	888.635.630	350.012.238	1.580.548.217	997.475.892
VENETO	1.007.090.953	0	1.007.090.953	615.616.624	837.693.090	0	837.693.090	684.305.391	1.844.784.043	1.299.922.015
LIGURIA	190.524.839	83.130.004	273.654.843	161.396.379	288.559.378	0	288.559.378	125.393.823	562.214.221	286.790.202
EMILIA ROMAGNA	860.609.136	0	860.609.136	775.869.371	857.185.723	0	857.185.723	540.055.488	1.717.794.859	1.315.924.859
TOSCANA	930.174.881	0	930.174.881	516.500.000	271.100.000	0	271.100.000	0	1.201.274.881	516.500.000
UMBRIA	313.429.615	0	313.429.615	43.958.046	412.644.208	1.179.563.356	1.592.207.564	23.955.852	1.905.637.180	67.913.899
MARCHE	494.483.211	243.075.000	737.558.211	232.405.605	271.449.746	1.547.142.248	1.818.591.994	10.409.607	2.556.150.205	242.815.212
LAZIO	1.218.000.000	290.000.000	1.508.000.000	270.112.000	895.954.000	0	895.954.000	442.428.000	2.403.954.000	712.540.000
ABRUZZO	191.433.690	71.488.852	262.922.542	18.600.703	0	0	0	0	262.922.542	18.600.703
MOLISE	106.465.133	3.999.999	110.465.132	0	45.155.000	0	45.155.000	15.517.000	155.620.132	15.517.000
CAMPANIA	1.202.473.772	0	1.202.472.772	986.866.443	371.718.296	0	371.718.296	272.464.880	1.574.191.068	1.259.331.323
PUGLIA	2.210.500.249	0	2.210.500.249	0	125.000.295	0	125.000.295	124.181.561	2.335.500.544	124.181.561
BASILICATA	92.138.655	0	92.138.655	2.582.284	391.990.786	0	391.990.786	0	484.129.441	2.582.284
CALABRIA	614.900.000	0	614.900.000	225.203.084	224.372.245	0	224.372.245	224.372.245	839.272.245	449.575.330
TOTALE	10.609.198.531	699.213.468	11.308.410.999	4.507.028.103	6.362.563.554	2.726.705.604	9.089.269.158	2.933.669.716	20.397.680.157	7.440.697.820

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

(*) Nella voce mutui a carico della Regione sono comprese anche altre forme

TAB 2/INDEBREG

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Consistenza al 31 dicembre 2003

Consistenza al 31 dicembre 2000

REGIONI	a CARICO della REGIONE (*)			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)		Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)			
PIEMONTE	1.525.018.595(##)	6.109.685	1.531.128.280	643.148.741(##)	1.352.711.914	0	1.352.711.914	0	2.883.840.195	643.148.741(##)
LOMBARDIA	982.008.252	262.496.419	1.244.504.671	959.176.895	225.987.910	531.744.771	757.732.681	0	2.002.237.352	959.176.895
VENETO	892.482.843	150.000.000	1.042.482.843	486.937.359	1.470.201.220	0	1.470.201.220	0	2.512.684.063	486.937.359
LIGURIA	141.580.706	52.710.000	194.290.706	118.622.993	706.593.861	0	706.593.861	37.803.030	900.884.567	156.426.024
E. ROMAGNA	1.274.627.684	0	1.274.627.684	1.232.144.585	885.346.630	0	885.346.630	402.692.139	2.159.974.314	1.634.836.724
TOSCANA	387.907.588	454.502.428	842.410.016	263.335.057	340.909.496	212.890.166	553.799.662	0	1.396.209.678	263.335.057
UMBRIA	250.840.083	138.262.506	389.102.589	30.118.934	350.802.768	3.271.242.419	3.622.045.187	0	4.011.147.776	30.118.934
MARCHE	433.788.413	589.525.000	1.023.313.413	510.031.701	236.644.798	1.753.084.830	1.989.729.628	0	3.013.043.042	510.031.701
LAZIO	1.597.000.000	876.000.000	2.473.000.000	1.287.000.000	451.000.000	269.000.000	720.000.000	145.000.000	3.193.000.000	1.432.000.000
ABRUZZO	109.860.730	769.180.902	879.041.632	173.000.000	81.181.719	0	81.181.719	0	960.223.351	173.000.000
MOLISE	109.113.005	100.000.000	209.113.005	15.504.553	32.421.286	0	32.421.286	3.268.338	241.534.291	18.772.891
CAMPANIA	2.244.382.436	0	2.244.382.436	2.126.956.372	677.634.853	0	677.634.853	34.318.016	2.922.017.289	2.161.274.388
PUGLIA	2.116.578.794	585.000.000	2.701.578.794	775.000.000	175.596.967	0	175.596.967	20.140.726	2.877.175.761	795.140.726
BASILICATA	119.746.230	0	119.746.230	2.279.129	377.777.258	0	377.777.258	0	497.523.488	2.279.129
CALABRIA	815.221.000	0	815.221.000	489.611.000	895.300.000	0	895.300.000	0	1.710.521.000	489.611.000
TOTALE	13.000.156.359	3.983.786.940	16.983.943.300	9.112.867.320	8.260.110.680	6.037.962.187	14.298.072.867	643.222.249	31.282.016.166	9.756.089.569

(in euro)

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

(*) Nella voce mutui a carico della Regione sono comprese anche altre forme

(#) Nel totale è compreso un mutuo che la Regione ha stipulato con la cassa depositi e prestiti spa di € 503.383.000,00 i cui oneri sono al 70% a carico delle ASL

TAB 3/INDEBREG

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Consistenza al 31 dicembre 2004

REGIONI	a CARICO della REGIONE ⁽¹⁾			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)		Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)			
PIEMONTE	1.504.944.150 ⁽²⁾	426.190.942	1.931.135.092	453.865.406	1.442.977.451	0	1.442.977.451	0	3.374.112.543	453.865.406
LOMBARDIA	884.254.342	288.098.929 ⁽³⁾	1.172.353.271	870.095.501	229.886.536	740.337.333 ⁽³⁾	970.223.869	0	2.142.577.140	870.095.501
VENETO	820.993.185	389.986.000	1.210.979.185	384.859.539	2.054.923.174	0	2.054.923.174	606.447.414	3.265.902.359	991.306.953
LIGURIA	82.560.412	342.570.000	425.130.412	61.271.257	704.147.259	0	704.147.259	30.093.201	1.129.277.671	91.364.458
E. ROMAGNA	1.211.478.697	0	1.211.478.697	1.178.497.109	902.496.862	0	902.496.862	342.729.601	2.113.975.559	1.521.226.710
TOSCANA	371.913.760	430.463.794	802.377.554	250.821.019	331.807.081	200.973.898	532.780.979	0	1.335.158.533	250.821.019
UMBRIA	236.799.154	133.478.639	370.277.793	10.485.530	353.655.816	3.123.721.662 ⁽⁴⁾	3.477.377.477	0	3.847.655.270	10.485.530
MARCHE	514.451.352	556.175.000	1.070.626.352	484.282.237	252.709.240	1.671.780.758 ⁽⁵⁾	1.924.489.998	0	2.995.116.350	484.282.237
LAZIO	1.505.917.927	1.029.339.393	2.535.257.320	1.207.129.936	380.571.459	348.584.007	729.155.466	23.737.865	3.264.412.786	1.230.867.801
ABRUZZO	2.736.359	880.721.102	883.457.461	167.034.483	75.269.248	0	75.269.248	0	958.726.709	167.034.483
MOLISE	103.895.072	96.666.667	200.561.739	14.629.452	26.062.269	0	26.062.269	0	226.624.008	14.629.452
CAMPANIA	2.861.150.135	0	2.861.150.135	2.081.247.796	608.178.000	0	608.178.000	18.262.079	3.469.328.135	2.099.509.875
PUGLIA	1.855.196.616	817.895.000	2.673.091.616	735.000.000	157.384.320	0	157.384.320	10.678.665	2.830.475.936	745.678.665
BASILICATA	118.991.372	24.756.000	143.747.372 ⁽⁶⁾	3.560.710	339.827.444	0	339.827.444	0	483.574.816	3.560.710
CALABRIA	815.221.000	0	815.221.000	489.611.000	895.300.000	0	895.300.000	0	1.710.521.000	489.611.000
TOTALE	12.890.503.532	5.416.341.466	18.306.844.999	8.392.390.976	8.755.196.159	6.085.397.658	14.840.593.817	1.031.948.825	33.147.438.816	9.424.339.801

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

⁽¹⁾ Nella voce mutui a carico della Regione sono comprese anche altre forme⁽²⁾ Comprensivo di un mutuo con oneri al 70% a carico delle asi⁽³⁾ Trattasi di un'emissione con rimborso bullet. A fronte di tale debito sono stati effettuati accantonamenti pari a € 40.902.971,21 per la parte autonoma e per € 260.046.536,75 per la parte a carico Stato⁽⁴⁾ Comprensivo di circa € 3.078.863.662,65 relativi alla contabilità separata a carico dello Stato per ricostruzione terremoto⁽⁵⁾ Comprensivo di circa € 916.441.375 relativi al finanziamento a carico dello Stato per ricostruzione terremoto.⁽⁶⁾ Comprensivo di circa € 24.756.000 relativi a mutui la cui estinzione, mediante contrazione di obbligazioni di pari importo, è contabilizzata nell'anno 2005.

TAB 4/INDEBREG

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Consistenza al 31 dicembre 2005

REGIONI	a CARICO della REGIONE ⁽¹⁾			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	TOTALE		Obbligazioni		TOTALE					
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)				Mutui (3)	Obbligazioni (4)			
PIEMONTE	2.573.256.976 ⁽²⁾	411.216.199	2.984.473.175	428.612.367	1.328.691.230	0	1.328.691.230	0	4.313.164.405	428.612.367
LOMBARDIA	781.544.332	288.098.929 ⁽³⁾	1.069.643.261	776.914.619	214.015.369	740.337.333 ⁽³⁾	954.352.702	0	2.023.995.963	776.914.619
VENETO	732.359.035	377.987.000	1.110.346.035	338.609.383	1.873.557.503	0	1.873.557.503	549.902.412	2.983.903.538	888.511.795
LIGURIA	77.834.812	332.870.000	410.704.812	58.151.807	654.031.757	0	654.031.757	21.323.269	1.064.736.569	79.475.076
E. ROMAGNA	996.077.023	159.309.000	1.155.386.023	991.282.238	830.724.371	0	830.724.371	273.892.608	1.986.110.394	1.265.174.846
TOSCANA	355.410.276	406.377.904	761.788.180	238.113.753	301.950.656	188.475.869	490.426.525	0	1.252.214.705	238.113.753
UMBRIA	222.689.925	128.852.922	351.542.847	9.514.679	334.487.915	3.074.334.006 ⁽⁴⁾	3.408.821.921	0	3.760.364.768	9.514.679
MARCHE	489.763.110	517.325.000	1.007.088.110	454.038.426	237.669.559	1.610.968.809 ⁽⁵⁾	1.848.638.368	0	2.855.726.478	454.038.426
LAZIO	1.547.479.619	995.776.852	2.543.256.471	1.176.318.332	312.550.238	318.392.062	630.942.300	12.428.746	3.174.198.771	1.188.747.078
ABRUZZO	117.606.201	842.030.469	959.636.670	161.068.966	69.052.178	0	69.052.178	0	1.028.688.848	161.068.966
MOLISE	23.009.025	172.946.374	195.955.399	13.733.922	53.858.748	0	53.858.748	0	249.814.147	13.733.922
CAMPANIA	3.550.876.749	0	3.550.876.749	2.020.089.002	537.164.023	0	537.164.023	0	4.088.040.772	2.020.089.002
PUGLIA	1.743.563.517	773.685.000	2.517.248.517	695.000.000	186.506.421	0	186.506.421	0	2.703.754.938	695.000.000
BASILICATA	142.958.952	23.370.159	166.329.111 ⁽⁶⁾	3.423.535	294.959.791	0	294.959.791	0	461.288.902	3.423.535
CALABRIA	375.400.000	0	375.400.000	291.666.210	301.600.000	0	301.600.000	20.674.926	677.000.000	312.341.136
TOTALE	13.729.829.552	5.429.845.808	19.159.675.360	7.656.537.239	7.530.819.759	5.932.508.079	13.463.327.838	878.221.961	32.623.003.198	8.534.759.200

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

(1) Nella voce mutui a carico della Regione sono comprese anche altre forme

(2) Comprensivo di un mutuo con oneri al 70% a carico delle asl

(3) Trattasi di un'emissione con rimborso bullet. A fronte di tale debito sono stati effettuati accantonamenti pari a € 40.902.971,21 per la parte autonoma e per € 260.046.536,75 per la parte a carico Stato

(4) Comprensivo di circa € 3.078.863.662,65 relativi alla contabilità separata a carico dello Stato per ricostruzione terremoto

(5) Comprensivo di circa € 916.441.375 relativi al finanziamento a carico dello Stato per ricostruzione terremoto.

(6) Trattasi di circa € 24.756.000 relativi a mutui la cui estinzione, mediante contrazione di obbligazioni di pari importo, è contabilizzata nell'anno 2005.

Nelle suesposte tabelle è la conferma delle precedenti considerazioni.

Il debito complessivo ascende nel 2005 a 32.623 milioni di poco inferiore rispetto all'anno precedente ma comunque superiore rispetto al 2003 (31.282 milioni).

Alla leggera flessione del 2005 contribuisce la diminuita consistenza della quota a carico dello Stato. Quanto al debito regionale vero e proprio, seppure in crescita, esso mostra una evoluzione più moderata che lo porta, dai 16.984 milioni del 2003, ai 18.307 del 2004 (+1.323 milioni) e a 19.160 milioni nel 2005 (+853 milioni).

Nella composizione del debito regionale, elevato è l'importo finalizzato alla sanità e consegue al vasto ricorso alla contrazione di mutui per la copertura di disavanzi pregressi anteriori al 2001. Si tratta di una finalizzazione in continua discesa a seguito del divieto, costituzionalizzato con la riforma del titolo V° della costituzione (art. 119), che ha limitato il ricorso all'indebitamento per finalizzarlo in via esclusiva al finanziamento delle spese di investimento.

L'evidenza qualitativa, riferita al debito complessivo (inclusa la quota a carico Stato), depone per una tendenziale riduzione nell'esposizione finanziaria relativa alle emissioni obbligazionarie che, a tutto il 2005, ammontano a 11 miliardi di euro e assorbono una percentuale del totale pari al 33,3 per cento (TAB 4/REG), con un leggero ma significativo decremento della percentuale di composizione rispetto all'anno precedente (36,0 per cento — TAB 3/REG).

Con riferimento al solo debito a carico delle Regioni sono le seguenti tabelle, da cui risulta che, a fronte dei 19,2 miliardi del 2005 (17,6 mld nel 2004), a prevalere è il debito con gli Istituti di credito ordinario (67,8%), ma i mutui con la Cassa DD.PP. ed Istituti equiparati (INPDAP e Credito sportivo), pari al 32,3 per cento del totale, evidenziano una consistente crescita rispetto all'anno 2000, quando erano solo il 15,2 per cento del totale (TAB 5/REG)¹³, ma una decisa flessione rispetto all'anno precedente (45%).

¹³ Solo con la circolare della Cassa dd.pp. 1227 del febbraio 1998 le Regioni sono state ammesse all'accesso ai mutui della Cassa.

TAB 5/INDEBREG

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
MUTUI - COMPOSIZIONE

REGIONI	ANNO 2000										ANNO 2005										VARIAZIONI 2000/2005 %									
	totale mutui a carico Regione		cassa dd pp e altri istituti pubblici equiparati		inc %		istituti di credito ordinario		inc %		totale mutui a carico Regione		inc %		cassa dd pp e altri istituti pubblici equiparati		inc %		istituti di credito ordinario		inc %		tot mutui		cassa dd pp e altri ii pp eq.		ist di cred ord			
	1	1/X	2	2/1	2/X	3	3/1	3/X	4	4/X	5	5/4	5/X	6	6/4	6/X	7	7/6	7/X	8	8/7	8/X	9	9/8	10	10/9	11	11/10	12	12/11
PIEMONTE	485.061.810	5,10	5.505.134	1,13	0,06	479.556.676	98,87	5,04	2.573.256.977	18,40	751.516.278	29,20	5,37	1.821.740.699	70,80	13,03	430,50	13,55	1,9	279,88										
LOMBARDIA	691.912.587	7,28	0	0,00	0,00	691.912.587	100,00	7,28	781.544.332	5,59	337.808.871	43,22	2,42	443.735.461	56,78	3,17	12,95	0,00		-35,87										
VENETO	1.007.090.953	10,59	71.861.702	7,14	0,76	935.229.251	92,86	9,83	732.359.034	5,24	96.905.779	13,23	0,69	635.453.255	86,77	4,54	-27,28	34,85		-32,05										
LIGURIA	190.524.839	2,00	0	0,00	0,00	190.524.839	100,00	2,00	77.834.812	0,56	0	0,00	0,00	77.834.812	100,00	0,56	-59,15	0,00		-59,15										
E. ROMAGNA	860.609.136	9,05	0	0,00	0,00	860.609.136	100,00	9,05	996.077.023	7,12	456.203.594	45,80	3,26	539.873.429	54,20	3,86	15,74	0,00		-37,27										
NORD	3.235.199.325	34,02	77.366.836	2,39	0,81	3.157.832.488	97,61	33,21	5.161.072.178	36,91	1.642.434.522	31,82	11,74	3.518.637.656	68,18	25,16	59,53	2,02		11,43										
TOSCANA	930.174.881	9,78	62.828.160	6,75	0,66	867.346.721	93,25	9,12	355.410.276	2,54	12.928.460	3,64	0,09	342.481.816	96,36	2,45	-61,79	-79,42		-60,51										
UMBRIA	313.429.615	3,30	9.808.947	3,13	0,10	303.620.669	96,87	3,19	222.689.924	1,59	24.408.932	10,96	0,17	198.280.992	89,04	1,42	-28,95	148,84		-34,69										
MARCHE	494.483.211	5,20	469.410	0,09	0,00	494.013.801	99,91	5,19	489.763.110	3,50	157.313.000	32,12	1,12	332.450.110	67,88	2,38	-0,95	33,42		-32,70										
LAZIO	1.218.000.000	12,81	0	0,00	0,00	1.218.000.000	100,00	12,81	1.547.479.619	11,07	1.138.342.121	73,56	8,14	409.137.498	26,44	2,93	27,05	0,00		-66,41										
CENTRO	2.956.087.707	31,08	73.106.517	2,47	0,77	2.882.981.191	97,53	30,31	2.615.342.929	18,70	1.332.992.513	50,97	9,53	1.282.350.416	49,03	9,17	-11,53	1,73		-55,52										
ABRUZZO	191.433.690	2,01	18.592.448	9,71	0,20	172.841.242	90,29	1,82	117.606.201	0,84	2.606.201	2,22	0,02	115.000.000	97,78	0,82	-38,57	-95,98		-33,46										
MOLISE	106.465.133	1,12	0	0,00	0,00	106.465.133	100,00	1,12	23.009.025	0,16	0	0,00	0,00	23.009.025	100,00	0,16	-78,39	0,00		-78,39										
CAMPANIA	1.081.918.323	11,38	93.478.699	8,64	0,98	988.439.624	91,09	3,00	3.503.949.266	25,06	52.984.789	1,51	0,38	3.450.964.477	98,49	24,68	223,86	-43,32		34,83										
PUGLIA	2.210.500.249	23,24	844.659.518	38,21	8,88	1.365.840.731	61,79	14,36	1.743.563.518	12,47	911.762.475	52,29	6,62	831.801.042	47,71	5,95	-21,12	7,94		-39,10										
BASILICATA	92.138.655	0,97	2.851.004	2,88	0,03	89.487.651	97,12	0,94	142.958.952	1,02	49.821.407	34,85	0,36	93.137.546	65,15	0,67	55,16	1,79		4,08										
CALABRIA	614.900.000	6,47	311.700.000	50,69	3,28	303.200.000	49,31	3,19	677.000.000	4,84	518.090.710	76,53	3,70	158.909.290	23,47	1,14	10,10	66,21		-47,59										
SUD	3.318.800.822	34,90	1.271.081.669	38,30	13,37	2.047.719.153	61,70	21,53	6.208.086.962	44,39	1.535.265.582	24,73	10,98	4.672.821.380	75,27	33,41	87,06	20,78		128,20										
TOTALE X	9.510.087.854	100,00	1.421.555.022	14,95	14,95	8.088.532.832	85,05	85,05	13.984.502.069	100,00	4.510.692.617	32,25	32,25	9.473.809.452	67,75	67,75	47,05	217,31		17,73										

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

TAB. 6/INDEBREG

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
ESPOSIZIONE DEBITORIA: TASSI FISSI E TASSI VARIABILI

REGIONI	ANNI 2000					ANNO 2005					VARIAZIONI 2000/2005 %		(in euro)
	debito complessivo a carico Regione 1	tasso fisso 2	inc % 2/1	tasso variabile 3	inc % 3/1	debito complessivo a carico Regione 5	tasso fisso 6	inc % 6/5	tasso variabile 7	inc % 7/5	tasso fisso 6/2	tasso var. 7/3	
PIEMONTE	492.581.423	108.071.439	21,94	384.509.984	78,06	2.984.473.175	56.686.876	1,90	2.927.786.299	98,10	-47,55	661,43	
LOMBARDIA	691.912.587	3.543.195	0,51	688.369.392	99,49	1.069.643.261	625.907.800	58,52	443.735.461	41,48	17.565,07	-35,54	
VENETO	1.007.090.953	71.861.702	7,14	935.229.251	92,86	1.110.346.035	240.169.344	21,63	870.176.691	78,37	234,21	-6,96	
LIGURIA	273.654.843	88.058.463	32,18	185.596.380	67,82	410.704.812	133.168.677	32,42	277.536.135	67,58	51,23	49,54	
E. ROMAGNA	860.609.136	427.406.029	49,66	433.203.106	50,34	1.155.386.023	352.366.966	30,50	803.019.057	69,50	-17,56	85,37	
NORD	3.325.848.941	698.940.829	21,02	2.626.908.113	78,98	6.730.553.306	1.408.299.663	20,92	5.322.253.643	79,08	101,49	102,61	
TOSCANA	930.174.881	69.627.789	7,49	860.547.092	92,51	761.788.180	61.917.909	8,13	699.870.271	91,87	-11,07	-18,67	
UMBRIA	313.429.615	136.282.456	43,48	177.147.160	56,52	351.542.847	157.397.830	44,77	194.145.017	55,23	15,49	9,60	
MARCHE	737.558.211	668.772.295	90,67	68.785.916	9,33	1.007.088.110	699.835.299	69,49	307.252.811	30,51	4,64	346,68	
AZIO	1.508.000.000	813.000.000	53,91	695.000.000	46,09	2.543.256.471	1.307.609.784	51,41	1.235.646.687	48,59	60,84	77,79	
CENTRO	3.489.162.707	1.687.682.540	48,37	1.801.480.167	51,63	4.663.675.608	2.226.760.822	47,75	2.436.914.766	52,25	31,94	35,27	
ABRUZZO	262.922.542	133.808.317	50,89	129.114.225	49,11	959.636.670	2.606.201	0,27	957.030.469	99,73	-98,05	641,23	
MOLISE	110.465.132	56.562.866	51,20	53.902.266	48,80	195.955.399	93.903.623	47,92	102.051.776	52,08	66,02	89,33	
CAMPANIA	1.081.918.323	93.478.699	8,64	988.439.624	91,36	3.503.949.266	52.984.789	1,51	3.450.964.477	98,49	-43,32	249,13	
PUGLIA	2.210.500.249	898.114.174	40,63	1.312.386.075	59,37	2.517.248.518	1.533.818.276	60,93	983.430.242	39,07	70,78	-25,07	
BASILICATA	92.138.655	2.651.004	2,88	89.487.651	97,12	166.329.111	3.778.778	2,27	162.550.334	97,73	42,54	81,65	
CALABRIA	614.900.000	311.700.000	50,69	303.200.000	49,31	677.000.000	293.640.710	43,37	383.359.290	56,63	-5,79	26,44	
SUD	4.372.844.901	1.496.315.060	34,22	2.876.529.841	65,78	8.020.118.965	1.980.732.377	24,70	6.039.386.588	75,30	32,37	109,95	
TOTALE	11.187.856.550	3.882.938.429	34,71	7.304.918.121	65,29	19.414.347.879	5.615.792.862	28,93	13.798.555.017	71,07	44,63	88,89	

Fonte: dati trasmessi dalla Regione a seguito di istruttoria Corte dei conti

Le Regioni mostrano, poi, decisa preferenza per il tasso variabile, la cui componente del debito regionale (TAB 6/REG), riferita a mutui e obbligazioni, mantiene nel 2005 deciso rilievo (71,1%), superiore alla quota di composizione del 2004, pari in quell'anno al 64,5%.

Va osservato a riguardo che, a fronte del debito complessivo, maggiore sensibilità all'evoluzione dei mercati finanziari dipende —ed è perciò direttamente influenzata— dalla percentuale di stock a tasso indicizzato ed è tanto più elevata quanto maggiori ne sono volume e durata¹⁴. Le recenti determinazioni della BCE e l'aumento dei tassi nell'ambito dei paesi dell'UE rappresenta certamente una ulteriore incognita a carico dei bilanci regionali con un aumento del peso per gli oneri finanziari conseguenti. Il che riguarda in modo particolare le Regioni con maggiore esposizione a tasso variabile: Abruzzo 99,7%, Campania (98,5%), Piemonte (98,1%), Basilicata 97,7%, Toscana (91,9%).

4.2 Gli strumenti finanziari derivati

È proseguita con riferimento al 2005 l'indagine, avviata sin dall'anno 2004, sulla gestione attiva del debito da parte delle Regioni, i cui dati sono esposti nella seguente tabella.

¹⁴ I tassi variabili possono fare riferimento all'Euribor (Euro Interbank Offered Rate) o al Libor (London Interbank Offered Rate). Quanto al primo, il riferimento è al tasso interbancario lettera per depositi Euro, rilevato alle ore 11.00 a.m. (ora Bruxelles) e pubblicato sulla Reuters (o altra rete telematica) sulla pagina Euribor 01 (nel caso di calcolo giorni effettivi/360) ovvero sulla pagina Euribor 365 (nel caso di calcolo giorni effettivi/365). In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice dei tassi dichiarati operativi alle ore 12 a.m. (ora di Roma) da tre primari istituti di credito italiani, individuati dalla Banca che quotino a quel momento.

Per tasso Libor, si intende il tasso rilevato dalla British Bankers' Association (BBA) alle ore 11.00 a.m. (ora di Londra) e pubblicato attualmente alla pagina FRBD e seguenti della Reuters, ovvero in altre similari reti telematiche eventualmente indicate dalla stessa BBA. In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice delle quotazioni del tasso interbancario "lettera" (per stessa divisa e durata) che la banca interessata andrà a richiedere a tre primari Istituti di credito operanti sulla piazza di Londra, individuati tra le Reference Banks della specifica divisa.

TAB 7/INDEBREG

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
SWAP E UP FRONT

(In euro)

REGIONI	ANNO 2000					ANNO 2005				
	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione 1	SWAP *	INC %	UP FRONT	INC %	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione 4	SWAP *	INC %	UP FRONT	INC %
PIEMONTE	492.581.423	0	0,00	0	0,00	2.984.473.175	0	0,00	0	0,00
LOMBARDIA	691.912.587	0	0,00	0	0,00	1.069.643.261	288.098.929	26,93	0	0,00
VENETO	1.007.090.953	0	0,00	0	0,00	1.110.346.035	0	0,00	0	0,00
LIGURIA	273.654.839	88.200.000	32,23	31.821.725	11,63	410.704.812	101.506.982	24,72	43.886.810	10,69
E. ROMAGNA	860.609.136	0	0,00	0	0,00	1.155.386.023	456.203.594	39,48	0	0,00
NORD	3.325.848.937	88.200.000	2,65	31.821.725	0,96	6.730.553.306	845.809.505	12,57	43.886.810	0,65
TOSCANA	930.174.881	393.294.659	42,28	0	0,00	761.788.180	546.927.273	71,80	0	0,00
UMBRIA	313.429.615	0	0,00	0	0,00	351.542.847	265.977.057	75,66	0	0,00
MARCHE	737.558.211	0	0,00	0	0,00	1.007.088.110	0	0,00	0	0,00
LAZIO	1.508.000.000	800.000.000	53,05	0	0,00	2.543.256.471	808.438.455	31,79	0	0,00
CENTRO	3.489.162.707	1.193.294.659	34,20	0	0,00	4.663.675.608	1.621.342.785	34,77	0	0,00
ABRUZZO	262.922.542	129.114.000	49,11	0	0,00	959.636.670	842.030.469	87,74	0	0,00
MOLISE	110.465.132	0	0,00	0	0,00	195.955.399	66.108.878	33,74	1.253.418	0,64
CAMPANIA	1.081.918.323	0	0,00	0	0,00	1.441.927.045	1.425.597.821	98,87	0	0,00
PUGLIA	2.210.500.249	0	0,00	0	0,00	2.517.248.518	773.685.000	30,74	0	0,00
BASILICATA	92.138.655	0	0,00	0	0,00	166.329.111	0	0,00	0	0,00
CALABRIA	614.900.000	0	0,00	0	0,00	677.000.000	663.274.784	97,97	0	0,00
SUD	4.372.844.901	129.114.000	2,95	0	0,00	5.958.096.743	3.770.696.952	63,29	1.253.418	0,02
TOTALE	11.187.856.546	1.410.608.659	12,61	31.821.725	0,28	17.352.325.657	6.237.849.242	35,95	45.140.228	0,26

I dati acquisiti hanno evidenziato come l'operatività regionale nel mercato dei derivati sia risultata nel 2005 minore rispetto ai due anni precedenti¹⁵.

Risultano stipulati solo cinque nuovi contratti di *interest rate swap* (IRS)¹⁶ per un totale nozionale pari a 539 milioni mentre assai maggiore è stato il peso finanziario delle operazioni effettuate nel 2004 complessivamente pari a 2.585 milioni.

Quanto alla natura di tali contratti va osservato come in un caso (Umbria) si tratti di ristrutturazione di due precedenti contratti *swap*, con estinzione anticipata degli stessi e stipula di nuovi contratti, per un nozionale pari rispettivamente a 23,4 milioni e 30,9 milioni, senza alcun onere finanziario a carico della Regione e allo scopo di ridisciplinare la struttura di entrambi i *collar* su margini di ulteriore protezione a fronte delle recenti attese di innalzamento della curva dei tassi conseguente l'evoluzione della politica monetaria della BCE. Tre sono poi i contratti connessi con emissioni obbligazionarie sia allo scopo di copertura del rischio tassi: Toscana per un nozionale pari 135 milioni e Molise per 100 milioni; sia per definire uno *swap amortising* connesso ad una emissione *bullet* (Abruzzo per 250 milioni).

La consistente diminuzione delle operazioni in derivati, da parte regionale, si riflette sull'ammontare complessivo di capitale *swappato* a fine 2005 pari a 6.238 milioni di euro, in flessione sull'anno precedente che aveva invece segnato l'importo di 7.442. Con riferimento allo stock di debito regionale, l'ammontare dei derivati rappresenta il 35,9% (43,3% nel 2004).

Come già rilevato nella precedente relazione di questa Corte, l'esame dei dati 2005 ha ulteriormente confermato la scarsa propensione del comparto regionale per tali operazioni, a

¹⁵ L'art. 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 488 e il regolamento attuativo del dicembre 2003, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire agli enti territoriali più facile accesso al mercato dei capitali, allo scopo di ridurre il costo del debito o di assicurarsi adeguate garanzie alla sua evoluzione. Il decreto 389 del 2003 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, oltre a regolare le procedure di coordinamento per l'accesso ai mercati dei capitali da parte degli enti territoriali, ha definito le operazioni in strumenti derivati consentite. In particolare, sono state individuate le operazioni ammissibili a copertura del rischio di tasso di interesse nell'ambito della tipologia detta *plain vanilla*: *swap* di tasso di interesse (IRS), acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar*, mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*).

L'utilizzazione di derivati è consentita solo in relazione alla gestione di effettive passività e perciò con finalità di copertura dei rischi e non speculative. L'ammontare negoziale del contratto dovrebbe perciò corrispondere sempre al valore della passività sottostante.

Sono inoltre previste "altre" operazioni derivate, risultanti dalla combinazione delle precedenti o comunque finalizzate alla ristrutturazione del debito, volte cioè a cambiare il piano di ammortamento, purché, in questo caso, non implicino una scadenza posticipata a quella del contratto originario e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento¹⁵, cioè un profilo di rimborso delle passività nel quale l'onere del rimborso del capitale e/o degli interessi sia concentrato verso la data di scadenza. In relazione a tali ultime operazioni, è eccezionalmente ammessa la possibilità di incassare un eventuale premio di liquidità (*up-front*) non superiore all'1 per cento del nozionale.

¹⁶ Nell'ambito delle strutture negoziali, individuate dal Testo Unico di Finanza (TUF), gli *swap* assumono la forma tipica di contratti bilaterali OTC (*over the counter*), negoziati cioè fuori dei mercati regolamentati, e le tipologie *interest rate swap* e *cross currency swap* sono quelli che hanno interessato le operazioni degli enti territoriali. I derivati OTC, a differenza di quelli negoziati in borsa (*exchange traded*), non sono contratti standardizzati e possono essere strutturati a seconda delle esigenze specifiche delle controparti. frequente è tuttavia il riferimento alla disciplina recata dal *Master Agreement*, le cui regole sono predisposte dall'ISDA (*International Swaps Derivatives Association*), l'associazione che riunisce i principali operatori del mercato *swap*. Il *Master Agreement* reca anche la disciplina della giurisdizione la quale, nel caso di riferimento alla legge inglese come regolatrice del rapporto contrattuale, implica l'accettazione della giurisdizione dei tribunali inglesi.

differenza invece di quanto riscontrato per gli Enti locali, attivi in tale mercato anche nel 2005 seppure in misura minore rispetto agli anni precedenti.

Il che può essere spiegato sulla base di una duplice motivazione. In primo luogo è la differente conformazione delle regole di bilancio e degli equilibri a fare la differenza fra i due comparti, regionale e locale; laddove, nel primo caso, la maggiore flessibilità operativa, coniugata al ruolo di programmazione per lo sviluppo, consente scansioni temporali nella realizzazione degli interventi in linea con l'evoluzione delle risorse. Una differenza evidente specie nei confronti degli Enti locali piccoli e medi ove la rigidità dei bilanci è ancor più accentuata dalla ristretta dimensione del complesso delle entrate a fronte di servizi da rendere nell'immediato e non procrastinabili nella realizzazione. Di qui l'urgenza di reperire risorse che spiega il dilagare del fenomeno di *swap* con premi di liquidità, quasi sconosciuto a livello regionale.

Altro motivo del minor favore regionale per la finanza derivata, è nella diversa composizione del debito complessivo facente capo ai due comparti, ove è soprattutto il rapporto fra tasso fisso e variabile a fare la differenza con un confronto che sino a tutto il 2004 ha segnato l'81% di fisso locale e il 35,5 regionale¹⁷

Le evenienze qualitative e quantitative sono la conseguenza di quanto detto, in quanto, da un lato è minore per le Regioni l'esigenza di ricorrere ai derivati per ottenere una riduzione del costo del debito, per altro verso è semmai la copertura del rischio a motivare l'operatività regionale, mentre sono poi le emissioni in valuta estera e/o tipologia *bullet* a motivare gran parte dei derivati regionali (a copertura del rischio di cambio e *swap amortising*).

Quanto all'anno 2005, il minore ricorso ai derivati va infatti posto in relazione anche con il sostanziale blocco delle emissioni obbligazionarie specie in valuta estera e tipologia *bullet*, in genere privilegiate nell'ambito dei programmi di investimento regionali MTN (*medium term note*), emissioni che, pari a 5.416 milioni nel 2004, restano infatti sostanzialmente invariate nel 2005 (v. TAB 4/REG). L'inclusione, nel calcolo della spesa per il rispetto del Patto di stabilità interno, anche di quella per investimento ha frenato la realizzazione degli interventi programmati in ambito MTM, a fronte dei quali è mancata la possibilità di sostegno finanziario tramite ricorso al mercato obbligazionario.

Per quanto riguarda poi le singole Regioni, è la Campania ad avere una maggiore percentuale di capitale swappato (98%), seguita da Calabria (98%), e Abruzzo (87,7%), mentre sono ancora tre le Regioni che non hanno mai fatto ricorso a strumenti derivati (Piemonte, Veneto e Basilicata).

¹⁷ I dati sono riportati nella relazione dello scorso anno, approvata dalla Sezione delle Autonomie con Deliberazione n. 7/2005.

5 Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2006

5.1 Considerazioni generali sulla manovra 2006

La Relazione previsionale e programmatica per il 2006, confermando sostanzialmente il quadro macroeconomico e di finanza pubblica prospettato dal DPEF 2006-2009, indicava per il 2006 un incremento del Pil pari all'1,5% e specificava le 5 “classi d'intervento”, sulle quali il Governo intendeva orientare la manovra economico-finanziaria: aggiustamento strutturale dei conti pubblici; maggiori investimenti materiali e immateriali; minore carico fiscale sul prodotto e sul lavoro; maggiore coerenza nel mercato dei prodotti e dei servizi; difesa del potere d'acquisto delle famiglie.

Gli obiettivi finanziari indicati per il 2006 dal medesimo PDEF risultavano in linea con gli impegni assunti in sede europea. Insieme all'obiettivo dell'indebitamento al 3,8% del Pil, e quindi al contenimento del *deficit*, era considerato prioritario il rilancio dell'economia, mediante il rilancio degli investimenti, la maggiore competitività del sistema economico, la salvaguardia delle famiglie più deboli. A tal fine con la legge finanziaria ed un provvedimento collegato si prevedevano misure per 20 miliardi di euro (divenuti 27 nella manovra definitiva), di cui inizialmente 11,5 per la riduzione del *deficit*. Nel documento del MEF di aggiornamento al 31.12.2005 del Patto di stabilità si indica per il biennio 2006-2007 un aggiustamento della manovra (al netto delle *una tantum*), in linea con la Raccomandazione dell'ECOFIN, pari all'1,7% del Pil, di cui 0,9 punti nel primo anno, e negli anni successivi (2008 e 2009) una riduzione del *deficit* “di almeno lo 0,5% del Pil”.

La Relazione del Governo al disegno di legge finanziaria (ddl, Atto Senato n. 3613), ribadendo le priorità che si intendeva perseguire, indicava i criteri base cui dovevano ispirarsi gli interventi sulla spesa: la condivisione e la selettività. Il primo criterio rispondeva all'esigenza di corresponsabilizzare le Amministrazioni territoriali (in particolare Regioni, Enti locali e aziende sanitarie), considerando che le loro spese corrispondono al 56% del totale dei consumi finali della PA. Il secondo, che richiede anch'esso un'attiva partecipazione delle autonomie territoriali, doveva tradursi nella selezione delle voci di spesa “che nel corso degli ultimi cinque anni hanno registrato tassi di crescita superiore alla media nazionale e all'andamento del Pil”. In questa ottica il controllo delle spese doveva comportare, oltre ai 6,2 miliardi riguardanti il bilancio dello Stato, anche “l'affinamento” dell'accordo con le Regioni nel comparto della sanità per 2,5 miliardi e riguardare il Patto di stabilità per 3,1 miliardi. Per rendere operanti alcuni interventi soprattutto in materia tributaria il Governo ha affiancato

nell'ambito della manovra il decreto legge n. 203 del 30.9.2005 (convertito nella l. n. 248 del 2.12.2005, che ha riassorbito in gran parte il d.l. n. 211/05, non convertito).

In merito al contributo degli enti decentrati al contenimento della spesa pubblica, come rilevato da questa Corte in occasione dell'audizione al Parlamento il 13.10.2005 sul ddl finanziaria 2006, si prevedeva che questi partecipassero per circa il 32% del totale, ma, significativamente, per circa il 67% della spesa corrente. Anche nella manovra definitiva, dopo l'approvazione della legge finanziaria e del d.l. collegato, l'apporto delle Amministrazioni territoriali al contenimento della spesa corrente resta importante (37% del totale). Come questa Corte ha già rilevato nella Relazione quadrimestrale,¹⁸ l'impianto della manovra definitiva del 2006 ha subito importanti modifiche rispetto a quella iniziale. Dai circa 18 miliardi iniziali si è passati a 27,7 miliardi, di cui 20,2 per il contenimento del disavanzo e 7,4 per gli interventi espansivi. In particolare gli interventi di contenimento della spesa degli enti territoriali ammontano a 6,4 miliardi di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui 3,3 miliardi (52%) ottenuti con la revisione del Patto di stabilità interno e 2,5 con il contenimento della spesa sanitaria. I restanti risparmi sono attesi dalle misure di contenimento della spesa per il personale.

Anche la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), come quelle degli ultimi anni è caratterizzata da un'impostazione molto lontana dalle esigenze di semplificazione e chiarezza.¹⁹

Numerose disposizioni fanno riferimento diretto o indiretto (in alcuni casi vi è la dizione generica di Amministrazioni pubbliche) alle Autonomie territoriali. Va rilevato che a parte il corpo di norme sul Patto, sul personale e sulla Sanità, che presentano una certa organicità, anche questa legge finanziaria è caratterizzata da una notevole rapsodicità, per cui le norme su uno stesso tema o comunque su temi collegati sono spesso disseminate nell'articolato, sì da rendere difficile la ricostruzione di un coerente tessuto normativo.

¹⁸ *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005.*

¹⁹ I 68 articoli del testo iniziale sono stati assorbiti in un articolo 1, composto da 399 commi; con un successivo *maxi emendamento* i commi dell'articolo 1 sono divenuti 612. Nell'esposizione seguente si farà, quindi, riferimento direttamente ai commi. Va rilevato che a parte il corpo di norme sul Patto, sul personale e sulla Sanità, che presentano una certa organicità, anche questa legge finanziaria è caratterizzata da una notevole rapsodicità, per cui le norme su uno stesso tema o comunque su temi collegati sono spesso disseminate nell'articolato, sì da rendere difficile la ricostruzione di un coerente tessuto normativo.

5.2 Il Patto di stabilità e crescita

I commi da 138 a 150 contengono le modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno. Il periodo di riferimento è il triennio 2006-2008

Ai sensi del comma 138 il Patto si applica a Regioni, Province, Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e Comunità montane con più di 50.000 abitanti²⁰; essi, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, “concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2006-2008”. Le disposizioni dei successivi commi 138 e 140 (che contengono la disciplina essenziale del Patto) “costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione”.

Rispetto alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti e in conto capitale), la finanziaria 2006 distingue i due aggregati di spesa e prende a base di riferimento la spesa del 2004.

Dal complesso delle spese correnti sono escluse quelle per il personale e quelle a favore di altre Amministrazioni pubbliche. Per le Regioni (e le Province autonome) sono, inoltre, escluse le spese:

- per la sanità,
- per interessi passivi;
- derivanti da calamità naturali (per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza);
- per oneri derivanti da sentenze che “originino debiti fuori bilancio”;
- derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate dalle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a decorrere dal 1° gennaio 2005 “nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti” dalle Regioni; in merito a queste spese l'art. 142, lett.h) precisa che “conseguentemente” il livello di spesa assunto a base di calcolo per la riduzione del 3,8% è ridotto in misura pari a tali trasferimenti.

Dal complesso delle spese in conto capitale sono escluse dal calcolo:

- quelle per trasferimenti (in conto capitale) destinati alle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'Istat nell'elenco pubblicato annualmente ai sensi dell'art.1, comma 5 della finanziaria 2005;
- quelle derivanti da concessioni di crediti;

²⁰ Per un esame più approfondito con riferimento anche alla disciplina comunitaria v. Allegato 1 di questa Relazione. Per la disciplina riguardante gli Enti locali si rinvia alla Relazione della Corte su questi Enti.

- limitatamente al 2006, quelle derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale).

In parallelo con quanto disposto per le spese correnti, sono escluse dal calcolo le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e delegate da parte delle Regioni.

Il tetto delle spese correnti, come sopra calcolato, non può superare nel 2006 l'ammontare delle spese del 2004, diminuito del 3,8% e per gli anni 2007 e 2008 non può superare le spese dell'anno precedente aumentate rispettivamente dello 0,4% e del 2,5%;

Il tetto delle spese in conto capitale per le Regioni non può superare nel 2006 l'ammontare delle spese dell'anno 2004 aumentato del 4,8% (mentre nel testo originario del ddl si indicava il 6,9%); nel 2007 e 2008 quello dell'anno precedente aumentato del 4%.

5.3 Le entrate

Tra le norme della finanziaria 2006, riguardanti specificamente le Regioni, accanto a disposizioni di carattere ordinamentale, contenenti innovazioni, talvolta rilevanti, o che toccano da vicino l'organizzazione e gli aspetti finanziari, sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese, ve ne sono alcune di semplice dettaglio. Più numerosi gli interventi riguardanti gli Enti locali, in merito ai quali si rinvia alla specifica relazione.

Sul lato delle entrate il comma 24 prevede una riduzione dei trasferimenti erariali agli enti territoriali (comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome), "a qualsiasi titolo spettanti". La riduzione deve essere pari alla differenza tra la spesa sostenuta nel 2006 per l'acquisto di immobili da terzi e la spesa media sostenuta nel precedente quinquennio per la stessa finalità. I motivi alla base di questa statuizione sono indicati nella parte iniziale del comma: garantire effettività alle prescrizioni contenute nel programma di stabilità, "in attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica...e ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, in particolare come principio di equilibrio tra lo stock patrimoniale e i flussi dei trasferimenti erariali". Il successivo comma 25 esclude, significativamente, dall'applicazione di questa disposizione l'acquisto di immobili da destinare a sedi di ospedali, ospizi, scuole e asili.

Il comma 165, come già disposto dalle leggi finanziarie a partire dal 2003, rinvia ulteriormente, al 31.12.2006, la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'IRAP. In merito a quest'ultima va ricordato che l'Avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), nelle sue Conclusioni rese il 14.3.2006, ha sostanzialmente ribadito la posizione già espressa il 17.3.2005, dichiarando che l'IRAP ricade nell'ambito del divieto sancito dall'art. 33, n.1 della direttiva del

Consiglio n. 77/388 (la cd. sesta direttiva IVA), riguardante i tributi statali aventi le caratteristiche di imposte sulla cifra d'affari²¹; l'Irap rientrerebbe tra quelle imposte "idonee a pregiudicare il funzionamento del sistema IVA"²².

5.4 Le spese

5.4.1 L'acquisto di beni e servizi

Sul lato della spesa, le norme di maggior rilievo sono contenute nell'ambito della disciplina del Patto. Ad esse si aggiungono quelle concernenti l'acquisto di beni e servizi (commi 157-160), tema sul quale sono intervenute a più riprese le ultime leggi finanziarie, talvolta in modo contraddittorio. Il primo dei commi citati, 157, enuncia l'obiettivo che ispira questa normativa e che costituisce ormai una costante: far concorrere le autonomie territoriali (ed in particolare quelle locali) al rispetto degli obblighi comunitari. I commi successivi fissano le disposizioni per assicurare (altra costante) il coordinamento della finanza pubblica. Va innanzitutto rilevato che le "migliori condizioni" per l'acquisizione di beni e servizi devono realizzarsi "nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza". Il comma 158 affida alle "aggregazioni di Enti locali o di enti decentrati di spesa" l'espletamento delle funzioni di "centrali di committenza" in favore delle Amministrazioni e degli Enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale²³. Il comma 159 fa salva la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dalla CONSIP o di procedere ad acquisti in via autonoma, ma in questo caso si devono rispettare i parametri di qualità-prezzo; in ogni caso -come indica il successivo comma 160- gli Enti citati possono avvalersi della consulenza e del supporto della CONSIP "anche nelle sue articolazioni decentrate" e ciò anche al fine di "conseguire l'armonizzazione del sistema". In connessione con queste norme va richiamato il comma 22 che esclude gli enti

²¹ Si ricorda che la CGCE era stata investita della domanda di pronuncia pregiudiziale dalla Commissione tributaria di Cremona nella causa promossa dalla Banca popolare di questa città contro l'Agenzia delle entrate. La Banca popolare di Cremona chiedeva il rimborso di una serie di importi versati a titolo di IRAP, ritenendo che questa fosse illegittima, perché contrastante con la normativa comunitaria che vieta di introdurre nuove imposte di contenuto analogo all'IVA. In considerazione della complessità della questione con un procedimento che si è protratto a lungo, tanto a livello nazionale che dinanzi alla Corte, la Grande sezione di quest'ultima "ha assunto la grave decisione di riaprire la fase orale del procedimento".

²² D'altra parte l'Avvocato generale ha dichiarato che il divieto disposto dal detto articolo può essere invocato solo da chi "abbia agito in giudizio o abbia promosso un equivalente ricorso amministrativo anteriormente al 17 marzo 2005, data in cui sono state presentate le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs". Ciò per evitare eventuali abusi e per tenere conto di un certo affidamento dell'Italia sulla legittimità dell'imposta, non contestata, al momento della sua istituzione, da parte della Commissione europea. Già l'Avvocato generale Jacobs aveva raccomandato che la Corte stabilisse una limitazione temporale agli effetti della sua sentenza, "atteso che la Commissione sembrava aver contribuito, con il suo comportamento, al convincimento che l'IRAP fosse compatibile con il diritto comunitario".

²³ In proposito va ricordato che la legge finanziaria per il 2001 (n. 388/2000) con l'art. 59 ha stabilito che il MEF (all'epoca Ministero del Tesoro) promuovesse aggregazioni di enti decentrati di spesa appartenenti a Regioni diverse (Province e Comuni, indicate dalla conferenza Stato-città; ASL e AO, indicate dalla Conferenza Stato-Regioni e Università, indicate dalla Conferenza dei rettori), con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione per specie merceologiche.

decentrati e quelli del SSN dall'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP o di procedere in via autonoma nel rispetto dei citati parametri, nel caso in cui dal monitoraggio delle spese per beni e servizi “emerga un andamento tale da potere pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità”. In tema di acquisti in un settore nevralgico per le Regioni e con importanti riflessi sulla spesa assume rilievo il comma 409, che si pone appunto l'obiettivo della “razionalizzazione degli acquisti” da parte del SSN.

5.4.2 Le spese per il personale

Alle spese per il personale (alle quali è dedicato un capitolo specifico di questa Relazione, al quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), sono dedicate varie norme, non tutte raccolte sistematicamente; tra queste va ricordato il comma 178, che pone a carico del bilancio statale i maggiori oneri di personale degli enti pubblici diversi dall'Amministrazione statale -e, quindi, anche degli Enti territoriali, salvo che per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome e gli Enti locali compresi nel loro territorio- per il biennio contrattuale 2004-2005, derivanti dal Protocollo d'intesa Governo-sindacati del 27.5.2005 (oneri quantificati in 220 milioni), limitatamente alla percentuale di incremento contrattuale destinata alla remunerazione della produttività. Il successivo comma 182 prevede anche un concorso aggiuntivo dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria di 213 milioni a partire dal 2006, per assicurare la copertura degli oneri di personale derivanti dal biennio contrattuale 2004-2005; ciò in deroga a quanto stabilito dall'intesa Stato-Regioni del 23.3.2005. Per il resto del personale dipendente da enti diversi dalle Amministrazioni statali il comma 186 ribadisce che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 sono a carico dei rispettivi bilanci.

Particolare importanza, ai fini del contenimento della spesa pubblica, rivestono in tema di personale i commi 198-200 e 202-204 che contengono un insieme di norme -talvolta anche di dettaglio- sugli oneri derivanti dalle spese per il personale.

5.4.3 La sanità

I commi 274-316 contengono un blocco di norme in materia di sanità, che riguarda da vicino le Regioni (ed alle quali vanno aggiunte alcune altre norme disseminate nel testo di questa finanziaria e che sono state già prima menzionate).²⁴ Analizzando più in dettaglio le norme, prima richiamate, in materia di sanità si rileva che proprio al fine di garantire “la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica”, di cui al comma 274, il comma 278 incrementa di 1.000 milioni di euro a decorrere dal 2006 il livello complessivo di spesa del SSN fissato dall’art. 1, comma 164 della finanziaria 2005 in 89.960 milioni; il riparto tra le Regioni è effettuato con un decreto del Ministero della Salute, di concerto con il MEF e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, prevedendo per le Regioni interessate la stipula di accordi specifici volti ad individuare gli obiettivi di “contenimento della dinamica della spesa al fine della riduzione strutturale del disavanzo”. La norma in esame conferma il disegno generale diretto allo stesso tempo al contenimento della spesa sanitaria e al ripiano dei disavanzi ormai cronici di questo settore. Nella stessa ottica si colloca la disposizione contenuta nell’art. 9 del d.l. 203/05, la cui rubrica ne enuncia con chiarezza la finalità: “potenziamento di strumenti di programmazione finanziaria nel settore sanitario”. Per garantire in questo settore “la corretta e ordinata gestione delle risorse programmate”, cui concorre lo Stato, la norma in esame dichiara che “costituisce obbligo” per le Regioni ai fini dell’accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato (ai sensi dell’art. 1, comma 173 della finanziaria 2005 e dell’Intesa Stato-Regioni del 23.3.2005) la costituzione di accantonamenti nel proprio bilancio delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il personale dipendente dal SSN (compresa l’area della dirigenza medico-veterinaria, sanitaria, tecnica e amministrativa).

²⁴ Il primo di questi commi (274) contiene una norma di carattere generale, che ribadisce gli obblighi imposti alle Regioni dall’intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 e dalla precedente finanziaria (l. n.311/04). Questa norma a carattere ordinamentale, non a caso richiama il fine di garantire gli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La materia della sanità è esaminata in modo approfondito in altra parte; per cui si indica qui solo brevemente il contenuto di queste disposizioni. Alcune norme si potrebbero definire di organizzazione (ad esempio il comma 276 sulla tessera sanitaria e sulla rilevazione ottica dei dati sulle ricette mediche e sulle sanzioni nel caso di tardiva o mancata trasmissione telematica di questi dati al MEF; il comma 300 sui nuovi contratti di formazione specialistica; il comma 309 sull’esclusione, per gli organi dell’ASSR, dall’applicazione della disciplina sulle nomine soggette a revoca da parte del nuovo Governo; e, soprattutto, per l’importanza della materia trattata; i commi 282-284 sugli interventi per ridurre i tempi di attesa). Altre disposizioni (commi 274, 275, 277-298) riguardano il monitoraggio e la razionalizzazione della spesa sanitaria e le misure di contenimento, l’incremento delle risorse del SSN, il ripiano dei disavanzi e le condizioni per accedere al concorso statale. Altre norme prevedono interventi a favore della ricerca, soprattutto oncologica (commi 302-304), e per la sicurezza degli alimenti (comma 305). Altre ancora tendono a razionalizzare l’impiego delle risorse destinate agli investimenti nella sanità (programmi di edilizia; commi 310-312). Altre norme, infine, riguardano aspetti particolari (il comma 299, che consente alle Regioni l’estensione del regime agevolato, previsto per le ONLUS, alle Aziende pubbliche di servizi alle persone e il comma 308, che prevede il distacco di 10 unità dal Ministero della Salute alla ASSR per i nuovi compiti in materia di liste d’attesa).

Importante, per gli effetti che comporta, il comma 277, il quale, con una modifica all'art.1, comma 174 della finanziaria 2005, stabilisce l'applicazione automatica "nella massima misura prevista" dell'addizionale all'Irpef e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap, "qualora i provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione non vengano adottati dal commissario *ad acta* entro il 31 maggio nella Regione interessata, con riferimento all'anno d'imposta 2006"²⁵.

5.5 Considerazioni conclusive

Volendo dare una valutazione complessiva sulla manovra finanziaria per il 2006 come emerge dall'ultima legge finanziaria si può innanzitutto rilevare che è mutata la strategia che il Governo aveva inteso seguire lo scorso anno, basata su una riduzione lineare delle spese del 2%. Il criterio seguito nella manovra di quest'anno è stato —come prima anticipato— quello della selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che hanno presentato tassi di crescita superiori alla media nazionale e all'andamento del PIL negli ultimi 5 anni, prendendo come base di riferimento la spesa effettiva del 2004.

Resta comunque immutata l'impostazione delle finanziarie degli ultimi anni, per quanto riguarda gli Enti territoriali: sostanziale blocco delle fonti di entrata sia proprie che da trasferimenti e riduzione delle spese, partendo dalla considerazione che la dinamica della spesa degli Enti territoriali è stata superiore al PIL nominale (mentre è stata inferiore per le Amministrazioni centrali). In proposito va notato che l'aumento della spesa corrisponde all'accrescimento delle funzioni a seguito del loro trasferimento dallo Stato; si palesa, peraltro, una certa contraddizione tra rispetto del Patto di stabilità e mancato miglioramento dei saldi delle Amministrazioni territoriali. In realtà per le Regioni la crescita della spesa corrente appare soprattutto legata a voci escluse dal Patto (sanità, funzioni trasferite e programmi comunitari); per gli Enti locali il saldo rilevante per il Patto fino al 2004 risultava dalla differenza tra entrata e spese correnti, il che consentiva loro un margine di azione sul fronte delle entrate.

Come si è già prima indicato i tetti fissati nel Patto sono nel 2006: per le Regioni, quanto alle spese correnti, l'ammontare del 2004, diminuito del 3,8%, per quelle in conto capitale l'ammontare del 2004 aumentato del 4,8%; per gli Enti locali le spese del 2004 rispettivamente diminuite del 6,5 e aumentate dell'8,1%. Secondo le stime della Relazione tecnica l'effetto delle norme sul Patto di stabilità sulla riduzione dell'indebitamento netto dovrebbe concretarsi in

²⁵ Va ricordato che il citato comma 174 (finanziaria 2005) prevedeva che il Presidente della Regione, nella sua qualità di commissario *ad acta*, dovesse approvare il bilancio di esercizio consolidato del SSN al fine di determinare il disavanzo di gestione e, conseguentemente, adottare i provvedimenti necessari al ripianamento.

3.120 milioni di euro, di cui 1.100, dovuto all'apporto delle Regioni e 2.020 a quello degli Enti locali.

Dal lato delle entrate per gli Enti locali si registrano trasferimenti erariali ai vari Fondi, a seguito degli interventi della finanziaria 2006, per 12.088 di parte corrente e 2.018 di conto capitale.

Certamente emergono alcuni aspetti positivi come la maggiore partecipazione degli Enti locali e la loro corresponsabilizzazione nella lotta all'evasione. Le norme prima richiamate confermano, su questo aspetto, i propositi enunciati nei documenti programmatici. Ma vi sono anche forti contraddizioni, come per esempio nella disciplina del settore sanitario: si afferma l'esigenza di contenerne la spesa (che costituisce una delle voci più elevate), ma allo stesso tempo si procede a ricorrenti ripiani dei disavanzi, del resto inevitabili in un settore così delicato e fondamentale per il benessere della collettività. Sarebbe, forse, più opportuno e corretto fissare stanziamenti corrispondenti alle reali esigenze di un adeguato servizio sanitario, migliorando i controlli e agendo con decisione sull'appropriatezza delle prestazioni e sulla correttezza delle stesse prescrizioni farmaceutiche. Qualche spiraglio si intravede in alcune norme che sono state richiamate nell'analisi precedente.

Come la Corte ha dichiarato a più riprese, pur nel necessario rigore imposto dalla situazione dei conti pubblici e dall'esigenza del contenimento del deficit, non si deve mai perdere di vista l'obiettivo di assicurare i servizi essenziali ai cittadini. La progressiva limitazione del potere di intervento delle autorità territoriali non va in questa direzione. Né si può tacere il ripetuto rinvio nell'attuazione del federalismo fiscale, che pure rappresenta un obbligo costituzionale e l'espressione più concreta dell'attuazione dell'autonomia degli Enti territoriali.

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1 L'analisi delle entrate regionali

1.1 La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2004 e primi dati sul 2005

Nel 2005 la gestione delle entrate regionali deve essere letta considerando diversi fattori:

- forti incertezze hanno continuato a condizionare sia il quadro economico nazionale sia il sistema di finanziamento. Anche nell'ultimo esercizio, le previsioni di crescita sono state ripetutamente riviste al ribasso: nella fase di definizione dei bilanci di previsione il quadro previsivo adottato dal governo si basava su una crescita del prodotto superiore al 2%. A consuntivo, la variazione è stata pari a zero. Continua a mancare un consenso non solo sul sistema di finanziamento coerente con il nuovo quadro costituzionale, ma anche sulla definitiva ripartizione delle risorse relative agli anni 2002-2005 in base alla normativa vigente. Le entrate regionali si sono pertanto basate largamente su anticipazioni;
- le necessità poste dal controllo della spesa per l'Amministrazione centrale e le verifiche richieste per la corresponsione delle risorse assicurate per il finanziamento della sanità, continuano ad incidere sui tempi di accertamento degli importi effettivamente spettanti e sulla disponibilità delle somme²⁶ trasferite dallo Stato alle Regioni. Incertezza che si estende anche ai tempi e modi con cui sarà operata la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti attualmente previsti da parte del bilancio dello Stato per le funzioni conferite;
- è stato rimosso il blocco delle variazioni operabili sui principali tributi regionali, almeno per la copertura dei disavanzi sanitari. La scadenza elettorale ha tuttavia fortemente condizionato le scelte delle Amministrazioni. Limitati sono stati gli interventi volti ad utilizzare la leva fiscale per orientare il tessuto produttivo regionale.

Questo insieme di condizioni si riflette sulla leggibilità dei risultati ottenuti dalle Regioni sul fronte delle entrate, così come desumibili dai documenti di bilancio. Tali limiti, insieme a criteri di classificazione delle entrate non sempre omogenei, rendono i dati annuali e gli andamenti di non semplice interpretazione.

Ai risultati delle entrate relativi agli esercizi dal 2002 al 2005 sono dedicate le tabelle che seguono: si tratta dei dati dei consuntivi regionali per i primi tre anni e di quelli di

²⁶ Tale è ad esempio il limite del sistema di controllo della spesa sanitaria. Il monitoraggio della spesa, la verifica del rispetto degli adempimenti previsti per il cd Patto di stabilità sanitario, comportano rilevanti slittamenti nei tempi richiesti per la disponibilità piena da parte delle Regioni delle risorse di competenza.

preconsuntivo per il 2005; le entrate complessive sono distinte nei primi 5 titoli e riguardano le previsioni iniziali e quelle definitive, gli accertamenti e le riscossioni complessive.

Come nel passato, esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno richiesto la riclassificazione di alcuni dati. Si tratta di modifiche tendenti, soprattutto, a limitare le differenze che possono influenzare la leggibilità complessiva dei risultati²⁷.

1.2 Le previsioni iniziali di competenza e le previsioni definitive

I dati relativi alle previsioni iniziali di competenza, così come esposti nei bilanci di previsione annuali sono riassunti nella tabella 1 per area territoriale. I dati relativi all'ultimo triennio consentono di rilevare alcuni andamenti di maggior rilievo:

- nel complesso le somme previste conoscono nel 2005 una crescita di oltre il 6% dopo la flessione registrata lo scorso anno;
- si tratta di un fenomeno che riguarda tutte le aree, ma che assume rilievo particolare nel Centro in cui le due Regioni maggiori, Toscana e Lazio, presentano valori in crescita: rispettivamente dell'11,4% e del 14,1%;
- nelle Regioni meridionali la crescita riguarda prevalentemente i titoli II e IV, mentre continua a flettere il dato relativo alle entrate del titolo I e da indebitamento. Nel Centro sono, invece, le entrate proprie e quelle da debito a spiegare la variazione: le prime aumentano dell'8,5% mentre riprende consistente, dopo la flessione dell'ultimo biennio, il ricorso ad indebitamento per la copertura delle spese di investimento;

²⁷ Tali modifiche, rispetto agli importi rilevati dai rendiconti (o dai dati di preconsuntivo), hanno riguardato la contabilizzazione del gettito Iva al netto della quota destinata alla solidarietà interregionale e la collocazione dal primo al secondo titolo delle entrate dei fondi attribuiti per finalità perequative. Esse hanno riguardato in particolare:

- la Lombardia, per la quale è stato necessario sottrarre alle entrate del titolo I gli importi relativi al contributo destinato da questa Regione al fondo di solidarietà interregionale. Questa Regione, infatti, è l'unica a prevedere nel proprio bilancio l'iscrizione nel titolo I dell'intero ammontare dell'Iva ad essa attribuita in base ai criteri di riparto del decreto legislativo 56/2000 che fanno riferimento ai consumi regionali e ad attribuire ad un apposito capitolo di spesa la somma da essa dovuta per la perequazione;
- le Regioni Umbria, Calabria e Puglia, per le quali gli importi relativi al fondo sono stati sottratti dal titolo primo e aggiunti al titolo secondo. Per le prime due Regioni la variazione ha riguardato l'intero quadriennio 2002-2005, per la Puglia, che pone il fondo perequativo nel titolo primo a decorrere dal 2004, la modifica è stata necessaria per il solo ultimo biennio;
- la Basilicata e, dal 2004, le Marche, per le quali l'iscrizione in una unica voce del gettito Iva e di quello perequativo ha richiesto la stima degli importi riferibili al fondo. Questi ultimi sono stati posti uguali agli importi previsti per gli anni 2002-2005 nelle bozze dei decreti di attuazione del federalismo fiscale ex d.lgs. 56/2000. Tale modifica ha riguardato le previsioni iniziali e definitive e gli accertamenti.

Anche nell'esercizio appena concluso, risulta poi complesso ricondurre ad un unico schema le entrate collocate nel titolo II e nel titolo IV. Ciò senza che questo comporti modificazioni per ciascuna Regione 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.

- nelle Regioni del Nord la variazione positiva riguarda tutti i titoli. Di rilievo il recupero delle entrate attese dal titolo III, mentre si inverte l'andamento dei trasferimenti. In crescita le entrate proprie, fatta eccezione che in Liguria;

TAB 1

ENTRATE
ANNI 2002 - 2005
PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA

(in migliaia di euro)

Aree	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.135.196	4.687.035	210.512	2.611.206	6.159.934	48.803.884
	2003	36.518.019	4.147.876	246.403	2.127.439	6.540.112	49.579.849
	2004	37.561.640	3.625.164	235.111	1.319.206	8.797.066	51.538.187
	2005	39.370.198	3.632.063	321.249	1.568.113	9.168.630	54.060.253
Centro	2002	16.777.233	2.631.807	575.748	2.397.861	4.040.708	26.423.356
	2003	18.175.962	1.323.027	764.785	2.340.278	3.627.289	26.231.341
	2004	17.852.742	1.647.208	633.471	1.769.359	2.801.069	24.703.848
	2005	19.366.204	1.431.008	613.737	1.990.618	3.955.527	27.357.094
Sud	2002	13.522.779	8.989.609	536.841	5.066.272	625.461	28.740.962
	2003	14.201.219	8.539.650	676.910	6.747.007	1.991.256	32.156.042
	2004	13.747.405	8.652.036	404.754	4.414.743	1.774.353	28.993.291
	2005	13.687.400	9.260.706	402.970	5.245.746	1.754.904	30.351.726
TOTALE	2002	65.435.208	16.308.451	1.323.102	10.075.339	10.826.103	103.968.202
	2003	68.895.200	14.010.553	1.688.098	11.214.724	12.158.658	107.967.232
	2004	69.161.786	13.924.408	1.273.336	7.503.308	13.372.487	105.235.326
	2005	72.423.802	14.323.777	1.337.956	8.804.477	14.879.061	111.769.073

Nord	2002						
	2003	3,94	-11,50	17,05	-18,53	6,17	1,59
	2004	2,86	-12,60	-4,58	-37,99	34,51	3,95
	2005	4,81	0,19	36,64	18,87	4,22	4,89
Centro	2002						
	2003	8,34	-49,73	32,83	-2,40	-10,23	-0,73
	2004	-1,78	24,50	-17,17	-24,40	-22,78	-5,82
	2005	8,48	-13,13	-3,12	12,51	41,21	10,74
Sud	2002						
	2003	5,02	-5,01	26,09	33,17	218,37	11,88
	2004	-3,20	1,32	-40,21	-34,57	-10,89	-9,84
	2005	-0,44	7,03	-0,44	18,82	-1,10	4,69
TOTALE	2002						
	2003	5,29	-14,09	27,59	11,31	12,31	3,85
	2004	0,39	-0,61	-24,57	-33,09	9,98	-2,53
	2005	4,72	2,87	5,07	17,34	11,27	6,21

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Questi andamenti si riflettono nella variazione della composizione delle entrate (tabella 2):

- in flessione il ruolo delle entrate proprie, che vedono ridurre il contributo al totale delle entrate dal 65,7% del 2004 al 64,8%, ma con andamenti diversi nelle diverse aree: stabile, su livelli di poco inferiore al 73%, nelle Regioni centro-settentrionali, si contrae la quota nel Centro (dal 72,3% al 70,8%) e, soprattutto, nel Sud (dal 47,4% al 45,1%);
- si interrompe la flessione del peso dei trasferimenti (correnti e in conto capitale): che dal 25,4% nel 2002 rappresentavano nel 2004 poco più del 20%. Nelle Regioni del Sud i trasferimenti (tra cui particolare rilievo assume il fondo perequativo), costituiscono circa il 48% del totale delle risorse previste, mentre nel Nord e nel Centro essi rappresentano, rispettivamente, il 9,6% e il 12,5% degli stanziamenti iniziali complessivi.

TAB 2

ENTRATE
ANNI 2002 - 2005
Composizione previsioni iniziali di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	72,0	14,95	0,43	12,62	100,00
	2003	73,7	12,66	0,50	13,19	100,00
	2004	72,9	9,59	0,46	17,07	100,00
	2005	72,8	9,62	0,59	16,96	100,00
Centro	2002	63,5	19,03	2,18	15,29	100,00
	2003	69,3	13,97	2,92	13,83	100,00
	2004	72,3	13,83	2,56	11,34	100,00
	2005	70,8	12,51	2,24	14,46	100,00
Sud	2002	47,1	48,91	1,87	2,18	100,00
	2003	44,2	47,54	2,11	6,19	100,00
	2004	47,4	45,07	1,40	6,12	100,00
	2005	45,1	47,79	1,33	5,78	100,00
TOTALE	2002	62,9	25,38	1,27	10,41	100,00
	2003	63,8	23,36	1,56	11,26	100,00
	2004	65,7	20,36	1,21	12,71	100,00
	2005	64,8	20,69	1,20	13,31	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Il ruolo (almeno nelle previsioni) delle entrate del titolo V si mantiene nelle Regioni del Nord su livelli elevati (poco meno del 17% delle risorse complessive): il contributo di questa fonte di finanziamento è cresciuta nell'ultimo quadriennio dal 12,6% del 2002 al 17%. Torna a crescere inoltre nel Centro, mentre nel Sud si mantiene su livelli nettamente più contenuti.

TAB 3

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
 Le differenze tra previsioni iniziali e definitive

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	0,1	61,08	10,69	36,07	13,83
	2003	0,2	79,07	20,78	38,40	15,36
	2004	0,8	91,63	38,52	26,20	14,00
	2005	2,6	65,04	21,03	19,89	11,64
Centro	2002	1,8	55,33	10,86	20,91	15,10
	2003	-0,4	64,94	5,12	13,42	10,81
	2004	1,9	62,19	-21,56	65,63	16,89
	2005	2,7	61,91	33,27	34,64	15,40
Sud	2002	0,1	15,97	0,86	217,65	12,60
	2003	0,1	13,73	9,80	22,58	8,18
	2004	1,4	20,67	10,87	42,33	12,70
	2005	6,4	20,63	24,31	8,03	13,53
TOTALE	2002	0,5	35,95	6,77	40,91	13,81
	2003	0,1	37,42	9,28	28,36	12,11
	2004	1,2	43,66	-0,16	36,60	14,32
	2005	3,3	36,72	27,63	22,41	13,07

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Le previsioni definitive di competenza confermano solo in parte le indicazioni traibili dai bilanci di previsione (tabella 3):

- esse risultano superiori alle iniziali di oltre il 13%. Un dato non dissimile da quello degli anni precedenti;
- in tutte le circoscrizioni la variazione maggiore è concentrata nelle entrate da trasferimento e in quelle da indebitamento, che risultano sostanzialmente superiori a quelle iniziali;
- in crescita in tutte le circoscrizioni le entrate proprie: nelle Regioni meridionali tale variazione è di circa il 6,5%.

Negli anni esaminati il confronto dei risultati, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, conferma quanto già rilevato per gli stanziamenti iniziali (tabelle 4 e 5):

- l'incremento degli importi è di poco superiore al 5%, un fenomeno che conosce una particolare accentuazione nell'area Centrale (+9,3%) e riguarda prevalentemente le Regioni maggiori; nel Sud la crescita raggiunge il 5,5%;

TAB 4

ENTRATE
ANNI 2002 - 2005
PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.181.874	7.788.221	233.009	3.967.656	8.382.014	55.552.774
	2003	36.608.950	7.654.983	297.598	3.582.207	9.051.318	57.195.056
	2004	37.849.120	6.386.823	325.676	3.087.941	11.101.842	58.751.403
	2005	40.389.369	5.887.473	388.808	2.694.823	10.992.516	60.352.989
Centro	2002	17.076.092	4.679.904	638.254	3.132.661	4.885.790	30.412.702
	2003	18.105.991	2.782.489	803.936	3.259.913	4.114.172	29.066.501
	2004	18.198.833	2.478.952	496.898	3.062.269	4.639.356	28.876.308
	2005	19.886.757	2.747.885	817.901	2.791.911	5.325.532	31.569.986
Sud	2002	13.533.365	9.991.324	541.453	6.309.033	1.986.785	32.361.960
	2003	14.215.556	9.373.197	743.228	8.012.660	2.440.975	34.785.616
	2004	13.934.301	9.578.968	448.753	6.188.399	2.525.371	32.675.792
	2005	14.561.672	10.291.006	500.929	7.208.416	1.895.774	34.457.797
TOTALE	2002	65.791.331	22.459.449	1.412.716	13.409.350	15.254.589	118.327.436
	2003	68.930.497	19.810.670	1.844.762	14.854.780	15.606.464	121.047.173
	2004	69.982.254	18.444.743	1.271.327	12.338.609	18.266.569	120.303.503
	2005	74.837.798	18.926.364	1.707.638	12.695.150	18.213.822	126.380.772

Nord	2002						
	2003	4,06	-1,71	27,72	-9,71	7,98	2,96
	2004	3,39	-16,57	9,43	-13,80	22,65	2,72
	2005	6,71	-7,82	19,38	-12,73	-0,98	2,73
Centro	2002						
	2003	6,03	-40,54	25,96	4,06	-15,79	-4,43
	2004	0,51	-10,91	-38,19	-6,06	12,77	-0,65
	2005	9,27	10,85	64,60	-8,83	14,79	9,33
Sud	2002						
	2003	5,04	-6,19	37,27	27,00	22,86	7,49
	2004	-1,98	2,20	-39,62	-22,77	3,46	-6,07
	2005	4,50	7,43	11,63	16,48	-24,93	5,45
TOTALE	2002						
	2003	4,77	-11,79	30,58	10,78	2,31	2,30
	2004	1,53	-6,89	-31,08	-16,94	17,04	-0,61
	2005	6,94	2,61	34,32	2,89	-0,29	5,05

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

- nelle Regioni meridionali il risultato è ottenuto soprattutto attraverso una crescita dei trasferimenti che compensa (insieme alla variazione delle entrate proprie) il calo del ricorso ad indebitamento (-24,9%);

- nel Centro le entrate proprie crescono di oltre il 9% e aumentano per il secondo anno gli stanziamenti relativi al titolo V (+14,8% nel 2005);
- superiore alle previsioni la variazione delle entrate del titolo I nel Nord; si conferma in questa circoscrizione la contrazione dei trasferimenti sia correnti che in conto capitale, mentre aumentano le altre entrate, pur rimanendo su livelli molto più contenuti.

TAB 5

ENTRATE
ANNI 2002 - 2005
Composizione previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	63,3	21,16	0,42	15,09	100,00
	2003	64,0	19,65	0,52	15,83	100,00
	2004	64,4	16,13	0,55	18,90	100,00
	2005	66,9	14,22	0,64	18,21	100,00
Centro	2002	56,1	25,69	2,10	16,06	100,00
	2003	62,3	20,79	2,77	14,15	100,00
	2004	63,0	19,19	1,72	16,07	100,00
	2005	63,0	17,55	2,59	16,87	100,00
Sud	2002	41,8	50,37	1,67	6,14	100,00
	2003	40,9	49,98	2,14	7,02	100,00
	2004	42,6	48,25	1,37	7,73	100,00
	2005	42,3	50,79	1,45	5,50	100,00
TOTALE	2002	55,6	30,31	1,19	12,89	100,00
	2003	56,9	28,64	1,52	12,89	100,00
	2004	58,2	25,59	1,06	15,18	100,00
	2005	59,2	25,02	1,35	14,41	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

La composizione delle previsioni definitive per aree territoriali conferma le caratterizzazioni delineate nel passato: le Regioni del Nord vedono crescere le entrate proprie, che rappresentano nel 2005 circa il 67% delle risorse complessive; quelle Centrali, stabile il contributo delle entrate proprie, compensano il calo dei trasferimenti con un crescente ricorso ad indebitamento; nell'area Meridionale i trasferimenti coprono quasi il 51% delle entrate complessive, mentre le entrate proprie si mantengono su valori di poco superiori al 42%.

1.3 Previsioni definitive di competenza e accertamenti: gli scostamenti

I risultati della gestione confermano le tendenze evidenziate per gli stanziamenti definitivi di competenza, ma con alcune accentuazioni (tabelle 6-7):

TAB 6

ENTRATE
ANNI 2002 - 2005
ACCERTAMENTI

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.091.703	7.379.294	332.119	3.556.567	2.789.676	49.149.359
	2003	36.618.872	7.530.014	446.797	3.000.809	2.241.513	49.838.006
	2004	37.772.864	6.152.972	498.841	2.698.999	3.122.925	50.246.601
	2005	40.579.318	5.784.289	510.449	2.264.015	3.079.557	52.217.628
Centro	2002	16.370.366	4.392.732	457.969	1.595.174	1.463.828	24.280.069
	2003	17.386.936	3.450.652	508.803	2.215.664	1.140.054	24.702.109
	2004	17.854.107	2.286.300	565.971	1.875.840	706.022	23.288.240
	2005	18.699.131	2.594.560	645.212	1.693.803	282.025	23.914.731
Sud	2002	13.614.653	9.898.767	403.704	5.428.315	1.666.540	31.011.979
	2003	13.414.804	9.806.991	622.822	5.848.227	1.685.432	31.378.276
	2004	13.711.291	9.489.895	447.522	5.295.346	1.923.991	30.868.045
	2005	14.261.164	9.772.797	348.276	4.764.116	1.308.604	30.454.957
TOTALE	2002	65.076.722	21.670.793	1.193.792	10.580.056	5.920.044	104.441.407
	2003	67.420.612	20.787.657	1.578.422	11.064.700	5.067.000	105.918.391
	2004	69.338.262	17.929.167	1.512.334	9.870.185	5.752.938	104.402.886
	2005	73.539.613	18.151.646	1.503.937	8.721.934	4.670.186	106.587.316

Nord	2002						
	2003	4,35	2,04	34,53	-15,63	-19,65	1,40
	2004	3,15	-18,29	11,65	-10,06	39,32	0,82
	2005	7,43	-5,99	2,33	-16,12	-1,39	3,92
Centro	2002						
	2003	6,21	-21,45	11,10	38,90	-22,12	1,74
	2004	2,69	-33,74	11,24	-15,34	-38,07	-5,72
	2005	4,73	13,48	14,00	-9,70	-60,05	2,69
Sud	2002						
	2003	-1,47	-0,93	54,28	7,74	1,13	1,18
	2004	2,21	-3,23	-28,15	-9,45	14,15	-1,63
	2005	4,01	2,98	-22,18	-10,03	-31,98	-1,34
TOTALE	2002						
	2003	3,60	-4,08	32,22	4,58	-14,41	1,41
	2004	2,84	-13,75	-4,19	-10,80	13,54	-1,43
	2005	6,06	1,24	-0,56	-11,63	-18,82	2,09

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

- si conferma, nel confronto con gli esercizi precedenti, l'aumento già rilevato con l'esame delle previsioni definitive di competenza, ma con un incremento di solo il 2,1%;
- crescono del 6,1% le entrate proprie del titolo I, mentre flettono di quasi il 19% quelle da mutui. Si conferma, anche nel 2005, la riduzione delle somme accertate come trasferimenti correnti e in conto capitale.

TAB 7

ENTRATE ANNI 2002 - 2004 Composizione accertamenti						
Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	71,4	22,25	0,68	5,68	100,00
	2003	73,5	21,13	0,90	4,50	100,00
	2004	75,2	17,62	0,99	6,22	100,00
	2005	77,7	15,41	0,98	5,90	100,00
Centro	2002	67,4	24,66	1,89	6,03	100,00
	2003	70,4	22,94	2,06	4,62	100,00
	2004	76,7	17,87	2,43	3,03	100,00
	2005	78,2	17,93	2,70	1,18	100,00
Sud	2002	43,9	49,42	1,30	5,37	100,00
	2003	42,8	49,89	1,98	5,37	100,00
	2004	44,4	47,90	1,45	6,23	100,00
	2005	46,8	47,73	1,14	4,30	100,00
TOTALE	2002	62,3	30,88	1,14	5,67	100,00
	2003	63,7	30,07	1,49	4,78	100,00
	2004	66,4	26,63	1,45	5,51	100,00
	2005	69,0	25,21	1,41	4,38	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Un risultato complessivo con caratterizzazioni diverse nelle aree territoriali: così al Nord la contrazione dei trasferimenti è compensata da una crescita di poco meno del 7,5% delle entrate del titolo I, mentre si interrompe la tendenza all'aumento di quelle da mutuo rilevata lo scorso anno; nel Centro si conferma la contrazione degli accertamenti del titolo V, stabili i trasferimenti, crescono le somme accertate sia come entrate proprie sia come entrate diverse; nel Sud, l'aumento delle entrate proprie accertate si accompagna ad una netta riduzione di trasferimenti in conto capitale ed entrate da mutui.

La composizione delle somme accertate rispecchia gli andamenti ora riscontrati:

- il peso delle entrate del titolo I raggiunge, nel 2005, il 69% del totale (era il 62,3% nel 2002), in calo al 25,2 i trasferimenti (erano il 31% nel 2002) e al 4,4% le entrate da indebitamento;
- nelle Regioni centrali oltre il 78,2% delle risorse sono riconducibili ad entrate del titolo I, una quota che si mantiene superiore a quella delle realtà del Nord (77,7%), mentre nel Sud, pur in crescita, esse costituiscono solo il 46,8% delle somme accertate;

- nelle Regioni del Mezzogiorno si mantiene di poco inferiore al 48% il peso, sul totale delle entrate, di quelle da trasferimento, che continuano a flettere negli altri raggruppamenti: rappresentano il 15,4% del totale nelle Regioni del Nord, poco meno del 18% in quelle del Centro.

Ulteriori elementi possono trarsi dall'esame dello scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza, che offrono elementi di valutazione sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento della politica finanziaria regionale (tabella 8).

TAB 8

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti su stanziamenti definitivi di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	99,7	93,0	142,53	33,28	88,47
	2003	100,0	93,7	150,13	24,76	87,14
	2004	99,8	93,4	153,17	28,13	85,52
	2005	100,5	93,8	131,29	28,02	86,52
Centro	2002	95,9	76,6	71,75	29,96	79,84
	2003	96,0	93,8	63,29	27,71	84,98
	2004	98,1	75,1	113,90	15,22	80,65
	2005	94,0	77,4	78,89	5,30	75,75
Sud	2002	100,6	94,0	74,56	83,88	95,83
	2003	94,4	90,0	83,80	69,05	90,20
	2004	98,4	93,8	99,73	76,19	94,47
	2005	97,9	83,1	69,53	69,03	88,38
TOTALE	2002	98,9	89,9	84,50	38,81	88,26
	2003	97,8	91,9	85,56	32,47	87,50
	2004	99,1	90,3	118,96	31,49	86,78
	2005	98,3	85,0	88,07	25,64	84,34

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

L'aumento delle risorse accertate, inferiore a quello degli stanziamenti, si traduce naturalmente in una ulteriore riduzione del rapporto che misura il grado di realizzazione delle previsioni: questo scende all'84,3% contro l'87,5% del 2003 e l'88,2% del 2002. Un risultato su cui incide, come nel passato, il basso livello di realizzazione delle previsioni riguardanti le entrate del titolo V. Gli importi accertati delle somme relative alle entrate da mutui, come è noto, risultano infatti molto variabili: essi costituiscono elemento di garanzia degli equilibri di

bilancio ma, nella gestione, vengono attivati solo in presenza di effettive esigenze di copertura. Appena il 25,6% degli stanziamenti si è tradotto in accertamenti.

Le entrate accertate del titolo I rappresentano poco più del 98% del totale previsto, mentre scende dal 90,3% all'85% la realizzazione dei trasferimenti correnti e in conto capitale.

Nel Centro e nel Nord gli accertamenti complessivi rappresentano, rispettivamente, il 75,7% e l'86,5% delle previsioni definitive, contro l'88,4% del Sud.

Naturalmente, sul risultato complessivo pesano i diversi gradi di realizzazione propri dei diversi titoli. Particolarmente alta la realizzazione nel caso del titolo I, superiore al 100% nel Nord, registra una flessione nel Sud (dal 98,4 del 2004 al 97,9% del 2005) e, soprattutto, nel Centro ove passa dal 98,1% al 94%. Un risultato che continua ad indicare una sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante l'instabilità del quadro normativo.

Basse le realizzazioni dei trasferimenti, in particolare nelle Regioni del Centro, nelle quali l'importo accertato è pari al 77,4% delle previsioni definitive di competenza.

Nel caso del titolo V il più contenuto rapporto in termini aggregati conosce risultati molto diversi a livello territoriale, con realizzazioni pari a circa il 70% degli stanziamenti nelle Regioni meridionali, mentre risulta inferiore al 30% nel Nord e scende addirittura al 5,3% nel Centro. Come già osservato nel passato, 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. Si confermano, anche nel 2005, forti disomogeneità tra Regioni e aree per il titolo III.

1.4 Gli andamenti delle entrate proprie e dei trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale

La disponibilità di dati per un quadriennio di operatività del nuovo sistema di finanziamento, consente una prima valutazione degli andamenti dei principali aggregati di entrata nelle diverse aree territoriali e nelle singole Regioni.

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, che meglio si prestano a dar conto dei risultati effettivi nella gestione delle entrate proprie e compartecipate. Come si è detto in precedenza, 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.

TAB 9

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti *pro-capite*

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	Titolo I <i>pro-capite</i>	Indice Titolo I	Titolo II-IV <i>pro-capite</i>	Indice Titolo II + IV
						in euro	
Nord	2002	35.091.703	10.935.861	1.504	111	469	70
	2003	36.618.872	10.530.823	1.557	112	448	68
	2004	37.772.864	8.851.971	1.586	112	372	65
	2005	40.579.318	8.048.304	1.679	113	333	61
Centro	2002	16.370.366	5.987.906	1.500	111	549	82
	2003	17.386.936	5.666.317	1.583	114	516	78
	2004	17.854.107	4.162.140	1.605	113	374	66
	2005	18.699.131	4.288.363	1.663	112	381	70
Sud	2002	13.614.653	15.327.082	979	72	1.102	165
	2003	13.414.804	15.655.218	962	69	1.122	171
	2004	13.711.291	14.785.241	978	69	1.055	186
	2005	14.261.164	14.536.913	1.013	68	1.032	190
TOTALE	2002	65.076.722	32.250.849	1.351	100	670	100
	2003	67.420.612	31.852.357	1.392	100	657	100
	2004	69.338.262	27.799.352	1.416	100	568	100
	2005	73.539.613	26.873.580	1.486	100	543	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Nella tabella 9, le entrate tributarie e le entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nell'ultimo triennio sono riportate in termini *pro-capite*. 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.

Nel complesso, le entrate proprie (approssimate guardando al solo titolo I) crescono tra il 2002 e il 2005 del 13% in termini nominali. Nel 2005 sono le Regioni del Nord a presentare le entrate *pro-capite* più rilevanti, mentre continuano ad ampliarsi i divari: il Centro presenta un livello di entrate *pro-capite* superiore del 12% a quello medio nazionale, raggiungendo i 1.663 euro *pro-capite*; di poco superiore il Nord con 1.679 euro, 13% in più della media. Con 1.013 euro medi *pro-capite* le Regioni meridionali ottengono un livello pari al 68% del valore medio nazionale (erano il 72% nel 2002 e il 69% nel 2004).

Nel caso dei trasferimenti, che comprendono per le Regioni a minor capacità fiscale anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo nazionale previsto dal d.lgs.56/2000,

nel periodo osservato l'importo medio *pro-capite* continua a ridursi. Nel Sud la riduzione è tuttavia più lenta. In quest'area gli importi sono di oltre il 90% superiori a quelli medi nazionali. In riduzione al Nord (l'importo medio *pro-capite* scende dal 65% al 61% della media nazionale), mentre nel Centro si interrompe il calo rilevato lo scorso anno e l'indice raggiunge il 70% del dato medio nazionale.

Nel complesso, guardando alla somma delle risorse accertate in termini *pro-capite*, in base a entrate proprie o trasferimenti, gli importi risultano pressoché identici nelle diverse circoscrizioni: i valori nel Centro risultano in linea con quelli del Sud; nel Nord l'importo è inferiore a quello delle altre due circoscrizioni per un valore di poco superiore ai 30 euro *pro-capite*.

1.5 La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

Come lo scorso anno, nella tabella 10 sono messe a confronto le spese effettive regionali (al netto delle contabilità speciali e partite di giro), in termini di stanziamenti definitivi e impegni, con le entrate regionali del titolo I, facendo corrispondere alle voci della spesa quelle relative agli stanziamenti definitivi di competenza e agli accertamenti.

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.

L'analisi considera l'intero ammontare della spesa (quindi anche quella in conto capitale al netto del solo rimborso prestiti) e risente quindi della diversa velocità di realizzazione degli investimenti, nonché delle scelte operate in termini di finanziamento.

TAB 10

ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE (2005)

REGIONI	Spese effettive (correnti + capitale ma al netto rimborso prestiti)		Titolo I		Titolo I /spesa	
	stanziamenti	impegni	stanziamenti	accertamenti	in termini di stanz.	accert./ impegni
Piemonte	10.380.321	10.082.797	7.630.537	7.533.668	73,5	74,7
Lombardia	24.434.941	18.638.332	15.604.330	15.731.509	63,9	84,4
Veneto	11.097.280	9.747.926	7.747.317	7.799.121	69,8	80,0
Liguria	5.165.170	3.935.909	2.199.858	2.201.605	42,6	55,9

E. Romagna	11.888.305	8.408.499	7.207.327	7.313.415	60,6	87,0
Toscana	9.637.560	7.869.207	6.265.221	6.302.994	65,0	80,1
Umbria	3.379.037	2.263.512	1.307.477	1.302.355	38,7	57,5
Marche	4.217.904	3.233.014	2.687.059	2.649.782	63,7	82,0
Lazio	18.134.000	14.227.000	9.627.000	8.444.000	53,1	59,4
Abruzzo	4.819.589	3.106.026	1.516.663	1.504.803	31,5	48,4
Molise	1.554.881	1.346.511	344.017	330.280	22,1	24,5
Campania	18.252.661	12.784.938	5.707.081	5.386.000	31,3	42,1
Puglia	10.116.814	8.528.765	4.371.874	4.438.464	43,2	52,0
Basilicata	3.430.769	1.789.338	654.673	645.453	19,1	36,1
Calabria	7.972.700	4.705.100	1.967.364	1.956.164	24,7	41,6
Totale	144.481.932	110.666.874	74.837.798	73.539.613	51,8	66,5

Nord	62.966.017	50.813.463	40.389.369	40.579.318	64,1	79,9
Centro	35.368.501	27.592.733	19.886.757	18.699.131	56,2	67,8
Sud	46.147.414	32.260.678	14.561.672	14.261.164	31,6	44,2
Totale	144.481.932	110.666.874	74.837.798	73.539.613	51,8	66,5

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

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

- si accentua il più elevato grado di copertura con entrate proprie delle Regioni del Nord: in termini di competenza queste riescono a coprire oltre il 64,1% della spesa (il 58,5% nel 2004), contro il 56,2% del Centro (il 54% lo scorso anno) e il 31,6% del Sud (il 31,2 nel 2004);
- le Regioni del Nord presentano i valori più elevati nel rapporto tra accertamenti e impegni: le entrate proprie coprono quasi l'80% delle spese impegnate (unica eccezione la Liguria che copre circa il 56%);
- nel Centro due Regioni, Marche e Toscana, presentano valori superiori all'80% (rispettivamente l'82% e l'80,5%) mentre in media il rapporto si mantiene inferiore al 68%;
- le Regioni del Sud mantengono, in termini di impegni, una minor distanza con le altre aree del paese rispetto a quanto osservato in termini di stanziamenti. 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.

1.6 L'andamento delle entrate da indebitamento

Come osservato in precedenza, negli ultimi anni è cresciuto l'utilizzo di entrate da indebitamento per la copertura delle spese di investimento. A tale fenomeno, che ha conosciuto un forte rallentamento nell'ultimo esercizio, è dedicato questo paragrafo. Viene così integrata l'analisi svolta nella prima parte di questa relazione nel capitolo in cui è stato approfondita la

situazione debitoria delle Regioni, con riferimento alla consistenza riscontrata nel quinquennio 1998-2005 e alla modifica nella tipologia e nella struttura registrata negli anni più recenti.

Nelle tabelle 11 e 12 sono riportati i dati relativi al titolo V delle entrate nell'evoluzione degli ultimi 7 anni, distinguendo i debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti, nonché quelli tradottisi in corrispondenti riscossioni di cassa.

TAB 11

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V

ANNI 1999 - 2005

Previsioni - Accertamenti - Riscossioni Di Cassa

(in migliaia di euro)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nord	PREV.	4.528.499	5.089.228	7.006.303	8.428.514	9.051.318	11.101.842	7.130.353
	ACC.	1.665.601	1.247.415	2.358.706	2.789.676	2.241.512	3.122.925	3.079.557
	RISC.	1.759.229	1.123.320	1.389.797	3.574.482	1.474.722	3.488.006	3.202.426
Centro	PREV.	3.637.584	3.244.386	3.905.845	4.885.790	4.114.171	4.639.356	5.325.532
	ACC.	960.256	850.910	943.932	1.463.828	1.140.055	706.022	282.025
	RISC.	946.867	762.043	611.141	1.682.841	1.482.781	620.545	403.671
Sud	PREV.	1.758.025	2.141.356	1.607.621	1.986.787	2.475.029	2.525.371	1.895.774
	ACC.	1.169.163	1.839.030	1.443.093	1.666.535	1.685.432	1.923.991	1.308.604
	RISC.	699.975	1.704.712	807.690	1.598.279	2.299.667	1.470.925	481.441
TOTALE	PREV.	9.924.108	10.474.970	12.519.769	15.301.091	15.640.518	18.266.569	14.351.659
	ACC.	3.795.020	3.937.355	4.745.731	5.920.039	5.067.000	5.752.938	4.670.186
	RISC.	3.406.071	3.590.075	2.808.628	6.855.602	5.257.171	5.579.476	4.087.538

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati non ancora definitivi 2005

L'importo delle previsioni definitive di competenza ha conosciuto nell'ultimo anno una netta caduta (-21,4%), si interrompe il trend di crescita del precedente quinquennio che nel 2004 aveva conosciuto una nuova accelerazione, con un aumento degli stanziamenti di poco meno del 17%. Tra il 1999 e il 2004 la crescita era stata pressocchè continua (solo nel 2003 si era avuta una variazione contenuta, +2,2%). In termini assoluti si era passati dai 9.924 milioni di euro del 1999 agli oltre 18.200 milioni del 2004. Nello stesso periodo gli accertamenti erano passati dai 3.795 milioni di euro del 1999 ai quasi 5.750 milioni del 2004 con un profilo che ha toccato il suo massimo nel 2002 con 5.920 milioni di accertamenti. Nel 2005 l'importo torna a scendere: gli stanziamenti sono risultati pari a 14.351 milioni di euro, gli accertamenti a 4.670 milioni. Si riducono quindi del 21,4% le previsioni e del 18,8% gli accertamenti

TAB 12

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V

ANNI 1999 - 2005

Accertamenti/Previsioni e tassi di variazione

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004
Nord	ACC/PREV.	36,8	24,5	33,7	33,1	24,8	28,1	43,2
	Tasso var Prev		12,4	37,7	20,3	7,4	22,7	-35,8
	Tasso var Acc		-25,1	89,1	18,3	-19,6	39,3	-1,4
Centro	ACC/PREV.	26,4	26,2	24,2	30,0	27,7	15,2	5,3
	Tasso var Prev		-10,8	20,4	25,1	-15,8	12,8	14,8
	Tasso var Acc		-11,4	10,9	55,1	-22,1	-38,1	-60,1
Sud	ACC/PREV.	66,5	85,9	89,8	83,9	68,1	76,2	69,0
	Tasso var Prev		21,8	-24,9	23,6	24,6	2,0	-24,9
	Tasso var Acc		57,3	-21,5	15,5	1,1	14,2	-32,0
TOTALE	ACC/PREV.	38,2	37,6	37,9	38,7	32,4	31,5	32,5
	Tasso var Prev		5,6	19,5	22,2	2,2	16,8	-21,4
	Tasso var Acc		3,8	20,5	24,7	-14,4	13,5	-18,8

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2004 e su dati di preconsuntivo 2005

Sono le Regioni del Nord ad aver conosciuto la crescita più significativa in termini di stanziamenti (da 4.528 a 11.102 milioni), da attribuire anche ad operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie. Finora, gli accertamenti, pur cresciuti, si erano sempre mantenuti non superiori al 35% degli stanziamenti. Una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trovava sostegno nella liquidità regionale. Nel 2005, invece, a fronte di un calo di oltre il 35,8% degli stanziamenti, cresce la quota accertata al 43,2%.

In crescita gli stanziamenti definitivi di competenza anche nel Centro: da 3.637 milioni a 4.640 milioni nel 2004. Una tendenza che, in questo caso, non si interrompe neppure nel 2005: le previsioni definitive di competenza aumentano del 5,3% e raggiungono i 5.326 milioni di euro. Solo il 5,3% degli stanziamenti viene tuttavia accertato nell'anno. Si conferma, nell'esercizio, il calo degli accertamenti che ha caratterizzato l'ultimo triennio: dopo la forte crescita del 2002 (1.444 milioni di euro - il 30% degli stanziamenti dell'anno) gli accertamenti si sono ridotti del 22,1% nel 2003, del 38,1% nel 2004 e del 60,1% nel 2005.

Nel Sud il volume degli stanziamenti, dopo la forte crescita nel 2002 e nel 2003, aveva presentato nel 2004 una variazione più contenuta (+2,0%); si era confermato tuttavia nell'anno un livello di realizzazione elevato (76,2%). Nel 2005 la flessione è particolarmente consistente (-24,9% in termini di stanziamento, -32% per accertamenti). La quota accertata rimane tuttavia su valori ben superiori alla media (69%).

1.7 La gestione dell'autonomia tributaria regionale

Anche nel referto sull'esercizio 2005 un'attenzione particolare è attribuita all'analisi delle entrate del titolo I. L'esame è condotto guardando ai risultati per Regione in rapporto al singolo

tributo (tabelle 13-20) a partire dai dati di rendiconto²⁸ del triennio 2002-2004) e alle modifiche disposte nell'esercizio dell'autonomia fiscale regionale, fino a ricomprendersi quelle operative dall'esercizio 2006.

Come è noto, il periodo 2001-2005 è distinguibile in tre fasi. In una prima fino a fine 2002 le Regioni a statuto ordinario hanno contato su una certa autonomia: hanno potuto modificare l'Irap, intervenendo sull'aliquota (con aumenti o diminuzioni entro un margine dell'1%) e introducendo differenziazioni tra settori e categorie; hanno potuto modificare l'addizionale Irpef, prevedendo per la copertura dei disavanzi 2001 incrementi anche eccedenti l'originario limite introdotto con il decreto istitutivo dell'addizionale; hanno potuto intervenire sulla tassa automobilistica, sulla tassa per il conferimento dei rifiuti in discarica, sulla Arisgam e sugli altri tributi minori. Si è trattato di un periodo limitato. Con la finanziaria per il 2003 tale autonomia è stata fortemente ridotta: dal 30 settembre 2002 non sono state più possibili variazioni delle aliquote Irpef e Irap, anche se si è mantenuta l'operatività delle misure approvate in precedenza che non prevedessero un periodo di validità limitato. Immutati sono rimasti, tuttavia, i margini di autonomia previsti nella gestione di altri tributi (tassa automobilistica, tassa per il deposito in discarica di rifiuti solidi.....). A partire dal 2005, con la finanziaria si è in parte rimosso il vincolo operante per gli esercizi 2003 e 2004 in tema di aliquote Irpef e Irap, anche se solo per la copertura di eventuali disavanzi sanitari.

Nell'ultimo esercizio non vi sono stati mutamenti significativi nella gestione dell'Irap. È proseguita la tendenza, già rilevata lo scorso anno, comune a pressoché tutte le Regioni, a far ricorso alla leva fiscale regionale non tanto per accrescere il gettito ma per finanziare, ricorrendo a redistribuzioni del carico fiscale, trattamenti agevolati per settori o categorie economiche particolari. Così, nell'ultimo esercizio, alcune Regioni hanno ridotto l'aliquota Irap per categorie di soggetti ritenuti meritevoli: è il caso, ad esempio, del Piemonte con l'aliquota

²⁸ La lettura dei risultati a partire dai dati di bilancio richiede alcune attenzioni. Nella valutazione comparata dei dati relativi ai tributi propri e compartecipati va considerato innanzi tutto che non sempre nella scrittura di bilancio sono messe in evidenza in modo omogeneo le diverse componenti del gettito regionale:

- non sempre il capitolo riguarda il solo gettito di competenza dell'anno. In alcuni casi viene ricondotto allo stesso capitolo il gettito relativo all'attività di accertamento operata a valere su esercizi di imposta precedenti o gli esiti di contenziosi di esercizi passati;
- non sempre vengono evidenziati in maniera adeguata gli importi relativi al gettito standard e quello atteso e riscosso per l'operare della leva fiscale regionale. Per omogeneità nell'analisi si sono dovuti accorpare i diversi gettiti anche dove questi erano proposti distintamente;
- non sempre gli importi iscritti sono classificati in maniera uniforme tra titoli, né rispondono a criteri uniformi la attribuzione del gettito compartecipato (IVA) o la ripartizione dello stesso tra entrate perequative e ordinarie nei diversi bilanci regionali.

Pur tenendo presente questi limiti, nelle tabelle che seguono è contenuto un quadro complessivo delle entrate regionali per singolo tributo negli ultimi tre anni (2002 - 2004) per i quali si dispone del dato a rendiconto.

prevista per le cooperative sociali, della Lombardia in riferimento alle attività localizzate in piccoli comuni, della Toscana con aliquote ridotte per agevolare l'adesione delle imprese a programmi di rilevante contenuto sociale (adesione al sistema comunitario di ecogestione, certificazione di responsabilità sociale) o delle Marche con l'aliquota ridotta per le nuove imprese di ricerca e per le aziende del settore del cuoio (dal 2006). In crescita al 5,25% l'aliquota applicata alle imprese del settore bancario ed assicurativo in Liguria nell'ambito della manovra destinata alla copertura del disavanzo sanitario. Solo la Campania e la Calabria, ad oggi, non hanno modificato il trattamento fiscale introdotto con la legge istitutiva; altre due Regioni del Sud (Puglia e Basilicata) hanno limitato il loro intervento alle Onlus, rispettivamente azzerando e riducendo (al 3,25%) l'aliquota ad esse applicata.

La tabella 13 offre una analisi dell'andamento di previsioni, accertamenti e riscossioni per l'Irap negli ultimi tre esercizi (il dato relativo al 2005 non è al momento disponibile). I risultati riproducono andamenti altalenanti. In media la crescita del gettito atteso ed accertato è pari rispettivamente al 4,1% e 1,6%. Forti le differenze negli andamenti tra Regioni. Una ragione che ha spinto, in fase applicativa del decreto legislativo 56/2000, a ricorrere, per il calcolo della perequazione, ai valori medi triennali piuttosto che al solo risultato annuale (va rilevato inoltre che gli importi utilizzati, di fonte Agenzia delle Entrate, non corrispondono naturalmente a quelli iscritti in bilancio). Il confronto tra importi medi *pro-capite* conferma, poi, l'estrema disomogeneità dei risultati tra Regioni: il valore accertato in Lombardia risulta nel 2004 (in termini *pro-capite*), superiore di oltre il 41% a quello medio nazionale; in Puglia e in Calabria i valori, all'opposto, risultano inferiori al 50% di quelli medi. Le differenze, anche se con una tendenza alla riduzione nel triennio, rimangono particolarmente rilevanti.

Con le modifiche approvate nel corso dell'ultimo anno (alcune già operative sull'esercizio 2005, altre che manifesteranno i loro effetti solo a partire dal 2006), sono rimaste 5 le Regioni che non hanno utilizzato la leva fiscale in relazione all'addizionale Irpef (si tratta dell'Emilia Romagna, della Toscana, del Lazio, dell'Abruzzo e della Basilicata). Il Molise, a partire dal 2005, ha portato l'addizionale regionale all'1,2% senza ricorrere a differenziazioni in base al reddito. In Campania e in Liguria gli aumenti sono operativi dal 1° gennaio 2006. In entrambi i casi, gli incrementi prevedono un sistema di progressività: particolarmente forte in Liguria, dove il meccanismo delle addizionali (graduato in base al reddito) colpisce l'intero ammontare del reddito imponibile; selettivo, anche in funzione della tipologia di reddito, in Campania (dall'incremento dell'aliquota base all'1,2%, previsto per i redditi fino a 15.000 euro, sono esclusi quelli derivanti da pensione e dalle unità immobiliari adibite ad abitazione principale). Le Regioni che erano ricorse alla leva fiscale prima del blocco del settembre 2002

hanno, in alcuni casi, portato a termine il rientro entro le aliquote standard (ad esempio la Puglia), in altri casi hanno continuato il processo di riduzione della progressività, modificando i livelli di soglia previsti per le aliquote e/o i livelli di esenzione, per adeguarli all'inflazione oppure per ridurre il prelievo mantenendo una progressività.

I gettiti previsto ed accertato dell'addizionale Irpef sono cresciuti in media nel triennio rispettivamente del 7% e 6,3%, risultati particolarmente significativi nel 2004, con una variazione di circa il 10%. Nel leggere i risultati relativi all'addizionale si deve, tuttavia, rammentare come sulla gestione tributaria regionale incidano ancora i limiti non solo di un meccanismo in corso di definizione (attuazione del federalismo fiscale), ma anche di un sistema informativo spesso limitato, sia sul fronte delle previsioni che su quello degli elementi necessari per una valutazione microeconomica degli andamenti del gettito. Ciò si riflette sulla significatività dei dati di bilancio che, in alcuni casi, risentono o di revisioni straordinarie o di scelte gestionali volte ad una prudente definizione delle previsioni (questo il senso della costanza dei gettiti accertati negli anni per alcune Regioni). Anche in questo caso, il confronto tra importi *pro-capite* rileva la forte divaricazione nei risultati per Regione. Minore è, tuttavia, la differenza rispetto al gettito Irap.

Limitati i casi di modifiche nella tassazione auto. Cresce comunque, negli ultimi anni, il numero delle Regioni che se ne avvalgono, intervenendo con variazioni della tariffa base o con differenze tariffarie per alcune categorie di veicoli. Sulle differenze nel gettito *pro-capite* di questo tributo, oltre che le maggiori tariffe applicate da Veneto, Marche e Calabria (dal 2004 un aumento è stato disposto anche in Campania e dal 2005 in Abruzzo e Molise), pesano anche i proventi dell'attività volta a recuperare gli importi evasi.

Riguardo alla tassa automobilistica (tabella 16) va osservato che si tratta di un tributo che presenta variazioni limitate negli ultimi esercizi. Un risultato che, tuttavia, presenta andamenti diversi per Regione. Quello auto è il tributo, tra quelli manovrabili a livello regionale, che presenta le minori differenze in termini *pro-capite*. Un risultato a cui non è estranea sicuramente la caratteristica del tributo e la gestione che di esso è stata fatta a livello regionale. È stato correttamente osservato che è possibile che Regioni con minor capacità fiscale sui grandi tributi abbiano trovato più conveniente potenziare la propria azione su questo tributo, che permette in qualche misura di tener conto della diversa capacità contributiva. La tassa di possesso di una autovettura, proprio per le sue caratteristiche (una tassazione crescente al crescere della cilindrata), ha alcuni aspetti propri di una tassazione redistributiva e progressiva. Importi

superiori al valore medio di oltre il 25% sono registrati in Emilia, mentre nelle Regioni del Mezzogiorno gli importi risultano inferiori del 30-35 % a quelli medi nazionali.

Molto differenziate, poi, le scelte in termini di addizionale regionale al gas metano: vi sono casi in cui si è scelto di rinunciare al gettito di questo tributo e casi, invece, nei quali si sono previsti prelievi differenziati per tipo di utilizzo e volumi consumati. Nella tabella 17 sono indicati i risultati. Anche nelle Regioni in cui l'addizionale è stata mantenuta, il contributo al gettito complessivo (misurato come peso del tributo + le entrate da perequazione) risulta, tuttavia, marginale (1,6%).

Marginale è, infine, il contributo degli altri tributi minori (tabella 18), tra cui il tributo speciale per il deposito in discarica (tabella 19) è certamente quello di maggior rilievo. Si tratta di una eco-tassa, il cui importo è definito a livello regionale o, in mancanza, viene applicato ai livelli previsti nella normativa nazionale. Obiettivo della norma non è piuttosto il gettito, quanto incentivare gli operatori a spostarsi verso produzioni meno inquinanti e/o a smaltire le proprie produzioni nocive all'interno. In tutte le Regioni i tributi minori rappresentano una quota marginale, non superiore in media allo 0,7% del totale delle entrate del titolo I e dei fondi per la perequazione.

TAB 13

L'Irap

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	2.768.725	2.768.725	3.058.055	2.768.725	2.843.709	3.058.055	2.706.678	2.843.709	3.058.055
Lombardia	7.306.441	7.400.000	8.353.316	7.306.441	8.353.316	7.801.855	8.015.640	8.353.316	7.801.855
Veneto	2.675.247	2.967.500	2.964.100	2.675.247	3.125.240	3.007.000	2.959.096	3.137.488	3.236.605
Liguria	738.370	736.851	740.351	738.370	736.851	740.351	738.370	736.851	740.351
E. Romagna	2.581.540	2.857.960	2.911.170	2.856.410	2.857.960	2.911.169	2.870.721	2.976.267	2.911.648
Toscana	1.883.312	2.134.867	2.126.920	1.883.312	2.140.634	2.065.820	2.058.855	2.066.832	2.060.872
Marche	809.896	859.710	897.132	809.896	900.045	897.132	893.235	901.332	897.132
Umbria	370.299	407.930	402.490	370.299	407.930	402.490	393.500	407.930	402.490
Lazio	3.552.707	3.645.214	3.662.707	3.552.707	4.326.643	4.101.276	3.289.314	3.866.207	3.746.685
Abruzzo	532.674	526.940	545.440	532.674	532.000	561.240	529.454	550.648	559.284
Molise	109.019	111.555	111.943	109.019	111.555	112.206	109.737	122.197	114.400
Campania	1.695.528	1.836.049	1.836.049	1.695.528	1.836.049	1.836.049	1.797.094	1.818.302	1.855.370
Puglia	1.215.740	1.204.640	1.213.485	1.215.740	1.204.640	1.213.485	1.215.740	1.213.485	1.027.470
Basilicata	176.378	189.000	202.000	178.219	200.980	202.000	193.780	200.980	209.521
Calabria	534.533	534.533	534.533	534.533	534.533	558.642	534.533	555.020	574.950
TOTALE	26.950.410	28.181.474	29.559.691	27.227.121	30.112.085	29.468.770	28.305.748	29.750.564	29.196.688

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti <i>pro-capite</i>			Accertamenti <i>pro-capite</i> (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	97,8	100,0	100,0	642,4	672,1	716,1	109,3	109,4	120,1
Lombardia	109,7	100,0	100,0	887,3	917,1	843,7	150,9	149,3	141,5
Veneto	110,6	100,4	107,6	653,2	685,4	697,1	111,1	111,6	116,9
Liguria	100,0	100,0	100,0	470,3	468,7	469,3	80,0	76,3	78,7
E. Romagna	100,5	104,1	100,0	720,5	738,5	713,6	122,6	120,3	119,7
Toscana	109,3	96,6	99,8	588,7	587,8	577,9	100,2	95,7	96,9
Marche	110,3	100,1	100,0	607,2	607,1	596,2	103,3	98,9	100,0
Umbria	106,3	100,0	100,0	476,3	489,0	474,6	81,0	79,6	79,6
Lazio	92,6	89,4	91,4	642,8	751,3	719,8	109,4	122,4	120,7
Abruzzo	99,4	103,5	99,7	419,4	432,5	434,9	71,3	70,4	72,9
Molise	100,7	109,5	102,0	342,4	380,6	355,6	58,3	62,0	59,6
Campania	106,0	99,0	101,1	315,2	317,6	322,1	53,6	51,7	54,0
Puglia	100,0	100,7	84,7	302,5	301,6	254,3	51,5	49,1	42,6
Basilicata	108,7	100,0	103,7	324,3	336,8	351,0	55,2	54,8	58,9
Calabria	100,0	103,8	102,9	266,0	276,5	285,9	45,2	45,0	47,9
TOTALE	104,0	98,8	99,1	587,8	614,1	596,3	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

TAB 14

L'Irpef

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	613.034	815.000	642.067	613.034	785.916	642.067	613.034	785.890	642.067
Lombardia	1.197.712	1.320.000	1.296.429	1.303.812	1.296.429	1.495.060	1.371.380	1.296.429	1.495.060
Veneto	611.589	614.400	445.620	611.589	581.670	602.620	635.722	581.671	664.703
Liguria	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707
E. Romagna	408.104	444.736	496.656	444.736	444.736	496.660	447.778	453.599	496.660
Toscana	321.856	332.819	322.230	321.856	317.577	380.540	340.407	344.517	356.029
Marche	204.620	178.880	181.464	199.662	185.313	200.552	193.685	187.719	200.552
Umbria	80.050	79.385	93.124	80.050	79.385	93.124	80.050	79.385	93.124
Lazio	246.350	246.350	246.350	246.350	290.627	549.290	246.350	290.627	549.290
Abruzzo	85.215	87.750	82.507	85.215	87.750	99.007	89.341	102.829	106.477
Molise	18.592	19.348	16.966	18.592	19.348	21.420	19.348	22.880	26.566
Campania	294.380	287.162	287.162	294.380	287.162	307.750	304.528	284.162	337.770
Puglia	309.358	275.000	252.555	309.358	275.000	252.555	309.358	275.514	252.555
Basilicata	30.988	33.000	37.200	30.988	30.683	37.200	32.630	30.683	37.200
Calabria	86.765	134.967	134.967	86.765	134.967	134.967	86.765	146.411	134.967
TOTALE	4.656.320	5.016.504	4.683.004	4.794.094	4.964.270	5.460.519	4.918.084	5.030.023	5.540.727

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti <i>pro-capite</i>			Accertamenti <i>pro-capite</i> (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	100,0	100,0	100,0	145,5	185,7	150,4	142,5	178,9	132,9
Lombardia	105,2	100,0	100,0	151,8	142,3	161,7	148,6	137,1	142,9
Veneto	103,9	100,0	110,3	140,3	127,1	143,2	137,4	122,4	126,5
Liguria	100,0	100,0	100,0	94,1	93,9	93,6	92,1	90,5	82,7
E. Romagna	100,7	102,0	100,0	112,4	112,5	121,7	110,0	108,4	107,6
Toscana	105,8	108,5	93,6	97,3	98,0	99,8	95,3	94,4	88,2
Marche	97,0	101,3	100,0	131,7	126,4	133,3	128,9	121,8	117,8
Umbria	100,0	100,0	100,0	96,9	95,2	109,8	94,9	91,7	97,0
Lazio	100,0	100,0	100,0	48,1	56,5	105,5	47,1	54,4	93,2
Abruzzo	104,8	117,2	107,5	70,8	80,8	82,8	69,3	77,8	73,2
Molise	104,1	118,3	124,0	60,4	71,3	82,6	59,1	68,6	73,0
Campania	103,4	99,0	109,8	53,4	49,6	58,6	52,3	47,8	51,8
Puglia	100,0	100,2	100,0	77,0	68,5	62,5	75,4	65,9	55,2
Basilicata	105,3	100,0	100,0	54,6	51,4	62,3	53,5	49,5	55,1
Calabria	100,0	108,5	100,0	43,2	72,9	67,1	42,3	70,3	59,3
TOTALE	102,6	101,3	101,5	102,1	103,8	113,2	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

TAB 15

L'accisa

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	204.362	201.506
Lombardia	490.634	400.000	400.000	451.674	400.000	400.000	422.610	414.300	406.526
Veneto	224.142	230.000	226.660	224.142	230.000	226.660	250.133	228.068	220.611
Liguria	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413
E. Romagna	245.480	216.000	216.000	228.000	216.000	211.000	230.357	211.086	205.872
Toscana	225.950	225.950	225.950	225.950	225.950	225.950	220.015	211.795	214.985
Marche	81.084	75.403	72.000	81.084	75.403	72.000	77.466	75.403	69.395
Umbria	48.417	48.417	45.000	48.417	48.417	45.000	44.025	42.877	36.699
Lazio	361.520	336.000	336.000	361.520	336.000	336.000	399.322	336.000	200.431
Abruzzo	66.975	64.365	64.365	66.975	64.365	64.365	62.458	58.446	57.257
Molise	11.879	11.879	11.706	11.879	11.879	11.706	11.879	10.871	8.897
Campania	250.959	242.260	194.520	250.959	242.260	235.083	293.672	256.417	226.525
Puglia	147.190	142.000	150.000	147.190	142.000	150.000	147.190	142.000	154.444
Basilicata	22.800	21.000	16.000	22.800	21.000	17.600	20.604	13.963	19.025
Calabria	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	60.846
TOTALE	2.645.100	2.481.344	2.426.271	2.588.660	2.481.344	2.463.434	2.647.801	2.379.277	2.174.432

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti <i>pro-capite</i>			Accertamenti <i>pro-capite</i> (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	100,0	69,4	68,5	69,9	48,3	47,2	127,1	98,3	106,2
Lombardia	93,6	103,6	101,6	46,8	45,5	44,0	85,1	92,6	99,0
Veneto	111,6	99,2	97,3	55,2	49,8	47,5	100,4	101,5	107,0
Liguria	100,0	100,0	100,0	58,2	58,1	57,9	105,9	118,4	130,5
E. Romagna	101,0	97,7	97,6	57,8	52,4	50,5	105,1	106,7	113,6
Toscana	97,4	93,7	95,1	62,9	60,2	60,3	114,4	122,6	135,7
Marche	95,5	100,0	96,4	52,7	50,8	46,1	95,8	103,4	103,8
Umbria	90,9	88,6	81,6	53,3	51,4	43,3	96,9	104,7	97,4
Lazio	110,5	100,0	59,7	78,0	65,3	38,5	141,9	133,0	86,7
Abruzzo	93,3	90,8	89,0	49,5	45,9	44,5	90,0	93,5	100,3
Molise	100,0	91,5	76,0	37,1	33,9	27,7	67,4	69,0	62,3
Campania	117,0	105,8	96,4	51,5	44,8	39,3	93,7	91,2	88,5
Puglia	100,0	100,0	103,0	36,6	35,3	38,2	66,6	71,9	86,1
Basilicata	90,4	66,5	108,1	34,5	23,4	31,9	62,7	47,6	71,8
Calabria	100,0	100,0	74,0	40,9	41,0	30,3	74,5	83,5	68,1
TOTALE	102,3	95,9	88,3	55,0	49,1	44,4	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

TAB 16

Tassa automobilistica

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	382.178	382.178	382.178	382.178	382.178	382.178	367.910	379.781	376.491
Lombardia	848.272	855.150	895.150	848.272	855.150	895.150	854.717	854.792	857.528
Veneto	478.343	479.000	498.339	478.343	479.000	498.339	471.354	484.613	499.481
Liguria	116.203	112.000	112.000	116.203	112.000	112.000	111.509	113.228	113.759
E. Romagna	379.860	379.860	379.860	379.860	379.860	394.860	403.552	407.504	424.697
Toscana	295.929	311.424	311.424	295.929	311.424	317.924	320.265	324.198	346.985
Marche	143.472	143.472	143.472	143.472	143.472	143.472	142.142	142.142	143.298
Umbria	73.336	73.336	74.624	73.285	73.336	74.624	88.050	76.367	76.358
Lazio	459.647	460.000	460.000	459.647	460.000	460.000	447.747	455.264	503.253
Abruzzo	108.127	108.000	108.000	108.127	108.000	108.000	97.986	100.451	108.041
Molise	22.827	23.241	23.473	22.827	23.241	23.473	23.654	23.241	23.473
Campania	375.801	408.301	360.000	305.651	310.226	337.000	281.448	278.992	303.252
Puglia	241.570	235.000	225.000	241.570	235.000	225.000	257.268	250.313	225.000
Basilicata	37.500	37.000	37.000	37.500	37.000	38.300	38.737	38.264	41.285
Calabria	102.258	110.000	114.500	102.258	110.000	114.500	101.873	114.285	121.918
TOTALE	4.065.322	4.117.962	4.125.020	3.995.121	4.019.887	4.124.820	4.008.213	4.043.435	4.164.819

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti <i>pro-capite</i>			Accertamenti <i>pro-capite</i> (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	96,3	99,4	98,5	87,3	89,8	88,2	104,9	107,5	103,6
Lombardia	100,8	100,0	95,8	94,6	93,8	92,7	113,7	112,4	109,0
Veneto	98,5	101,2	100,2	104,1	105,9	107,6	125,0	126,9	126,5
Liguria	96,0	101,1	101,6	71,0	72,0	72,1	85,3	86,3	84,8
E. Romagna	106,2	107,3	107,6	101,3	101,1	104,1	121,7	121,2	122,4
Toscana	108,2	104,1	109,1	91,6	92,2	97,3	110,0	110,5	114,4
Marche	99,1	99,1	99,9	96,6	95,7	95,2	116,1	114,7	111,9
Umbria	120,1	104,1	102,3	106,6	91,5	90,0	128,0	109,7	105,8
Lazio	97,4	99,0	109,4	87,5	88,5	96,7	105,1	106,0	113,7
Abruzzo	90,6	93,0	100,0	77,6	78,9	84,0	93,3	94,5	98,8
Molise	103,6	100,0	100,0	73,8	72,4	73,0	88,7	86,7	85,8
Campania	92,1	89,9	90,0	49,4	48,7	52,6	59,3	58,4	61,9
Puglia	106,5	106,5	100,0	64,0	62,2	55,7	76,9	74,5	65,5
Basilicata	103,3	103,4	107,8	64,8	64,1	69,2	77,9	76,8	81,3
Calabria	99,6	103,9	106,5	50,7	56,9	60,6	60,9	68,2	71,3
TOTALE	100,3	100,6	101,0	83,2	83,5	85,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

TAB 17

L'Arisgam

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	44.529	70.352	70.352	44.529	70.352	70.352	53.208	85.343	77.546
Lombardia	0	10.000	0	17.210	10.000	0	17.253	19.157	63
Veneto	45.451	40.000	39.200	45.451	40.000	39.200	36.639	55.007	43.559
Liguria	20.658	19.000	19.000	20.658	19.000	19.000	18.489	18.220	19.228
E. Romagna	99.160	84.000	84.000	99.160	94.000	91.000	90.115	106.725	110.103
Toscana	48.547	48.547	40.830	48.547	48.547	40.830	40.691	53.686	46.534
Marche	12.395	11.900	15.000	12.395	11.900	15.000	9.751	16.629	11.796
Umbria	4.234	4.234	4.234	4.234	4.234	4.234	3.399	5.221	4.502
Lazio	56.810	57.000	57.000	56.810	57.000	57.000	44.225	49.419	47.995
Abruzzo	14.461	12.500	12.500	14.461	12.500	12.500	11.208	16.077	15.371
Molise	0	1.277	1.500	1.188	1.277	1.500	1.188	1.277	1.500
Campania	18.181	25.515	21.200	18.181	25.165	21.000	16.157	21.301	21.725
Puglia	20.658	19.000	19.000	20.658	19.000	19.000	16.289	23.263	23.575
Basilicata	4.700	3.700	4.000	4.700	3.700	4.500	4.334	5.404	5.613
Calabria	4.855	4.500	6.000	4.855	4.500	6.000	3.624	6.170	9.145
TOTALE	394.639	411.525	393.816	413.037	421.175	401.116	366.570	482.900	438.255

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti <i>pro-capite</i>			Accertamenti <i>pro-capite</i> (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	119,5	121,3	110,2	12,6	20,2	18,2	165,9	202,4	202,9
Lombardia	100,3	191,6		1,9	2,1	0,0	25,1	21,1	0,1
Veneto	80,6	137,5	111,1	8,1	12,0	9,4	106,3	120,6	104,8
Liguria	89,5	95,9	101,2	11,8	11,6	12,2	154,7	116,3	136,2
E. Romagna	90,9	113,5	121,0	22,6	26,5	27,0	297,1	265,7	301,4
Toscana	83,8	110,6	114,0	11,6	15,3	13,0	152,9	153,2	145,8
Marche	78,7	139,7	78,6	6,6	11,2	7,8	87,1	112,4	87,6
Umbria	80,3	123,3	106,3	4,1	6,3	5,3	54,0	62,8	59,3
Lazio	77,8	86,7	84,2	8,6	9,6	9,2	113,5	96,4	103,0
Abruzzo	77,5	128,6	123,0	8,9	12,6	12,0	116,6	126,7	133,5
Molise		100,0	100,0	3,7	4,0	4,7	48,7	39,9	52,1
Campania	88,9	84,6	103,5	2,8	3,7	3,8	37,2	37,3	42,1
Puglia	78,9	122,4	124,1	4,1	5,8	5,8	53,2	58,0	65,2
Basilicata	92,2	146,1	124,7	7,3	9,1	9,4	95,3	90,8	105,0
Calabria	74,6	137,1	152,4	1,8	3,1	4,5	23,7	30,8	50,8
TOTALE	88,8	114,7	109,3	7,6	10,0	9,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

TAB 18

Tributi minori

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	32.563	32.937	53.059	32.563	32.911	53.059	37.284	36.146	28.583
Lombardia	52.912	52.380	51.200	52.912	56.180	51.200	57.074	58.140	57.157
Veneto	38.012	40.491	35.260	37.965	40.491	35.260	32.704	38.088	35.016
Liguria	15.800	14.280	14.282	15.799	14.280	14.282	13.130	13.512	13.319
E. Romagna	53.165	53.210	53.275	53.165	53.660	48.275	49.991	48.654	46.032
Toscana	42.556	37.206	44.692	42.556	42.577	44.729	44.664	34.417	44.923
Marche	54.676	50.169	54.565	52.472	51.876	63.049	56.304	52.945	63.049
Umbria	8.986	13.636	13.636	8.986	13.636	13.556	13.901	14.574	15.223
Lazio	75.405	75.608	78.145	75.405	78.145	78.145	53.783	45.630	40.591
Abruzzo	19.328	17.154	14.970	17.776	17.154	15.470	12.945	14.679	16.769
Molise	2.071	3.487	0	3.665	3.487	3.308	3.551	3.623	2.712
Campania	21.301	18.041	23.828	21.301	17.261	18.298	23.778	16.998	18.047
Puglia	42.246	31.556	33.900	42.246	31.556	33.900	48.055	39.924	35.492
Basilicata	18.390	19.189	29.737	18.374	27.189	29.737	14.781	29.878	40.946
Calabria	13.474	12.820	11.506	22.352	12.551	25.701	21.490	11.831	26.595
TOTALE	490.884	472.164	512.055	497.537	492.954	527.969	483.435	459.039	484.454

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti pro-capite			Accertamenti pro-capite (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	114,5	109,8	53,9	8,8	8,5	6,7	88,1	90,2	67,6
Lombardia	107,9	103,5	111,6	6,3	6,4	6,2	62,9	67,4	62,5
Veneto	86,1	94,1	99,3	7,2	8,3	7,5	71,9	87,8	76,2
Liguria	83,1	94,6	93,3	8,4	8,6	8,4	83,3	90,7	85,3
E. Romagna	94,0	90,7	95,4	12,5	12,1	11,3	125,0	127,4	114,0
Toscana	105,0	80,8	100,4	12,8	9,8	12,6	127,2	103,3	127,3
Marche	107,3	102,1	100,0	38,3	35,7	41,9	381,2	376,4	423,4
Umbria	154,7	106,9	112,3	16,8	17,5	18,0	167,6	184,4	181,4
Lazio	71,3	58,4	51,9	10,5	8,9	7,8	104,7	93,6	78,8
Abruzzo	72,8	85,6	108,4	10,3	11,5	13,0	102,1	121,7	131,8
Molise	96,9	103,9	82,0	11,1	11,3	8,4	110,4	119,1	85,2
Campania	111,6	98,5	98,6	4,2	3,0	3,1	41,5	31,3	31,7
Puglia	113,8	126,5	104,7	12,0	9,9	8,8	119,1	104,7	88,8
Basilicata	80,4	109,9	137,7	24,7	50,1	68,6	246,4	528,4	693,1
Calabria	96,1	94,3	103,5	10,7	5,9	13,2	106,5	62,2	133,6
TOTALE	97,2	93,1	91,8	10,0	9,5	9,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

TAB 19

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	19.625	20.000	40.121	19.625	20.000	40.121	25.039	27.443	22.690
Lombardia	14.461	12.900	10.325	14.461	12.900	10.325	15.502	11.080	14.254
Veneto	20.659	22.500	16.650	20.658	22.500	16.650	14.727	19.571	16.090
Liguria	10.329	9.000	9.000	10.329	9.000	9.000	8.889	8.529	8.390
E. Romagna	25.900	25.900	25.900	25.900	25.900	20.900	26.518	23.269	21.451
Toscana	19.109	13.759	21.837	19.109	19.130	21.874	22.136	11.986	21.165
Marche	9.813	9.800	9.800	9.813	9.800	9.800	10.404	8.022	10.220
Umbria	3.098	3.098	3.098	3.098	3.098	3.098	3.303	3.526	3.533
Lazio	38.734	39.000	39.000	38.734	39.000	39.000	36.931	34.266	35.753
Abruzzo	8.780	8.500	8.000	8.780	8.500	8.000	8.173	8.286	9.242
Molise	1.291	1.550	1.291	1.291	1.550	1.291	1.291	1.550	751
Campania	4.752	2.283	6.050	4.752	1.533	550	4.712	1.277	685
Puglia	29.950	20.000	20.000	29.950	20.000	20.000	34.032	25.476	21.250
Basilicata	1.810	1.800	2.400	1.810	1.800	2.400	2.608	3.083	2.830
Calabria	5.164	5.500	4.700	5.318	5.275	4.663	5.714	4.696	4.566
TOTALE	213.475	195.590	218.172	213.628	199.986	207.672	219.979	192.060	192.870

	Accertamenti / Previsioni definitive			Accertamenti <i>pro-capite</i>			Accertamenti <i>pro-capite</i> (Italia=100)		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Piemonte	127,6	137,2	56,6	5,9	6,5	5,3	130,1	163,6	134,9
Lombardia	107,2	85,9	138,1	1,7	1,2	1,5	37,6	30,7	39,1
Veneto	71,3	87,0	96,6	3,3	4,3	3,5	71,2	107,9	88,0
Liguria	86,1	94,8	93,2	5,7	5,4	5,3	123,9	136,8	135,0
E. Romagna	102,4	89,8	102,6	6,7	5,8	5,3	145,7	145,6	133,4
Toscana	115,8	62,7	96,8	6,3	3,4	5,9	138,6	86,0	150,7
Marche	106,0	81,9	104,3	7,1	5,4	6,8	154,8	136,3	172,4
Umbria	106,6	113,8	114,0	4,0	4,2	4,2	87,5	106,6	105,8
Lazio	95,3	87,9	91,7	7,2	6,7	6,9	158,0	168,0	174,4
Abruzzo	93,1	97,5	115,5	6,5	6,5	7,2	141,7	164,2	182,4
Molise	100,0	100,0	58,2	4,0	4,8	2,3	88,2	121,8	59,3
Campania	99,2	83,3	124,5	0,8	0,2	0,1	18,1	5,6	3,0
Puglia	113,6	127,4	106,3	8,5	6,3	5,3	185,3	159,7	133,5
Basilicata	144,1	171,3	117,9	4,4	5,2	4,7	95,6	130,3	120,3
Calabria	107,4	89,0	97,9	2,8	2,3	2,3	62,2	59,0	57,6
TOTALE	103,0	96,0	92,9	4,6	4,0	3,9	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione e Rendiconti 2002-2004

2 Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario: le modifiche più recenti

2.1 Gli elementi di incertezza del sistema di finanziamento regionale

Nell'anno appena trascorso, limitati sono stati gli interventi che hanno interessato il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario. È tuttavia continuato il confronto per la attuazione del nuovo testo costituzionale e passi avanti sono stati compiuti in direzione di una definizione delle questioni rimaste aperte nel triennio passato. Alcuni eventi hanno caratterizzato l'esercizio 2005 e i primi mesi del 2006, in particolare:

- l'iniziativa assunta dalle stesse Regioni per superare il blocco del sistema di finanziamento regionale prodotto dalle forti obiezioni avanzate da alcune di esse in conseguenza ad una prima applicazione, per il 2002, del decreto legislativo 56/2000 (DPCM 14 maggio 2004). Con la sospensione degli effetti del decreto disposta dal Governo, era subentrata una situazione di stallo. Da qui, la soluzione proposta dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'accordo raggiunto lo scorso luglio per la modifica delle modalità operative ed attuative del decreto legislativo per gli anni 2002-2005;
- il recepimento delle proposte delle Regioni da parte del Governo e la conseguente modifica del decreto in direzione di una più lenta transizione al federalismo fiscale disposta nell'ambito della manovra finanziaria per il 2006. La finanziaria ha inoltre confermato, a partire dal gennaio 2006, la trasformazione dei trasferimenti per il federalismo amministrativo in entrate proprie;
- la predisposizione, ad inizio 2006, dei decreti per l'applicazione del nuovo meccanismo concordato al quadriennio 2002-2005. Nonostante le modifiche disposte in coerenza con le indicazioni della Conferenza dei Presidenti, e l'assenso dato dalle Regioni sulla metodologia e sui dati alla base della ripartizione, solo a metà anno sono stati approvati dalla Conferenza Stato Regioni i decreti relativi ai primi due anni (2003 e 2004), mentre manca ancora l'accordo sulle soluzioni tecniche individuate per il 2005. Le risorse a saldo del meccanismo delle anticipazioni, su cui si è basato il sistema regionale negli ultimi anni, non sono state ancora erogate;
- la diffusione da parte dell'Alta Commissione per il federalismo di un primo schema di riforma del sistema di finanziamento, frutto del lavoro svolto dalla sua costituzione. Pur in mancanza dell'accordo Stato-Autonomie locali sugli elementi di base su cui muovere per l'attuazione del nuovo testo costituzionale (comma 119), la Commissione, cui sono stati affidati i compiti di proposta, ha reso noto un documento di sintesi dei lavori condotti. In esso si forniscono elementi per un ridisegno complessivo sia dei tributi attribuiti alle Regioni per il finanziamento regionale, sia del sistema perequativo;

- il concretizzarsi di ulteriori mutamenti del quadro entro cui deve porsi l'attuazione del federalismo fiscale tali da poter determinare il protrarsi del regime di incertezza che condiziona la definizione del nuovo sistema di finanziamento. Con la riconferma, anche dopo la riapertura del procedimento, delle conclusioni dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia UE in merito al procedimento avviato sulla compatibilità della normativa relativa all'Irap con la normativa dell'Unione, si ripropone, con particolare urgenza, il confronto su quella che è la principale imposta regionale. L'esito del procedimento davanti alla Corte europea è atteso entro l'estate o nel prossimo autunno. È tuttavia certo che, qualunque sarà il risultato, modifiche più o meno estese dovranno essere introdotte alla struttura del tributo. Il clima di incertezza, che riguarda oltre il 30% delle entrate regionali e oltre il 50% della leva fiscale attivabile dalle stesse Amministrazioni decentrate, rende urgente la rivisitazione del quadro dei tributi a disposizione di tali Enti in attuazione del nuovo testo costituzionale.

2.2 Il federalismo fiscale e la riforma transitoria del decreto legislativo 56/2000

Il decreto legge 35/2005 (legge 80/05) ha differito nel maggio dello scorso anno i termini di attuazione del decreto legislativo 56/2000 al 30 settembre 2005. La sospensione ha riguardato sia le risorse da ripartire per l'anno 2005, sia le attribuzioni definitive e le compensazioni relative agli esercizi 2002-2004. È stata così sospesa l'efficacia del DPCM 14 maggio 2004 che disponeva l'attuazione del d.lgs 56/2000 per il 2002, mentre è stata ulteriormente prorogata per gli esercizi 2003, 2004 e 2005, la disciplina transitoria che prevedeva la determinazione delle quote versate a titolo di anticipazioni.

Per superare le difficoltà intervenute nella fase attuativa e svincolare le risorse congelate, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni ha predisposto, nel luglio 2005, una propria proposta in base alla quale definire il periodo 2002-2005, con l'obiettivo "restituire stabilità e certezza alla finanza regionale e sbloccare l'erogazione di competenze trattenute dallo Stato".²⁹

Il documento della Conferenza delle Regioni rileva come, nel dare attuazione al decreto legislativo 56/2000 con il DPCM 14 maggio 2004, si siano introdotte soluzioni tecniche *non pienamente rispettose degli intendimenti e della lettera del decreto*. Il riferimento è alle modifiche apportate nell'applicazione del correttivo introdotto per tener conto della variabilità dimensionale e al mancato riferimento ai gettiti standard. Aspetti su cui la Corte era intervenuta già nel 2003, valutando la bozza di quello che sarebbe poi diventato il DPCM 14 maggio 2004.

²⁹ Sospesa l'operatività del 56/2000, il contributo dello Stato alla perequazione del finanziamento della spesa sanitaria per gli anni dal 2002 al 2005 è stato assegnato alle Regioni in misura provvisoria e sotto forma di anticipazioni di tesoreria, lasciando 'accantonati' circa 11 miliardi di euro per il periodo 2002-2004.

In quella sede si era poi rilevato come buona parte degli effetti redistributivi, prodotti dalla applicazione del nuovo meccanismo perequativo, dipendessero dalla mancata considerazione del carattere proprio dell'ex fondo perequativo previsto dalla legge 549/95. La corresponsione di tale ammontare attraverso la riduzione del gettito Irap utilizzato per il calcolo della somma da riconoscere a copertura del fabbisogno sanitario e la contemporanea inclusione del gettito complessivo dell'Irap (comprensivo quindi dell'importo dell'ex fondo perequativo) nella formula perequativa della capacità fiscale, produceva una progressiva redistribuzione di tale importo, riconosciuto *ab origine* prevalentemente alle Regioni del Mezzogiorno. Come osservato dalla Corte, sin da allora, l'errore nel trattamento di detto fondo rappresentava la ragione più importante della crisi indotta dall'attuazione del decreto legislativo 56/2000.

Con l'accordo sottoscritto dalle Regioni si prevede l'inclusione, tra i gettiti oggetto della perequazione della capacità fiscale, dei proventi dell'Irap privata, ma al netto degli importi previsti per l'ex fondo perequativo; si richiede la modifica dei criteri di calcolo del correttivo dimensionale ritornando a quanto previsto dall'allegato tecnico al decreto; si depurano i gettiti degli importi frutto dello sforzo fiscale autonomo delle Regioni. Su questa base la quota parte del finanziamento perequativo che viene ridistribuito nel 2002 è pari a 23,4 milioni di euro. Un importo ben più contenuto dei 98 milioni previsti con il DPCM del 14 maggio 2004. Con il documento della Conferenza dei Presidenti si richiede poi che, per gli anni 2003, 2004 e 2005, la disciplina dell'articolo 7 del d.lgs. 56/2000 sia rivista, riducendo dal 9 all'1,5% il tasso di incremento annuo della quota ripartita in base ai parametri obiettivi e fissando, comunque, per ciascun anno un tetto massimo all'ammontare di tale quota in termini monetari.

L'intesa raggiunta dalle Regioni prevede che, per ciascun anno, l'incremento di perequazione non coperta dal parametro della spesa storica non superi la soglia di 23,4 milioni di euro stabilita per l'anno 2002: si tratta di 46,8 milioni di euro nell'anno 2003, 70,2 milioni di euro nell'anno 2004 e 93,6 milioni di euro per l'anno 2005.

La finanziaria per il 2006 ha recepito i termini dell'Accordo intervenuto fra le Regioni e tra queste ed il Governo sulla ripartizione del fondo perequativo.

Le disposizioni tengono conto di entrambi i punti definiti dall'Accordo: la nuova progressione dell'incremento della quota da ripartire annualmente in base ai parametri obiettivi ed il limite massimo dell'incremento annuale della quota esclusa dal parametro della spesa storica. Il DPCM, che deve stabilire annualmente le quote di partecipazione ai tributi e le somme spettanti a ciascuna Regione, è previsto possa modificare le specifiche tecniche (parametri e formule) illustrate dall'allegato «A» del decreto legislativo 56/2000. La delegificazione rende

possibile modificare formule e parametri non solo per il periodo 2002-2005, ma anche per gli anni successivi, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Si dispone poi che, alla determinazione definitiva delle aliquote e delle compartecipazioni (artt. 2, 3 e 4 del decreto n. 56), si provveda nel contesto delle misure adottate per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione e che, fino ad allora, il Fondo di garanzia sia attribuito tenendo conto che l'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef è commisurata allo 0,9 per cento dall'anno 2004. È prorogato, dunque, fino all'assetto definitivo del federalismo fiscale, il periodo di funzionamento del Fondo di garanzia. A partire dal 2006, l'aliquota provvisoria viene determinata tenendo conto delle risorse trasferite alle Regioni a seguito della legge 57 del 1997. Si perviene quindi alla cessazione del trasferimento delle risorse individuate a seguito della c.d. "legge Bassanini" sul federalismo amministrativo (art. 7, l. 59/1997), ad esclusione di quelle relative al trasporto pubblico locale.

2.3 I decreti per gli anni 2002-2005. Gli effetti redistributivi delle modifiche

Ad inizio 2006 sono stati predisposti gli schemi dei DPCM relativi agli anni 2002-2005 sulla base dei nuovi criteri. I provvedimenti hanno ottenuto l'assenso delle Regioni riguardo alle fonti informative e ai dati utilizzati. Nonostante l'interesse delle Regioni per una sollecita definizione della questione (all'approvazione definitiva del riparto regionale per il periodo 2003-2005 è legata la corresponsione di rilevanti somme rimaste congelate negli ultimi esercizi), solo due decreti (quelli relativi al biennio 2003-2004), oltre a quello relativo al 2002, sono stati di recente approvati (Conferenza Stato Regioni del 22 giugno). Permangono, invece, riserve, da parte di alcune Regioni, sulla metodologia di calcolo del fondo perequativo per il 2005. È stata, in particolare, richiesta la esclusione nel calcolo della perequazione della capacità fiscale (rivista in base agli accordi intervenuti nella Conferenza dei Presidenti delle Regioni del luglio 2005 per tener conto del trattamento dell'ex fondo perequativo) anche del gettito della tassa automobilistica.

Nella tabella 20 sono riassunti gli effetti attesi dall'operare del decreto legislativo 56/2000, modificato con la finanziaria 2006 secondo quanto previsto nei DPCM approvati (e nella bozza di decreto per il 2005). In particolare si esaminano, per Regione e per ciascun esercizio, il totale dei trasferimenti soppressi al netto degli importi conferiti con l'incremento della addizionale Irpef e della accisa, l'importo dell'Iva attribuito in funzione della spesa storica e quello invece ripartito in base al meccanismo riformato. Per ciascuna Regione, nell'ultima colonna, è possibile poi una valutazione degli effetti redistributivi del nuovo meccanismo.

TAB 20

La revisione del 56/2000 - gli effetti redistributivi per gli anni 2002-2003-2004-2005

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	IVA spesa storica	IVA riparto 5%	Totale Iva	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	Iva spesa storica	Iva riparto 6,5%	Totale Iva	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(1)-(4)	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(1)-(4)
	2002					2003				
PIEMONTE	2.427	2.306	122	2.427	0,3	2.535	2.371	167	2.537	2,0
LOMBARDIA	2.687	2.553	156	2.709	21,6	2.872	2.685	224	2.909	36,9
VENETO	2.247	2.134	112	2.247	-0,1	2.416	2.259	152	2.411	-5,3
LIGURIA	1.380	1.311	70	1.381	0,5	1.439	1.345	93	1.438	-0,6
E.ROMAGNA	2.140	2.033	108	2.141	1,1	2.258	2.112	147	2.259	0,5
TOSCANA	2.346	2.229	116	2.345	-1,5	2.474	2.313	156	2.470	-4,7
UMBRIA	696	662	34	696	-0,7	734	686	46	732	-1,8
MARCHE	986	936	49	985	-0,6	1.045	977	66	1.043	-1,5
LAZIO	2.630	2.499	128	2.627	-3,2	2.888	2.701	193	2.894	5,3
ABRUZZO	1.111	1.055	55	1.110	-1,0	1.163	1.087	72	1.159	-3,3
MOLISE	349	332	17	349	-0,3	363	339	23	362	-0,7
CAMPANIA	5.215	4.954	254	5.208	-6,8	5.446	5.092	342	5.434	-11,8
PUGLIA	3.837	3.645	186	3.831	-5,6	4.008	3.747	252	4.000	-8,2
BASILICATA	619	588	30	619	-0,5	641	600	40	640	-1,6
CALABRIA	2.120	2.014	103	2.117	-2,9	2.239	2.093	140	2.233	-5,2
TOTALE RSO	30.790	29.251	1.540	30.790	0,0	32.522	30.408	2.114	32.522	0,0
Effetto redistributivo totale					23,5					44,7

La tabella consente di verificare che, con le correzioni disposte (che riportano il testo della riforma alla sua impostazione originale):

- gli effetti redistributivi sono sostanzialmente limitati. Sono solo quattro (cinque nel 2004) le Regioni che presentano un vantaggio rispetto alla ripartizione in base alla spesa storica nel primo triennio di operatività del sistema. La sola Lombardia ottiene nel primo anno un incremento di rilievo;
- in tutti gli anni esaminati, gli importi ridistribuiti si mantengono su livelli più contenuti rispetto a quelli massimi consentiti con la modifica normativa: nel 2003 si tratta di 44,7 milioni contro i 47 individuati come limite; nel biennio successivo, la somma non varia rispetto a tale ammontare, mentre il limite prevedeva una rivalutazione più consistente (l'incremento, è bene ricordarlo, era di 23,4 milioni annui).

TAB 20 segue

La revisione del 56/2000 - gli effetti redistributivi per gli anni 2002-2003-2004-2005

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	IVA spesa storica	IVA riparto 5%	Totale Iva	Guadagno (+) o perdita(-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	IVA spesa storica	IVA riparto 6,5%	Totale Iva	Guadagno (+) o perdita(-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(1)-(4)	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(1)-(4)
	2004					2005				
PIEMONTE	2.867	2.638	225	2.863	-4,6	3.474	3.144	320	3.464	-10,4
LOMBARDIA	3.770	3.469	325	3.794	23,2	4.920	4.452	471	4.923	3,7
VENETO	2.439	2.244	207	2.452	12,3	3.159	2.859	298	3.156	-2,6
LIGURIA	1.498	1.378	121	1.499	1,1	1.670	1.512	157	1.669	-1,6
EMILIA ROMAGNA	2.480	2.282	203	2.485	4,7	3.124	2.827	293	3.120	-3,8
TOSCANA	2.648	2.436	209	2.645	-3,2	3.234	2.926	295	3.221	-12,5
UMBRIA	786	723	62	785	-0,7	908	822	85	907	-0,9
MARCHE	1.087	1.000	88	1.088	1,3	1.278	1.156	123	1.280	2,1
LAZIO	3.348	3.080	263	3.343	-4,9	3.234	2.927	330	3.257	23,2
ABRUZZO	1.188	1.093	95	1.188	-0,5	1.371	1.240	129	1.369	-1,5
MOLISE	385	354	30	385	-0,4	423	383	40	423	-0,1
CAMPANIA	5.601	5.153	444	5.597	-3,9	5.838	5.284	550	5.834	-4,5
PUGLIA	4.324	3.978	326	4.304	-20,1	4.123	3.731	407	4.139	15,6
BASILICATA	657	604	52	656	-0,4	718	650	67	717	-1,2
CALABRIA	2.283	2.101	179	2.279	-3,7	2.401	2.173	223	2.396	-5,6
TOTALE RSO	35.362	32.533	2.829	35.362	0,0	39.874	36.086	3.788	39.874	0,0
Effetto redistributivo totale					42,6					44,6

Con la conferma degli obiettivi posti con l'istituzione del fondo perequativo ex legge 549/95 e il mantenimento dell'impostazione originaria per il correttivo dimensionale, l'operare del meccanismo di finanziamento si rileva di impatto limitato e graduale. Si è pertanto realizzato un risultato coerente con quanto la Conferenza dei Presidenti puntava ad ottenere, senza che si sia dovuto ricorrere ai limiti disposti per gli effetti redistributivi.

Nella tabella 22 è, poi, possibile leggere la dimensione quantitativa delle modifiche introdotte con la revisione del decreto legislativo 56/2000. Per il triennio 2002 - 2004, è stato posto a confronto l'operare del meccanismo perequativo prima e dopo la modifica introdotta con la finanziaria (per la ripartizione prima delle modifiche si è fatto riferimento a quella che si sarebbe ottenuta adottando la metodologia che aveva portato alla definizione del DPCM 14 maggio 2004, relativo all'esercizio 2002). Per rendere confrontabili i risultati, la quota ripartita secondo il nuovo sistema di finanziamento è stata, naturalmente, posta uguale nelle due versioni anche per il 2003 e il 2004: il 6,5% del gettito Iva nel 2003, l'8% nel 2004 (per tali anni in

TAB 21

Effetti redistributivi a confronto - I nuovi criteri di funzionamento del sistema perequativo e il vecchio schema a parità di somme distribuite in base al sistema perequativo del decreto legislativo 56/2000

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	Iva spesa storica	Totale Iva secondo la nuova metodologia	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale Iva metodologia applicata nel DPCM 14 maggio 2004	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(2)+(3)-(1)	(4)	(4)+(2)-(1)
2002						
PIEMONTE	2.427	2.306	122	0,3	125	3,2
LOMBARDIA	2.687	2.553	156	21,6	182	47,8
VENETO	2.247	2.134	112	-0,1	127	14,2
LIGURIA	1.380	1.311	70	0,5	73	4,0
EMILIA ROMAGNA	2.140	2.033	108	1,1	123	15,6
TOSCANA	2.346	2.229	116	-1,5	128	10,8
UMBRIA	696	662	34	-0,7	34	-0,6
MARCHE	986	936	49	-0,6	52	2,7
LAZIO	2.630	2.499	128	-3,2	122	-9,5
ABRUZZO	1.111	1.055	55	-1,0	50	-5,5
MOLISE	349	332	17	-0,3	14	-3,3
CAMPANIA	5.215	4.954	254	-6,8	236	-24,9
PUGLIA	3.837	3.645	186	-5,6	162	-30,1
BASILICATA	619	588	30	-0,5	25	-6,0
CALABRIA	2.120	2.014	103	-2,9	87	-18,5
TOTALE RSO	30.790	29.251	1.540	0,0	1.540	
Effetto redistributivo totale				23,5		98,5

Fonte Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze

precedenza si prevedevano quote crescenti rispettivamente pari al 10% e al 19%). Le modifiche introdotte hanno dimezzato l'impatto redistributivo. Ancora più netta la riduzione per il 2004: dai 117 milioni di euro si scende a 42,6 milioni.

Come era da attendersi, sono proprio le Regioni più interessate dall'operare dell'ex fondo perequativo a veder ridotto l'impatto della modifica del sistema di finanziamento. La Regione Calabria, che nel 2003 accusava una riduzione di risorse rispetto ai trasferimenti soppressi pari a 26,1 milioni, vede contrarsi lo svantaggio a meno di un quinto della somma (5,2 milioni); lo stesso accade per la Campania (da 29,3 a 11,8 milioni), la Basilicata (da 8,6 a 1,6 milioni) e il Molise (da 4,1 a 0,7 milioni). Si annullano, di contro, i saldi positivi di alcune Regioni del Centro-Nord.

TAB 21 segue

Effetti redistributivi a confronto - I nuovi criteri di funzionamento del sistema perequativo e il vecchio schema a parità di somme distribuite in base al sistema perequativo del decreto legislativo 56/2000

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Totale trasferimenti soppressi (al netto Irpef e accisa)	Iva spesa storica	Totale Iva secondo la nuova metodologia	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente	Totale Iva metodologia applicata nel DPCM 14 maggio 2004	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme trasferite originariamente
	(1)	(2)	(3)	(2)+(3)-(1)	(4)	(4)+(2)-(1)
2003						
PIEMONTE	2.535	2.371	167	2,0	174	9,4
LOMBARDIA	2.872	2.685	224	36,9	251	64,0
VENETO	2.416	2.259	152	-5,3	165	8,4
LIGURIA	1.439	1.345	93	-0,6	92	-1,8
EMILIA ROMAGNA	2.258	2.112	147	0,5	158	11,4
TOSCANA	2.474	2.313	156	-4,7	163	2,5
UMBRIA	734	686	46	-1,8	45	-2,6
MARCHE	1.045	977	66	-1,5	68	0,0
LAZIO	2.888	2.701	193	5,3	191	3,1
ABRUZZO	1.163	1.087	72	-3,3	69	-6,3
MOLISE	363	339	23	-0,7	19	-4,1
CAMPANIA	5.446	5.092	342	-11,8	325	-29,3
PUGLIA	4.008	3.747	252	-8,2	240	-20,0
BASILICATA	641	600	40	-1,6	33	-8,6
CALABRIA	2.239	2.093	140	-5,2	119	-26,1
TOTALE RSO	32.522	30.408	2.114	0,0	2.114	0,0
Effetto redistributivo totale				44,7		87,9
2004						
PIEMONTE	2.867	2.638	225	-4,6	234	4,4
LOMBARDIA	3.770	3.469	325	23,2	358	56,6
VENETO	2.439	2.244	207	12,3	224	29,2
LIGURIA	1.498	1.378	121	1,1	120	-0,3
EMILIA ROMAGNA	2.480	2.282	203	4,7	217	18,2
TOSCANA	2.648	2.436	209	-3,2	217	5,6
UMBRIA	786	723	62	-0,7	61	-1,8
MARCHE	1.087	1.000	88	1,3	90	3,2
LAZIO	3.348	3.080	263	-4,9	260	-7,8
ABRUZZO	1.188	1.093	95	-0,5	91	-4,2
MOLISE	385	354	30	-0,4	26	-4,6
CAMPANIA	5.601	5.153	444	-3,9	423	-25,4
PUGLIA	4.324	3.978	326	-20,1	311	-34,7
BASILICATA	657	604	52	-0,4	43	-9,1
CALABRIA	2.283	2.101	179	-3,7	153	-29,5
TOTALE RSO	35.362	32.533	2.829	0,0	2.829	0,0
Effetto redistributivo totale				42,6		117,2

Fonte Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia

La stessa tabella 20 consente, tuttavia, di rilevare anche un ulteriore elemento: il beneficio e/o la penalizzazione del passaggio al nuovo sistema variano, nella stessa Regione in misura consistente anno per anno. Non sono sempre le stesse Regioni ad essere avvantaggiate dal passaggio da un sistema basato sulla spesa storica ad uno centrato su un modello perequativo attento alle capacità fiscali e ai fabbisogni sanitari. Ciò, nonostante la sostanziale invarianza delle posizioni relative sia in termini di fabbisogni sanitari che di capacità fiscale. La bozza di decreto relativa al 2005, non ancora approvato, evidenzia poi una più radicale modifica della direzione del processo redistributivo: sono Lazio e Puglia ad ottenere i vantaggi più significativi, mentre si annulla o si riduce sensibilmente il “vantaggio” per le Regioni del Nord.

Come si è detto in precedenza, il riparto relativo al 2005 non è stato ancora approvato ed è soggetto a modifiche ulteriori. L’osservazione degli andamenti previsti nella bozza del provvedimento consente, tuttavia, di porre in rilievo alcuni aspetti problematici e, in certa misura, la limitata significatività del calcolo del beneficio in base alla differenza tra trasferimenti soppressi e nuova ripartizione. Il risultato che si ottiene è, infatti, da ricondurre alla modalità di funzionamento dell’intero meccanismo e alla metodologia utilizzata per il calcolo dei fabbisogni.

Nella tabella 22 si sono riportati in dettaglio alcuni dati alla base dei calcoli operati con il decreto di riparto. Essi aiutano a comprendere quanto della complessità ed apparente contraddittorietà del processo derivi dal sovrapporsi di meccanismi distinti e diversi che governano le fasi di individuazione delle risorse da trasferire. La tabella espone gli importi di fabbisogno sanitario (comprensivo degli importi previsti per la mobilità e il riequilibrio), gli importi di gettito Irap e Irpef stimati per calcolare l’ammontare dei trasferimenti da attribuire alle Regioni, l’importo complessivo dei trasferimenti soppressi. Di essi sono indicati i valori assoluti, la distribuzione percentuale tra Regioni, le variazioni percentuali e assolute. I tassi di variazione dei trasferimenti soppressi, al netto delle entrate attribuite per Irpef e accisa, risultano crescenti: nel complesso delle Regioni a statuto ordinario la crescita è stata pari al 5,6% tra il 2002 e il 2003, per salire all’8,7% nel 2004 e quasi al 13% nel 2005. Guardando tra le Regioni, tuttavia, si osservano andamenti molto diversi: notevolmente superiori alla media tra il 2003 e il 2005 i trasferimenti soppressi di Piemonte (13,1% nel 2004 e 21,2% nel 2005), Lombardia (+31,3% nel 2004 e 30,5% nel 2005) e del Lazio per il solo 2004 (+15,9%). Superiori infine in Veneto (+29,5%), Emilia (25,9%), Toscana (22,1%) nel 2005.

Tale andamento è da ricondurre esclusivamente alla interazione tra le variazioni intervenute nel fabbisogno sanitario, nella versione comprensiva di quanto dovuto per il riequilibrio e la mobilità interregionale, e gli andamenti previsti per i gettiti Irap ed Irpef.

Tabella 22 - La revisione del 56/2000 - Le grandezze principali

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Fabbisogno indistinto - delibere Cipe			importi gettito irap - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			importi addizionali irpef - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			trasferimenti ex FSN			fabbisogno complessivo di riequilibrio e mobilità utilizzato per perequazione sanitaria - delibere CIPE 1-7+8+9			trasferimenti soppressi netti irpef accisa - importi tratti da dpcm		
	(1)			(2)			(3)			(4)=(1)-(2)-(3)-entrate proprie standard			(5)			(6)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
importi assoluti in milioni di euro																		
PIEMONTE	5.856	6.085	6.623	2.736	2.523	2.569	411	494	473	2.543	2.900	3.413	5.654	5.857	6.436	2.535	2.867	3.474
LOMBARDIA	11.918	12.384	13.636	8.210	7.659	7.788	976	1.175	1.113	2.387	3.206	4.390	12.001	12.546	13.697	2.872	3.770	4.920
VENETO	5.931	6.163	6.808	3.056	3.159	3.176	414	504	482	2.273	2.312	2.962	5.867	6.083	6.732	2.416	2.439	3.159
LIGURIA	2.340	2.432	2.614	752	731	740	149	177	175	1.376	1.461	1.637	2.332	2.398	2.542	1.439	1.498	1.670
EMILIA ROMAGNA	5.577	5.795	6.356	2.929	2.864	2.906	418	497	474	2.059	2.262	2.804	5.578	5.814	6.433	2.258	2.480	3.124
TOSCANA	4.934	5.126	5.595	2.073	2.009	2.017	318	381	360	2.405	2.598	3.079	4.846	5.018	5.541	2.474	2.648	3.234
UMBRIA	1.170	1.216	1.328	346	340	356	65	79	76	725	762	862	1.144	1.204	1.326	734	786	908
MARCHE	2.015	2.094	2.304	755	756	806	119	142	138	1.083	1.139	1.303	1.915	1.981	2.209	1.045	1.087	1.278
LAZIO	6.887	7.156	7.765	3.466	3.195	3.752	468	549	569	2.790	3.250	3.282	6.798	7.067	7.548	2.888	3.348	3.234
ABRUZZO	1.723	1.790	1.949	433	447	450	83	99	107	1.166	1.202	1.350	1.673	1.729	1.919	1.163	1.188	1.371
MOLISE	443	460	495	37	35	39	18	21	24	376	391	419	417	441	484	363	385	423
CAMPANIA	7.032	7.307	7.962	1.267	1.295	1.406	284	338	326	5.317	5.511	6.067	6.986	7.222	7.522	5.446	5.601	5.838
PUGLIA	5.094	5.293	5.754	836	650	1.198	207	230	229	3.938	4.301	4.214	5.043	5.196	5.507	4.008	4.324	4.123
BASILICATA	786	817	884	51	56	64	31	37	38	688	707	764	720	747	809	641	657	718
CALABRIA	2.600	2.701	2.918	134	129	173	91	109	127	2.327	2.416	2.571	2.453	2.511	2.673	2.239	2.283	2.401
Totale	64.307	66.819	72.988	27.080	25.847	27.438	4.053	4.833	4.711	33.175	34.418	39.117	63.428	65.814	71.377	32.522	35.362	39.874

[illegible]

Tabella 22 - La revisione del 56/2000 - Le grandezze principali

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Fabbisogno indistinto - delibere Cipe			importi gettito irap - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			importi addizionali ipref - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera CIPE			trasferimenti ex FSN			fabbisogno complessivo di riequilibrio e mobilità utilizzato per perequazione sanitaria - delibere CIPE 1-7+8+9			trasferimenti soppressi netti ipref accisa - importi tratti da dpcm		
	(1)			(2)			(3)			(4)=(1)-(2)-(3)-entrate proprie standard			(5)			(6)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
variazioni percentuali su anno precedente																		
PIEMONTE	3,9	8,8		-7,8		1,8	20,3		-4,3	14,1		17,7	3,6		9,9	13,1		21,2
LOMBARDIA	3,9	10,1		-6,7		1,7	20,3		-5,3	34,3		37,0	4,5		9,2	31,3		30,5
VENETO	3,9	10,5		3,4		0,5	21,7		-4,5	1,7		28,1	3,7		10,7	1,0		29,5
LIGURIA	3,9	7,5		-2,7		1,2	18,7		-1,1	6,1		12,1	2,8		6,0	4,1		11,5
EMILIA ROMAGNA	3,9	9,7		-2,2		1,4	18,8		-4,6	9,9		24,0	4,2		10,6	9,8		25,9
TOSCANA	3,9	9,1		-3,1		0,4	19,8		-5,5	8,1		18,5	3,5		10,4	7,0		22,1
UMBRIA	3,9	9,2		-1,6		4,6	21,0		-3,9	5,1		13,1	5,2		10,2	7,0		15,6
MARCHE	3,9	10,0		0,1		6,6	19,1		-3,0	5,1		14,4	3,4		11,6	4,1		17,5
LAZIO	3,9	8,5		-7,8		17,4	17,3		3,6	16,5		1,0	4,0		6,8	15,9		-3,4
ABRUZZO	3,9	8,9		3,2		0,7	20,1		8,4	3,2		12,2	3,4		11,0	2,2		15,3
MOLISE	3,9	7,5		-4,5		10,4	19,1		12,6	4,1		7,2	5,8		9,7	6,2		9,7
CAMPANIA	3,9	9,0		2,2		8,5	18,9		-3,4	3,6		10,1	3,4		4,1	2,8		4,2
PUGLIA	3,9	8,7		-22,3		84,4	11,1		-0,3	9,2		-2,0	3,0		6,0	7,9		-4,6
BASILICATA	3,9	8,2		9,9		13,7	21,2		2,9	2,7		8,2	3,7		8,2	2,4		9,3
CALABRIA	3,9	8,0		-3,7		34,2	19,9		16,2	3,8		6,4	2,3		6,4	2,0		5,2
Totale	3,9	9,2		-4,6		6,2	19,2		-2,5	3,7		13,7	3,8		8,5	8,7		12,8

Tabella 22 - La revisione del 56/2000 - Le grandezze principali

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Fabbisogno indistinto - delibere Cipe			importi gettito inap - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera Cipe			importi addizionali irpef - stime utilizzate in sede di riparto sanità - delibera Cipe			trasferimenti ex FSN			fabbisogno complessivo di riequilibrio e mobilità utilizzato per perequazione sanitaria - delibere Cipe 1-7+8+9			trasferimenti soppressi netti irpef accisa - importi tratti da dpcm		
	(1)			(2)			(3)			(4)=(1)-(2)-(3)-entrate proprie standard			(5)			(6)		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
variazioni assolute in milioni di euro su anno precedente																		
PIEMONTE	229	538		-212	46		83	-21		357	513		203	579		332	607	
LOMBARDIA	466	1.252		-551	129		199	-62		818	1.185		545	1.151		898	1.149	
VENETO	232	645		102	17		90	-22		40	650		216	649		23	719	
LIGURIA	92	183		-21	9		28	-2		84	176		66	144		59	173	
EMILIA ROMAGNA	218	561		-64	41		79	-23		203	542		236	619		222	643	
TOSCANA	193	468		-64	8		63	-21		194	481		172	523		174	585	
UMBRIA	46	112		-5	16		14	-3		37	100		60	122		52	122	
MARCHE	79	210		1	50		23	-4		55	164		66	229		42	191	
LAZIO	269	608		-271	557		81	20		460	31		269	481		459	-114	
ABRUZZO	67	159		14	3		17	8		37	147		56	190		26	182	
MOLISE	17	35		-2	4		3	3		15	28		24	43		22	38	
CAMPANIA	275	655		28	111		54	-11		194	556		236	299		155	237	
PUGLIA	199	460		-186	548		23	-1		363	-87		153	311		316	-201	
BASILICATA	30	67		5	8		7	1		19	58		27	61		15	61	
CALABRIA	101	217		-5	44		18	18		88	155		58	162		44	118	
Totale	2.512	6.168		-1.233	1.591		780	-121		1.244	4.699		2.385	5.563		2.840	4.512	

Come si può desumere dalla osservazione delle variazioni assolute relative agli ultimi tre anni, il ruolo dei trasferimenti nella copertura del maggiore fabbisogno muta significativamente da Regione a Regione al variare della dinamica attesa dal gettito dei due tributi destinati alla copertura della spesa sanitaria, così come previsto nell'ambito del tavolo di definizione dei fabbisogni sanitari. Così, ad esempio, nel 2004 alla crescita, rispetto all'anno precedente, di 269 milioni di euro del fabbisogno del Lazio, corrisponde una variazione dei trasferimenti soppressi di 459 milioni, proprio per la revisione al ribasso di 271 milioni nella previsione di gettito Irap solo in parte compensata dalla crescita Irpef. Lo stesso vantaggio relativo di Lazio e Puglia nel 2005, nel nuovo sistema rispetto al meccanismo preesistente dei trasferimenti, risulta legato ad una dinamica più bassa dei trasferimenti dovuta ad una crescita prevista del gettito Irap e Irpef: nel 2005 particolarmente sostenuta. Alla crescita del fabbisogno sanitario corrisponde, pertanto, in entrambe le Regioni, una flessione dei trasferimenti sanitari e quindi di quelli da sopprimere. Un andamento in parte corretto, proprio per l'operare del nuovo sistema di finanziamento. Nonostante i coefficienti relativi a capacità fiscale e alla sanità si confermino, in entrambi i casi, tali da correggere al ribasso la quota attribuita alle Regioni, rispetto al peso in termini *pro-capite*, il valore complessivo del riparto risulta per queste Regioni superiore alla quota spettante dei trasferimenti soppressi. Di qui, il relativo vantaggio nel passaggio dalla spesa storica alla nuova perequazione. All'opposto, nelle Regioni tradizionalmente a maggior capacità fiscale, per effetto di una stasi del contributo previsto in sede di riparto Cipe dai gettiti Irap e Irpef e di un aumento del fabbisogno, la forte accelerazione dei trasferimenti fa attribuire alla Regione una quota superiore a quella prevista in sede di riparto.

Si pongono, pertanto, due questioni:

- innanzitutto, un problema di leggibilità dei risultati. L'interazione tra diversi meccanismi non consente una reale valutazione del risultato che si ottiene con il passaggio dal vecchio al nuovo sistema. Come nel caso della bozza di riparto 2005, l'effetto redistributivo è strettamente legato alla particolare dinamica dei trasferimenti. Il risultato definitivo dipenderà dall'operare della clausola di salvaguardia, volta a compensare eventuali andamenti di gettito diversi da quelli inizialmente previsti;
- ma vi è anche un problema di rapporto tra il sistema perequativo e le modalità di regolazione delle somme attribuite per la sanità. La perequazione delle capacità fiscali opera sulla base di andamenti di gettito relativi a due esercizi precedenti e, nel caso dell'Irap, sulla base di importi medi triennali che tendono a "conservare" nel tempo andamenti storici. Tale soluzione se, da un lato, consente di contenere l'impatto di una eccessiva variabilità dei risultati di gettito, dall'altro, in presenza di tendenze divergenti negli andamenti tra Regioni

nei due sistemi (finanziamento sanitario e perequazione fiscale), pone un problema di rapporto tra correzione prevista con il meccanismo perequativo e correzione ex post dovuta alla clausola di salvaguardia, regolata su base bilaterale. Alla prima, definita con la approvazione del decreto di attuazione, segue col tempo la seconda che si muove in base agli andamenti effettivi. Pur ipotizzando una sostanziale invarianza complessiva delle somme, l'effetto redistributivo complessivo è frutto di un processo duplice in cui i gettiti di rilievo mutano, almeno per quello che riguarda la copertura dei fabbisogni sanitari.

Tab. 23a Il meccanismo perequativo - I coefficienti di riparto

Regioni	coefficienti di riparto per il 2003				% riparto
	% popolazione	% capacità fiscale	% dim geografica	% fabbisogni sanitari	
PIEMONTE	8,7%	-1,2%	0,0%	0,3%	7,9%
LOMBARDIA	18,8%	-8,3%	-0,2%	0,2%	10,6%
VENETO	9,4%	-1,9%	0,0%	-0,4%	7,2%
LIGURIA	3,2%	0,3%	0,0%	0,8%	4,4%
EMILIA ROMAGNA	8,3%	-2,3%	0,0%	0,9%	7,0%
TOSCANA	7,3%	-0,6%	0,0%	0,7%	7,4%
UMBRIA	1,7%	0,3%	0,0%	0,2%	2,2%
MARCHE	3,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	3,1%
LAZIO	10,6%	-1,6%	0,0%	0,2%	9,1%
ABRUZZO	2,6%	0,7%	0,0%	0,0%	3,4%
MOLISE	0,7%	0,4%	0,0%	0,0%	1,1%
CAMPANIA	11,8%	6,0%	-0,1%	-1,6%	16,2%
PUGLIA	8,3%	4,3%	0,0%	-0,7%	11,9%
BASILICATA	1,2%	0,8%	0,0%	-0,2%	1,9%
CALABRIA	4,1%	3,0%	0,0%	-0,5%	6,6%
TOTALE	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%

Regioni	coefficienti di riparto per il 2004				% riparto
	% popolazione	% capacità fiscale	% dim geografica	% fabbisogni sanitari	
PIEMONTE	8,72%	-1,11%	0,00%	0,33%	7,94%
LOMBARDIA	18,89%	-7,52%	-0,22%	0,33%	11,48%
VENETO	9,48%	-1,69%	-0,01%	-0,45%	7,33%
LIGURIA	3,22%	0,22%	0,05%	0,79%	4,27%
EMILIA ROMAGNA	8,33%	-2,09%	0,01%	0,93%	7,18%
TOSCANA	7,28%	-0,56%	0,02%	0,63%	7,38%
UMBRIA	1,73%	0,24%	0,04%	0,18%	2,20%
MARCHE	3,07%	0,12%	0,05%	-0,12%	3,12%
LAZIO	10,63%	-1,50%	-0,03%	0,20%	9,29%
ABRUZZO	2,63%	0,67%	0,05%	0,00%	3,34%
MOLISE	0,66%	0,37%	0,03%	0,02%	1,07%
CAMPANIA	11,77%	5,46%	-0,05%	-1,47%	15,70%
PUGLIA	8,25%	3,93%	0,00%	-0,67%	11,52%
BASILICATA	1,22%	0,74%	0,04%	-0,16%	1,84%
CALABRIA	4,11%	2,72%	0,04%	-0,54%	6,33%
TOTALE	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Tab. 23a Il meccanismo perequativo - I coefficienti di riparto

Regioni	coefficienti di riparto per il 2005				% riparto
	% popolazione	% capacità fiscale	% dim geografica	% fabbisogni sanitari	
PIEMONTE	8,75%	-0,80%	0,00%	0,49%	8,44%
LOMBARDIA	18,98%	-6,71%	-0,23%	0,40%	12,43%
VENETO	9,50%	-1,53%	-0,01%	-0,10%	7,85%
LIGURIA	3,22%	0,26%	0,05%	0,62%	4,15%
EMILIA ROMAGNA	8,39%	-1,79%	0,01%	1,13%	7,73%
TOSCANA	7,27%	-0,40%	0,02%	0,89%	7,78%
UMBRIA	1,74%	0,25%	0,04%	0,22%	2,25%
MARCHE	3,07%	0,09%	0,05%	0,05%	3,26%
LAZIO	10,65%	-1,65%	-0,03%	-0,24%	8,72%
ABRUZZO	2,62%	0,61%	0,05%	0,12%	3,40%
MOLISE	0,65%	0,33%	0,03%	0,05%	1,06%
CAMPANIA	11,70%	4,94%	-0,06%	-2,06%	14,52%
PUGLIA	8,22%	3,42%	0,01%	-0,89%	10,75%
BASILICATA	1,21%	0,65%	0,04%	-0,13%	1,77%
CALABRIA	4,06%	2,33%	0,05%	-0,56%	5,87%
TOTALE	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Tab. 23b - Il meccanismo perequativo - I gettiti tributari utilizzati per il calcolo delle capacità fiscali

	2003 - 2004					2005				
	Add. Reg. Irpef (2002)	Tasse autom. (2002)	Irap netto f.do perequativ. (media 00- 02)	Accisa benzine (2002)	TOTALE GETTITI	Add. Reg. Irpef (2003)	Tasse autom. (2003)	Irap netto f.do perequativ. (media 01- 03)	Accisa benzine (2003)	TOTALE GETTITI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1)+(2)+(3)+(4)
PIEMONTE	446	373	2.398	209	3.426	453	377	2.476	202	3.509
LOMBARDIA	1.059	853	7.096	423	9.431	1.065	848	7.496	407	9.815
VENETO	454	429	2.801	233	3.917	461	435	2.982	221	4.099
LIGURIA	160	112	672	74	1.018	168	103	702	73	1.046
EMILIA ROMAGNA	448	394	2.622	215	3.679	454	399	2.758	206	3.816
TOSCANA	343	316	1.849	210	2.719	344	323	1.932	200	2.798
UMBRIA	71	75	309	44	499	73	76	329	37	514
MARCHE	128	129	679	72	1.008	132	131	735	70	1.067
LAZIO	495	462	3.000	279	4.236	545	468	3.292	264	4.569
ABRUZZO	89	99	392	59	639	103	99	419	57	678
MOLISE	19	23	27	11	80	23	23	32	9	87
CAMPANIA	305	276	1.110	198	1.889	312	279	1.243	191	2.026
PUGLIA	207	244	691	145	1.287	219	248	837	145	1.449
BASILICATA	34	39	40	14	127	37	39	50	19	144
CALABRIA	98	100	83	60	341	121	115	124	72	433
TOTALE	4.357	3.923	23.769	2.246	34.296	4.508	3.964	25.405	2.173	36.050

2.4 Le proposte avanzate dall'Alta Commissione

Nel 2005 non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province e Comuni e altri Enti locali prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1, lettera a' della legge 289/2002), che doveva risultare propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione. La Commissione ha tuttavia diffuso i risultati dei lavori svolti, raccolti in quattro documenti: la relazione della Commissione, due rapporti predisposti rispettivamente dal Comitato istituzionale e da quello tecnico scientifico, e una relazione in materia di riforma del decreto legislativo 56/2000. Un atto conclusivo a cui è affidato il compito di mettere a disposizione del Parlamento e del mondo politico-istituzionale gli esiti degli esami svolti, vista l'impossibilità di portare a termine entro la scadenza prevista il compito assegnato, anche se l'art. 4-ter del d.l. n. 273/2005, convertito in legge n. 51/2006, ha ulteriormente prorogato i lavori dell'organismo fino al prossimo 31 ottobre.

La proposta avanzata dalla Commissione prevede una complessa revisione di punti significativi del meccanismo di federalismo fiscale esistente, fino ad arrivare a prevedere un ridisegno del Patto di stabilità interno, nonché delle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo. Una revisione complessiva che si propone di ottenere una migliore perequazione e una maggiore responsabilizzazione degli Enti; un sistema in cui vi sia maggiore corrispondenza tra "cosa tassata" e "cosa amministrata"; una semplificazione del sistema che permetta una maggiore trasparenza ed un miglioramento della funzione amministrativa.

Nel complesso delle proposte avanzate sono di particolare rilievo, per il ridisegno del sistema di finanziamento regionale, quelle che riguardano:

- a) il ridisegno dei tributi di base del sistema finanziario territoriale;
- b) il potenziamento della flessibilità fiscale;
- c) l'aggancio nella definizione delle risorse da garantire a livello di singolo Ente ad una quota delle spese storiche, con la previsione di adeguamenti progressivi coerenti con la variazione nella dinamica della spesa;
- d) la previsione di una copertura integrale della spesa tendenziale (non coperta con il gettito di base dei prelievi assegnati) mediante compartecipazioni fiscali.

Ampia la revisione del sistema di finanziamento regionale. Si propone un cambiamento sostanziale del contributo dell'Irap al federalismo fiscale, in coerenza con le trasformazioni dell'imposta disposte con la legge finanziaria per il 2005 e nel provvedimento sulla competitività

collegato alla manovra finanziaria³⁰. I mutamenti tendono a far diventare l'Irap un'imposta con forti valenze centrali. Si riduce a questo fine il contributo al federalismo fiscale della componente privata dell'imposta e viene operata una rimodulazione della componente pubblica con l'obiettivo di renderla più omogenea all'Irap privata che residua come fonte di finanziamento per le Regioni³¹. Si indicano, in sostituzione, tributi (sui tabacchi, giochi, bolli) ritenuti più coerenti della stessa Irap con il tipo di spese da finanziare e che comportano, nelle stime della Commissione, un'entrata quantitativamente maggiore della parte di Irap privata che viene meno³². Per quanto riguarda l'Irpef regionale, basata sull'addizionale di tipo proporzionale sulla base imponibile erariale, vengono proposti significativi cambiamenti. Da un lato se ne prevede la totale flessibilizzazione delle variazioni al di sopra della base erariale (l'addizionale potrebbe variare da zero all'1,4 per cento, con eliminazione dunque del minimo obbligatorio, pari allo 0,9%,) dall'altro si prevede un meccanismo di perequazione che riporti alla media il risultato dell'esercizio della flessibilità, quando questo produca un risultato inferiore alla media stessa³³.

Con il potenziamento della flessibilità fiscale si mira ad ottenere la possibilità per le Regioni di ricorrere ad entrate aggiuntive tali da consentire di coprire, in termini di spesa media, una percentuale che va dal 10% ad oltre il 13% (una quota superiore all'attuale 7%) e con forte riduzione della variabilità infraregionale. Le modifiche disposte, secondo quanto viene stimato dalla Commissione, potrebbero ridurre il rapporto tra le due Regioni con la massima e la minima flessibilità da 3,5 a circa 1,5).

Radicale la modifica prevista per il fondo perequativo, rispetto al funzionamento del decreto legislativo 56/2000. Nella nuova impostazione si punta ad assicurare a tutte le Regioni un finanziamento complessivo, pari a una percentuale elevata, ma non integrale, delle spese

³⁰ Ci si riferisce alle trasformazioni dell'imposta, in particolare a quelle operate con la finanziaria 2005 e con il successivo decreto sulla competitività, che hanno introdotto la deducibilità del costo della nuova occupazione dalla base imponibile dell'Irap privata, esattamente per le aree dell'obiettivo 1. Si tratta di cambiamenti di rilievo, in quanto favoriscono l'utilizzo della componente privata dell'imposta per politiche di sviluppo con specifico indirizzo da parte del Governo centrale.

³¹ Nell'ipotesi di base dell'Alta Commissione l'Irap privata viene calcolata come la metà del gettito spettante attualmente alle RSO. L'Irap pubblica è assegnata alle RSO con un ammontare di base pari a quella attuale (derivante dall'applicazione di un'aliquota 8,5 %). Inoltre, le RSO possono maggioreggiare detta aliquota (o diminuirla) fino a un valore massimo del 10 %, cosicché la medesima potrebbe oscillare dal 7,65 per cento al 9,35 per cento, con campo di applicazione sul personale regionale e statale impiegato in ciascuna Regione. Ovviamente, perché non si tratti di una mera partita di giro, occorre prevedere anche la possibilità di accreditamento o di rivalsa da parte delle Amministrazioni interessate nei confronti dei redditi dei dipendenti. Questo significa, in definitiva, che la struttura delle retribuzioni del settore pubblico, definita dalla contrattazione nazionale, può subire un'oscillazione contenuta (da +0,85%, pari al 10% dell'aliquota dell'Irap pubblica, che si parametrizza come 8,5% della retribuzione lorda, a - 0,85%)

³² Nella proposta dell'Alta Commissione questi tributi vengono assegnati alle RSO con la possibilità, inoltre, per le stesse di aumentare l'aliquota fino ad un massimo del 10 % per Tabacchi e Bollo di concessione, e del 10% sul 33% della base imponibile per i Giochi.

³³ Per l'Irpef è previsto un meccanismo perequativo in base al quale tutte le Regioni, il cui gettito derivante dalla applicazione dell'aliquota massima risultasse inferiore alla media delle RSO, percepirebbero un'integrazione, in modo da ricevere il gettito medio. Naturalmente, nel caso in cui l'aliquota applicata da ciascuna Regione fosse inferiore a quella massima, l'integrazione farebbe riferimento alla media calcolata in modo proporzionale.

tendenziali effettive. Tale percentuale è posta orientativamente al 95%, come media tra una percentuale vicina al 100%, per le spese relative ai livelli essenziali (ad esempio la sanità), a fronte di una percentuale più bassa per le altre spese. La copertura del *gap* tra il livello garantito delle spese e il gettito di base dei prelievi assegnati è prevista mediante compartecipazioni fiscali distribuite sul territorio, e caratterizzate da un potenziale positivo di intervento delle Regioni riguardo alla gestione dei tributi da cui esse provengono. Si tratta specificamente della compartecipazione sulla benzina e della compartecipazione Iva. Quest'ultima è intesa come compartecipazione di equilibrio, ovvero come cespite la cui aliquota di attribuzione regionale non è fissata *a priori*, ma viene rideterminata periodicamente in maniera tale da garantire che una Regione (o alcune Regioni) riescano a finanziare l'ipotizzato 95% delle spese tendenziali senza far ricorso al fondo perequativo³⁴.

Sono i divari tra esigenze di finanziamento e capacità fiscale a determinare, anche nel tempo sia la dimensione complessiva, sia le modalità di ripartizione del fondo perequativo. Rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo 56/2000 vi è una netta differenza. Nella impostazione originaria del decreto, la crescita della spesa è mantenuta entro la dinamica del gettito di una fonte di entrata (l'IVA). Una scelta, quella del progetto della Commissione resa possibile dall'ipotesi di poter disporre di una valutazione dei costi standard delle spese degli Enti decentrati. La responsabilizzazione (o meglio il vincolo) è recuperato con la previsione di una revisione, con periodicità prestabilita, della capacità e dei fabbisogni.

È con l'aumento della flessibilità fiscali, articolata su più tributi e territorialmente equilibrata, che si mira a ristabilire quasi per intero il finanziamento della spesa tendenziale. Va considerato che la flessibilizzazione del gettito corrispondente all'addizionale Irpef dello 0,9% corrisponde a circa il 5 per cento delle spese.

³⁴ La parte del 95%, rispetto all'aggregato di riferimento non coperta dal gettito di tributi assegnati in prevalenza e dalla compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, viene coperta in particolare dalla nuova compartecipazione IVA e dalla perequazione. La compartecipazione IVA viene determinata partendo dalla regionalizzazione (sulla base della media geometrica dei consumi delle famiglie italiane dell'ISTAT) del gettito IVA al netto di quanto dovuto alle Regioni a Statuto Speciale e all'Unione Europea. L'aliquota di compartecipazione all'IVA è determinata dal rapporto tra la differenza tra la totale copertura al 95% dell'aggregato di riferimento (come sopra specificato), al netto del gettito dei tributi assegnati in prevalenza e della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, e il gettito IVA come sopra determinato. La minore aliquota tra le RSO determina la compartecipazione di equilibrio, che deve essere tale da coprire interamente la differenza di cui sopra della Regione a cui corrisponde. L'aliquota così determinata rappresenta l'aliquota di compartecipazione al gettito IVA di equilibrio per tutte le RSO (che si applica al suddetto gettito IVA regionalizzato). I territori con minore capacità fiscale per abitante usufruiscono di un fondo perequativo senza vincolo di destinazione risultato di due parti. Una riguarda i territori con capacità fiscale inferiore alla Regione avente la capacità fiscale massima, ed ha la funzione di porre tutte le Regioni ad una distanza percentuale dalle spese tendenziali con varianza assai ridotta, dipendente interamente dalla differente composizione tra spesa sanitaria e altre spese da finanziare (essendo la prima, che costituisce prestazione essenziale, assai più "coperta" delle seconde, in coerenza con il dettato dell'art. 117, comma m). Una seconda derivazione, di ammontare assai inferiore alla prima, riguarda i territori con capacità fiscale inferiore alla media, e ha la funzione di ridurre la varianza territoriale degli effetti di gettito dell'esercizio della flessibilità.

Due aspetti vengono, poi, in particolare sottolineati. Innanzitutto, il ruolo dell'Iva che, nella proposta di modifica del sistema di finanziamento, assume un ruolo centrale. Con il passaggio dalla attribuzione della compartecipazione Iva secondo le rilevazioni statistiche dei consumi regionali cui si fa riferimento oggi (e a cui la stessa proposta della commissione fa riferimento in prima applicazione), alla compartecipazione secondo criteri di effettività del riscosso fiscale in conto consumi su base territoriale, si considera possibile, in un intervallo limitato (due anni), far partecipare le Regioni alla elaborazione delle strategie contro l'evasione in un comparto cruciale quale è quello delle vendite al consumo. I maggior gettiti ottenuti nel contrasto all'evasione potrebbero rimanere alle Regioni accrescendone le capacità di autofinanziamento.

Con il passaggio da una valutazione dei fabbisogni in base alle spese effettive tendenziali ad una fondata sulle spese standard, si punta a disporre di un ulteriore strumento di politica economica: per le spese standard si potrebbero prevedere variazioni verso l'alto in connessione a "frenate" delle dinamiche tendenziali di spesa, o dovute all'effetto responsabilizzante dei nuovi meccanismi, oppure in connessione a risultati positivi registrati dalle Regioni nel rientro dell'evasione dei tributi che concorrono al loro finanziamento. La variazione potrebbe essere, invece, verso il basso ove la dinamica delle spese acceleri anziché decelerare; quando il gettito dei tributi e delle compartecipazioni segua dinamiche elevate senza che ciò sia attribuibile al merito dell'azione accertatrice delle Regioni; oppure, quando i tributi assegnati alle Regioni descrecano per l'estendersi dei fenomeni di evasione.

2.5 Alcune osservazioni conclusive

La ricostruzione dei principali eventi che hanno interessato il sistema di finanziamento regionale nell'ultimo anno e l'esame delle soluzioni adottate (è il caso dei DPCM) o di quelle proposte (la relazione dell'Alta Commissione), consentono di avanzare alcune osservazioni di sintesi:

- con le modifiche apportate, il decreto legislativo 56/2000 ha recuperato le sue caratteristiche originarie. La conferma della scelta operata con la definizione del fondo perequativo previsto con la legge 549/95 e la sua conseguente esclusione dalle somme oggetto della perequazione fiscale ha consentito, insieme ad una corretta applicazione del correttivo dimensionale, di superare gli effetti indesiderati di un processo redistributivo che appariva fortemente distorsivo. La elevata solidarietà fiscale ha fatto sì che gli effetti siano risultati di ammontare limitato;
- la riforma transitoria del decreto non consente, tuttavia, di allungare indefinitamente i tempi per il completamento del ridisegno richiesto con il nuovo testo costituzionale. È infatti necessario prevedere un rapido completamento del percorso di definizione dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali ed in particolare delle realtà regionali. La gradualità oggi prevista (incrementi annuali dell'1,5%) non è compatibile con un effettivo esercizio della responsabilità fiscale regionale. Con la delegificazione disposta dalla finanziaria 2006 è possibile prevedere correzioni ulteriori, che dovrebbero evitare il ripetersi di situazioni di stallo come quelle registrate negli ultimi anni. Ciò comporta, tuttavia, ridurre l'efficacia del processo di responsabilizzazione degli Enti e mantenere una situazione di incertezza nella gestione finanziaria;
- il decreto legislativo 56/2000 rappresenta oggi un utile base da cui muovere. Un completo ridisegno del sistema sconterebbe un ulteriore allungamento dei tempi di attuazione.

Le difficoltà incontrate nella prima fase di applicazione del disegno di riforma hanno reso evidente il rilievo di alcuni elementi di cui si dovrà tener conto per l'operatività delle Amministrazioni e la governabilità del processo di transizione.

È necessaria, innanzitutto, una attenta valutazione delle ragioni sottostanti le scelte operate nel passato. Un nuovo sistema non può partire negando le ragioni storiche o economiche di una particolare distribuzione delle risorse. Il problema che si è posto riguardo al fondo perequativo *ex lege* 549/95 si potrebbe riproporre nel caso dei trasferimenti soppressi *ex lege* Bassanini.

Un ruolo indispensabile per la funzionalità del sistema è rappresentato dalla tempestività con cui sono resi disponibili i dati relativi a gettiti e basi imponibili attribuite o compartecipate. Si tratta di un elemento indispensabile per rendere gestibile la politica tributaria regionale, ma anche per consentire di ridurre le distorsioni legate al far riferimento ad andamenti difformi nelle diverse fasi della valutazione dei fabbisogni o nella costruzione del meccanismo perequativo.

Vi è poi la necessità, ribadita e specificata anche dalla Alta Commissione, di ampliare la capacità impositiva autonoma delle Regioni e di intervenire sul potenziale fiscale regionale in quelle a minore capacità fiscale.

Molti temi rimangono aperti, su cui le posizioni risultano contrapposte:

- quale modello di perequazione adottare. Si tratta di stabilire se configurare il meccanismo dei trasferimenti come uno schema di relazioni finanziarie tra Stato e Regioni oppure interno al sistema delle Regioni. All'opposto i due sistemi limite: quello orizzontale puro alla base, seppur virtualmente, del 56/2000 e quello verticale puro, che prevede la determinazione delle aliquote di compartecipazione al livello minimo e tale da coprire il fabbisogno della Regione a maggiore capacità fiscale standard; tutte le altre Regioni riceverebbero trasferimenti. Alternativo ad essi quello che prende a riferimento la capacità fiscale media e riserva le risorse perequative a quelle realtà che hanno minore capacità fiscale. Le Regioni con capacità fiscale sopra la media non fruirebbero di trasferimenti perequativi, ma solo di tributi propri e compartecipati. Le compartecipazioni dovrebbero essere commisurate alle effettive necessità di spesa e colmare il divario tra le entrate da tributi propri e le spese determinate sulla base dei fabbisogni. Ne risulterebbe un sistema con aliquote differenziate tra Regioni, che vedrebbe quelle con minore capacità fiscale ricevere i trasferimenti perequativi. Ciascun sistema presenta pregi e difetti. Lo schema orizzontale presenta effetti positivi rispetto al controllo della finanza pubblica, prevedendo una sorta di controllo tra Regioni. Aspetto che, invece, è meno rilevante nel modello verticale soggetto al controllo statale, ma che è invece in grado di garantire con certezza maggiori livelli di solidarietà. Il modello intermedio prevedendo la determinazione delle aliquote di compartecipazione tra Stato e Regioni sposta fortemente il baricentro del sistema su rapporti bilaterali Regione - Amministrazione statale;
- quale ruolo attribuire ai costi standard e/o alla capacità fiscale. Per l'insufficienza del riferimento alle capacità fiscali si pronunciano coloro che ritengono non riconducibili a un semplice dato omogeneo i fabbisogni nelle diverse realtà territoriali ed insufficiente il correttivo previsto per i fabbisogni sanitari. La determinazione dei costi standard su cui

parametrare la copertura dei fabbisogni non è priva di aspetti problematici, come dimostra la difficoltà da sempre incontrata nell'individuazione di soluzioni condivise anche in un settore quello sanitario in cui l'informazione è molto ampia;

- quali meccanismi prevedere per un adeguamento delle risorse destinate al finanziamento delle realtà territoriali. Pur non ipotizzando meccanismi automatici di adeguamento delle risorse, dovrà essere garantita alle Regioni la revisione, nel tempo, dei parametri di crescita delle risorse, qualora si riscontri uno strutturale ed effettivo disallineamento tra l'evoluzione delle entrate (collegata al ciclo economico) e quella delle spese che dipende da fattori strutturali (quali l'invecchiamento della popolazione, l'innovazione tecnologica...)

Si tratta di differenze non marginali che rischiano di allungare i tempi di definizione del nuovo sistema di finanziamento. Le difficoltà della finanza pubblica richiedono, invece, con urgenza un ridisegno complessivo delle modalità con cui le Regioni (ma in generale tutti gli Enti locali) sono chiamati a contribuire agli obiettivi di finanza pubblica. Il sistema di finanziamento rappresenta certamente un elemento fondamentale di questo progetto sia per la garanzia che offre in termini di responsabilizzazione delle Amministrazioni decentrate, sia per il contributo ad una ordinata programmazione territoriale.

3 Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni

L'anno appena concluso dovrebbe essere l'ultimo della fase transitoria prevista per il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi della delega conferita

Con il primo gennaio 2006 i trasferimenti sono stati aboliti e si è prevista la inclusione delle somme da riconoscere per il finanziamento delle funzioni trasferite tra quelle attribuite con la compartecipazione al gettito di grandi tributi erariali. Per il solo trasporto pubblico locale è stato mantenuto il regime dei trasferimenti.

Come rilevato lo scorso anno, il termine per la soppressione dei trasferimenti relativi al finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni era stato inizialmente fissato dal decreto legislativo 56/2000 a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse. Tale processo si è concluso, per la maggior parte delle funzioni, entro il 31 dicembre 2000. Dopo tale data sono stati previsti esclusivamente i provvedimenti modificativi dei DPCM che individuavano le quote di ripartizione tra Regioni e il DPCM 11 maggio 2001 di individuazione delle risorse in materia di agricoltura. Nonostante il completamento degli adempimenti, la data di trasformazione è stata più volte procrastinata.³⁵

La mancata definizione del nuovo sistema di finanziamento e, quindi delle aliquote definitive, priva tale trasformazione di implicazioni pratiche di rilievo e non consente di attribuire una dinamica effettiva (legata alla dinamica del gettito compartecipato) alle risorse destinate al finanziamento delle funzioni conferite.

Come rilevato nel paragrafo precedente, la trasformazione di tali somme in entrate proprie richiede un attento esame dei fabbisogni a cui esse devono rispondere, nonché della corrispondenza della ripartizione attuale (sostanzialmente differenziata per Regione e per settore) ad effettive esigenze operative e redistributive.

Andrà valutato inoltre come tener conto di diversi fattori:

³⁵ La finanziaria 2003 aveva già previsto il rinvio di un anno, disponendo inoltre l'esclusione, tra i trasferimenti da abolire, di quelli per l'esercizio delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale e l'accorpamento di tutti i trasferimenti di parte corrente ancora esistenti in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia. Un rinvio rinnovato dal decreto legge 355/03 al 2005. Nel corso del 2004 il decreto legge 168, modificando l'articolo 6 del decreto legislativo 56/2000, aveva poi stabilito che per l'anno 2005, nella determinazione della compartecipazioni all'IVA, dell'addizionale IRPEF e dell'accisa sulle benzine, si sarebbe dovuto tenere conto delle risorse finanziarie destinate ad assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni attribuite alle Regioni a statuto ordinario.

Il congelamento del sistema di finanziamento delle Regioni, e quindi l'impossibilità di individuare un riferimento cui ricollegare la trasformazione in tributi propri di tali somme, ha reso necessario un ulteriore allungamento dei tempi. Il decreto legge 35/2005 ha differito il momento della trasformazione al 1° gennaio 2006. La finanziaria per il 2006 ha confermato tale misura ed ha disposto che, a decorrere dal 2006, si tenga conto, nella determinazione delle aliquote "provvisorie" dell'Iva, anche delle somme necessarie ad assicurare il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni a statuto ordinario. La

- innanzitutto l'operare delle compensazioni. Finora sulle somme destinate alle Regioni e, in particolare ad alcuni settori, si è scontato l'importo attribuito con il conferimento alle stesse dei canoni idrici e minerari. La distribuzione di tali importi è tuttavia diversa per comparto e per Regione;
- le scelte operate dalle Regioni in termini di competenze e destinazione di risorse tra livelli di governo. Ciò ha comportato la destinazione delle risorse nel caso di alcuni comparti direttamente alle Amministrazioni locali (è il caso ad esempio della viabilità, dei trasporti o della polizia amministrativa);
- il rilievo, nel caso delle funzioni trasferite, dei livelli essenziali delle prestazioni (l'individuazione di meccanismi di concertazione tra diversi livelli di governo per la valutazione e l'aggiornamento dei fabbisogni e un coerente trattamento degli stessi nell'ambito dei documenti programmatici complessivi).

Manca ancora, inoltre, l'identificazione delle risorse a regime per l'edilizia residenziale pubblica, mentre non è stata condotta una verifica dell'adeguatezza delle risorse in base ai risultati della prima fase di attuazione.

3.1 Le erogazioni alle Regioni nel 2005

Nel 2005 le risorse effettivamente erogate alle Regioni per il finanziamento delle competenze trasferite in attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo hanno superato i 4.483 milioni di euro. La ricostruzione della ripartizione delle risorse, con riferimento ai diversi settori di competenza, si basa anche quest'anno sui dati della Ragioneria generale dello Stato [IGePA]. Nella tabella 24 si riportano gli importi erogati per Regione e per i principali comparti (in appendice al capitolo sono poi forniti in dettaglio i dati relativi alle erogazioni in tutti gli anni dal 2000 al 2005).

Si tratta delle erogazioni effettuate nell'anno al netto delle somme destinate alle stesse Regioni con l'attribuzione dei canoni idrici e di quelli minerari e che sono state compensate nel calcolo dei trasferimenti netti. In questa prima parte dell'analisi ci si limita poi agli importi fluiti esclusivamente alle Regioni. Non si considerano quindi quelli che, per le scelte operate nei diversi contesti istituzionali, sono trasferite in alcuni casi agli Enti locali. Un aspetto che incide, come si diceva, sulla significatività della composizione dei trasferimenti per Regioni.

modifica mira a consentire l'estensione del regime transitorio anche oltre il 2006, anno a cui era limitato finora il regime transitorio.

TAB 24

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2005 (milioni di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu- blo.	Sanità Vel.	OO.pp.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	55,2	181,8	10,7	37,7	62,3	2,7	22,6	25,6	59,9	2,5	1,0	462,0
Lombardia	55,5	314,1	16,7	3,2	132,4	3,1	36,8	40,3	96,0	9,2	1,6	708,9
Veneto	44,9	94,4	9,8	13,6	80,0	1,9	27,0	17,3	38,3	10,1	1,5	338,8
Liguria	20,4	69,3	5,5	0,5	17,1	2,1	3,8	8,7	20,2	1,4	0,7	149,5
E. Romagna	59,4	107,4	15,6	1,1	70,7	2,1	32,3	25,5	62,4	1,0	1,4	378,9
Toscana	60,1	157,7	5,3	0,0	52,2	2,6	13,8	26,7	49,0	1,2	1,3	369,8
Umbria	28,7	40,4	1,6	0,4	11,8	1,3	5,8	7,1	20,9	0,2	0,7	119,0
Marche	27,2	28,2	2,9	0,4	25,6	1,8	9,3	3,3	16,1	2,7	0,8	118,3
Lazio	44,8	216,7	17,5	9,5	31,2	3,8	16,5	25,8	84,5	5,7	1,3	457,3
Abruzzo	43,5	61,2	3,2	0,8	19,1	1,5	10,2	10,8	16,1	2,3	1,0	169,7
Molise	4,1	17,7	0,9	1,9	4,0	0,8	3,9	4,0	5,0	0,5	0,5	43,3
Campania	11,5	231,9	38,0	0,8	58,1	3,9	17,8	10,9	74,0	2,0	1,2	450,0
Puglia	25,2	213,8	13,3	9,3	46,2	3,0	27,5	25,3	49,1	6,4	1,7	420,8
Basilicata	23,7	40,6	2,8	0,1	10,0	1,4	8,5	8,0	10,9	1,4	0,5	108,0
Calabria	0,6	107,7	6,4	0,5	15,3	3,0	13,1	9,9	28,7	2,2	1,3	188,7
TOTALE	505	1.883	150	80	636	35	249	249	631	49	16	4.483

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vel.	OO.pp.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasf. o risorse sostitutive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	12,0	39,4	2,3	8,2	13,5	0,6	4,9	5,5	13,0	0,5	0,2	100,0
Lombardia	7,8	44,3	2,4	0,5	18,7	0,4	5,2	5,7	13,5	1,3	0,2	100,0
Veneto	13,2	27,9	2,9	4,0	23,6	0,6	8,0	5,1	11,3	3,0	0,4	100,0
Liguria	13,6	46,3	3,7	0,3	11,4	1,4	2,5	5,8	13,5	0,9	0,5	100,0
E. Romagna	15,7	28,3	4,1	0,3	18,7	0,6	8,5	6,7	16,5	0,3	0,4	100,0
Toscana	16,2	42,6	1,4	0,0	14,1	0,7	3,7	7,2	13,3	0,3	0,3	100,0
Umbria	24,1	34,0	1,4	0,3	9,9	1,1	4,9	6,0	17,6	0,2	0,6	100,0
Marche	23,0	23,8	2,5	0,3	21,6	1,5	7,9	2,8	13,6	2,3	0,6	100,0
Lazio	9,8	47,4	3,8	2,1	6,8	0,8	3,6	5,6	18,5	1,2	0,3	100,0
Abruzzo	25,6	36,1	1,9	0,5	11,3	0,9	6,0	6,4	9,5	1,3	0,6	100,0
Molise	9,4	40,8	2,2	4,4	9,3	1,9	9,0	9,3	11,5	1,2	1,1	100,0
Campania	2,6	51,5	8,4	0,2	12,9	0,9	3,9	2,4	16,4	0,4	0,3	100,0
Puglia	6,0	50,8	3,2	2,2	11,0	0,7	6,5	6,0	11,7	1,5	0,4	100,0
Basilicata	22,0	37,6	2,6	0,1	9,3	1,3	7,9	7,4	10,1	1,3	0,4	100,0
Calabria	0,3	57,1	3,4	0,3	8,1	1,6	7,0	5,2	15,2	1,2	0,7	100,0
TOTALE	11,3	42,0	3,4	1,8	14,2	0,8	5,6	5,6	14,1	1,1	0,4	100,0

TAB 24 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Santa Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasf. o risorse sostitutive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,9	9,7	7,1	47,3	9,8	7,7	9,1	10,3	9,5	5,1	6,2	10,3
Lombardia	11,0	16,7	11,1	4,1	20,8	8,8	14,8	16,2	15,2	18,9	9,9	15,8
Veneto	8,9	5,0	6,5	17,1	12,6	5,5	10,8	6,9	6,1	20,8	9,2	7,6
Liguria	4,0	3,7	3,7	0,6	2,7	5,9	1,5	3,5	3,2	2,8	4,2	3,3
E. Romagna	11,8	5,7	10,4	1,3	11,1	6,1	13,0	10,2	9,9	2,1	8,7	8,5
Toscana	11,9	8,4	3,5	0,0	8,2	7,4	5,6	10,7	7,8	2,5	7,7	8,2
Umbria	5,7	2,1	1,1	0,4	1,8	3,8	2,3	2,9	3,3	0,4	4,1	2,7
Marche	5,4	1,5	1,9	0,5	4,0	5,1	3,7	1,3	2,6	5,6	4,6	2,6
Lazio	8,9	11,5	11,7	11,9	4,9	10,9	6,6	10,3	13,4	11,6	8,1	10,2
Abruzzo	8,6	3,3	2,2	1,0	3,0	4,3	4,1	4,3	2,6	4,7	5,9	3,8
Molise	0,8	0,9	0,6	2,4	0,6	2,3	1,6	1,6	0,8	1,1	2,8	1,0
Campania	2,3	12,3	25,3	1,0	9,1	11,2	7,1	4,4	11,7	4,0	7,3	10,0
Puglia	5,0	11,4	8,9	11,7	7,3	8,4	11,0	10,1	7,8	13,1	10,5	9,4
Basilicata	4,7	2,2	1,8	0,1	1,6	4,1	3,4	3,2	1,7	2,9	2,9	2,4
Calabria	0,1	5,7	4,2	0,7	2,4	8,5	5,3	4,0	4,5	4,5	8,0	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

L'importo è sostanzialmente in linea con quanto erogato nel 2004 (4.447 milioni di euro). Nel 2005, rispetto all'anno precedente, non vi sono state variazioni di rilievo nella gestione dei trasferimenti. Marginali le modifiche intervenute:

- i fondi destinati al trasporto pubblico locale si sono ridotti passando dai 1.935 milioni del 2004 a circa 1.883. La riduzione è dovuta esclusivamente agli importi riconosciuti a due Regioni, il Lazio e la Campania; in crescita è invece l'importo trasferito alla Regione Abruzzo;
- crescono le somme trasferite per la sanità (da circa 76 milioni di euro ad oltre 150) per l'inclusione di arretrati nelle somme corrisposte nel 2005;
- in lieve riduzione gli importi riconosciuti per l'edilizia residenziale pubblica. Una variazione da ricondurre alla flessione degli importi trasferiti come contributi sugli interessi per l'acquisto o la costruzione di abitazioni da concedere alle categorie meno abbienti;
- crescono le risorse attribuite per il personale (trasferito e in sostituzione di unità di lavoro non trasferite). La variazione è pressoché completamente riconducibile a quest'ultima tipologia. Nell'anno sono state infatti corrisposte risorse sostitutive di personale non transitato per la gestione delle misure a favore degli invalidi civili: 16.6 milioni di euro sono

relative a ciò che era dovuto per gli anni 2001-2004; 4,4 milioni sono invece spettanti per la annualità 2005.

TAB 25

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE

EROGAZIONI 2000 - 2005 (in milioni 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	254,4	909,1	37,3	186,0	347,9	16,2	122,9	119,9	303,2	6,0	18,7	2.321,6
Lombardia	260,7	1.565,1	87,0	48,2	728,0	19,5	204,1	191,5	484,5	12,4	35,1	3.636,0
Veneto	202,6	472,0	44,6	74,2	439,5	12,2	145,8	79,9	193,4	24,1	22,5	1.710,9
Liguria	86,4	346,4	20,7	23,1	81,2	12,5	20,8	40,5	102,4	3,8	8,2	746,1
E.Romagna	260,2	537,1	80,8	34,1	384,6	14,0	173,4	119,6	315,7	3,3	14,5	1.937,3
Toscana	268,4	788,3	28,9	8,0	293,1	15,9	75,9	129,4	248,2	4,5	14,1	1.874,8
Umbria	124,7	202,2	6,9	1,8	64,6	7,9	31,9	32,5	106,1	0,7	4,0	583,3
Marche	109,3	140,9	25,5	9,2	140,8	10,8	51,7	15,1	81,7	9,5	5,0	599,6
Lazio	205,9	1.115,5	65,0	48,1	134,3	22,9	91,4	123,5	427,7	20,9	8,7	2.263,9
Abruzzo	188,2	304,2	27,1	4,0	105,3	9,2	56,7	50,4	81,6	6,5	5,6	838,8
Molise	17,5	88,4	4,0	9,7	23,4	4,9	21,8	19,7	25,1	1,6	2,3	218,5
Campania	49,8	1.336,9	117,4	11,6	329,0	24,2	98,9	53,2	373,3	6,7	11,3	2.412,3
Puglia	119,4	1.068,9	57,5	48,0	259,9	18,2	152,3	126,3	247,8	14,8	10,2	2.123,3
Basilicata	102,3	202,9	10,1	3,0	57,2	8,7	46,8	39,7	55,2	2,6	2,2	530,6
Calabria	32,2	537,7	32,7	2,3	88,6	18,2	72,3	52,4	144,8	5,4	6,4	992,9
TOTALE	2.282	9.616	645	511	3.477	215	1.367	1.194	3.191	123	169	22.790

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.pp.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasf. o risorse sottrattive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	11,0	39,2	1,6	8,0	15,0	0,7	5,3	5,2	13,1	0,3	0,8	100,0
Lombardia	7,2	43,0	2,4	1,3	20,0	0,5	5,6	5,3	13,3	0,3	1,0	100,0
Veneto	11,8	27,6	2,6	4,3	25,7	0,7	8,5	4,7	11,3	1,4	1,3	100,0
Liguria	11,6	46,4	2,8	3,1	10,9	1,7	2,8	5,4	13,7	0,5	1,1	100,0
E. Romagna	13,4	27,7	4,2	1,8	19,9	0,7	9,0	6,2	16,3	0,2	0,7	100,0
Toscana	14,3	42,0	1,5	0,4	15,6	0,9	4,1	6,9	13,2	0,2	0,8	100,0
Umbria	21,4	34,7	1,2	0,3	11,1	1,4	5,5	5,6	18,2	0,1	0,7	100,0
Marche	18,2	23,5	4,3	1,5	23,5	1,8	8,6	2,5	13,6	1,6	0,8	100,0
Lazio	9,1	49,3	2,9	2,1	5,9	1,0	4,0	5,5	18,9	0,9	0,4	100,0
Abruzzo	22,4	36,3	3,2	0,5	12,6	1,1	6,8	6,0	9,7	0,8	0,7	100,0
Molise	8,0	40,4	1,8	4,4	10,7	2,3	10,0	9,0	11,5	0,7	1,1	100,0
Campania	2,1	55,4	4,9	0,5	13,6	1,0	4,1	2,2	15,5	0,3	0,5	100,0
Puglia	5,6	50,3	2,7	2,3	12,2	0,9	7,2	5,9	11,7	0,7	0,5	100,0
Basilicata	19,3	38,2	1,9	0,6	10,8	1,6	8,8	7,5	10,4	0,5	0,4	100,0
Calabria	3,2	54,2	3,3	0,2	8,9	1,8	7,3	5,3	14,6	0,5	0,6	100,0
TOTALE	10,0	42,2	2,8	2,2	15,3	0,9	6,0	5,2	14,0	0,5	0,7	100,0

TAB 25 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasf. o risorse sostitutive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	11,1	9,5	5,8	36,4	10,0	7,5	9,0	10,0	9,5	4,9	11,1	10,2
Lombardia	11,4	16,3	13,5	9,4	20,9	9,0	14,9	16,0	15,2	10,1	20,8	16,0
Veneto	8,9	4,9	6,9	14,5	12,6	5,7	10,7	6,7	6,1	19,6	13,3	7,5
Liguria	3,8	3,6	3,2	4,5	2,3	5,8	1,5	3,4	3,2	3,1	4,9	3,3
E. Romagna	11,4	5,6	12,5	6,7	11,1	6,5	12,7	10,0	9,9	2,7	8,6	8,5
Toscana	11,8	8,2	4,5	1,6	8,4	7,4	5,6	10,8	7,8	3,7	8,4	8,2
Umbria	5,5	2,1	1,1	0,3	1,9	3,7	2,3	2,7	3,3	0,6	2,4	2,6
Marche	4,8	1,5	4,0	1,8	4,1	5,0	3,8	1,3	2,6	7,7	3,0	2,6
Lazio	9,0	11,6	10,1	9,4	3,9	10,6	6,7	10,3	13,4	17,0	5,2	9,9
Abruzzo	8,2	3,2	4,2	0,8	3,0	4,3	4,1	4,2	2,6	5,2	3,3	3,7
Molise	0,8	0,9	0,6	1,9	0,7	2,3	1,6	1,7	0,8	1,3	1,4	1,0
Campania	2,2	13,9	18,2	2,3	9,5	11,2	7,2	4,5	11,7	5,5	6,7	10,6
Puglia	5,2	11,1	8,9	9,4	7,5	8,4	11,1	10,6	7,8	12,0	6,0	9,3
Basilicata	4,5	2,1	1,6	0,6	1,6	4,0	3,4	3,3	1,7	2,1	1,3	2,3
Calabria	1,4	5,6	5,1	0,5	2,5	8,5	5,3	4,4	4,5	4,4	3,8	4,4
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

Anche nel 2005 oltre l'81,6% delle erogazioni complessive per trasferimenti è attribuibile a soli quattro comparti: al trasporto pubblico locale va il 42% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 14,1%, agli incentivi alle imprese il 14,2% e agli interventi per la viabilità l'11,3%.

Un risultato che trova conferma ove si guardi al complesso delle risorse erogate dal 2000 ad oggi: dei 22,8 miliardi di euro oltre 81,5% delle risorse è andato ai primi 4. Per gli interventi per la viabilità, in particolare, sono state erogate 2,3 miliardi il 10% del totale; per il trasporto pubblico locale 9,6 miliardi, il 42,2%, per il sostegno delle imprese 3,5 miliardi, il 15,3% e per la edilizia residenziale 3,2 miliardi il 14% (si veda la tabella 25).

La ripartizione complessiva delle erogazioni tra Regioni non presenta, nel 2005, variazioni significative rispetto agli anni precedenti: il peso delle risorse erogate alla Lombardia è del 15,8% (nel quinquennio precedente la quota della Regione è del 16%). A Piemonte, Puglia e Lazio vanno, nel 2005, rispettivamente il 10,3%, il 9,4% e il 10,2%, quote che confermano il rilievo avuto negli anni precedenti. Solo la Campania vede ridurre il peso sul totale delle risorse trasferite dal 10,6% medio del periodo al 10%.

Come si diceva in precedenza, le somme finora erogate alle Regioni quali trasferimenti dovranno confluire tra quelle attribuite in base alla compartecipazione all'Iva, tutte tranne quelle per il finanziamento del trasporto pubblico locale. Naturalmente valutare i possibili effetti redistributivi di una tale modifica non è al momento possibile: dipenderà infatti dalla rapidità con cui la ripartizione delle risorse abbandonerà il profilo seguito in base alla spesa storica. In vigenza dell'attuale meccanismo applicativo del decreto legislativo 56/2000 il passaggio è particolarmente lento (1,5% all'anno rispetto all'originario 9%). Nella seconda parte della tabella 24 sono tuttavia evidenziati due elementi che possono consentire di avere una prima impressione delle differenze esistenti tra la ripartizione attuale e quella che, pur in presenza di un elevato livello di "solidarietà perequativa", potrebbe essere la distribuzione con il nuovo sistema. Sono infatti poste a confronto la distribuzione delle erogazioni complessive al netto di quelle destinate al settore dei trasporti pubblici locali e la distribuzione delle popolazioni. Porre a confronto tali due distribuzioni significa, in certa misura, confrontare le ripartizioni attuali (ipotizzando siano basate su una analisi dei fabbisogni) con una distribuzione *pro-capite* uniforme sul territorio nazionale, quale quella che si otterrebbe con una perequazione piena.

Due aspetti possono essere evidenziati:

- la distribuzione delle somme ha finora avvantaggiato soprattutto le Regioni più piccole. Come era da attendersi vengono scontate nella ripartizione attuale diseconomie dovute alla dimensione minima delle strutture per la gestione dei servizi;
- tra le Regioni maggiori solo 2, Veneto e Puglia, assorbono una quota coerente con il proprio peso dimensionale. La prima grazie all'assorbimento di risorse per gli interventi a favore delle imprese (coerente con un tessuto di piccole imprese a cui gli incentivi trasferiti alle Regioni erano destinati), la seconda grazie al maggior peso delle risorse per l'agricoltura e per il personale.

Il passaggio da un sistema all'altro, senza l'introduzione di appositi correttivi, potrebbe comportare una redistribuzione delle somme verso le Regioni maggiori, anche in misura molto significativa. Processo di cui è necessario valutare la rilevanza proprio per evitare che di esso si imputi al meccanismo di finanziamento.

3.2 Le risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite

I dati relativi alle erogazioni finora utilizzati non consentono di cogliere appieno la dimensione delle risorse trasferite per settore, né di avere una rappresentazione pienamente confrontabile per Regione. Ciò è dovuto a tre cause principali:

- i dati scontano i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico e di quelli minerari.

Come già rilevato lo scorso anno, infatti, a partire dal 2003 le erogazioni delle somme

TAB 26

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE

EROGAZIONI 2005 - Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente agli enti locali (milioni di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu- blo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	116,7	181,8	10,7	0,0	62,8	3,1	22,6	34,4	59,9	1,5	1,4	494,9
Lombardia	142,4	308,9	16,7	6,1	132,6	3,8	36,8	57,9	96,0	2,7	1,8	805,8
Veneto	95,9	91,3	9,8	20,9	80,3	2,3	27,0	33,0	38,3	6,4	1,7	406,9
Liguria	52,5	69,3	5,5	0,6	17,1	2,3	3,8	10,4	20,2	1,0	0,8	183,6
E. Romagna	101,3	102,2	15,6	1,3	71,0	2,8	32,3	31,1	62,4	1,0	1,4	422,5
Toscana	118,0	152,5	5,3	0,0	53,6	3,0	13,8	28,5	49,0	1,2	1,3	426,3
Umbria	48,7	40,4	1,6	0,4	11,9	1,5	5,8	8,9	20,9	0,2	0,6	141,0
Marche	42,2	28,2	2,9	0,4	25,6	2,0	9,3	12,8	16,1	2,4	0,7	142,6
Lazio	97,7	202,0	17,5	11,5	31,8	4,3	16,5	31,1	84,5	5,6	1,4	504,0
Abruzzo	70,0	60,7	3,2	0,9	19,6	1,7	10,2	12,0	16,1	1,9	1,0	197,4
Molise	22,7	17,7	0,9	2,2	4,1	0,9	3,9	4,4	5,0	0,4	0,5	62,6
Campania	76,7	276,3	38,0	0,9	58,3	4,6	17,8	30,4	74,0	2,0	1,3	580,3
Puglia	65,6	213,8	13,3	9,3	46,3	3,4	27,5	25,4	49,1	3,8	1,7	459,2
Basilicata	37,8	40,6	2,8	0,1	10,1	1,6	8,5	8,2	10,9	0,7	0,5	121,7
Calabria	76,7	107,7	6,4	0,7	15,5	3,2	13,1	14,4	28,7	1,4	1,5	269,4
TOTALE	1.165	1.894	150	55	640	40	249	343	631	32	18	5.218

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	23,6	36,7	2,2	0,0	12,7	0,6	4,6	6,9	12,1	0,3	0,3	100,0
Lombardia	17,7	38,3	2,1	0,8	16,5	0,5	4,6	7,2	11,9	0,3	0,2	100,0
Veneto	23,6	22,4	2,4	5,1	19,7	0,6	6,6	8,1	9,4	1,6	0,4	100,0
Liguria	28,6	37,7	3,0	0,3	9,3	1,2	2,1	5,7	11,0	0,6	0,4	100,0
E. Romagna	24,0	24,2	3,7	0,3	16,8	0,7	7,6	7,4	14,8	0,2	0,3	100,0
Toscana	27,7	35,8	1,2	0,0	12,6	0,7	3,2	6,7	11,5	0,3	0,3	100,0
Umbria	34,5	28,7	1,2	0,3	8,4	1,0	4,1	6,3	14,8	0,1	0,4	100,0
Marche	29,6	19,8	2,0	0,3	18,0	1,4	6,5	8,9	11,3	1,7	0,5	100,0
Lazio	19,4	40,1	3,5	2,3	6,3	0,9	3,3	6,2	16,8	1,1	0,3	100,0
Abruzzo	35,5	30,8	1,6	0,5	9,9	0,9	5,2	6,1	8,2	0,9	0,5	100,0
Molise	36,2	28,2	1,5	3,6	6,5	1,4	6,2	7,0	7,9	0,7	0,8	100,0
Campania	13,2	47,6	6,6	0,2	10,0	0,8	3,1	5,2	12,7	0,3	0,2	100,0
Puglia	14,3	46,6	2,9	2,0	10,1	0,7	6,0	5,5	10,7	0,8	0,4	100,0
Basilicata	31,1	33,4	2,3	0,1	8,3	1,3	7,0	6,7	9,0	0,5	0,4	100,0
Calabria	28,5	40,0	2,4	0,2	5,8	1,2	4,9	5,4	10,6	0,5	0,6	100,0
TOTALE	22,3	36,3	2,9	1,1	12,3	0,8	4,8	6,6	12,1	0,6	0,3	100,0

TAB 26 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.pp.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,0	9,6	7,1	0,0	9,8	7,8	9,1	10,0	9,5	4,5	7,9	9,5
Lombardia	12,2	16,3	11,1	10,9	20,7	9,5	14,8	16,9	15,2	8,3	10,5	15,4
Veneto	8,2	4,8	6,5	37,6	12,5	5,7	10,8	9,6	6,1	20,0	9,9	7,8
Liguria	4,5	3,7	3,7	1,1	2,7	5,6	1,5	3,0	3,2	3,1	4,4	3,5
E. Romagna	8,7	5,4	10,4	2,4	11,1	6,9	13,0	9,1	9,9	3,2	8,2	8,1
Toscana	10,1	8,1	3,5	0,0	8,4	7,4	5,6	8,3	7,8	3,7	7,6	8,2
Umbria	4,2	2,1	1,1	0,8	1,9	3,6	2,3	2,6	3,3	0,6	3,2	2,7
Marche	3,6	1,5	1,9	0,8	4,0	4,9	3,7	3,7	2,6	7,4	3,7	2,7
Lazio	8,4	10,7	11,7	20,7	5,0	10,6	6,6	9,1	13,4	17,6	7,9	9,7
Abruzzo	6,0	3,2	2,2	1,7	3,1	4,2	4,1	3,5	2,6	5,8	5,6	3,8
Molise	1,9	0,9	0,6	4,0	0,6	2,2	1,6	1,3	0,8	1,3	2,7	1,2
Campania	6,6	14,6	25,3	1,6	9,1	11,5	7,1	8,9	11,7	6,1	7,5	11,1
Puglia	5,6	11,3	8,9	16,9	7,2	8,3	11,0	7,4	7,8	11,8	9,7	8,8
Basilicata	3,2	2,1	1,8	0,2	1,6	3,9	3,4	2,4	1,7	2,1	2,7	2,3
Calabria	6,6	5,7	4,2	1,2	2,4	8,0	5,3	4,2	4,5	4,4	8,5	5,2
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

destinate a cinque comparti (ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile) risentono 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. Si tratta di entrate per 130,3 milioni di euro, la cui distribuzione non è uniforme tra Regioni. Dalle somme destinate ad incentivi alle imprese è scontato poi l'importo dei canoni minerari. Si tratta in questo caso solo di 4,3 milioni di euro, di cui 1,3 attribuiti alla Toscana;

- le scelte, non sempre omogenee, operate nelle diverse realtà in tema di ripartizione delle risorse tra livelli di governo rendono più difficile una corretta percezione della distribuzione settoriale e territoriale degli interventi. Si tratta di differenze che incidono in special modo sugli importi attribuiti per la viabilità, per l'ambiente, per i trasporti e per la polizia amministrativa;
- tra le somme erogate negli anni vi sono anche importi relativi a esercizi pregressi, regolate con ritardo e che comunque non possono essere considerate a regime. Un esempio è quest'anno costituito dal personale o dalle risorse riconosciute per la sanità;

- in un caso la somma è attribuita ad una sola Regione per essere in seguito ripartita tra le quattro competenti per territorio. È il caso delle risorse destinate a finanziare l'Autorità di bacino del Pò. Si tratta di 36 milioni di euro, di cui 7,7 per le spese di funzionamento e 29,9 per spese continuative che vanno ripartiti tra Piemonte, Emilia, Lombardia e Veneto.

Nella tabella 26 le somme sono state ricalcolate, quindi, per ricompredervi quanto finanziato con l'attribuzione dei canoni idrici e minerari, per escludere le erogazioni riferite a situazioni pregresse, per tener conto di quanto attribuito agli Enti locali, ma escludendo dalla valutazione le risorse per l'Autorità di bacino di cui potrà essere considerata una ripartizione specifica tra le quattro Regioni interessate. Nel complesso, le somme trasferite risultano pari a 5.218 milioni euro.

Il quadro che ne emerge sconta l'aumento del rilievo degli importi destinati alla viabilità (da 505 a 1.165 milioni di euro) e all'ambiente (da 249 a 343 milioni di euro). Si riducono, invece, le risorse destinate al Personale: come detto in precedenza, vi erano ricomprese anche le somme relative al personale non trasferito e dovute, fino al 2004, per gli interventi a favore degli invalidi civili.

Sulla base degli importi così corretti è stato ripetuto il confronto tra la distribuzione complessiva (al netto dei fondi per il trasporto pubblico locale) e la composizione della popolazione. È stato poi riprodotto il confronto dei valori *pro-capite* per funzione in ogni Regione (tabella 27) che consentono di apprezzare la differente valorizzazione. Per agevolare la lettura nella stessa tabella sono stati calcolati i numeri indice: in altre parole i dati regionali sono stati pesati in base al valore medio nazionale.

Nonostante la considerazione degli importi delle entrate del demanio idrico e l'annullamento delle differenze riconducibili ai diversi assetti istituzionali, l'esame della distribuzione tra Regioni delle risorse trasferite presenta notevoli disomogeneità. Sono le Regioni minori del Centro Sud a presentare gli importi più rilevanti in termini *pro-capite* (fa eccezione la Regione Marche). A Basilicata, Molise, Umbria e Abruzzo vanno risorse *pro-capite* superiori: rispettivamente 88%, 79%, 56% e 43% della media nazionale; Lombardia, Veneto, Campania e Lazio raggiungono importi significativamente al di sotto della media. Si tratta di un risultato che è tuttavia frutto di andamenti molto diversi per funzione:

- la dimensione regionale fa premio nella distribuzione delle risorse per la viabilità, per il mercato del lavoro, per l'ambiente. Nel primo settore, le risorse *pro capite* risultano nelle Regioni più piccole anche superiori al doppio dell'importo medio nazionale. Ancora più nette le differenze nel caso del mercato del lavoro: alla Basilicata e al Molise vanno importi tre volte superiori a quelli

TAB 27

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE

EROGAZIONI 2005 - Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente agli Enti locali.
(valori *pro-capite* in euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu- lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	26,9	42,0	2,5	0,0	14,5	0,7	5,2	7,9	13,8	0,3	0,3	124,4
Lombardia	15,2	32,9	1,8	0,6	14,1	0,4	3,9	6,2	10,2	0,3	0,2	87,9
Veneto	20,4	19,4	2,1	4,4	17,1	0,5	5,7	7,0	8,2	1,4	0,4	87,5
Liguria	33,0	43,5	3,4	0,4	10,8	1,4	2,4	6,6	12,7	0,6	0,5	114,5
E.Romagna	24,4	24,6	3,8	0,3	17,1	0,7	7,8	7,5	15,0	0,2	0,3	104,8
Toscana	32,8	42,4	1,5	0,0	14,9	0,8	3,8	7,9	13,6	0,3	0,4	122,0
Umbria	56,7	47,1	1,9	0,5	13,9	1,7	6,8	10,4	24,4	0,2	0,7	168,3
Marche	27,8	18,6	1,9	0,3	16,9	1,3	6,1	8,4	10,6	1,6	0,4	96,1
Lazio	18,5	38,3	3,3	2,2	6,0	0,8	3,1	5,9	16,0	1,1	0,3	100,7
Abruzzo	53,9	46,8	2,5	0,7	15,1	1,3	7,8	9,3	12,4	1,4	0,8	154,3
Molise	70,4	54,9	2,9	7,0	12,6	2,7	12,1	13,6	15,4	1,3	1,5	192,9
Campania	13,3	47,7	6,6	0,2	10,1	0,8	3,1	5,3	12,8	0,3	0,2	97,0
Puglia	16,1	52,6	3,3	2,3	11,4	0,8	6,8	6,2	12,1	0,9	0,4	112,7
Basilicata	63,3	68,0	4,6	0,2	17,0	2,6	14,2	13,7	18,3	1,1	0,8	202,5
Calabria	38,2	53,6	3,2	0,3	7,7	1,6	6,5	7,2	14,3	0,7	0,7	132,8
TOTALE	24,0	39,9	1,6	1,8	13,1	0,8	5,1	7,1	13,2	0,5	0,4	107,6

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	21,7	33,8	2,0	0,0	11,7	0,6	4,2	6,4	11,1	0,3	0,3	100,0
Lombardia	17,2	37,4	2,0	0,7	16,1	0,5	4,5	7,0	11,6	0,3	0,2	100,0
Veneto	23,3	22,2	2,4	5,1	19,5	0,6	6,6	8,0	9,3	1,6	0,4	100,0
Liguria	28,8	38,0	3,0	0,3	9,4	1,2	2,1	5,7	11,1	0,6	0,4	100,0
E. Romagna	23,3	23,5	3,6	0,3	16,3	0,6	7,4	7,2	14,3	0,2	0,3	100,0
Toscana	26,9	34,7	1,2	0,0	12,2	0,7	3,2	6,5	11,2	0,3	0,3	100,0
Umbria	33,7	28,0	1,1	0,3	8,2	1,0	4,0	6,2	14,5	0,1	0,4	100,0
Marche	28,9	19,3	2,0	0,3	17,5	1,3	6,4	8,7	11,1	1,6	0,4	100,0
Lazio	18,4	38,0	3,3	2,2	6,0	0,8	3,1	5,9	15,9	1,1	0,3	100,0
Abruzzo	34,9	30,3	1,6	0,5	9,8	0,9	5,1	6,0	8,1	0,9	0,5	100,0
Molise	36,5	28,5	1,5	3,6	6,5	1,4	6,3	7,1	8,0	0,7	0,8	100,0
Campania	13,7	49,2	6,8	0,2	10,4	0,8	3,2	5,4	13,2	0,3	0,2	100,0
Puglia	14,3	46,6	2,9	2,0	10,1	0,7	6,0	5,5	10,7	0,8	0,4	100,0
Basilicata	31,3	33,6	2,3	0,1	8,4	1,3	7,0	6,8	9,0	0,6	0,4	100,0
Calabria	28,8	40,4	2,4	0,2	5,8	1,2	4,9	5,4	10,8	0,5	0,6	100,0
TOTALE	22,3	37,1	1,5	1,7	12,2	0,8	4,8	6,6	12,3	0,5	0,3	100,0

TAB 27 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl.Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	112,0	105,1	157,6	0,3	110,5	87,0	101,4	112,1	104,8	61,3	89,1	115,5
Lombardia	63,0	82,4	113,7	36,2	107,5	49,0	76,2	87,1	77,4	52,1	54,1	81,6
Veneto	84,9	48,6	132,6	248,9	130,1	58,9	111,7	99,2	61,8	249,9	101,9	81,3
Liguria	137,2	108,9	219,7	21,4	81,9	171,2	46,3	92,5	96,3	115,9	132,9	106,4
E. Romagna	101,5	61,7	239,7	18,2	130,2	80,2	151,5	105,9	113,7	44,8	95,8	97,3
Toscana	136,4	106,1	93,2	0,0	113,3	99,9	74,9	112,0	103,2	60,9	102,9	113,4
Umbria	235,8	117,9	121,8	27,7	105,6	203,9	131,5	147,0	184,5	42,5	183,4	156,3
Marche	115,6	46,5	121,9	15,9	128,4	155,2	119,6	118,6	80,5	286,5	118,8	89,3
Lazio	77,1	96,0	211,9	122,3	46,0	97,4	61,0	83,5	121,5	195,9	72,6	93,6
Abruzzo	224,2	117,1	159,0	39,7	114,7	157,1	152,6	130,7	94,1	260,7	209,1	143,4
Molise	292,7	137,5	185,0	390,1	96,2	323,7	235,2	192,2	116,9	244,5	408,9	179,2
Campania	55,1	119,5	418,9	8,7	76,6	95,9	59,8	74,3	96,7	61,6	62,7	90,2
Puglia	67,1	131,6	209,0	128,9	86,6	99,4	131,5	88,0	91,4	169,7	115,8	104,7
Basilicata	263,4	170,4	295,6	8,9	129,3	316,6	276,8	193,9	138,5	204,2	218,7	188,1
Calabria	158,8	134,3	201,8	18,3	58,8	191,9	127,4	101,5	108,1	128,0	205,7	123,4
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

medi *pro-capite*, valori molto più alti di quelli medi anche in Calabria, Abruzzo, Umbria, Liguria e Marche. Solo relativamente meno significative le differenze nel caso dell'ambiente;

- nel caso degli incentivi alle imprese risultano, invece, sopra la media le Regioni del Nord (fa eccezione la Liguria). Tra le Regioni del Sud la sola Basilicata presenta importi *pro-capite* significativamente superiori alla media nazionale;
- sono soprattutto le Regioni meridionali a presentare valori sopra la media nel caso dei trasporti pubblici locali: la Basilicata (+70% rispetto alla media), il Molise (+37%), ma anche la Campania (+20%) e la Puglia (+33%).

Tali forti differenziazioni negli importi regionali, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica così poco omogenei, dovranno essere attentamente considerate in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Per evitare indesiderati effetti redistributivi dovrà essere valutato se potenziare in questa logica un meccanismo che tenga conto delle diseconomie di scala legate alle modeste dimensioni territoriali, o se ricorrere a più complessi sistemi di valutazione dei costi standard cui affidare il compito di garantire una distribuzione delle risorse che tenga conto di differenti fabbisogni tra Regioni. Il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche se con elevati livelli di solidarietà, riuscirebbe al più a ottenere una distribuzione *pro-capite* più omogenea, ma non consentirebbe di garantire una distribuzione coerente con quella attualmente concordata tra Regioni e frutto di una analisi dei fabbisogni a livello di settore.

4 L'analisi della spesa

Premessa

Le risultanze qui esposte, tutte al netto delle partite di giro, attengono all'analisi della spesa regionale nel suo complesso e sono tratte, con qualche eccezione di cui si darà conto nella trattazione, dai documenti regionali regolarmente approvati (bilanci e rendiconti per gli esercizi 2002-2004) e dai dati non ancora definitivi 2005, ove disponibili³⁶. Esigenze di omogeneità hanno talvolta reso necessari aggiustamenti conseguenti a peculiarità contabili riscontrate nell'allocazione di specifiche poste in alcuni consuntivi regionali³⁷.

I dati da rendiconto qui utilizzati sono stati posti a raffronto con quelli contenuti anche nei prospetti di monitoraggio della verifica del rispetto del Patto di Stabilità interno, ove confrontabili, ed hanno presentato discordanze di varia entità che inducono a ritenere la sussistenza di operazioni di aggiustamento all'atto della compilazione dei suddetti prospetti, dovute verosimilmente alla presenza di duplicazioni contabili o di fenomeni particolari che potrebbero falsare la lettura diacronica degli andamenti³⁸.

4.1 Gestione di competenza: dati previsionali e impegni

L'analisi della gestione finanziaria della spesa mette in evidenza l'andamento delle poste iscritte nel bilancio partendo dagli stanziamenti iniziali di competenza e si propone, quale primo obiettivo, quello di rilevarne lo scostamento rispetto a quelli definitivi e successivamente il grado di attendibilità dei dati previsionali rispetto alla spesa impegnata per l'attuazione delle politiche regionali.

Va detto al riguardo che interventi di contenimento della spesa, adottati all'inizio dell'esercizio finanziario o anche nel corso dello stesso, spesso consistono in tetti o tagli della

³⁶ Dall'esposizione delle risultanze l'andamento della spesa regionale in relazione al rispetto della "regola del 2%" di cui all'art.1, co. 5 e ss., della l. 311/04 potrà emergere soltanto in linea generale con riferimento a dati 2005 non ancora definitivi, e ciò in considerazione della difficoltà di procedere alle necessarie operazioni di acquisizione e raffinamento dei dati che detta verifica avrebbe richiesto. Per la medesima ragione, si è ritenuto di rinviare al referto successivo l'eventuale analisi degli effetti sui conti regionali di quanto previsto dai commi 11 e 12 dello stesso art.1., che potrà comunque costituire oggetto di adeguato approfondimento in sede regionale. Le risultanze della verifica degli effetti dell'art.1, co. 11 del d.l.168/04, sulla spesa regionale 2004 sono state, invece, esposte nella "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – esercizi 2003-2004" di questa Corte.

³⁷ È il caso della voce di spesa per rimborso prestiti 2003 della Regione Veneto che è stata depurata delle somme computate come rimborso prestiti nella Funzione Obiettivo "Oneri finanziari", riferibili alla restituzione di anticipazioni mensili di contributi sanitari (cap.89013) che fino al 2002 e successivamente al 2003 sono state imputate alle partite di giro, come nelle altre Regioni. Inoltre, la voce di spesa corrente della Regione Lombardia è stata depurata dell'importo relativo al "Concorso al fondo di solidarietà nazionale" che soltanto la Regione Lombardia iscrive in apposito capitolo di spesa (cap.5592). Infine, le risultanze contabili relative alla Regione Calabria non evidenziano l'importo dei contributi in annualità sia relativi all'esercizio 2003 che successivi perché non comunicati nel dettaglio.

³⁸ Si è dato conto nel presente capitolo della presenza di detti scostamenti, ove particolarmente rilevante. Di tali scostamenti sarebbe opportuna un'adeguata analisi in sede regionale, trattandosi di grandezze che possono assumere rilevanza ai fini della verifica delle tendenze.

spesa impegnata³⁹ e vengono, pertanto, a costituire un chiaro fattore esogeno che mina il rapporto di tendenziale consequenzialità che logicamente dovrebbe intercorrere tra stanziamento e impegno contabile.

Le tavole che seguono danno conto dell'andamento della spesa nella fase previsionale, mettendo a raffronto gli stanziamenti iniziali desunti dai bilanci e gli stanziamenti definitivi a consuntivo.

³⁹ Si veda quanto al riguardo disposto dal d.l. 168/2004 (art. 1, commi 9, 10 e 11) e dalla legge 311/2004 (art. 1, co. 11 e 12)

ANNI 2003 - 2005

STANZIAMENTI INIZIALI DI COMPETENZA (in migliaia di euro)

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

VARIAZ % STANZ DEF- INIZIALI

Regioni	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Piemonte	2003	7.609.515	1.554.415	695.290	9.859.220	8.077.276	2.130.675	1.188.104	11.396.055	6,15	37,07	70,88	15,59
	2004	7.967.978	1.962.410	212.251	10.142.639	8.066.053	2.389.122	1.278.711	11.733.886	1,23	21,74	502,45	15,69
	2005	7.824.703	1.321.168	229.509	9.375.380	8.808.545	1.571.776	1.294.133	11.674.454	12,57	18,97	463,87	24,52
Lombardia	2003	18.216.843	1.209.011	643.207	20.069.061	18.900.488	5.057.735	1.526.305	25.484.528	3,75	318,34	137,30	26,98
	2004	18.734.517	1.336.800	1.370.446	21.441.763	19.188.832	5.573.798	1.420.956	26.183.586	2,43	316,95	3,69	22,11
	2005	19.397.278	1.489.163	1.823.565	22.710.006	19.083.321	5.351.623	1.795.187	26.230.131	-1,62	259,37	-1,56	15,50
Veneto	2003	7.465.663	2.678.483	284.931	10.429.077	7.899.081	4.034.106	671.351	12.604.538	5,81	50,61	135,62	20,86
	2004	7.690.000	3.426.000	131.000	11.247.000	8.317.581	4.041.125	676.637	13.035.343	8,16	17,95	416,52	15,90
	2005	7.942.812	2.736.392	1.022.424	11.701.628	8.731.117	2.386.163	1.252.163	12.349.443	9,92	-13,53	22,47	5,54
Liguria	2003	3.753.525	1.256.193	97.064	5.106.782	3.811.886	1.380.653	178.192	5.370.731	1,55	9,91	83,58	5,17
	2004	3.983.428	1.247.356	149.643	5.380.427	4.302.817	1.316.230	177.449	5.796.496	8,02	5,52	18,58	7,73
	2005	3.645.115	951.822	74.497	4.671.434	4.124.538	1.040.632	104.153	5.269.323	13,15	9,33	39,81	12,80
E. Romagna	2003	8.026.773	2.502.007	167.614	10.696.394	8.810.817	2.906.992	168.979	11.886.788	9,77	16,19	0,81	11,13
	2004	8.009.890	2.481.604	179.111	10.670.605	8.550.211	3.191.704	183.017	11.924.932	6,75	28,61	2,18	11,75
	2005	8.410.444	2.566.186	198.612	11.175.242	9.170.843	2.717.462	347.768	12.236.073	9,04	5,89	75,10	9,49
Toscana	2003	6.131.757	1.338.182	145.060	7.614.999	7.040.307	2.174.716	286.074	9.501.097	14,82	62,51	97,21	24,77
	2004	6.232.066	1.370.300	143.579	7.745.945	7.385.540	2.213.977	450.817	10.050.334	18,51	61,57	213,99	29,75
	2005	6.471.713	1.511.372	463.849	8.446.934	7.438.224	2.199.336	463.861	10.101.421	14,93	45,52	0,00	19,59
Umbria	2003	1.674.290	711.452	83.339	2.469.081	1.847.904	886.138	83.381	2.817.423	10,37	24,55	0,05	14,11
	2004	1.736.022	1.008.541	78.184	2.822.747	1.898.897	1.190.686	78.714	3.168.297	9,38	18,06	0,68	12,24
	2005	2.074.014	1.147.496	80.030	3.301.540	2.129.505	1.249.532	79.066	3.458.103	2,68	8,89	-1,20	4,74
Marche	2003	2.640.013	644.478	61.896	3.346.387	3.157.256	893.199	436.541	4.486.996	19,59	38,59	605,28	34,08
	2004	3.076.098	609.712	45.843	3.731.653	3.163.721	983.623	370.544	4.497.888	2,85	58,05	708,29	20,53
	2005	3.076.098	609.712	45.843	3.731.653	3.182.023	1.035.881	378.948	4.596.852	3,44	69,90	726,62	23,19

Segue=>

Lazio	2003	12.157.633	4.675.171	294.221	17.127.025	12.561.175	4.890.154	294.977	17.746.306	3,32	4,60	0,26	3,62
	2004	11.248.073	5.003.447	330.060	16.581.580	11.742.515	5.158.258	330.591	17.231.364	4,40	3,09	0,16	3,92
	2005	11.531.977	5.215.494	204.713	16.952.184	12.469.000	5.665.000	205.000	18.339.000	8,13	8,62	0,14	8,18
Abruzzo	2003	1.923.972	1.543.234	43.110	3.510.316	3.045.981	1.471.669	32.298	4.549.948	58,32	-4,64	-25,08	29,62
	2004	2.779.858	783.088	54.777	3.617.723	2.307.399	1.799.480	153.062	4.259.941	-17,00	129,79	179,43	17,75
	2005	3.209.069	896.799	58.394	4.164.262	2.993.670	1.825.919	55.194	4.874.783	-6,71	103,60	-5,48	17,06
Molise	2003	646.578	594.137	58.514	1.299.229	662.179	633.221	58.514	1.353.914	2,41	6,58	0,00	4,21
	2004	576.797	409.414	21.348	1.007.559	632.584	429.469	21.515	1.083.568	9,67	4,90	0,78	7,54
	2005	617.365	752.179	95.984	1.465.528	731.515	832.366	92.876	1.656.757	18,49	10,66	-3,24	13,05
Campania	2003	10.634.382	8.089.417	185.120	18.908.919	11.160.407	7.786.814	370.619	19.317.840	4,95	-3,74	100,20	2,16
	2004	10.173.468	5.196.492	514.333	15.884.293	11.013.529	7.671.658	514.311	19.199.498	8,26	47,63	0,00	20,87
	2005	9.743.838	2.281.395	565.793	12.591.026	11.241.446	7.011.215	540.641	18.793.302	15,37	207,32	-4,45	49,26
Puglia	2003	7.136.412	1.793.369	226.350	9.156.131	7.156.396	2.816.835	225.707	10.198.938	0,28	57,07	-0,28	11,39
	2004	7.065.886	1.483.006	184.658	8.733.550	7.636.745	2.060.785	184.970	9.882.500	8,08	38,96	0,17	13,16
	2005	7.065.886	1.483.006	184.657	8.733.549	7.916.845	2.199.969	188.244	10.305.058	12,04	48,35	1,94	17,99
Basilicata	2003	1.048.915	1.515.640	75.483	2.640.038	1.103.015	1.726.290	90.043	2.919.348	5,16	13,90	19,29	10,58
	2004	1.081.690	1.814.678	74.935	2.971.303	1.126.140	1.974.327	137.979	3.238.446	4,11	8,80	84,13	8,99
	2005	1.191.640	1.976.292	81.989	3.249.921	1.217.486	2.213.283	90.221	3.520.990	2,17	11,99	10,04	8,34
Calabria	2003	4.223.857	3.324.045	105.131	7.653.033	4.399.869	3.476.627	105.131	7.981.627	4,17	4,59	0,00	4,29
	2004	3.657.944	2.940.094	96.888	6.694.926	4.395.845	3.432.487	38.315	7.866.647	20,17	16,75	-60,45	17,50
	2005	4.245.142	2.888.115	287.342	7.420.599	4.685.600	3.287.100	86.500	8.059.200	10,38	13,81	-69,90	8,61
	2003	93.290.128	33.429.234	3.166.330	129.885.692	99.634.037	42.265.824	5.716.216	147.616.077	6,80	26,43	80,53	13,65
	2004	94.013.715	31.072.942	3.587.056	128.673.713	99.728.409	43.406.729	6.017.588	149.152.726	6,08	39,69	67,76	15,92
	2005	96.447.094	27.826.591	5.417.201	129.690.886	103.923.678	40.567.257	6.973.955	151.464.890	7,75	45,79	28,74	16,79
andamento 2004/2003		0,78%	-7,05%	13,29%	-0,93%	0,09%	2,70%	5,27%	1,04%				
andamento 2005/2004		2,59%	-10,45%	51,02%	0,79%	4,21%	-6,54%	15,89%	1,55%				

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

STANZIAMENTI INIZIALI (variazioni)

Aree	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Nord	media	2,38	-0,74	38,68	3,09
	2004/03	2,91	13,63	8,17	4,85
	2005/04	1,80	-13,29	63,95	1,28
Centro	media	1,22	7,56	17,96	3,07
	2004/03	-1,38	8,45	2,25	1,06
	2005/04	3,86	6,16	32,92	5,02
Sud	media	0,90	-19,52	41,84	-6,42
	2004/03	-1,09	-25,11	36,50	-9,86
	2005/04	2,91	-18,60	34,56	-3,30
TOTALE	media	1,69	-8,38	35,54	-0,07
	2004/03	0,78	-7,05	13,29	-0,93
	2005/04	2,59	-10,45	51,02	0,79

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

STANZIAMENTI DEFINITIVI (variazioni)

Aree	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Nord	media	2,55	-7,94	14,20	0,76
	2004/03	1,95	6,46	0,10	2,89
	2005/04	3,08	-20,98	28,28	-1,33
Centro	media	1,24	7,38	1,18	2,81
	2004/03	-1,69	7,72	11,78	1,15
	2005/04	4,25	6,54	-8,43	4,43
Sud	media	2,29	-1,51	9,71	0,96
	2004/03	-1,51	-3,03	19,02	-1,71
	2005/04	6,18	0,01	0,34	3,69
TOTALE	media	2,15	-2,01	11,00	1,30
	2004/03	0,09	2,70	5,27	1,04
	2005/04	4,21	-6,54	15,89	1,55

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Aree	ANNI	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	variazione%
Nord	media			16,37
	2003	56.160.534	66.742.640	18,84
	2004	58.882.434	68.674.243	16,63
	2005	59.633.690	67.759.424	13,63
Centro	media			12,93
	2003	30.557.492	34.551.822	13,07
	2004	30.881.925	34.947.883	13,17
	2005	32.432.311	36.495.376	12,53
Sud	media			16,61
	2003	43.167.666	46.321.615	7,31
	2004	38.909.354	45.530.600	17,02
	2005	37.624.885	47.210.090	25,48
TOTALE	media			15,46
	2003	129.885.692	147.616.077	13,65
	2004	128.673.713	149.152.726	15,92
	2005	129.690.886	151.464.890	16,79

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Dei dati si è fornita un'esposizione dettagliata per Regione ed aggregata per aree territoriali e per categorie economiche in termini di variazioni percentuali.

Pur rimanendo sostanzialmente stabile il totale degli stanziamenti iniziali e definitivi nel triennio considerato, si rileva una tendenziale riduzione degli stanziamenti della spesa in conto capitale a cui fa fronte una consistente espansione di quelli di spesa per rimborso prestiti. Gli stanziamenti definitivi di spesa corrente fanno registrare un chiaro incremento nel 2005.

L'aggregazione per aree territoriali degli stanziamenti iniziali mette in evidenza al Nord e al Centro un andamento medio triennale crescente rispetto a quello medio nazionale (-0,07%), mentre al Sud si rileva uno scostamento negativo piuttosto rilevante (-6,42%). Gli stanziamenti iniziali di spesa corrente presentano un andamento abbastanza regolare nel tempo con oscillazioni di media entità tra aree territoriali; al contrario, quelli di spesa in conto capitale crescono al Centro per contrarsi notevolmente al Sud.

Gli stanziamenti definitivi seguono, invece, un andamento abbastanza differente a partire dal dato medio nazionale che espone una crescita di quasi un punto e mezzo percentuale nel triennio considerato contro una sostanziale stabilità del totale degli stanziamenti iniziali. Ciò pur se al Centro crescono a ritmi meno sostenuti degli iniziali, e al Nord ed al Sud rimangono mediamente stabili. Il confronto tra i dati medi nazionali degli stanziamenti iniziali e definitivi fa registrare una certa omogeneità soltanto per i dati di spesa corrente (1,69%/2,15%) laddove lo scarto diventa molto considerevole per la spesa in conto capitale (-8,38%/-2,01%) e soprattutto per la spesa per rimborso prestiti (35,54%/11%)

Gli stanziamenti definitivi registrano le variazioni apportate al bilancio nel corso dell'esercizio e dovrebbero fornire dati di maggiore attendibilità con riguardo all'effettivo andamento della spesa regionale. Il raffronto tra gli stanziamenti iniziali e definitivi dà conto di un'evidente cautela regionale nella fase previsionale iniziale desumibile quanto meno dalla circostanza che nel totale delle tre categorie esaminate si riscontra un incremento complessivo medio degli stanziamenti definitivi superiore al 15% degli iniziali. Va rilevato che l'incremento di questi ultimi in termini di spesa corrente non presenta oscillazioni interregionali di rilievo, diversamente da quanto risulta per la spesa in conto capitale (da 318% a -13%) e per rimborso prestiti (da 726% a -69%). Lo scostamento medio più elevato rispetto alla variazione media nazionale si riscontra al Centro (12,93%).

LA SPESA REGIONALE

Regioni	ANNI	IMPEGNI				Variazioni				
		Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	Totale	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	Totale
Piemonte	2003	7.880.046	1.477.716	1.149.289	10.507.051	media	4,94	-1,81	0,17	3,47
	2004	7.863.925	1.896.453	810.625	10.571.003	2004/03	-0,20	28,34	-29,47	0,61
	2005	8.658.437	1.424.360	1.153.194	11.235.991	2005/04	10,10	-24,89	42,26	6,29
Lombardia	2003	15.560.830	2.167.700	473.600	18.202.130	media	3,04	-0,82	29,83	3,28
	2004	16.471.151	2.212.992	665.796	19.349.939	2004/03	5,85	2,09	40,58	6,31
	2005	16.506.187	2.132.145	756.154	19.394.486	2005/04	0,21	-3,65	13,57	0,23
Veneto	2003	7.608.779	1.623.757	125.612	9.358.148	media	5,51	-9,96	5,81	2,83
	2004	8.149.316	2.003.798	223.116	10.376.230	2004/03	7,10	23,41	77,62	10,88
	2005	8.447.532	1.300.394	140.211	9.888.137	2005/04	3,66	-35,10	-37,16	-4,70
Liguria	2003	2.957.668	524.789	97.072	3.579.529	media	8,66	-5,62	-11,84	6,01
	2004	3.537.873	732.970	115.745	4.386.588	2004/03	19,62	39,67	19,24	22,55
	2005	3.470.106	465.803	74.081	4.009.990	2005/04	-1,92	-36,45	-36,00	-8,59
E. Romagna	2003	8.008.668	1.074.000	143.992	9.226.660	media	-3,09	-8,31	61,63	-2,69
	2004	7.342.680	1.046.547	154.470	8.543.697	2004/03	-8,32	-2,56	7,28	-7,40
	2005	7.513.069	895.430	321.489	8.729.988	2005/04	2,32	-14,44	108,12	2,18
Toscana	2003	6.108.154	959.042	215.593	7.282.789	media	6,18	2,45	-30,83	4,59
	2004	6.931.835	1.094.315	80.624	8.106.774	2004/03	13,48	14,11	-62,60	11,31
	2005	6.863.106	1.006.101	82.650	7.951.857	2005/04	-0,99	-8,06	2,51	-1,91
Umbria	2003	1.588.333	242.980	58.683	1.889.996	media	6,10	49,08	-3,83	11,31
	2004	1.555.992	265.531	53.689	1.875.212	2004/03	-2,04	9,28	-8,51	-0,78
	2005	1.782.045	481.467	54.187	2.317.699	2005/04	14,53	81,32	0,93	23,60
Marche	2003	2.596.506	402.298	419.080	3.417.884	media	1,74	17,88	-23,77	0,51
	2004	2.852.573	434.334	189.932	3.476.839	2004/03	9,86	7,96	-54,68	1,72
	2005	2.686.822	546.192	219.869	3.452.883	2005/04	-5,81	25,75	15,76	-0,69
Lazio	2003	10.933.088	2.236.478	256.638	13.426.204	media	-0,86	27,85	-17,07	3,61
	2004	10.172.657	3.002.691	291.831	13.467.179	2004/03	-6,96	34,26	13,71	0,31
	2005	10.745.000	3.482.000	169.000	14.396.000	2005/04	5,63	15,96	-42,09	6,90
Abruzzo	2003	2.133.000	738.000	32.000	2.903.000	media	3,36	6,20	35,44	4,44
	2004	2.175.721	713.154	146.041	3.034.916	2004/03	2,00	-3,37	356,38	4,54
	2005	2.276.516	829.510	54.683	3.160.709	2005/04	4,63	16,32	-62,56	4,14
Molise	2003	566.792	540.442	11.608	1.118.842	media	4,29	17,64	324,23	14,06
	2004	559.091	401.975	12.649	973.715	2004/03	-1,36	-25,62	8,97	-12,97
	2005	615.415	731.096	86.881	1.433.392	2005/04	10,07	81,88	586,86	47,21
Campania	2003	9.817.442	2.031.828	232.614	12.081.884	media	-0,03	23,16	-20,30	3,48
	2004	9.218.558	3.694.034	190.171	13.102.763	2004/03	-6,10	81,81	-18,25	8,45
	2005	9.812.134	2.972.804	138.171	12.923.109	2005/04	6,44	-19,52	-27,34	-1,37
Puglia	2003	6.129.563	931.242	218.067	7.278.872	media	9,19	18,31	-7,23	9,87
	2004	6.264.110	587.115	167.011	7.018.236	2004/03	2,20	-36,95	-23,41	-3,58
	2005	7.256.482	1.272.283	186.540	8.715.305	2005/04	15,84	116,70	11,69	24,18
Basilicata	2003	1.015.336	363.662	27.964	1.406.962	media	5,50	41,07	26,08	15,10
	2004	1.031.206	758.826	78.618	1.868.650	2004/03	1,56	108,66	181,14	32,81
	2005	1.126.932	662.406	42.550	1.831.888	2005/04	9,28	-12,71	-45,88	-1,97
Calabria	2003	3.507.730	1.293.994	105.131	4.906.855	media	1,66	-8,24	-11,33	-1,23
	2004	3.400.289	1.307.431	100.623	4.808.343	2004/03	-3,06	1,04	-4,29	-2,01
	2005	3.624.400	1.080.700	81.300	4.786.400	2005/04	6,59	-17,34	-19,20	-0,46
TOTALE	2003	86.411.935	16.607.928	3.566.943	106.586.806	media	2,88	8,05	-0,08	3,58
	2004	87.526.977	20.152.166	3.280.941	110.960.084	2004/03	1,29	21,34	-8,02	4,10
	2005	91.384.183	19.282.691	3.560.960	114.227.834	2005/04	4,41	-4,31	8,53	2,94

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Anche degli impegni si fornisce un dettaglio regionale ed una sintesi per area territoriale.

Il totale della spesa impegnata mostra un andamento crescente nel 2004 (4,10%), fortemente influenzato dall'incremento della spesa in conto capitale (21,34%), a fronte di un'espansione della spesa corrente molto più contenuta (1,29%). Nel 2005, invece, il totale della spesa in conto capitale flette vistosamente (-4,31%) a fronte di un incremento corrispondente della spesa corrente (4,41%): l'incremento complessivo medio nel triennio è del 3,58%, con andamenti notevolmente differenziati a livello interregionale e per categorie economiche.

Nel triennio di riferimento, la spesa corrente cresce al Sud (3,33%) ad un ritmo superiore alla media nazionale (2,88%), diversamente che al Centro, dove fa registrare una lieve contrazione (2%) rispetto all'andamento medio nazionale. Considerazioni opposte per la spesa in conto capitale, che, rispetto all'andamento medio nazionale (8,05%), flette al Nord (-4,73%) mentre cresce a ritmi sostenuti al Sud (13,98%) e soprattutto al Centro (21,80%).

I dati di impegno di spesa corrente ed in conto capitale, così come quelli di pagamento, sono stati raffrontati con quelli desumibili dai prospetti di monitoraggio del Patto di Stabilità, ove disponibili. Come accennato in premessa, sono state riscontrate difformità che meriterebbero un'approfondita analisi ai fini della ricerca delle ragioni determinanti e degli effetti sui saldi⁴⁰.

Il rapporto tra stanziamenti definitivi e spesa impegnata misura la capacità d'impegno, cioè la capacità di tradurre in impegni, quindi in vincoli di destinazione effettivi, i precedenti accantonamenti di spesa: il valore negativo del rapporto non va inteso quale sintomo di difficoltà gestionali nella misura in cui riflette interventi esterni di contenimento della spesa.

La tabella che segue dà conto di quanta parte degli stanziamenti definitivi, nel complesso e per categoria economica, non si è tradotta in impegno di spesa.

⁴⁰ Emblematico è il caso della Regione Puglia, i cui impegni di spesa corrente ed in conto capitale di competenza rilevati nel rendiconto appaiono inferiori a quelli risultanti nei prospetti di monitoraggio. L'analisi comparata degli importi di dette poste contabili indurrebbe a ritenere che nel prospetto di monitoraggio del Patto sia stato indicato non l'importo degli impegni di competenza bensì il totale degli impegni assunti nell'esercizio (impegni di competenza più residui propri e di stanziamento).

CAPACITA' DI IMPEGNO ANNI 2003 - 2005

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

IMPEGNI

VARIAZ % IMPEGNI - STANZ DEFINIT

Regioni	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Piemonte	2003	8.077.276	2.130.675	1.188.104	11.396.055	7.880.046	1.477.716	1.149.289	10.507.051	-2,44	-30,65	-3,27	-7,80
	2004	8.066.053	2.389.122	1.278.711	11.733.886	7.863.925	1.896.453	810.625	10.571.003	-2,51	-20,62	-36,61	-9,91
	2005	8.808.545	1.571.776	1.294.133	11.674.454	8.658.437	1.424.360	1.153.194	11.235.991	-1,70	-9,38	-10,89	-3,76
Lombardia	2003	18.900.488	5.057.735	1.526.305	25.484.528	15.560.830	2.167.700	473.600	18.202.130	-17,67	-57,14	-68,97	-28,58
	2004	19.188.832	5.573.798	1.420.956	26.183.586	16.471.151	2.212.992	665.796	19.349.939	-14,16	-60,30	-53,14	-26,10
	2005	19.083.321	5.351.623	1.795.187	26.230.131	16.506.187	2.132.145	756.154	19.394.486	-13,50	-60,16	-57,88	-26,06
Veneto	2003	7.899.081	4.034.106	671.351	12.604.538	7.608.779	1.623.757	125.612	9.358.148	-3,68	-59,75	-81,29	-25,76
	2004	8.317.581	4.041.125	676.637	13.035.343	8.149.316	2.003.798	223.116	10.376.230	-2,02	-50,41	-67,03	-20,40
	2005	8.731.117	2.366.163	1.252.163	12.349.443	8.447.532	1.300.394	140.211	9.888.137	-3,25	-45,04	-88,80	-19,93
Liguria	2003	3.811.886	1.380.653	178.192	5.370.731	2.957.668	524.789	97.072	3.579.529	-22,41	-61,99	-45,52	-33,35
	2004	4.302.817	1.316.230	177.449	5.796.496	3.537.873	732.970	115.745	4.386.588	-17,78	-44,31	-34,77	-24,32
	2005	4.124.538	1.040.632	104.153	5.269.323	3.470.106	485.803	74.081	4.009.990	-15,87	-55,24	-28,87	-23,90
E. Romagna	2003	8.810.817	2.906.992	168.979	11.886.788	8.008.668	1.074.000	143.992	9.226.660	-9,10	-63,05	-14,79	-22,38
	2004	8.550.211	3.191.704	183.017	11.924.932	7.342.680	1.046.547	154.470	8.543.697	-14,12	-67,21	-15,60	-28,35
	2005	9.170.843	2.717.462	347.768	12.236.073	7.513.069	895.430	321.489	8.729.988	-18,08	-67,05	-7,56	-28,65
Toscana	2003	7.040.307	2.174.716	286.074	9.501.097	6.108.154	959.042	215.593	7.282.789	-13,24	-55,90	-24,64	-23,35
	2004	7.385.540	2.213.977	450.817	10.050.334	6.931.835	1.094.315	80.624	8.106.774	-6,14	-50,57	-82,12	-19,34
	2005	7.438.224	2.199.336	463.861	10.101.421	6.863.106	1.006.101	82.650	7.951.857	-7,73	-54,25	-82,18	-21,28
Umbria	2003	1.847.904	886.138	83.381	2.817.423	1.588.333	242.980	58.683	1.889.996	-14,05	-72,58	-29,62	-32,92
	2004	1.898.897	1.190.686	78.714	3.168.297	1.555.992	265.531	53.689	1.875.212	-18,06	-77,70	-31,79	-40,81
	2005	2.129.505	1.249.532	79.066	3.458.103	1.782.045	481.467	54.187	2.317.699	-16,32	-61,47	-31,47	-32,98
Marche	2003	3.157.256	893.199	436.541	4.486.996	2.596.506	402.298	419.080	3.417.884	-17,76	-54,96	-4,00	-23,83
	2004	3.163.721	963.623	370.544	4.497.888	2.852.573	434.334	189.932	3.476.839	-9,83	-54,93	-48,74	-22,70
	2005	3.182.023	1.035.881	378.948	4.596.852	2.686.822	546.192	219.869	3.452.883	-15,56	-47,27	-41,98	-24,89

Segue=>

Lazio	2003	12.561.175	4.890.154	294.977	17.746.306	10.933.088	2.236.478	256.638	13.426.204	-12,96	-54,27	-13,00	-24,34
	2004	11.742.515	5.158.258	330.591	17.231.364	10.172.657	3.002.691	291.831	13.467.179	-13,37	-41,79	-11,72	-21,84
	2005	12.469.000	5.665.000	205.000	18.339.000	10.745.000	3.482.000	169.000	14.396.000	-13,83	-38,53	-17,56	-21,50
Abruzzo	2003	3.045.981	1.471.669	32.298	4.549.948	2.133.000	738.000	32.000	2.903.000	-29,97	-49,85	-0,92	-36,20
	2004	2.307.399	1.799.480	153.062	4.259.941	2.175.721	713.154	146.041	3.034.916	-5,71	-60,37	-4,59	-28,76
	2005	2.993.670	1.825.919	55.194	4.874.783	2.276.516	829.510	54.683	3.160.709	-23,96	-54,57	-0,93	-35,16
Molise	2003	662.179	633.221	58.514	1.353.914	566.792	540.442	11.608	1.118.842	-14,41	-14,65	-80,16	-17,36
	2004	632.584	429.469	21.515	1.083.568	559.091	401.975	12.649	973.715	-11,62	-6,40	-41,21	-10,14
	2005	731.515	832.366	92.876	1.656.757	615.415	731.096	86.881	1.433.392	-15,87	-12,17	-6,45	-13,48
Campania	2003	11.160.407	7.786.814	370.619	19.317.840	9.817.442	2.031.828	232.614	12.081.884	-12,03	-73,91	-37,24	-37,46
	2004	11.013.529	7.671.658	514.311	19.199.498	9.218.558	3.694.034	190.171	13.102.763	-16,30	-51,85	-63,02	-31,75
	2005	11.241.446	7.011.215	540.641	18.793.302	9.812.134	2.972.804	138.171	12.923.109	-12,71	-57,60	-74,44	-31,24
Puglia	2003	7.156.396	2.816.835	225.707	10.198.938	6.129.563	931.242	218.067	7.278.872	-14,35	-66,94	-3,38	-28,63
	2004	7.636.745	2.060.785	184.970	9.882.500	6.264.110	587.115	167.011	7.018.236	-17,97	-71,51	-9,71	-28,98
	2005	7.916.845	2.199.969	188.244	10.305.058	7.256.482	1.272.283	186.540	8.715.305	-8,34	-42,17	-0,91	-15,43
Basilicata	2003	1.103.015	1.726.290	90.043	2.919.348	1.015.336	363.662	27.964	1.406.962	-7,95	-78,93	-68,94	-51,81
	2004	1.126.140	1.974.327	137.979	3.238.446	1.031.206	758.826	78.618	1.868.650	-8,43	-61,57	-43,02	-42,30
	2005	1.217.486	2.213.283	90.221	3.520.990	1.126.932	662.406	42.550	1.831.888	-7,44	-70,07	-52,84	-47,97
Calabria	2003	4.399.869	3.476.627	105.131	7.981.627	3.507.730	1.293.994	105.131	4.906.855	-20,28	-62,78	0,00	-38,52
	2004	4.395.845	3.432.487	38.315	7.866.647	3.400.289	1.307.431	100.623	4.808.343	-22,65	-61,91	162,62	-38,88
	2005	4.685.600	3.287.100	86.500	8.059.200	3.624.400	1.080.700	81.300	4.786.400	-22,65	-67,12	-6,01	-40,61
andamento 2004/2003	2003	99.634.037	42.265.824	5.716.216	147.616.077	86.411.935	16.607.928	3.566.943	106.586.806	-13,27	-60,71	-37,60	-27,79
	2004	99.728.409	43.406.729	6.017.588	149.152.726	87.526.977	20.152.166	3.280.941	110.960.084	-12,23	-53,57	-45,48	-25,61
	2005	103.923.678	40.567.257	6.973.955	151.464.890	91.384.183	19.282.691	3.560.960	114.227.834	-12,07	-52,47	-48,94	-24,58
andamento 2005/2004		0,09%	2,70%	5,27%	1,04%	1,29%	21,34%	-8,02%	4,10%				
		4,21%	-6,54%	15,89%	1,55%	4,41%	-4,31%	8,53%	2,94%				

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Il rapporto tra gli importi complessivi delle grandezze esaminate mette in evidenza, nel triennio considerato, uno scostamento medio degli impegni rispetto agli stanziamenti di circa il 26%, che costituisce la risultante media di valori fortemente differenziati per categoria economica, che vanno da una riduzione media nazionale di poco più del 12% riferita alla spesa corrente a scostamenti di circa il 55% per la spesa in conto capitale e del 42% per la spesa per rimborso prestiti. Ancora più consistente è la variazione delle medie regionali dove il *range* è delimitato da valori che superano il 6% (Piemonte) a valori che raggiungono il 46% (Basilicata). Delle categorie di spesa è quella in conto capitale che fa registrare gli scostamenti più rilevanti (la Basilicata nel 2003 presenta una variazione di detta categoria di spesa di quasi l'80%).

Nelle due tabelle che seguono, dei dati di impegno di spesa corrente e di quella in conto capitale si è fornita una rappresentazione *pro-capite* ed in percentuale al prodotto interno lordo regionale⁴¹.

Per effetto di un numero di abitanti non elevato, il valore *pro-capite* mediamente più alto si registra nell'area centrale, a fronte di una spesa corrente complessiva del Nord che rappresenta quasi la somma di quella del Centro e del Sud. L'andamento dei valori in questione è espansivo, sia per aree territoriali che a livello nazionale, dove nel 2005 presenta un delta incrementale più ampio.

Diversamente, il rapporto della spesa corrente con il Pil regionale non presenta nel tempo oscillazioni di rilievo: si osserva che al Sud è di circa tre punti superiore rispetto alle altre aree territoriali.

Parzialmente differenti le risultanze dei valori *pro-capite* della spesa in conto capitale, pur scontandosi comunque una considerevole concentrazione demografica al Nord a cui non corrisponde un livello di spesa corrispondentemente alto, in termini assoluti. Qui è, infatti, l'area Sud che presenta i rapporti più elevati ed in crescita costante nel tempo, mentre al Nord il valore è mediamente più basso e presenta un'evidente flessione nel 2005 fino a valori inferiori al 2003. Le risultanze dell'area Centro sono quelle che più si avvicinano ai valori complessivi nazionali.

Il rapporto con il Pil regionale segue sostanzialmente lo stesso andamento: i valori maggiori si riscontrano al Sud mentre al Centro si registrano i rapporti più prossimi a quelli complessivi nazionali.

⁴¹ Per il calcolo dei valori *pro-capite* si è fatto riferimento ai dati ufficiali del censimento 2001, mentre i valori di PIL regionale sono stati tratti, relativamente al biennio 2003-2004, dai dati ISTAT indicati nei Conti economici regionali e per l'anno 2005, sono stati stimati aggiungendo ai valori 2004 l'incremento del 2,1%, corrispondente all'incremento del tasso nominale di crescita del PIL nazionale 2005.

SPESA CORRENTE PRO-CAPITE E % PIL REGIONALE

(in euro)

REGIONI	POPOLAZIONE	2003		2004		2005	
		SPESA CORRENTE	% PIL	SPESA CORRENTE	% PIL	SPESA CORRENTE	% PIL
PIEMONTE	4.214.676	7.880.046.000	7,23	7.863.925.000	6,94	8.658.437.000	7,48
LOMBARDIA	9.032.554	15.560.830.000	5,98	16.471.151.000	6,07	16.506.187.000	5,96
VENETO	4.527.694	7.608.779.000	6,53	8.149.316.000	6,72	8.447.532.000	6,82
LIGURIA	1.571.783	2.957.668.000	7,47	3.537.873.000	8,71	3.470.106.000	8,37
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	8.008.668.000	7,04	7.342.680.000	6,28	7.513.068.850	6,29
TOTALE NORD	23.330.053	42.015.991.000	6,57	43.364.945.000	6,54	44.595.330.850	6,58
TOSCANA	3.497.806	6.108.154.000	6,98	6.931.835.000	7,66	6.863.106.000	7,43
UMBRIA	825.826	1.588.333.000	8,81	1.555.992.000	8,19	1.782.045.000	9,19
MARCHE	1.470.631	2.596.506.000	7,73	2.852.573.000	8,14	2.686.822.000	7,51
LAZIO	5.112.403	10.933.088.000	8,15	10.172.657.000	7,12	10.745.000.000	7,36
TOTALE CENTRO	10.906.666	21.226.081.000	7,77	21.513.057.000	7,48	22.076.973.000	7,52
ABRUZZO	1.262.392	2.133.000.000	8,72	2.175.721.000	8,76	2.276.516.000	8,98
MOLISE	320.601	566.792.000	10,02	559.091.000	9,54	615.415.000	10,28
CAMPANIA	5.721.931	9.817.442.000	11,17	9.218.558.000	10,18	9.812.134.000	10,61
PUGLIA	4.020.707	6.129.563.000	9,98	6.264.110.000	9,94	7.256.482.000	11,28
BASILICATA	597.768	1.015.336.000	10,83	1.031.206.000	10,75	1.126.932.000	11,51
CALABRIA	2.011.466	3.507.730.000	12,05	3.400.289.000	11,16	3.624.000.000	11,65
TOTALE SUD	13.934.865	23.169.863.000	10,63	22.648.975.000	10,10	24.711.479.000	10,79
TOTALE COMPLESSIVO	48.171.584	86.411.935.000	7,64	87.526.977.000	7,45	91.383.782.850	7,62

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

- Conti economici regionali ISTAT

I dati relativi al Pil 2005 sono stati calcolati aggiungendo al Pil 2004 il tasso di crescita nominale del 2,1% relativo all'anno 2005

I dati si riferiscono a serie storiche che non tengono conto della revisione del Pil di marzo 2006

SPESA CONTO CAPITALE PRO-CAPITE E % PIL REGIONALE

(in euro)

REGIONI	POPOLAZIONE	2003				2004				2005			
		SPESA C/CAPITALE	% PIL	PRO-CAPITE	SPESA C/CAPITALE	% PIL	PRO-CAPITE	SPESA C/CAPITALE	% PIL	PRO-CAPITE	SPESA C/CAPITALE	% PIL	PRO-CAPITE
PIEMONTE	4.214.676	1.477.716.000	1,36	351	1.896.453.000	1,67	450	1.424.360.000	1,23	338			
LOMBARDIA	9.032.554	2.167.700.000	0,83	240	2.212.992.000	0,82	245	2.132.145.000	0,77	236			
VENETO	4.527.694	1.623.757.000	1,39	359	2.003.798.000	1,65	443	1.300.394.000	1,05	287			
LIGURIA	1.571.783	524.789.000	1,33	334	732.970.000	1,80	466	465.803.000	1,12	296			
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	1.074.000.000	0,94	270	1.046.547.000	0,89	263	895.430.114	0,75	225			
TOTALE NORD	23.330.053	6.867.962.000	1,07	294	7.892.760.000	1,19	338	6.218.132.114	0,92	267			
TOSCANA	3.497.806	959.042.000	1,10	274	1.094.315.000	1,21	313	1.006.101.000	1,09	288			
UMBRIA	825.826	242.980.000	1,35	294	265.531.000	1,40	322	481.467.000	2,48	583			
MARCHE	1.470.631	402.298.000	1,20	274	434.334.000	1,24	295	546.192.000	1,53	371			
LAZIO	5.112.403	2.236.478.000	1,67	437	3.002.691.000	2,10	587	3.482.000.000	2,39	681			
TOTALE CENTRO	10.906.666	3.840.798.000	1,41	352	4.796.871.000	1,67	440	5.515.760.000	1,88	506			
ABRUZZO	1.262.392	738.000.000	3,02	585	713.154.000	2,87	565	829.510.000	3,27	667			
MOLISE	320.601	540.442.000	9,56	1686	401.975.000	6,86	1254	731.096.000	12,22	2280			
CAMPANIA	5.721.931	2.031.828.000	2,31	355	3.694.034.000	4,08	646	2.972.804.000	3,22	520			
PUGLIA	4.020.707	931.242.000	1,52	232	587.115.000	0,93	146	1.272.283.000	1,98	316			
BASILICATA	597.768	363.662.000	3,88	608	758.826.000	7,91	1269	662.406.000	6,76	1108			
CALABRIA	2.011.466	1.293.994.000	4,45	643	1.307.431.000	4,29	650	1.080.700.000	3,47	537			
TOTALE SUD	13.934.865	5.899.168.000	2,71	423	7.462.535.000	3,33	536	7.548.799.000	3,30	542			
TOTALE COMPLESSIVO	48.171.584	16.607.928.000	1,47	345	20.152.166.000	1,71	418	19.282.691.114	1,61	400			

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto - Conti economici regionali ISTAT

I dati relativi al Pil 2005 sono stati calcolati aggiungendo al Pil 2004 il tasso di crescita nominale del 2,1% relativo all'anno 2005

I dati si riferiscono a serie storiche che non tengono conto della revisione del Pil di marzo 2006

4.2 La spesa sanitaria

Com'è noto, la quota decisamente più cospicua della spesa corrente è rappresentata dai trasferimenti di risorse dai bilanci regionali alle aziende sanitarie, i quali, insieme agli oneri di personale ed alla spesa per il servizio del debito, rendono per gran parte indisponibile la spesa corrente iscritta nei suddetti bilanci. La necessità e la rilevanza del controllo degli effetti della spesa sanitaria sulla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è dimostrata dall'attenzione ad essa riservata dal legislatore rinvenibile nei contenuti dei provvedimenti con cui si realizzano le manovre finanziarie, primi fra tutti le leggi finanziarie che ormai da tempo prevedono, ai fini del suo contenimento, una specifica disciplina della spesa sanitaria, distinta da quella disposta per il rispetto delle regole poste dal Patto di stabilità interno.

Le tabelle che seguono danno conto dei dati di impegno della spesa corrente regionale e della spesa sanitaria, nonché dei tassi di variazione intertemporali disaggregati per Regione e riaggregati per area territoriale e del tasso di rigidità della spesa corrente rispetto alla spesa sanitaria⁴². I dati utilizzati sono tratti dai prospetti inviati al MEF per il monitoraggio della spesa soggetta ai vincoli derivanti dal Patto di Stabilità interno in quanto unica fonte contenente un grado di dettaglio aggiornato al 2005⁴³. Per le difformità riscontrate con i dati da consuntivo si rimanda a quanto osservato in premessa.

(migliaia di euro)

Regioni	Spesa corrente			Spesa corrente sanitaria		
	Impegni			Impegni		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Piemonte	7.880.046	7.883.213	8.658.368	6.207.412	6.194.353	6.734.869
Lombardia	15.062.763	16.099.093	16.459.883	12.474.603	13.460.909	13.616.976
Veneto	7.634.122	8.178.392	8.516.659	6.344.390	6.877.142	7.108.600
Liguria	2.951.268	3.277.306	3.470.313	2.384.795	2.649.210	2.825.794
E. Romagna	7.508.830	7.395.276	7.570.963	5.465.955	5.863.369	5.982.747
Toscana	6.108.154	6.924.295	6.863.106	4.829.702	5.643.368	5.571.726
Marche	2.596.170	2.852.573	2.686.788	2.107.610	2.305.205	2.177.967
Umbria	1.588.333	1.556.672	1.782.040	1.243.094	1.201.382	1.361.965
Lazio	10.373.273	10.139.134	10.669.897	7.394.428	7.739.832	8.136.900
Abruzzo	2.133.424	2.105.617	2.248.259	1.696.678	1.634.316	1.788.973
Molise	566.792	559.091	615.415	430.499	419.828	475.599
Campania	9.723.492	9.020.892	9.324.347	7.689.660	7.137.598	7.396.275
Puglia	6.315.172	6.575.523	7.279.076	5.073.254	5.286.145	5.585.076
Basilicata	1.015.336	1.070.260	1.126.677	716.505	741.915	828.116
Calabria	3.515.968	3.404.136	3.625.255	2.556.573	2.523.925	2.813.387
TOTALE	84.973.143	87.041.473	90.897.046	66.615.158	69.678.497	72.404.970

⁴² Per un'analisi delle risultanze qui esposte in parallelo ai costi complessivi delle aziende sanitarie si rinvia ai capitoli della presente relazione che trattano la specifica spesa sanitaria.

⁴³ Anche le risultanze di spesa corrente sono qui tratte, per ragioni di omogeneità, dai prospetti di monitoraggio del Patto e, pertanto, anch'esse riferite a dati 2005 non definitivamente approvati.

(migliaia di euro)

	Spesa corrente			Spesa corrente sanitaria		
	impegni			Impegni		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Nord	41.037.029	42.833.280	44.676.186	32.877.155	35.044.983	36.268.986
Centro	20.665.930	21.472.674	22.001.831	15.574.834	16.889.787	17.248.558
Sud	23.270.184	22.735.519	24.219.029	18.163.169	17.743.727	18.887.426
Totale	84.973.143	87.041.473	90.897.046	66.615.158	69.678.497	72.404.970

REGIONI	Spesa corrente				Spesa corrente sanitaria			
	impegni				Impegni			
	2003/2005	media 03-05	04/03	05/04	2003/2005	media 03-05	04/03	05/04
Piemonte	9,9	4,9	0,0	9,8	8,5	4,2	-0,2	8,7
Lombardia	9,3	8,3	6,9	2,2	9,2	4,6	7,9	1,2
Veneto	11,6	6,5	7,1	4,1	12,0	6,0	8,4	3,4
Liguria	17,6	15,8	11,0	5,9	18,5	9,2	11,1	6,7
E. Romagna	0,8	0,5	-1,5	2,4	9,5	4,7	7,3	2,0
Toscana	12,4	9,4	13,4	-0,9	15,4	7,7	16,8	-1,3
Marche	3,5	-5,9	9,9	-5,8	3,3	1,7	9,4	-5,5
Umbria	12,2	12,8	-2,0	14,5	9,6	4,8	-3,4	13,4
Lazio	2,9	15,3	-2,3	5,2	10,0	5,0	4,7	5,1
Abruzzo	5,4	13,5	-1,3	6,8	5,4	2,7	-3,7	9,5
Molise	8,6	7,9	-1,4	10,1	10,5	5,2	-2,5	13,3
Campania	-4,1	6,9	-7,2	3,4	-3,8	-1,9	-7,2	3,6
Puglia	15,3	13,3	4,1	10,7	10,1	5,0	4,2	5,7
Basilicata	11,0	7,1	5,4	5,3	15,6	7,8	3,5	11,6
Calabria	3,1	7,2	-3,2	6,5	10,0	5,0	-1,3	11,5
TOTALE	7,0	7,9	2,4	4,4	8,7	4,3	4,6	3,9

	Spesa corrente				Spesa corrente sanitaria			
	2003/2005	media	04/03	05/04	2003/2005	media	04/03	05/04
Nord	8,9	4,4	4,4	4,3	10,3	5,2	6,6	3,5
Centro	6,5	3,2	3,9	2,5	10,7	5,4	8,4	2,1
Sud	4,1	2,0	-2,3	6,5	4,0	2,0	-2,3	6,4
Totale	7,0	3,5	2,4	4,4	8,7	4,3	4,6	3,9

Spesa sanitaria/Spesa corrente			
Regioni	impegni		
	2003	2004	2005
Piemonte	78,8	78,6	77,8
Lombardia	82,8	83,6	82,7
Veneto	83,1	84,1	83,5
Liguria	80,8	80,8	81,4
E. Romagna	72,8	79,3	79,0
Toscana	79,1	81,5	81,2
Marche	81,2	80,8	81,1
Umbria	78,3	77,2	76,4
Lazio	71,3	76,3	76,3
Abruzzo	79,5	77,6	79,6
Molise	76,0	75,1	77,3
Campania	79,1	79,1	79,3
Puglia	80,3	80,4	76,7
Basilicata	70,6	69,3	73,5
Calabria	72,7	74,1	77,6
TOTALE	78,4	80,1	79,7

Nel triennio considerato l'incremento della spesa sanitaria è sostanzialmente costante con una percentuale di incremento medio nazionale del 4,3% ed un'oscillazione per area territoriale che va dal 5,4% dell'area Centro al 2% del Sud. L'incremento complessivo triennale è di poco inferiore al 9% pur se con delta incrementali regionali spesso molto più ampi (Liguria 18,5%, Toscana 15,4%, Basilicata 15,6%).

La quota di spesa corrente complessivamente trasferita alle aziende sanitarie presenta una leggera flessione nel 2005, ma si attesta sostanzialmente intorno all'80%, pur se con un *range* di variazione a livello regionale che presenta oscillazioni degne di rilievo raggiungendo i dieci punti percentuali (Basilicata 73%, Veneto 83,5%). Nell'area Nord il tasso percentuale è costantemente più elevato rispetto a quello nazionale, con un rapporto di composizione medio triennale che supera di un punto e mezzo quello nazionale. È invece al Centro che si registrano i valori mediamente più bassi.

4.3 La rigidità della spesa non sanitaria

Considerato che i trasferimenti alle aziende sanitarie raggiungono mediamente, come s'è visto, una percentuale che tocca l'80% del totale della spesa corrente, i margini che residuano di utilizzo del resto della spesa per l'attuazione delle politiche regionali o per fare fronte a variazioni non programmate dei fabbisogni sono decisamente ridotti, anche tenuto conto della sostanziale incomprimibilità della spesa di personale, di cui si darà specifico dettaglio nel prosieguo, e di quella relativa al servizio del debito.

Nelle tabelle che seguono si è dato conto, pur con le necessarie approssimazioni, della consistenza della spesa non sanitaria aggregata per aree territoriali, evidenziandone la quota parte destinata al personale e ad interessi passivi, al fine di misurare il grado di effettiva rigidità ed il corrispondente margine di flessibilità delle risorse che non costituiscono oggetto di trasferimenti in sanità.

I dati utilizzati per la quantificazione della spesa non sanitaria sono tratti dai dati di impegno desunti dai prospetti compilati per la verifica del rispetto del Patto di stabilità interno, mentre gli oneri relativi al personale e agli interessi passivi, non essendo traibili dalla medesima fonte con riferimento all'intero triennio considerato, sono stati desunti dai prospetti dei flussi di cassa (fonte MEF) in termini di pagamenti, risultanze che, almeno con riferimento alla spesa di personale, non dovrebbero discostarsi sensibilmente dagli impegni di spesa.

(in migliaia di euro)

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Nord	8.159.874	7.788.297	8.407.200	602.409	649.633	685.494	437.501	412.270	399.102
Centro	5.091.096	4.582.887	4.753.273	465.916	516.029	478.462	309.073	323.665	313.785
Sud	5.107.015	4.991.792	5.331.603	829.539	899.320	887.829	265.315	287.354	278.581
Totale	18.357.985	17.362.976	18.492.076	1.897.864	2.064.982	2.051.785	1.011.889	1.023.289	991.468

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	05/03	04/03	05/04	05/03	04/03	05/04	05/03	04/03	05/04
Nord	3,0	-4,6	7,9	13,8	7,8	5,5	-8,8	-5,8	-3,2
Centro	-6,6	-10,0	3,7	2,7	10,8	-7,3	1,5	4,7	-3,1
Sud	4,4	-2,3	6,8	7,0	8,4	-1,3	5,0	8,3	-3,1
Totale	0,7	-5,4	6,5	8,1	8,8	-0,6	-2,0	1,1	-3,1

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Nord	350	334	360	26	28	29	19	18	17
Centro	467	420	436	43	47	44	28	30	29
Sud	366	358	383	60	65	64	19	21	20
Totale	381	360	384	39	43	43	21	21	21

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Nord	91,8	92,6	93,9	65,5	65,0	69,0	89,3	83,2	83,1
Centro	122,5	116,6	113,5	108,4	110,4	103,0	134,9	139,7	139,8
Sud	96,2	99,4	99,7	151,1	150,6	149,6	90,6	97,1	97,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Personale+Interessi/ Spesa corr. non sanitaria		
	2003	2004	2005
Nord	12,7	13,6	12,9
Centro	15,2	18,3	16,7
Sud	21,4	23,8	21,9
Totale	15,9	17,8	16,5

Il tasso di variazione nel triennio considerato espone una considerevole flessione della spesa corrente non sanitaria nel 2004 (-5,4%) a fronte di un incremento di poco superiore della spesa sanitaria nel medesimo anno (4,6%). Peraltro, il 2004, per gli effetti della stipula dei contratti collettivi, risulta contrassegnato anche dall'incremento della spesa di personale che cresce nel complesso dell'8,8% con un tasso che al Centro raggiunge quasi l'11%. La spesa non sanitaria nel 2005 eguaglia nel complesso quella del 2003 pur espandendosi di più del 6% rispetto al 2004, laddove gli oneri di personale rimangono sostanzialmente invariati (-0,6%) e la spesa per interessi si riduce (-3,1%).

Il *trend* del rapporto *pro-capite* complessivo segue l'andamento dei tassi di variazione. Va rilevato come il valore dell'area Centro sia costantemente superiore a quello medio nazionale, sia in riferimento alla spesa non sanitaria complessiva che a quella per servizio del debito; diversamente, i valori complessivi del Nord e del Sud si collocano stabilmente sotto la media nazionale. Il rapporto *pro-capite*⁴⁴ riferito alla spesa di personale è al Sud che presenta scostamenti rilevanti, mediamente superiori di 20 rispetto a quelli medi nazionali. L'esposizione dei rapporti tra i valori *pro-capite* della spesa non sanitaria e delle sue due componenti principali è data anche eguagliando a 100 la media nazionale annuale e rapportando al numero indice i rapporti capitari territoriali. Degno di attenzione è il rapporto che emerge con riferimento agli oneri di personale al Sud (mediamente 150) ed alle spese per interessi al Centro (mediamente 136).

Il tasso di rigidità della spesa non sanitaria rispetto alla spesa di personale e per interessi flette nel 2005 da 17,8% a 16,5%. Va comunque rilevato il tasso di considerevole rigidità del Sud (che raggiunge quota 23,8% nel 2004) e del Centro (18,3% sempre nel 2004) a fronte di una rigidità media al Nord di circa il 13%.

4.4 L'analisi degli impegni per settori di intervento

È possibile completare l'analisi della gestione di competenza con l'illustrazione dei dati relativi agli impegni ripartiti per settori di intervento⁴⁵. Va, al riguardo, considerato che le poste esaminate risentono della presenza delle distorsioni indotte dai diversi criteri di contabilizzazione adottati per il concorso al fondo di solidarietà nazionale dalla Lombardia e della iscrizione tra i rimborsi prestati della restituzione delle anticipazioni mensili dei contributi sanitari del Veneto, di cui si è detto in premessa⁴⁶.

Nel biennio di riferimento la spesa di parte corrente presenta un deciso incremento nel settore della viabilità (100%) che invece si riduce di più del 30 per cento per la parte in conto capitale e per l'industria e altre fonti di energia, che cresce dell'80% nella parte corrente e resta stabile per la parte capitale. La spesa di parte capitale risulta particolarmente incrementata nel settore dello sport e tempo libero (120,3%) che invece si riduce per la spesa di parte corrente (-32%), così come nel settore della polizia amministrativa e servizi antincendio, dove cresce del 60% verso una riduzione del 98% per la spesa di parte corrente. Nel settore dell'organizzazione della cultura gli

⁴⁴ Il medesimo rapporto è anche esposto nel dettaglio regionale nel capitolo dedicato al personale, con riferimento, quali dati di costo, ai dati retributivi contenuti nel SICO.

⁴⁵ Il prospetto è costruito utilizzando i dati provvisori di provenienza ISTAT elaborati dal MEF nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2004".

⁴⁶ Verosimilmente, eliminando le voci "rimborsi prestati" e "spese non attribuite" detti effetti distorsivi sarebbero ridotti: l'andamento degli impegni di spesa di parte corrente presenterebbe un decremento dell'1% e quello degli impegni di spesa in conto capitale un incremento del 20,7%, trend più vicini a quelli esposti nel presente referto con riferimento agli impegni di spesa da rendiconto.

impegni di spesa aumentano sia per la parte in conto capitale (110%) che di parte corrente (8%), così come nell'edilizia abitativa, nell'istruzione e diritto allo studio, nella difesa della salute e nel settore altri trasporti. La spesa decresce in entrambe le categorie economiche nel solo settore della ricerca scientifica. Incremento diffuso e notevole si registra, infine, nel settore interventi non ripartibili.

SPESE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER SETTORI D'INTERVENTO

Impegni		(in milioni di euro)				
SETTORI D'INTERVENTO	2003		2004		VARIAZIONI % 2004/2003	
	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale
Amm. generale e organi istituz.	3.723	865	4.120	792	10,7	-8,4
Lavoro	361	388	362	561	0,3	44,6
Polizia amm.va e servizi antincendio	574	30	11	48	-98,1	60,0
Istruzione e diritto allo studio	768	128	797	209	3,8	63,3
Formazione professionale	1.257	521	1.250	588	-0,6	12,9
Organizzazione della cultura	528	289	570	609	8,0	110,7
Assistenza sociale	2.321	307	2.057	341	-11,4	11,1
Difesa della salute	67.575	1.958	65.446	2.655	-3,2	35,6
Sport e tempo libero	144	64	97	141	-32,6	120,3
Agricoltura e zootecnia	504	1.699	1.699	1.706	0,0	0,4
Foreste	60	204	63	202	5,0	-1,0
Sviluppo dell'econ. montana	15	177	21	178	40,0	0,6
Acque minerali, ...	-	2	4	125	0,0	0,0
Caccia e pesca	51	41	54	23	5,9	-43,9
Opere pubbliche	102	1.786	110	2.147	7,8	20,2
Acquedotti	240	709	226	891	-5,8	25,7
Viabilità	17	815	34	566	100,0	-30,6
Trasporti su strada	3.126	431	3.218	913	2,9	111,8
Trasporti ferroviari	1.639	184	1.595	269	-2,7	46,2
Trasporti marittimi ...	369	35	380	39	3,0	11,4
Trasporti aerei	-	7	1	6	0,0	-14,3
Altri trasporti	150	211	251	484	67,3	129,4
Artigianato	79	501	80	327	1,3	-34,7
Turismo e industria alberghiera	204	609	214	634	4,9	4,1
Fiere, mercati ...	31	205	44	213	41,9	3,9
Edilizia abitativa	236	587	324	1.024	37,3	74,4
Urbanistica	13	264	16	336	23,1	27,3
Industria e fonti di energia	35	1.567	63	1.561	80,0	-0,4
Protezione della natura...	347	608	311	708	-10,4	16,4
Ricerca scientifica	30	60	17	43	-43,3	-28,3
Oneri finanziari	749	29	657	39	-12,3	34,5
Spese non attribuite	5.374	772	4.183	1.542	-22,2	99,7
Interventi non ripartibili	100	59	405	145	305,0	145,8
Previdenza sociale	3	-	3	-	0,0	0,0
Rimborsi prestiti	-	8.730	-	3.208	0,0	-63,3
TOTALE	90.725	24.842	88.683	23.273	-2,3	-6,3

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2005 - MEF - su dati ISTAT

4.5 Gestione di cassa: pagamenti

Dei pagamenti di cassa si è data sia un'esposizione dettagliata a livello regionale che riaggregata per aree territoriali, con evidenza delle variazioni intertemporali.

PAGAMENTI (in migliaia di euro)						Variazioni				
Regioni	anni	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	anni	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Piemonte	2003	7.540.664	1.136.836	714.233	9.391.733	media	4,42	15,68	34,72	8,08
	2004	7.947.747	1.510.730	1.188.717	10.647.194	2004/03	5,40	32,89	66,43	13,37
	2005	8.206.713	1.493.389	1.210.158	10.910.260	2005/04	3,26	-1,15	1,80	2,47
Lombardia	2003	15.280.809	1.632.419	473.594	17.386.822	media	4,14	8,88	29,83	5,29
	2004	16.000.706	1.758.238	665.796	18.424.740	2004/03	4,71	7,71	40,58	5,97
	2005	16.546.492	1.922.250	756.154	19.224.896	2005/04	3,41	9,33	13,57	4,34
Veneto	2003	7.653.093	855.411	125.714	8.634.218	media	3,03	8,69	5,77	3,63
	2004	7.977.542	1.030.616	223.117	9.231.275	2004/03	4,24	20,48	77,48	6,92
	2005	8.116.532	1.004.058	140.211	9.260.801	2005/04	1,74	-2,58	-37,16	0,32
Liguria	2003	2.901.147	445.254	97.073	3.443.474	media	4,56	-26,63	-11,84	0,06
	2004	3.474.615	523.383	115.745	4.113.743	2004/03	19,77	17,55	19,24	19,46
	2005	3.165.739	208.097	74.081	3.447.917	2005/04	-8,89	-60,24	-36,00	-16,19
E. Romagna	2003	8.034.974	828.989	143.992	9.007.955	media	-3,33	-1,62	61,63	-2,13
	2004	7.657.484	757.017	154.470	8.568.971	2004/03	-4,70	-8,68	7,28	-4,87
	2005	7.499.767	802.083	321.489	8.623.339	2005/04	-2,06	5,95	108,12	0,63
Toscana	2003	5.984.773	837.668	215.594	7.038.035	media	7,42	1,55	-30,83	5,55
	2004	6.526.813	819.301	80.339	7.426.453	2004/03	9,06	-2,19	-62,74	5,52
	2005	6.873.251	863.675	82.650	7.819.576	2005/04	5,31	5,42	2,88	5,29
Umbria	2003	1.551.882	279.413	58.683	1.889.978	media	6,27	-3,65	-3,71	4,49
	2004	1.540.716	236.652	53.172	1.830.540	2004/03	-0,72	-15,30	-9,39	-3,14
	2005	1.746.442	259.022	54.334	2.059.798	2005/04	13,35	9,45	2,19	12,52
Marche	2003	2.964.279	330.500	419.090	3.713.869	media	-4,38	17,63	-23,77	-4,61
	2004	2.465.452	384.936	189.932	3.040.320	2004/03	-16,83	16,47	-54,68	-18,14
	2005	2.704.516	447.060	219.869	3.371.445	2005/04	9,70	16,14	15,76	10,89
Lazio	2003	10.048.631	850.206	256.638	11.155.475	media	-1,98	4,81	-17,07	-1,81
	2004	9.537.504	978.534	291.831	10.807.869	2004/03	-5,09	15,09	13,71	-3,12
	2005	9.651.000	932.000	169.000	10.752.000	2005/04	1,19	-4,76	-42,09	-0,52
Abruzzo	2003	2.122.517	592.884	31.429	2.746.830	media	3,66	-6,51	36,99	1,85
	2004	2.054.721	521.769	146.041	2.722.531	2004/03	-3,19	-11,99	364,67	-0,88
	2005	2.278.034	515.699	54.683	2.848.416	2005/04	10,87	-1,16	-62,56	4,62
Molise	2003	535.240	159.795	11.608	706.643	media	7,38	17,25	324,23	14,82
	2004	568.029	163.323	12.649	744.001	2004/03	6,13	2,21	8,97	5,29
	2005	614.270	214.938	86.881	916.089	2005/04	8,14	31,60	586,86	23,13
Campania	2003	8.958.950	1.558.581	175.178	10.692.709	media	0,08	-13,23	-10,56	-2,03
	2004	9.163.559	1.901.422	247.606	11.312.587	2004/03	2,28	22,00	41,35	5,80
	2005	8.973.973	1.146.044	138.171	10.258.188	2005/04	-2,07	-39,73	-44,20	-9,32
Puglia	2003	6.265.770	1.670.200	218.908	8.154.878	media	4,62	-28,86	-7,39	-2,56
	2004	6.537.716	1.107.244	178.791	7.823.751	2004/03	4,34	-33,71	-18,33	-4,06
	2005	6.844.895	706.012	186.540	7.737.447	2005/04	4,70	-36,24	4,33	-1,10
Basilicata	2003	1.016.583	415.243	21.772	1.453.598	media	6,01	15,33	47,72	9,30
	2004	1.062.053	412.731	78.618	1.553.402	2004/03	4,47	-0,60	261,10	6,87
	2005	1.138.784	542.533	42.550	1.723.867	2005/04	7,22	31,45	-45,88	10,97
Calabria	2003	3.406.903	796.737	105.131	4.308.771	media	2,55	-6,02	-11,29	2,86
	2004	3.403.763	957.228	105.131	4.466.122	2004/03	-0,09	20,14	0,00	3,65
	2005	3.580.900	892.700	81.400	4.555.000	2005/04	5,20	-6,74	-22,57	1,99
TOTALE	2003	84.266.215	12.390.136	3.068.637	99.724.988	media	2,18	-1,78	8,95	1,90
	2004	85.918.420	13.063.124	3.731.955	102.713.499	2004/03	1,96	5,43	21,62	3,00
	2005	87.941.308	11.949.560	3.618.171	103.509.039	2005/04	2,35	-8,52	-3,05	0,77

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005

Il totale dei pagamenti del 2004, scontando il forte incremento della spesa per rimborso prestiti, presenta rispetto al 2003 un tasso di crescita complessivo del 3%, e rimane sostanzialmente stazionario nel 2005, pur in presenza di una sensibile riduzione dei pagamenti in conto capitale (-8,52%).

Il tasso medio nazionale di variazione dei pagamenti nel triennio è di 1,90%, pur se con un andamento, anche qui, assolutamente disomogeneo sia per categoria economica che a livello regionale e diacronico. Procedendo per aggregati territoriali, il Centro presenta un incremento di quasi il 4% nel 2005, mentre il Sud una flessione superiore al 2%. Lo scostamento più rilevante rispetto alla media delle variazioni nazionali nel triennio si registra al Nord (3,76%). Gli scostamenti minori, con riferimento alle categorie economiche, si registrano per la spesa corrente, che presenta variazioni territoriali per lo più omogenee rispetto al tasso di variazione media nazionale (2,18%). Al contrario, notevoli appaiono gli scostamenti rispetto alle variazioni medie nazionali della spesa in conto capitale (-1,78%) e ancor di più della spesa per rimborso prestiti (8,95%).

La tabella successiva dà conto del rapporto del totale dei pagamenti suddivisi per categorie economiche con il prodotto interno lordo regionale. Il tasso complessivo è in costante diminuzione, in coerenza con il rapporto dei pagamenti per spesa corrente e in conto capitale sul Pil, mentre cresce quello dei pagamenti per spesa per rimborso prestiti.

	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
% Pil	2003	7,45	1,10	0,27	8,82
% Pil	2004	7,31	1,11	0,32	8,74
% Pil	2005	7,33	1,00	0,30	8,63

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2003 e 2004 e su dati non ancora definitivi 2005
- Conti economici regionali ISTAT

4.6 Gestione dei residui passivi

Come è stato già rilevato nel referto precedente, l'andamento crescente della massa dei residui passivi, fisiologico entro limiti ristretti, non è determinato soltanto da inefficienze gestionali dell'Amministrazione⁴⁷ ma può conseguire anche a fenomeni esogeni aventi immediati effetti sulle risultanze finanziarie di bilancio, che possono attenerne anche a mancato o tardivo trasferimento di fondi, a restrizioni della liquidità od a provvedimenti che impongono alle Amministrazioni tetti di spesa ad esercizio finanziario in corso. Effetti incrementali sulla

⁴⁷ Si ricorda che la formazione dei residui passivi consegue al mancato pagamento di somme di cui è stato disposto l'impegno nell'esercizio di competenza o in esercizi pregressi. Il fenomeno presenta un andamento crescente ove l'Amministrazione

massa dei residui passivi possono attribuirsi, ad esempio, ai ritardi nelle erogazioni dei finanziamenti statali di ripiano dei disavanzi sanitari, oppure al d.l.168/2004, convertito in legge 191/2004, il quale ha limitato le spese effettive ad esercizio finanziario 2004 in corso.

Il prospetto che segue espone le variazioni della massa dei residui passivi nel triennio 2002-2004⁴⁸ e dà conto di un incremento sostanzialmente generalizzato, più consistente nel 2004, verosimilmente per effetto delle restrizioni di spesa introdotte dal menzionato d.l.168/2004. La variazione complessiva nel 2004 (17,06%) appare decisamente influenzata dall'incremento dell'area centrale (29,59%) dove rilevante è stata l'espansione in quasi tutte le Regioni. La variazione del Nord e del Sud appare, invece, inferiore al dato complessivo nazionale per effetto di contrazioni verificatesi isolatamente.

ANDAMENTO RESIDUI PASSIVI COMPLESSIVI

REGIONE	(in migliaia di euro)				
	2002	2003	2004	variazione % 2003-2002	variazione % 2004-2003
PIEMONTE	2.869.695	3.848.978	3.642.068	34,12	-5,38
LOMBARDIA	1.389.919	1.578.954	2.184.791	13,60	38,37
VENETO	2.822.321	2.984.322	4.070.821	5,74	36,41
LIGURIA	1.034.402	1.131.577	1.371.134	9,39	21,17
EMILIA ROMAGNA	1.642.377	1.672.013	1.465.625	1,80	-12,34
Totale nord	9.758.714	11.215.844	12.734.439	14,93	13,54
TOSCANA	1.210.252	1.416.052	2.050.653	17,00	44,81
UMBRIA	466.415	438.190	427.607	-6,05	-2,42
MARCHE	1.438.874	1.044.841	1.340.525	-27,38	28,30
LAZIO	704.734	1.221.834	1.521.521	73,38	24,53
Totale centro	3.820.275	4.120.917	5.340.306	7,87	29,59
ABRUZZO	849.426	811.964	944.090	-4,41	16,27
MOLISE	606.444	882.748	714.817	45,56	-19,02
CAMPANIA	3.559.941	4.661.224	5.850.606	30,94	25,52
PUGLIA	5.108.082	5.499.471	5.913.813	7,66	7,53
BASILICATA	572.960	489.570	792.810	-14,55	61,94
CALABRIA	1.015.042	1.513.232	1.883.306	49,08	24,46
Totale sud	11.711.895	13.858.209	16.099.442	18,33	16,17
TOTALE	25.290.884	29.194.970	34.174.187	15,44	17,06

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto

non riesca a dare seguito a tutte le obbligazioni giuridiche perfezionate attraverso gli impegni e trasferisca agli esercizi futuri l'onere procedurale e finanziario ad esse correlato.

⁴⁸ Il range temporale non ha compreso l'esercizio 2005 per difficoltà di acquisizione dei dati da preconsuntivo riferiti ai residui passivi.

4.7 Risultati di amministrazione a confronto con le economie vincolate ed i residui perenti

Come si evince dal prospetto che segue, i risultati di amministrazione appaiono positivi in tutte le Regioni. Si è già avuto modo di osservare, però, che i risultati di amministrazione rappresentano una situazione di avanzo effettivo soltanto per la parte eventualmente eccedente gli importi delle tipologie di spesa che nel formale avanzo di amministrazione trovano copertura.

Si tratta delle cosiddette economie vincolate, che 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 all'avanzo di amministrazione.

Inoltre, nei limiti in cui non trovano copertura nell'apposito fondo previsto nel bilancio dell'esercizio successivo a quello di riferimento⁴⁹, anche i residui passivi perenti gravano sul risultato di amministrazione. Si ricorda che tale tipologia di residui passivi, collegata ad obbligazioni regolarmente assunte ed esistenti, pur non figurando più nel bilancio, continua comunque a gravare sulle disponibilità finanziarie, quanto meno in termini di garanzia di assolvimento, fatti salvi gli effetti della prescrizione del debito.

L'importo formale dei risultati di amministrazione non espone oscillazioni di rilievo nel triennio considerato⁵⁰. Va al riguardo tenuto presente che variazioni dei risultati di amministrazione possono costituire l'effetto combinato di modifiche alla normativa contabile (relativa, ad esempio, all'istituto della perenzione amministrativa o alla gestione dei residui passivi)⁵¹ o di fattori gestionali. In quest'ultimo caso, una migliorata capacità di impegno, intesa quale variazione crescente degli stessi, applicandosi al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente ne determina una variazione negativa in quello di riferimento.

Ad ogni buon conto, considerato quanto sopra evidenziato, e rilevato che, seppur con qualche eccezione, la Regione fa fronte ad una quota dei residui passivi perenti con un apposito

⁴⁹ Come si vedrà nel paragrafo successivo, la Regione Molise iscrive in bilancio un fondo irrisorio di copertura dei residui perenti, facendo gravare sull'avanzo di amministrazione le eventuali richieste di pagamenti. La Regione Piemonte, invece, non iscrive in bilancio alcun fondo destinato alla copertura dei residui perenti.

⁵⁰ Fanno eccezione, con riferimento all'esercizio 2004, la Campania ed il Veneto, Regione quest'ultima in cui la notevole riduzione del risultato di amministrazione appare attribuibile all'abrogazione dell'istituto della perenzione amministrativa (l'importo risulta, infatti, ridotto nel 2004, corrispondendo ai residui perenti pregressi) e al diverso sistema di mantenimento in bilancio dei residui passivi disposto dall'art.51 della l.r.39/2001, modificata dalla l.r.1/2004.

⁵¹ Si veda nota precedente. Inoltre, la Regione Puglia mantiene in bilancio, quali residui di stanziamento, le somme derivanti da assegnazioni con vincolo di destinazione non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione; decorso tale periodo le somme non impegnate costituiscono economie di spesa ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione (art.93, sesto comma, l.r. 28/2001).

fondo previsto in bilancio, si torna a osservare che già il solo importo delle economie vincolate spesso eccede l'intero avanzo teorico trasformandolo in disavanzo effettivo.

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI 2002 - 2004				
(in migliaia di euro)				
REGIONI		2002	2003	2004
PIEMONTE	Risult. amministrazione	270.640	246.435	127.453
	Economie vincolate	270.640	246.435	235.958
	Res. perenti complessivi	90.446	125.255	159.531
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	4.749.409	4.702.680	3.637.654
	Economie vincolate	5.906.663	6.374.302	6.014.497
	Res. perenti complessivi	1.022.995	862.555	947.249
VENETO	Risult. amministrazione	1.745.525	2.324.049	949.383
	Economie vincolate	1.958.375	2.241.358	976.000
	Res. perenti complessivi	801.969	859.484	554.900
LIGURIA	Risult. amministrazione	556.077	872.944	868.991
	Economie vincolate	338.033	614.987	403.145
	Res. perenti complessivi	371.654	298.215	264.353
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	2.095.540	1.765.998	1.869.411
	Economie vincolate	1.086.210	1.265.998	1.323.638
	Res. perenti complessivi	912.013	507.268	508.907
TOSCANA	Risult. amministrazione	1.251.794	1.668.604	737.740
	Economie vincolate	1.145.503	1.671.379	1.266.476
	Res. perenti complessivi	171.096	154.857	126.011
UMBRIA	Risult. amministrazione	743.672	962.427	1.212.926
	Economie vincolate	775.407	981.150	1.272.990
	Res. perenti complessivi	9.626	10.815	13.188
MARCHE	Risult. amministrazione	693.051	743.564	596.149
	Economie vincolate	861.800	880.700	578.385
	Res. perenti complessivi	197.063	225.464	278.410
LAZIO	Risult. amministrazione	2.797.000	2.697.231	2.399.965
	Economie vincolate	3.729.000	3.187.000	3.303.461
	Res. perenti complessivi	187.511	217.829	251.718
ABRUZZO	Risult. amministrazione	1.340.168	1.545.202	1.342.001
	Economie vincolate	1.417.454	1.743.386	762.989
	Res. perenti complessivi	269.055	319.357	849.120
MOLISE	Risult. amministrazione	332.087	239.705	470.798
	Economie vincolate	67.645	66.700	90.079
	Res. perenti complessivi	256.587	258.500	364.024
CAMPANIA	Risult. amministrazione	7.638.110	7.374.820	1.164.989
	Economie vincolate	5.395.620	6.733.859	5.245.826
	Res. perenti complessivi	2.167.222	1.595.427	1.634.712
PUGLIA	Risult. amministrazione	857.956	1.111.724	1.499.753
	Economie vincolate	203.045	229.000	268.609
	Res. perenti complessivi	417.713	339.955	574.619
BASILICATA	Risult. amministrazione	593.858	821.112	783.180
	Economie vincolate	430.150	839.989	811.930
	Res. perenti complessivi	166.942	136.018	113.713
CALABRIA	Risult. amministrazione	2.913.343	2.976.382	2.985.314
	Economie vincolate	2.144.282	2.435.033	2.590.000
	Res. perenti complessivi	374.680	384.032	285.791

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto

4.8 La copertura dei residui perenti

Si è trattato nel precedente paragrafo della necessità, per una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, che nel bilancio venga previsto un fondo che assicuri adeguata copertura ai residui perenti, data l'impossibilità che essi trovino capienza nell'avanzo di amministrazione spesso concretamente insufficiente. Si sono anche già rilevate le implicazioni che la disciplina contabile di detto fondo e dell'istituto stesso della perenzione amministrativa ha in riferimento all'andamento ed all'effettiva consistenza dei risultati di amministrazione.

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

Il prospetto che segue mette invece in evidenza, ancora una volta, la tendenza ad assicurare la copertura dei residui perenti in percentuali costantemente decrescenti che nel 2005 superano di poco la metà del tasso suesposto⁵².

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA									
ANNI 2002 - 2005									
(in migliaia di euro)									
PIEMONTE					LOMBARDIA				
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
2002	90.446	2003	22.612	25,00	2002	1.022.995	2003	759.679	74,26
2003	125.255	2004	31.314	25,00	2003	862.555	2004	655.500	76,00
2004	159.531	2005	39.883	25,00	2004	947.249	2005	762.303	80,48
VENETO					LIGURIA				
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
2002	801.969	2003	300.000	37,41	2002	371.654	2003	200.619	53,98
2003	859.484	2004	300.000	34,90	2003	298.215	2004	190.000	63,71
2004	554.900	2005	250.000	45,05	2004	264.353	2005	160.000	60,53

⁵² Come rilevato in una nota precedente, la Regione Piemonte non iscrive in bilancio fondi di copertura dei residui perenti, facendo gravare l'eventuale richiesta di pagamento sull'avanzo di amministrazione. La Regione ha comunicato che mediamente le richieste di pagamento non superano il 25% del complesso dei residui perenti, percentuale che, per questo, è stata indicata nel prospetto in analisi. La Regione Molise iscrive, invece, in bilancio un fondo di minima capienza, facendo gravare sull'avanzo di amministrazione quasi il totale delle richieste di pagamenti di residui perenti.

EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
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
2002	912.013	2003	800.030	87,72	2002	171.096	2003	170.513	99,66
2003	507.268	2004	354.760	69,94	2003	154.857	2004	154.857	100,00
2004	508.907	2005	222.614	43,74	2004	126.011	2005	126.011	100,00
UMBRIA					MARCHE				
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
2002	9.626	2003	1.270	13,19	2002	197.063	2003	104.420	52,99
2003	10.815	2004	1.378	12,74	2003	225.464	2004	45.367	20,12
2004	13.188	2005	2.232	16,92	2004	278.410	2005	100.276	36,02
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
2002	187.511	2003	40.851	21,79	2002	269.055	2003	33.500	12,45
2003	217.829	2004	44.500	20,43	2003	319.357	2004	46.000	14,40
2004	251.718	2005	44.231	17,57	2004	849.120	2005	53.000	6,24
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
2002	256.587	2003	285	0,11	2002	2.167.222	2003	450.000	20,76
2003	258.500	2004	224	0,09	2003	1.595.427	2004	450.000	28,21
2004	364.024	2005	200	0,05	2004	1.634.712	2005	400.000	24,47
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
2002	417.713	2003	330.000	79,00	2002	166.942	2003	83.000	49,72
2003	339.955	2004	180.000	52,95	2003	136.018	2004	68.000	49,99
2004*	574.619	2005	77.500	13,49	2004	113.713	2005	57.000	50,13
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
2002	374.680	2003	374.680	100,00	2002	7.416.572	2003	3.671.459	49,50
2003	384.032	2004	384.032	100,00	2003	6.295.031	2004	2.905.932	46,16
2004	285.791	2005	271.261	94,92	2004	6.926.246	2005	2.566.511	37,05

FONTE: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati da rendiconto e bilancio di previsione

(*) Dato provvisorio: l'Ente ha comunicato che in fase di assestamento cercherà di portare la copertura al 70% circa

4.9 Alcuni indicatori della gestione

Gli indicatori della gestione, desunti dal rapporto tra poste di specifico significato, consentono l'immediata percezione di andamenti finanziari e possono indurre conseguenti correzioni e rettifiche nella misura in cui evidenzino criticità gestionali o problematiche contabili al fine del miglioramento delle prestazioni sotto il profilo amministrativo e contabile.

Con il prospetto che segue è stata elaborata una "griglia" di indicatori finanziari costituita da quelli ritenuti più significativi per ognuna delle fasi della gestione.

Nell'ambito della gestione di competenza si è data rilevanza alla velocità di pagamento, risultante dal rapporto tra pagamenti in conto competenza ed impegni, che indica la capacità di traduzione degli impegni in pagamenti di competenza. Sul rapporto può incidere il grado di formazione del personale o l'utilizzo di procedure informatiche nell'emissione dei mandati, ed un ridotto valore di esso può essere indice di inefficienza amministrativa. A livello nazionale, il rapporto è costantemente discendente, come pure al Nord e al Sud, mentre soltanto al Centro si registra una crescita del rapporto nel 2003.

Con riferimento alla gestione di cassa, il rapporto tra il totale dei pagamenti e la somma degli impegni e dei residui passivi iniziali (velocità di cassa) indica la complessiva capacità di pagamento in relazione all'insieme delle risorse a disposizione. L'andamento dell'indicatore è sostanzialmente costante al Nord mentre appare discendente, soprattutto nel 2004, al Centro e al Sud.

Riguardo alla gestione dei residui, l'indice di smaltimento dei residui passivi, dato dal rapporto tra la somma dei pagamenti in c/residui più residui eliminati ed i residui passivi iniziali, è rilevante ai fini della conoscenza della dinamica dello smaltimento dei residui passivi per effetto del loro pagamento o della loro eliminazione. Il dato nazionale, come quello del Nord e del Sud, è discendente nel 2003 e mostra un certo recupero nel 2004. Al Centro i valori sono costantemente crescenti.

L'indice di accumulazione dei residui passivi è dato dal rapporto tra la differenza tra residui passivi finali e residui passivi iniziali e fornisce l'indicazione della variazione del volume dei residui passivi in conseguenza della gestione di competenza. L'andamento appare territorialmente molto differenziato. A livello nazionale si registra una netta flessione nel 2003 ed una nuova crescita nel 2004.

REGIONE	Velocità di pagamento			Velocità di cassa			Indice di smaltimento dei residui passivi			Indice di accumulazione dei residui passivi complessivi		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
PIEMONTE	80,02	75,72	77,22	76,04	70,21	73,84	55,82	54,77	67,96	59,76	34,12	-5,37
LOMBARDIA	89,88	91,32	92,51	91,38	88,74	87,47	80,58	59,36	53,98	13,61	13,60	27,51
VENETO	99,27	74,49	74,61	60,74	70,89	69,09	80,61	74,84	51,90	-27,14	5,74	36,41
LIGURIA	80,10	84,07	82,02	75,32	74,63	74,55	55,24	55,36	54,43	49,52	9,39	21,17
E. ROMAGNA	86,02	89,52	87,82	81,77	82,31	83,88	70,79	44,89	74,62	30,50	-2,66	-12,34
MEDIA NORD	87,06	83,02	82,84	77,05	77,36	77,77	68,61	57,84	60,58	25,25	12,04	13,48
TOSCANA	92,30	89,75	84,68	80,25	82,87	77,99	41,22	42,43	43,59	10,03	17,00	44,81
UMBRIA	85,45	88,68	87,65	74,57	77,47	79,13	52,08	57,59	55,27	-8,51	-20,26	-2,42
MARCHE	74,30	89,54	75,36	80,03	76,47	67,24	34,13	52,24	53,68	75,13	-27,38	28,30
LAZIO	85,49	80,13	74,92	84,01	78,94	73,58	83,57	65,47	71,54	-14,11	73,38	24,53
MEDIA CENTRO	84,39	87,03	80,65	79,72	78,94	74,49	52,75	54,43	56,02	15,64	10,69	23,81
ABRUZZO	79,36	82,00	77,85	61,12	73,20	70,77	62,55	66,01	66,57	5,07	-4,41	16,27
MOLISE	55,26	51,19	59,77	37,46	40,96	40,08	71,73	29,62	63,41	22,42	45,56	-19,02
CAMPANIA	84,87	78,73	74,93	73,69	68,36	63,87	51,38	41,56	45,46	-11,14	30,94	26,92
PUGLIA	93,13	90,82	90,95	80,56	65,83	62,50	37,37	37,02	37,58	191,31	7,66	7,53
BASILICATA	81,72	83,56	71,92	67,66	73,42	65,87	45,08	52,34	45,44	0,47	-14,55	61,94
CALABRIA	87,24	81,26	82,21	80,37	73,06	70,68	36,49	40,90	44,90	73,07	49,48	24,52
MEDIA SUD	80,26	77,93	76,27	66,81	65,81	62,30	50,77	44,58	50,56	46,87	19,11	19,69
MEDIA TOTALE	83,63	82,05	79,92	73,66	73,16	71,52	57,24	51,63	55,72	31,33	14,51	18,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti – dati da rendiconto

5 La spesa per il personale

Premessa

Diversamente da quanto previsto nelle leggi finanziarie emanate fino al 2004, in cui la spesa per il personale regionale era inclusa tra le specifiche voci di calcolo ai fini della verifica del rispetto delle regole stabilite per il Patto di stabilità interno, sia nella finanziaria 2005 che in quella del 2006 l'aggregato di spesa al quale vanno applicati i limiti previsti nel Patto va, invece, calcolato al netto, tra l'altro, delle spese di personale, per le quali è prevista una specifica disciplina di settore, invero molto articolata.

Infatti, le due precedenti leggi finanziarie (comma 11 dell'art.34 della legge 289/2002 ed il comma 60 della legge 350/2003⁵³) avevano rimesso ad appositi DPCM la fissazione per le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato rispettivamente per l'anno 2003 e 2004. Tali decreti⁵⁴ avevano semplicemente previsto che le Regioni potessero procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato entro percentuali non superiori ai limiti di spesa annua lorda corrispondente al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente. E ciò nel rispetto, tra l'altro, del principio dell'invarianza della spesa cui erano ispirati i processi di trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali di cui alla legge 59/1997 ed alla legge costituzionale 3/2001.

Molto più dettagliatamente, l'art.1, comma 98 della legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004), nel quadro delineato dal precedente comma 93, non ha soltanto nuovamente stabilito che con specifici DPCM, previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali da concludersi in sede di conferenza unificata, fossero fissati criteri e limiti per le assunzioni per il triennio 2005-2007, ma ha specificamente quantificato le economie di spesa da realizzare in 213 milioni di euro per il 2005, 572 milioni di euro per il 2006, 850 milioni di euro per il 2007 e 940 milioni di euro per il 2008⁵⁵; ha, inoltre, disposto (comma 107) che le economie realizzate ai sensi dei commi da 93 a 105 restino acquisiti ai bilanci degli Enti al fine del miglioramento dei relativi saldi. Inoltre, il DPCM 15

⁵³ Con sentenza n.390 del 13-17 dicembre 2004, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione in quanto non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002 e nel 2003, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli Enti locali.

⁵⁴ Per le amministrazioni regionali e gli enti appartenenti al SSN si vedano i DD.P.C.M. 12 settembre 2003 e 27 luglio 2004.

⁵⁵ Tra le altre disposizioni rilevanti contenute nella finanziaria 2005 si ricorda il comma 116 dello stesso art.1 ai sensi del quale l'utilizzo di personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che nelle precedenti leggi finanziarie per gli Enti che avevano rispettato il Patto di stabilità doveva soltanto rispettare il principio del contenimento della spesa, è, ora, consentito nei limiti della spesa media annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001.

febbraio 2006⁵⁶, nel prevedere per Regioni ed enti del SSN criteri e limiti concernenti la rideterminazione delle dotazioni organiche e le assunzioni di personale a tempo indeterminato per gli anni 2005, 2006 e 2007, ha: a) previsto dettagliate metodologie procedurali finalizzate al contenimento delle dotazioni organiche ed alla riduzione del divario esistente tra dotazioni organiche e personale in servizio, stabilendo, tra l'altro, il punto di equilibrio tra costo dei posti vacanti e costo della dotazione organica; b) ripartito a livello regionale le economie di spesa complessivamente previste dal citato comma 98 ed ha specificamente previsto il processo di calcolo da applicare per la realizzazione di esse, stabilendo a livello regionale il limite massimo del contingente delle assunzioni a tempo indeterminato nelle Regioni a statuto ordinario e negli enti strumentali regionali; c) istituito la certificazione del conseguimento degli obiettivi da parte delle Regioni, da effettuarsi da parte della conferenza unificata sulla base di apposita relazione trasmessa dalla conferenza delle Regioni e Province Autonome entro il 31 marzo 2006 ed il 31 marzo 2007.

La legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), nell'art.1, commi 198 e ss., ha abbandonato il consueto modello di contenimento della spesa di personale basato sul rinvio a DPCM di recepimento del contenuto degli accordi assunti in sede di Conferenza unificata e, fermo restando il conseguimento delle economie previste dal succitato art.1, commi 98 e 107 della legge 311/2004⁵⁷, ha previsto per Regioni⁵⁸ ed Enti locali un preciso obiettivo di contenimento delle spese in questione per gli anni 2006, 2007 e 2008 stabilendo quale soglia massima il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1%. Le economie derivanti dall'attuazione di detto comma resteranno, anche quest'anno, acquisite ai bilanci degli Enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi. Va chiarito che la spesa oggetto di contenimento si riferisce, oltre che al personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a quello a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, ma, per gli anni 2006, 2007 e 2008, va considerata al netto delle spese derivanti dai rinnovi contrattuali intervenuti successivamente al 2004⁵⁹. Il parametro di riferimento, ovvero la spesa per l'anno 2004, va considerato, invece, al netto delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi. In sostanza, ciò che rileva è che la spesa in questione non si

⁵⁶Decreto di recepimento di quanto stabilito nell'Accordo sancito in sede di conferenza unificata in data 24 novembre 2005, previsto nel precedente Accordo sancito nella medesima sede in data 28 luglio 2005.

⁵⁷Secondo quanto stimato nella relazione tecnica, la previsione dovrebbe comportare economie annue per 907 milioni di euro lordi per il comparto Regioni ed Enti locali –Corte dei conti “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005”.

⁵⁸Ai sensi dell'art.1, comma 148, le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano concordano con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo di ogni anno, il livello delle spese correnti e in conto capitale nonché dei relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica per il periodo 2006-2008, anche con riferimento, per quanto riguarda le spese di personale, a quanto previsto ai punti 7 e 12 dell'accordo sottoscritto in sede di conferenza unificata il 18 luglio 2005.

⁵⁹Le componenti tecniche della spesa da considerare e da escludere per la determinazione sia della base di calcolo per la riduzione dell'1% (riferita all'anno 2004) sia della spesa di competenza degli anni 2006, 2007 e 2008 sono individuate nella circolare RGS – IGOP n.9 del 7 febbraio 2006.

espanda oltre il limite come sopra individuato a causa di fattori diversi dagli incrementi dovuti alla contrattazione collettiva nazionale (quali, ad esempio, la contrattazione integrativa o le nuove assunzioni). Con particolare riferimento al conseguimento di obiettivi di risparmio relativi alla spesa per contrattazione integrativa, ai limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato ed ad ogni altra spesa in materia di personale, gli Enti destinatari del comma 198 potranno fare riferimento alle disposizioni direttamente applicabili alle amministrazioni dello Stato (comma 187 e da 189 a 197).

Disposizioni particolari sono state previste anche sul fronte dei controlli. Infatti, la legge finanziaria per il 2006 prevede per la prima volta un sistema di monitoraggio anche dell'andamento della spesa per il personale regionale, finalizzato alla verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal citato comma 198. In sintesi, il comma 204, attraverso l'esplicito richiamo del comma 30 dell'art.1 della legge 311/2004, prevede la trasmissione trimestrale da parte delle Regioni al Ministero dell'Economia e delle finanze - Dip. RGS - utilizzando il sistema web previsto per il Patto di stabilità interno, delle informazioni di competenza e di cassa riguardanti la spesa in questione. Gli effetti dell'insieme degli adempimenti previsti in materia di spesa per il personale potranno costituire oggetto di verifica e valutazione da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il periodo di riferimento temporale oggetto della presente analisi è il triennio 2002-2004 e le risultanze qui evidenziate costituiscono un'elaborazione dei dati di dettaglio contenuti nel Sistema Informativo Conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (SI.CO), gestito dal MEF - Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato - IGOP.

Degli oneri imputabili al personale delle Regioni a statuto ordinario si è già fornita una prima esposizione in riferimento alla spesa corrente non sanitaria aggregata per aree territoriali, elaborando risultanze desunte dai prospetti dei flussi di cassa (fonte MEF) aggiornati fino al 2005⁶⁰. Le due diverse fonti informative hanno presentato discrasie anche rilevanti che trovano verosimile motivazione nella prima considerazione che le voci di calcolo contabilizzate sono presumibilmente diverse. Inoltre, va tenuto presente che il sistema informativo SICO costituisce la banca dei soli dati trasmessi dalle Amministrazioni alla R.G.S., e che non raramente possono verificarsi disomogeneità, irregolarità, duplicazioni, errori od omissioni nell'invio, i cui effetti sono inevitabilmente destinati a riflettersi sui risultati delle elaborazioni e possono generare incongruenze⁶¹.

⁶⁰ Nel presente capitolo i medesimi dati verranno esposti con dettaglio regionale.

⁶¹ Ad esempio, non tutte le Regioni hanno comunicato i dati relativi al personale dei Consigli Regionali che non è stato possibile scorporare dalle risultanze aggregate delle rilevazioni.

5.1 Consistenza e composizione del personale

Della consistenza del personale delle Regioni si espongono i tassi di variazione ed il rapporto di composizione con riferimento all'area dirigenziale (costituita dai dirigenti generali, dai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, da quelli con rapporto di lavoro a tempo determinato e da quelli fuori dotazione organica)⁶², al personale appartenente alle categorie ed al personale "altro" (comprensivo delle unità con contratto di lavoro a tempo determinato, di formazione e lavoro, di lavoro interinale e dei lavoratori socialmente utili).

Il prospetto che segue, evidenziando una diffusa riduzione della consistenza del personale dirigenziale e di quello appartenente alle categorie, sembrerebbe registrare, nel complesso, gli effetti delle disposizioni di contenimento della spesa di personale inserite nelle sopra esposte leggi finanziarie 2003 e 2004. Invero, come è messo in evidenza nel prosieguo, analoga contrazione non si verifica nella spesa per retribuzioni né per costo del lavoro⁶³, né risultano rispettati i limiti per le assunzioni di personale a tempo indeterminato nell'anno 2004 previsti dalla legge 350/2003, art.3, comma 60, e dal DPCM 27 luglio 2004.

Le variazioni negative più consistenti sono quelle attinenti alla dirigenza il cui *trend* sembra abbia decisamente abbandonato l'andamento espansivo rilevato nel 2002⁶⁴. Il tasso complessivo nazionale presenta, infatti, un decremento del 4,23% nel 2003 e dell'1,77% nel 2004. Gli scostamenti più rilevanti per area territoriale si rilevano nel 2003 al Centro (-7,92%) e nel 2004 al Nord (-2,97%), mentre a livello regionale si arrivano a registrare decrementi che superano nel 2004 il 24% (Puglia).

L'andamento della consistenza del personale appartenente alle categorie nel 2003 si stabilizza nei valori del 2002 mentre presenta un leggero decremento nel 2004 (1,26%). Nel triennio considerato l'andamento è costantemente decrescente soltanto nell'area Nord mentre è sostanzialmente stabile nelle altre aree.

⁶² L'analisi particolareggiata di ciascuna tipologia dirigenziale si è rivelata non sufficientemente significativa a causa della scarsità dei dati disponibili per le due tipologie (fuori dotazione organica e a tempo determinato) diverse da quella dei dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Va, pertanto, tenuto presente che i dati trattati nel presente capitolo afferenti alla dirigenza si riferiscono quasi esclusivamente ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (che è, peraltro, la tipologia più frequente).

⁶³ Nel cap. V della parte II della "Relazione sulla gestione finanziaria 2003-2004" di questa Corte è stato, peraltro, messo in evidenza, pur se con un certo grado di approssimazione, il generalizzato mancato rispetto dei limiti alla spesa per nuove assunzioni 2003 previsti dal comma 11 dell'art.34 della legge 289/2002 e dal DPCM 12 settembre 2003.

⁶⁴ Cfr. "Relazione sulla gestione finanziaria 2003-2004" - Corte dei conti.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
CONSISTENZA E COMPOSIZIONE DEL PERSONALE
ANNI 2002 - 2004

REGIONE	DIRIGENTI			VARIAZIONE%		CATEGORIE			VARIAZIONE%		ALTRO		VARIAZIONE%		TOTALE			VARIAZIONE%		
	2002	2003	2004	2003/2002	2004/2003	2002	2003	2004	2003/2002	2004/2003	2002	2003	2004	2003/2002	2004/2003	2002	2003	2004	2003/2002	2004/2003
PIEMONTE	262	265	243	1,15	-8,30	2.861	2.886	2.929	0,87	1,49	123	125	142	1,63	13,60	3.246	3.276	3.336	0,92	1,83
	312	294	281	-5,77	-4,42	3.612	3.470	3.456	-3,93	-0,40	391	310	227	-20,72	-26,77	4.315	4.074	3.977	-5,59	-2,38
	214	216	230	0,93	6,48	2.850	2.831	2.614	-0,67	-7,67	187	338	392	80,75	15,98	3.385	3.222	3.222	4,12	-4,82
VENETO	102	96	94	-5,88	-2,08	1.039	1.024	1.025	-1,44	0,10	61	49	55	-19,67	12,24	1.202	1.169	1.176	-2,75	0,60
LIGURIA	240	241	231	0,42	-4,15	2.469	2.472	2.451	0,12	-0,85	303	386	452	27,39	17,10	3.012	3.099	3.144	2,89	1,45
EMILIA ROMAGNA	1.130	1.112	1079	-1,59	-2,97	12.831	12.683	12.475	-1,15	-1,64	1.065	1.208	1.268	13,43	4,97	15.026	15.003	14.855	-0,15	-0,99
Totale Nord	247	228	200	-7,69	-12,28	2.380	2.398	2.469	0,76	2,96	176	208	248	18,18	19,23	2.803	2.834	2.945	1,11	3,92
TOSCANA	148	132	117	-10,81	-11,36	1.375	1.450	1.420	5,45	-2,07	141	91	96	-35,46	5,49	1.664	1.673	1.648	0,54	-1,49
UMBRIA	102	93	94	-8,82	1,08	1.508	1.505	1.504	-0,20	-0,07	106	53	85	-50,00	60,38	1.716	1.651	1.682	-3,79	1,88
MARCHE	500	465	483	-7,00	3,87	2.902	2.877	2.808	-0,86	-2,40	266	267	271	0,38	1,50	3.668	3.609	3.544	-1,61	-1,80
LAZIO	997	918	894	-7,92	-2,61	8.165	8.230	8.201	0,80	-0,35	689	619	700	-10,16	13,09	9.851	9.767	9.819	-0,85	0,53
Totale Centro	125	116	119	-7,20	2,59	1.763	1.725	1.697	-2,16	-1,62	155	118	137	-23,87	16,10	2.043	1.959	1.950	-4,11	-0,46
ABRUZZO	85	86	88	1,18	2,33	795	816	795	2,64	-2,57	92	43	44	-53,26	2,33	972	945	925	-2,78	-2,12
MOLISE	479	526	591	9,81	12,36	6.473	7.123	6.997	10,04	-1,77	2.129	2.267	1.458	6,48	-35,69	9.081	9.916	8.981	9,20	-9,43
CAMPANIA	378	293	221	-22,49	-24,57	3.946	3.637	3.483	-7,83	-4,23	129	223	195	72,87	-12,56	4.453	4.153	3.971	-6,74	-4,38
PUGLIA	91	93	91	2,20	-2,15	1.152	1.147	1.156	-0,43	0,78	0	5	37	#DIV/0!	640,00	1.243	1.245	1.286	0,16	3,29
BASILICATA	190	184	186	-3,16	1,09	4.527	4.345	4.400	-4,02	1,27	564	594	594	5,32	0,00	5.281	5.123	5.178	-2,99	1,07
CALABRIA	1.348	1.298	1296	-3,71	-0,15	18.656	18.793	18.528	0,73	-1,41	3.069	3.250	2.465	5,90	-24,15	23.073	23.341	22.291	1,16	-4,50
Totale Sud	3.475	3.328	3.269	-4,23	-1,77	39.652	39.706	39.204	0,14	-1,26	4.823	5.077	4.433	5,27	-12,68	47.950	48.111	46.965	0,34	-2,38
TOTALE																				

Fonte: RGS-SICO

L'utilizzo di forme di lavoro "flessibile" presenta un complessivo incremento nel 2003 mentre si contrae nel 2004. Consistente e continuativa è la crescita nell'area Nord dove, a livello regionale, si raggiungono incrementi che superano l'80% (Veneto 2003), al Centro la variazione positiva del 2004 sostanzialmente compensa quella negativa dell'anno precedente, mentre al Sud una particolare contrazione si riscontra nel 2004.

In conclusione, le variazioni della consistenza del complessivo personale regionale evidenziano una sostanziale stabilità nel 2003 ed un decremento abbastanza significativo nel 2004 (2,38%), influenzato dall'andamento discendente dell'"altro" personale.

Il rapporto di composizione del complessivo personale dirigenziale rispetto al totale presenta oscillazioni non rilevanti nel triennio, pur se sia al Nord che al Centro evidenzia un andamento discendente che in alcune Regioni diventa piuttosto consistente (es. Toscana e Umbria).

Al contrario, la percentuale di incidenza del complessivo personale delle categorie sul totale, stabile nel 2003, presenta una variazione crescente nel 2004 con un incremento di quasi tre punti percentuali nell'area Sud (per effetto dell'incremento di sei punti in Campania).

L'incidenza del personale "altro", anch'essa stabile nel 2003, si riduce di un punto nel 2004. Interessante notare che, simmetricamente a quanto si è rilevato riguardo al personale appartenente alle categorie, qui la complessiva riduzione del rapporto appare influenzata da una contrazione di quasi tre punti rilevabile al Sud (con un decremento di sei punti in Campania). L'analisi di questo dato, seppure assolutamente approssimativa, indurrebbe a ritenere l'avvenuta stabilizzazione di una quota di personale con rapporto di lavoro "flessibile", pur senza effetti di rilievo sul numero complessivo delle unità del personale di categoria della Regione che, in termini assoluti, flette leggermente nel 2004 (-1,77%).

Come si evince dal prospetto che segue, i lavoratori socialmente utili costituiscono la tipologia di rapporto di lavoro meno utilizzata ma più consistente, all'interno di quelle che concorrono a formare la categoria "altro". Appaiono concentrati sostanzialmente soltanto in Campania dove costituiscono l'unica tipologia presente fra quelle qui esaminate. Viceversa, i rapporti di lavoro a tempo determinato sono presenti in tutte le Regioni e nel triennio presentano una variazione positiva sia nel complesso che, mediamente, a livello regionale. Il lavoro interinale, al quale fa ricorso un numero sempre maggiore di Regioni (con una concentrazione massima in Lombardia, Lazio e Calabria), in termini assoluti presenta valori piuttosto consistenti pur se in leggera contrazione nel 2004. Il contratto di formazione lavoro è utilizzato soltanto al Nord, ma da un numero di Regioni crescente (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna).

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
INCIDENZA % DEL PERSONALE SU TOTALE COMPLESSIVO
ANNI 2002 - 2004

REGIONE	DIRIGENTI		incidenza % 2002 su totale	incidenza % 2003 su totale	incidenza % 2004 su totale	CATEGORIE			incidenza % 2002 su totale	incidenza % 2003 su totale	incidenza % 2004 su totale	ALTRO			incidenza % 2002 su totale	incidenza % 2003 su totale	incidenza % 2004 su totale	TOTALE			
						2002	2003	2004				2002	2003	2004				2002	2003	2004	
		2002	2003/2004																		
PIEMONTE	262	265	243	8,07%	8,09%	7,28%	2.861	2.886	2.929	88,14%	88,10%	87,80%	123	125	142	3,79%	3,82%	4,26%	3.246	3.276	3.336
	312	294	281	7,23%	7,22%	7,07%	3.612	3.470	3.456	83,71%	85,17%	86,90%	391	310	227	9,06%	7,61%	5,71%	4.315	4.074	3.977
	214	216	230	6,58%	6,38%	7,14%	2.850	2.831	2.614	87,67%	83,63%	81,13%	187	338	392	5,75%	9,99%	12,17%	3.251	3.385	3.222
	102	96	94	8,49%	8,21%	7,99%	1.039	1.024	1.025	86,44%	87,60%	87,16%	61	49	55	5,07%	4,19%	4,68%	1.202	1.169	1.176
E.ROMAGNA	240	241	231	7,97%	7,78%	7,35%	2.469	2.472	2.451	81,97%	79,77%	77,96%	303	386	452	10,06%	12,46%	14,38%	3.012	3.099	3.144
	1.130	1.112	1.079	7,52%	7,41%	7,26%	12.631	12.683	12.475	85,39%	84,54%	83,98%	1.065	1.208	1.268	7,09%	8,05%	8,54%	15.026	15.003	14.855
TOSCANA	247	228	200	8,81%	8,05%	6,79%	2.380	2.398	2.469	84,91%	84,62%	83,84%	176	208	248	6,28%	7,34%	8,42%	2.803	2.834	2.945
UMBRIA	148	132	117	8,89%	7,89%	7,10%	1.375	1.450	1.420	82,63%	86,67%	86,17%	141	91	96	8,47%	5,44%	5,83%	1.664	1.673	1.648
MARCHE	102	93	94	5,94%	5,63%	5,59%	1.508	1.505	1.504	87,88%	91,16%	89,42%	106	53	85	6,18%	3,21%	5,05%	1.716	1.651	1.682
	500	465	483	13,63%	12,88%	13,63%	2.902	2.877	2.808	79,12%	79,72%	79,23%	266	267	271	7,25%	7,40%	7,65%	3.668	3.608	3.544
LAZIO	997	918	894	10,12%	9,40%	9,10%	8.165	8.230	8.201	82,88%	84,26%	83,52%	689	619	700	6,99%	6,34%	7,13%	9.851	9.767	9.819
Totale Centro																					
ABRUZZO	125	116	119	6,12%	5,92%	6,10%	1.763	1.725	1.697	86,29%	88,06%	87,03%	155	118	137	7,59%	6,02%	7,03%	2.043	1.959	1.950
MOLISE	85	86	88	8,74%	9,10%	9,51%	795	816	795	81,79%	86,35%	85,95%	92	43	44	9,47%	4,55%	4,76%	972	945	925
CAMPANIA	479	526	591	5,27%	5,30%	6,58%	6.473	7.123	6.997	71,28%	71,83%	77,91%	2.129	2.267	1.458	23,44%	22,86%	16,23%	9.081	9.916	8.981
	378	293	221	8,49%	7,06%	5,57%	3.946	3.637	3.483	88,61%	87,58%	87,71%	129	223	195	2,90%	5,37%	4,91%	4.453	4.153	3.971
BASILICATA	91	93	91	7,32%	7,47%	7,08%	1.152	1.147	1.156	92,69%	92,13%	89,89%	0	5	37	0,00%	0,40%	2,88%	1.243	1.245	1.286
CALABRIA	190	184	186	3,60%	3,59%	3,59%	4.527	4.345	4.400	85,72%	84,81%	84,97%	564	594	594	10,68%	11,59%	11,47%	5.281	5.123	5.178
Totale Sud	1.348	1.298	1.296	5,84%	5,56%	5,81%	18.656	18.793	18.528	80,86%	80,51%	83,12%	3.069	3.250	2.465	13,30%	13,92%	11,06%	23.073	23.341	22.291
TOTALE	3.475	3.328	3.269	7,25%	6,92%	6,96%	39.652	39.706	39.204	82,69%	82,53%	83,47%	4.823	5.077	4.433	10,06%	10,55%	9,44%	47.950	48.111	46.965

Fonte: RGS-SICO

CONSISTENZA "ALTRO"

ANNI 2002- 2004

REGIONE	2002				2003				2004						
	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (l.s.u.)	totale	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (l.s.u.)	totale	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (l.s.u.)	totale
PIEMONTE	123	0	0	0	123	125	0	0	0	125	142	0	0	0	142
LOMBARDIA	159	81	151	0	391	98	35	177	0	310	92	28	107	0	227
VENETO	187	0	0	0	187	317	21	0	0	338	355	37	0	0	392
LIGURIA	11	0	47	3	61	3	0	46	0	49	3	0	52	0	55
EMILIA ROMAGNA	276	0	27	0	303	352	0	34	0	386	384	15	53	0	452
Totale nord	756	81	225	3	1.065	895	56	257	0	1.208	976	80	212	0	1.268
TOSCANA	176	0	0	0	176	208	0	0	0	208	248	0	0	0	248
UMBRIA	141	0	0	0	141	91	0	0	0	91	96	0	0	0	96
MARCHE	61	0	0	45	106	53	0	0	0	53	83	0	2	0	85
LAZIO	67	0	199	0	266	78	0	189	0	267	83	0	188	0	271
Totale centro	445	0	199	45	689	430	0	189	0	619	510	0	190	0	700
ABRUZZO	155	0	0	0	155	118	0	0	0	118	137	0	0	0	137
MOLISE	26	0	0	66	92	41	0	0	2	43	42	0	0	2	44
CAMPANIA	0	0	0	2.129	2.129	0	0	0	2.267	2.267	0	0	0	1.458	1.458
PUGLIA	129	0	0	0	129	223	0	0	0	223	195	0	0	0	195
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	0	0	37	0	37
CALABRIA	29	0	535	0	564	79	0	515	0	594	79	0	515	0	594
Totale sud	339	0	535	2.195	3.069	461	0	520	2.269	3.250	453	0	552	1.460	2.465
TOTALE	1.540	81	959	2.243	4.823	1.786	56	966	2.269	5.077	1.939	80	954	1.460	4.433

Fonte :RGS-SICO

Il rapporto tra il numero delle unità di personale regionale nell'anno 2004 e 1000 abitanti mette in evidenza valori in crescita, procedendo da Nord a Sud: qui il rapporto quasi triplica quello del Nord con un campo di variazione regionale molto ampio, che va da un minimo di 0,44% al Nord ad un massimo di 2,89% al Sud. Il rapporto in questione esprime valori determinati sia dalla densità demografica che dalla consistenza del personale dipendente dalle Regioni (entità che sembrano legate da una relazione inversa) e fornisce, almeno in una prima approssimazione (il rapporto dovrebbe considerare la popolazione in età lavorativa), un ulteriore criterio di analisi del personale regionale sotto il profilo occupazionale.

PERSONALE SU 1000 ABITANTI

REGIONE	POPOLAZIONE	TOTALE PERSONALE AL 31/12/2004	TOT/POP
PIEMONTE	4.214.676	3.336	0,79
LOMBARDIA	9.032.554	3.977	0,44
VENETO	4.527.694	3.222	0,71
LIGURIA	1.571.783	1.176	0,75
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	3.144	0,79
TOTALE NORD	23.330.053	14.855	0,64
TOSCANA	3.497.806	2.945	0,84
UMBRIA	825.826	1.648	2,00
MARCHE	1.470.631	1.682	1,14
LAZIO	5.112.403	3.544	0,69
TOTALE CENTRO	10.906.666	9.819	0,90
ABRUZZO	1.262.392	1.950	1,54
MOLISE	320.601	925	2,89
CAMPANIA	5.721.931	8.981	1,57
PUGLIA	4.020.707	3.971	0,99
BASILICATA	597.768	1.286	2,15
CALABRIA	2.011.466	5.178	2,57
TOTALE SUD	13.934.865	22.291	1,60
TOTALE COMPLESSIVO	48.171.584	46.965	0,97

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SICO

5.2 Spesa per retribuzioni

Con riferimento al triennio 2002-2004, si dà conto dell'andamento della spesa per retribuzioni⁶⁵, in termini complessivi assoluti e medi, e di quello, specifico, per retribuzione di posizione e di risultato in riferimento al personale dirigente ed al personale appartenente alle categorie che la percepisce. La retribuzione considera gli oneri annui per voci retributive a carattere stipendiale e per indennità e compensi accessori⁶⁶ corrisposti al personale in servizio nel triennio, secondo il criterio di cassa.

La dinamica dei redditi del comparto Regioni ed autonomie locali ha risentito nel triennio in esame degli incrementi stipendiali conseguenti alla stipula di contratti collettivi che hanno riguardato tutto il personale regionale.

Il CCNL del personale dirigente relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed economico 2000-2001 è stato, infatti, stipulato in data 12 febbraio 2002, ed ha esplicato i propri effetti in termini di arretrati ed incrementi contrattuali sul biennio 2002-2003.

Nell'anno 2002, inoltre, si sono esplicitati, almeno in parte, gli effetti del rinnovo contrattuale del personale non dirigente relativo al biennio economico 2000-2001, avvenuto con CCNL perfezionato in data 5 ottobre 2001.

Infine, in data 22 gennaio 2004 è stato sottoscritto il CCNL relativo al medesimo personale non dirigente per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003. Il ritardo nella stipula di detto accordo ha comportato la concentrazione nel 2004 degli effetti dello stesso, che ha determinato una notevole espansione della spesa per redditi da lavoro dipendente per l'anno 2004 la quale, per l'intero complesso delle amministrazioni regionali, risulta cresciuta in termini di contabilità nazionale di circa il 10%⁶⁷. Le tabelle che seguono confermano detta previsione.

Per completezza va aggiunto che in data 22 febbraio 2006 è stato sottoscritto il CCNL dell'area della dirigenza per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003, mentre in data 9 maggio 2006 è stato sottoscritto il contratto per il personale del comparto Regioni ed autonomie locali per il biennio economico 2004-2005.

⁶⁵ La spesa correlata ai contratti di lavoro interinale, qualificata quale spesa per acquisto di servizi, non è compresa nella spesa per retribuzioni ma inserita fra le voci di calcolo del costo del lavoro.

⁶⁶ In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

⁶⁷ Corte dei conti "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2004".

Le vicende contrattuali, nazionali ed integrative decentrate, nonché le variazioni della consistenza costituiscono gli elementi che principalmente incidono sulle dinamiche della spesa per retribuzioni. Gli effetti combinati di tali variabili producono conseguenze non sempre del tutto prevedibili sull'andamento della spesa. Infatti, l'analisi comparata delle risultanze esposte nel presente capitolo ha messo in evidenza che a variazioni positive della spesa a volte corrispondono variazioni negative della consistenza. Inoltre, anche laddove a variazioni negative della retribuzione complessiva corrispondono variazioni negative della consistenza, le prime risultano il più delle volte inferiori alle seconde in termini di tassi percentuali. O anche, a variazioni positive della consistenza talvolta corrispondono variazioni positive più che proporzionali della retribuzione complessiva.

A questo riguardo vanno fatte alcune specificazioni. La prima attiene alle modalità di rilevazione dei dati qui commentati, in particolare di quelli relativi alla consistenza del personale che descrivono lo scenario esistente al 31 dicembre di ogni anno, senza inevitabilmente tener conto dei fenomeni (mobilità intertemporale, cessazioni, trasferimenti, ecc.) che intervengono *medio tempore*, i quali assumono qui rilievo soltanto nella misura in cui perdurino fino alla fine dell'anno. Invece, le modalità di rilevazione quantitativa della spesa per il personale, conglobando il totale delle erogazioni avvenute durante il periodo di riferimento, portano a risultati che danno conto di qualunque movimento diacronico del personale avvenuto durante l'anno, che abbia prodotto un qualsivoglia effetto sulla spesa, in termini di esborsi monetari o risparmi.

Inoltre, a parte gli effetti contrattuali a forte impatto economico (es. corresponsione di incrementi retributivi o di arretrati), assumono particolare rilevanza sulle variazioni della spesa per retribuzioni i margini di flessibilità che le autonomie territoriali esercitano con riferimento alla parte variabile della retribuzione dei dirigenti ed a quella accessoria del personale di categoria⁶⁸. In sintesi, i particolari andamenti diacronici della consistenza del personale ed il riconoscimento di incrementi retributivi variabili⁶⁹ producono da un lato un effetto espansivo sulla retribuzione media e dall'altro un andamento della retribuzione complessiva non sempre in linea con quello della consistenza.

⁶⁸ La retribuzione variabile dirigenziale trova nel CCNL soltanto una previsione di massima delle fonti di finanziamento e lascia alle autonomie territoriali ampi margini di integrazione con risorse proprie. Inoltre, in sede di contrattazione integrativa per il personale di categoria, le autonomie territoriali tendono a riconoscere incrementi di retribuzione accessoria nei limiti del totale delle risorse quantificate nei CCNL in relazione ad organici generalmente superiori rispetto a quelli in servizio al momento della contrattazione integrativa stessa, perché riferiti ad un'epoca precedente.

⁶⁹ Si ricorda che, ai sensi dell'art.48, comma II, del D.Lgs.165/2001, Regioni ed autonomie locali fanno fronte agli oneri di personale con risorse iscritte nel proprio bilancio.

In termini complessivi, si rileva una variazione positiva della retribuzione complessiva nel 2003 dell'1,18% a fronte di un incremento della consistenza dello 0,34%. Nello stesso anno, però, nell'area Sud, ad un incremento della consistenza dell'1,16% ha fatto fronte un incremento della retribuzione complessiva del 4,06%. Nel 2004 l'andamento ha risentito degli incrementi contrattuali riconosciuti al personale di categoria, con un'espansione della retribuzione complessiva del 10,90%, che al Centro raggiunge il 12,63%.

SPESA PER RETRIBUZIONI

(in euro)

REGIONE	2002	2003	2004	VARIAZIONE %	
				2003/2002	2004/2003
PIEMONTE	95.101.096	94.302.601	111.419.655	-0,84	18,15
LOMBARDIA	117.634.718	122.547.708	126.985.141	4,18	3,62
VENETO	86.026.527	83.207.649	91.150.439	-3,28	9,55
LIGURIA	32.386.566	31.990.437	35.192.037	-1,22	10,01
EMILIA ROMAGNA	79.112.784	78.717.657	85.604.982	-0,50	8,75
TOTALE NORD	410.261.689	410.766.052	450.352.254	0,12	9,64
TOSCANA	72.371.339	71.105.346	81.961.249	-1,75	15,27
UMBRIA	43.116.070	42.253.207	51.583.057	-2,00	22,08
MARCHE	51.823.921	44.960.673	50.205.645	-13,24	11,67
LAZIO	124.241.417	124.327.529	134.589.307	0,07	8,25
TOTALE CENTRO	291.552.748	282.646.755	318.339.258	-3,05	12,63
ABRUZZO	53.726.126	52.815.144	57.387.548	-1,70	8,66
MOLISE	25.068.082	26.506.387	31.009.418	5,74	16,99
CAMPANIA	223.911.037	251.579.337	272.802.011	12,36	8,44
PUGLIA	114.200.314	98.151.548	115.315.716	-14,05	17,49
BASILICATA	38.416.399	39.084.341	43.255.193	1,74	10,67
CALABRIA	122.902.867	133.549.061	147.825.053	8,66	10,69
TOTALE SUD	578.224.825	601.685.818	667.594.939	4,06	10,95
TOTALE	1.280.039.262	1.295.098.625	1.436.286.451	1,18	10,90

Fonte: RGS - SICO

Nel prospetto che segue, si espongono gli andamenti e dei tassi percentuali di variazione della retribuzione media annua del personale dirigente e di categoria che sembrano delineare un quadro di scarsa coerenza tra le variazioni della consistenza, della retribuzione complessiva e di quella media, ma che verosimilmente risentono degli effetti riconducibili soprattutto al CCNL del personale dirigenziale sottoscritto nel 2002⁷⁰.

⁷⁰ V. nota seguente.

Nell'anno 2003, a fronte di una riduzione del personale dirigente complessivamente pari al 4,23% e ad un incremento della retribuzione complessiva della dirigenza pari al 6,37%, si è verificato un incremento della retribuzione media annua del 16,33%, con l'emblematico esempio dell'area Sud dove, ad una variazione negativa della consistenza pari al 3,71%, ha corrisposto un incremento della retribuzione complessiva dirigenziale del 4,72% ed una crescita della retribuzione media del 23,60%. Nell'anno 2004 ad una riduzione complessiva della consistenza pari all'1,77% e ad un incremento della retribuzione complessiva dirigenziale dello 0,46% ha corrisposto un incremento della retribuzione media del 2,28%: al Sud ad una riduzione della consistenza pari a -0,15% ha corrisposto un incremento della retribuzione complessiva del 5% e della retribuzione media del 7,40%.

La retribuzione media del personale di categoria non presenta andamenti altrettanto particolari. Nel 2003 la retribuzione complessiva presenta un decremento dello 0,46% a cui corrisponde una riduzione della retribuzione media complessiva dello 0,60% ed una consistenza rimasta sostanzialmente invariata al 31 dicembre 2003 (0,14%). Per effetto del rinnovo del contratto nel 2004 la retribuzione media cresce complessivamente del 15,24% e quella complessiva del 13,78%.

Com'è noto, la retribuzione dirigenziale comprende forme di retribuzione variabile collegate allo svolgimento di particolari funzioni (retribuzione di posizione) ed al raggiungimento di specifici obiettivi (retribuzione di risultato), che ogni Amministrazione riconosce ai dirigenti con margini di flessibilità abbastanza ampi⁷¹.

⁷¹ In particolare il CCNL sottoscritto nel 2002, oltre a prevedere gli incrementi tabellari (art.24), prevede le fonti di finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato (art.26) lasciando la possibilità agli Enti di integrarle nell'ambito delle disponibilità di bilancio, stabilisce soltanto l'importo minimo della retribuzione di posizione (art.27) e prevede l'utilizzo integrale delle risorse destinate a dette forme di retribuzione variabile. Soltanto per la determinazione ed erogazione della retribuzione di risultato è prevista la definizione di criteri da parte delle Regioni ed autonomie locali (art.29).

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA													(in euro)
Regioni	DIRIGENTI						CATEGORIE						
	2002		2003		2004		2002		2003		2004		
	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	variazione % della media 2004/2003
PIEMONTE	21.111.673	80.579	21.225.802	80.097	21.824.622	89.813	74.401.884	26.006	73.076.799	25.321	89.595.033	30.589	-2,63
LOMBARDIA	25.887.568	82.332	26.927.217	91.589	25.080.306	89.254	92.580.065	25.631	95.620.491	27.556	101.904.835	29.486	7,51
VENETO	16.408.689	76.676	18.101.152	83.802	18.717.852	81.382	70.228.232	24.641	65.106.497	22.998	72.432.587	27.709	-6,67
LIGURIA	7.331.251	71.875	7.078.141	73.731	7.198.436	76.579	25.073.183	24.132	24.912.296	24.328	27.993.601	27.311	0,81
E.ROMAGNA	18.739.235	78.080	18.142.984	75.282	17.894.742	77.466	60.373.549	24.453	60.574.673	24.504	67.710.240	27.626	0,21
TOTALE NORD	89.278.417	71.239	91.475.296	82.262	90.715.958	84.074	322.656.911	24.744	319.290.756	25.175	359.636.296	28.356	1,74
TOSCANA	18.447.457	74.686	16.808.359	73.721	15.635.351	78.177	53.945.341	22.666	54.296.987	22.643	66.325.898	26.863	-0,10
UMBRIA	9.953.832	67.256	9.144.185	69.274	9.833.705	84.049	33.162.238	24.118	33.109.022	22.834	41.749.352	29.401	-5,32
MARCHE	8.106.288	79.473	8.030.816	86.353	8.060.435	86.643	43.788.415	29.037	36.929.857	24.538	42.155.210	28.029	-15,50
LAZIO	27.533.224	55.066	39.440.517	84.818	36.197.508	74.943	96.854.667	33.375	84.887.012	29.505	98.391.799	35.040	-11,60
TOTALE CENTRO	64.040.801	75.226	73.423.877	79.982	69.716.999	77.983	227.750.662	26.057	209.222.878	25.422	248.622.259	30.209	-2,44
ABRUZZO	10.533.021	84.264	9.807.089	84.544	9.563.231	80.363	43.600.589	24.731	43.008.055	24.932	47.824.317	28.182	0,81
MOLISE	7.509.643	88.349	6.867.649	79.740	8.130.592	92.393	17.862.287	22.468	19.648.738	24.079	22.878.826	28.778	7,17
CAMPANIA	35.370.896	73.843	45.207.912	85.947	46.724.255	79.060	188.688.712	29.150	206.371.425	28.973	226.077.756	32.311	-0,61
PUGLIA	22.971.523	60.771	18.855.490	64.353	24.279.071	109.860	91.262.654	23.128	79.296.058	21.803	91.036.645	26.137	-5,73
BASILICATA	8.822.514	96.951	8.342.974	89.709	8.682.571	95.413	29.593.885	25.689	30.741.367	26.802	34.572.622	29.907	4,33
CALABRIA	24.941.264	131.270	26.281.762	142.836	23.736.167	127.614	98.152.183	21.682	107.267.299	24.688	124.088.886	28.202	13,87
TOTALE SUD	110.148.961	71.901	115.352.876	88.870	121.115.887	95.442	469.160.310	24.950	486.332.942	25.878	546.479.052	29.495	3,72
TOTALE COMPLESSIVO	263.468.179	72.391	280.252.049	84.210	281.548.844	86.127	1.019.567.893	25.713	1.014.846.576	25.559	1.154.737.607	29.455	-0,60

Fonte: RGS-SICO

Come è stato sopra messo in evidenza, laddove il rapporto di composizione di dette indennità rispetto alla retribuzione complessiva presenti andamenti crescenti, si producono effetti incrementali della retribuzione media e totale che poco o nulla hanno a che fare con l'andamento della consistenza e che sfuggono alle generali misure di contenimento della spesa per retribuzioni.

La tabella che segue espone un quadro dettagliato della retribuzione dirigenziale, dando rilievo proprio al tasso di incidenza della retribuzione di posizione e di risultato rispetto alla retribuzione complessiva.

Viene immediatamente in luce come sia sensibile la modifica del rapporto di composizione della retribuzione di risultato e di quella di posizione rispetto alla retribuzione totale. La retribuzione di risultato, che nel 2002 costituiva complessivamente l'8,51% del totale, diventa il 46,30% nel 2003 ed il 47,82% nel 2004. La retribuzione di posizione, che nel 2002 era il 28,17% del totale, diventa il 53,70% nel 2003 ed il 52,18% nel 2004. A livello territoriale, è ancora una volta emblematica l'area Sud dove la retribuzione di risultato cresce dall'8,86% nel 2002 al 54,40% nel 2003 (con un incremento della retribuzione media, si ricorda, del 23,60% ed un decremento della consistenza di 3,71%) ed al 54,88% nel 2004 (incremento di retribuzione media del 7,40% decremento della consistenza di 0,15%). Al Nord è la retribuzione di posizione che presenta i rapporti di incidenza più crescenti: 25,60% nel 2002, 62,55% nel 2003 (incremento di retribuzione media del 15,47% e decremento della consistenza di 1,59%) e 60,37% nel 2004 (incremento retribuzione media 2,20% e decremento consistenza di 2,97%).

In termini assoluti, la retribuzione di posizione cresce nel 2003 complessivamente del 102,79% mentre nel 2004 decresce del 2,39%, la retribuzione di risultato quasi quintuplica nel 2003⁷² (478,91%) e nel 2004 cresce ancora (3,77%).

⁷² Il complessivo valore del 2003 risente anche dell'indisponibilità di alcuni dati riferiti al 2002 (retribuzione di risultato Liguria, Puglia e Basilicata)

STRUTTURA RETRIBUTIVA DELLA DIRIGENZA

REGIONE	2002						2003						2004					
	retribuzione complessiva		retribuzione di posizione		retribuzione di risultato		retribuzione complessiva		retribuzione di posizione		retribuzione di risultato		retribuzione complessiva		retribuzione di posizione		retribuzione di risultato	
	(a)	(b)	(c)	(b)/(a)	(c)/(a)	(c)	(d)	(e)	(f)	(e)/(d)	(f)/(d)	(f)	(g)	(h)	(i)	(h)/(g)	(i)/(g)	(i)/(g)
				%	%					%	%					%	%	%
PIEMONTE	21.111.673	6.142.965	2.235.592	29,10	10,59		21.225.802	12.142.957	9.082.845	57,21	42,79		21.824.622	12.231.051	9.593.571	56,04	43,96	
LOMBARDIA	25.687.568	6.623.410	3.162.971	25,78	12,31		26.927.217	16.278.484	10.648.733	60,45	39,55		25.080.306	13.721.080	11.359.226	54,71	45,29	
VENETO	16.408.689	3.829.944	1.210.126	23,34	7,37		18.101.152	12.815.844	5.285.308	70,80	29,20		18.717.852	13.083.815	5.634.037	69,90	30,10	
LIGURIA	7.331.251	1.679.189	*	22,90	*		7.078.141	4.641.228	2.436.913	65,57	34,43		7.198.436	4.641.452	2.556.984	64,48	35,52	
EMILIA ROMAGNA	18.739.235	4.582.783	1.677.264	24,46	8,95		18.142.984	11.335.006	6.807.978	62,48	37,52		17.894.742	11.086.454	6.808.288	61,95	38,05	
TOTALE NORD	89.278.417	22.858.291	8.285.953	25,60	9,28		91.475.296	57.213.519	34.261.777	62,55	37,45		90.715.958	54.763.852	35.952.106	60,37	39,63	
TOSCANA	18.447.457	4.858.626	1.326.901	26,34	7,19		16.808.359	10.097.424	6.710.935	60,07	39,93		15.635.351	8.292.708	7.342.643	53,04	46,96	
UMBRIA	9.953.832	2.948.247	123.713	29,62	1,24		9.144.185	5.808.398	3.335.787	63,52	36,48		9.833.705	5.179.688	4.654.017	52,67	47,33	
MARCHE	8.106.288	2.596.227	366.520	32,03	4,52		8.030.816	4.301.285	3.729.531	53,56	46,44		8.050.435	4.354.241	3.696.194	54,09	45,91	
LAZIO	27.533.224	6.441.466	2.555.898	23,40	9,28		39.440.517	20.466.194	18.974.323	51,89	48,11		36.197.508	19.665.186	16.532.322	54,33	45,67	
TOTALE CENTRO	64.040.801	16.844.566	4.373.032	26,30	6,83		73.423.877	40.673.301	32.750.576	55,40	44,60		69.716.999	37.491.823	32.225.176	53,78	46,22	
ABRUZZO	10.533.021	3.125.221	1.602.628	29,67	15,22		9.807.089	4.896.280	4.910.809	49,93	50,07		9.563.231	4.828.974	4.734.257	50,50	49,50	
MOLISE	7.509.643	2.132.665	1.149.689	28,40	15,31		6.857.649	3.855.847	3.001.802	56,23	43,77		8.130.592	4.549.751	3.580.841	55,96	44,04	
CAMPANIA	35.370.996	13.088.834	1.178.501	37,00	3,33		45.207.912	18.544.459	26.663.453	41,02	58,98		46.724.255	22.313.104	24.411.151	47,75	52,25	
PUGLIA	22.971.523	4.670.320	*	20,33	*		18.855.490	12.018.804	6.836.686	63,74	36,26		24.279.071	10.179.089	14.099.982	41,93	58,07	
BASILICATA	8.822.514	2.836.682	0	32,15	0,00		8.342.974	4.581.044	3.761.930	54,91	45,09		8.682.571	4.492.679	4.189.892	51,74	48,26	
CALABRIA	24.941.264	8.654.994	5.824.632	34,70	23,35		26.281.762	8.709.426	17.572.336	33,14	66,86		23.736.167	8.283.538	15.452.629	34,90	65,10	
TOTALE SUD	110.148.961	34.508.716	9.755.450	31,33	8,86		115.352.876	52.605.860	62.747.016	45,60	54,40		121.115.887	54.547.135	66.468.752	45,12	54,88	
TOTALE COMPLESSIVO	263.468.179	74.211.573	22.414.435	28,17	8,51		280.252.049	150.492.680	129.759.369	53,70	46,30		281.548.844	146.902.810	134.646.034	52,18	47,82	

Fonte: RGS-SICO
 * dato non disponibile

Fin dal CCNL del 31 marzo 1999 relativo alla revisione del sistema di classificazione professionale del personale non dirigente del comparto Regioni ed autonomie locali, è stato previsto che anche il trattamento economico accessorio del personale di cat. D titolare di posizioni organizzative, fosse composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato, la prima delle quali quantificata nel minimo e massimo erogabile e la seconda calcolata entro limiti percentuali rispetto alla prima. La previsione è stata revisionata con il CCNL del 22 gennaio 2004, quadriennio normativo 2002-2005-biennio economico 2002-2003, che nell'art.10 ha previsto, per il personale di categoria D⁷³, incarichi a termine di valorizzazione delle alte professionalità per i quali vengono corrisposte le dette forme di retribuzione, quantificate nel contratto stesso.

Il prospetto che segue, al pari di quanto esposto per la dirigenza, fornisce un quadro dell'andamento di dette voci retributive in valore assoluto ed in rapporto di composizione con la retribuzione complessiva.

Il rapporto della retribuzione di posizione rispetto a quella complessiva rimane sostanzialmente stabile nel triennio (valore medio 6,70%), pur con una leggera flessione nel 2004, mentre quello della retribuzione di risultato, in crescita nel 2003, rimane costante nel 2004 (valore medio 1,45%).

⁷³ Il dettaglio dei dati ha messo in evidenza che le due forme di retribuzione in esame sono corrisposte, in qualche caso, anche a personale di cat.C.

Struttura retributiva del personale regionale che percepisce retribuzione di posizione e di risultato

REGIONE	2002						2003						2004					
	retribuzione complessiva		retribuzione di posizione		retribuzione di risultato		retribuzione complessiva		retribuzione di posizione		retribuzione di risultato		retribuzione complessiva		retribuzione di posizione		retribuzione di risultato	
	(a)	(b)	(c)	(a)	(c)	(a)	(d)	(e)	(f)	(d)	(f)	(e)/(d)	(g)	(h)	(i)	(h)/(g)	(i)/(g)	(j)
			%	%	%	%				%	%	%				%	%	
PIEMONTE	61.533.398	6.095.929	2.429.933	9,91	3,95	60.398.653	6.167.695	1.627.125	10,21	2,69	72.150.010	7.540.472	1.751.871	10,45	2,43			
LOMBARDIA	70.069.886	6.767.688	876.415	9,66	1,25	74.169.668	7.070.401	2.204.774	9,53	2,97	78.968.053	7.138.160	2.776.371	9,04	3,52			
VENETO	44.505.671	1.302.139	259.081	2,93	0,58	45.370.119	1.686.514	445.656	3,72	0,98	49.222.913	1.742.488	436.604	3,54	0,89			
LIGURIA	19.292.968	1.560.630	0	8,09	0,00	19.269.948	1.535.453	408.217	7,97	2,12	22.919.589	1.670.387	414.719	7,29	1,81			
EMILIA ROMAGNA	46.791.143	2.850.671	855.299	6,09	1,83	48.900.049	3.543.387	485.363	7,25	0,99	55.207.600	3.738.800	792.487	6,77	1,44			
TOTALE NORD	242.193.066	18.577.057	4.420.728	7,67	1,83	248.108.437	20.003.450	5.171.135	8,06	2,08	278.468.165	21.830.307	6.172.052	7,84	2,22			
TOSCANA	41.225.958	2.090.108	328.095	5,07	0,80	43.110.988	2.285.733	417.947	5,30	0,97	53.493.458	2.505.258	743.827	4,68	1,39			
UMBRIA	24.908.360	1.729.787	90.052	6,94	0,36	24.630.674	1.878.704	419.567	7,63	1,70	33.107.201	2.375.962	585.466	7,18	1,77			
MARCHE	32.876.855	1.684.226	204.048	5,12	0,62	27.698.879	1.673.147	216.148	6,04	0,78	31.267.265	1.984.597	221.867	6,35	0,71			
LAZIO	68.079.039	9.417.119	3.845.035	13,83	5,65	60.911.616	8.081.178	3.340.880	13,27	5,48	73.240.071	8.617.914	3.336.089	11,77	4,56			
TOTALE CENTRO	167.091.212	14.921.240	4.467.230	8,93	2,67	156.352.157	13.918.762	4.394.542	8,90	2,81	191.107.995	15.483.731	4.887.249	8,10	2,56			
ABRUZZO	28.807.832	2.623.532	1.035.892	9,11	3,60	28.323.619	2.542.371	654.315	8,98	2,31	31.801.166	2.516.681	679.816	7,91	2,14			
MOLISE	13.868.393	0	0	0,00	0,00	16.225.722	0	0	0,00	0,00	19.076.785	0	0	0,00	0,00			
CAMPANIA	161.812.215	14.932.782	0	9,23	0,00	172.097.078	15.112.765	2.074.526	8,78	1,21	190.785.991	15.289.723	2.182.575	8,01	1,14			
PUGLIA	63.668.869	42.164	0	0,07	0,00	54.951.062	39.382	0	0,07	0,00	63.335.129	54.057	0	0,09	0,00			
BASILICATA	25.673.059	1.715.071	51.873	6,68	0,20	26.597.187	2.070.776	111.758	7,79	0,42	29.943.969	2.101.849	0	7,02	0,00			
CALABRIA	75.193.839	405.535	85.063	0,54	0,11	84.908.373	419.686	122.789	0,49	0,14	99.125.598	1.585.272	120.622	1,60	0,12			
TOTALE SUD	369.024.207	19.719.084	1.172.828	5,34	0,32	383.101.041	20.184.980	2.963.388	5,27	0,77	434.068.638	21.547.582	2.983.013	4,96	0,69			
TOTALE COMPLESSIVO	778.308.485	53.217.381	10.060.786	6,84	1,29	787.561.635	54.107.192	12.529.065	6,87	1,59	903.644.798	58.861.620	14.042.314	6,51	1,55			

Fonte: RGS-SICO

5.3 Spesa per nuove assunzioni 2004

Come accennato in premessa, con DPCM 27 luglio 2004, concluso, ai sensi dell'art.3, comma 60 della legge 350/2003, previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata in data 20 maggio 2004, si è provveduto a fissare per le amministrazioni regionali e per gli enti e le aziende appartenenti al Servizio sanitario regionale, criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004. Con detto provvedimento è stato disposto che le Regioni potessero procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato entro percentuali non superiori ai limiti di spesa annua lorda corrispondente al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003, tenendo, tra l'altro, fede al principio dell'invarianza della spesa cui sono ispirati i processi di trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali di cui alla legge 59/1997 ed alla legge costituzionale 3/2001.

Il seguente prospetto si pone l'obiettivo di dare conto dell'andamento delle assunzioni di personale a tempo indeterminato (personale dirigente ed appartenente alle categorie) avvenute nelle Regioni a statuto ordinario nell'anno 2004, tenendo conto: a) della spesa annua lorda riferibile, in termini di retribuzione media, al personale cessato nel 2003 ed alle nuove assunzioni al lordo ed al netto dei trasferimenti di fondi dallo Stato relativi a passaggi di personale a seguito del conferimento di funzioni *ex lege* 59/1997 non ancora avvenuti per il prolungarsi dei procedimenti di mobilità; b) delle unità di personale effettivamente trasferite alle Regioni allo stesso titolo che nel 2004 sono risultate pari a zero.

Il prospetto mette in evidenza: la consistenza delle nuove assunzioni 2004 (consistenza 31/12/2004 - consistenza 31/12/2003 + cessati 2004 - unità trasferite *ex lege* "Bassanini"), il 50% della spesa annua lorda dei cessati 2003 (retribuzione media per unità cessate nel 2003 diviso 2), la spesa annua lorda per le nuove assunzioni in termini di retribuzione media, gli importi dei fondi trasferiti dallo Stato relativi a passaggi di personale non ancora avvenuti per il prolungarsi dei procedimenti di mobilità⁷⁴.

Dal prospetto, costruito rapportando al 50% della spesa annua lorda relativa alle cessazioni al 31 dicembre 2003 la spesa annua lorda effettiva per le nuove assunzioni al netto dei fondi erogati per l'anno 2004 dallo Stato alle Regioni per i trasferimenti non conclusi, viene in evidenza, con poche eccezioni, il generalizzato mancato rispetto del limite come sopra stabilito.

⁷⁴ Gli importi sono stati tratti dal decreto di attribuzione delle somme approvato nell'anno.

Spesa per nuove assunzioni

REGIONE	cessati 2003	consistenza 2003	consistenza 2004	cessati 2004	trasferimenti ex Bassanini	nuove assunzioni	spesa annua lorda cessati 2003	50%	spesa annua lorda nuove assunzioni	trasferimenti non conclusi	spesa nuove assunzioni
	a	b	c	d	e	(c-b+d-e)	f	(f)/2	g	h	(g - h)
PIEMONTE	67	3.151	3.172	68	0	89	2.005.165	1.002.582	3.126.214	153.904	2.972.310
LOMBARDIA	233	3.764	3.737	102	0	75	7.585.977	3.792.988	2.548.538	436.303	2.112.235
VENETO	138	3.047	2.844	307	0	104	3.768.512	1.884.256	3.333.209	233.542	3.099.667
LIGURIA	39	1.120	1.119	29	0	28	1.113.953	556.976	880.587	61.562	819.025
EMILIA ROMAGNA	53	2.713	2.682	69	0	38	1.537.794	768.897	1.212.897	61.562	1.151.335
Totale Nord	530	13.795	13.554	575	0	334	15.781.516	7.890.758	11.097.658	946.873	10.150.785
TOSCANA	91	2.626	2.669	73	0	116	2.464.047	1.232.023	3.562.197	153.904	3.408.293
UMBRIA	53	1.582	1.537	73	0	28	1.415.563	707.781	939.704	30.781	908.923
MARCHE	76	1.598	1.598	46	0	46	2.138.305	1.069.152	1.445.219	61.562	1.383.657
LAZIO	168	3.342	3.291	130	0	79	6.249.858	3.124.929	3.230.798	*	
Totale Centro	388	9.148	9.095	322	0	269	11.988.078	5.994.039	9.415.422	246.247	9.169.175
ABRUZZO	98	1.841	1.816	70	0	45	2.811.453	1.405.726	1.422.048	61.562	1.360.486
MOLISE	16	902	883	20	0	1	470.180	235.090	35.118	30.781	4.337
CAMPANIA	41	7.649	7.588	190	0	129	1.348.510	674.255	4.637.778	92.342	4.545.436
PUGLIA	424	3.930	3.704	250	0	24	10.589.378	5.294.689	747.186	30.781	716.405
BASILICATA	26	1.240	1.247	27	0	34	819.510	409.755	1.179.372	61.562	1.117.810
CALABRIA	289	4.529	4.586	197	0	254	8.521.899	4.260.949	8.187.432	*	
Totale Sud	894	20.091	19.824	754	0	487	26.773.536	13.386.768	16.400.259	277.028	16.123.231
TOTALE	1.812	43.034	42.473	1.651	0	1.090	54.531.736	27.271.565	36.859.940	1.470.148	35.389.792

Fonte: RGS-SICO

* dato non comunicato

5.4 Rigidità del bilancio da costo del lavoro

Nella tabella di seguito esposta si dà conto dell'andamento del costo del lavoro del personale regionale.

Si ricorda che, in analogia con quanto rilevato nel SICO - RGS, i dati relativi al costo del lavoro comprendono, oltre ai redditi da lavoro dipendente⁷⁵, tutte le voci tipicamente costitutive del costo del lavoro⁷⁶ e oneri per il personale estraneo all'Amministrazione⁷⁷.

I valori evolvono secondo tassi di variazione estremamente differenziati a livello regionale. L'andamento complessivo presenta una variazione positiva nel 2003 (1,39%) che però si riscontra soltanto al Sud dove si registra un tasso incrementale di più di nove punti percentuali. Al contrario al Nord e al Centro l'andamento è in netta contrazione (-2,55% e -7,32%), con la riduzione maggiore nelle Marche (32,14%) dove si registra anche la più forte riduzione della spesa per retribuzioni (13,24%) ed una notevole riduzione della consistenza (3,79%).

Nel 2004 si registrano gli effetti del rinnovo del contratto del personale appartenente alle categorie. La tendenza si inverte al Nord e al Centro dove si registrano gli incrementi maggiori (11,91% e 18,11%) con aumenti del costo che in Piemonte superano il 25% ed in Toscana il 31%. Al Sud il delta incrementale (9,49%) rimane sostanzialmente analogo a quello del 2003, pur se in Molise raggiunge quasi il 30% ed in Puglia supera il 23%. Il tasso complessivo di incremento è del 12,10%.

Per ragioni collegate all'attuale non disponibilità dei dati nel sistema S.I.CO.-RGS, la spesa per oneri di personale delle Regioni ordinarie aggiornata al 2005 può comunque essere rilevata utilizzando i dati dei pagamenti contenuti nei flussi di cassa del MEF⁷⁸. Pur tenendo conto delle notevoli discordanze rilevate⁷⁹, l'anno 2004 presenta comunque un incremento rilevante e conseguente agli effetti del rinnovo contrattuale del personale di categoria. Il 2005 fa registrare, invece, una sostanziale stabilizzazione della spesa pur se con consistenti incrementi in alcune Regioni (Puglia, Lombardia e Veneto).

⁷⁵ Costituiti dalla spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti (lavoratori a tempo indeterminato, determinato, con contratto di formazione e lavoro, gestione mense ed erogazione buoni pasto), dagli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi, TFR, coperture assicurative, assegni per il nucleo familiare, equo indennizzo), e dagli oneri per il benessere del personale.

⁷⁶ Indennità di missione e trasferimento, formazione del personale, IRAP.

⁷⁷ Retribuzione dei lavoratori interinali, somme corrisposte alle Agenzie di lavoro interinale, oneri per il personale addetto ai lavori socialmente utili, contributi per LSU ed interinali, IRAP LSU ed interinali, spese varie, contratti di co.co.co..

⁷⁸ Già esposti per aggregati territoriali nel capitolo sull'analisi della spesa.

⁷⁹ Attribuibili alla diversità delle fonti, alla verosimile non corrispondenza delle voci di calcolo contabilizzate ed alla particolare procedura di acquisizione dei dati del SICO, di cui si è già detto in premessa.

Costo del lavoro

(in euro)

REGIONE	2002	2003	2004	VARIAZIONE %	
				2003/2002	2004/2003
Piemonte	148.296.413	150.658.272	188.408.108	1,59	25,06
Lombardia	206.501.280	196.059.091	201.272.716	-5,06	2,66
Veneto	151.201.564	133.275.694	149.794.022	-11,86	12,39
Liguria	49.306.445	50.176.659	54.921.352	1,76	9,46
Emilia Romagna	133.341.593	140.944.780	156.667.664	5,70	11,16
Totale Nord	688.647.293	671.114.496	751.063.862	-2,55	11,91
Toscana	113.071.715	112.034.382	147.538.974	-0,92	31,69
Umbria	71.714.520	67.479.874	77.806.096	-5,90	15,30
Marche	97.561.814	66.207.831	77.968.710	-32,14	17,76
Lazio	197.294.595	198.821.442	221.719.928	0,77	11,52
Totale Centro	479.642.645	444.543.529	525.033.708	-7,32	18,11
Abruzzo	82.480.447	82.020.814	88.763.468	-0,56	8,22
Molise	38.116.409	32.670.106	42.467.460	-14,29	29,99
Campania	343.056.992	408.119.189	421.503.040	18,97	3,28
Puglia	173.557.074	170.220.157	209.680.200	-1,92	23,18
Basilicata	56.687.480	57.083.519	65.589.733	0,70	14,90
Calabria	200.351.183	225.339.474	240.000.712	12,47	6,51
Totale Sud	894.249.585	975.453.259	1.068.004.613	9,08	9,49
Totale Complessivo	2.062.539.523	2.091.111.284	2.344.102.183	1,39	12,10

Fonte: RGS - SICO

Reddito da lavoro dipendente

(in migliaia di euro)

REGIONE	2003	2004	2005	04/03	05/04
Piemonte	152.396	168.199	170.419	10,37	1,32
Lombardia	183.655	191.210	211.835	4,11	10,79
Veneto	118.562	126.786	140.406	6,94	10,74
Liguria	39.134	42.402	42.040	8,35	-0,85
E. Romagna	108.662	121.036	120.794	11,39	-0,20
Totale nord	602.409	649.633	685.494	7,84	5,52
Toscana	98.052	112.407	109.782	14,64	-2,34
Marche	88.781	97.680	92.926	10,02	-4,87
Umbria	67.831	77.309	60.301	13,97	-22,00
Lazio	211.252	228.633	215.453	8,23	-5,76
Totale centro	465.916	516.029	478.462	10,76	-7,28
Abruzzo	52.825	75.013	66.300	42,00	-11,62
Molise	33.191	37.611	37.267	13,32	-0,91
Campania	356.492	363.978	361.057	2,10	-0,80
Puglia	158.031	165.896	191.545	4,98	15,46
Basilicata	54.971	64.044	61.917	16,51	-3,32
Calabria	174.029	192.778	169.743	10,77	-11,95
Totale sud	829.539	899.320	887.829	8,41	-1,28
Totale complessivo	1.897.864	2.064.982	2.051.785	8,81	-0,64

Il costo del lavoro afferisce alle spese di natura obbligatoria e, stanti i vincoli contrattuali e normativi, risulta quasi del tutto incompressibile. La sua consistenza costituisce uno degli elementi di rigidità del bilancio (il più consistente dopo la spesa sanitaria) che riduce la possibilità per gli amministratori di elaborare una significativa politica di allocazione delle risorse. I prospetti che seguono danno conto del tasso di rigidità della spesa corrente e delle entrate correnti accertate (titoli I, II e III) rispetto al costo del lavoro.

Il rapporto tra gli importi complessivi del costo del lavoro e la spesa corrente, pur mettendo in relazione grandezze calcolate secondo procedure diverse e aventi differente provenienza (SICO e rendiconti regionali), mostra, comunque, una lieve flessione nel 2003 ed un incremento nel 2004, segno di una crescente maggiore rigidità della spesa corrente in riferimento agli oneri di personale. Il tasso risulta particolarmente elevato al Sud, dove si registrano tassi in costante crescita e superiori a quelli complessivi di più di due punti percentuali (valore medio 4,35%), mentre al Nord i tassi si pongono al di sotto del 2%.

Il secondo dei seguenti prospetti mette in evidenza quanta parte delle entrate correnti accertate è assorbita dal costo del lavoro. L'indicatore espone una leggera flessione del rapporto nel 2003 (dal 2,35% al 2,30%), a fronte di una crescita delle entrate correnti qui considerate, mentre nel 2004 arriva al 2,64% a causa sia della crescita del costo del lavoro che della contrazione delle entrate. Anche con riferimento alle entrate, il Sud presenta tassi di rigidità sensibilmente più elevati (4,10% medio) rispetto al dato complessivo, mentre il Nord si attesta mediamente intorno all'1,60%.

Rigidità del costo del lavoro rispetto alle spese correnti

(in migliaia di euro)

REGIONE	2002			2003			2004		
	Costo del lavoro	Spese correnti	% c. lav / sp. corr.	Costo del lavoro	Spese correnti	% c. lav / sp. corr.	Costo del lavoro	Spese correnti	% c. lav / sp. corr.
PIEMONTE	148.296	8.152.495	1,82	150.658	7.880.046	1,91	188.408	7.863.925	2,40
LOMBARDIA	206.501	14.424.066	1,43	196.059	15.560.830	1,26	201.273	16.471.151	1,22
VENETO	151.202	7.619.590	1,98	133.276	7.608.779	1,75	149.794	8.149.316	1,84
LIGURIA	49.306	2.731.679	1,80	50.177	2.957.668	1,70	54.921	3.537.873	1,55
EMILIA ROMAGNA	133.342	8.152.548	1,64	140.945	8.008.668	1,76	156.668	7.342.680	2,13
TOTALE NORD	688.647	41.080.378	1,68	671.115	42.015.991	1,60	751.064	43.364.945	1,73
TOSCANA	113.072	6.004.001	1,88	112.034	6.108.154	1,83	147.539	6.931.835	2,13
UMBRIA	71.715	1.454.382	4,93	67.480	1.588.333	4,25	77.806	1.555.992	5,00
MARCHE	97.562	3.078.952	3,17	66.208	2.596.506	2,55	77.969	2.852.573	2,73
LAZIO	197.295	9.575.429	2,06	198.821	10.933.088	1,82	221.720	10.172.657	2,18
TOTALE CENTRO	479.643	20.112.764	2,38	444.543	21.226.081	2,09	525.034	21.513.057	2,44
ABRUZZO	82.480	1.808.949	4,56	82.021	2.133.000	3,85	88.763	2.175.721	4,08
MOLISE	38.116	537.529	7,09	32.670	566.792	5,76	42.467	559.091	7,60
CAMPANIA	343.057	8.616.296	3,98	408.119	9.817.442	4,16	421.503	9.218.558	4,57
PUGLIA	173.557	6.111.921	2,84	170.220	6.129.563	2,78	209.680	6.264.110	3,35
BASILICATA	56.687	1.037.126	5,47	57.084	1.015.336	5,62	65.590	1.031.206	6,36
CALABRIA	200.351	3.457.176	5,80	225.339	3.507.730	6,42	240.001	3.400.289	7,06
TOTALE SUD	894.250	21.568.997	4,15	975.453	23.169.863	4,21	1.068.004	22.648.975	4,72
Totale compl.	2.062.540	82.762.139	2,49	2.091.111	86.411.935	2,42	2.344.102	87.526.977	2,68

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati RGS – SICO – dati da rendiconto

Rigidità del costo del lavoro rispetto alle entrate correnti

(in migliaia di euro)

REGIONE	2002			2003			2004		
	Costo del lavoro	Entrate correnti	% c. lav / sp. corr.	Costo del lavoro	Entrate correnti	% c. lav / sp. corr.	Costo del lavoro	Entrate correnti	% c. lav / sp. corr.
PIEMONTE	148.296	8.418.144	1,76	150.658	9.048.819	1,66	188.408	8.664.785	2,17
LOMBARDIA	206.501	16.347.757	1,26	196.059	16.256.056	1,21	201.273	16.393.741	1,23
VENETO	151.202	7.902.188	1,91	133.276	7.820.575	1,70	149.794	8.129.030	1,84
LIGURIA	49.306	2.719.471	1,81	50.177	3.464.122	1,45	54.921	3.490.582	1,57
EMILIA ROMAGNA	133.342	7.415.556	1,80	140.945	8.006.111	1,76	156.668	7.746.539	2,02
TOTALE NORD	688.647	42.803.116	1,61	671.115	44.595.683	1,50	751.064	44.424.677	1,69
TOSCANA	113.072	6.251.528	1,81	112.034	6.866.691	1,63	147.539	6.457.382	2,28
UMBRIA	71.715	1.599.307	4,48	67.480	1.754.115	3,85	77.806	1.738.480	4,48
MARCHE	97.562	3.257.868	2,99	66.208	2.631.520	2,52	77.969	2.699.513	2,89
LAZIO	197.295	10.112.363	1,95	198.821	10.094.065	1,97	221.720	9.811.003	2,26
TOTALE CENTRO	479.643	21.221.066	2,26	444.543	21.346.391	2,08	525.034	20.706.378	2,54
ABRUZZO	82.480	2.144.424	3,85	82.021	2.187.380	3,75	88.763	2.293.626	3,87
MOLISE	38.116	582.826	6,54	32.670	604.985	5,40	42.467	602.900	7,04
CAMPANIA	343.057	9.353.663	3,67	408.119	9.228.712	4,42	421.503	8.953.572	4,71
PUGLIA	173.557	6.890.797	2,52	170.220	6.930.758	2,46	209.680	6.895.923	3,04
BASILICATA	56.687	1.107.895	5,12	57.084	1.103.360	5,17	65.590	1.146.358	5,72
CALABRIA	200.351	3.837.519	5,22	225.339	3.789.422	5,95	240.001	3.756.329	6,39
TOTALE SUD	894.250	23.917.124	3,74	975.453	23.844.617	4,09	1.068.004	23.648.708	4,52
Totale	2.062.540	87.941.307	2,35	2.091.111	89.786.690	2,33	2.344.102	88.779.763	2,64

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati RGS – SICO – dati da rendiconto

APPENDICE 1

(Titoli I-V anni 2003-2005)

I dati per Regione riguardano:

stanziamenti iniziali di competenza; stanziamenti definitivi di competenza; accertamenti; riscossioni totali. I dati sono stati tratti dai rendiconti regionali 2003 e 2004. Nel caso dei dati relativi al 2005 si tratta di importi di non ancora definitivi forniti dalle amministrazioni regionali. Per consentire un confronto dei risultati sono state necessarie alcune modifiche i cui criteri sono specificati nella nota 26 del testo.

PAGINA BIANCA

APP.1 - PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA 2003-2005

(migliaia di euro)

REGIONI	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	6.939.760	916.811	56.604	6.141	1.624.454	9.543.770
	2004	7.069.085	596.916	19.316	8.045	1.152.863	8.846.225
	2005	7.090.828	1.008.566	53.801	5.495	862.953	9.021.643
LOMBARDIA	2003	13.940.246	672.635	61.887	357.990	2.525.776	17.558.534
	2004	14.327.353	517.830	65.245	316.204	4.052.687	19.279.319
	2005	15.474.137	535.040	62.324	415.953	4.858.126	21.345.580
VENETO	2003	6.825.391	703.531	65.105	776.108	754.894	9.125.029
	2004	7.131.959	652.185	68.852	586	1.568.738	9.422.320
	2005	7.616.049	519.923	73.138	374.817	1.373.573	9.957.500
LIGURIA	2003	2.416.068	1.207.786	29.119	724.981	294.962	4.672.916
	2004	2.447.083	1.125.466	46.959	727.049	496.593	4.843.150
	2005	2.199.858	930.434	97.247	594.188	220.000	4.041.727
E. ROMAGNA	2003	6.396.553	647.113	33.689	262.219	1.340.026	8.679.600
	2004	6.586.160	732.767	34.739	267.322	1.526.185	9.147.173
	2005	6.989.326	638.100	34.739	177.660	1.853.978	9.693.803
TOSCANA	2003	5.928.705	184.623	66.499	328.630	342.875	6.851.332
	2004	5.943.330	285.476	60.445	289.285	380.397	6.958.932
	2005	6.042.009	315.430	90.845	390.540	910.811	7.749.635
MARCHE	2003	2.366.247	168.722	58.987	279.238	398.995	3.272.189
	2004	2.466.827	81.022	49.935	170.218	462.238	3.230.240
	2005	2.614.993	86.475	46.708	155.013	395.524	3.298.713
UMBRIA	2003	1.241.115	335.847	7.011	90.313	111.054	1.785.340
	2004	1.227.812	426.953	216.231	10.009	185.602	2.066.607
	2005	1.325.121	448.222	33.211	135.202	165.393	2.107.149
LAZIO	2003	8.639.896	633.834	632.288	1.642.097	2.774.365	14.322.480
	2004	8.214.773	853.757	306.860	1.299.847	1.772.832	12.448.069
	2005	9.384.081	580.881	442.973	1.309.863	2.483.799	14.201.597
ABRUZZO	2003	1.506.559	436.906	23.719	69.042	282.000	2.318.226
	2004	1.504.382	573.796	39.721	80.575	190.000	2.388.474
	2005	1.432.805	751.366	25.060	87.025	168.931	2.465.187
MOLISE	2003	344.346	230.461	7.610	223.456	161.986	967.859
	2004	343.106	243.498	9.894	199.141	5.164	800.803
	2005	343.973	272.117	19.496	224.739	207.165	1.067.490
CAMPANIA	2003	5.673.735	3.515.357	378.804	3.205.340	127.863	12.901.099
	2004	5.579.166	3.476.375	221.204	1.001.399	838.683	11.116.827
	2005	5.341.554	3.806.876	285.593	1.369.956	1.154.609	11.958.588
PUGLIA	2003	4.343.346	2.183.091	158.058	1.312.474	899.161	8.896.130
	2004	3.965.035	2.227.779	51.227	1.075.024	455.165	7.774.230
	2005	4.118.405	2.235.482	42.521	1.429.203	57.938	7.883.549
BASILICATA	2003	570.807	486.431	8.325	779.569	291.483	2.136.615
	2004	598.604	503.643	7.090	997.030	208.785	2.315.152
	2005	661.291	556.124	21.945	1.133.387	166.261	2.539.008
CALABRIA	2003	1.762.426	1.687.404	100.394	1.157.126	228.763	4.936.113
	2004	1.757.112	1.626.945	75.618	1.061.574	76.556	4.597.805
	2005	1.789.372	1.638.741	8.355	1.001.436	0	4.437.904
TOTALE	2003	68.895.200	14.010.553	1.688.098	11.214.724	12.158.658	107.967.232
	2004	69.161.786	13.924.408	1.273.336	7.503.308	13.372.487	105.235.326
	2005	72.423.802	14.323.777	1.337.956	8.804.477	14.879.061	111.769.073

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 2 - Composizione previsioni iniziali di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	72,7	9,67	0,59	17,02	100,00
	2004	79,9	6,84	0,22	13,03	100,00
	2005	78,6	11,24	0,60	9,57	100,00
LOMBARDIA	2003	79,4	5,87	0,35	14,38	100,00
	2004	74,3	4,33	0,34	21,02	100,00
	2005	72,5	4,46	0,29	22,76	100,00
VENETO	2003	74,8	16,22	0,71	8,27	100,00
	2004	75,7	6,93	0,73	16,65	100,00
	2005	76,5	8,99	0,73	13,79	100,00
LIGURIA	2003	51,7	41,36	0,62	6,31	100,00
	2004	50,5	38,25	0,97	10,25	100,00
	2005	54,4	37,72	2,41	5,44	100,00
E. ROMAGNA	2003	73,7	10,48	0,39	15,44	100,00
	2004	72,0	10,93	0,38	16,68	100,00
	2005	72,1	8,42	0,36	19,13	100,00
TOSCANA	2003	86,5	7,49	0,97	5,00	100,00
	2004	85,4	8,26	0,87	5,47	100,00
	2005	78,0	9,11	1,17	11,75	100,00
MARCHE	2003	72,3	13,69	1,80	12,19	100,00
	2004	76,4	7,78	1,55	14,31	100,00
	2005	79,3	7,32	1,42	11,99	100,00
UMBRIA	2003	69,5	23,87	0,39	6,22	100,00
	2004	59,4	21,14	10,46	8,98	100,00
	2005	62,9	27,69	1,58	7,85	100,00
LAZIO	2003	60,3	15,89	4,41	19,37	100,00
	2004	66,0	17,30	2,47	14,24	100,00
	2005	66,1	13,31	3,12	17,49	100,00
ABRUZZO	2003	65,0	21,82	1,02	12,16	100,00
	2004	63,0	27,40	1,66	7,95	100,00
	2005	58,1	34,01	1,02	6,85	100,00
MOLISE	2003	35,6	46,90	0,79	16,74	100,00
	2004	42,8	55,27	1,24	0,64	100,00
	2005	32,2	46,54	1,83	19,41	100,00
CAMPANIA	2003	44,0	52,09	2,94	0,99	100,00
	2004	50,2	40,28	1,99	7,54	100,00
	2005	44,7	43,29	2,39	9,66	100,00
PUGLIA	2003	48,8	39,29	1,78	10,11	100,00
	2004	51,0	42,48	0,66	5,85	100,00
	2005	52,2	46,49	0,54	0,73	100,00
BASILICATA	2003	26,7	59,25	0,39	13,64	100,00
	2004	25,9	64,82	0,31	9,02	100,00
	2005	26,0	66,54	0,86	6,55	100,00
CALABRIA	2003	35,7	57,63	2,03	4,63	100,00
	2004	38,2	58,47	1,64	1,67	100,00
	2005	40,3	59,49	0,19	0,00	100,00
TOTALE	2003	63,8	23,36	1,56	11,26	100,00
	2004	65,7	20,36	1,21	12,71	100,00
	2005	64,8	20,69	1,20	13,31	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 3 - Tassi di crescita delle previsioni iniziali di competenza

REGIONI	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	5,1	-2,86	125,98	9,86	5,23
	2004	1,9	-33,12	-65,87	-29,03	-7,31
	2005	0,3	70,28	178,53	-25,15	1,98
LOMBARDIA	2003	3,9	-50,62	-25,24	12,12	-3,03
	2004	2,8	-23,01	5,43	60,45	9,80
	2005	8,0	3,32	-4,48	19,87	10,72
VENETO	2003	2,8	-35,25	17,63	-15,01	-0,40
	2004	4,5	-7,30	5,76	107,81	3,26
	2005	6,8	-20,28	6,22	-12,44	5,68
LIGURIA	2003	9,7	44,40	52,46	38,29	17,37
	2004	1,3	-6,82	61,27	68,36	3,64
	2005	-10,1	-17,33	107,09	-55,70	-16,55
E. ROMAGNA	2003	1,9	45,11	19,29	0,98	2,29
	2004	3,0	13,24	3,12	13,89	5,39
	2005	6,1	-12,92	0,00	21,48	5,98
TOSCANA	2003	15,6	-69,14	482,10	37,14	12,14
	2004	0,2	54,63	-9,10	10,94	1,57
	2005	1,7	10,49	50,29	139,44	11,36
MARCHE	2003	4,7	-44,65	221,36	-30,23	-5,46
	2004	4,3	-51,98	-15,35	15,85	-1,28
	2005	6,0	6,73	-6,46	-14,43	2,12
UMBRIA	2003	7,4	-11,32	-1,32	-32,87	-0,69
	2004	-1,1	27,13	2.984,17	67,13	15,75
	2005	7,9	4,98	-84,64	-10,89	1,96
LAZIO	2003	5,0	-53,05	17,34	-9,14	-4,86
	2004	-4,9	34,70	-51,47	-36,10	-13,09
	2005	14,2	-31,96	44,36	40,10	14,09
ABRUZZO	2003	0,5	-15,73	-61,63	20,94	-10,14
	2004	-0,1	31,33	67,46	-32,62	3,03
	2005	-4,8	30,95	-36,91	-11,09	3,21
MOLISE	2003	2,7	0,91	-4,35	248,50	27,51
	2004	-0,4	5,66	30,01	-96,81	-17,26
	2005	0,3	11,75	97,05	3.911,72	33,30
CAMPANIA	2003	7,1	-7,86	77,33	1.390,42	11,38
	2004	-1,7	-1,11	-41,60	555,92	-13,83
	2005	-4,3	9,51	29,11	37,67	7,57
PUGLIA	2003	5,2	4,08	6,23	0	18,26
	2004	-8,7	2,05	-67,59	-49,38	-12,61
	2005	3,9	0,35	-16,99	-87,27	1,41
BASILICATA	2003	1,7	-16,89	-15,98	2,93	-0,55
	2004	4,9	3,54	-14,83	-28,37	8,36
	2005	10,5	10,42	209,52	-20,37	9,67
CALABRIA	2003	3,8	-3,29	5,95	323,26	18,99
	2004	-0,3	-3,58	-24,68	-66,53	-6,85
	2005	1,8	0,73	-88,95	-100,00	-3,48
TOTALE	2003	5,3	-14,09	27,59	12,31	3,85
	2004	0,4	-0,61	-24,57	9,98	-2,53
	2005	4,7	2,87	5,07	11,27	6,21

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 4 - PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA ANNI 2003-2005

(migliaia di euro)

REGIONI	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	6.952.470	2.013.994	85.403	6.141	2.067.408	11.125.416
	2004	7.069.085	1.649.840	64.425	8.691	2.695.411	11.487.452
	2005	7.630.537	1.662.886	64.767	5.495	2.183.316	11.547.001
LOMBARDIA	2003	13.912.296	2.214.305	66.858	1.201.145	3.168.929	20.563.533
	2004	14.560.032	1.712.183	87.570	1.091.216	4.008.370	21.459.371
	2005	15.604.330	1.151.019	99.534	937.711	4.799.874	22.592.468
VENETO	2003	6.932.769	748.983	68.587	1.052.057	2.056.617	10.859.013
	2004	7.124.330	904.929	72.841	645.584	1.963.610	10.711.295
	2005	7.747.317	1.051.682	75.928	578.932	1.946.517	11.400.376
LIGURIA	2003	2.416.069	1.272.866	30.645	739.145	397.124	4.855.849
	2004	2.447.083	1.161.387	49.625	757.492	518.764	4.934.351
	2005	2.199.858	1.284.005	103.697	674.522	184.400	4.446.482
E. ROMAGNA	2003	6.395.346	1.404.835	46.105	583.719	1.361.240	9.791.245
	2004	6.648.590	958.484	51.215	584.958	1.915.687	10.158.934
	2005	7.207.327	737.881	44.882	498.163	1.878.409	10.366.662
TOSCANA	2003	5.627.164	1.210.297	75.624	877.111	459.107	8.249.303
	2004	5.750.922	678.942	73.921	737.726	1.140.218	8.381.729
	2005	6.265.221	811.800	118.270	675.612	1.492.778	9.363.681
MARCHE	2003	2.398.861	235.976	73.576	321.327	764.195	3.793.935
	2004	2.469.585	195.195	53.533	264.576	771.435	3.754.324
	2005	2.687.059	205.806	72.424	290.699	745.716	4.001.704
UMBRIA	2003	1.168.502	585.350	8.451	163.512	147.922	2.073.737
	2004	1.227.733	509.913	26.816	313.447	128.212	2.206.121
	2005	1.307.477	531.279	40.207	222.600	165.038	2.266.601
LAZIO	2003	8.911.464	750.866	646.286	1.897.962	2.742.948	14.949.526
	2004	8.750.593	1.094.902	342.628	1.746.520	2.599.491	14.534.134
	2005	9.627.000	1.199.000	587.000	1.603.000	2.922.000	15.938.000
ABRUZZO	2003	1.511.619	670.052	27.144	693.692	455.352	3.357.859
	2004	1.500.882	768.133	40.121	401.439	320.118	3.030.693
	2005	1.516.663	899.488	90.368	501.897	167.351	3.175.767
MOLISE	2003	344.364	246.067	7.840	261.570	161.986	1.021.827
	2004	333.536	250.381	14.473	240.308	5.165	843.863
	2005	344.017	308.664	22.975	326.790	183.512	1.185.958
CAMPANIA	2003	5.672.605	3.607.053	440.378	3.376.739	372.801	13.469.576
	2004	5.661.617	3.550.352	239.849	1.672.489	1.360.621	12.484.928
	2005	5.707.081	4.237.686	306.173	1.946.942	1.281.573	13.479.455
PUGLIA	2003	4.343.346	2.475.882	159.335	1.463.258	899.161	9.340.982
	2004	4.034.114	2.634.868	70.633	1.561.796	469.365	8.770.776
	2005	4.371.874	2.463.074	46.763	1.863.037	60.558	8.805.306
BASILICATA	2003	581.465	507.750	8.282	919.652	308.342	2.325.491
	2004	602.314	536.194	7.164	986.568	285.094	2.417.334
	2005	654.673	559.658	22.450	1.308.250	192.780	2.737.811
CALABRIA	2003	1.762.157	1.866.393	100.249	1.297.749	243.333	5.269.881
	2004	1.801.838	1.839.040	76.513	1.325.799	85.008	5.128.198
	2005	1.967.364	1.822.436	12.200	1.261.500	10.000	5.073.500
TOTALE	2003	68.930.497	19.810.670	1.844.762	14.854.780	15.606.464	121.047.173
	2004	69.982.254	18.444.743	1.271.327	12.338.609	18.266.569	120.303.503
	2005	74.837.798	18.926.364	1.707.638	12.695.150	18.213.822	126.380.772

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP.5 - Composizione previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	62,5	18,16	0,77	18,58	100,00
	2004	61,5	14,44	0,56	23,46	100,00
	2005	66,1	14,45	0,56	18,91	100,00
LOMBARDIA	2003	67,7	16,61	0,33	15,41	100,00
	2004	67,8	13,06	0,41	18,68	100,00
	2005	69,1	9,25	0,44	21,25	100,00
VENETO	2003	63,8	16,59	0,63	18,94	100,00
	2004	66,5	14,48	0,68	18,33	100,00
	2005	68,0	14,30	0,67	17,07	100,00
LIGURIA	2003	49,8	41,43	0,63	8,18	100,00
	2004	49,6	38,89	1,01	10,51	100,00
	2005	49,5	44,05	2,33	4,15	100,00
E. ROMAGNA	2003	65,3	20,31	0,47	13,90	100,00
	2004	65,4	15,19	0,50	18,86	100,00
	2005	69,5	11,92	0,43	18,12	100,00
TOSCANA	2003	68,2	25,30	0,92	5,57	100,00
	2004	68,6	16,90	0,88	13,60	100,00
	2005	66,9	15,88	1,26	15,94	100,00
MARCHE	2003	63,2	14,69	1,94	20,14	100,00
	2004	65,8	12,25	1,43	20,55	100,00
	2005	67,1	12,41	1,81	18,63	100,00
UMBRIA	2003	56,3	36,11	0,41	7,13	100,00
	2004	55,7	37,32	1,22	5,81	100,00
	2005	57,7	33,26	1,77	7,28	100,00
LAZIO	2003	59,6	17,72	4,32	18,35	100,00
	2004	60,2	19,55	2,36	17,89	100,00
	2005	60,4	17,58	3,68	18,33	100,00
ABRUZZO	2003	45,0	40,61	0,81	13,56	100,00
	2004	49,5	38,59	1,32	10,56	100,00
	2005	47,8	44,13	2,85	5,27	100,00
MOLISE	2003	33,7	49,68	0,77	15,85	100,00
	2004	39,5	58,15	1,72	0,61	100,00
	2005	29,0	53,58	1,94	15,47	100,00
CAMPANIA	2003	42,1	51,85	3,27	2,77	100,00
	2004	45,3	41,83	1,92	10,90	100,00
	2005	42,3	45,88	2,27	9,51	100,00
PUGLIA	2003	46,5	42,17	1,71	9,63	100,00
	2004	46,0	47,85	0,81	5,35	100,00
	2005	49,7	49,13	0,53	0,69	100,00
BASILICATA	2003	25,0	61,38	0,36	13,26	100,00
	2004	24,9	62,99	0,30	11,79	100,00
	2005	23,9	68,23	0,82	7,04	100,00
CALABRIA	2003	33,4	60,04	1,90	4,62	100,00
	2004	35,1	61,71	1,49	1,66	100,00
	2005	38,8	60,79	0,24	0,20	100,00
TOTALE	2003	56,9	28,64	1,52	12,89	100,00
	2004	58,2	25,59	1,06	15,18	100,00
	2005	59,2	25,02	1,35	14,41	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 6 - Le differenze tra previsioni iniziali e definitive

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	0,2	118,88	50,88	27,27	16,57
	2004	0,0	174,15	233,53	133,80	29,86
	2005	7,6	64,52	20,38	153,01	27,99
LOMBARDIA	2003	-0,2	231,40	8,03	25,46	17,11
	2004	1,6	236,13	34,22	-1,09	11,31
	2005	0,8	119,64	59,70	-1,20	5,84
VENETO	2003	1,6	21,72	5,35	172,44	19,00
	2004	-0,1	137,53	5,79	25,17	13,68
	2005	1,7	82,24	3,81	41,71	14,49
LIGURIA	2003	0,0	4,10	5,24	34,64	3,91
	2004	0,0	3,58	5,68	4,46	1,88
	2005	0,0	28,46	6,63	-16,18	10,01
E. ROMAGNA	2003	0,0	118,68	36,85	1,58	12,81
	2004	0,9	54,33	47,43	25,52	11,06
	2005	3,1	51,52	29,20	1,32	6,94
TOSCANA	2003	-5,1	306,70	13,72	33,90	20,40
	2004	-3,2	146,48	22,29	199,74	20,45
	2005	3,7	110,69	30,19	63,90	20,83
MARCHE	2003	1,4	24,41	24,73	91,53	15,94
	2004	0,1	83,00	7,21	66,89	16,22
	2005	2,8	105,60	55,06	88,54	21,31
UMBRIA	2003	-5,9	75,72	20,54	33,20	16,15
	2004	0,0	88,43	-87,60	-30,92	6,75
	2005	-1,3	29,22	21,07	-0,21	7,57
LAZIO	2003	3,1	16,38	2,21	-1,13	4,38
	2004	6,5	31,94	11,66	46,63	16,76
	2005	2,6	48,20	32,51	17,64	12,23
ABRUZZO	2003	0,3	169,54	14,44	61,47	44,85
	2004	-0,2	78,73	1,01	68,48	26,89
	2005	5,9	67,15	260,61	-0,94	28,82
MOLISE	2003	0,0	11,83	3,02	0,00	5,58
	2004	-2,8	10,86	46,28	0,02	5,38
	2005	0,0	27,90	17,84	-11,42	11,10
CAMPANIA	2003	0,0	3,91	16,25	191,56	4,41
	2004	1,5	16,64	8,43	62,23	12,31
	2005	6,8	19,47	7,21	11,00	12,72
PUGLIA	2003	0,0	12,69	0,81	0,00	5,00
	2004	1,7	27,06	37,88	3,12	12,82
	2005	6,2	18,05	9,98	4,52	11,69
BASILICATA	2003	1,9	12,75	-0,52	5,78	8,84
	2004	0,6	1,47	1,04	36,55	4,41
	2005	-1,0	10,56	2,30	15,95	7,83
CALABRIA	2003	0,0	11,24	-0,14	6,37	6,76
	2004	2,5	17,72	1,18	11,04	11,54
	2005	9,9	16,81	46,02	-	14,32
TOTALE	2003	0,1	37,42	9,28	28,36	12,11
	2004	1,2	43,66	-0,16	36,60	14,32
	2005	3,3	36,72	27,63	22,41	13,07

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 7 - ACCERTAMENTI 2003-2005

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	6.877.062	2.055.700	116.057	6.840	1.483.445	10.539.104
	2004	6.952.166	1.595.681	116.938	4.409	1.662.083	10.331.277
	2005	7.533.668	1.619.864	108.744	11.600	2.092.246	11.366.122
LOMBARDIA	2003	13.923.005	2.206.876	126.175	1.271.425	0	17.527.481
	2004	14.555.976	1.733.189	104.576	1.206.812	444.841	18.045.394
	2005	15.731.509	1.474.722	135.334	1.008.069	589.441	18.939.075
VENETO	2003	6.941.085	790.155	89.335	821.400	609.672	9.251.648
	2004	7.139.356	892.884	96.790	466.000	454.742	9.049.772
	2005	7.799.121	918.816	79.966	380.675	238.561	9.417.139
LIGURIA	2003	2.413.519	1.020.633	29.970	371.809	39.841	3.875.772
	2004	2.447.240	987.627	55.715	500.059	361.550	4.352.191
	2005	2.201.605	963.799	102.547	398.341	0	3.666.292
E. ROMAGNA	2003	6.464.201	1.456.650	85.260	529.335	108.555	8.644.001
	2004	6.678.126	943.591	124.823	521.719	199.709	8.467.968
	2005	7.313.415	807.088	83.858	465.330	159.309	8.829.000
TOSCANA	2003	5.629.920	1.178.968	57.804	766.426	22.413	7.655.530
	2004	5.781.999	612.143	63.240	599.946	93.251	7.150.579
	2005	6.302.994	863.377	63.357	619.795	23.549	7.873.072
MARCHE	2003	2.358.386	231.154	41.980	313.023	424.044	3.368.586
	2004	2.440.519	196.206	62.788	240.287	267.152	3.206.952
	2005	2.649.782	175.434	64.944	270.225	237.688	3.398.073
UMBRIA	2003	1.164.197	582.816	7.102	157.945	89.829	2.001.888
	2004	1.219.440	493.310	25.730	307.664	28.961	2.075.105
	2005	1.302.355	489.749	36.911	126.783	10.788	1.966.586
LAZIO	2003	8.234.433	1.457.715	401.917	978.271	603.769	11.676.105
	2004	8.412.149	984.641	414.213	727.943	316.658	10.855.604
	2005	8.444.000	1.066.000	480.000	677.000	10.000	10.677.000
ABRUZZO	2003	1.497.246	664.982	25.152	451.498	280.363	2.919.241
	2004	1.503.588	762.804	27.234	390.777	281.779	2.966.182
	2005	1.504.803	890.729	82.365	466.803	138.931	3.083.631
MOLISE	2003	339.674	259.434	5.877	264.882	115.129	984.996
	2004	331.668	258.888	12.344	242.312	0	845.212
	2005	330.280	310.556	21.345	326.531	91.575	1.080.287
CAMPANIA	2003	5.156.862	3.779.579	292.271	2.453.324	190.486	11.872.522
	2004	5.378.209	3.409.651	165.712	1.641.262	976.723	11.571.557
	2005	5.386.000	3.801.184	106.000	953.006	881.573	11.127.763
PUGLIA	2003	4.015.594	2.724.516	190.648	1.260.674	769.340	8.960.772
	2004	4.070.415	2.678.124	147.384	1.515.383	402.115	8.813.421
	2005	4.438.464	2.419.554	71.980	1.919.640	52.393	8.902.031
BASILICATA	2003	580.573	516.224	6.563	435.261	86.781	1.625.402
	2004	618.143	521.244	6.971	499.300	178.366	1.824.024
	2005	645.453	557.238	24.986	331.036	88.432	1.647.145
CALABRIA	2003	1.824.855	1.862.256	102.311	982.588	243.333	5.015.343
	2004	1.809.268	1.859.184	87.877	1.006.312	85.008	4.847.649
	2005	1.956.164	1.793.536	41.600	767.100	55.700	4.614.100
TOTALE	2003	67.420.612	20.787.657	1.578.422	11.064.700	5.067.000	105.918.391
	2004	69.338.262	17.929.167	1.512.334	9.870.185	5.752.938	104.402.886
	2005	73.539.613	18.151.646	1.503.937	8.721.934	4.670.186	106.587.316

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 8 - Composizione accertamenti

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	65,3	19,57	1,10	14,08	100,00
	2004	67,3	15,49	1,13	16,09	100,00
	2005	66,3	14,35	0,96	18,41	100,00
LOMBARDIA	2003	79,4	19,84	0,72	0,00	100,00
	2004	80,7	16,29	0,58	2,47	100,00
	2005	83,1	13,11	0,71	3,11	100,00
VENETO	2003	75,0	17,42	0,97	6,59	100,00
	2004	78,9	15,02	1,07	5,02	100,00
	2005	82,8	13,80	0,85	2,53	100,00
LIGURIA	2003	62,3	35,93	0,77	1,03	100,00
	2004	56,2	34,18	1,28	8,31	100,00
	2005	60,0	37,15	2,80	0,00	100,00
E. ROMAGNA	2003	74,8	22,98	0,99	1,26	100,00
	2004	78,9	17,30	1,47	2,36	100,00
	2005	82,8	14,41	0,95	1,80	100,00
TOSCANA	2003	73,5	25,41	0,76	0,29	100,00
	2004	80,9	16,95	0,88	1,30	100,00
	2005	80,1	18,84	0,80	0,30	100,00
MARCHE	2003	70,0	16,15	1,25	12,59	100,00
	2004	76,1	13,61	1,96	8,33	100,00
	2005	78,0	13,12	1,91	6,99	100,00
UMBRIA	2003	58,2	37,00	0,35	4,49	100,00
	2004	58,8	38,60	1,24	1,40	100,00
	2005	66,2	31,35	1,88	0,55	100,00
LAZIO	2003	70,5	20,86	3,44	5,17	100,00
	2004	77,5	15,78	3,82	2,92	100,00
	2005	79,1	16,32	4,50	0,09	100,00
ABRUZZO	2003	51,3	38,25	0,86	9,60	100,00
	2004	50,7	38,89	0,92	9,50	100,00
	2005	48,8	44,02	2,67	4,51	100,00
MOLISE	2003	34,5	53,23	0,60	11,69	100,00
	2004	39,2	59,30	1,46	0,00	100,00
	2005	30,6	58,97	1,98	8,48	100,00
CAMPANIA	2003	43,4	52,50	2,46	1,60	100,00
	2004	46,5	43,65	1,43	8,44	100,00
	2005	48,4	42,72	0,95	7,92	100,00
PUGLIA	2003	44,8	44,47	2,13	8,59	100,00
	2004	46,2	47,58	1,67	4,56	100,00
	2005	49,9	48,74	0,81	0,59	100,00
BASILICATA	2003	35,7	58,54	0,40	5,34	100,00
	2004	33,9	55,95	0,38	9,78	100,00
	2005	39,2	53,93	1,52	5,37	100,00
CALABRIA	2003	36,4	56,72	2,04	4,85	100,00
	2004	37,3	59,11	1,81	1,75	100,00
	2005	42,4	55,50	0,90	1,21	100,00
TOTALE	2003	63,7	30,07	1,49	4,78	100,00
	2004	66,4	26,63	1,45	5,51	100,00
	2005	69,0	25,21	1,41	4,38	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 9 - Accertamenti su stanziamenti definitivi di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	98,9	102,10	135,89	71,75	94,73
	2004	98,3	96,48	181,51	61,66	89,94
	2005	98,7	97,79	167,90	95,83	98,43
LOMBARDIA	2003	100,1	101,84	188,72	0,00	85,24
	2004	100,0	104,87	119,42	11,10	84,09
	2005	100,8	118,87	135,97	12,28	83,83
VENETO	2003	100,1	89,48	130,25	29,64	85,20
	2004	100,2	87,64	132,88	23,16	84,49
	2005	100,7	79,69	105,32	12,26	82,60
LIGURIA	2003	99,9	69,21	97,80	10,03	79,82
	2004	100,0	77,53	112,27	69,69	88,20
	2005	100,1	69,55	98,89	0,00	82,45
E. ROMAGNA	2003	101,1	99,87	184,93	7,97	88,28
	2004	100,4	94,94	243,72	10,42	83,35
	2005	101,5	102,94	186,84	8,48	85,17
TOSCANA	2003	100,0	93,20	76,44	4,88	92,80
	2004	100,5	85,56	85,55	8,18	85,31
	2005	100,6	99,71	53,57	1,58	84,08
MARCHE	2003	98,3	97,64	57,06	55,49	88,79
	2004	98,8	94,94	117,29	34,63	85,42
	2005	98,6	89,76	89,67	31,87	84,92
UMBRIA	2003	99,6	98,92	84,04	60,73	96,54
	2004	99,3	97,28	95,95	22,59	94,06
	2005	99,6	81,78	91,80	6,54	86,76
LAZIO	2003	92,4	91,96	62,19	22,01	78,10
	2004	96,1	60,27	120,89	12,18	74,69
	2005	87,7	62,21	81,77	0,34	66,99
ABRUZZO	2003	99,0	81,87	92,66	61,57	86,94
	2004	100,2	98,63	67,88	88,02	97,87
	2005	99,2	96,87	91,14	83,02	97,10
MOLISE	2003	98,6	103,29	74,96	71,07	96,40
	2004	99,4	102,14	85,29	0,00	100,16
	2005	96,0	100,26	92,91	49,90	91,09
CAMPANIA	2003	90,9	89,25	66,37	51,10	88,14
	2004	95,0	96,71	69,09	71,79	92,68
	2005	94,4	76,87	34,62	68,79	82,55
PUGLIA	2003	92,5	101,17	119,65	85,56	95,93
	2004	100,9	99,92	208,66	85,67	100,49
	2005	101,5	100,30	153,93	86,52	101,10
BASILICATA	2003	99,8	66,66	79,24	28,14	69,90
	2004	102,6	67,02	97,31	62,56	75,46
	2005	98,6	47,55	111,30	45,87	60,16
CALABRIA	2003	103,6	89,91	102,06	100,00	95,17
	2004	100,4	90,54	114,85	100,00	94,53
	2005	99,4	83,03	340,98	557,00	90,95
TOTALE	2003	97,8	91,89	85,56	32,47	87,50
	2004	99,1	90,31	118,96	31,49	86,78
	2005	98,3	84,99	88,07	25,64	84,34

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP.10 - RISCOSSIONI COMPLESSIVE 2003-2005

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
PIEMONTE	2003	6.158.962	2.076.324	112.911	7.231	989.513	9.344.941
	2004	6.653.699	1.740.176	103.356	4.151	2.016.570	10.517.952
	2005	7.241.217	1.626.919	95.648	7.315	2.107.206	11.078.305
LOMBARDIA	2003	19.753.317	3.049.849	119.940	1.166.706	0	24.089.812
	2004	8.232.730	1.952.115	102.428	1.056.736	444.841	11.788.850
	2005	3.443.660	1.464.078	136.838	919.153	589.441	6.553.170
VENETO	2003	7.977.796	2.303.206	84.454	598.645	339.137	11.303.238
	2004	4.410.454	955.225	96.803	362.963	825.406	6.650.851
	2005	3.988.651	835.028	78.206	439.678	257.094	5.598.657
LIGURIA	2003	2.889.189	508.243	28.827	346.045	36.780	3.809.084
	2004	1.792.397	1.110.659	36.129	396.735	190.002	3.525.922
	2005	196.186	442.145	51.478	143.106	0	832.915
E. ROMAGNA	2003	9.738.520	1.398.549	85.310	481.243	109.293	11.812.915
	2004	4.411.334	1.033.145	138.228	470.315	11.187	6.064.210
	2005	3.776.645	806.757	83.880	509.005	248.685	5.424.972
TOSCANA	2003	5.116.454	1.155.139	55.014	584.830	56.090	6.967.527
	2004	5.758.233	718.860	54.009	630.895	42.126	7.204.123
	2005	5.915.453	855.185	71.420	493.592	32.907	7.368.557
MARCHE	2003	3.353.798	1.194.533	48.154	185.674	428.634	5.210.793
	2004	2.384.187	234.301	64.336	289.628	239.890	3.212.342
	2005	2.475.724	171.215	63.198	292.348	249.070	3.251.555
UMBRIA	2003	768.033	558.483	7.112	171.883	94.288	1.599.799
	2004	1.316.569	524.446	14.499	173.300	22.571	2.051.385
	2005	995.598	196.251	49.109	169.830	20.694	1.431.482
LAZIO	2003	6.846.887	1.837.825	386.030	328.986	903.769	10.303.497
	2004	9.410.450	987.684	422.165	477.453	315.958	11.613.710
	2005	8.456.000	1.076.000	447.000	492.000	101.000	10.572.000
ABRUZZO	2003	1.156.781	555.004	22.537	350.017	173.363	2.257.702
	2004	1.349.337	760.563	27.679	383.959	388.790	2.910.328
	2005	825.817	606.513	84.715	339.997	23.931	1.880.973
MOLISE	2003	353.794	177.457	6.335	130.440	116.756	784.782
	2004	329.617	243.170	9.694	246.057	562	829.100
	2005	174.265	51.737	10.191	145.975	86.575	468.743
CAMPANIA	2003	4.683.532	3.641.577	132.775	1.264.746	948.662	10.671.292
	2004	5.538.373	3.718.105	83.774	930.022	552.448	10.822.722
	2005	4.473.792	3.537.291	27.015	411.828	116.964	8.566.890
PUGLIA	2003	4.888.628	4.817.857	190.747	1.008.359	792.573	11.698.165
	2004	4.714.453	1.968.666	147.380	1.125.374	314.064	8.269.937
	2005	1.204.923	519.803	71.966	942.076	93.367	2.832.135
BASILICATA	2003	874.597	170.599	5.789	385.978	91.045	1.528.008
	2004	1.687.119	170.620	6.093	440.541	159.537	2.463.910
	2005	260.864	166.767	23.813	342.850	104.904	899.198
CALABRIA	2003	2.351.013	3.021.603	64.338	682.169	177.267	6.296.390
	2004	2.084.160	1.700.439	53.908	758.786	55.524	4.652.817
	2005	1.990.943	1.584.657	41.600	767.100	55.700	4.440.000
TOTALE	2003	76.911.301	26.466.248	1.350.273	7.692.952	5.257.171	117.677.945
	2004	60.073.112	17.818.174	1.360.481	7.746.915	5.579.476	92.578.159
	2005	45.419.738	13.940.346	1.336.077	6.415.853	4.087.538	71.199.552

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP.11 - Accertamenti *procapite*)
 (assoluti in migliaia di euro) (pro capite in euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	Titolo I pro-capite	Indice Titolo I	Titolo II-IV pro capite	Indice Titolo II + IV
PIEMONTE	2003	6.877.062	2.062.540	1.625	117	487	74
	2004	6.952.166	1.600.090	1.628	115	375	66
	2005	7.533.668	1.631.464	1.740	117	377	69
LOMBARDIA	2003	13.923.005	3.478.301	1.529	110	382	58
	2004	14.555.976	2.940.001	1.574	111	318	56
	2005	15.731.509	2.482.791	1.675	113	264	49
VENETO	2003	6.941.085	1.611.555	1.516	109	352	54
	2004	7.139.356	1.358.884	1.538	109	293	52
	2005	7.799.121	1.299.491	1.659	112	276	51
LIGURIA	2003	2.413.519	1.392.442	1.535	110	886	135
	2004	2.447.240	1.487.686	1.551	110	943	166
	2005	2.201.605	1.362.140	1.383	93	855	158
E. ROMAGNA	2003	6.464.201	1.985.985	1.604	115	493	75
	2004	6.678.126	1.465.310	1.637	116	359	63
	2005	7.313.415	1.272.418	1.762	119	307	56
TOSCANA	2003	5.629.920	1.945.393	1.601	115	553	84
	2004	5.781.999	1.212.089	1.621	114	340	60
	2005	6.302.994	1.483.172	1.752	118	412	76
MARCHE	2003	2.358.386	544.177	1.589	114	367	56
	2004	2.440.519	436.493	1.622	115	290	51
	2005	2.649.782	445.659	1.745	117	293	54
UMBRIA	2003	1.164.197	740.760	1.396	100	888	135
	2004	1.219.440	800.974	1.438	102	945	166
	2005	1.302.355	616.532	1.516	102	718	132
LAZIO	2003	8.234.433	2.435.986	1.600	115	473	72
	2004	8.412.149	1.712.584	1.616	114	329	58
	2005	8.444.000	1.743.000	1.602	108	331	61
ABRUZZO	2003	1.497.246	1.116.480	1.176	84	877	133
	2004	1.503.588	1.153.581	1.169	83	897	158
	2005	1.504.803	1.357.532	1.158	78	1.045	192
MOLISE	2003	339.674	524.316	1.058	76	1.633	248
	2004	331.668	501.200	1.031	73	1.558	274
	2005	330.280	637.087	1.026	69	1.979	364
CAMPANIA	2003	5.156.862	6.232.903	901	65	1.089	166
	2004	5.378.209	5.050.913	934	66	877	154
	2005	5.386.000	4.754.190	930	63	821	151
PUGLIA	2003	4.015.594	3.985.190	998	72	990	151
	2004	4.070.415	4.193.507	1.007	71	1.038	183
	2005	4.438.464	4.339.194	1.091	73	1.067	196
BASILICATA	2003	580.573	951.485	973	70	1.594	242
	2004	618.143	1.020.544	1.035	73	1.709	301
	2005	645.453	888.274	1.082	73	1.489	274
CALABRIA	2003	1.824.855	2.844.844	909	65	1.417	216
	2004	1.809.268	2.865.496	900	64	1.425	251
	2005	1.956.164	2.560.636	974	66	1.274	235
TOTALE	2003	67.420.612	31.852.357	1.392	100	657	100
	2004	69.338.262	27.799.352	1.416	100	568	100
	2005	73.539.613	26.873.580	1.486	100	543	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 12 - ENTRATE TITOLO V - Previsioni - Accertamenti - Riscossioni

(migliaia di euro)

REGIONI		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIEMONTE	PREV.	334.665	1.022.454	1.733.800	2.289.603	2.067.408	2.695.411	2.183.316
	ACC.	211.921	196.123	1.084.033	1.521.971	1.483.445	1.662.083	2.092.246
	RISC.	104.868	346.326	966.476	1.781.227	989.513	2.016.570	2.107.206
LOMBARDIA	PREV.	1.959.262	1.560.094	2.778.869	2.086.233	3.168.929	4.008.370	4.799.874
	ACC.	595.093	0	516.457	209.105	0	444.841	589.441
	RISC.	676.537	0	0	725.561	0	444.841	589.441
VENETO	PREV.	1.056.779	1.456.811	992.151	1.092.618	2.056.617	1.963.610	1.946.517
	ACC.	414.624	769.079	253.549	247.049	609.672	454.742	238.561
	RISC.	466.118	555.871	75.677	381.876	339.137	825.406	257.094
LIGURIA	PREV.	342.356	276.766	544.869	361.227	397.124	518.764	184.400
	ACC.	133.328	257.108	386.413	185.404	39.841	361.550	0
	RISC.	25.823	149.425	302.634	168.054	36.779	190.002	0
E. ROMAGNA	PREV.	835.437	773.103	956.614	2.598.833	1.361.240	1.915.687	1.878.409
	ACC.	310.635	25.105	118.254	626.147	108.554	199.709	159.309
	RISC.	485.883	71.698	45.010	517.764	109.293	11.187	248.685
TOSCANA	PREV.	483.778	292.309	564.072	1.035.720	459.107	1.140.218	1.492.778
	ACC.	240.534	35.780	203.756	727.779	22.413	93.251	23.549
	RISC.	185.123	2.231	227.071	734.873	56.090	42.126	32.907
UMBRIA	PREV.	160.974	127.746	261.820	167.936	147.922	128.212	165.038
	ACC.	63.681	70.912	174.195	110.104	89.829	28.961	10.788
	RISC.	56.264	72.512	174.742	94.215	94.288	22.571	20.694
MARCHE	PREV.	340.699	286.200	320.941	604.633	764.195	771.435	745.716
	ACC.	144.157	160.896	8.037	325.945	424.044	267.152	237.688
	RISC.	143.382	175.370	20.474	337.296	428.634	239.890	249.070
LAZIO	PREV.	2.652.133	2.538.131	2.759.012	3.077.501	2.742.947	2.599.491	2.922.000
	ACC.	511.884	583.322	557.944	300.000	603.769	316.658	10.000
	RISC.	562.098	511.930	188.854	516.457	903.769	315.958	101.000
ABRUZZO	PREV.	248.416	239.227	431.673	462.000	455.352	320.118	167.351
	ACC.	1	157.247	371.063	319.040	280.363	281.779	138.931
	RISC.	51.646	130.841	142.089	551.571	173.363	388.790	23.931
MOLISE	PREV.	26.456	47.759	15.572	69.443	161.985	5.165	183.512
	ACC.	17.815	41.045	10.587	7.457	115.129	0	91.575
	RISC.	12.030	63.897	36.146	22.178	116.756	562	86.575
CAMPANIA	PREV.	1.016.904	1.236.299	998.165	858.580	406.856	1.360.621	1.281.573
	ACC.	1.016.904	1.114.217	998.165	858.450	190.486	976.723	881.573
	RISC.	413.166	1.048.355	482.987	517.230	948.662	552.448	116.964
PUGLIA	PREV.	310.236	306.103	57.116	203.750	899.161	469.365	60.558
	ACC.	0	249.293	57.116	200.000	769.340	402.115	52.393
	RISC.	83.165	274.526	111.291	239.193	792.574	314.064	93.367
BASILICATA	PREV.	59.491	175.174	105.095	159.352	308.342	285.094	192.780
	ACC.	37.921	140.434	6.162	47.926	86.781	178.366	88.432
	RISC.	10.454	85.143	12.042	60.116	91.045	159.537	104.904
CALABRIA	PREV.	96.522	136.794	0	233.662	243.333	85.008	10.000
	ACC.	96.522	136.794	0	233.662	243.333	85.008	55.700
	RISC.	129.514	101.950	23.135	207.991	177.267	55.524	55.700
TOTALE	PREV.	9.924.108	10.474.970	12.519.769	15.301.091	15.640.518	18.266.569	18.213.822
	ACC.	3.795.020	3.937.355	4.745.731	5.920.039	5.067.000	5.752.938	4.670.186
	RISC.	3.406.071	3.590.075	2.808.628	6.855.602	5.257.171	5.579.476	4.087.538

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

APP. 13 - Accertamenti/Previsioni e tassi di variazione

REGIONI		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIEMONTE	ACC/PREV.	63,3	19,2	62,5	66,5	71,8	61,7	95,8
	Tasso var Prev		205,5	69,6	32,1	-9,7	30,4	-19,0
	Tasso var ACC		-7,5	452,7	40,4	-2,5	12,0	25,9
LOMBARDIA	ACC/PREV.	30,4	0,0	18,6	10,0	0,0	11,1	12,3
	Tasso var Prev		-20,4	78,1	-24,9	51,9	26,5	19,7
	Tasso var ACC		-100,0	-	-59,5	-100,0	-	-
VENETO	ACC/PREV.	39,2	52,8	25,6	22,6	29,6	23,2	12,3
	Tasso var Prev		37,9	-31,9	10,1	88,2	-4,5	-0,9
	Tasso var ACC		85,5	-67,0	-2,6	146,8	-25,4	-47,5
LIGURIA	ACC/PREV.	38,9	92,9	70,9	51,3	10,0	69,7	0,0
	Tasso var Prev		-19,2	96,9	-33,7	9,9	30,6	-64,5
	Tasso var ACC		92,8	50,3	-52,0	-78,5	807,5	-100,0
E. ROMAGNA	ACC/PREV.	37,2	3,2	12,4	24,1	8,0	10,4	8,5
	Tasso var Prev		-7,5	23,7	171,7	-47,6	40,7	-1,9
	Tasso var ACC		-91,9	371,0	429,5	-82,7	84,0	-20,2
TOSCANA	ACC/PREV.	49,7	12,2	36,1	70,3	4,9	8,2	1,6
	Tasso var Prev		-39,6	93,0	83,6	-55,7	148,4	30,9
	Tasso var ACC		-85,1	469,5	257,2	-96,9	316,1	-74,7
UMBRIA	ACC/PREV.	39,6	55,5	66,5	65,6	60,7	22,6	6,5
	Tasso var Prev		-20,6	105,0	-35,9	-11,9	-13,3	28,7
	Tasso var ACC		11,4	145,6	-36,8	-18,4	-67,8	-62,7
MARCHE	ACC/PREV.	42,3	56,2	2,5	53,9	55,5	34,6	31,9
	Tasso var Prev		-16,0	12,1	88,4	26,4	0,9	-3,3
	Tasso var ACC		11,6	-95,0	3.955,6	30,1	-37,0	-11,0
LAZIO	ACC/PREV.	19,3	23,0	20,2	9,7	22,0	12,2	0,3
	Tasso var Prev		-4,3	8,7	11,5	-10,9	-5,2	12,4
	Tasso var ACC		14,0	-4,4	-46,2	101,3	-47,6	-96,8
ABRUZZO	ACC/PREV.	0,0	65,7	86,0	69,1	61,6	88,0	83,0
	Tasso var Prev		-3,7	80,4	7,0	-1,4	-29,7	-47,7
	Tasso var ACC		n.s.	136,0	-14,0	-12,1	0,5	-50,7
MOLISE	ACC/PREV.	67,3	85,9	68,0	10,7	71,1	0,0	49,9
	Tasso var Prev		80,5	-67,4	345,9	133,3	-96,8	3.453,0
	Tasso var ACC		130,4	-74,2	-29,6	1.443,9	-100,0	-
CAMPANIA	ACC/PREV.	100,0	90,1	100,0	100,0	46,8	71,8	68,8
	Tasso var Prev		21,6	-19,3	-14,0	-52,6	234,4	-5,8
	Tasso var ACC		9,6	-10,4	-14,0	-77,8	412,8	-9,7
PUGLIA	ACC/PREV.	0,0	81,4	100,0	98,2	85,6	85,7	86,5
	Tasso var Prev		-1,3	-81,3	256,7	341,3	-47,8	-87,1
	Tasso var ACC			-77,1	250,2	284,7	-47,7	-87,0
BASILICATA	ACC/PREV.	63,7	80,2	5,9	30,1	28,1	62,6	45,9
	Tasso var Prev		194,5	-40,0	51,6	93,5	-7,5	-32,4
	Tasso var ACC		270,3	-95,6	677,8	81,1	105,5	-50,4
CALABRIA	ACC/PREV.	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	557,0
	Tasso var Prev		41,7	-100,0	-	4,1	-65,1	-88,2
	Tasso var ACC		41,7	-100,0	-	4,1	-65,1	-34,5
TOTALE	ACC/PREV.	38,2	37,6	37,9	38,7	32,4	31,5	25,6
	Tasso var Prev		5,6	19,5	22,2	2,2	16,8	-0,3
	Tasso var ACC		3,8	20,5	24,7	-14,4	13,5	-18,8

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002-2004 e su dati ancora non definitivi 2005

PAGINA BIANCA

APPENDICE 2

LE ENTRATE DEL TITOLO I

Le schede per Regione riguardano i gettiti relativi ai tributi regionali. La voce “altre entrate” ricomprende entrate diverse non riconducibili con immediatezza ai tributi esaminati nel dettaglio, ma la cui considerazione consente la quadratura degli importi del titolo I; per ciascun tributo sono distinte le previsioni iniziali, le previsioni definitive e gli accertamenti. I dati sono tratti dai rendiconti 2002, 2003 e 2004.

PAGINA BIANCA

App 14
Piemonte

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	26	26	26	26		26			
Tassa sulle concessioni regionali	5.165	5.165	5.165	5.165	5.165	5.165	2.868	2.823	2.946
Tassa automobilistica regionale	382.178	382.178	382.178	382.178	382.178	382.178	367.910	379.781	376.491
ARISGAM	44.529	70.352	70.352	44.529	70.352	70.352	53.208	85.343	77.546
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	19.625	20.000	40.121	19.625	20.000	40.121	25.039	27.443	22.690
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario									
Tassa abilitazione all'esercizio professionale									
IRAP	2.768.725	2.768.725	3.058.055	2.768.725	2.843.709	3.058.055	2.706.678	2.843.709	3.058.055
Addizionale IRPEF	613.034	815.000	642.067	613.034	785.916	642.067	613.034	785.890	642.067
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	7.747	7.747	7.747	7.747	7.747	7.747	9.376	5.880	2.947
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	204.362	201.506
Compartecipazione IVA	2.464.478	2.571.901	2.564.707	2.464.478	2.538.737	2.564.707	2.464.478	2.538.737	2.564.707
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate	4.287	4.287	4.287	4.287	4.287	4.287	3.059	3.093	3.211

App 15
Lombardia

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	5.144	2.807	3.000	5.144	2.807	3.000	6.320	5.459	5.247
Tassa sulle concessioni regionali	10.326	11.350	11.875	10.326	11.350	11.875	11.221	10.885	10.630
Tassa automobilistica regionale	848.272	855.150	895.150	848.272	855.150	895.150	854.717	854.792	857.528
ARISGAM	10.000			17.210	10.000		17.253	19.157	63
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	14.461	12.900	10.325	14.461	12.900	10.325	15.502	11.080	14.254
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	20.658	23.000	26.000	20.658	26.800	26.000	23.694	30.249	26.728
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	258	258		258	258		337	466	298
IRAP	7.306.441	7.400.000	8.353.316	7.306.441	8.353.316	7.801.855	8.015.640	8.353.316	7.801.855
Addizionale IRPEF	1.197.712	1.320.000	1.296.429	1.303.812	1.296.429	1.495.060	1.371.380	1.296.429	1.495.060
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	490.634	400.000	400.000	451.674	400.000	400.000	422.610	414.300	406.526
Compartecipazione IVA (*)	3.474.524	3.834.166	3.232.708	3.474.524	2.872.670	3.818.217	2.687.276	2.871.942	3.818.217
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	2.066	2.065		2.066	2.065				
Altre entrate e manovra accise	41.575	68.550	98.550	63.325	68.550	98.550	66.998	54.929	119.570

(*): importo al netto della devoluzione al fondo per la solidarietà interregionale

App 16

Veneto

(migliaia di euro)

[illegible]

App 17

Liguria

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	775	450	450	775	450	450	353	536	479
Tassa sulle concessioni regionali	1.704	1.500	1.502	1.704	1.500	1.502	1.513	1.548	1.489
Tassa automobilistica regionale	116.203	112.000	112.000	116.203	112.000	112.000	111.509	113.228	113.759
ARISGAM	20.658	19.000	19.000	20.658	19.000	19.000	18.489	18.220	19.228
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	10.329	9.000	9.000	10.329	9.000	9.000	8.889	8.529	8.390
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	2.686	3.200	3.200	2.686	3.200	3.200	2.193	2.713	2.792
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	202	130	130	202	130	130	183	186	169
IRAP	738.370	736.851	740.351	738.370	736.851	740.351	738.370	736.851	740.351
Addizionale IRPEF	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413
Compartecipazione all'iva	1.071.027	1.071.027	1.071.027	1.071.027	1.071.027	1.071.027	1.071.027	1.071.027	1.071.027
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	103			103					
Altre entrate	2.092	223.790	251.303	2.093	223.791	251.303	1.812	221.561	250.436

App 18

Emilia

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	155	200	650	155	650	650	432	1.041	343
Tassa sulle concessioni regionali	7.485	7.485	7.100	7.485	7.485	7.100	7.120	6.818	7.079
Tassa automobilistica regionale	379.860	379.860	379.860	379.860	379.860	394.860	403.552	407.504	424.697
ARISGAM	99.160	84.000	84.000	99.160	94.000	91.000	90.115	106.725	110.103
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	25.900	25.900	25.900	25.900	25.900	20.900	26.518	23.269	21.451
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	19.625	19.625	19.625	19.625	19.625	19.625	15.921	17.526	17.159
Tassa abilitazione all'esercizio professionale									
IRAP	2.581.540	2.857.960	2.911.170	2.856.410	2.857.960	2.911.169	2.870.721	2.976.267	2.911.648
Addizionale IRPEF	408.104	444.736	496.656	444.736	444.736	496.660	447.778	453.599	496.660
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	245.480	216.000	216.000	228.000	216.000	211.000	230.357	211.086	205.872
Compartecipazione IVA	2.507.767	2.360.787	2.445.199	2.154.370	2.349.130	2.495.626	2.140.226	2.258.391	2.480.182
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate							1.975	2.932	

App 19
Toscana

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	1.291	1.291	1.291	1.291	1.291	1.291	840	1.244	2.667
Tassa sulle concessioni regionali	10.329	10.329	9.751	10.329	10.329	9.751	9.751	9.579	9.505
Tassa automobilistica regionale	295.929	311.424	311.424	295.929	311.424	317.924	320.265	324.198	346.985
ARISGAM	48.547	48.547	40.830	48.547	48.547	40.830	40.691	53.686	46.534
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	19.109	13.759	21.837	19.109	19.130	21.874	22.136	11.986	21.165
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	11.362	11.362	11.362	11.362	11.362	11.362	11.297	11.000	11.000
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	258	258	450	258	258	450	639	608	586
IRAP - Gettito da aliquota base	1.883.312	2.134.867	2.126.920	1.883.312	2.140.634	2.065.820	2.058.855	2.066.832	2.060.872
Addizionale IRPEF - gettito da aliquota base	321.856	332.819	322.230	321.856	317.577	380.540	340.407	344.517	356.029
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	225.950	225.950	225.950	225.950	225.950	225.950	220.015	211.795	214.985
Compartecipazione all'iva	2.292.965	2.831.547	2.814.168	2.544.996	2.474.980	2.634.813	2.346.041	2.475.250	2.642.027
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	207	207	1	207	207	1	1		
Altre entrate	7.619	6.345	57.116	51.510	65.475	40.316	50.740	119.224	69.644

App 20

Marche

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	52	52		52	52		0		
Tassa sulle concessioni regionali	2.789	2.789	2.741	2.789	2.789	2.741	2.807	2.757	2.704
Tassa automobilistica regionale	143.472	143.472	143.472	143.472	143.472	143.472	142.142	142.142	143.298
ARISGAM	12.395	11.900	15.000	12.395	11.900	15.000	9.751	16.629	11.796
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica		650	256	174	650	256	256	124	205
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	9.813	9.800	9.800	9.813	9.800	9.800	10.404	8.022	10.220
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	4.596	4.500	4.500	4.596	4.500	4.500	4.176	4.436	4.324
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	103	100	100	103	100	100	107	119	148
IRAP	809.896	859.710	897.132	809.896	900.045	897.132	893.235	901.332	897.132
Addizionale IRPEF	204.620	178.880	181.464	199.662	185.313	200.552	193.685	187.719	200.552
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	465	460	246	465	460	246	246		174
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	81.084	75.403	72.000	81.084	75.403	72.000	77.466	75.403	69.395
Compartecipazione IVA	989.015	1.070.423	6.358	993.973	1.056.172	6.358	991.764	1.011.717	6.358
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	26	26	26	26	26	26	29	27	29
Altre entrate	2.192	8.083	1.133.732	4.679	8.179	1.117.402	4.848	7.959	1.094.184

App 21

Umbria

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile							2	3	9
Tassa sulle concessioni regionali	3.511	3.511	3.511	3.511	3.511	3.431	3.893	3.836	3.743
Tassa automobilistica regionale	73.336	73.336	74.624	73.285	73.336	74.624	88.050	76.367	76.358
ARISGAM	4.234	4.234	4.234	4.234	4.234	4.234	3.399	5.221	4.502
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica		4.650	4.650		4.650	4.650	4.329	4.834	5.563
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	3.098	3.098	3.098	3.098	3.098	3.098	3.303	3.526	3.533
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375
Tassa abilitazione all'esercizio professionale									
IRAP	370.299	407.930	402.490	370.299	407.930	402.490	393.500	407.930	402.490
Addizionale IRPEF	80.050	79.385	93.124	80.050	79.385	93.124	80.050	79.385	93.124
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	48.417	48.417	45.000	48.417	48.417	45.000	44.025	42.877	36.699
Compartecipazione IVA	557.000	604.293	573.875	557.000	531.680	573.874	478.200	531.680	573.874
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	2	2	2	2	2	2			
Altre entrate	13.597	9.884	20.829	13.597	9.884	20.831	1.191	6.163	17.170

App 22

Lazio

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	517	500	500	517	500	500	4.076	1.473	691
Tassa sulle concessioni regionali	9.296	9.300	9.300	9.296	9.300	9.300	10.969	4.525	2.600
Tassa automobilistica regionale	459.647	460.000	460.000	459.647	460.000	460.000	447.747	455.264	503.253
ARISGAM	56.810	57.000	57.000	56.810	57.000	57.000	44.225	49.419	47.995
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica	517	500	500	517	500	500	1.285	844	962
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	38.734	39.000	39.000	38.734	39.000	39.000	36.931	34.266	35.753
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	25.308	25.308	27.845	25.308	27.845	27.845			
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	516	500	500	516	500	500	522	4.522	585
IRAP	3.552.707	3.645.214	3.662.707	3.552.707	4.326.643	4.101.276	3.289.314	3.866.207	3.746.685
Addizionale IRPEF	246.350	246.350	246.350	246.350	290.627	549.290	246.350	290.627	549.290
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	361.520	336.000	336.000	361.520	336.000	336.000	399.322	336.000	200.431
Compartecipazione IVA	3.374.571	3.767.079	3.374.571	3.374.571	3.310.404	3.168.882	2.982.064	3.132.786	3.323.741
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	517	500	500	517	500	500			
Altre entrate	105.290	52.645		105.290	52.645		52.645	58.500	

App 23

Abruzzo

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	1.250	1.311	310	1.250	1.311	310	168	409	551
Tassa sulle concessioni regionali	3.872	1.843	1.950	2.320	1.843	1.950	74	1.743	1.597
Tassa automobilistica regionale	108.127	108.000	108.000	108.127	108.000	108.000	97.986	100.451	108.041
ARISGAM	14.461	12.500	12.500	14.461	12.500	12.500	11.208	16.077	15.371
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	8.780	8.500	8.000	8.780	8.500	8.000	8.173	8.286	9.242
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	4.135	4.500	4.500	4.135	4.500	5.000	3.902	4.208	5.000
Tassa abilitazione all'esercizio professionale			110			110			91
IRAP	532.674	526.940	545.440	532.674	532.000	561.240	529.454	550.648	559.284
Addizionale IRPEF	85.215	87.750	82.507	85.215	87.750	99.007	89.341	102.829	106.477
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	1.291	1.000	100	1.291	1.000	100	628	33	288
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	66.975	64.365	64.365	66.975	64.365	64.365	62.458	58.446	57.257
Compartecipazione IVA	670.968	688.600	675.200	670.968	688.600	638.900	658.750	653.459	638.900
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate	1.857	1.250	1.400	1.552	1.250	1.400	1.751	657	1.489

App 24

Molise

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile		52	52	52	52	52	52	27	1
Tassa sulle concessioni regionali		858	854	849	858	844	736	774	839
Tassa automobilistica regionale	22.827	23.241	23.473	22.827	23.241	23.473	23.654	23.241	23.473
ARISGAM		1.277	1.500	1.188	1.277	1.500	1.188	1.277	1.500
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	1.291	1.550	1.291	1.291	1.550	1.291	1.291	1.550	751
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	775	516	610	516	516	610	517	763	610
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	5	5	5	5	5	5	3	3	5
IRAP	109.019	111.555	111.943	109.019	111.555	112.206	109.737	122.197	114.400
Addizionale IRPEF	18.592	19.348	16.966	18.592	19.348	21.420	19.348	22.880	26.566
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi		506	506	952	506	506	952	506	506
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	11.879	11.879	11.706	11.879	11.879	11.706	11.879	10.871	8.897
Compartecipazione IVA	168.177	171.115	169.068	168.177	171.115	153.580	168.177	153.580	153.580
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate	2.823	2.444	5.132	42	2.462	6.343	42	2.005	540

App 25
Campania

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	284	305	305	284	275	275	110		
Tassa sulle concessioni regionali	3.870	3.058	4.173	3.870	3.058	4.173	5.649	3.326	4.062
Tassa automobilistica regionale	375.801	408.301	360.000	305.651	310.226	337.000	281.448	278.992	303.252
ARISGAM	18.181	25.515	21.200	18.181	25.165	21.000	16.157	21.301	21.725
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	4.752	2.283	6.050	4.752	1.533	550	4.712	1.277	685
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	12.395	12.395	13.300	12.395	12.395	13.300	13.307	12.395	13.300
Tassa abilitazione all'esercizio professionale									
IRAP	1.695.528	1.836.049	1.836.049	1.695.528	1.836.049	1.836.049	1.797.094	1.818.302	1.855.370
Addizionale IRPEF	294.380	287.162	287.162	294.380	287.162	307.750	304.528	284.162	337.770
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	250.959	242.260	194.520	250.959	242.260	235.083	293.672	256.417	226.525
Compartecipazione IVA	2.643.330	2.856.407	2.856.407	2.643.330	2.856.407	2.856.407	2.643.330	2.478.590	2.615.520
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate				70.239	98.075	50.030	42.698	2.100	

App 26

Puglia

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	310	300	300	310	300	300	345	352	379
Tassa sulle concessioni regionali	4.386	3.350	4.450	4.386	3.350	4.450	4.600	4.454	4.310
Tassa automobilistica regionale	241.570	235.000	225.000	241.570	235.000	225.000	257.268	250.313	225.000
ARISGAM	20.658	19.000	19.000	20.658	19.000	19.000	16.289	23.263	23.575
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica									
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	29.950	20.000	20.000	29.950	20.000	20.000	34.032	25.476	21.250
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	7.500	7.850	9.000	7.500	7.850	9.000	8.933	9.467	9.373
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	100	56	150	100	56	150	145	175	180
IRAP	1.215.740	1.204.640	1.213.485	1.215.740	1.204.640	1.213.485	1.215.740	1.213.485	1.027.470
Addizionale IRPEF	309.358	275.000	252.555	309.358	275.000	252.555	309.358	275.514	252.555
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi									
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	147.190	142.000	150.000	147.190	142.000	150.000	147.190	142.000	154.444
Compartecipazione IVA	2.135.549	2.404.150	2.037.782	2.135.549	2.404.150	2.117.325	2.135.549	2.037.782	2.328.870
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate	17.380	32.000	33.313	17.380	32.000	22.849	17.541	33.313	23.009

App 27

Basilicata

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	16		10	15		10	5		9
Tassa sulle concessioni regionali	810	765	762	795	765	762	768	764	814
Tassa automobilistica regionale	37.500	37.000	37.000	37.500	37.000	38.300	38.737	38.264	41.285
ARISGAM	4.700	3.700	4.000	4.700	3.700	4.500	4.334	5.404	5.613
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica	929	954	1.195	929	954	1.195	925	1.200	1.344
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	1.810	1.800	2.400	1.810	1.800	2.400	2.608	3.083	2.830
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	440	500	520	440	500	520	431	571	965
Tassa abilitazione all'esercizio professionale									
IRAP	176.378	189.000	202.000	178.219	200.980	202.000	193.780	200.980	209.521
Addizionale IRPEF	30.988	33.000	37.200	30.988	30.683	37.200	32.630	30.683	37.200
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	14.385	15.170	24.850	14.385	23.170	24.850	10.044	24.260	34.984
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	22.800	21.000	16.000	22.800	21.000	17.600	20.604	13.963	19.025
Compartecipazione IVA(*)	269.878	265.050	267.048	269.878	257.020	267.049	251.810	257.020	261.927
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate	490	2.868	5.619	2.092	3.893	5.928	2.874	4.381	2.626

(*) importo modificato: una quota è stata imputata al fondo perequativo

App 28
Calabria

(migliaia di euro)

	Previsioni iniziali			Previsioni definitive			Accertamenti		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	336	350	215	336	350	215	223	214	298
Tassa sulle concessioni regionali	3.822	3.960	3.660	3.974	3.955	3.603	3.646	3.647	3.633
Tassa automobilistica regionale	102.258	110.000	114.500	102.258	110.000	114.500	101.873	114.285	121.918
ARISGAM	4.855	4.500	6.000	4.855	4.500	6.000	3.624	6.170	9.145
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica	3.223	1.650	1.611	3.223	1.611	1.611	2.406	1.914	2.484
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	5.164	5.500	4.700	5.318	5.275	4.663	5.714	4.696	4.566
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	929	1.360	1.320	1.313	1.360	1.777	1.313	1.360	1.777
Tassa abilitazione all'esercizio professionale									
IRAP	534.533	534.533	534.533	534.533	534.533	558.642	534.533	555.020	574.950
Addizionale IRPEF	86.765	134.967	134.967	86.765	134.967	134.967	86.765	146.411	134.967
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi				8.188		13.832	8.188		13.837
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	60.846
Compartecipazione IVA	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili									
Altre entrate		10.000		48	10.000	6.422	48	35.532	7.518

PAGINA BIANCA

APPENDICE 3

IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE

(anni 2002-2005)

PAGINA BIANCA

FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE - EROGAZIONI COMPLESSIVE
ANNI 2000 - 2001 - 2002 - 2003 - 2004 - 2005 (milioni 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	254,4		909,1	37,3	2,1	0,0	186,0	347,9	16,2	122,9	119,9	0,6		303,2	1,1	4,0	2,0	14,9	2.321,6
Lombardia	260,7		1.565,1	87,0	2,5	0,4	48,2	728,0	19,5	204,1	191,5	1,1	0,5	484,5	1,4	2,1	10,4	29,2	3.636,0
Veneto	202,6	3,7	472,0	44,6	2,0		74,2	439,5	12,2	145,8	79,9	0,6	0,2	193,4	0,9	18,4	5,7	15,1	1.710,9
Liguria	86,4	4,9	346,4	20,7	1,1		23,1	81,2	12,5	20,8	40,5	0,3		102,4	0,6	3,1	0,8	1,4	746,1
E. Romagna	260,2	1,7	537,1	80,8	2,8		34,1	384,6	14,0	173,4	119,6		0,1	315,7	1,4	3,0	0,3	8,5	1.937,3
Toscana	268,4	3,1	788,3	28,9	2,3		8,0	293,1	15,9	75,9	129,4		0,1	248,2	2,1	3,8	0,7	6,4	1.874,8
Umbria	124,7		202,2	6,9	1,8	0,2	1,8	64,6	7,9	31,9	32,5	0,2	0,0	106,1	0,3	0,6	0,2	1,5	583,3
Marche	109,3	1,4	140,9	25,5	1,7	0,2	9,2	140,8	10,8	51,7	15,1	0,3	0,1	81,7	0,4	8,8	0,7	0,9	599,6
Lazio	205,9	3,7	1.115,5	65,0	2,4	0,3	48,1	134,3	22,9	91,4	123,5		0,2	427,7	0,9	20,9		1,3	2.263,9
Abruzzo	188,2	1,8	304,2	27,1	1,3	0,2	4,0	105,3	9,2	56,7	50,4	0,3		81,6	0,9	5,6	0,9	1,2	838,8
Molise	17,5	0,8	88,4	4,0	0,8	0,2	9,7	23,4	4,9	21,8	19,7	0,1	0,0	25,1	0,2	1,3	0,3	0,3	218,5
Campania	49,8	3,8	1.336,9	117,4	2,3		11,6	329,0	24,2	98,9	53,2			373,3	1,7	6,3	0,4	3,4	2.412,3
Puglia	119,4	5,4	1.068,9	57,5	2,4	0,3	48,0	259,9	18,2	152,3	126,3	0,8	0,1	247,8	1,2	11,3	3,5	0,0	2.123,3
Basilicata	102,3	0,1	202,9	10,1	1,1	0,2	3,0	57,2	8,7	46,8	39,7	0,1	0,0	55,2	0,4	1,3	1,3	0,3	530,6
Calabria	32,2	3,6	537,7	32,7	1,4		2,3	88,6	18,2	72,3	52,4	0,5	0,0	144,8	0,8	4,5	1,0	0,0	992,0
TOTALE	2.282,0	33,9	9.615,7	645,5	27,9	2,0	511,2	3.477,3	215,4	1.366,6	1.193,6	4,9	1,5	3.190,7	14,4	95,0	28,1	84,3	22.789,9

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGefA

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE - EROGAZIONI

2001 (milioni di euro)

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	TOTALE
Piemonte	38,0		181,8	6,4	0,5	0,0	13,3	55,6	3,9	34,9	16,2	350,7
Lombardia	45,4		308,7	13,5	0,4	0,1	8,7	117,3	5,0	55,5	29,0	583,5
Veneto	31,2	0,3	94,4	6,8	0,5		11,2	71,0	3,2	32,5	11,0	262,1
Liguria	10,2	0,1	69,3	2,5	0,2		6,1	11,9	2,9	4,0	5,6	112,6
E.Romagna	34,8	0,1	107,4	6,0	0,5		9,5	62,4	3,7	43,4	17,4	285,1
Toscana	37,0		157,7	5,3	0,5		2,1	47,1	4,1	22,8	22,7	299,3
Umbria	16,3		40,4	1,3	0,2	0,0	0,4	10,4	1,9	9,7	4,1	84,7
Marche	6,2		28,0	2,2	0,1	0,0	7,7	22,7	2,8	15,2	1,8	86,9
Lazio	30,0	0,2	224,7	7,9	0,5	0,1	10,3	16,9	5,9	24,3	20,4	341,2
Abruzzo	23,7	0,1	60,7	1,9	0,3	0,0	0,8	16,6	2,3	15,4	7,5	129,5
Molise	1,9	0,1	17,7	0,5	0,2	0,0	2,0	3,5	1,2	6,6	3,6	37,3
Campania	5,8	0,1	276,3	8,4	0,5		7,3	52,4	6,6	24,4	9,8	391,6
Puglia	18,4	0,3	213,8	6,1	0,5	0,1	9,3	42,0	5,3	39,0	25,2	359,9
Basilicata	12,4		40,6	0,9	0,2	0,0	0,1	9,6	2,1	14,8	7,6	88,3
Calabria	15,4	0,1	106,7	3,1	0,2		0,3	13,4	4,9	18,0	11,3	173,6
TOTALE	326,7	1,4	1.928,2	72,9	5,3	0,4	89,1	552,9	55,9	360,6	193,0	3.586,3

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE - EROGAZIONI

2002 (milioni 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	Rospres sostitutive	TOTALE
Piemonte	57,7	0,0	181,8	10,9	0,4	0,0	34,2	63,9	2,7	20,7	27,6	0,2	0,0	114,0	0,9	0,3	515,3
Lombardia	57,0	0,0	314,1	41,3	0,6	0,1	25,5	134,8	3,1	38,5	43,0	0,4	0,2	182,1	0,4	0,8	841,8
Veneto	42,9	1,8	94,4	19,4	0,4	0,0	20,3	81,8	1,9	32,2	17,5	0,2	0,1	72,7	2,9	0,4	389,0
Liguria	17,7	4,3	69,3	8,1	0,2	0,0	12,1	13,6	2,1	5,5	9,0	0,1	0,0	38,5	0,5	0,1	181,1
E.Romagna	54,9	1,2	107,4	40,8	0,5	0,0	18,3	71,9	2,1	33,2	26,0	0,0	0,0	118,7	0,2	0,1	475,4
Toscana	58,7	3,1	157,7	12,8	0,5	0,0	4,6	54,3	2,6	11,6	26,8	0,0	0,0	93,3	0,6	0,3	426,9
Umbria	25,9	0,0	40,4	2,5	0,4	0,0	0,3	11,9	1,3	4,8	7,1	0,1	0,0	39,9	0,1	0,1	134,7
Marche	24,7	1,4	28,2	16,7	0,4	0,0	0,4	26,2	1,8	8,4	3,3	0,0	0,0	30,7	2,1	0,1	144,4
Lazio	46,7	2,6	224,7	21,9	0,5	0,1	9,3	19,3	3,8	17,4	25,9	0,0	0,1	160,7	4,1	0,0	536,9
Abruzzo	39,4	0,8	60,7	17,7	0,2	0,0	0,8	19,1	1,5	10,7	10,7	0,1	0,0	30,7	0,6	0,1	193,2
Molise	3,8	0,2	17,7	1,7	0,2	0,0	1,9	4,0	0,8	3,4	4,0	0,0	0,0	9,4	0,2	0,1	47,5
Campania	10,6	3,0	276,3	36,4	0,5	0,0	1,8	60,4	3,9	21,0	10,8	0,0	0,0	140,3	0,7	0,2	565,9
Puglia	28,4	3,4	213,8	23,1	0,5	0,1	10,8	48,3	3,0	30,6	25,3	0,3	0,0	93,1	2,3	0,0	482,9
Basilicata	21,5	0,1	40,6	3,7	0,2	0,0	2,6	11,0	1,4	6,6	8,0	0,0	0,0	20,7	0,1	0,1	116,9
Calabria	14,9	1,9	107,7	16,2	0,3	0,0	0,5	15,4	3,0	14,8	11,3	0,1	0,0	54,4	0,2	0,0	240,9
TOTALE	504,7	23,8	1.934,8	273,4	5,7	0,4	143,3	635,9	35,0	259,3	256,3	1,6	0,5	1.199,4	16,1	2,6	5.292,8

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE - EROGAZIONI
2003 (milioni 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	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasl.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	48,3	0,0	181,8	4,6	0,4	0,0	63,1	63,9	2,7	22,2	25,0	0,1	0,0	68,5	0,3	1,0	0,2	14,8	496,8
Lombardia	47,3	0,0	314,1	6,6	0,5	0,1	7,6	134,7	3,1	36,5	39,0	0,2	0,1	109,3	0,4	0,5	0,4	29,1	729,6
Veneto	38,7	0,5	94,4	3,8	0,4	0,0	15,5	81,7	1,9	27,0	16,9	0,1	0,1	43,5	0,3	4,9	0,2	15,0	345,1
Liguria	17,8	0,2	69,3	2,7	0,2	0,0	4,0	13,6	2,1	3,8	8,6	0,1	0,0	23,1	0,2	0,9	0,1	1,4	147,9
E. Romagna	51,8	0,2	107,4	8,7	0,5	0,0	4,2	71,9	2,1	32,2	25,2	0,0	0,0	71,3	0,4	0,9	0,1	8,4	385,4
Toscana	52,7	0,0	157,7	2,2	0,5	0,0	1,3	54,3	2,6	13,8	26,5	0,0	0,0	56,1	0,7	1,1	0,2	6,4	375,9
Umbria	25,0	0,0	40,4	0,8	0,3	0,0	0,4	11,9	1,3	5,8	7,1	0,0	0,0	24,0	0,1	0,2	0,0	1,5	118,9
Marche	24,0	0,0	28,2	1,1	0,3	0,0	0,4	26,1	1,8	9,4	3,3	0,1	0,0	18,4	0,1	2,3	0,1	0,9	116,5
Lazio	39,7	0,3	224,7	8,0	0,5	0,1	9,5	19,3	3,8	16,6	25,6	0,0	0,0	96,7	0,3	5,5	0,0	1,2	451,7
Abruzzo	38,2	0,3	60,7	1,4	0,2	0,0	0,8	19,1	1,5	10,2	10,7	0,1	0,0	18,4	0,4	1,6	0,1	1,1	165,0
Molise	3,7	0,2	17,7	0,4	0,2	0,0	1,9	4,0	0,8	4,0	4,0	0,0	0,0	5,7	0,1	0,4	0,0	0,3	43,3
Campania	10,4	0,2	276,3	22,0	0,5	0,0	0,9	60,4	3,9	18,0	10,8	0,0	0,0	84,2	0,8	1,8	0,1	3,4	493,5
Puglia	22,2	0,6	213,8	7,0	0,5	0,1	9,3	48,3	3,0	27,8	25,3	0,2	0,0	55,9	0,6	3,0	0,0	0,0	417,4
Basilicata	20,9	0,0	40,6	0,5	0,2	0,0	0,1	11,0	1,4	8,5	8,0	0,0	0,0	12,5	0,1	0,4	0,1	0,3	104,7
Calabria	0,6	0,5	107,7	3,1	0,3	0,0	0,6	15,4	3,0	13,2	9,9	0,2	0,0	32,7	0,2	1,8	0,0	0,0	189,2
TOTALE	441,2	2,9	1.934,8	72,9	5,3	0,4	119,5	635,8	35,0	248,9	245,9	1,2	0,3	720,2	5,1	26,1	1,5	83,9	4.580,9

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE - EROGAZIONI

2004 - (milioni 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	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasn.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	55,2		181,8	4,6	0,4	0,0	37,7	62,3	2,7	22,6	25,6	0,1		60,8	0,3	1,0	0,2	0,0	455,3
Lombardia	55,5		314,1	8,8	0,5	0,1	3,2	132,4	3,1	36,8	40,3	0,2	0,1	97,1	0,3	0,6	0,4	0,0	693,5
Veneto	44,9	0,5	94,4	4,9	0,4		13,6	80,0	1,9	27,0	17,3	0,1	0,1	38,8	0,2	5,3	0,2	0,0	329,6
Liguria	20,4	0,2	69,3	1,9	0,2		0,5	17,1	2,1	3,8	8,7	0,1		20,5	0,2	0,9	0,1	0,0	145,7
E. Romagna	59,4	0,2	107,4	9,7	0,7		1,1	70,7	2,1	32,3	25,5		0,0	63,3	0,3	1,0	0,1	0,0	373,8
Toscana	60,1		157,7	3,4	0,5			52,2	2,6	13,8	26,7		0,0	49,8	0,7	1,0	0,2		368,6
Umbria	28,7		40,4	0,7	0,4	0,0	0,4	11,8	1,3	5,8	7,1	0,0	0,0	21,3	0,1	0,2	0,0	0,0	118,4
Marche	27,2		28,2	2,6	0,4	0,0	0,4	25,6	1,8	9,3	3,3	0,1	0,0	16,4	0,1	2,2	0,1	0,0	117,8
Lazio	44,8	0,3	224,7	9,7	0,5	0,1	9,5	31,2	3,8	16,5	25,8		0,0	85,8	0,2	5,7	0,0	0,0	458,6
Abruzzo	43,5	0,3	60,7	2,8	0,2	0,0	0,8	19,1	1,5	10,2	10,8	0,1		16,4	0,2	1,7	0,1	0,0	168,4
Molise	4,1	0,2	17,7	0,5	0,2	0,0	1,9	4,0	0,8	3,9	4,0	0,0	0,0	5,0	0,1	0,4	0,0	0,0	42,7
Campania	11,5	0,2	276,3	12,5	0,5		0,8	58,1	3,9	17,8	10,9			74,8	0,5	1,9	0,1	0,0	469,7
Puglia	25,2	0,6	213,8	8,0	0,5	0,1	9,3	46,2	3,0	27,5	25,3	0,2	0,0	49,7	0,2	3,0	0,0	0,0	412,5
Basilicata	23,7	0,0	40,6	2,1	0,2	0,0	0,1	10,0	1,4	8,5	8,0	0,0	0,0	11,1	0,1	0,4	0,1	0,0	106,4
Calabria	0,6	0,5	107,7	3,9	0,3		0,5	15,3	3,0	13,1	9,9	0,1	0,0	29,0	0,2	1,2		0,0	185,4
TOTALE	504,7	2,9	1.934,8	76,0	5,8	0,4	79,7	636,1	35,0	248,9	249,2	1,0	0,3	639,8	3,6	26,5	1,5	0,2	4.446,6

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGéPA

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE - EROGAZIONI

2005 - (milioni 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	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	55,2		181,8	10,7	0,4	0,0	37,7	62,3	2,7	22,6	25,6	0,1		59,9	0,5	1,0	1,4	0,0	462,0
Lombardia	55,5		314,1	16,7	0,5	0,1	3,2	132,4	3,1	36,8	40,3	0,2	0,1	96,0	0,6	0,6	8,7	0,0	708,9
Veneto	44,9	0,5	94,4	9,8	0,4		13,6	80,0	1,9	27,0	17,3	0,1	0,1	38,3	0,4	5,3	4,9	0,0	338,8
Liguria	20,4	0,2	69,3	5,5	0,2		0,5	17,1	2,1	3,8	8,7	0,1		20,2	0,3	0,9	0,5	0,0	149,5
E.Romagna	59,4	0,2	107,4	15,6	0,6		1,1	70,7	2,1	32,3	25,5		0,0	62,4	0,6	1,0	0,1	0,0	378,9
Toscana	60,1		157,7	5,3	0,5			52,2	2,6	13,8	26,7		0,0	49,0	0,8	1,0	0,2		369,8
Umbria	28,7		40,4	1,6	0,4	0,0	0,4	11,8	1,3	5,8	7,1	0,0	0,0	20,9	0,1	0,2	0,0	0,0	119,0
Marche	27,2		28,2	2,9	0,4	0,0	0,4	25,6	1,8	9,3	3,3	0,1	0,0	16,1	0,2	2,2	0,5	0,0	118,3
Lazio	44,8	0,3	216,7	17,5	0,5	0,1	9,5	31,2	3,8	16,5	25,8		0,0	84,5	0,4	5,7		0,0	457,3
Abruzzo	43,5	0,3	61,2	3,2	0,2	0,0	0,8	19,1	1,5	10,2	10,8	0,1		16,1	0,3	1,7	0,6	0,0	169,7
Molise	4,1	0,2	17,7	0,9	0,2	0,0	1,9	4,0	0,8	3,9	4,0	0,0	0,0	5,0	0,1	0,4	0,2	0,0	43,3
Campania	11,5	0,2	231,9	38,0	0,5		0,8	58,1	3,9	17,8	10,9			74,0	0,5	1,9	0,1	0,0	450,0
Puglia	25,2	0,6	213,8	13,3	0,5	0,1	9,3	46,2	3,0	27,5	25,3	0,2	0,0	49,1	0,4	3,0	3,4	0,0	420,8
Basilicata	23,7	0,0	40,6	2,8	0,2	0,0	0,1	10,0	1,4	8,5	8,0	0,0	0,0	10,9	0,2	0,4	1,0	0,0	108,0
Calabria	0,6	0,5	107,7	6,4	0,3		0,5	15,3	3,0	13,1	9,9	0,1	0,0	28,7	0,3	1,2	1,0	0,0	187,7
TOTALE	504,7	2,9	1.882,9	150,3	5,7	0,4	79,7	636,1	35,0	248,9	249,2	1,0	0,3	631,3	5,6	26,3	22,5	0,2	4.482,2

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

PARTE III

LA SANITÀ

1 Il finanziamento della assistenza sanitaria nella finanziaria 2006

Il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale (SSN) per l'anno 2006, resta fissato in 89.960 milioni, come previsto dalla finanziaria 2006 (legge 23.12.2005 n.266) con un incremento, rispetto a quanto fissato per il 2005, del solo 2%. Vi si aggiungono 1.000 milioni di euro da destinare a quelle Regioni che abbiano fatto registrare nel periodo 2001-2004 maggiori disavanzi e poi altri 2.000 milioni, a titolo di regolazione debitoria, quale concorso dello Stato al ripiano dei disavanzi per gli anni 2002-2004 (art. unico, commi 278 e 279).

Complessivamente, a stare alla relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l. finanziaria 2006, le risorse assicurate, in base alla legislazione vigente, dallo Stato e dalle Regioni sarebbero pari a 92.560 milioni di euro, considerando 850 milioni di maggiori entrate proprie regionali rispetto a quelle indicate in sede CIPE, 500 milioni di risorse aggiuntive delle Regioni a statuto speciale, 1.250 milioni di euro di maggiori risorse dei bilanci regionali quale effetto della manovra 2005. Su tale ultima voce si dirà in seguito.

Va invece osservato sin d'ora come la spesa sanitaria tendenziale per il 2006 sia stata stimata nel Conto delle PPAA e nel DPEF 2006-2009 in 96.110 milioni di euro (di cui 500 milioni per rinnovi contrattuali). Considerato l'incremento dei 1.000 milioni, cui concorre lo Stato a favore delle situazioni di maggiore disavanzo, alle Regioni viene richiesto con la finanziaria 2006 un contributo di ben 2.500 milioni che si aggiungono alla correzione di 1.250 milioni imposta con la manovra 2005.

L'effetto positivo sui saldi —come riconosciuto nella stessa relazione tecnica— potrà tuttavia realizzarsi solo se le Regioni nel loro complesso mantengano la crescita entro il livello di finanziamento programmato. Obiettivo, questo, tenacemente perseguito con le ultime manovre di finanza pubblica, tramite numerosi vincoli imposti sia alla politica di spesa delle Regioni, sia alle decisioni organizzative del settore sanitario; vincoli fra l'altro aggiuntivi rispetto a quelli rivenienti dall'accordo 2001 e dal d.l. 269/03 nonché dall'intesa sancita il 23 marzo 2005 in Conferenza Stato-Regioni.

Una valutazione sulla realistica fattibilità del concorso regionale alla spesa, può intanto basarsi sulle stime che l'Ufficio bilancio del Senato ha effettuato a proposito della congruenza del finanziamento fissato con la finanziaria 2006. Laddove ad essere messa in

discussione è “la correttezza della stima tendenziale attinente alla spesa sanitaria effettiva del 2006, indicata in 96,1 miliardi di euro”. Rileva l’Ufficio bilancio come il “tendenziale” 2006, oltre che inferiore a quanto previsto per il medesimo anno nel DPEF 2005-2008, sia messo molto in forse dal fatto che il medesimo documento ha indicato per il 2005 un tendenziale che, sulla base di dati non definitivi, risulterebbe addirittura inferiore alla spesa effettiva. Di qui la ragionevole ipotesi di una sottostima della spesa sanitaria anche per il 2006.

Va osservato a riguardo che, a fronte di un finanziamento 2006 per la sanità pari a 90,9 miliardi, la spesa registrata nel 2005 è stata pari a 96,5 miliardi. Considerato il suo tasso di evoluzione, pari a oltre il 5,7% medio annuo nell’ultimo quadriennio, i risultati per il 2006 rischiano di registrare un costo per i livelli essenziali pari a circa 100 miliardi di euro. Da dire, a riguardo, che l’anno 2006 è destinato a registrare l’impatto sui conti della sanità conseguente al rinnovo dei contratti per il personale sanitario (dirigenza e non), per un importo stimato da questa Corte pari a 5,9 miliardi nel 2006 (4,5 miliardi nel 2005).

Ancora una volta si assiste ad una evidente sottostima del fabbisogno reale con il rischio —paventato anche dal Servizio bilancio del Senato⁸⁰— del riprodursi di disavanzi a consuntivo e nuova creazione di “operazioni sotto la linea” più volte censurate in sede europea e da ultimo nella raccomandazione dell’Ecofin del 12 luglio scorso⁸¹.

Considerazione, questa, preoccupante e da non sottovalutare, a tener conto di quanto segnalato nel DPEF 2006-2009 e nel Rapporto della Commissione europea del giugno scorso (*Report 7* giugno 2005), a riguardo dell’esistenza di una dinamica eccessiva della spesa degli enti territoriali, il cui maggiore peso è riferibile alla sanità che contribuisce alla crescita media annua dell’aggregato delle Amministrazioni pubbliche per circa il 50% mentre, quanto ai saldi delle amministrazioni territoriali, il relativo peggioramento risulta di fatto ascrivibile, per oltre la metà del suo ammontare, all’andamento del comparto sanitario.

A tale proposito è utile ricordare come la Corte già abbia avuto modo di denunciare come “manchino tutt’ora chiari obiettivi di riorganizzazione sanitaria ai quali legare realistici risparmi di spesa”. A compensazione dei quali, resta debole la previsione in finanziaria di nuovi controlli contabili, nonché la definizione da parte dei Ministri della salute e dell’economia di criteri e modalità di certificazione dei bilanci degli enti operanti nel settore sanitario per l’asseverazione

⁸⁰ V. Nota di lettura del Servizio bilancio del Senato, ottobre 2005 n. 165 ove, con riguardo al finanziamento del Servizio sanitario nazionale per l’anno 2006, definito in 90,9 miliardi, al netto dei 2 miliardi per ripiani ai disavanzi anni pregressi, ritenendosi “necessaria una valutazione circa la congruenza del finanziamento complessivo”, la conclusione a riguardo è che “appare ragionevole ipotizzare una sottostima della spesa sanitaria anche per il 2006”.

⁸¹ Il 12 luglio 2005 il Consiglio europeo ha riconosciuto l’esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia, pari al 3,2% nel 2003 e nel 2004, accordando il termine di sei mesi per l’adozione di misure correttive, da presentare entro gennaio 2006 e di due anni per porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo.

della veridicità dei conti (comma 291); strumenti, questi, inidonei a supplire all'esigenza di serie misure strutturali; come pure inidonei si sono dimostrate le pur stringenti misure correttive legate al sistema dei monitoraggi trimestrali da parte dell'Economia e dei tavoli tecnico e politico, previsti con l'intesa del marzo 2005.

A restare aperte sono piuttosto le questioni relative alla razionalizzazione dei costi, alle prestazioni non appropriate, alla ristrutturazione della rete ospedaliera, agli investimenti in nuove tecnologie, allo sviluppo delle competenze professionali. A fronte delle quali, la finanziaria 2006 ha in realtà previsto una serie di interventi che, seppure intesi a governare inefficienti processi di spesa, difettano di una coerenza di disegno e rischiano altresì di tradursi in provvedimenti lesivi dell'autonomia regionale.

A tale riguardo, va in primo luogo ricordato che iniziative regolamentari volte a promuovere la rimodulazione delle prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza, ancorché utilmente rivolte a potenziare l'offerta ambulatoriale rispetto a quella ospedaliera (comma 292), presuppongono tuttavia l'accordo o l'intesa con le Regioni, senza che possa bastare la previsione di un "parere" in Conferenza⁸².

Sotto altro profilo, pur nel quadro di un miglioramento delle condizioni di offerta ospedaliera, debole si presenta la finalizzazione impressa alle residue risorse dei programmi di investimento ex art. 20 della legge 67/'88, a vantaggio di presidi ospedalieri con non meno di 250 posti letto. L'esclusione dei piccoli ospedali non elimina infatti il problema degli elevati costi e dell'inefficienza che li caratterizza, la quale semmai avrebbe richiesto misure ben più radicali.

Complessa poi, e non arginabile tramite la sola introduzione di un nuovo Sistema di verifica e controllo dell'assistenza sanitaria (SiVeAs) presso il Ministero della salute (comma 288)⁸³, è la questione dell'appropriatezza ed efficienza delle prestazioni e dei servizi resi in sanità, ad assicurare le quali meglio varrebbero misure capaci di responsabilizzare i livelli regionali e locali tramite una effettiva autonomia organizzativa e finanziaria, in mancanza della quale poco c'è da attendersi da controlli generalizzati di organismi dipendenti dal governo centrale.

⁸² La Corte costituzionale con la sentenza 31 marzo 2006 n. 134 ha dichiarato l'illegittimità del comma 169, art. unico, della finanziaria 2005 [legge 311/2004] nella parte in cui prevede l'approvazione con regolamento degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza "sentita" la Conferenza Stato-Regioni e senza prevedere invece l'intesa con le Regioni, come a suo tempo previsto dalla legge 205/2001, procedura altresì confermata con la legge 289/2002 [art. 54].

⁸³ Il 28 marzo 2006 la Conferenza Stato-Regioni ha espresso l'intesa sulle modalità di attuazione del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria.

Premono, poi, altre questioni la cui soluzione non è meno urgente. Il che vale per la sospensione del d.lgs 56/2000 e la mancanza di proposte concrete per l'attuazione del federalismo fiscale, malgrado la conclusione dei lavori da parte dell'Alta commissione per il federalismo; il che, oltre ad avere determinato uno slittamento nell'attribuzione di risorse per oltre 12 miliardi, solo formalmente sbloccate a seguito dell'intesa del luglio scorso (21.7.2005 - Documento di Santa Trada), comporta inoltre una perdurante assenza di effettiva responsabilizzazione dei soggetti istituzionali coinvolti.

Inoltre, non ultima per importanza, è l'esigenza — particolarmente avvertita dal versante regionale — di una seria ridefinizione del costo dei LEA, da coniugare con meccanismi oggettivi per una realistica definizione del fabbisogno sanitario. Il quale ha avuto, nell'ultimo quadriennio, un'evoluzione, rispetto al PIL, pari al 6,2% (nel 2002), al 6,3% (nel 2003), al 6,6% (nel 2004) per attestarsi nel 2005 al 6,8% del prodotto, segnale evidente che tuttora permangono fattori di criticità che incidono notevolmente sui costi della sanità, fra cui il progresso scientifico e tecnologico della medicina, l'invecchiamento della popolazione (con aumento delle patologie croniche), l'aumentata percezione del bene salute con crescente richiesta di servizi, il costo per la sanità degli immigrati, e per finire l'insufficienza delle misure per la prevenzione con conseguente rinuncia ai possibili ritorni in termini finanziari e di qualità.

2 La governabilità del sistema affidata ai monitoraggi e alle verifiche degli adempimenti

Sul piano delle relazioni fra livelli di governo, va pur detto che il meccanismo di condizionare l'erogazione di quote di risorse ai reiterati monitoraggi e alla dimostrazione del rispetto di vincoli e adempimenti, ha bloccato la fisiologica attribuzione delle risorse in attesa dell'esito dei tavoli tecnici per la verifica degli adempimenti e dell'asseverazione della bontà dei piani di risanamento, ove il contributo statale, per integrazioni finanziarie e ripiano dei disavanzi, si è coniugato a un gravoso ricorso di risorse aggiuntive regionali per accedervi.

Anche nel 2006, si ripete il meccanismo di condizionare sia l'integrazione di 1 miliardo di euro, sia il contributo dello Stato ai disavanzi 2002-2004, ad intese obbligatorie, secondo criteri e modalità concessive previamente definite con decreto del Ministero della Salute di concerto con l'Economia. La stipula di specifici accordi, necessari per l'accesso alla ripartizione dei 1000 milioni (comma 278), come pure le intese previste, sia sullo schema di Piano sanitario nazionale 2006-2008, sia sul Piano di riduzione di liste di attesa, per la fruibilità del complessivo ripiano di 2.000 milioni, sono altrettanti aspetti di una centralizzazione dirigitica nella gestione della sanità, che già aveva mostrato evidenti segnali di affermazione con la

finanziaria 2005. A proposito della quale la Corte, nella relazione annuale dello scorso anno, non mancava di segnalare come risultasse ormai mutato il disegno che agli accordi e ad una leale collaborazione fra livelli di governo aveva affidato il finanziamento della sanità e la tenuta degli equilibri. La governabilità del sistema si affida ormai ai reiterati monitoraggi che, a partire dal 2004, condizionano i flussi delle risorse destinate alle gestioni sanitarie (v. a riguardo parag. 5) determinando l'assestarsi al rialzo della spesa sanitaria pubblica per effetto delle ricontabilizzazioni degli anni successivi.

La Corte ha da tempo segnalato l'esigenza di un maggiore coinvolgimento delle autonomie regionali e locali nelle principali decisioni in tema di finanza pubblica. Ora, nell'ambito della programmazione finanziaria, che sfocia nella legge di bilancio e nella finanziaria, alle amministrazioni regionali e locali è stata sin qui riservata una presenza e un contributo quasi solo formale. Va anche detto che la prima tappa della programmazione finanziaria annuale è andata anticipandosi al momento di predisposizione del Programma di stabilità, da sottoporre alle autorità comunitarie, ma la cui presentazione non prevede alcun tipo di relazione istituzionale tra Governo e Regioni. Quanto meno il DPEF e la finanziaria —al di là del parere solo formale delle Regioni— andrebbero invece costruiti sulla base di sostanziale concertazione, mentre va ribadita l'opportunità di momenti istituzionali intesi a favorire una cooperazione stabile fra Stato e Regioni. Il che presuppone il definitivo superamento dei problemi connessi al protrarsi della transizione federalista del sistema sanitario italiano. Va sottolineato come a questo vuoto normativo e istituzionale risulti associato il riemergere di dinamiche crescenti della spesa le quali, mentre non paiono riconducibili ad effettive scelte politiche circa le risorse da destinare alla sanità, sono piuttosto da collegare alla cattiva programmazione e alla insufficiente attribuzione di responsabilità ai livelli autonomi di governo.

3 I risultati delle gestioni sanitarie. Aspetti metodologici

La ricostruzione dei risultati di esercizio, oltre che per il 2005, anche per gli anni 2002, 2003, 2004 —sui quali si è già riferito con la relazione approvata lo scorso anno— è funzionale all'aggiornamento dei dati ivi riportati, per tenere conto dell'esito delle verifiche effettuate in sede di monitoraggio sulla corretta ricostruzione degli equilibri e le regolari appostazioni contabili.

Va chiarito a riguardo come il sistema di consolidamento dei conti, riferiti alle singole aziende sanitarie e ospedaliere di ciascuna realtà regionale, offra non poche difficoltà per la non sempre omogenea interpretazione in ordine alla classificazione di alcune poste di bilancio:

Del resto, seppure l'introduzione di un modello unico di bilancio, regolato sulla base delle disposizioni del codice civile, sia stato previsto sin dal 1992 (d.lgs. 502), tuttavia la sua applicazione ha riscontrato una tempistica differenziata, con adeguamento da parte della totalità degli enti solo a partire dal 2001. Va ricordato, infatti, che con il d.m. 16 febbraio 2001, successivamente modificato, è stato rivisto il modello di bilancio in precedenza definito con d.m. 20 ottobre 1994: il che ha comportato, insieme agli adattamenti richiesti, ulteriori occasioni di divergenti interpretazioni da parte delle singole aziende.

Maggiori difficoltà sorgono poi allorché vi sia l'esigenza di riconciliare contabilità economica e contabilità finanziaria. Esigenza che si pone allorché l'obiettivo delle analisi non sia quello di valutare il risultato di esercizio delle singole aziende e la loro consistenza economico-patrimoniale, ma quello di individuare la formazione del fabbisogno consolidato regionale in rapporto al finanziamento disposto annualmente in finanziaria per la sua copertura.

La difficoltà di tale riconciliazione dipende dalla differente interpretazione nella classificazione e, perciò, nel trattamento riservato ad alcune poste contabili. Speciale considerazione merita, a riguardo, la componente straordinaria del bilancio di esercizio e, con riferimento al passivo, la voce delle "sopravvenienze passive" (E0090) ove sono solitamente allocati gli arretrati dei costi dei rinnovi contrattuali i quali rappresentano oneri di non trascurabile rilievo. Va detto tuttavia come a partire dal 2006 con quanto disposto all'art. 9 del collegato alla finanziaria per tale anno (d.l. 30.9.2005 conv. con legge 2.12.2005 n. 248) tale anomalia dovrebbe essere eliminata, laddove viene disposto che nel modello di conto economico (CE) venga data evidenza agli accantonamenti da predisporre obbligatoriamente a copertura degli oneri per rinnovi contrattuali. Il che dovrebbe in gran parte eliminare la questione degli arretrati contrattuali, restringendola semmai alla quota non correttamente stimata.

In realtà, in ordine alla componente straordinaria del bilancio andrebbe fatta maggiore chiarezza per meglio approfondire il criterio di classificazione e allocazione di alcune delle sue poste. Ed invero, considerare straordinario, quale "sopravvenienza passiva", il costo degli arretrati dei rinnovi è quanto meno meritevole di riflessione dal momento che, non solo tale voce è annualmente ricorrente, ma è altresì prevedibile se non addirittura prevista, tanto che se ne sconta l'impatto sull'anno a venire⁸⁴.

In conclusione, dal momento che nella ricostruzione del fabbisogno dell'anno, espresso da ciascun consolidato regionale, deve prevalere, per coerenza con le esigenze di copertura, una

⁸⁴ Il modello ministeriale considera sopravvenienza passiva (E 0090) l'"evento straordinario non prevedibile che determina una variazione negativa del patrimonio...".

logica finanziaria, è necessario che gli arretrati contrattuali siano computati al loro valore reale ed effettivo, mentre l'eventuale inclusione nel saldo delle poste attive e passive avrebbe l'effetto di ridurre artificialmente il costo complessivo dell'esercizio.

La questione assume rilievo anche in termini di leggibilità e trasparenza delle gestioni sanitarie, laddove ne resterebbe frustrato l'obiettivo di ricostruzione dei costi dei rinnovi per il relativo biennio economico, una volta che gli arretrati fossero diluiti nei saldi.

Di tale anomalia non manca di tenere conto il comma 173 dell'articolo unico della finanziaria 2005 che, a fronte del tetto del 2% fissato alla crescita dei costi di produzione, lo depura, tuttavia, degli oneri contrattuali di competenza di precedenti esercizi, esclusione non necessaria qualora essi non fossero di per sé ricompresi nei costi di produzione.

Uguale attenzione occorre riservare alla compartecipazione a favore del personale per attività professionale *intramoenia*, da valutare per intero e non scontata nel saldo con i ricavi. Del resto questa voce (B 0470), secondo il modello ministeriale, è specificamente inclusa nei costi di produzione.

A riguardo di tali questioni, la previsione in finanziaria 2006 (comma 170) di specifici interventi della Corte, tramite le Sezioni regionali, è intesa a promuovere, mediante il raccordo con i collegi sindacali delle Aziende, la affidabilità dei dati.

Il fatto tuttavia che tali consolidati siano continuamente sottoposti a rideterminazioni, a seguito dei monitoraggi sui disavanzi e sulle misure di ripiano intraprese dalle Regioni, rende le contabilità sanitarie del tutto incerte nell'anno di partenza e destinate ad assestarsi solo a seguito delle ricontabilizzazioni degli anni successivi, rispetto alle quali rischiano di restare ininfluenti le certificazioni rese dai collegi sindacali sulla base degli indirizzi proposti dalla Corte con le sue linee guida.

3.1 Segue I disavanzi degli anni 2002-2005

Le seguenti tabelle intendono ricostruire, per gli anni 2002-2005 i valori relativi a costi e ricavi tratti di fabbisogno e della sua annuale copertura con il risultato di utile o perdita. I dati sono stati trasmessi dal Ministero della salute e tratti dal sistema informativo sanitario (SIS); per l'ultimo anno i dati sono quelli del 4° trimestre, aggiornati a fine giugno 2006. Va ricordato a riguardo come la legislazione regionale non rechi disposizioni uniformi né in tema di bilanci economici preventivi, né a riguardo di adozione e approvazione del bilancio di esercizio delle aziende sanitarie e ospedaliere. (v. Allegati 2 e 3).

Quanto al bilancio di esercizio, nella ripartizione dei compiti, prevale una linea che prevede l'adozione da parte del direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo e una

approvazione o comunque un controllo da parte della Giunta regionale entro termini differenti e che vanno dai 30 ai 90 giorni successivi.

Dopo di che iniziano le operazioni di consolidamento a livello regionale che tuttavia richiedono spesso ulteriori tempi per eventuali correzioni.

Proprio a causa dei lunghi tempi richiesti per l'acquisizione di tali dati, necessari sia per il governo della spesa sanitaria, sia ai fini del consolidamento nazionale in termini di contabilità nazionale, sia per l'aggiornamento del programma di stabilità da inviare a Bruxelles, il Ministero dell'economia ha elaborato modelli di rilevazione economici (d.m. 16 febbraio 2001, modificato con d.m. 29 aprile 2003). La tempistica per i modelli a consuntivo, modulata sulla base delle prescrizioni recate dal d.l. 17/2001 convertito con legge 28 marzo 2001 n. 129, prevede l'obbligo delle Regioni di trasmettere trimestralmente i modelli CE di rilevazione dei costi e ricavi sottoscritti dal direttore generale. Per il quarto trimestre, che riassume la gestione dell'anno, è prevista la trasmissione entro il 16 febbraio (v. Allegato 3). E' a tali dati, seppure non definitivi, che occorre fare riferimento per la ricostruzione dei risultati di esercizio 2005 nel consolidato di ciascuna Regione, non essendo disponibili sino alla fine dell'anno 2006 i dati definitivi per tutte le Regioni e tenuto conto altresì che pur dopo l'approvazione da parte del direttore generale è possibile per le Giunte regionali disporre correzioni a dati di singole aziende. Anche per gli anni precedenti i dati di seguito esposti, aggiornati anch'essi a fine giugno 2006, tengono conto del processo di ulteriore monitoraggio e delle correzioni apportate ai valori di preconsuntivo; essi, pertanto divergono dalle risultanze provvisoriamente riportate nella relazione dello scorso anno.

TAB 1/SA

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2002**

(in milioni di euro)

REGIONI	COSTI			RICAVI							avanzo/ disavanzo
	Costi da ce	mobilita' verso B.Gesù' e s.m.om	totale	irap e addizionale irpef (stima)	fabbisogno sanitario ex d. lgs. 56/00 (iva e accise)	fsn e ulteriori integrazioni a carico dello stato	ricavi e entrate proprie varie delle aziende sanitarie	ulteriori trasferimenti dal settore pubblico e privato e ricavi straordinari	totale	saldi mobilita' interreg.	
PIEMONTE	6.031,689	0,084	6.031,773	2.721,363	2.760,965	109,715	292,773	127,393	6.012,209	-20,815	-40,379
V. d' AOSTA	193,464	0,008	193,472	95,887	0,000	-0,148	7,240	96,601	199,581	-12,855	-6,747
LOMBARDIA	12.929,060	0,703	12.929,763	8.120,190	3.140,535	252,761	570,159	126,528	12.210,173	397,015	-322,575
P. BOLZANO	863,696	0,007	863,703	343,242	0,000	16,845	31,370	395,938	787,394	5,577	-70,732
P. TRENTO	769,240	0,021	769,261	313,172	0,000	2,522	32,347	434,681	782,722	-12,486	0,975
VENETO	6.405,472	0,212	6.405,684	3.352,251	2.160,621	133,409	413,009	41,859	6.101,149	100,315	-204,220
FRIGIULI V.G.	1.694,894	0,035	1.694,929	743,570	0,000	-0,647	93,243	870,317	1.706,483	22,305	33,859
LIGURIA	2.442,918	0,039	2.442,957	801,402	1.433,741	44,402	91,000	25,373	2.395,917	2,808	-44,231
E. ROMAGNA	6.060,473	0,483	6.060,956	3.060,016	2.119,386	110,773	360,864	127,950	5.778,989	232,011	-49,956
TOSCANA	5.168,453	0,715	5.169,168	2.155,195	2.427,358	94,655	277,906	97,097	5.052,212	73,124	-43,832
UMBRIA	1.218,548	3,000	1.221,548	370,876	711,725	23,801	50,962	19,975	1.177,340	34,424	-9,784
MARCHE	2.086,488	1,478	2.087,966	810,378	1.046,175	38,364	97,849	24,044	2.016,811	-26,676	-97,832
LAZIO	7.551,847	111,759	7.663,606	3.389,234	3.111,014	214,235	188,520	122,329	7.025,332	64,132	-574,142
ABRUZZO	1.842,689	3,473	1.846,162	483,868	1.117,321	31,399	56,614	10,206	1.699,407	11,174	-135,581
MOLISE	453,030	2,219	455,249	43,260	371,404	8,716	12,216	2,893	438,489	-1,786	-18,546
CAMPANIA	7.838,391	8,865	7.847,256	1.415,732	5.506,345	140,439	115,671	300,285	7.478,473	-269,162	-637,945
PUGLIA	5.106,180	5,972	5.112,152	745,399	4.164,510	98,001	120,959	86,063	5.214,932	-106,999	-4,220
BASILICATA	732,555	2,245	734,800	70,430	683,888	14,968	14,308	4,234	787,827	-53,613	-0,586
CALABRIA	2.587,328	4,485	2.591,813	170,076	2.312,081	48,432	44,559	56,639	2.631,787	-187,921	-147,947
SICILIA	6.662,419	2,790	6.665,209	1.553,755	0,000	2.066,254	116,735	2.786,106	6.522,850	-199,305	-341,663
SARDEGNA	2.236,585	1,026	2.237,611	602,098	0,000	845,538	55,965	610,725	2.114,325	-51,266	-174,552
TOTALE	80.875,419	149,618	81.025,037	31.361,395	33.067,069	4.294,434	3.044,269	6.367,236	78.134,403	0	-2.890,635
SOLO DISAVANZI											-2.925,469

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute aggiornati al giugno 2006

TAB 2/SA

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2003**

(in milioni di euro)											
REGIONI	COSTI			RICAVI						saldi mobilita' interreg.	avanzo/ disavanzo
	Costi da ce	mobilita' verso B.Gesu' e s.m.om	totale	irap e addizionale irpef (stima)	fabbisogno sanitario ex d. lgs. 56/00 (iva e accise)	fsn e ulteriori integrazioni a carico dello stato	ricavi e entrate proprie varie delle aziende sanitarie	ulteriori trasferimenti dal settore pubblico e privato e ricavi straordinari	totale		
PIEMONTE	6.342,801	0,190	6.342,991	2.822,317	2.852,098	103,040	339,097	145,496	6.262,048	-19,525	-100,469
V. d' AOSTA	200,887	0,001	200,888	84,886	0,000	0,022	8,302	111,393	204,603	-14,150	-10,435
LOMBARDIA	13.030,196	0,261	13.030,457	8.523,140	3.192,252	224,082	559,376	188,541	12.687,391	406,728	63,661
P. BOLZANO	912,623	0,016	912,639	380,550	0,000	0,019	34,937	465,393	880,899	6,495	-25,245
P. TRENTO	812,838	0,020	812,858	334,504	0,000	0,024	32,748	453,649	820,925	-13,106	-5,039
VENETO	6.684,350	0,155	6.684,505	3.411,010	2.364,840	122,544	450,646	77,889	6.426,929	112,304	-145,273
FRIULI V.G.	1.758,636	0,031	1.758,667	757,464	0,000	0,080	96,940	906,495	1.760,979	17,079	19,391
LIGURIA	2.520,425	0,398	2.520,823	816,430	1.498,551	41,057	96,510	28,352	2.480,901	-8,509	-48,431
E. ROMAGNA	6.307,458	0,242	6.307,700	3.145,718	2.242,253	98,084	383,844	147,991	6.017,890	249,815	-39,995
TOSCANA	5.291,425	0,764	5.292,189	2.185,773	2.587,051	85,909	294,089	74,471	5.227,292	85,247	20,351
UMBRIA	1.297,265	3,368	1.300,633	400,692	729,910	21,469	53,970	13,055	1.219,095	35,646	-45,892
MARCHE	2.118,759	0,510	2.119,269	839,062	1.098,611	34,843	101,433	9,803	2.083,752	-36,192	-71,708
LAZIO	8.126,579	122,269	8.248,848	4.035,701	2.834,265	130,810	249,622	236,807	7.487,206	51,061	-710,581
ABRUZZO	2.007,570	3,618	2.011,188	494,046	1.172,071	28,804	58,970	24,592	1.778,482	16,227	-216,478
MOLISE	528,287	1,867	530,154	47,413	383,029	7,848	12,907	2,484	453,681	3,462	-73,011
CAMPANIA	7.907,413	8,429	7.915,842	1.515,096	5.733,421	137,385	135,708	101,960	7.623,570	-263,725	-555,998
PUGLIA	5.277,066	5,429	5.282,495	1.270,878	3.867,260	93,611	122,754	163,742	5.518,245	-126,872	108,877
BASILICATA	780,673	1,976	782,649	77,098	699,679	14,433	17,045	11,064	819,319	-55,823	-19,152
CALABRIA	2.537,927	4,662	2.542,589	189,656	2.430,044	46,636	38,363	42,001	2.746,701	-192,544	11,568
SICILIA	6.770,060	2,927	6.772,987	1.607,066	0,000	2.149,581	126,667	2.829,148	6.712,462	-203,928	-264,453
SARDEGNA	2.297,309	1,220	2.298,529	629,937	0,000	878,612	63,179	633,281	2.205,009	-49,690	-143,210
TOTALE	83.510,547	158,354	83.668,901	33.568,436	33.685,335	4.218,893	3.277,107	6.667,608	81.417,379	0	-2.251,522
SOLO DISAVANZI											2.475,370

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute aggiornati al giugno 2006

TAB 3/SA

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2004**

REGIONI	COSTI		RICAVI							(in milioni di euro)			
	costi (*)	mobilità verso B.Gesù e s.m.om da riparto 2006 (stima 2005)	totale	irap e addizionale irpef (stima)	fabbisogno sanitario ex d. lgs 56/00 (iva e accise)	fsn e ulteriori integrazioni a carico dello stato	ricavi e entrate proprie varie delle aziende sanitarie	ulteriori trasferim. dal settore pubblico e privato e ricavi straordinari	totale	rettifiche concordate con regioni	correzioni ed integrazioni (**)	saldi mobilità interreg.	avanzo/ disavanzo
PIEMONTE	7.358,075	0,203	7.358,278	3.017,800	2.859,455	183,621	332,114	313,136	6.706,126	0,407	9,025	-19,003	-661,723
V. d' AOSTA	211,990	0,001	211,991	105,810	0,000	0,044	9,027	100,093	214,974	0,000	34,865	-16,282	21,567
LOMBARDIA	13.624,384	0,518	13.624,902	8.833,740	3.316,738	407,785	580,920	178,871	13.318,055	0,000	-129,919	438,503	1,737
P. BOLZANO	949,744	0,017	949,761	377,870	0,000	0,038	37,576	552,879	968,363	0,000	253,953	6,600	279,156
P. TRENTO	844,364	0,021	844,385	346,620	0,000	0,048	34,245	469,881	850,794	0,000	186,126	-15,381	177,153
VENETO	7.149,023	0,196	7.149,219	3.662,780	2.320,048	234,382	509,392	312,109	7.038,690	-0,001	0,903	116,280	6,653
FRIULI V.G.	1.939,183	0,033	1.939,216	828,800	0,000	0,160	107,270	996,835	1.933,065	0,000	98,400	15,520	107,768
LIGURIA	2.909,026	0,731	2.909,757	908,320	1.487,303	78,243	111,908	13,810	2.599,584	0,128	8,083	-19,052	-321,014
E. ROMAGNA	6.878,944	0,258	6.879,202	3.361,060	2.221,739	192,648	364,956	88,194	6.228,596	-2,818	-36,945	270,712	-419,657
TOSCANA	5.825,756	0,869	5.826,625	2.389,320	2.556,193	158,664	312,442	65,998	5.482,618	10,837	6,848	103,664	-222,659
UMBRIA	1.360,416	3,635	1.364,051	419,560	753,022	44,308	57,913	9,784	1.284,587	0,000	-38,329	27,252	-90,541
MARCHE	2.343,979	0,602	2.344,581	897,510	1.111,238	74,643	104,472	39,229	2.227,092	7,308	1,469	-44,959	-153,670
LAZIO (1)	9.668,727	155,250	9.823,977	3.743,780	3.393,574	154,869	249,995	376,426	7.918,645	0,000	-378,252	42,503	-2.241,082
ABRUZZO (1)	1.980,162	4,185	1.984,347	545,990	1.175,576	36,478	62,453	16,432	1.836,928	-4,875	-155,741	17,377	-290,658
MOLISE (1)	528,688	2,018	530,706	56,370	388,532	9,785	14,286	10,802	479,776	-0,423	-41,225	0,261	-92,316
CAMPANIA (1)	8.913,141	13,844	8.926,985	1.632,660	5.870,775	103,619	143,399	135,199	7.885,652	0,000	0,000	-260,570	-1.301,903
PUGLIA	5.583,130	6,488	5.589,618	879,010	4.430,207	165,998	124,729	184,407	5.784,351	0,000	-46,692	-153,548	-5,508
BASILICATA	833,500	2,237	835,737	93,350	709,654	28,600	19,877	6,908	858,389	-1,183	-0,102	-53,928	-32,561
CALABRIA (1)	2.798,796	5,126	2.803,922	237,880	2.468,498	46,149	41,992	51,513	2.846,032	-7,565	12,516	-210,573	-163,513
SICILIA (1)	7.616,008	3,441	7.619,449	1.749,780	0,000	2.114,246	184,370	2.936,675	6.985,071	0,000	0,000	-195,353	-829,732
SARDEGNA	2.468,455	1,442	2.469,897	676,660	0,000	891,165	66,687	643,625	2.278,137	0,000	-12,675	-50,023	-254,458
TOTALE	91.785,491	201,118	91.986,609	34.764,670	35.062,552	4.925,474	3.470,023	7.502,805	85.725,524	1,815	-227,693	0,000	-6.486,963
SOLO DISAVANZI													-7.080,996

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute aggiornati al giugno 2006

(*) comprendono i costi di produzione; i costi straordinari non ripartiti e variazione delle immanenze; i costi intramoenia. - (**) comprende la differenza da imputare nel 2004; per la Regione Puglia sono stati spostati gli obiettivi di piano sul 2005. (1) Non è stato contabilizzato il finanziamento per i progetti di piano che non hanno avuto l'approvazione in Conferenza Stato-Regioni.

TAB 4/SA

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2005**

REGIONI	COSTI		RICAVI								rettifiche concordate con regioni	correzioni ed integrazioni (**)	saldi mobilita' interreg.	avanzo/ disavanzo
	costi (*)	mobilita' verso B.Gesù e s.m.om da riparto 2006 (stima 2006)	totale	irap e addizionale irpef (stima)	fabbisogno sanitario ex d. lgs 56/00 (iva e accise)	fsn e ulteriori integrazioni a carico dello stato	ricavi e entrate proprie varie delle aziende sanitarie	ulteriori trasferim. dal settore pubblico e privato e ricavi straordinari	totale					
PIEMONTE	7.525,943	0,134	7.526,077	3.042,644	3.412,860	135,998	350,171	603,197	7.544,871	-0,285	0,000	-19,003	-0,494	
V. d' AOSTA	230,934	0,000	230,934	94,127	0,000	0,015	10,804	128,616	233,562	0,000	0,000	-16,282	-13,654	
LOMBARDIA	15.072,976	0,546	15.073,522	8.900,340	4.390,493	292,479	691,884	359,823	14.635,019	0,000	0,000	438,503	0,000	
P. BOLZANO	1.000,089	0,017	1.000,106	417,655	0,000	6,627	39,596	552,985	1.016,863	0,000	0,000	6,600	23,358	
P. TRENTO	865,645	0,050	865,695	365,582	0,000	0,841	33,518	479,095	879,035	0,000	0,000	-15,381	-2,041	
VENETO	7.752,682	0,185	7.752,867	3.657,649	2.961,961	145,425	410,833	269,739	7.445,606	-0,080	0,000	116,280	-191,061	
FRIULI V.G.	2.029,376	0,160	2.029,536	830,259	0,000	0,197	108,453	1.089,467	2.028,376	-0,376	0,000	15,520	13,983	
LIGURIA	2.958,566	0,392	2.958,958	914,904	1.636,773	55,466	103,885	14,267	2.725,295	-0,001	0,000	-19,052	-252,716	
E. ROMAGNA	7.165,012	0,383	7.165,395	3.379,871	2.803,981	135,275	408,458	223,276	6.950,861	1,100	0,000	270,712	57,277	
TOSCANA	6.037,267	1,157	6.038,424	2.376,830	3.079,254	117,253	314,511	65,356	5.953,204	0,000	0,000	103,664	18,444	
UMBRIA	1.418,981	4,641	1.423,622	432,340	861,883	28,747	57,460	22,576	1.403,007	0,000	0,000	27,252	6,637	
MARCHE	2.386,654	1,293	2.387,947	943,611	1.302,638	47,540	104,799	18,179	2.416,767	-0,200	0,000	-44,969	-16,339	
LAZIO	9.539,702	143,168	9.682,870	4.320,770	3.281,527	213,678	235,185	192,377	8.243,537	0,000	-151,132	42,503	-1.547,962	
ABRUZZO	2.235,329	5,285	2.240,614	557,580	1.349,537	39,365	61,953	16,808	2.025,243	0,000	0,000	17,377	-197,994	
MOLISE	598,564	2,438	601,002	62,733	419,389	10,385	13,694	15,062	521,262	-0,172	0,000	0,261	-79,650	
CAMPANIA	9.349,006	17,537	9.366,543	1.731,893	6.067,179	168,979	140,066	85,815	8.193,933	0,000	-69,000	-260,570	-1.502,181	
PUGLIA	5.921,796	8,925	5.930,721	1.426,474	4.213,742	119,142	115,690	142,797	6.017,845	0,000	85,181	-153,548	18,756	
BASILICATA	885,312	2,149	887,461	102,157	764,385	18,542	18,779	5,849	909,711	-0,552	0,000	-53,928	-32,230	
CALABRIA	2.825,725	6,848	2.832,573	299,505	2.570,815	61,156	35,549	22,571	2.989,597	0,111	0,000	-210,573	-53,439	
SICILIA	7.871,906	4,512	7.876,418	1.804,164	0,000	2.301,757	163,776	3.286,102	7.555,800	50,731	0,000	-195,353	-465,240	
SARDEGNA	2.661,618	2,324	2.663,942	705,183	0,000	961,713	69,919	721,904	2.458,719	-0,185	0,000	-50,023	-255,430	
TOTALE	96.333,083	202,146	96.535,229	36.366,272	39.116,419	4.860,578	3.488,983	8.315,861	92.148,113	50,091	-134,951	0,000	-4.471,976	
SOLO DISAVANZI														
													-4.610,431	

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute aggiornati al giugno 2006

(*) comprendono i costi di produzione; i costi straordinari, accantonamenti non tipici e variazione delle rimanenze; i costi intramoenia. (**) per la Regione Puglia sono stati spostati gli ob. di piano del 2004.

I costi relativi ai livelli di assistenza, sostenuti negli anni considerati, segnano importi che passano dagli 81.025 milioni di euro del 2002 ai 96.535 del 2005. Da segnalare, relativamente ai costi, il risultato del 2004 che, precedentemente indicato, sulla base del CE IV trimestre, in 88.934 milioni, si ridefinisce in crescita per ben 3.053 milioni (91.987 mln); anno, questo, che registra un considerevole aumento rispetto all'anno precedente (+8.318 milioni) in gran parte dipeso dall'impatto su tale anno del costo dei rinnovi contrattuali del personale dirigenziale (Area 3 e 4), biennio economico 2000-2001, e non dirigenziale, biennio economico 2002-2003, ivi compresi gli arretrati in realtà contabilmente riportati nella gestione straordinaria (v. *infra*, par. 5).

La percentuale di crescita dei costi nel quadriennio –tenuto conto dei risultati dell'anno 2001 e del relativo importo di costo globale (77.288 milioni)– segna rispettivamente le percentuali del 4,8%, 3,3%, 9,7%, 5,0% con una media annuale del 5,7%.

Si tratta di dati che destano seria preoccupazione a fronte di un finanziamento in crescita del solo 2%.

I dati evidenziano inoltre situazioni di disavanzo che si ripetono per ognuno dei quattro anni 2002-2005. Complessivamente lo squilibrio, comprensivo delle sole situazioni di disavanzo, ammonta a 17,1 miliardi di euro, con una media annuale pari a oltre 4 miliardi. Preoccupanti specie i risultati degli ultimi due anni che, con deficit rispettivamente pari a 7.102 milioni (2004) e 4.609 (2005), mettono in chiaro il progressivo aggravarsi della situazione finanziaria.

Lazio, Campania e Sicilia con disavanzi 2005 pari rispettivamente a 1.548 milioni⁸⁵, 1.502 milioni, 516 milioni -in totale 3.566 milioni– contribuiscono a formare oltre il 70% del disavanzo nazionale complessivo. Soprattutto grave, per le tre indicate Regioni, l'esito gestionale dei tre ultimi anni che vedrebbero il Lazio esposto per oltre 4.491 milioni, la Campania per oltre 3.362 milioni e la Sicilia per 1.618 milioni.⁸⁶ Tre Regioni diverse ma con problemi legati in certa misura al territorio caratterizzato da una sanità divenuta centro di attenzione privilegiata da parte di iniziative affaristiche, spesso irregolari e illegali.⁸⁷

All'opposto, vanno invece segnalati nel 2005 i risultati positivi di Emilia Romagna (+57,3 milioni), Toscana (+18,4 milioni), Umbria (6,6 milioni), Lombardia (risultato in pareggio) che nel recente periodo hanno sviluppato una serie di politiche con esiti virtuosi sulla governabilità del sistema sanitario (per la Liguria, v. parag. seguente).

⁸⁵ Il dato del Lazio è al netto dei disavanzi di due Policlinici [Tor Vergata e Umberto I°] che non hanno comunicato al Ministero della salute i risultati di esercizio dell'anno 2005, la cui stima farebbe ascendere il disavanzo regionale a 1.800 milioni di euro.

⁸⁶ I dati sono riportati nella relazione della Sezione regionale di controllo della Regione Siciliana depositata il 21 ottobre 2005.

⁸⁷ V. Commissione di inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale – Senato della Repubblica – Relazione depositata il 18 gennaio 2006.

4 Il debito delle aziende sanitarie e ospedaliere. L'esposizione nei confronti dei fornitori

L'art. 3, comma 16 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (finanziaria 2004) ha attribuito alla legislazione regionale la competenza a disciplinare la possibilità e i limiti valevoli per l'indebitamento di asl e aziende ospedaliere, salvo il rispetto di quanto previsto dall'art. 119 cost. sulla necessaria destinazione a spese di investimento. Va ricordato, a riguardo, che la disciplina precedente, recata all'art. 2 del d.lgs. 229 del 1999, dopo aver ribadito la qualità della destinazione, consentiva il ricorso a mutui e ad altre forme di credito, di durata non superiore a dieci anni, previa autorizzazione regionale e sempre che l'ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non fosse superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti al netto della quota di fondo sanitario nazionale attribuita alla Regione.

Una volta rimessa alla legislazione regionale, la disciplina in tema di contrazione di prestiti da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere ha perso l'originaria omogeneità. Nell'allegato n. 5 a questa III Parte è riportata una sintetica descrizione delle discipline adottate dalle Regioni a statuto ordinario e speciale. Basterà qui accennare ad alcune delle principali differenze che vedono, per la maggior parte delle Regioni, la conferma della precedente disciplina nazionale (Lombardia, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli.V.G., Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto), in un caso (Toscana) una disciplina meno severa con limite quantitativo portato al 25%, al posto del 15% e in altri casi (Emilia Romagna, Liguria, Umbria, Bolzano) nessun limite quantitativo prefissato, invece rimesso alla motivata e analitica valutazione della Giunta regionale in sede di autorizzazione circa l'idoneità delle aziende a sostenere gli oneri conseguenti.

Le esigenze conoscitive su entità e composizione dell'indebitamento di aziende sanitarie e ospedaliere ha richiesto l'avvio di specifica istruttoria. I dati sono stati acquisiti con riferimento alle risultanze dello stato patrimoniale dei bilanci di esercizio 2002, 2003 e 2004.

L'istruttoria ha consentito di avere contezza, oltre che sulla contrazione di mutui, anche su altre forme di debito, con riguardo alle quali non sono tuttavia risultate né emissioni obbligazionarie, né ricorso da parte di aziende o ospedali, in via diretta, a forme di finanza innovativa (cartolarizzazioni e strumenti derivati), queste semmai —come detto in seguito— effettuate dalle Regioni sulla base di delegazioni di pagamento.

Oltre alle operazioni di mutuo, particolare attenzione è stata riservata al fenomeno del ritardo dei pagamenti nei confronti dei fornitori che, seppure debito di natura commerciale, rappresenta tuttavia un grave problema sia per l'ammontare, sia per le difficoltà di darvi

tempestiva soluzione. Da dire, a riguardo, che nel 2005, è notevole il divario riscontrabile a livello regionale sui tempi di pagamento con punte più elevate in Abruzzo (536 giorni) e in Campania (533 giorni) e più basse nel Trentino (65 giorni), Valle d'Aosta (84 giorni), Friuli (86 giorni). Oltre l'80% dello scoperto dei fornitori si concentra, a fine 2005, in nove Regioni (Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Campania, Puglia, Toscana, Veneto, Piemonte, Sicilia).

Le seguenti tabelle riportano i dati desunti dagli stati patrimoniali, allegati ai bilanci di esercizio delle aziende sanitarie e ospedaliere, relativi agli anni 2002, 2003, 2004.

Tab. 5/SA

MUTUI

(in euro)

REGIONE	ASL + AZIENDE OSPEDALIERE				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	28.852.462	26.752.768	-7,28	56.597.292	111,56
LOMBARDIA	66.351.000	64.110.000	-3,38	63.803.000	-0,48
VENETO	162.785.000	149.003.000	-8,47	136.425.000	-8,44
LIGURIA	43.366.000	46.414.000	7,03	42.412.000	-8,62
E. ROMAGNA	185.613.146	253.518.304	36,58	302.566.750	19,35
TOSCANA	50.816.000	44.520.000	-12,39	135.395.000	204,12
UMBRIA	20.697.000	19.142.000	-7,51	18.448.000	-3,63
MARCHE	17.597.628	15.605.618	-11,32	13.436.484	-13,90
LAZIO	DATO NON COMUNICATO				
ABRUZZO	1.335.601	1.031.864	-22,74	708.847	-31,30
MOLISE	0	0	nc	0	nc
CAMPANIA	6.271.000	0	-100,00	43.174.000	nc
PUGLIA	0	0	nc	0	nc
BASILICATA	0	0	nc	0	nc
CALABRIA	4.643.380	3.906.721	-15,86	3.067.838	-21,47
TOTALE	588.328.217	624.004.275	6,06	816.034.211	30,77

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

nc: non calcolabile

Tab. 6/SA

DEBITO V/s FORNITORI

(in euro)

REGIONE	ASL + AZIENDE OSPEDALIERE				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	1.084.723.654	1.058.402.667	-2,43	1.363.205.814	28,80
LOMBARDIA	3.199.090.000	3.446.276.000	7,73	3.121.754.000	-9,42
VENETO	1.362.647.000	1.524.603.000	11,89	1.663.336.000	9,10
LIGURIA	422.840.000	427.430.000	1,09	507.479.000	18,73
E. ROMAGNA	1.047.007.000	1.194.167.000	14,06	1.465.006.000	22,68
TOSCANA	787.294.000	973.370.000	23,63	1.106.566.000	13,68
UMBRIA	187.913.000	177.648.000	-5,46	217.259.000	22,30
MARCHE	526.621.288	452.675.591	-14,04	502.349.914	10,97
LAZIO (*)	3.500.000.000	4.000.000.000	14,29	4.500.000.000	12,50
ABRUZZO	614.084.959	809.717.978	31,86	1.088.097.585	34,38
MOLISE	109.776.451	167.008.386	52,13	213.653.130	27,93
CAMPANIA	3.434.729.000	3.934.476.000	14,55	5.276.180.000	34,10
PUGLIA	1.198.108.803	771.977.000	-35,57	715.134.000	-7,36
BASILICATA	101.058.000	106.344.000	5,23	113.598.000	6,82
CALABRIA	339.372.527	431.007.815	27,00	473.184.520	9,79
TOTALE	17.915.265.682	19.475.103.437	8,71	22.326.802.963	14,64

(*): dato stimato da delibere ed atti autorizzatori.

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Tab. 7/SA

ALTRE TIPOLOGIE DI INDEBITAMENTO

(in euro)

REGIONE	ASL + AZIENDE OSPEDALIERE				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE (*)	860.000.000	955.000.000	11,05	1.073.000.000	12,36
LOMBARDIA (*) (**)	1.300.000.000	1.700.000.000	30,77	2.000.000.000	17,65
VENETO	1.130.401.000	1.228.218.000	8,65	1.304.507.000	6,21
LIGURIA	270.996.000	295.115.000	8,90	374.617.000	26,94
E. ROMAGNA	793.817.000	744.424.000	-6,22	830.032.000	11,50
TOSCANA	669.850.509	768.778.806	14,77	938.601.060	22,09
UMBRIA	150.714.000	152.147.000	0,95	165.625.000	8,86
MARCHE	177.867.950	211.043.697	18,65	254.556.471	20,62
LAZIO	DATO NON COMUNICATO				
ABRUZZO	374.419.391	450.337.384	20,28	536.954.586	19,23
MOLISE	26.257.836	57.355.710	118,43	80.212.070	39,85
CAMPANIA	200.000.000	445.524.000	122,76	810.646.000	81,95
PUGLIA (*)	835.284.000	820.838.000	-1,73	806.386.000	-1,76
BASILICATA	172.170.000	113.732.000	-33,94	100.648.000	-11,50
CALABRIA	532.489.223	542.982.514	1,97	463.227.695	-14,69
TOTALE	7.494.266.909	8.485.496.111	13,23	9.739.012.882	14,77

(*): dato stimato.

(**): nello stato patrimoniale risultano anche altri debiti che costituiscono un giro contabile, trattandosi di anticipazioni da parte della Regione alle aziende sanitarie (per circa 1.000.000.000 di euro mensili relativamente all'esercizio finanziario 2004 e di poco inferiori negli anni precedenti).

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Una prima considerazione che emerge dai dati acquisiti è l'esiguo importo dei mutui contratti da aziende sanitarie e ospedaliere complessivamente pari, al netto del dato relativo alla Regione Lazio, a 816 milioni di euro nel 2004. Il fenomeno dell'indebitamento non è quindi rilevante nei confronti degli enti sanitari. Da dire poi che tale forma di indebitamento è del tutto assente in alcune realtà territoriali (Molise, Puglia, Basilicata). Nelle Regioni, nelle quali il fenomeno è presente, ne va riscontrata la crescita nel biennio 2002/2004 per circa il 40%, percentuale che mantiene tuttavia il livello complessivo su importi, come si detto, non rilevante.

Preoccupante è invece il fenomeno del ritardo nei pagamenti ai fornitori di beni e servizi che, in alcune Regioni, hanno raggiunto cifre elevate con la formazione di ulteriore debito per mora automatica e contenzioso aperto con le imprese creditrici. Va ricordato a tale proposito che, in base a quanto disposto dal d.lgs. 231 del 2000, decorsi 30 giorni dalla scadenza del termine delle obbligazioni, scatta la mora automatica del 7% cui va aggiunto il tasso corrente di interesse vigente, attualmente pari al 2,75%⁸⁸.

Nel 2004 il debito di aziende sanitarie e ospedaliere verso fornitori ascende a oltre 22 miliardi di euro e mostra, rispetto ai due anni precedenti, un aumento di circa il 14,3%. Tre Regioni assorbono oltre la metà del totale nazionale (58%): il Lazio ⁸⁹ con 4.5 miliardi (20%), la Campania con 5,3 miliardi (23,7%) e la Lombardia con 3,1 miliardi (14%). L'importo dell'esposizione commerciale rappresenta circa un punto e mezzo di Pil e una percentuale rilevantissima del costo annuale per beni e servizi.

Meritano infine separata attenzione anche altre forme di indebitamento, oltre quelle di cui si è detto, la cui tipologia ricalca le voci di debito iscritte nello stato patrimoniale del bilancio di esercizio (mod. SP). Il riferimento è ai debiti verso: Regione e Prov. Autonoma, Comune, Aziende sanitarie pubbliche, ARPA, istituto tesoriere, Stato per tributi, istituti di previdenza; altri debiti (= verso personale dipendente, organi direttivi, per trattenute al personale).

Si tratta di quasi 10 miliardi che, seppure non possano ritenersi rientrare tutti nel debito finanziario, non mancano di incidere sulla tenuta dei conti aziendali, rappresentando comunque una posta passiva.

Va evidenziato come sino all'anno 2004, ma ancora nel 2005, la posta a debito relativa agli accantonamenti per la copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi, pur registrata nello stato patrimoniale, non sempre abbia trovato corrispondente appostazione nei

⁸⁸ La BCE ospite della Banca di Spagna lo scorso 8 giugno ha deciso l'aumento al 2,75% dei tassi di interesse ufficiali.

⁸⁹ Il dato è stimato.

conti economici (mod. CE), con conseguente fittizio miglioramento delle risultanze dei conti sanitari di alcune Regioni⁹⁰.

Resta poi da considerare la voce relativa alle anticipazioni dell'istituto tesoriere che pesano sul dato di insieme e corrispondono all'importo delle mancate restituzioni a fine esercizio.

L'esame dei dati riportati nelle seguenti tabelle consente poi di evidenziare le differenze fra Asl e aziende ospedaliere.

Tab. 8/SA

ASL: DEBITO v/s FORNITORI

(in euro)

REGIONE	DEBITO v/s FORNITORI				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	822.394.675	825.720.437	0,40	1.029.402.517	24,67
LOMBARDIA	1.618.791.000	1.651.348.000	2,01	1.503.537.000	-8,95
VENETO	1.129.638.000	1.233.977.000	9,24	1.302.238.000	5,53
LIGURIA	290.124.000	284.037.000	-2,10	347.406.000	22,31
E. ROMAGNA	789.825.000	903.929.000	14,45	1.099.915.000	21,68
TOSCANA	555.433.000	675.813.000	21,67	810.917.000	19,99
UMBRIA	117.948.000	112.488.000	-4,63	125.213.000	11,31
MARCHE	384.360.835	362.792.141	-5,61	393.775.942	8,54
LAZIO (*)	1.750.000.000	2.000.000.000	14,29	2.250.000.000	12,50
ABRUZZO	614.084.959	809.717.978	31,86	1.088.097.585	34,38
MOLISE	109.776.451	167.008.386	52,13	213.653.130	27,93
CAMPANIA	3.114.073.000	3.559.242.000	14,30	4.752.400.000	33,52
PUGLIA	767.130.852	670.489.000	-12,60	587.146.000	-12,43
BASILICATA	77.997.000	68.844.000	-11,74	78.455.000	13,96
CALABRIA	265.193.940	325.656.008	22,80	358.990.053	10,24
TOTALE	12.406.770.712	13.651.061.950	10,03	15.941.146.227	16,78

(*): dati stimati, ripartiti tra ASL e Aziende Ospedaliere.
Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale – anni vari.

⁹⁰ Il fenomeno è destinato a scomparire a seguito della disposizione recata all'art. 9 della legge 2 dicembre n. 248, di conversione del d.l. 30 settembre 2005 n. 203.

Tab. 9/SA

AZIENDE OSPEDALIERE : debito v/s fornitori

(in euro)

REGIONE	DEBITO V/S FORNITORI				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	262.328.979	232.682.230	-11,30	333.803.297	43,46
LOMBARDIA	1.580.299.000	1.794.928.000	13,58	1.618.217.000	-9,85
VENETO	233.009.000	290.626.000	24,73	361.098.000	24,25
LIGURIA	132.716.000	143.393.000	8,04	160.073.000	11,63
E. ROMAGNA	257.182.000	290.238.000	12,85	365.091.000	25,79
TOSCANA	231.861.000	297.557.000	28,33	295.649.000	-0,64
UMBRIA	69.965.000	65.160.000	-6,87	92.046.000	41,26
MARCHE	142.260.453	89.883.450	-36,82	108.573.972	20,79
LAZIO (*)	1.750.000.000	2.000.000.000	14,29	2.250.000.000	12,50
ABRUZZO (**)	\	\	\	\	\
MOLISE (**)	\	\	\	\	\
CAMPANIA	320.656.000	375.234.000	17,02	523.780.000	39,59
PUGLIA	430.977.951	101.488.000	-76,45	127.988.000	26,11
BASILICATA	23.061.000	37.500.000	62,61	35.143.000	-6,29
CALABRIA	74.178.587	105.351.807	42,02	114.194.467	8,39
TOTALE	5.508.494.970	5.824.041.487	5,73	6.385.656.736	9,64

*: dato stimato

**: nella regione non sono presenti aziende ospedaliere.

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Tab. 10/SA

ASL : mutui

(in euro)

REGIONE	MUTUI				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	23.931.732	21.653.115	-9,52	33.929.512	56,70
LOMBARDIA	127.000	105.000	-17,32	73.000	-30,48
VENETO	100.554.000	96.181.000	-4,35	93.221.000	-3,08
LIGURIA	17.796.000	22.952.000	28,97	20.610.000	-10,20
E. ROMAGNA	114.740.987	143.929.522	25,44	160.207.616	11,31
TOSCANA	41.051.000	36.374.000	-11,39	72.388.000	99,01
UMBRIA	11.717.000	10.798.000	-7,84	9.732.000	-9,87
MARCHE	10.523.342	8.974.882	-14,71	7.512.397	-16,30
LAZIO	DATO NON COMUNICATO				
ABRUZZO	1.335.601	1.031.864	-22,74	708.847	-31,30
MOLISE	0	0	nc	0	nc
CAMPANIA	6.271.000	0	-100,00	43.174.000	nc
PUGLIA	0	0	nc	0	nc
BASILICATA	0	0	nc	0	nc
CALABRIA	2.394.398	2.046.432	-14,53	1.679.466	-17,93
TOTALE	330.442.060	344.045.815	4,12	443.235.838	28,83

nc: non calcolabile

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Tab. 11/SA

AZIENDE OSPEDALIERE : mutui

(in euro)

REGIONE	MUTUI				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	4.920.730	5.099.653	3,64	22.667.780	344,50
LOMBARDIA	66.224.000	64.005.000	-3,35	63.730.000	-0,43
VENETO	62.231.000	52.822.000	-15,12	43.204.000	-18,21
LIGURIA	25.570.000	23.462.000	-8,24	21.802.000	-7,08
E. ROMAGNA	70.872.159	109.588.782	54,63	142.359.134	29,90
TOSCANA	9.765.000	8.146.000	-16,58	63.007.000	673,47
UMBRIA	8.980.000	8.344.000	-7,08	8.716.000	4,46
MARCHE	7.074.286	6.630.736	-6,27	5.924.087	-10,66
LAZIO	DATO NON COMUNICATO				
ABRUZZO (*)	\	\	\	\	\
MOLISE	\	\	\	\	\
CAMPANIA	0	0	nc	0	nc
PUGLIA	0	0	nc	0	nc
BASILICATA	0	0	nc	0	nc
CALABRIA	2.248.982	1.860.289	-17,28	1.388.372	-25,37
TOTALE	257.886.157	279.958.460	8,56	372.798.373	33,16

*: nella regione non sono presenti aziende ospedaliere.

nc: non calcolabile

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Tab. 12/SA

ASL : altre tipologie indebitamento

(in euro)

REGIONE	MUTUI				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE (*)	850.000.000	750.000.000	-11,76	700.000.000	-6,67
LOMBARDIA (*) (**)	650.000.000	850.000.000	30,77	1.000.000.000	17,65
VENETO	991.667.000	1.035.169.000	4,39	1.119.518.000	8,15
LIGURIA	201.359.000	208.580.000	3,59	277.175.000	32,89
E. ROMAGNA	675.289.000	612.249.000	-9,34	688.152.000	12,40
TOSCANA	467.102.925	520.276.950	11,38	698.202.060	34,20
UMBRIA	126.173.000	130.361.000	3,32	138.046.000	5,90
MARCHE	122.832.106	144.442.248	17,59	186.271.663	28,96
LAZIO	DATO NON COMUNICATO				
ABRUZZO	374.419.391	450.337.384	20,28	536.954.586	19,23
MOLISE	26.257.836	57.355.710	118,43	80.212.070	39,85
CAMPANIA	200.000.000	445.524.000	122,76	810.646.000	81,95
PUGLIA (***)	768.200.000	762.554.000	-0,73	735.201.000	-3,59
BASILICATA	155.324.000	98.078.000	-36,86	83.468.000	-14,90
CALABRIA	504.103.777	500.082.069	-0,80	427.539.930	-14,51
TOTALE	6.112.728.035	6.565.009.361	7,40	7.481.386.309	13,96

(*): dati stimati, ripartiti tra ASL e Aziende Ospedaliere.

(**): nello stato patrimoniale risultano anche altri debiti che costituiscono un giro contabile, trattandosi di anticipazioni da parte della Regione alle aziende sanitarie.

(***): dato stimato per il 2002.

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Tab. 13/SA

AZIENDE OSPEDALIERE : altre tipologie indebitamento

(in euro)

REGIONE	ALTRE TIPOLOGIE DI INDEBITAMENTO				
	2002	2003	%	2004	%
PIEMONTE	10.000.000	205.000.000	1.950,00	373.000.000	81,95
LOMBARDIA (**)	650.000.000	850.000.000	30,77	1.000.000.000	17,65
VENETO	138.734.000	193.049.000	39,15	184.989.000	-4,18
LIGURIA	69.637.000	86.535.000	24,27	97.442.000	12,60
E. ROMAGNA	118.528.000	132.175.000	11,51	141.880.000	7,34
TOSCANA	202.747.584	248.501.856	22,57	240.399.000	-3,26
UMBRIA	24.541.000	21.786.000	-11,23	27.579.000	26,59
MARCHE	55.035.844	66.601.449	21,01	68.284.808	2,53
LAZIO	DATO NON COMUNICATO				
ABRUZZO (*)	\	\	\	\	\
MOLISE (*)	\	\	\	\	\
CAMPANIA	0	0	nc	0	nc
PUGLIA (***)	167.084.000	58.284.000	-65,12	71.185.000	22,13
BASILICATA	16.846.000	15.654.000	-7,08	17.180.000	9,75
CALABRIA	28.385.446	42.900.445	51,14	35.687.765	-16,81
TOTALE	1.481.538.874	1.920.486.750	29,63	2.257.626.573	17,55

*: nella Regione non sono presenti aziende ospedaliere.

**: dati stimati.

***: dato stimato per il 2002.

nc: non calcolabile

Fonte: bilanci di esercizio/stato patrimoniale - anni vari.

Il debito commerciale, come registrato a livello nazionale, pesa molto di più sulle Asl che non sulle aziende ospedaliere, anche se in parte il dato risente della differente diffusione delle aziende ospedaliere nelle varie aree territoriali, laddove per esempio queste sono assenti in Abruzzo e Molise e poco presenti nelle Regioni piccole. Tuttavia, restano significativi i dati di Lombardia, da un lato e Campania, Emilia Romagna, Piemonte, dall'altro; nel primo caso, il debito commerciale è superiore nelle aziende ospedaliere, mentre, negli altri tre casi, la situazione si inverte e di molto, restando addirittura di stretta misura il debito verso i fornitori delle aziende ospedaliere e assai superiore quello a carico delle Asl.

4.1 Segue. Le esigenze di dilazione dei pagamenti ai fornitori. Le misure adottate dalle Regioni

Per quanto riguarda il debito esistente nei confronti dei fornitori, la gravità della sua incidenza sui conti delle aziende, con riflesso sui bilanci regionali, ha suggerito di trovare soluzioni destinate a alleviarne il peso sui conti del comparto e sollievo per imprese e società creditrici.

In Campania, per il ripiano dei debiti di aziende sanitarie e ospedaliere, maturati sino al 31 dicembre 2005, viene costituita apposita società per azioni, So.Re.Sa., delegata da Asl e Ospedali

a effettuare la chiusura di situazioni debitorie e autorizzata a provvedervi tramite operazioni finanziarie non superiori ad anni trenta, ivi compresa l'ipotesi di eventuale cartolarizzazione. Con delibera di Giunta del 10 febbraio 2006 la società è stata autorizzata alla stipula di transazioni con i creditori nonché a far ricorso ad operazioni a lungo termine per il reperimento di risorse in coordinamento con il sistema finanziario internazionale, assistite in tal caso dal supporto della Regione a seguito di specifica accettazione di delegazione di pagamento.

L'Abruzzo ricorre ad operazioni di cartolarizzazione di crediti sanitari. Il portafoglio cartolarizzato è costituito da crediti per fornitura di beni e servizi per un valore nominale di 336 e 327 milioni di euro. Una prima operazione (336 mln) è realizzata con la società FIRA, partecipata al 51% dalla Regione, che ha acquistato *pro soluto* dai fornitori i crediti vantati nei confronti delle Asl. Crediti poi ceduti dalla FIRA alla soc. veicolo Cartesio srl che ha emesso titoli per valore nominale di 336 milioni e scadenza 2015. La Regione rimborsa periodicamente per 10 anni la società veicolo che provvede al ritiro delle obbligazioni alla scadenza. Altra operazione è realizzata con la società cessionaria D'Annunzio per 327 milioni di euro.

Complesse operazioni sono poi quelle poste in essere dalla Regione Lazio per il pagamento dei fornitori di Asl e aziende ospedaliere. Una di queste risale al febbraio 2004 e ha comportato una transazione con i creditori con rinuncia agli interessi moratori, cessione dei crediti alla società veicolo Atlantide Finance srl, che li ha acquistati tramite un'emissione, avvenuta nel luglio 2004, di titoli per 518 milioni di euro, a tasso variabile e con scadenza 2009⁹¹. La Regione, a seguito delle delegazioni di pagamento delle Asl, verserà alla società rate semestrali sino al giugno 2009 (prima rata marzo 2006). L'effetto è stato quello di rimodulare la scadenza dei debiti verso i fornitori secondo un profilo di ammortamento più favorevole ai flussi finanziari, così allentando l'impatto dei debiti accumulati sino al 2003 sul fabbisogno di cassa, contenendone il costo finanziario.

Nel 2005 è seguita altra analoga cartolarizzazione quinquennale, relativa a crediti per fatture sino al novembre 2004, con cessione anche qui alla società Atlantide ed emissione di titoli per 700 milioni di euro.

Altre operazioni, basate invece sulla disciplina del *factoring*, sono state deliberate dalla Giunta regionale il 5 dicembre 2003 (DEL 1329/2003), il 6 febbraio 2004 (DEL 66/2004) e il 12 novembre dello stesso anno (DEL 1056/2004) in attuazione delle quali sono stati sottoscritti atti transattivi, per circa 1.000 milioni, con un elevato numero di creditori del servizio sanitario

⁹¹ L'operazione ha operatori anche di livello internazionale e i titoli sono stati distribuiti oltre che in Italia, anche in Germania, Benelux, Regno Unito, Francia.

regionale i quali hanno concesso una dilazione nel pagamento di crediti certificati, a fronte di un indennizzo forfetario e del subentro della Regione quale soggetto delegato da ASL/AO.

Il 15 dicembre 2005 la Giunta regionale del Lazio ha deliberato altra operazione di factoring (DEL 1132/2005) relativamente a crediti sanitari vantati dai fornitori sino a tutto il 2005, per un ammontare stimato di 1,5 miliardi di euro, con esclusione di quelli già oggetto delle precedenti transazioni. L'operazione ha comportato un intenso lavoro di verifica delle fatture, con eliminazione di numerose duplicazioni, mentre un accordo transattivo con i fornitori ha comportato la rinuncia agli interessi moratori (pari ad oltre il 9,5% annuo) e alle procedure attivate per il recupero dei crediti. Anche in questo caso, è prevista una delegazione di pagamento alla Regione la quale liquiderà i crediti certificati dalle ASL/AO, maggiorati di un indennizzo forfetario, in 20 rate semestrali, mentre il parametro di calcolo di tale indennizzo è fissato nel tasso IRS a 7 anni reso noto sul circuito *Reuters*, maggiorato dello *spread* di 35 punti base. Finalità dell'operazione è sempre quella di ottenere una dilazione di pagamento dei crediti certificati a fronte della garanzia di pagamenti in tempi certi, con la possibilità peraltro di scontare tali crediti così strutturati presso il sistema bancario.

Analoga ristrutturazione del debito esistente nei confronti dei fornitori è stata intrapresa dalla Regione Molise che, il 21 marzo 2006 ha deciso (DELGR n. 361/2006) di affidare alla *Barclays Capital* l'operazione di cessione *pro-soluto* di crediti derivanti dalla spesa sanitaria, per un ammontare presumibilmente pari a 320 milioni di euro. Anche qui, a fronte della dilazione di pagamento, è previsto un indennizzo forfetario e un piano di ammortamento decennale, con parametro di calcolo fissato nel tasso IRS a 10 anni.

Cartolarizzazioni sono previste anche in Piemonte con riferimento ai debiti sanitari, secondo il medesimo schema già descritto a proposito delle iniziative di altre Regioni, con l'obiettivo di risparmio sugli interessi e vantaggi a medio-lungo termine.

Va infine osservato che, sin dagli anni 2001 e 2002, diverse Regioni, oltre Lazio, Campania, Molise, anche Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Sicilia hanno autorizzato il ricorso, da parte delle aziende sanitarie e ospedaliere, ad operazioni di *factoring* con società cessionarie dei crediti vantati dai loro fornitori. Transazioni con la previsione di rinuncia agli interessi e al contenzioso, caratterizzano anche queste operazioni, al pari del più recente ricorso alle cartolarizzazioni.

Il ricorso sempre più diffuso da parte delle Regioni ad operazioni di finanza innovativa intese, in buona sostanza, ad alleggerire il peso dei crediti commerciali vantati dai fornitori nei confronti degli enti sanitari, pur se almeno in parte da ricondurre ad una crisi di liquidità di questi enti per effetto del disallineamento temporale tra obbligazioni nei confronti dei fornitori e

riconoscimento delle somme da parte dello Stato per la copertura delle spese rientranti nei fabbisogni definiti dalla programmazione annuale, presenta profili di criticità che non possono non essere sottolineati.

Queste operazioni, con l'assunzione dei relativi oneri da parte delle Regioni, hanno tutte, infatti, come effetto quello di trasformare i debiti degli enti sanitari verso i loro fornitori, che avrebbero dovuto essere estinti da ciascuna amministrazione nell'ambito delle annuali e ordinarie risorse di bilancio, in debiti a lungo termine (della durata di dieci anni e più, sino addirittura a trent'anni).

Si tratta di un fenomeno che deve essere attentamente vagliato e monitorato e che genera preoccupazione sia in quanto rischia di rendere meno evidente la gravità della situazione finanziaria del settore, sia perché sposta sulle generazioni future l'onere degli attuali squilibri.

La Corte, inoltre, già in sede di Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2005, ha paventato il rischio —che qui si ribadisce— che si tratti di operazioni, almeno in alcuni casi, intese ad aggirare nella sostanza il divieto posto dall'art. 119 della Costituzione di finanziare con il debito la spesa corrente.

5. Le manovre di riequilibrio per l'accesso alle risorse integrative

A partire dalla finanziaria 2005 si accentuano gli interventi e gli adempimenti richiesti per evitare squilibri nella gestione della sanità mentre il soccorso del bilancio statale a favore dei disavanzi pregressi o comunque l'accesso a finanziamenti integrativi postula la stipula di specifiche intese a garanzia delle necessarie misure di riequilibrio fra le quali vanno ricordate gli obbligatori interventi sulle addizionali Irpef e maggiorazione di aliquota Irap (commi 174 e 175), in deroga alla sospensione disposta anche per il 2005 (comma 61); aumenti resi altresì automatici e sino al livello massimo con la finanziaria 2006 (comma 277), nei confronti delle Regioni in deficit sanitario.

Un vincolo che lega contemporaneamente accesso alle risorse, obbligo di provvedimenti per il ripiano, monitoraggio per il mantenimento degli equilibri e necessaria individuazione di ulteriori risorse oltre la quota di ripartizione del servizio sanitario nazionale per colmare lo scostamento rispetto ad una evoluzione dei costi reiteratamente superiore.

Si tratta di un sistema che ha bloccato anche fondi destinati ad annualità passate, che a seguito di quanto previsto dal d.l. 14 marzo 2005, convertito con la legge 14 maggio 2005 n. 80, sono stati attratti nelle procedure di monitoraggio (art. 4). Il che vale per i 12,5 miliardi la cui erogazione, a partire dal 2002, ha subito gli effetti della mancata applicazione dell'art. 7 del d.lgs. 56/2000 e della necessità di definizione della procedura di verifica degli adempimenti imposti alle Regioni⁹². La finanziaria 2006, a seguito dell'accordo raggiunto dalle Regioni nel luglio scorso (documento di Santa Trada 21 luglio 2005), ha stabilito un superamento meno veloce del livello di finanziamento basato sulla spesa storica, ma con sblocco dei fondi relativi agli anni 2002 (0,6 miliardi), 2003 (3,3 miliardi), 2004 (4,3 miliardi), 2005 (4,3 miliardi) rinviato all'adozione dei DPCM di ripartizione e subordinato, quanto ad erogazione, ad un percorso graduale destinato a coniugarsi con il monitoraggio dei conti sanitari 2005 e precedenti, effettuato dal tavolo tecnico di verifica degli adempimenti⁹³. Con riferimento

⁹² Il sistema di finanziamento previsto dal d.lgs. 56/2000, cui era affidato l'obiettivo di una coerente coniugazione fra esigenza di autonomia fiscale e principio di solidarietà — questo attuato tramite il fondo perequativo — ha incontrato una serie di problemi. I tempi previsti per la sua attuazione sono rimasti disattesi, tant'è che esso è risultato pienamente operativo solo per l'anno 2001. Quanto all'anno 2002, a partire dal quale doveva iniziare a funzionare il meccanismo automatico di perequazione, consistente è stato lo slittamento temporale nella sua applicazione, avviata solo nel 2004 e del resto neppure conclusa. I DPCM di definizione dell'aliquota di compartecipazione all'IIVA (37,39%) e di ripartizione fra le Regioni sono stati infatti emanati il 7 e il 14 maggio 2004. Senonché, a causa dell'insufficiente copertura del fabbisogno sanitario, lamentata da alcune Regioni del Mezzogiorno e dei ricorsi presentati alla Corte costituzionale e al TAR del Lazio, il Governo, con d.l. 30 dicembre 2004 n. 314, ha sospeso l'applicazione dell'art. 7 del d.lgs. 56/2000 e rinviata l'efficacia del DPCM 14 maggio 2004.

⁹³ Forte è il condizionamento previsto per l'accesso ai finanziamenti integrativi di cui all'accordo 8 agosto 2001 i quali, anche dopo la prevista assegnazione del 95% in anticipazione (art. 3, comma 30, legge 24.12.2003 n. 350 — finanz. 2004), restano subordinati, non solo alla deliberazione CIPE e alla proposta di DPCM di cui all'art. 2, comma 4, d.lgs. 56/2000, ma anche alla stipula di specifico accordo per la definizione del procedimento di verifica degli adempimenti regionali richiamati al

al risultato di gestione dell'anno 2005 in sede di monitoraggio ad aprile 2006⁹⁴, solo otto Regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Puglia, Calabria, Sardegna) sono risultate in grado di assicurare stabilità ai conti della sanità, con la possibilità di accedere perciò alle risorse “sospese”, mentre sono state sottoposte a procedura di diffida e ad eventuale “affiancamento” gestionale⁹⁵, da parte del livello centrale, alcune Regioni del Centro-Sud e una Regione del Nord (Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia), con possibile effetto di aumento automatico massimo sia dell'aliquota Irap che dell'addizionale Irpef (comma 277, finanziaria 2006).

È utile ricordare come, ad essere soggette all'attività di monitoraggio del tavolo tecnico di verifica degli adempimenti, siano anche le risorse previste in finanziaria 2005, pari a 1.450 milioni a favore delle Regioni e 550 per IRCCS e Policlinici, per ripianare i disavanzi 2001-2003 mentre altri 2.000 milioni sono stanziati con la finanziaria 2006 per i disavanzi 2002-2004. Altrettanto vale per i 1.000 milioni da ripartire a favore delle Regioni la cui sanità presenti maggiori squilibri di gestione⁹⁶. Risorse tutte condizionate ad interventi finanziari da parte regionale, valevoli ad assicurare la tenuta degli equilibri e/o residui di copertura per i disavanzi.

La centralizzazione dei controlli, unitamente allo stato di permanente monitoraggio, conseguenza di complesse minuziose verifiche, incontri, contestazioni, ripensamenti ha

comma 32 dell'art. 3 della finanziaria 2004 e con la perdurante validità anche di quanto disposto sia all'art. 4 del d.l. 63 del 2002, conv. con legge 112/2002, sia all'art. 52, comma 4, della legge 289/2002 (fin. 2003) sia agli artt. 48 e 50 del d.l. 269/2003, conv. con legge 326/2003.

Il pesante condizionamento risulta evidente da quanto disposto all'art. 3, comma 33, della finanziaria 2004, laddove si dispone che, nelle more della delibera CIPE e della proposta DPCM, nonché in attesa dell'accordo per la definizione della procedura per la verifica degli adempimenti regionali, le anticipazioni sarebbero state commisurate al livello di finanziamento stabilito con l'accordo precedente del 3 agosto 2000.

Solo a fine anno 2004, in data 16 dicembre, si è addivenuti, sulla base di accordo Governo-Regioni, alla definizione delle modalità procedurali per la composizione e il funzionamento del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti. In tale occasione sono stati indicati i criteri di copertura da parte regionale ritenuti idonei in sede di tavolo tecnico [li si vedano riportati in allegato a questa III^a Parte del presente Rapporto].

⁹⁴ Esito del Tavolo di verifica delle certificazioni trimestrali prodotte per l'anno 2005 dalle Regioni, ai sensi dell'art. 6 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, ai fini dell'attivazione della procedura di diffida per l'adozione delle misure di copertura dei disavanzi di gestione del settore sanitario registrati in tale anno [verbale in data 4 aprile 2006].

⁹⁵ L'“affiancamento” da parte di rappresentanti dei Ministeri dell'economia e della salute e di rappresentanti nominati dalla Conferenza Stato-Regioni alla attività di gestione e programmazione regionale è previsto dalla finanziaria 2005 [comma 173, sub b] secondo modalità definite dall'intesa del 23 marzo 2005, art. 8, punto 3..

⁹⁶ L'accesso a tali risorse aggiuntive [1.000 milioni di euro] è riservato - sulla base di quanto disposto con la finanziaria 2006 [comma 278] e alla Intesa raggiunta il 28 marzo 2006 - alle Regioni che, nel periodo 2001-2004, abbiano fatto registrare un disavanzo medio annuo pari o superiore al 5% del finanziamento spettante, accertato dal Tavolo di verifica degli adempimenti; sono risultate interessate, a seguito dell'accordo del 28 marzo 2006, le seguenti Regioni: Lazio (400,55 milioni), Abruzzo (31,32 milioni), Molise (22,34 milioni), Campania (383,76 milioni), Sicilia (153,22 milioni), Sardegna (8,79 milioni), cioè le medesime Regioni, ad eccezione della Sardegna, che a causa dei riscontrati squilibri sanitari, sono state assoggettate, ai sensi del comma 174 della finanziaria 2005, alla diffida da parte del Governo centrale. L'accesso a tali risorse è condizionato, con decreto ministeriale Salute-Economia, alla richiesta regionale corredata da un documento contenente: a) una valutazione analitica delle cause strutturali del disavanzo registrato nel periodo 2001-2004; b) la formulazione di proposte di correzione delle diseconomie strutturali; c) la riformulazione, ove necessario, del programma di edilizia sanitaria; d) coordinamento con gli eventuali accordi già stipulati o stipulandi dalla Regione in applicazione del comma 180 della finanziaria 2005 o del comma 281 della finanziaria 2006. L'erogazione delle risorse avverrà per il 30% alla sottoscrizione dell'accordo, per altro 30% a seguito della verifica degli adempimenti relativi agli obiettivi intermedi, per il saldo a condizione che siano stati raggiunti gli obiettivi finali valutati dal Tavolo di verifica degli adempimenti. Il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi e finali comporta la sospensione dell'erogazione e il recupero di quanto già versato.

determinato e continua a determinare lo slittamento, dai tre ai cinque anni, di risorse attribuite ma non erogate con una inammissibile sofferenza di cassa che si è ripercossa e continua a ripercuotersi sui tempi dei pagamenti ai fornitori di aziende sanitarie e ospedaliere con un inevitabile danno economico per interessi di mora e sfavorevoli condizioni contrattuali. Il che è valso ad aggravare la situazione di sofferenza finanziaria riscontrabile nei conti della sanità, specie di quelle Regioni che sono risultate inadempienti al tavolo di monitoraggio. Per queste, a fine aprile e fine maggio 2006, è intervenuta la diffida del Presidente del Consiglio, prevista dall'art. 1, comma 174 della legge 311/2004 (finanziaria 2005) con conseguente onere di dare contezza entro il 30 maggio dei determinanti strutturali degli squilibri 2005 e precedenti e dei provvedimenti di riequilibrio adottati o in fase di attuazione con effetti di risanamento dei conti della sanità. Il mancato adempimento o l'insufficienza delle iniziative intraprese ha determinato, nei confronti delle sei Regioni su indicate, il commissariamento nella persona del Presidente di ciascuna Regione originariamente preordinato alle ulteriori misure degli incrementi massimi sia dell'addizionale Irpef (+0,5%), sia dell'aliquota Irap (+1%). Misure, queste, rese automatiche dal comma 277 della finanziaria 2006, ma che hanno poi fruito della moratoria di ulteriori trenta giorni (sino a fine giugno) consentita dal Ministro dell'economia per l'ulteriore valutazione dei piani di rientro adottati o in corso di adozione per verificarne gli effetti di correzione sugli squilibri registrati e sulle tendenze che operano anche sul 2006. Al Comunicato diffuso in primo tempo dall'Agenzia delle entrate, di immediata applicazione dell'aliquota Irap al 5,25% sin dal 20 giugno 2006 per il versamento del primo acconto e salvo recupero in occasione del secondo acconto nel caso di verifica positiva sui piani di rientro delle sei Regioni diffidate, ha fatto di recente seguito lo specifico emendamento governativo al d.l.206/2006, in base al quale la maggiorazione dell'1% tiene conto sia delle esenzioni, sia delle aliquote ridotte, mentre è poi previsto lo slittamento al 20 luglio per il versamento dell'acconto senza maggiorazione dello 0,40%.

In questo quadro si collocano le iniziative che vanno assumendo le Regioni, specie quelle interessate dalla precedente bocciatura al Tavolo di verifica (verbale del 4 aprile 2006), per seguire le richieste del Ministero dell'economia e tener conto della diffida, del Presidente del Consiglio dei ministri a fine aprile e fine maggio 2006, (art 1, comma 174 della finanziaria 2005) per garantirsi, anche tramite il previsto affiancamento e gli accordi di cui all'art. 8 dell'intesa del marzo 2005 e al comma 278 della finanziaria 2006, il margine di risorse necessarie a dare dimostrazione del recupero di stabilità dei conti sanitari, assicurando innanzitutto copertura ai disavanzi per la quota di competenza.

In Campania la legge regionale 29 dicembre 2005 n. 24 (finanziaria 2006) aggiorna l'evoluzione della spesa sanitaria (tetti di spesa e budget) in funzione di una riduzione della spesa sanitaria del 18,5% nel triennio 2006-2008 di cui almeno il 6,5% nel 2006 rispetto al livello consuntivo 2004 (art. 3, 1° comma). A seguito della diffida del Presidente del Consiglio, in data 29 aprile 2006 (comma 174 legge 311/2004), la Campania il 5 maggio 2006 ha comunicato al Ministero dell'economia la proposta sia per l'affiancamento che per l'accordo previsto dall'art. 8 dell'intesa di marzo 2005 e dal comma 278 della finanziaria 2006. Vi si dà conto delle cause strutturali del disavanzo e delle recenti misure adottate per la sua copertura sia con riguardo a nuove entrate (aumenti di Irpef e Irap), sia con riguardo alla riduzione di spesa (personale, beni e servizi, farmaceutica, prestazioni inappropriate, edilizia sanitaria), coniugatesi con i provvedimenti di decadenza automatica dei vertici aziendali a partire dal 1 gennaio 2006. La Regione ha inoltre individuato, ai sensi dell'art. 8, comma 3, dell'Intesa del 23 marzo 2005, i provvedimenti di spesa e programmazione da sottoporre a preventiva approvazione del Ministero della salute e del Ministero dell'economia: i) programmazione del fabbisogno di personale e del piano delle assunzioni; ii) riconversione-chiusura-apertura di strutture e riformulazione del piano di edilizia sanitaria; iii) tetti di spesa per il privato accreditato ed eventuali transazioni economiche; iv) revisione delle tariffe; v) aggiornamento e rimodulazione degli obiettivi di contenimento e di riduzione della spesa.

Quanto alle altre Regioni, non è mancata l'attivazione di misure vevoli a garantire certificazione positiva al tavolo di monitoraggio.

In Liguria, la Giunta regionale con l'obiettivo di azzerare gli squilibri della sanità aveva preordinato sin da fine anno 2005 un pacchetto di misure definite sia con la legge 28 novembre 2005 n.17, sia con la legge di bilancio per l'anno 2006 (l.r. 24.1.2006, n. 2). Fra gli obiettivi della manovra: i) gli interventi di natura tributaria e fiscale (variazione in aumento delle aliquote Irap, 5,25%, e IRE e aumento della tassa automobilistica, +10%, istituzione della imposta regionale sulle benzine di autotrazione); ii) le misure di normalizzazione della spesa (diminuzione della spesa per il personale, - 1% rispetto al 2004, contenimento delle spese per consulenze, rappresentanza, convegni ecc.). Poi gli interventi di natura finanziaria relativi alla dismissione degli immobili Asl e ospedali da perfezionare entro il 31 dicembre 2006 e con il pagamento dell'intero corrispettivo o di almeno il 70% per i beni immobili suscettibili di immediata valorizzazione. Infine la previsione di intervento finanziario dello Stato per la copertura dei 103 milioni per gli IRCCS liguri. Ciò nonostante, la verifica in sede di monitoraggio non aveva dato, originariamente, esito positivo e il disavanzo 2005 della Regione è stato certificato in 252,7 milioni a causa di misure di coperture ritenute insufficienti. Il fatto è

che delle misure adottate a fine 2005, alla data delle verifiche (aprile 2006), solo 90,7 milioni risultavano ricavati con l'aumento di aliquote e tasse, mentre non ancora realizzate erano le operazioni di vendita degli immobili, mentre i costi invece di scendere risultavano in crescita. La moratoria, spostando a fine giugno la definitiva verifica dei conti, ha peraltro consentito la possibilità di effettivo rientro dal deficit, tramite una soluzione contrattuale con la azienda ATER (azienda regionale del territorio) che si è impegnata a versare alla Regione l'equivalente del valore degli immobili destinati alla vendita (120 milioni) e con ulteriori interventi a carico del bilancio regionale (assestamento 2005 e variazione bilancio 2006: 42 milioni).

Quanto al Piemonte, recente è la decisione di interventi strutturali per una riorganizzazione dei servizi che, con il riequilibrio dei conti, consenta il mantenimento degli impegni previsti dall'accordo del 23 marzo 2005. Obiettivo strategico è la riduzione del numero di Asl con un accorpamento che dovrebbe assicurare notevoli economie di scala. Passaggio necessario è il commissariamento di ventuno Asl, sulle trenta esistenti, ai fini di un rinnovamento che presuppone un diverso rapporto di tipo fiduciario fra Regione e direzioni aziendali senza il condizionamento e i vincoli di precedenti legami.

Nonostante tali interventi, la verifica dei conti del Piemonte, da parte dell'Economia, aveva in un primo tempo certificato (aprile scorso) un disavanzo non coperto per 216,5 milioni, riconoscendo solo 100 milioni di risorse di bilancio in diminuzione del precedente squilibrio di 316,5 milioni. Successive misure a carico del bilancio (in assestamento 2005 e variazione al bilancio 2006) hanno tuttavia consentito il riequilibrio gestionale 2005 con riduzione del disavanzo a soli 0,2 milioni di euro, evitando perciò le automatiche maggiorazioni fiscali.

Alla data del 4 aprile 2006, non risultavano invece avviate dalle Regioni Abruzzo, Lazio, Molise manovre utili alla copertura dei disavanzi, con conseguente conferma, in sede di monitoraggio, dei disavanzi accertati, rispettivamente pari a 197,99 milioni, 1.547,96 milioni⁹⁷, 79,7 milioni; quanto alla Sicilia, le misure adottate sono state riscontrate non idonee alla copertura dell'originario disavanzo di 625,9 milioni, poi ridottosi a 465, (per riduzione delle sopravvenienze passive), trattandosi di utilizzo di somme rivenienti dall'attualizzazione di entrate derivanti dalla definizione di un contenzioso con lo Stato relativo alle imposte sulle assicurazioni⁹⁸. Va notato poi come a metà giugno scorso la Regione Lazio abbia nuovamente

⁹⁷ Per il Lazio si pone il problema della mancata adozione dei bilanci di esercizio 2005 da parte delle direzioni aziendali del Policlinico di Tor Vergata e dell'Umberto I°; la stima dei disavanzi 2005 farebbe ascendere il disavanzo sanitario della regione a 1.800 milioni di euro nel 2005.

⁹⁸ La Regione Sicilia, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 21 ottobre 2004 n. 306, che le ha riconosciuto il diritto di riscuotere il gettito dell'imposta su Rc auto dovuta dagli assicuratori con domicilio fiscale fuori dal territorio siciliano ma per polizze intestate a proprietari residenti, vanta un credito nei confronti dello Stato per le somme indebitamente incassate dall'erario. In base al protocollo di intesa siglato nell'ottobre 2005 tra Presidenza del Consiglio, Ministero dell'economia e

affrontato la questione del rientro dai disavanzi con una strategia che prevede la diminuzione dei posti letto, lo spostamento sul day hospital di ricoveri ordinari, rigidi controlli sulle strutture convenzionate e verifiche sugli appalti per acquisto di beni e servizi. Vengono indicati tempi e modi di realizzazione degli interventi. In particolare, entro il 30 giugno i direttori delle Asl dovranno presentare i bilanci di esercizio, superando una anomalia certamente influente sulla dimensione del disservizio gestionale degli ultimi anni. La previsione di delibere regionali per l'accreditamento di strutture private dovrebbe consentire di superare uno dei problemi afferenti la sanità nel Lazio ove soprattutto si annidano casi di inappropriatezza nei ricoveri ospedalieri.

6 Il blocco delle assegnazioni alle Regioni e gli effetti sul fabbisogno del settore statale

Il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, nell'attuale quadro di inagibilità del d.lgs 56/2000, si dipana tutt'ora nella complessità dei percorsi che prevedono, per le risorse destinate al versante regionale, transiti in uscita dal bilancio dello Stato e dai conti di tesoreria generale e poi approdi alle tesorerie regionali, ma non per tutte, né in pari tempo.

Seguire questo percorso è importante per decifrare, in primo luogo, le ragioni di fondo che sono alla base dei reiterati slittamenti, in secondo luogo per mettere a fuoco i vantaggi e gli svantaggi finanziari di tali procedure, destinati a risolversi a carico dei differenti livelli di governo. Da dire a riguardo come, nel 2005, alla consistente crescita del fabbisogno del settore statale hanno sì contribuito le esigenze di finanziamento del comparto regionale, le quali peraltro sono risultate calmierate nell'ambito di una gestione di tesoreria che, frenando le erogazioni al comparto regionale si è resa positiva per circa 27 miliardi.

Va infatti ricordato che con le finanziarie 2005 e 2006, l'accesso alle risorse stanziato per la sanità è stato condizionato a precisi adempimenti da parte delle Regioni, tenute a concorrere, per la propria parte, al ripiano dei disavanzi delle gestioni passate e, quanto a quelle future, a garantirne gli equilibri. Vi si è poi intrecciata anche la modifica ai criteri originariamente previsti dal d.lgs. 56/2000 per la ripartizione delle risorse destinate fra l'altro al finanziamento della sanità, con un superamento meno veloce del livello di finanziamento della spesa storica, ma con erogazioni per cassa subordinate ad un percorso graduale destinato a coniugarsi con il monitoraggio dei conti sanitari 2004 e 2005 (v. *retro*, Parag. 5).

Regione un acconto di 953,48 milioni di euro sarà versato mediante un contributo annuo quindicennale. La Giunta regionale ha deciso di destinare parte di queste somme [645,28 milioni] a copertura del disavanzo in sanità [disegno di legge reg. n.1084/2005 approvato dall'Assemblea regionale e pubblicato nella GU della Regione siciliana]. A fine anno 2005 la Cassa dd.pp. ha erogato per cassa l'intera somma oltre gli interessi e tale somma è stata trasferita alle Asl a copertura dei disavanzi.

I vincoli, che in questi ultimi anni hanno condizionato l'accesso del comparto regionale alle risorse assegnate a copertura dei fabbisogni, si sono tradotti in un minore impatto sul fabbisogno del settore statale, ma con altrettanta erosione di liquidità per le gestioni sanitarie e maggiori costi per anticipazioni e ritardi nei pagamenti ai fornitori di beni e servizi.

Le seguenti tabelle espongono i dati relativi alla copertura del fabbisogno del comparto regionale e il conseguente impatto sul settore statale.

TAB 14/SA

**FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE – COPERTURA
2002 – 2005**

(in milioni di euro)

	TOTALE REGIONI				TOTALE REGIONI S.O.			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
A. Gestione di Bilancio (a+b+c+d+e)	57.347	71.139	64.368	64.334	41.618	54.098	13.438	12.639
a. regioni trasf.correnti	18.366	18.473	19.490	17.555	6.842	5.921	6.859	5.064
b. regioni trasf.c/capitale	7.900	6.940	6.034	5.057	7.286	5.257	4.757	4.226
c. trasferimenti FSN	31.080	6.586	4.791	4.737	27.489	6.276	1.684	1.919
d. Ripiani disavanzi sanità	0	5.963	138	1.539	0	5.739	138	1.430
B. Contributi sanitari (a+b+c)	0	0	0	0	0	0	0	0
A.e. Inps dal 2002 comp. IVA (2862)	0	33.178	33.915	35.447	0	30.905	33.915	0
b. giroconto	0	0	0	0	0	0	0	0
c. fs	0	0	0	0	0	0	0	0
d. altro/ Ed. agevolata L.112/98 art.61 (per il 2001)	0	0	0	0	0	0	0	0
C. Irap (a+b)	31.231	33.562	33.341	34.807	27.785	29.938	29.454	30.853
a. Irap pubblica	8.220	9.156	9.992	9.423	6.686	7.524	8.216	7.682
b. Irap privata	23.011	24.406	23.349	25.384	21.099	22.414	21.238	23.171
D. Addizionale Irpef	4.943	6.177	6.621	6.422	4.348	5.532	5.970	5.767
E. Risorse Cee (a+b)	2.239	4.048	7.006	5.421	1.539	2.688	5.334	3.957
a. risorse Cee	1.331	2.659	4.119	2.641	808	1.831	3.077	1.925
b. risorse cofinanz. nazionale	907	1.389	2.888	2.780	732	856	2.256	2.032
F. Mutui pregressi sanità	0	0	0	0	0	0	0	0
G. Sospesi di tesoreria (b-a+d-c)	6.463	-12.471	21.539	32.040	7.871	-12.443	20.690	65.335
a. rimborsi sanità	22.405	37.296	1.404	704	16.776	34.569	0	0
b. anticip.concesse - sanità	56.357	61.158	57.912	70.723	52.136	56.187	53.240	65.335
c. rimborsi - fondo pereq./dal 2001 - sanità da bilancio/02comp/IVA	27.489	36.333	34.969	37.980	27.489	34.061	32.550	0
d. anticip.concesse - fondo pereq.	0	0	0	0	0	0	0	0
H. Totale finanziamenti (A+B+C+D+E+F+G)	102.224	102.455	132.875	143.025	83.161	79.813	108.801	118.551

Segue TAB 14/SA

	TOTALE REGIONI				TOTALE REGIONI S.O.			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
J. Tesoreria (J = a+b+c+d+e)	8.959	-1.589	23.203	27.671	8.797	-2.942	22.061	26.739
a. sanità - usl (I+II)	199	133	-30	-4	95	281	-195	-46
I. sanità - usl gest. Ordinaria (1-2+3-4+5-6)	305	202	-4	10	178	331	-161	-33
1. DGT usl entrate 20006	4.823	5.123	5.776	6.449	0	0	0	0
2. DGT usl uscite 20006	0	0	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di deb.entrate	0	0	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	4.823	5.123	5.776	6.449	0	0	0	0
5. usl entrate	84.423	88.967	93.927	94.394	75.276	79.125	82.393	83.667
6. usl uscite	84.118	88.765	93.931	94.384	75.098	78.794	82.554	83.700
II. sanità - usl gest. liquidatoria (1-2+3-4+5-6)	-106	-70	-26	-14	-83	-50	-34	-13
1. DGT usl entrate 20011	0	0	0	0	0	0	0	0
2. DGT usl uscite 20011	0	0	0	0	0	0	0	0
3. DGT conto di deb.entrate	0	0	0	0	0	0	0	0
4. DGT conto di debito uscite	0	0	0	0	0	0	0	0
5. usl entrate	214	135	88	165	145	107	51	94
6. usl uscite	320	205	114	179	228	158	85	107
b. sanità regioni (1-2+3-4)	-593	52	-1.575	-1.243	-250	-501	-2.432	0
1. reg sanità entrate	8.816	9.233	8.835	6.634	0	0	0	0
2. reg sanit uscite	9.461	9.143	10.410	7.877	250	501	2.432	0
3. reg. sanità disavanzi USL entrate	53	0	0	0	0	0	0	0
4. reg. sanità disavanzi USL uscite	0	38	0	0	0	0	0	0
c. Irap (1-2+3-4)	12.382	-4.707	12.230	29.497	11.750	-4.949	12.968	27.184
1. Irap pubblica entrate cc	8.220	9.156	9.992	9.423	6.686	7.524	8.216	7.682
2.a Irap pubblica uscite conti ordinari	5.123	6.660	2.768	770	4.605	6.660	2.765	770
2.b Irap pubblica uscite conti sanità	310	1.505	2.177	264	0	0	0	0
3. Irap privata entrate cc	23.221	24.632	23.354	25.388	21.106	22.422	21.242	23.174
4.a Irap privata uscite conto ordinario	12.871	28.227	15.505	3.709	11.430	28.227	13.722	2.899
4b. Irap privata uscite conto sanità	546	1.877	661	568	0	0	0	0
4c. Irap privata uscite Stato-erario	210	226	5	4	8	8	4	3
d. Addizionale Irpef (1-2)	1.264	1.266	5.550	3.377	991	1.192	5.556	2.847
1. Addizionale Irpef entrate cc	4.943	6.177	6.621	6.422	4.348	5.532	5.970	5.767
2. Addizionale Irpef uscite cc	3.679	4.910	1.071	3.046	3.356	4.340	414	2.920
e. regioni altro (1-2+3-4+5-6)	-4.294	1.668	7.028	-3.955	-3.790	1.035	6.163	-3.246
1. regioni ordinari entrate	8.139	9.988	10.673	9.463	0	0	0	0
2. regioni ordinari uscite	8.484	9.473	9.895	10.232	0	0	0	0
3. regioni risorse cee entrate	2.235	4.012	6.975	5.328	1.544	2.701	5.344	3.974
4. regioni risorse cee uscite	2.830	3.908	5.264	5.060	1.979	2.714	3.720	3.766
5. regioni altro entrate	1	0	0	0	1	0	0	0
6. regioni altro uscite	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Regioni CTU entrate	78.632	90.456	102.550	96.313	78.632	90.456	102.550	96.313
8. Regioni CTU uscite	81.987	89.409	98.011	99.767	81.987	89.409	98.011	99.767
Impatto sul fabbisogno	93.265	104.044	109.672	115.354	74.364	82.756	86.741	91.812

TAB 15/SA

EFFETTO SUL FABBISOGNO DI CASSA
ANNI 2002 – 2005

(in milioni di euro)

AMMINISTRAZIONI	2002	Inc %	2003	Inc %	2004	Inc %	2005	Inc %
Piemonte	6.431	6,90	7.509	7,22	7.360	6,71	7.936	6,88
Lombardia	12.884	13,81	15.206	14,62	15.834	14,44	17.058	14,79
Veneto	6.440	6,91	7.352	7,07	7.275	6,63	8.251	7,15
Liguria	2.803	3,01	3.132	3,01	3.260	2,97	3.254	2,82
Emilia Romagna	6.423	6,89	7.299	7,02	7.460	6,80	7.372	6,39
Toscana	5.777	6,19	6.124	5,89	6.497	5,92	6.835	5,92
Marche	2.155	2,31	2.494	2,40	2.487	2,27	2.715	2,35
Umbria	1.461	1,57	1.580	1,52	1.630	1,49	1.713	1,48
Lazio	8.243	8,84	9.206	8,85	9.680	8,83	9.998	8,67
Abruzzo	1.689	1,81	2.307	2,22	2.067	1,88	2.552	2,21
Molise	553	0,59	605	0,58	673	0,61	763	0,66
Campania	8.907	9,55	8.993	8,64	10.062	9,18	10.511	9,11
Basilicata	1.256	1,35	1.164	1,12	1.259	1,15	1.430	1,24
Puglia	5.878	6,30	5.967	5,73	6.903	6,29	7.344	6,37
Calabria	3.465	3,72	3.818	3,67	4.295	3,92	4.080	3,54
TOTALE R.S.O.	74.364	79,73	82.756	79,54	86.741	79,09	91.812	79,59
Val d'Aosta	952	1,02	1.054	1,01	1.157	1,06	1.130	0,98
Trentino Alto Adige	286	0,31	378	0,36	362	0,33	380	0,33
Pr. autonoma di Trento	3.342	3,58	3.196	3,07	3.367	3,07	3.444	2,99
Pr. autonoma di Bolzano	3.232	3,47	3.549	3,41	3.661	3,34	3.641	3,16
Friuli Venezia Giulia	2.893	3,10	3.398	3,27	3.315	3,02	3.715	3,22
Sicilia	4.508	4,83	4.821	4,63	6.884	6,28	6.115	5,30
Sardegna	3.688	3,95	4.893	4,70	4.186	3,82	5.116	4,43
TOTALE R.S.S.	18.901	20,27	21.288	20,46	22.932	20,91	23.541	20,41
TOTALE REGIONI	93.265	100,00	104.044	100,00	109.672	100,00	115.354	100,00

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze- IGePA

I suesposti dati offrono il quadro dell'impatto esercitato del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale e, per questa via, l'influenza sul fabbisogno complessivo del settore pubblico, pari, nel 2005, a 115.354 milioni di euro con una crescita sul precedente anno di 5.681 milioni. Riferiti alle sole Regioni a statuto ordinario (RSO), tali importi si dimensionano rispettivamente in 91.812 milioni e 5.071 milioni. Va notato come, sia nel 2004 che nel 2005, l'impatto sul settore statale abbia avuto una crescita inferiore rispetto a quella registrata nel 2003 (+8.392 milioni), proprio a causa del congelamento di risorse presso la tesoreria generale, in misura certamente superiore rispetto al passato.

Nell'economia del discorso, l'interesse è ai dati delle (RSO), ove la gestione del bilancio Stato, per la copertura del fabbisogno regionale, espone una crescita nei dati 2005, rispetto al 2004, pari a circa 10.000 milioni di euro, tuttavia calmierati, per circa la metà (5.000 milioni),

grazie ai risultati della gestione di tesoreria. Altrettanto, ma in misura più evidente, vale per il 2004, ove la crescita delle uscite da bilancio è di quasi 30.000 milioni di euro, mitigata per oltre 22.000 milioni dalla gestione di tesoreria.

Per ricostruire tali dimensioni contabili e finanziarie, va intanto ricordato quanto illustrato nel precedente paragrafo a proposito dei monitoraggi che a partire dal 2004 hanno sostanzialmente bloccato parte delle assegnazioni alle Regioni, con conseguente elevata riduzione nei trasferimenti delle spettanze annuali. Se ne ha il riflesso nei dati riportati nelle precedenti tabelle. Le erogazioni 2004 e 2005 per Irap e Irpef, contabilizzate nel bilancio dello Stato, non vengono automaticamente riversate nei bilanci delle Regioni. In sostanza nel 2005, a seguito del blocco in tesoreria Stato, affluiscono alle Regioni solo il 77% delle risorse erogate dal bilancio dello Stato. Flettono inoltre i trasferimenti diretti da bilancio che pari a 54 miliardi nel 2003, segnano il ben più ridotto importo nel 2004 e nel 2005 (13,4 miliardi e 12,6 miliardi) laddove, nel 2004, i 33,9 miliardi di compensazione IVA restano prenotati nei sospesi di tesoreria.

La conseguenza è nel credito delle Regioni che scontano una sanità in forte criticità, accresciuta dalla conseguente crisi di liquidità.

Altro aspetto da notare, sulla base dei suesposti dati, è il peso che sul fabbisogno del settore statale vi rappresenta la sanità che, pari al 60% nel 2002, cresce all'81,5% nel 2005. Si prosciuga di altrettanto il margine per le altre politiche regionali sostanzialmente ridotte in alcune Regioni alla gestione del personale e della sanità senza possibilità di adeguato margine per la programmazione dello sviluppo locale.

Diversa poi è l'incidenza sul fabbisogno del settore statale attribuibile alle diverse Regioni, tant'è che il 50% di tale impatto è riferibile esclusivamente a quattro Regioni (Lombardia, Campania, Lazio e Veneto).

7 La spesa farmaceutica

L'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) ha elaborato i dati del monitoraggio della spesa farmaceutica, convenzionata e non convenzionata, a carico del servizio sanitario nazionale⁹⁹. I dati elaborati assumono come riferimento un percorso che parte dalla singola farmacia, la quale spedisce ogni singola ricetta a carico del SSN e che, nello "strisciare" con lettura ottica la fustella, rileva il codice a barre che identifica ogni specialità, lo memorizza e lo trasmette alla banca centrale AIFA.

Ciò ha consentito, in primo luogo, di acquisire dati certamente più realistici, rispetto a quelli desunti dai CE aziendali, confluiti poi nei consolidati regionali; inoltre, ha permesso di conoscere, oltre quella convenzionata, anche la spesa farmaceutica non convenzionata (ospedaliera + distribuzione diretta).

Da dire, innanzi tutto, come il monitoraggio AIFA sulla farmaceutica convenzionata abbia fatto emergere una differenza, rispetto ai dati di CE quarto trimestre, di quasi 500 milioni.

Prima dell'esame dei dati relativi alla farmaceutica, sia convenzionata che non convenzionata, va ricordato che la normativa introdotta con il d.l. 30 settembre 2003 n. 269 ha integrato l'accordo dell'8 agosto 2001 con la previsione di ulteriori vincoli e regole da rispettare, oggi confermati ulteriormente con l'Intesa del 23 marzo 2005.

Fra questi (art. 48), l'ulteriore limite previsto per la spesa farmaceutica che, oltre a quello del 13% rispetto alla spesa corrente complessiva, introduce anche il tetto del 16%, includendovi 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, nella misura del 60%, mentre il rimanente 40% resta a carico dei bilanci regionali.

L'applicazione di tale sanzione è rimessa alla competenza dell'AIFA (art. 48) che, per ripianare l'eccedenza rispetto al tetto del 16% del FSN 2005, ha assunto due provvedimenti, in vigore a partire dal 16 gennaio 2006¹⁰⁰. Il primo concerne la riduzione del prezzo al pubblico del 4,4% dei farmaci dispensati o impiegati dal SSN, con alcune esclusioni previste dalla normativa; il secondo riguarda l'applicazione di uno sconto temporaneo dell'1% (pari allo 0,6%

⁹⁹ I dati utilizzati per l'elaborazione sono forniti e certificati dall'Osservatorio Nazionale sull'Impiego dei Medicinali (OsMed), sulla base dei dati mensili trasmessi all'AIFA dalle 18.000 farmacie, dati che si riferiscono a tutte le prescrizioni di medicinali rimborsati dal SSN; tale base di dati è costituita da 478 milioni di ricette per l'anno 2005. La spesa netta è quantificata al netto del valore del ticket e dello sconto obbligatorio per il farmacista, ed al lordo dell'IVA sui farmaci (10%).

¹⁰⁰ I provvedimenti in parola sono stati adottati con determinazione 30.12.2005, pubblicati nella GU del 3.1.2006 n. 2 ed entrati in vigore il 16.1.2006.

del prezzo al pubblico) a carico del produttore, per i medicinali rimborsabili dal SSN con esclusione dei farmaci dispensati in ospedale e altre di legge¹⁰¹.

Il citato art. 49 del d.l. 269/2003, nel definire la responsabilità regionale per la quota del 40% di travalicamento, richiamava la sanzione, prevista dall'art. 4 della legge 112 del 2002, della perdita di accesso all'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Sanzione, questa, che sembra ormai superata a seguito della differente disciplina recata nella finanziaria 2005 (comma. 181), la quale tuttavia ne conferma in altro modo gli effetti, condizionando l'erogazione alle Regioni di complessivi 1.000 milioni di euro (1.200 e 1.400 per il 2006 e il 2007) al rispetto dei livelli di spesa farmaceutica fissati dal d.l. 269, dai quali e dal necessario ripiano è poi possibile prescindere —ma limitatamente all'anno 2004— qualora l'equilibrio complessivo del relativo sistema sanitario venga rispettato e puntualmente assolto l'obbligo di erogazione dei livelli essenziali.

La perdita di risorse, conseguente l'applicazione della sanzione prevista dal comma 181, è perciò destinata a pesare sui conti della sanità regionale e se ne possono prevedere eventuali effetti a carico di quelle Regioni di seguito indicate che hanno in misura maggiore oltrepassato i tetti (v. TAB 16/SA, 17/SA, 18 /SA).

Per restare intanto ai dati globali, va osservato come la spesa farmaceutica convenzionata e non convenzionata -sulla base dei dati dell'AIFA- abbia assorbito nel 2005 una percentuale rilevante della spesa sanitaria corrente pari rispettivamente al 14,2% e al 3,7%, in totale 17,8%.

Permane, anche nel 2005, la differenza fra spesa farmaceutica programmata, indicata complessivamente nel 16% (art. 48, co. 1, d.l. 30.9.2003 n. 269, conv. con legge 24.11.2003 n. 326) e spesa effettiva con uno sfondamento pari a 1.610 milioni.

La finanziaria 2006, conferma quanto disposto al suindicato art. 48, comma 5, lett.f) del d.l. 269, in tema di ripartizione dello sfondamento del tetto programmato, imponendo alle Regioni misure di contenimento pari al 40%, mentre il 60% continua a gravare sui produttori. Va ricordato, a riguardo, che le rilevazioni circa il rispetto delle prescrizioni recate dall'art. 48, del d.l. 269 del 2003, sono di competenza dell'Agenzia italiana del farmaco cui spetta altresì di definire eventuali compensazioni sugli effetti derivanti dai provvedimenti a carico delle Aziende produttrici.

Le seguenti tabelle (TAB 16/SA, 17/SA, 18/SA) riportano con riferimento a ciascuna Regione l'importo, in valore assoluto e percentuale, dello sfondamento dell'anno 2005, relativo sia alla farmaceutica convenzionata, sia a quella non convenzionata, sia al valore complessivo e

¹⁰¹ Relativamente all'anno 2004 e al relativo sfondamento del tetto programmato per la farmaceutica convenzionata [13%] l'AIFA ha adottato due distinti interventi a carico delle Aziende farmaceutiche, tenute al ripiano del 60%: applicazione dello sconto [4,12%] sul margine di spettanza al produttore a partire dal 26 giugno 2004 [515 ml €] e aggiornamento del Prontuario Farmaceutico Nazionale [218 ml €].

i cui tetti programmati avrebbero dovuto mantenersi nelle percentuali pari rispettivamente al 13%, al 3%, al 16%.

TAB 16/SA

Scostamento dal tetto programmato di spesa farmaceutica convenzionata 2005, per ogni singola regione, in ordine decrescente di scostamento assoluto al netto delle misure di ripiano per il 2004
(in milioni di euro)

Regione	FSR 2005	Tetto 13%	Spesa netta 2005 al netto delle misure di ripiano 2004	Incidenza % su FSR	Scostamento assoluto al netto delle misure di ripiano 2004
Lazio	7.960,66	1.034,89	1.472,45	18,5	+437,57
Sicilia	7.399,71	961,96	1.308,02	17,7	+346,06
Campania	8.163,45	1.061,25	1.274,00	15,6	+213,23
Puglia	5.898,93	766,86	939,54	15,9	+172,68
Calabria	2.991,46	388,89	494,92	16,5	+106,03
Sardegna	2.416,56	314,15	384,25	15,9	+70,09
Liguria	2.680,46	348,46	392,20	14,6	+43,74
Abruzzo	1.997,89	259,73	287,61	14,4	+27,89
Marche	2.361,92	307,05	314,92	13,3	+7,87
Basilicata	905,79	117,75	119,69	13,2	+1,93
Molise	507,58	62,99	67,43	13,3	+1,44
V. D' Aosta	188,19	24,46	22,88	12,2	-1,59
Umbria	1.361,81	177,04	174,56	12,8	-2,47
Friuli V. G.	1.897,66	246,70	237,38	12,5	-9,31
P. Trento	681,36	88,58	78,74	11,6	-9,83
P. Bolzano	729,89	94,89	72,26	9,9	-22,63
E. Romagna	6.516,38	847,13	822,18	12,6	-24,95
Toscana	5.735,80	745,65	700,08	12,2	-45,57
Piemonte	6.789,92	882,69	798,97	11,8	-83,72
Veneto	6.979,58	907,35	816,76	11,7	-90,59
Lombardia	13.980,02	1.817,40	1.714,52	12,3	102,88
TOTALE	88.195,00	11.465,35	12.494,34	14,2	1.028,99

Fonte: agenzia italiana del farmaco (AIFA)

TAB 17/SA

Scostamento dal tetto programmato di spesa farmaceutica non convenzionata 2005, per ogni singola regione, in ordine decrescente di scostamento assoluto anno 2005

(in milioni di euro)

Regione	FSR 2005	Tetto 3%	Spesa 2005	Incidenza % su FSR	Scostamento assoluto
Toscana	5.735,80	172,07	265,23	4,6	+93,16
E. Romagna	6.516,38	195,49	280,05	4,3	+84,56
Lazio	7.960,66	238,82	321,82	4,0	+83,00 ▼
Veneto	6.979,58	209,39	275,80	4,0	+66,41
Campania	8.163,45	244,90	305,16	3,7	+60,26
Lombardia	13.980,02	419,40	478,14	3,4	58,74
Piemonte	6.789,92	203,70	241,77	3,6	38,07
Liguria	2.680,46	80,41	112,49	4,2	32,08
Marche	2.361,92	70,86	97,20	4,1	26,34
Puglia	5.898,93	176,97	192,99	3,3	16,02
Umbria	1.361,81	40,85	55,26	4,1	14,40
Friuli V. G.	1.897,66	56,93	70,30	3,7	13,37
Sardegna	2.416,56	72,50	85,83	3,6	13,33
Abruzzo	1.997,89	59,94	70,07	3,5	10,13
Basilicata	905,79	27,17	31,72	3,5	4,55
Molise	507,58	15,23	18,57	3,7	3,35
Valle d'Aosta	188,19	5,65	8,94	4,7	3,29
P. A. Trento	681,36	20,44	22,64	3,3	2,20
P. A. Bolzano	729,89	21,90	21,26	2,9	-0,64
Calabria	2.991,46	89,74	71,79	2,4	-17,95
Sicilia	7.399,71	221,99	199,62	2,7	-22,37
ITALIA	88.195,00	2.645,85	3.226,65	3,7	580,80

Fonte: agenzia italiana del farmaco (AIFA)

TAB 18/SA

Scostamento dal tetto programmato di spesa farmaceutica complessiva 2005, per ogni singola regione, in ordine decrescente di scostamento assoluto

(in milioni di euro)

Regione	Spesa non convenzionata	Spesa convenzionata	Spesa totale	FSR 2005	Tetto 16%	% su FSR complessiva della spesa ripianata per il 2004	Scostamento assoluto
Lazio	321,82	1.472,45	1.794,28	7.960,66	1.273,71	22,5	520,57
Sicilia	199,62	1.308,02	1.507,65	7.399,71	1.183,95	20,4	323,69
Campania	305,16	1.274,48	1.579,64	8.163,45	1.306,15	19,4	273,49
Puglia	192,99	939,54	1.132,53	5.898,93	943,83	19,2	188,70
Calabria	71,79	494,92	566,71	2.991,46	478,63	18,9	88,08
Sardegna	85,83	384,25	470,08	2.416,56	386,65	19,5	83,43
Liguria	112,49	392,20	504,69	2.680,46	428,87	18,8	75,81
E. Romagna	280,05	822,18	1.102,23	6.516,38	1.042,62	16,9	59,61
Toscana	265,23	700,08	965,32	5.735,80	917,73	16,8	47,59
Abruzzo	70,07	287,61	357,68	1.997,89	319,66	17,9	38,02
Marche	97,20	314,92	412,12	2.361,92	377,91	17,4	34,22
Umbria	55,26	174,56	229,82	1.361,81	217,89	16,9	11,93
Basilicata	31,72	119,69	151,41	905,79	144,93	16,7	6,48
Molise	18,57	67,43	86,00	507,58	81,21	16,9	4,79
Friuli V. G.	70,30	237,38	307,69	1.897,66	303,63	16,2	4,06
Valle d'Aosta	8,94	22,88	31,82	188,19	30,11	16,9	1,71
P. A. Trento	22,64	78,74	101,39	681,36	109,02	14,9	-7,63
P. A. Bolzano	21,26	72,26	93,51	729,89	116,78	12,8	-23,27
Veneto	275,80	816,76	1.092,55	6.979,58	1.116,73	15,7	-24,18
Lombardia	478,14	1.714,52	2.192,66	13.980,02	2.236,80	15,7	-44,15
Piemonte	241,77	798,97	1.040,73	6.789,92	1.086,39	15,3	45,65
ITALIA	3.226,65	12.494,34	15.720,99	88.195,00	14.111,20	17,8	1.609,79

Fonte: agenzia italiana del farmaco (AIFA)

I suddetti importi sono stati ricostruiti tramite i dati mensili trasmessi all'AIFA dalle 18.000 farmacie e si riferiscono a tutte le prescrizioni di medicinali rimborsati dal SSN. Essi presentano divergenze –tuttavia modeste– con i dati risultanti dai modelli di conto economico forniti dalle Regioni al Ministero della Salute.

Solo tre Regioni e due Province autonome sono riuscite a star dentro al tetto del 16% (Lombardia, Piemonte, Bolzano e Trento). Particolarmente elevato lo scostamento registrato da Lazio 22,5%, Sicilia 20,4%, Campania 19,4% che in valore assoluto esprimono un totale pari a quasi il 70% dello sfondamento complessivo nazionale (1.118 ml/1.610ml). Ben più numerose, tuttavia, sono le Regioni adempienti al tetto del 13%, fissato per la sola spesa in convenzione (Valle d'Aosta, Friuli VG, Trento, Bolzano, Veneto, Piemonte, Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Umbria), mentre è la spesa non convenzionata a penalizzare la tenuta del limite del 3%, osservato solo da Sicilia, Calabria e provincia di Bolzano e, a risentirne negativamente, sono le Regioni che maggiormente si sono avvalse della distribuzione diretta, ottenendo, in virtù

dello sconto pari al 50%, un risparmio di spesa, ma penalizzate tuttavia da un elevato saldo attivo di mobilità e dal numero elevato di ricoveri complessi.

Con riferimento a tali risultati e a quelli registrati nei primi mesi del 2006, è il taglio di 500 milioni sui prezzi dei farmaci adottato con la manovra adottata dall'AIFA nei primi giorni del mese giugno 2006 che colpisce i farmaci rimborsabili che hanno fatto registrare consumi superiori alla media del 9,9%¹⁰²

8 Il costo del personale

Come rilevato nelle precedenti relazioni di questa Corte, il costo del personale continua a registrare andamenti in crescita e rappresenta la componente di maggior peso percentuale del complessivo fabbisogno di parte corrente. Le seguenti tabelle (TAB 19 e 20) consentono di monitorare sia il tasso di evoluzione, sia l'incidenza riferita agli anni più recenti.

TAB 19/SA

COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE PER FUNZIONI DI SPESA PERSONALE ANNO 2000 - 2005

(in milioni di euro)

REGIONI	2002	% anno preced	2003	% anno preced	2004	% anno preced	2005	% anno preced
PIEMONTE	2.221,989	2,19	2.273,720	2,33	2.389,043	7,05	2.557,403	7,05
VAL.D'AOSTA	86,556	2,83	87,787	1,42	92,229	5,67	97,457	5,67
LOMBARDIA	3.819,049	2,25	3.788,793	-0,79	3.866,082	12,32	4.342,308	12,32
P.A.BOLZANO	340,338	0,65	363,571	6,83	381,492	8,68	414,624	8,68
P.A.TRENTO	282,534	4,31	311,218	10,15	311,285	0,11	311,615	0,11
VENETO	2.242,422	0,28	2.274,599	1,43	2.334,839	3,73	2.421,848	3,73
FRIULI V.G.	622,619	4,94	634,202	1,86	711,122	8,36	770,543	8,36
LIGURIA	863,462	3,43	876,135	1,47	970,449	12,81	1.094,775	12,81
E. ROMAGNA	2.255,750	5,74	2.262,462	0,30	2.424,629	3,38	2.506,522	3,38
TOSCANA	1.996,170	2,53	2.007,600	0,57	2.150,269	3,41	2.223,692	3,41
UMBRIA	478,408	3,27	488,891	2,19	506,945	1,72	515,661	1,72
MARCHE	800,835	2,59	777,408	-2,93	860,024	2,62	882,518	2,62
LAZIO	2.170,522	0,86	2.269,401	4,56	2.349,718	5,37	2.475,794	5,37
ABRUZZO	649,577	2,41	672,888	3,59	677,337	4,88	710,411	4,88
MOLISE	174,280	-2,03	175,332	0,60	188,637	3,51	195,267	3,51
CAMPANIA	2.503,510	2,36	2.542,587	1,56	2.778,187	1,69	2.825,203	1,69
PUGLIA	1.651,910	1,81	1.653,895	0,12	1.737,776	3,15	1.792,576	3,15
BASILICATA	279,855	1,01	276,296	-1,27	300,307	8,09	324,590	8,09
CALABRIA	1.044,240	3,59	1.037,263	-0,67	1.067,653	3,62	1.106,309	3,62
SICILIA	2.246,263	5,39	2.255,314	0,40	2.345,710	9,50	2.568,602	9,50
SARDEGNA	887,882	4,65	904,546	1,88	940,940	2,36	963,140	2,36
TOTALE	27.618,171	2,72	27.933,908	1,14	29.384,673	5,19	31.100,858	5,84

FONTE: Ministero della salute — Direzione generale della programmazione

¹⁰² Il valore della manovra si articola nei seguenti interventi: 388 milioni di risparmio per il taglio dei prezzi; 60 milioni di minore spesa per maggiore consumo di farmaci generici; 84 milioni per recupero — a fronte della maggiore spesa da ripianare per 2005 — a carico di industrie, farmacie, grossisti.

TAB 20/SA

COSTO DEL PERSONALE SSN / COSTO TOTALE
ANNI 2003 - 2005

(in milioni di euro)

REGIONI	2003			2004			2005		
	Personale	Costo totale	Incidenza %	Personale	Costo totale	Incidenza %	Personale	Costo totale	Incidenza %
PIEMONTE	2.273,720	6.342,991	35,85	2.389,043	7.358	32,47	2.557,403	7.526,077	33,98
VALLE D'AOSTA	87,787	200,888	43,70	92,229	211,991	43,51	97,457	230,934	42,20
LOMBARDIA	3.788,793	13.030,457	29,08	3.866,082	13.624,902	28,38	4.342,308	15.073,522	28,81
P.A. BOLZANO	363,571	912,639	39,84	381,492	949,761	40,17	414,624	1.000,106	41,46
P.A. TRENTO	311,218	812,858	38,29	311,285	844,385	36,87	311,615	865,695	36,00
VENETO	2.274,599	6.684,505	34,03	2.334,839	7.149,219	32,66	2.421,848	7.752,867	31,24
FRIULI V.G.	634,202	1.758,667	36,06	711,122	1.939,216	36,67	770,543	2.029,536	37,97
LIGURIA	876,135	2.520,823	34,76	970,449	2.909,757	33,35	1.094,775	2.958,958	37,00
E. ROMAGNA	2.262,462	6.307,700	35,87	2.424,629	6.879,202	35,25	2.506,522	7.185,395	34,98
TOSCANA	2.007,600	5.292,189	37,94	2.150,269	5.826,625	36,90	2.223,692	6.038,424	36,83
UMBRIA	488,891	1.300,633	37,59	506,945	1.364,051	37,16	515,661	1.423,622	36,22
MARCHE	777,408	2.119,269	36,68	860,024	2.344,581	36,68	882,518	2.387,947	36,96
LAZIO	2.269,401	8.248,848	27,51	2.349,718	9.823,977	23,92	2.475,794	9.682,870	25,57
ABRUZZO	672,888	2.011,188	33,46	677,337	1.984,347	34,13	710,411	2.240,614	31,71
MOLISE	175,332	530,154	33,07	188,637	530,706	35,54	195,267	601,002	32,49
CAMPANIA	2.542,587	7.915,842	32,12	2.778,187	8.926,985	31,12	2.825,203	9.366,543	30,16
PUGLIA	1.653,895	5.282,495	31,31	1.737,776	5.589,618	31,09	1.792,576	5.930,721	30,23
BASILICATA	276,296	782,649	35,30	300,307	835,737	35,93	324,590	887,461	36,58
CALABRIA	1.037,263	2.542,589	40,80	1.067,653	2.803,922	38,08	1.106,309	2.832,573	39,06
SICILIA	2.255,314	6.772,987	33,30	2.345,710	7.619,449	30,79	2.588,602	7.876,418	32,61
SARDEGNA	904,546	2.298,529	39,35	940,940	2.469,897	38,10	963,140	2.663,942	36,15
TOTALE	27.933,908	83.668,901	33,39	29.384,673	91.986,609	31,94	31.100,858	96.535,229	32,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Come si può notare (TAB 19/SA), l'incremento percentuale del costo del personale degli anni 2004 e 2005 pari al 5,2% e 5,8%, si dimensiona diversamente con riferimento alle singole realtà regionali laddove, mentre intorno al 3% si aggregano Puglia, Emilia Romagna, Toscana, Sardegna, Marche e Umbria, risaltano invece i casi di Lombardia e Liguria con un incremento di costo 2004 e 2005 pari a oltre il 12%, ma pure quelli di Sicilia, Piemonte e Basilicata fra il 7% e il 9%.

Quanto a incidenza sul fabbisogno, la componente "personale" tende a restare stabile negli ultimi anni, mantenendosi intorno al 32%, ma con diverso peso percentuale particolarmente elevato in Liguria (37%) e Calabria (39%), ma pure in quelle altre realtà regionali che ugualmente privilegiano il ricorso a strutture pubbliche senza poter scontare, come Lazio e Lombardia, il ricorso a struttura private le quali valgono a prosciugare i dati relativi ai costi della produzione per il personale, spostandolo nella voce acquisti di servizi sanitari. Altrettanto vale naturalmente per Policlinici universitari, IRCCS, Ospedali classificati la cui presenza si registra specie in Lombardia e Lazio (v. tabelle allegate a questa Parte III[^]).

È interessante notare come lo slittamento dei rinnovi contrattuali, relativi sia all'area 3 e 4 della dirigenza, sia del personale non dirigenziale, sia della medicina convenzionata (medicina generale, pediatri, medici specialisti amb.), sia destinato a concentrare sul 2004, sul 2005 e sul 2006 i costi del biennio economico 2000-2001, del biennio 2002-2003 e del 2004-2005 con importo pari rispettivamente a 2.968 milioni 4.480 milioni e 5.926 milioni di euro.

Gli effetti si notano anche osservando la variazione percentuale del costo 2004 e 2005 che, a fronte di una crescita percentualmente pari al 2,7% e del 1,1% registrata nel 2002 e nel 2004, si impenna con un +5,2% nel 2004 e un +5,8% nel 2005. Tale crescita è pari, in valore assoluto, a 1.451 milioni nel 2004 e a 1.716 milioni nel 2005. L'impatto dei ritardati rinnovi, come si è detto, è notevolmente superiore, ma risulta calmierato dalla buona regola seguita da alcune Regioni di predisporre adeguati accantonamenti a fronte dei previsti rinnovi¹⁰³.

Per aver più chiaro il ruolo che lo slittamento dei rinnovi contrattuali è destinato ad esercitare in termini di impatto finanziario sugli anni successivi a quelli di competenza, può esser utile la seguente tabella.

¹⁰³ Il d.l. 30.9.2005 n. 203, conv. con legge 2.12.2005 n. 248 ha stabilito [art. 9] che, già a partire dal 2005, nel modello CE riepilogativo regionale dei conti delle aziende sanitarie e ospedaliere, di cui al DM 16.2.2001, sia data evidenza della costituzione di accantonamenti delle somme necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il personale dipendente e per quello convenzionato con il SSN.

Oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del Servizio sanitario nazionale (milioni di euro al lordo di o.r.)

Comparto	Destinatari	Riferimento	Unità	Data stipula	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Area 3	dirigenza ruoli s.p.i.a.	2000-2001	20.090	10-feb-04	9,88	9,88	9,88	9,88	9,88	9,88	39,52	9,88	9,88
Area 4	dirigenza medico-veterinaria	2000-2001	105.315	10-feb-04	64,18	64,18	64,18	64,18	64,18	64,18	256,72	64,18	64,18
SSSN	personale non dirigenziale	2002/2003	571.702	19-apr-04	455,54	455,54	1.108,21	1.108,21	1.108,21	1.108,21	2.671,96	1.108,21	1.108,21
Area 3	dirigenza ruoli s.p.i.a.	2002-2003	20.090	3-nov-05	38,69	38,69	91,96	94,94	94,94	94,94	-	320,53	94,94
Area 4	dirigenza medico-veterinaria	2002-2003	105.315	3-nov-05	227,79	227,79	555,04	558,94	558,94	558,94	-	1.900,71	558,94
Medicina convenz.	medici di medicina generale	2001-2005	47.148	23-mar-05			273,03	314,04	399,83	477,37	-	986,90	477,37
Medicina convenz.	Medici specialisti amb.	2001-2005	30.513	23-mar-05							-		-
Medicina convenz.	Pediatrati	2001-2006	7.155	30-ott-05			36,00	24,00	30,00	67,00	-	90,00	67,00
Area 3	dirigenza ruoli sanitario, profess., tecnico ed ammin.	2004-2005	20.090	Trattativa in corso				33,12	72,62	88,34	-		194,08
Area 4	dirigenza medico-veterinaria	2004-2005	105.315	Trattativa in corso				199,78	438,23	533,14	-		1.171,15
SSSN	personale non dirigenziale	2004-2005	542.311	giu 06				372,07	815,99	992,64	-		2.180,70
TOTALE					74,06	796,08	2.138,30	2.779,16	3.592,82	3.994,64	2.968,20	4.480,41	5.926,45

FONTE: Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo sui contratti collettivi

Risulta chiaro come il maggior impatto in termini finanziari sia da attribuire al contratto relativo al personale non dirigenziale, biennio economico 2002-2003, stipulato nell'aprile 2004, che ha pesato, per arretrati e quota a regime, per 2.672 milioni sul 2004 e, solo a regime, per 1.108 milioni sul 2005 e 2006. Elevato l'impatto del contratto relativo alla dirigenza medico-veterinaria (biennio economico 2002-2003) stipulato il 3 novembre 2005 e destinato a scaricarsi sul 2005 per circa 1.900 milioni.

A proposito dei contratti riportati nella suesposta tabella, la Corte non ha mancato di rilevarne gli aspetti comuni, facendone oggetto anche di una speciale relazione al Parlamento¹⁰⁴. In ordine alla sostenibilità degli oneri, sono state espresse fondate preoccupazioni, proprio sulla base di quanto riscontrato annualmente nelle relazioni sulla finanza regionale e sanitaria, annualmente predisposte dalla Corte, laddove i reiterati disavanzi e il sottofinanziamento rispetto all'andamento dei fabbisogni non può non lasciar presumere l'assenza di adeguate disponibilità finanziarie rinvenibili nei bilanci regionali a copertura degli effetti finanziari conseguenti la stipula dei citati contratti.

Vanno infine ricordate, per l'influenza in termini organizzativi e di efficiente risposta sanitaria, le disposizioni legislative di quelle Regioni (Toscana, Emilia Romagna, Umbria), che hanno ritenuto, in primo luogo, di non aderire alla alternativa prevista dalla legislazione nazionale in tema di esclusività del rapporto di lavoro dei dirigenti del ruolo sanitario che, con il d.l. 81/2004 convertito con la legge 26 maggio 2002 n. 138, aveva previsto di eliminare il principio di irreversibilità della scelta da parte dei dirigenti ed in secondo luogo di fare dell'esclusività ragione di preferenza nell'attribuzione degli incarichi dirigenziali. La sentenza 181/2006 della Corte costituzionale ha ravvisato la piena legittimità di tali disposizioni regionali, ravvisando la normativa nazionale come mera proposta di alternative, salva la differente determinazione regionale¹⁰⁵.

9 Analisi per livelli assistenziali

Sin dal Piano sanitario 1998-2000 sono stati individuati tre livelli di assistenza sanitaria oggetto di finanziamento secondo percentuali prestabilite: prevenzione, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera. L'accordo dell'8 agosto 2001 rinviava a successivo DPCM su intesa Governo-Regioni la rideterminazione dei livelli essenziali ai fini di uno stretto collegamento con i volumi di spesa stimati e previsti per la loro effettiva erogazione. Il 22 novembre la

¹⁰⁴ V. Corte dei conti, Sezioni Riunite, III Collegio, Deliberazione n.1/CONTR/CL/ 26 gennaio 2006, Relatori V. Palomba e L. D'Evoli.

¹⁰⁵ Corte costituzionale 5 maggio 2006 n. 181.

Conferenza Stato-Regioni ha sancito l'accordo sui livelli essenziali e nella stessa seduta ha espresso l'intesa sullo schema di DPCM emanato poi il 29 novembre 2001¹⁰⁶.

Con l'accordo sui LEA si è convenuto di escludere dalla copertura assistenziale alcune prestazioni e servizi, di limitare la prescrittibilità per altri, sono state inoltre individuate prestazioni con profilo organizzativo potenzialmente inappropriato e per le quali occorrono differenti modalità di erogazione.

Va sottolineato come, nella ridefinizione dei livelli assistenziali, particolare attenzione sia stata riservata alla possibilità di ottimizzare l'impiego delle risorse specie nell'area dell'assistenza ospedaliera.

In questo quadro si colloca anche il potenziamento dell'area della prevenzione e la riallocazione delle risorse nei tre livelli. Va considerato che, con l'intesa sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie per SSN dell'anno 2004, la percentuale assegnata ai tre livelli di assistenza erano pari al 5% per il livello della prevenzione e rispettivamente del 50% e 45% per gli altri due livelli, distrettuale e ospedaliera. Tali percentuali sono state confermate nei due anni successivi.

Nelle seguenti tabelle sono riportati i dati di consuntivo, gli ultimi disponibili da parte del Ministero della salute, acquisiti con l'istruttoria della Corte. Il riferimento perciò è all'anno 2004 per le conseguenti valutazioni. Ora per prima cosa è bene notare come rispetto alla originaria determinazione, le percentuali effettive di assorbimento siano state rispettivamente del 3,6% per la prevenzione, 46,2% per la distrettuale, 45,9% per l'ospedaliera, con una sensibile difformità per i primi due livelli.

Ciò posto, va tuttavia considerato come resti non agevole una analisi di consuntivo sui singoli livelli di assistenza. Le difficoltà sono da ricondurre al diverso grado di informatizzazione presente nelle varie realtà territoriali e a sistemi di classificazione ancora non completamente omogenei. In ordine ai quali va poi considerato che la classificazione relativa ai livelli di assistenza predisposta dal Ministero della salute introduce una ulteriore macro-area funzionale corrispondente ai servizi amministrativi generali, la cui spesa andrebbe viceversa ripartita nei tre livelli, che ne restano perciò in parte percentualmente alterati.

La seguente tabella espone per i tre livelli della prevenzione, della assistenza ospedaliera e dell'assistenza distrettuale i costi dell'anno 2004 e la relativa percentuale di composizione. Da dire che nell'analisi per macro-aree il criterio seguito è quello del costo economico. Va altresì

¹⁰⁶ Va osservato che, in base a quanto concordato fra Governi e Regioni con riferimento alla finanziaria 2005 e poi ripreso nel parere reso dalle Regioni sulla finanziaria 2006, sarebbe rimasta sospesa la questione della copertura degli oneri delle convenzioni e dei contratti nell'ambito del pieno finanziamento dei LEA, sulla cui congruità avrebbe dovuto esprimersi il Tavolo di monitoraggio, come previsto all'art 15 dell'accordo 8 agosto 2001. Il valore delle voci sospese ammonterebbe a circa 4,5 miliardi di euro.

osservato che la separata considerazione offerta all'area della amministrazione offusca in parte il dato riferito ai tre livelli sui quali tale voce di costo andrebbe ripartita. Una stima a riguardo, tenuto conto del peso percentuale, consente di concentrare la quasi totalità del costo per amministrazione nel secondo e terzo livello, in proporzione cioè del loro peso percentuale in termini di costo, mentre assai minore è il peso residuale del primo livello. I valori percentuali ne restano così rideterminati: 3,7% per il I° livello, 48,3% per il II° livello, 47,9% per il III° livello.

I dati esposti nelle tabelle seguenti divergono perciò dalla consistenza effettiva dei tre livelli, per la separata aggregazione dei costi di amministrazione.

TAB 22SA

**COSTI DEI LIVELLI DI ASSISTENZA DEL SSN
ANNO 2004**

(in migliaia di euro)

REGIONI	LIVELLO 1 PREVENZIONE		LIVELLO 2 ASSISTENZA DISTRETTUALE		LIVELLO 3 ASS.ZA OSPEDALIERA		AMMINISTRAZIONE		TOTALE
	Valore assoluto	% Incid nza	Valore assoluto	% Incid nza	Valore assoluto	% Incid nza	Valore assoluto	% Incid nza	
Piemonte	301.689	3,97	3.376.603	44,47	3.378.139	44,49	537.228	7,07	7.593.659
Valle D'Aosta	12.729	5,48	110.334	47,52	101.430	43,68	7.701	3,32	232.194
Lombardia	546.002	3,90	6.727.874	48,10	6.379.934	45,61	333.168	2,38	13.986.978
P.A. Bolzano	39.770	3,87	472.632	45,95	460.616	44,78	55.505	5,40	1.028.523
P.A. Trento	28.715	3,15	427.200	46,84	413.490	45,34	42.667	4,68	912.072
Veneto	271.042	3,67	3.396.388	45,96	3.501.038	47,38	221.486	3,00	7.389.954
Friuli V.Giulia	53.542	2,78	863.361	44,81	918.441	47,67	91.312	4,74	1.926.656
Liguria	87.941	3,06	1.351.055	47,08	1.322.330	46,08	108.530	3,78	2.869.856
E. Romagna	283.423	3,97	3.357.733	47,02	3.184.502	44,59	316.053	4,43	7.141.711
Toscana	264.071	4,38	2.906.547	48,24	2.652.191	44,02	202.776	3,37	6.025.585
Umbria	60.063	4,20	636.096	44,48	659.600	46,12	74.450	5,21	1.430.209
Marche	84.658	3,39	1.171.861	46,97	1.070.918	42,92	167.435	6,71	2.494.872
Lazio*	128.669	1,67	3.436.234	44,55	3.908.961	50,68	239.047	3,10	7.712.911
Abruzzo	88.047	4,16	958.688	45,28	1.004.527	47,44	66.061	3,12	2.117.323
Molise	27.824	5,21	239.997	44,94	251.297	47,05	14.934	2,80	534.052
Campania	369.182	4,11	3.985.459	44,40	4.221.826	47,04	399.258	4,45	8.975.725
Puglia	180.518	3,09	2.739.646	46,93	2.669.604	45,73	247.905	4,25	5.837.673
Basilicata	47.073	4,33	456.361	41,96	545.850	50,19	38.345	3,53	1.087.629
Calabria	120.345	4,25	1.235.638	43,66	1.281.515	45,29	192.362	6,80	2.829.860
Sicilia	185.000	2,38	3.683.513	47,47	3.405.483	43,89	485.709	6,26	7.759.705
Sardegna	120.037	4,76	1.197.966	47,46	1.123.408	44,51	82.794	3,28	2.524.205
Bambin Gesù									
ITALIA	3.300.340	3,57	42.731.186	46,24	42.455.100	45,94	3.924.726	4,25	92.411.352

FONTE: Ministero della salute – Direzione generale della programmazione

* dati 2003

Si osserva la decisa prevalenza, nella composizione della spesa per l'assistenza sanitaria, di quella ospedaliera che, seppure al netto del costo dei servizi amministrativi, assorbe comunque una percentuale di quasi il 46% della spesa totale. Nel confronto con i dati dell'anno 2000, si nota tuttavia un restringimento dell'offerta ospedaliera (46%/49%) a vantaggio delle altre aree di assistenza, specie la distrettuale che raggiunge nell'anno 2004 una percentuale di oltre il 46% mentre nel 2000 era pari al 40% del totale.

La prevenzione pesa sul costo totale per il 3,6 e mantiene sostanzialmente inalterata la medesima percentuale dell'anno 2000 (3,3%). I servizi amministrativi assorbono nel complesso dei tre livelli assistenziali il 4,3%. Tali aree hanno ridimensionato negli anni il loro peso percentuale con maggiore assorbimento di risorse da parte della distrettuale ove una preoccupante dinamicità ha assunto la spesa farmaceutica.

La disaggregazione regionale espone alcune differenze nella composizione dei costi attribuibili ai tre livelli. Quanto all'assistenza ospedaliera, sopra media è il Lazio con assorbimento da parte dell'ospedaliera di una percentuale di costo pari al 50,7% (56,2% nel 2000). Sopra media anche Veneto con il 47,38% (52,8% nel 2000), Liguria con 46,1 (52,1% nel 2000) e Campania con il 47,1%. Le attività distrettuali pesano percentualmente di più in Lombardia (48,1%) e in Toscana (48,2%) a fronte di un dato nazionale del 46,2%.

Nell'attività di prevenzione, a fronte della media nazionale del 3,6%, emerge il dato della Valle d'Aosta (5,5%) seguita dal Molise con il 5,2%.

10 L'assistenza ospedaliera

Come emerso dall'analisi di insieme rivolta ai tre livelli di assistenza, il costo assorbito dall'ospedaliera è decisamente influente sul totale complessivo. In questa area si concentrano possibilità di risparmi mediante riorganizzazione dei servizi, eliminazione di ricoveri inappropriati e maggiore ricorso a forme alternative rispetto all'utilizzazione dei ricoveri ospedalieri in regime ordinario.

Quanto all'incidenza sul costo totale dell'assistenza sanitaria, l'ospedaliera flette nel quadriennio, attestandosi al 46% a fine anno 2004 rispetto al 49% del 2000. Il processo di de-ospedalizzazione che ha ispirato la più recente strategia in sanità, coniugato alla riorganizzazione della rete ospedaliera, partecipa del suddetto risultato. Restano tuttavia differenti le situazioni riscontrabili nelle realtà regionali. Parte delle Regioni meridionali è sopra media nazionale (Basilicata, Molise, Campania), sintomo di non appropriato uso dell'ospedale. Al Centro, sono l'Abruzzo e il Lazio che mantengono la percentuale più alta di costo per l'ospedaliera (47,4% e 50,7%), superiore

per il Lazio a tutte le altre Regioni, solo in parte spiegabile con l'elevata mobilità passiva e per la presenza nel territorio di strutture ad elevata complessità.

I costi totali del settore ospedaliero, disaggregati per voci di spesa, trovano esposizione nella seguente tabella.

TAB 23SA

**ASSISTENZA OSPEDALIERA - TERZO LIVELLO
ANNO 2004**

(in migliaia di euro)

VOCI ECONOMICHE		% Incid. Macro- voci I-II-III-IV su Totale	% Incid. Ruoli personale (A-B-C-D su Totale Personale)	% Incid. Qualifiche su Personale sanitario (A-B-C-D su Totale Personale)
I CONSUMI SANITARI E NON SANITARI	5.741.965	13,52		
II SERVIZI	15.948.174	37,56		
III PERSONALE (A+B+C+D)	18.790.879	44,26		
A) Sanitario (1+2+3)	15.175.327		80,76	
1) Medici	-			
2) Infermieri	-			
3) Altro	-			
B) Professionale	50.037		0,27	
C) Tecnico	2.466.549		13,13	
D) Amministrativo	1.098.966		5,85	
IV ALTRI COSTI	1.974.082	4,65		
TOTALE LIVELLI (I+II+III+IV)	42.455.100	100,00	100,00	0,00

FONTE: Ministero della salute – Direzione generale della programmazione

L'esame dei dati consente di rilevare come nella composizione del costo ospedaliero il maggiore peso percentuale sia rappresentato dal personale (44,3%), mentre assorbe il 37,61% il costo per la acquisizione di prestazioni sanitarie in regime di ricovero ordinario o day hospital, comprese altresì le prestazioni di specialistica e diagnostica strumentale. I consumi sanitari e non sanitari compongono un altro 13,5% che, unitamente ad un residuale 4,7%, completa il totale del livello ospedaliero.

Particolare considerazione merita, in ogni caso, la spesa per il personale a causa del margine elevato nella composizione del costo ospedaliero.

La suesposta tabella ne approfondisce l'analisi con disaggregazione del costo in relazione al ruolo sanitario, professionale, tecnico e amministrativo.

Notevole peso percentuale riveste il ruolo sanitario, con un costo pari a 15.175 milioni che rappresenta l'80,7% del totale riferito al personale ospedaliero e dove perciò elevato è il contributo al costo del personale da parte dei medici e degli infermieri con una incidenza sulla spesa ospedaliera e sanitaria che dovrebbero essere tenute in adeguata considerazione in sede di rinnovi contrattuali.

10.1 Principali indicatori nella gestione dell'assistenza ospedaliera

Interessante è valutare in quale misura il costo elevato dell'offerta ospedaliera si ponga in relazione alle caratteristiche strutturali e ai rispettivi livelli di attività riscontrabili nelle varie realtà regionali.

A questo fine, sono utilizzabili alcuni indicatori esposti nelle seguenti tabelle da cui è possibile trarre informazioni sulla composizione dell'attività ospedaliera, sulla domanda di ospedalità in ambito regionale, sulla mobilità, sulla complessità dei casi trattati, sull'efficienza operativa.

Con riferimento all'anno 2004, cui fanno riferimento i seguenti dati, ultimi disponibili per la totalità delle Regioni, l'assistenza ospedaliera si è avvalsa di 1,214 istituti di cura, di cui 55% pubblici e il rimanente 45% privati accreditati. Risulta confermato il trend decrescente del numero degli istituti, evidenziatosi già negli anni precedenti, frutto della riconversione e dell'accorpamento di molte strutture. Il 68% delle strutture pubbliche è costituito da ospedali direttamente gestiti da aziende sanitarie, il 14% da aziende ospedaliere e il restante 18% da altre tipologie (Policlinici, ospedali classificati, IRCCS).

Indicatori di attività - Le seguenti tabelle (TAB 24 e 25/SA) consentono di confrontare per gli anni 2000 e 2004 numero di ricoveri e giornate di degenza riferiti a ciascuna Regione, distinti con riferimento ai ricoveri per acuti, in regime ordinario e day hospital, riabilitazione e lungodegenza. Il dato relativo alla degenza media consente poi di valutare la *performance* di ciascuna realtà territoriale.

Evidente è la riduzione del numero dei ricoveri ordinari per acuti (-1.189.672, -12,7%) con contemporanea crescita dei ricoveri in day hospital(+1.086.340, +40%) e analoga evoluzione delle giornate di degenza. La composizione dell'attività mostra una percentuale nazionale del 68,4% per ricoveri acuti e il 31,6% per day hospital (nel 2000: 79,6% e 20,4%). Flette, ma di poco, la degenza media per acuti in regime ordinario e si attesta nel 2004 al 6,7%, rispetto al 6,9% del 2000.

Tali risultati vanno valutati alla luce di quanto disposto sin dal collegato alla finanziaria per il 1999 (legge 23.12.1998 n. 448), ove già si prevedeva una riduzione dell'assistenza ospedaliera in regime di ricovero ordinario con potenziamento di forme alternative.

L'analisi delle singole situazioni locali mostra tuttavia differenti gradi di *performance* riscontrabili dall'esame delle seguenti tabelle, le quali espongono i dati relativi alla composizione dell'attività ospedaliera riferiti, anche qui, ai regimi di ricovero ma con ulteriore distinzione fra ospedaliera pubblica e privata.

TAB 24/ISA

COMPOSIZIONE DELL'ATTIVITA' OSPEDALIERA PER REGIME DI RICOVERO * (*)
ANNO 2004

REGIONE	RICOVERI						GIORNATE DI DEGENZA						degenza media acuti in regime ordinario (5) / (1)						
	ACUTI			RIABILITAZIONE			ACUTI			RIABILITAZIONE									
	Regime ordinario (1)	Inc su totale regionale e % (2)	Day Hospital (2)	Inc su totale regionale e % (3)	Day Hospital (4)	Inc su totale regionale e % (5)	Regime ordinario (5)	Inc su totale regionale e % (6)	Day Hospital (6)	Inc su totale regionale e % (7)	Day Hospital (8)	Inc su totale regionale e % (9)		lungo degenza					
PIEMONTE	464.321	63,73	264.247	36,27	92,16	2.561	7,84	10.425,00	3.765,161	84,75	677,625	15,25	877,059	96,18	34.816	3,82	375.822	8,11	
V. D' AOSTA	13.785	70,56	5.752	29,44	0	0	0,00	0,00	118.203	86,51	18.436	13,49	0	0	0	0	0,00	0	8,57
LOMBARDIA	1.327.780	69,70	577.146	30,30	84,57	15,573	15,43	6.640,00	8.580,190	88,16	1.152,130	11,84	1.839,036	91,72	165,972	8,28	152.288	6,46	
PR. BOLZANO	76.304	77,16	22.588	22,84	96,49	67	3,51	1.662,00	523,696	93,48	36,509	6,52	50,094	97,94	1,054	2,06	45,601	6,86	
PR. TRENTO	53.830	69,23	23.928	30,77	83,37	1,141	16,63	3.305,00	420,841	88,30	55,743	11,70	107,703	88,10	14,546	11,90	103,881	7,82	
VENETO	582.168	68,04	273.403	31,96	81,33	4,944	18,67	12.847,00	4.606,630	85,33	791,843	14,67	493,028	87,91	67,833	12,09	328,531	7,91	
FRIULI V.G.	152.997	76,13	47.962	23,87	94,32	164	5,68	0,00	1.153,907	88,20	154,440	11,80	77,710	97,70	1,827	2,30	0	7,54	
LIGURIA	223.173	57,19	167.024	42,81	80,68	1,849	19,32	0,00	1.759,043	78,41	484,366	21,59	153,133	91,40	14,416	8,60	0	7,88	
E. ROMAGNA.	587.655	72,43	223.711	27,57	15,842	3,596	18,50	28.907,00	3.945,018	81,48	896,644	18,52	473,238	89,80	53,765	10,20	928,765	6,71	
TOSCANA	452.775	69,51	198.616	30,49	86,44	1,651	13,56	2.039,00	3.382,318	84,83	604,718	15,17	229,504	90,20	24,940	9,80	72,193	7,47	
UMBRIA	107.278	66,37	54.352	33,63	49,60	1,913	50,40	5,00	699,285	82,66	146,714	17,34	46,693	67,53	22,449	32,47	64	6,52	
MARCHE	198.784	75,12	65.851	24,88	78,89	653	21,11	3.728,00	1.373,891	89,73	157,329	10,27	86,973	96,76	2,911	3,24	101,005	6,91	
LAZIO	799.193	64,18	446.063	35,82	34,467	15,582	31,13	3.611,00	6.207,241	80,65	1.489,311	19,35	1.361,982	85,42	232,393	14,58	384,459	7,77	
ABRUZZO	259.472	74,37	89.416	25,63	94,66	899	5,34	1.087,00	1.561,122	86,41	245,455	13,59	252,601	96,81	8,314	3,19	24,276	6,02	
MOLISE	60.435	79,31	15.764	20,69	87,05	187	12,95	163,00	421,439	90,53	44,108	9,47	48,615	92,19	4,121	7,81	5,080	6,97	
CAMPANIA	824.047	67,60	394.917	32,40	12,524	4,530	26,56	8.075,00	4.555,068	82,44	970,156	17,56	401,199	86,97	60,101	13,03	359,724	5,53	
PUGLIA	636.170	80,36	155.506	19,64	91,62	995	8,38	5.477,00	3.845,561	92,36	318,280	7,64	304,993	97,53	7,736	2,47	101,430	6,04	
BASILICATA	66.819	66,22	34.091	33,78	62,77	490	37,23	320,00	449,772	84,26	83,969	15,74	17,870	80,95	4,206	19,05	9,770	6,73	
CALABRIA	285.056	72,67	107.196	27,33	85,66	749	14,34	2.263,00	1.741,600	84,35	323,128	15,65	135,418	94,44	7,976	5,56	107,070	6,11	
SICILIA	742.588	59,82	498.815	40,18	59,84	16,759	40,16	2.666,00	4.253,441	76,32	1.319,512	23,68	330,345	81,19	76,536	18,81	48,942	5,73	
SARDEGNA	255.973	70,45	107.390	29,55	78,98	119	21,02	773,00	1.704,721	89,02	210,242	10,98	15,494	85,61	2,605	14,39	40,673	6,66	
ITALIA	8.170.603	68,41	3.773.738	31,59	79,66	74,422	20,34	93.993,00	55.068,148	84,40	10.180,678	15,60	7.392,688	90,03	808,517	9,97	3.189,574	6,74	

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

* esclusi ricoveri e giornate di degenza a totale pagamento degli utenti - ** esclusi 6.018 ricoveri in regime di day hospital - (*) dati provvisori

TAB 25/SA

COMPOSIZIONE ATTIVITA' OSPEDALIERA - PUBBLICO E PRIVATO * (*)
ANNO 2004

REGIONI	RICOVERI													
	ISTITUTI PUBBLICI							ISTITUTI PRIVATI						
	acuti			riabilitazione				acuti			riabilitazione			
	Regime ordinario	Day hospital		Regime ordinario	Day hospital	lungo degenza **		Regime ordinario	Day hospital		Regime ordinario	Day hospital	lungo degenza **	
PIEMONTE	406.473	244.553	16.187	2.561	5.041	57.848	19.694	57.848	19.694	13.932	0	5.384	464.321	264.247
V. D' AOSTA	13.785	5.752	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13.785	5.752
LOMBARDIA	1.065.421	490.705	46.117	13.608	8.473	262.359	86.441	262.359	86.441	39.262	1.965	2.930	1.327.780	577.146
PR. BOLZANO	72.096	21.245	499	67	125	4.208	1.343	4.208	1.343	1.345	0	1.537	76.304	22.588
PR. TRENTO	51.545	22.337	3.061	1.141	606	2.285	1.591	2.285	1.591	2.658	0	2.699	53.830	23.928
VENETO	555.889	260.892	16.985	3.606	12.264	26.279	12.511	26.279	12.511	4.554	1.338	820	582.168	273.403
FRIULI V.G.	143.187	42.671	1.709	164	0	9.810	5.291	9.810	5.291	1.014	0	0	152.997	47.962
LIGURIA	221.136	165.742	6.295	1.849	0	2.037	1.282	2.037	1.282	1.426	0	0	223.173	167.024
E. ROMAGNA	513.130	190.730	4.671	3.234	18.434	74.525	32.981	74.525	32.981	11.171	362	10.473	587.655	223.711
TOSCANA	430.071	181.362	5.765	1.262	0	22.704	17.254	22.704	17.254	4.757	389	2.039	452.775	198.616
UMBRIA	101.286	49.155	1.509	1.910	5	5.992	5.197	5.992	5.197	374	3	0	107.278	54.352
MARCHE	180.005	59.101	1.218	653	2.152	18.779	6.750	18.779	6.750	1.223	0	1.577	198.784	65.851
LAZIO	673.771	391.630	8.666	5.863	1.039	125.422	54.433	125.422	54.433	25.801	9.719	2.572	799.193	446.063
ABRUZZO	200.914	88.323	3.675	800	1.007	58.558	1.093	58.558	1.093	12.255	99	80	259.472	89.416
MOLISE	54.500	15.764	869	187	163	5.935	0	5.935	0	388	0	0	60.435	15.764
CAMPANIA	609.104	339.412	3.946	2.033	608	214.943	55.505	214.943	55.505	8.578	2.497	7.983	824.047	394.917
PUGLIA	552.975	137.094	6.064	995	5.358	83.195	18.412	83.195	18.412	4.808	0	119	636.170	155.506
BASILICATA	64.901	34.091	826	490	320	1.918	0	1.918	0	0	0	0	66.819	34.091
CALABRIA	207.833	105.278	350	597	1.423	77.223	1.918	77.223	1.918	4.124	152	1.070	285.056	107.196
SICILIA	613.437	445.747	19.946	16.357	2.935	129.151	53.068	129.151	53.068	5.028	402	2	742.588	498.815
SARDEGNA	212.048	98.349	447	119	0	43.925	9.041	43.925	9.041	0	0	773	255.973	107.390
TOTALE	6.943.507	3.389.933	148.805	57.496	59.953	1.227.096	383.805	1.227.096	383.805	142.698	16.926	40.058	8.170.603	3.773.738
													291.503	74.422
														100.011

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

* esclusi ricoveri e giornate di degenza a totale pagamento degli utenti

** comprensivo dei ricoveri nei regimi ordinario e day hospital

(*) dati provvisori

Indicatori di domanda e indicatori di offerta -Di seguito sono esaminati alcuni indicatori che mettono a confronto la domanda con l'offerta ospedaliera sulla base di indici correlati ad efficienza e complessità di prestazioni.

Va ricordato, a riguardo, come alcuni standard siano stati previsti sin dal 1985 (legge 595/'85) nel quadro della razionalizzazione della spesa sanitaria, ulteriormente precisati in occasione degli interventi di ristrutturazione della rete ospedaliera (art. 2, comma 5, legge 28.12.1995 n. 549), confermati con le disposizioni recate nella finanziaria per il 1997 (art. 1, legge 662/'96) e ulteriormente rivisti, prima con il d.l. 347/2001 convertito con la legge 405/2001 e, infine, con l'intesa del 23 marzo 2005 (art. 4). Il che vale per la dotazione di "posti letto" che passa da 5,5 x 1000 abitanti, di cui l'uno per mille riservato alla riabilitazione e alla lungodegenza post-acuzie¹⁰⁷, a 5 x 1000 abitanti con la stessa riserva per riabilitazione e lungodegenza e infine, a partire dal 2007, 4,5 posti letto x 1000¹⁰⁸. Altrettanto vale per il tasso di ospedalizzazione che l'intesa del marzo 2005 (art. 4) fissa in 180 ricoveri x 1000 abitanti, sia ordinari che in regime diurno, obiettivo da realizzare entro il 2007, e obiettivi intermedi 2005 e 2006. Resta poi fissato ad un tasso non inferiore al 75% in media annua il grado di utilizzazione dei posti letto.

La seguente tabella espone il tasso di ospedalizzazione riferito al 2004, ultimo anno per il quale i dati sono disponibili e la cui valutazione trae fondamento dalla normativa precedente l'intesa del marzo 2005. Il tasso di ospedalizzazione per quell'anno era previsto in 160 x 1000 abitanti.

¹⁰⁷ L'accordo 8 agosto 2001, recepito dal d.l. 347/'01 conv. con l. 405/'01 [art 3, comma 4], ha ridotto il numero di posti letto per 1000 abitanti a 5, di cui l'uno per mille riservato alla lungodegenza e alla riabilitazione.

¹⁰⁸ L'art 4 dell'intesa 23 marzo 2005 prevede l'impegno delle Regioni ad adottare entro il 30 settembre 2005 provvedimenti che definiscano uno standard di posti letto ospedalieri effettivamente a carico del servizio sanitario nazionale non superiore a 4,5 posti letto per mille abitanti comprensivi della riabilitazione e della lungodegenza post-acuzie. Rispetto a tali standard è compatibile una variazione che non può comunque superare il 5% in rapporto alle diverse condizioni demografiche. I provvedimenti devono altresì prevedere il raggiungimento dell'obiettivo entro il 2007 e obiettivi intermedi per il 2005 e 2006.

TAB 26/SA

INDICATORI DI DOMANDA: TASSO DI OSPEDALIZZAZIONE ACUTI (per 1.000 residenti) (*)
ANNO 2004
(Popolazione all'1.1.2004)

regione	REGIME ORDINARIO			DAY HOSPITAL			TOTALE ACUTI		
	ricoveri entro regione	ricoveri fuori regione	totale	ricoveri entro regione	ricoveri fuori regione	totale	ricoveri entro regione	ricoveri fuori regione	totale
PIEMONTE	101,55	9,30	110,85	58,42	4,47	62,89	159,97	13,77	173,74
VALLE D'AOSTA	100,87	28,26	129,13	44,36	11,53	55,89	145,23	39,79	185,02
LOMBARDIA	131,53	5,21	136,74	57,57	1,98	59,55	189,10	7,19	196,29
PR. BOLZANO	140,74	6,39	147,13	40,83	2,65	43,48	181,57	9,04	190,61
PR. TRENTO	98,61	20,35	118,96	44,58	8,49	53,07	143,19	28,84	172,03
VENETO	113,05	6,12	119,17	54,08	2,60	56,68	167,13	8,72	175,85
FRIULI V. GIULIA	116,24	7,40	123,64	35,17	4,92	40,09	151,41	12,32	163,73
LIGURIA	123,66	15,62	139,28	95,44	7,52	102,97	219,10	23,14	242,25
E. ROMAGNA	125,37	7,83	133,20	49,00	3,53	52,53	174,37	11,36	185,73
TOSCANA	113,29	6,80	120,10	49,56	3,10	52,66	162,85	9,91	172,76
UMBRIA	106,04	13,99	120,03	52,47	7,03	59,50	158,52	21,02	179,54
MARCHE	119,41	14,64	134,05	39,88	5,85	45,73	159,28	20,49	179,78
LAZIO	139,32	9,84	149,16	79,52	3,60	83,12	218,84	13,44	232,28
ABRUZZO	171,15	18,62	189,77	58,61	6,97	65,58	229,76	25,59	255,35
MOLISE	142,58	37,28	179,86	40,99	13,76	54,75	183,57	51,04	234,61
CAMPANIA	139,33	11,43	150,76	67,00	3,64	70,64	206,33	15,07	221,40
PUGLIA	149,24	11,83	161,07	37,58	4,09	41,67	186,83	15,91	202,74
BASILICATA	107,06	35,28	142,34	53,55	11,15	64,70	160,61	46,43	207,04
CALABRIA	136,48	23,02	159,49	52,08	9,08	61,16	188,56	32,10	220,65
SICILIA	144,75	9,53	154,28	97,30	2,83	100,13	242,05	12,36	254,41
SARDEGNA	152,79	6,47	159,26	64,84	2,28	67,12	217,63	8,74	226,38
MEDIA ITALIA	127,29	14,53	141,82	55,85	5,77	61,61	183,14	20,30	203,44

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

(*) dati provvisori

I suesposti dati si riferiscono alla domanda ospedaliera registrata in ciascuna Regione nell'anno 2004 e cioè alla frequenza con la quale la popolazione residente ricorre a strutture ospedaliere pubbliche o private, sia dentro che fuori Regione. Il risultato virtuoso va valutato sia con riguardo ai ricoveri in regime ordinario che in day hospital. L'intento perseguito con la definizione di tale parametro è di monitorare la domanda di ricovero ospedaliero, spostando l'obiettivo sanitario sulla prevenzione e/o selezionando il bisogno sanitario con più appropriata riconduzione a ricoveri in riabilitazione e lungodegenza.

I suesposti dati mostrano che a livello nazionale, anno 2004, il tasso di ospedalizzazione dei ricoveri ordinari per acuti è pari 203,4 x1000, di cui 141,8 x1000 per ricoveri in regime ordinario e 61,6 x 1000 in day hospital.

Il confronto con l'anno 2000, se registra nel 2004 solo un lieve miglioramento a livello medio nazionale (203,4<204,8), consente peraltro di rilevare il consistente spostamento dei ricoveri dal regime ordinario (141,8<158,9) al day hospital (61,6>45,9).

Il risultato 2004 resta tuttavia ancora lontano dall'obiettivo, anche a tener conto del limite più elevato stabilito con l'intesa del marzo 2005.

Sono le Regioni del Sud, oltre Lazio, Abruzzo e Liguria, a esporre i tassi di ospedalizzazione più elevati. Punte massime sono comunque in Abruzzo, Lazio, Sicilia e Liguria. Le altre Regioni sono tutte sotto il 180 x1000 e perciò in linea con il parametro più recente.

Con riguardo agli indicatori di offerta, l'attenzione è in primo luogo ai posti letto e alla relativa dotazione strutturale. Il servizio sanitario nazionale dispone di oltre 237.000 posti letto per degenza ordinaria, al netto dei letti a pagamento, di cui il 17% nelle strutture private accreditate, e 28.793 posti per day hospital.

Le seguenti tabelle espongono i dati di offerta di posti letto previsti nel 2004 in ciascuna Regione con distinta considerazione di quelli pubblici e di quelli accreditati. Ulteriore specificazione è con riguardo ai posti letto in degenza ordinaria e in day hospital. Nel numero dei posti letto rientrano quelli relativi al regime per acuti e al regime per non acuti.

TAB 27/SA

**POSTI LETTO PREVISTI NELLE STRUTTURE DI RICOVERO PUBBLICHE E POSTI LETTO ACCREDITATI
ANNO 2004**

REGIONE	Posti letto pubblici				Posti letto accreditati			Posti Letto x 1.000 Ab
	Day Hospital	Degenza Ordinaria	Degenza a Pagamento	Totale	Day Hospital	Degenza Ordinaria	Totale	
PIEMONTE	1.978	13.818	70	15.866	167	3.722	3.889	0,9
VALLE D'AOSTA	57	427	2	486				
LOMBARDIA	3.689	31.900	555	36.144	590	8.652	9.242	1,0
PR. BOLZANO	164	1.879	42	2.085		304	304	0,6
PR. TRENTO	257	1.771	0	2.028	6	432	438	0,9
VENETO	2.120	16.813	532	19.465	103	1.128	1.231	0,3
FRIULI V. GIULIA	555	4.414	223	5.192	24	589	613	0,5
LIGURIA	963	5.963	59	6.985	7	77	84	0,1
EMILIA ROMAGNA	1.907	14.414	166	16.487	150	4.524	4.674	1,1
TOSCANA	1.696	11.731	308	13.735	219	1.944	2.163	0,6
UMBRIA	490	2.799	16	3.305	33	228	261	0,3
MARCHE	628	5.272	26	5.926	68	979	1.047	0,7
LAZIO	2.984	17.879	109	20.972	626	8.414	9.040	1,7
ABRUZZO	570	4.802	116	5.488		978	978	0,8
MOLISE	166	1.414	34	1.614		193	193	0,6
CAMPANIA	1.868	12.782	67	14.717	372	6.066	6.438	1,1
PUGLIA	1.137	12.635	138	13.910	79	2.158	2.237	0,6
BASILICATA	265	2.252	0	2.517		60	60	0,1
CALABRIA	1051	5.131	11	6.193	30	1.930	2.960	1,5
SICILIA	2.762	14.498	115	17.375	400	4.122	4.522	0,9
SARDEGNA	568	5.832	68	6.468	44	1.502	1.546	0,9
ITALIA	25.875	188.426	2.657	216.958	2.918	48.002	51.920	0,9

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

TAB 28/SA

POSTI LETTO PREVISTI NELLE STRUTTURE DI RICOVERO PUBBLICHE E POSTI LETTO ACCREDITATI
DISTRIBUZIONE PER ACUTI/NON ACUTI - INDICATORI PER 1.000 ABITANTI
ANNO 2004

REGIONE	Posti Letto per Acuti			Posti Letto per non Acuti		
	Pubblici	Accreditati	Totale	Pubblici	Accreditati	Totale
PIEMONTE	3,2	0,5	3,7	0,5	0,4	1,0
VALLE D'AOSTA	4,0		4,0			
LOMBARDIA	3,5	0,7	4,2	0,4	0,3	0,7
PR. BOLZANO	4,3	0,2	4,5	0,1	0,5	0,6
PR. TRENTO	3,5	0,2	3,7	0,6	0,7	1,3
VENETO	3,7	0,2	3,9	0,5	0,1	0,6
FRIULI V GIULIA	4,2	0,5	4,7	0,2	0,1	0,3
LIGURIA	4,2	0,0	4,2	0,2	0,0	0,2
E ROMAGNA	3,5	0,8	4,3	0,5	0,4	0,9
TOSCANA	3,7	0,4	4,1	0,2	0,2	0,4
UMBRIA	3,7	0,3	4,0	0,2	0,0	0,2
MARCHE	3,7	0,5	4,2	0,2	0,2	0,4
LAZIO	3,8	0,8	4,6	0,3	0,9	1,2
ABRUZZO	4,1	0,5	4,6	0,2	0,3	0,5
MOLISE	4,6	0,4	5,0	0,4	0,2	0,6
CAMPANIA	2,5	0,9	3,4	0,1	0,3	0,4
PUGLIA	3,1	0,5	3,6	0,3	0,1	0,4
BASILICATA	4,0	0,1	4,1	0,2		0,2
CALABRIA	3,0	1,0	4,0	0,0	0,4	0,4
SICILIA	3,3	0,8	4,1	0,2	0,1	0,3
SARDEGNA	3,9	0,9	4,8	0,0	0,1	0,1
ITALIA	3,5	0,6	4,1	0,3	0,3	0,6

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

ACUTI: sono escluse le discipline: Residuale manicomiale; Unità spinale - Recupero e riabilitazione funzionale -

Lungodegenti - Neuro-riabilitazione

NON ACUTI: sono considerate le discipline: Residuale manicomiale; Unità spinale - Recupero e riabilitazione funzionale

- Lungodegenti - Neuro-riabilitazione

A livello nazionale sono disponibili 4,7 posti letto ogni 1000 abitanti, in particolare quelli dedicati all'attività per acuti sono 4,1 x 1000 sostanzialmente in linea con il parametro di legge fissato per tale anno. Resta ancora leggermente inferiore la riserva alla lungodegenza e alla riabilitazione mentre dello 0,1 x 1000 è il superamento del livello fissato per i letti dedicati all'attività per acuti. L'anno 2004 segna un sostanziale miglioramento rispetto al 2000, allorché il dato medio nazionale si era attestato 5,12 posti letto per 1000 abitanti.

La distribuzione dell'indicatore risulta disomogenea a livello territoriale. I suesposti dati evidenziano come il Lazio sia la Regione con più elevato tasso di posti letto x 1000 abitanti (5,8), cui contribuisce il numero assai elevato degli accreditati pari a 9.040 su un totale di 30.012 e che con l'1,9 x 1000, è il più elevato rispetto alla media nazionale di 0,9 x 1000.

Resta da dire che la quota di posti letto riservata alla riabilitazione e alla lungodegenza risulta quasi ovunque inferiore al parametro di legge ad eccezione di Lombardia, Emilia Romagna, Campania e Calabria.

Indicatori di domanda e di offerta denotano altresì indubbia correlazione con i saldi di mobilità ospedaliera. La seguente tabella (TAB /SA29) riporta i dati relativi alla mobilità regionale riferita ai ricoveri per acuti in regime ordinario, dalla quale si desume il saldo positivo o negativo fra esportazioni e importazioni di pazienti da e per altre Regioni.

TAB 29/SA

**MOBILITA' OSPEDALIERA TRA REGIONI
NUMERO DI DIMISSIONI (*)
ANNO 2004 - RICOVERI PER ACUTI**

REGIONI	RICOVERI PROVENIENTI DA ALTRE REGIONI 1		RICOVERI IN ALTRE REGIONI 2		SALDO RICOVERI 1 - 2	
	Regime ordinario	Day Hospital	Regime ordinario	Day Hospital	Regime ordinario	Day Hospital
PIEMONTE	29.275	12.528	39.732	19.083	-10.457	-6.555
VALLE D'AOSTA	1.295	309	3.449	1.407	-2.154	-1.098
LOMBARDIA	118.222	42.444	48.191	18.289	70.031	24.155
PROV. AUTON. BOLZANO	5.071	2.087	3.016	1.248	2.055	839
PROV. AUTON. TRENTO	4.473	1.818	9.986	4.168	-5.513	-2.350
VENETO	44.345	20.706	28.423	12.049	15.922	8.657
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.016	5.944	8.864	5.900	4.152	44
LIGURIA	25.148	15.161	24.642	11.869	506	3.292
EMILIA ROMAGNA	74.053	22.926	31.946	14.396	42.107	8.530
TOSCANA	44.187	20.995	24.255	11.072	19.932	9.923
UMBRIA	89.926	44.499	11.866	5.961	78.060	38.538
MARCHE	16.946	5.768	22.033	8.807	-5.087	-3.039
LAZIO	66.483	29.656	51.198	18.738	15.285	10.918
ABRUZZO	31.315	8.086	23.945	8.962	7.370	-876
MOLISE	14.332	2.532	11.992	4.427	2.340	-1.895
CAMPANIA	18.417	7.615	65.835	20.952	-47.418	-13.337
PUGLIA	26.690	3.500	47.793	16.511	-21.103	-13.011
BASILICATA	7.951	4.987	21.060	6.656	-13.109	-1.669
CALABRIA	9.685	2.247	46.291	18.271	-36.606	-16.024
SICILIA	11.144	7.060	47.662	14.156	-36.518	-7.096
SARDEGNA	4.374	740	10.625	3.742	-6.251	-3.002
TOTALE	656.348	261.608	582.804	226.664	73.544	34.944

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

(*) dati provvisori

Saldi attivi di mobilità ospedaliera espongono quasi tutte le Regioni del Nord, con l'eccezione del Piemonte, Valle d'Aosta, P.A. di Trento. Positivo al Centro il saldo di mobilità di Toscana, Umbria e Lazio. Tutte le Regioni del Sud e le Isole espongono saldi negativi con elevato livello di esportazione di pazienti. Da segnalare, fra i saldi positivi, quello della Lombardia con un attivo di 70.031 pazienti per ricoveri ordinari e 24.155 per day hospital, di Emilia Romagna con un attivo di 42.107 ingressi per ricoveri ordinari e 8.530 per day hospital. Al Sud, grandi esportatori sono la Campania, con saldo passivo di 47.418 per ricoveri ordinari e 13.337 per day hospital e Calabria con fuga di 36.606 pazienti per ricoveri ordinari e 16.024 per day hospital.

Indicatori di efficienza - Ulteriori valutazioni riguardano l'efficienza nelle prestazioni ospedaliere da calibrare con riferimento alla complessità dei ricoveri.

La seguente tabella espone alcuni indicatori di efficienza con riferimento alle sole strutture pubbliche. Così per l'indice di occupazione che, come detto, dovrebbe assicurare una utilizzazione dei posti letti non inferiore al 75% della dotazione complessiva. Tale anche l'indice di turn-over e l'indice di rotazione di pazienti per letto (IR).

Differenze emergono in primo luogo se si prende in esame il cd. "tasso di utilizzo", ovvero l'indice di occupazione media dei posti letto pubblici per acuti in regime ordinario, il quale per simmetria fornisce anche il grado di frequenza di "posti letto vuoti" (v. art.1, comma 1, legge 662/96: IOM non inferiore al 75%).

TAB 30/SA

**INDICATORI DI EFFICIENZA OSPEDALIERA PER ACUTI
REGIME ORDINARIO STRUTTURE DI RICOVERO PUBBLICHE (*)
ANNO 2004**

REGIONI	Tasso di utilizzo %	Turn-Over	Indice di Rotazione
PIEMONTE	81,1	1,9	35,79
VALLE D'AOSTA	77,8	2,5	32,79
LOMBARDIA	79,4	1,8	41,85
PROV. AUTON. BOLZANO	75,6	2,2	40,83
PROV. AUTON. TRENTO	72,5	3,0	33,71
VENETO	81,7	1,8	37,77
FRIULI VENEZIA GIULIA	69,1	3,4	30,47
LIGURIA	84,8	1,4	37,35
EMILIA ROMAGNA	77,7	1,9	42,46
TOSCANA	82,0	1,6	38,78
UMBRIA	72,8	2,5	39,79
MARCHE	74,7	2,4	38,31
LAZIO	89,5	0,9	41,25
ABRUZZO	79,4	1,7	44,12
MOLISE	86,1	1,2	42,01
CAMPANIA	84,0	1,1	49,27
PUGLIA	84,9	1,1	49,35
BASILICATA	62,3	4,1	32,93
CALABRIA	68,1	2,9	37,18
SICILIA	74,3	2,0	46,08
SARDEGNA	71,5	2,7	38,01
TOTALE	79,8	1,8	41,20

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica. (*) dati provvisori

Tasso di utilizzo: Giornate di degenza effettuate / Giornate disponibili. E' espresso in forma percentuale.

Turn-Over: (Giornate disponibili - Giornate di degenza effettuate) / Ricoveri.

Indice di rotazione: Ricoveri / Posti letto effettivamente utilizzati.

Giornate disponibili: Sono le giornate di degenza potenziali, nell'ipotesi cioè che i posti letto siano tutti utilizzati per l'intero periodo di rilevazione.

Rispetto all'anno 2000, migliora il tasso di utilizzo del 2004, che dal 77,3% passa al 79,8%, superiore a quanto prescritto per legge. Le Regioni che espongono le *performance* migliori - soprattutto se raffrontate al dato nazionale, sono: al Nord, la Liguria (84,8%), seguita dal Veneto (81,7%) e dal Piemonte (81,1%). Al Centro e al Sud, migliori sono i dati di Lazio (89,5%) Molise (86,1%), Campania (84%) e Puglia (84,9%). Sotto il limite di legge sono Sardegna (71,5%), Basilicata (62,3%), Sicilia (74,3), Calabria 68,1%).

Correlato, in senso tendenzialmente inverso al tasso di utilizzo, è l'intervallo di *turn-over* che esprime i giorni che intercorrono fra la dimissione di un paziente e la successiva occupazione da parte di altro paziente. Il dato nazionale espone il valore di 1,8 giorni. I valori regionali vanno dal più basso del Lazio (0,9) al più alto della Basilicata (4,1), mentre fra le Regioni a statuto ordinario, minori letti vuoti sono in Campania (1,5) e Puglia (1,1)

La durata della degenza e l'intervallo di *turn-over* influiscono poi sull'indice di rotazione (IR), che esprime il numero di pazienti che occupano uno stesso letto. Un basso valore di tale indice può essere spiegato da una elevata degenza media (casi trattati che richiedono tempi lunghi) e/o da un elevato intervallo di *turn-over* (lunghi tempi di attesa fra un ricovero e un altro). I dati positivi più frequenti al Sud si spiegano soprattutto in termini di minori complessità dei casi trattati (v. *infra* TAB 31/SA.sugli indici di complessità).

Indicatori di complessità - Le notizie e i dati offerti nelle precedenti tabelle acquistano differente rilievo se posti in relazione alle particolari caratteristiche dell'offerta ospedaliera ove, mentre per un verso la complessità dei casi trattati negli episodi di ricovero incide fortemente su alcuni indicatori di efficienza (degenza media, turn over), per altro verso influisce in larga misura sui costi.

La seguente tabella serve a chiarire tali aspetti, riducendo il margine di una eccessiva generalizzazione, inevitabile se il confronto interregionale poggia esclusivamente sulla spesa media pro-capite o su indicatori di mera efficienza, non calibrati gli uni e gli altri con più attenta considerazione alla realtà dei fenomeni e delle situazioni locali.

TAB 31/SA

INDICI DI COMPLESSITÀ RICOVERI PER ACUTI - REGIME ORDINARIO
ANNO 2003 (*)

egione	indice di case mix	% casi complicati	Dimessi con DRG chirurgico (a)	(a)/(c) %	Dimessi con DRG medico o non classificabile (b)	(b)/(c) %	Totale (c)=(a)+(b)
PIEMONTE	1,11	28,17	197.209	41,21	281.337	58,79	478.546
VALLE D'AOSTA	1,06	40,20	4.651	33,25	9.339	66,75	13.990
LOMBARDIA	1,09	28,24	598.800	43,82	767.637	56,18	1.366.437
PR. BOLZANO	0,92	24,71	28.685	34,03	55.614	65,97	84.299
PR. TRENTO	1,02	33,22	16.751	30,05	38.997	69,95	55.748
VENETO	1,08	27,92	225.390	37,64	373.420	62,36	598.810
FRIULI V. GIULIA	1,14	32,18	62.023	40,15	92.446	59,85	154.469
LIGURIA	1,11	35,61	73.498	31,32	161.186	68,68	234.684
E. ROMAGNA	1,09	29,01	233.382	39,24	361.448	60,76	594.830
TOSCANA	1,13	29,83	165.069	34,86	308.420	65,14	473.489
UMBRIA	1,05	27,46	39.622	32,73	81.421	67,27	121.043
MARCHE	1,03	29,64	74.619	36,23	131.344	63,77	205.963
LAZIO	0,98	23,59	304.712	36,54	529.220	63,46	833.932
ABRUZZO	0,93	27,00	82.511	32,45	171.741	67,55	254.252
MOLISE	0,91	30,25	18.923	32,38	39.510	67,62	58.433
CAMPANIA	0,89	21,48	268.239	32,58	555.019	67,42	823.258
PUGLIA	0,89	25,86	212.625	31,65	459.197	68,35	671.822
BASILICATA	0,94	27,36	21.792	28,82	53.818	71,18	75.610
CALABRIA	0,86	25,45	82.948	27,93	214.037	72,07	296.985
SICILIA	0,89	25,67	234.537	29,70	555.203	70,30	789.740
SARDEGNA	0,88	24,22	81.057	31,52	176.074	68,48	257.131
TOTALE	1,00	26,86	3.027.043	35,85	5.416.428	64,15	8.443.471

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

(*) I dati si riferiscono alle dimissioni effettuate dalle strutture di ricovero pubbliche e private, rilevate attraverso la Scheda di Dimissione Ospedaliera (SDO).

Da dire a riguardo che se la maggiore complessità nei casi di ricovero ne aumenta il costo, l'effetto si moltiplica a fronte di una domanda ospedaliera che tende a disporsi nel medesimo senso.

I dati, riferiti all'anno 2003, per indisponibilità di aggiornamenti più recenti da parte del Sistema informativo del Ministero della salute, consentono comunque —consideratane la sostanziale stabilità nel breve periodo— alcune valutazioni con riferimento alla complessità della casistica trattata in ambito ospedaliero con riferimento alle varie aree territoriali. Da dire che valori dell'indice di case mix¹⁰⁹ superiori all'unità indicano un peso superiore alla media dello standard nazionale (Italia).

¹⁰⁹ L'indice di *case mix* [ICM] esprime la complessità della casistica trattata tramite la standardizzazione dell'attività di una data unità produttiva per un indice tipo, costituito dalla degenza media DRG specifica di uno standard.

Con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, tutto il Nord, ma anche Toscana, Umbria e Marche, espongono un indice di complessità superiore alla media nazionale con punte massime in Piemonte, Liguria, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, (1,1); sotto media Sud e Isole.

Nel rapporto con DRG omologhi, i casi complicati misurati in media nazionale assumono la percentuale del 26,9%, a fronte della quale livelli superiori si riscontrano in tutte le Regioni del Nord (tranne la P.A. di Bolzano), con particolare livello di complessità in Liguria (35,6%), nonché in Toscana, Molise, Marche e Abruzzo. Da segnalare il dato del Lazio, con una complessità di casi inferiore alla media nazionale (23,6%). Le altre Regioni del Centro e tutto il Sud-Isole mostrano percentuali di complessità inferiori alla media.

Tali risultati trovano conferma sulla base della percentuale dei ricoveri chirurgici rispetto a quelli medici. Nella media nazionale, i primi interessano il 35,9%, mentre quelli esclusivamente medici si attestano al 64,1%. Episodi chirurgici superiori alla media si registrano in Lombardia (43,8%), in Piemonte (41,2%), in Emilia Romagna (39,2%).

10.2 Conclusioni valutazioni sulla base degli indicatori

I suesposti dati mettono in chiaro una variabilità dipendente dalle differenti caratteristiche delle prestazioni ospedaliere che caratterizzano le diverse realtà territoriali.

Va tuttavia posto subito in chiaro come gli indicatori di efficienza relativi a degenza media (DM) e tasso di utilizzo (IOM), ma pure la frequenza di “letti vuoti” e la velocità di rotazione di pazienti per letto, assumono altro significato se valutati in rapporto alla complessità dei casi trattati e in considerazione del peso percentuale di interventi chirurgici nel rapporto con il totale dei ricoveri. Da dire allora che sono proprio questi ultimi dati ad offrire più esatta decodificazione agli indici di attività e di efficienza i cui esiti positivi e sopra media non di rado si associano a ricoveri medici e a *case-mix* inferiori all'unità.

Regioni come la Campania, la Puglia, la Calabria, la Sicilia, ma il discorso vale per tutte le altre realtà territoriali del Mezzogiorno e Isole, espongono, in prevalenza, dati favorevoli in termini di degenza media per acuti, basso indice di “letti vuoti” e buona rotazione di pazienti per letto, ma scontano poi bassi indici per complessità di episodi di ricovero e per interventi chirurgici. Sono viceversa le Regioni del Nord a primeggiare nella graduatoria formata dal più elevato numero percentuale di interventi chirurgici e complessità di *case-mix* associati altresì ad un apprezzabile utilizzo della strutture e ad una degenza media in linea con quella di livello nazionale.

Anche sotto l'aspetto finanziario i confronti interregionali delle attività e delle prestazioni rese in ambito ospedaliero si prestano a interessanti riflessioni. Le Regioni del Sud e Isole espongono nel 2004 una spesa media *pro-capite* nell'assistenza sanitaria inferiore alla media

nazionale. Tale risultato si coniuga peraltro ad un peso percentuale dell'attività chirurgica di molto inferiore a quello registrabile nelle realtà regionali del Nord del Paese, del resto coniugato con minori indici di complessità nelle prestazioni rese.

Tutto ciò —come già detto— trova corrispondenza e si riflette nella massiccia esportazione di pazienti dal Sud-Isole al Centro-Nord con ulteriore aggravio per queste Regioni che scontano gli effetti di maggiore appropriatezza e efficacia di risposta sanitaria.

11 Spesa sanitaria per investimenti

11.1 Il programma generale

Nelle Relazioni precedenti sono state indicate le linee di sviluppo del Programma di investimenti nella sanità avviato con l'art. 20 della l. n. 67/88 e dei programmi specifici che lo hanno successivamente integrato (lotta all'AIDS; cure palliative; professione intramuraria; radioterapia; grandi città). Rinviano a dette Relazioni, in questa sede ci si limita a ricordare solo alcuni dati generali fondamentali, concentrando, invece, l'attenzione sull'evoluzione del programma base e di quelli specifici nel corso del 2005.

La citata l. n. 67/88 aveva previsto lo stanziamento di 15.493 milioni di euro, portato, con successive integrazioni, a 17.575 milioni di euro. Del Programma generale -articolato in 2 fasi- nel 1996 si è conclusa la 1^a fase con un impegno di 4.854.694.851,44.

11.1.1 La seconda fase del programma

La programmazione negoziata

La 2^a fase è stata avviata con la Delibera CIPE n. 53/98 che ha approvato interventi per 1,161 miliardi (mld), per completare le strutture già iniziate e per misure attinenti alla sicurezza; questa fase è stata soprattutto caratterizzata dalla modifica delle modalità di finanziamento non più con mutui, ma con rifinanziamenti annuali nella tabella D delle leggi finanziarie e con importi da iscrivere in bilancio nella tab. F, in relazione alle autorizzazioni previste da leggi di spesa, in base agli sviluppi della programmazione negoziata tra Ministero della salute (d'ora in poi: MdS) e Regioni (con il concerto del Mef e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni).

Questo della programmazione negoziata è l'elemento qualificante del Programma di investimenti in esame; essa si è realizzata attraverso Accordi di programma di cui all'art. 5bis del d.lgs. n. 502/92 e Accordi di programma quadro di cui all'art. 2 della legge n. 662/96. Questo metodo di programmazione consente al Ministero e alle Regioni di modulare gli interventi stabilendo nuove priorità in relazione alle nuove esigenze che si prospettano e agli aggiornamenti normativi intervenuti. Un esempio in questo senso è costituito dal nuovo indicatore di posti letto, che, a seguito dell'Intesa Stato-Regioni del 23.3.2005, è stato ridotto da 5 a 4,5 per 1000 abitanti, con evidenti conseguenze sugli investimenti nel settore ospedaliero. Questa Intesa ha anche fissato al 15% la quota minima che le Regioni, che alla data del 1°1.2005 hanno ancora in corso di completamento il proprio programma *ex art.20* della l. n. 67/88, devono destinare all'ammodernamento tecnologico, in attuazione del disposto dell'art.1, comma 188 della finanziaria 2005.

Come la Corte ha rilevato nella precedente Relazione il metodo adottato, unitamente all'esperienza maturata dalle Regioni nell'elaborazione dei documenti per ottenere i contributi nell'ambito della politica comunitaria di coesione economica e sociale, ha favorito una maggiore capacità programmatoria ed attuativa. A ciò ha anche contribuito l'azione svolta dal Nucleo di valutazione e verifica presso il MdS e dai nuclei istituiti in tutte le Regioni in attuazione della l. n. 144/99.

Un aspetto positivo di questa programmazione negoziata consiste nella concertazione istituzionale, che essa comporta: concerto con il MEF e intesa nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

L'attività del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e dell'Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità

Nel settore degli investimenti pubblici nella sanità operano due importanti strutture della cui attività appare utile dare, sia pure brevemente, conto

Il *Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*¹¹⁰ del Ministero della Salute -al quale si è già fatto cenno nella Relazione precedente- ha continuato a svolgere anche nel 2005 un'importante funzione di monitoraggio e di consulenza. Quest'ultima funzione si è accresciuta a seguito dell'emanazione del Decreto del Ministro della Salute del 23.7.2004, che gli ha conferito il parere obbligatorio in varie fattispecie. In particolare il *Nucleo* deve esprimere il suo parere: sugli Accordi di programma con le Regioni ex art. 20 della l. n. 67/88; sui documenti di riprogrammazione degli interventi; sui programmi relativi agli IRCCS ed enti similari; sulla realizzazione di nuovi ospedali e sui progetti di ristrutturazione che superino il tetto di spesa di 40 milioni di euro¹¹¹. In proposito, per migliorare l'attività di programmazione il *Nucleo* ha predisposto una "griglia" di punti per una valutazione *ex ante*.¹¹²

¹¹⁰ Il *Nucleo* è stato istituito presso il MdS in attuazione della legge 144/99 (art.1) nell'ambito della più generale strategia di sviluppo degli investimenti anche in ossequio alle indicazioni del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000. Il *Nucleo* è stato istituito con il Decreto del MdS del 27.9.2000 e la sua disciplina è stata completata con i successivi DM del 12.12.2003, del 23.7.2004 (già citato nel testo) e del 25.11.2005. Questo organismo collabora con le Regioni nelle varie fasi della programmazione, della valutazione, dell'attuazione e della verifica dei programmi di investimento edilizio e tecnologico nella sanità, nel rispetto delle linee fornite dalla programmazione sanitaria sia nazionale che regionale. Particolarmente importante la sua attività di supporto alle regioni in difficoltà nell'attuazione dei programmi di investimento (sia generale che specifici (AIDS, Hospice etc.)ciò anche al fine dichiarato di incrementare le capacità amministrative e tecniche delle regioni e di ridurre ed eliminare il divario esistente tra le stesse.

¹¹¹ In proposito il *Nucleo* ha dato un parere: sullo schema di Accordo tra Governo e Regioni sulle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento attraverso gli Accordi di programma ex art. 5bis del d.lgs. n. 502/92; sull'Accordo di programma integrativo delle Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Abruzzo; sulla rimodulazione dell'Accordo relativo alle Regioni Piemonte, Lazio, Sicilia, Sardegna.

¹¹² I punti riguardano: la sintesi dei contenuti della proposta di Accordo di programma e la coerenza di questo con le strategie generali; gli interventi previsti e la verifica rispetto agli obiettivi della programmazione; l'indicazione degli obiettivi strategici; la verifica dell'analisi SWOT (punti di forza e di debolezza, opportunità e rischi); la valutazione complessiva dell'Accordo.

Il *Nucleo* ha svolto un'intensa attività di assistenza tecnica specie sui metodi di partecipazione pubblico-privato per favorire la finanza di progetto¹¹³ ed ha collaborato con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ai fini della corretta applicazione, da parte delle Regioni e delle Aziende sanitarie, delle procedure sugli appalti, anche attraverso ispezioni. Il risultato di queste ha consentito di individuare elementi ricorrenti di criticità.

Tra le altre, molteplici, attività del *Nucleo* vanno ricordate: l'attuazione di “tavoli tecnici di confronto”, l'attività di formazione (con tirocini presso strutture sanitarie) e la collaborazione sia con l'apposita Direzione generale per l'Europa del MdS, sia con le Regioni per l'utilizzazione dei fondi comunitari, in particolare in relazione alla preparazione della nuova programmazione 2007-2013 dei “fondi strutturali” della Comunità. A questa attività rivolta alla Comunità europea si affianca quella nella più ampia dimensione internazionale attraverso la partecipazione attiva all' “*European Hospital Property Network*” (EUHPN), che costituisce un'importante rete di collegamento per i Governi sui problemi degli investimenti immobiliari nel settore sanitario.

L'*Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità* costituisce uno degli 8 obiettivi strategici del “Nuovo sistema informativo sanitario” (NSIS); in certo senso si affianca all'opera svolta dal *Nucleo*, con il compito di favorire il processo di regionalizzazione e la collaborazione tra i vari soggetti del sistema sanitario attraverso un sistema di monitoraggio basato su un metodo condiviso sia dalle Regioni che dal Governo (nella fattispecie dal Ministero della Salute). Esso fornisce i dati nel corso dello svolgimento delle varie fasi di realizzazione degli investimenti, consentendo di raccogliere utili elementi ai fini della programmazione in atto e della valutazione dei progetti, nonché della predisposizione di analisi comparative, che a loro volta permettano di ricostruire i caratteri fondamentali delle politiche di investimenti. Lo scopo è quello di fornire dati sia *ex ante*, idonei a orientare le scelte programmatiche, sia, successivamente, ai fini della verifica degli effetti degli indirizzi decisi nella definizione delle ulteriori strategie.

L'attuazione della seconda fase

Al 31.12.2005 risultavano sottoscritti 33 Accordi (28 *ex art. 5bis* del d.lgs. n. 502/92 e 5 Accordi di programma quadro *ex art.2*, comma 203 della l. n. 662/96). Nel corso del 2005 sono

¹¹³ Ha valutato alcuni interventi di *project financing*: il nuovo ospedale “del mare” di Napoli; i nuovi ospedali di Siracusa e di Giulianova; gli interventi sul CTO-S.Eugenio di Roma; ed ha predisposto – in collaborazione con l'Unità tecnica “finanza di progetto” – uno strumento di lavoro: “Orientamento per un efficace partenariato pubblico-privato per la realizzazione di strutture sanitarie attraverso programmi di investimento nazionali”.

stati sottoscritti dalle Regioni i seguenti 6 nuovi Accordi di programma, con finanziamento a carico dello Stato:

- Valle d'Aosta: Accordo integrativo del 13.1.2005 per 4.131.655,00;
- Molise: Accordo del 3.2.2005 per 11.772.891,75;
- Lombardia: Accordo (il 3°) del 7.3.2005 per 32.670.452,00;
- Provincia di Bolzano: Accordo del 12.4.2005 per 7.359.511,00;
- Provincia di Trento: Accordo del 15.3.2005 per 20.1145.996,00;
- Umbria: Accordo stralcio del 19.12.2005 per 16.010.164,00.

Il valore complessivo delle risorse di cui dispongono le Regioni per i Programmi, -come si evince dalla tab. 1,- ammonta a 7.647.395.389,98, ai quali si aggiungono 565.469.844,60, destinati agli Enti (IRCCS, Policlinici etc.), per un totale di 8.212.865.234,58. Restano ancora disponibili per nuovi accordi 2.308.591.253,94 sull'ammontare complessivo di 10.587.554.328,96 da destinare ad Accordi di programma (come si può rilevare dalla stessa tab. 1).

Si richiama qui brevemente la procedura per l'attivazione degli accordi sottoscritti. La Regione verifica l'appaltabilità degli interventi previsti nell'Accordo (che in genere coincide con la cantierabilità), chiede al Ministero della Salute l'ammissione al finanziamento degli stessi; dal momento dell'ammissione diviene possibile l'erogazione delle risorse statali.

Sullo stato di attuazione dei programmi (v. tab.2) si può rilevare nel 2005 un progresso, anche se limitato, di 10 punti percentuali rispetto al 2004, perché è risultato appaltabile il 68,4% dell'importo finanziario dei programmi (rispetto al 58% del 2004). Permangono grandi divari tra le Regioni (comprendendo anche le Province autonome): si va dal 100% degli importi autorizzati della Provincia autonoma di Bolzano al 10,3% della Regione Abruzzo. Su 20 Regioni solo 11 superano la media richiamata del 68,4% e solo nel 2005 tutte le Regioni figurano come destinatarie di importi autorizzati. Ancora nel 2004 3 Regioni (Abruzzo, Molise e Calabria) non registravano alcun importo.

Appare interessante l'andamento delle autorizzazioni a spendere nel periodo di riferimento 2000-2005. Come si può rilevare dalla tabella 2 vi è un progressivo incremento rispetto al valore complessivo degli Accordi e degli importi autorizzati per gli IRCCS ed altri Istituti sanitari (dal 7,8% del 2000 al 17,5% del 2001, 28,9% nel 2002, 43,1% nel 2003, 57,7% nel 2004, 68,1% nel 2005), mentre diverso risulta l'incremento da un anno all'altro: 675,9 milioni autorizzati nel 2001; 798,8 nel 2002; 1.342,5 milioni nel 2003 (in quell'anno l'incremento rispetto a quello precedente è stato del 62,5%); con una flessione -rispetto all'accelerazione dei due anni precedenti- nel 2004 (1.220,3 milioni circa) e ancora più accentuata nel 2005 (866,4 milioni).

Significativa la diversa evoluzione nelle varie Regioni (e province autonome) La Provincia di Bolzano, che nei primi 2 anni (2000-2001) non aveva alcun importo autorizzato nei successivi 4 ha raggiunto il 100%, registrando già nel 2003 (secondo anno dall'avvio) l'89,1%. La Lombardia e l'Emilia-Romagna mostrano una crescita costante rispettivamente dal 15,2% e 23% del 2000 al 98,7% e 99,2% del 2005. Significativo il risultato del Molise e della Calabria che in un solo anno, il 2005, hanno realizzato rispettivamente il 53,3% e 67,5%, anche se va notato che il valore complessivo degli Accordi è molto inferiore a quello di altre Regioni (la stessa considerazione vale per le due Province autonome e per la Valle d'Aosta). La Campania, invece, ha iniziato nel 2003 con il 24,7%, ma nel 2005 ha raggiunto solo il 31,2%. Per la Toscana e l'Umbria siamo di fronte ad una situazione particolare, perché dopo una partenza molto positiva vi è un'apparente regresso dovuto in realtà alla successiva sottoscrizione di nuovi Accordi che hanno accresciuto il valore complessivo preso come base di riferimento. La Toscana aveva nel primo anno il tasso di gran lunga più elevato (70,2%), che negli anni 2001-2003 raggiungeva il 100%, mentre scende al 69,1% nel 2004 e 2005 per il nuovo Accordo, che ha accresciuto il valore complessivo da 348 a 504 milioni di euro. Analogamente per l'Umbria che già nel primo anno d'avvio (il 2002) aveva realizzato l'87,4%, che scende nel 2003 al 63,3% a seguito della sottoscrizione di un Accordo stralcio.

Significativo anche l'andamento degli importi finanziari sottoscritti con gli accordi di programma e degli importi attivati (come si può rilevare dal grafico n. 1). Dopo la forte accelerazione di questi ultimi tra il 2002 e il 2003 rispetto ad una stasi di quelli sottoscritti, permane negli anni successivi la più forte progressione degli importi attivati soprattutto tra il 2004 e il 2005, mentre quelli sottoscritti registrano un significativo aumento tra 2003 e 2004 e di nuovo solo un lieve incremento tra il 2004 e il 2005.

Dal punto di vista delle fonti di finanziamento degli Accordi di programma, dalla tabella 4 si può rilevare che, al 31.12.2005, complessivamente l'ammontare dei finanziamenti a carico dello Stato è stato pari a circa il 73,3% del finanziamento totale; a questo vanno aggiunte le risorse regionali (in media del 10,6%) quelle del soggetto attuatore dell'intervento (l'azienda, ma in certi casi anche altri, in particolare i comuni: circa il 9,3%) ed il cofinanziamento di privati (per il 6,9%, circa). Va rilevata una differenziazione, talvolta notevole, tra le varie Regioni: alcune non vanno al di là della quota minima del 5% (il Lazio, Molise, Puglia e Calabria), altre contribuiscono con una partecipazione più elevata e, in molti casi, con il contributo anche delle aziende o di altri soggetti (Piemonte, Valle d'Aosta, Trento e Bolzano, Umbria) ed anche di privati (Lombardia, Veneto, Liguria, Toscana). A parte la Sicilia che affianca alla quota regionale del 4,8% un contributo limitato di altre risorse (4,5%, di cui 1,3 dei

soggetti attuatori e 3,2% di privati) l'Abruzzo vede accanto alla ridotta quota regionale del 4,5% una partecipazione significativa degli altri soggetti del 9,6%. Ancora più rilevante la situazione dell'Emilia-Romagna con risorse regionali di solo il 3,5%, cui corrispondono, però, ben 29,2% di risorse di altri soggetti pubblici (stesso discorso, anche se in termini più ridotti per le Marche, con il 3,9% di risorse regionali e di 17,6 di soggetti pubblici). Un caso emblematico è rappresentato dal Veneto con un finanziamento statale del solo 47,4%, cui fa riscontro una quota elevata di risorse regionali del 37,9% ed una partecipazione privata del 10,9%. Tra le quote statali più basse figurano, oltre a quella del Veneto prima indicata, quelle della Lombardia (60,9%, che ha anche la più alta partecipazione finanziaria di privati, con il 20,2%), della Provincia di Trento (61%) del Piemonte (63%), della Liguria (64,7%), della Toscana (57,7%) e dell'Umbria (65,7%).

Il divario nella partecipazione finanziaria delle Regioni, degli altri soggetti pubblici e dei privati, tra Regioni meridionali e del centro nord deve far riflettere sia per il profilo dell'organizzazione della sanità nelle varie Regioni, sia in vista di una concreta realizzazione del federalismo fiscale e dei previsti meccanismi perequativi.

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento degli interventi, visto anche sotto il profilo procedurale la tabella 5 ne mostra le tappe di realizzazione, mentre il grafico 4 evidenzia la situazione generale, al 31.12.2005, dei 1923 interventi previsti negli Accordi di programma: 42% di procedure propedeutiche all'appalto (cioè interventi allo stadio iniziale); 36% di realizzazioni avviate e 22% di realizzazioni concluse¹¹⁴.

Va subito rilevato che una corretta valutazione comparativa deve tenere conto della data di sottoscrizione degli accordi e del numero degli interventi. Ad esempio la Valle d'Aosta ha una bassa (17%, con un intervento avviato), percentuale di procedure propedeutiche all'appalto che costituisce un indice positivo, ma esso va rapportato al periodo di sottoscrizione (aprile 2001) e al totale degli interventi (6), che ha consentito di registrare un'alta percentuale di realizzazioni (67% con 4 interventi conclusi). Le due Province autonome non hanno alcuna procedura propedeutica all'appalto, Trento (Accordo del 2000) per i 2 interventi, già avviati, Bolzano (Accordo del 2001) per i 6 interventi di cui 2 avviati e 4 conclusi. Analoga situazione

¹¹⁴Va chiarito che sono state individuate, nello svolgimento delle procedure, 3 fasi: la prima riguarda tutti le attività propedeutiche all'appalto (progettazione, pareri, nulla osta etc.); la seconda attiene alla realizzazione in corso, dopo l'affidamento dell'appalto (e comprende sia i cantieri operativi, sia i lavori sospesi); la terza si riferisce ai lavori terminati (comprensiva sia delle opere effettivamente concluse che di quelle attivate). Il MdS ha rilevato i dati con l'apposito modulo di monitoraggio, allegato all'Accordo Stato-Regioni del 19.12.2002, concernente la semplificazione delle procedure per l'attivazione dei programmi di investimento nella sanità. Le Regioni sono tenute a trasmettere i dati al Ministero; se non lo fanno sono presi in considerazione i dati rilevati dai Comitati istituzionali di gestione ed attuazione. A questi Comitati è affidata la verifica dello stato di attuazione degli Accordi di programma. Essi sono composti da un delegato del Ministro della salute e da rappresentanti del MdS, del MEF e di ciascuna Regione.

per l'Umbria: nessuna procedura, con 43% di interventi avviati (3 su 7) e 4 conclusi (57%). Una considerazione diversa va fatta per la Lombardia che, per l'accordo del marzo 1999, ha visto la conclusione di 52 interventi (con la percentuale più alta dell'81%) su un totale elevato di interventi (64); per l'accordo del 2004, pur non avendone realizzati, ha, però, avviato tutti i 27 interventi previsti, per cui non registra alcuna procedura propedeutica all'appalto. Per il più recente accordo del marzo 2005 sul totale di undici interventi ne sono stati già avviati 5 (45%). Anche l'Emilia-Romagna e la Toscana registrano, per l'Accordo del 1999, una percentuale molto bassa di procedure propedeutiche: la prima 3%, con soli 4 interventi (su 123), 70 interventi avviati (57%), 49 conclusi (40%); la seconda 7%, con 4 interventi (su 57), 28 avviati (49%) e 25 conclusi (44%).

All'opposto la Campania: sul totale di 175 ne ha realizzati solo 5 (3%) e avviati solo 7 (4%), registrando una molto elevata percentuale di procedure propedeutiche (93%, riferite a 163 interventi). Anche la Calabria registra una molto elevata percentuale di procedure propedeutiche (88%), ma la situazione si presenta nettamente diversa, perché l'Accordo è stato sottoscritto il 16.12.2004 e degli 8 interventi ne risulta comunque realizzato 1.

Una situazione più complessa riguarda il Piemonte (Accordo del 2000: 121 interventi), il Lazio (Accordo del 2000: 210 interventi), la Sicilia (Accordo del 2002: 224 interventi) e la Sardegna (Accordo del 2001: 215 interventi), tutte Regioni con un numero molto elevato di interventi e poche realizzazioni (rispettivamente: 16%; 22%; 15%; 16%), ma con una situazione diversificata nelle percentuali di procedure propedeutiche e negli interventi avviati (rispettivamente 28% e 56% per il Piemonte; 52% e 35% per il Lazio; 41% e 44% per la Sicilia; 48% e 36% per la Sardegna).

Per quanto riguarda il numero degli interventi autorizzati al 31.12.2005 essi restano ancora inferiori -con un totale di 1.360- rispetto a quelli autorizzati nella prima fase (1667), anche se nel 2005 si è registrato un importante aumento (264). In merito agli interventi è interessante notare la loro ripartizione (nuovi ospedali; ristrutturazioni ospedaliere e ampliamenti; residenze sanitarie assistite -RSA-; case protette, comunità alloggio per disabili, case di riposo) e l'evoluzione dal 2003 al 2005 (v. grafici nn. 4, 5, 6).

Negli ultimi 3 anni, dopo una consistente quota di nuovi ospedali (21% con 14 unità) nel 2003, si è registrato un calo, del resto comprensibile, nei 2 anni successivi (rispettivamente 4,7% nel 2004 e 4,8% nel 2005). Importante è l'attenzione prestata alle ristrutturazioni e agli ampliamenti degli ospedali, che dimostra un crescendo di interventi, che, in valori assoluti, aumentano rispettivamente di 4, 9 e 13, incidendo sul totale del 6%, 16% e 26%.

Molto significativa la realizzazione di case protette e di altri interventi analoghi, perché sono rivolte a categorie di persone svantaggiate e bisognose di particolare assistenza, che spesso in passato (e lo è ancora ora) è stata impropriamente addossata al sistema ospedaliero. Dai grafici citati si rilevano alcuni elementi significativi degli interventi: 52% nei primi 2 anni presi in considerazione; 46% nel terzo; ma ciò che appare più interessante è lo sviluppo degli interventi con la stessa percentuale sul totale (52%) negli anni 2003 e 2004, e con una percentuale di poco inferiore nel 2005 (46%), mentre decresce notevolmente il numero con un forte calo nell'ultimo anno (rispettivamente: 35; 30 e 23), il che dovrebbe testimoniare uno sforzo di concentrazione e, quindi, razionalizzazione degli interventi stessi.

Importante anche l'azione rivolta alla realizzazione di RSA, perché, come quelli ora esaminati, sono uno strumento importante sotto il profilo sociale in quanto rivolti soprattutto ad anziani e, comunque, a soggetti particolarmente bisognosi di aiuto ed assistenza, ma anche perché contribuiscono alla necessaria opera di deospedalizzazione, che costituisce la pietra angolare del sistema sanitario con lo spostamento dall'ospedale al territorio e con evidenti positivi riflessi sul piano finanziario.

Se questa è la ripartizione complessiva la situazione nelle singole Regioni appare alquanto diversificata¹¹⁵. Vi sono quelle che hanno posto l'accento sui completamenti e sulle ristrutturazioni ospedaliere, senza, peraltro, dimenticare gli interventi sulle RSA e per la prevenzione, la riabilitazione e la lunga degenza, delineando un sistema integrato ospedale-territorio (ad esempio la Liguria, ma anche il Veneto, che ha posto l'accento sull'adeguamento edilizio e sull'impiantistica degli ospedali e in misura minore sulle strutture extraospedaliere). In altre regioni (Emilia-Romagna e Toscana) prevale il numero di strutture residenziali per anziani e disabili rispetto a quelle ospedaliere, anche se va chiarito che in termini finanziari queste ultime assorbono un ammontare molto superiore di risorse. Interessante il caso della Toscana, che ha prestato -sia nella prima che nella seconda fase- una grande attenzione alle RSA (rispettivamente il 55% e il 50% degli interventi), prevedendo anche interventi specifici per disabili e, più limitatamente, per la prevenzione. In altre Regioni (come l'Abruzzo) gli interventi, nel primo triennio, per strutture sul territorio sono numericamente di gran lunga prevalenti (85%) e sono sotto il profilo finanziario quasi equivalenti. In alcuni casi (la Basilicata e il Molise) gli interventi hanno riguardato soprattutto la ristrutturazione di presidi ospedalieri, ma anche di strutture territoriali e poliambulatori, nonché misure di messa in sicurezza e di impiantistica.

¹¹⁵ Si possono riportare le informazioni solo delle Regioni che hanno fatto pervenire la documentazione richiesta.

11.1.2 I Programmi specifici

Accanto al Programma generale avviato con l'art. 20 della l. n. 67/88 –come si è già ricordato- si sono venuti ad affiancare, attraverso successivi interventi legislativi, alcuni programmi specifici riguardanti aspetti particolarmente delicati e significativi nella sempre migliore tutela della salute.

La libera professione intramuraria

Questo settore, al quale si sta attribuendo un'importanza crescente, è stato previsto dal d.lgs. n. 254/2000; ad esso la l. n. 388/2000 (finanziaria 2001) ha destinato una specifica linea di finanziamento, che ha elevato l'importo del Programma di investimenti a 17,559 miliardi di euro (originariamente 34.000 miliardi di lire)¹¹⁶. Come si è già richiamato nella precedente Relazione, l'art. 83, comma 7 della citata l. n. 388/2000 attribuiva al Ministero della Salute –per il tramite dell'Osservatorio per l'attività libero-professionale- un potere di monitoraggio ed il compito di informare annualmente il Parlamento sull'attuazione del programma.

Il DM 8.6.2001 ha provveduto a ripartire tra le Regioni l'importo di 826,1 milioni di euro. Di questi –come si può rilevare dalla tabella 3- ne sono stati ammessi al finanziamento, per interventi da realizzare, circa la metà (404,1 mil.)¹¹⁷. Sull'importanza di questo Programma si è già espressa, in passato, la Corte; si può qui sottolineare che esso fornisce un interessante contributo nella migliore erogazione delle prestazioni, anche –e soprattutto- al fine di ridurre i tempi di attesa e allo stesso tempo favorire il processo di deospedalizzazione, pur se quest'ultimo deve basarsi su altri interventi più mirati (day hospital, potenziamento delle prestazioni ambulatoriali, riduzione dei posti letto ospedalieri e forte incremento delle strutture distrettuali, in particolare RSA e ADI, nonché di lungadegenza).

L'analisi della tabella 3 induce a formulare alcune osservazioni. Innanzitutto, considerando che il programma era stato avviato già da 4 anni, una lenta progressione dei finanziamenti (dai 323,3 mil. del 2004 ai 404,1 del 2005) e degli interventi autorizzati (dai 161 del 2004 ai 203 del 2005). Permane anche in questo settore una disparità tra le regioni. Vi è una persistente assenza di molte regioni (esattamente la metà, 4 al Nord e 6 al Sud, che non hanno avviato l'attuazione degli accordi sottoscritti). Alcune hanno accresciuto notevolmente i finanziamenti autorizzati (la Liguria del 66%; l'Emilia-Romagna del 90,8%; la Toscana del

¹¹⁶ Era stato previsto che le Regioni (e gli enti di cui alla l. n. 492/93) predisponessero un programma per la realizzazione di spazi, nell'ambito delle strutture sanitarie, per lo svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria. La norma prevedeva anche il potere sostitutivo delle Regioni nel caso di ritardo ingiustificato, da parte dei soggetti interessati, nella realizzazione delle strutture.

¹¹⁷ Va ricordato che il finanziamento è definito annualmente dal MEF in base alle disponibilità finanziarie, tenuto conto anche delle indicazioni fornite dal MdS.

90,7%; l'Umbria del 76%; il Lazio dell'84,3%). Si conferma, in alcune regioni, il rapporto inverso tra ammontare del finanziamento e numero degli interventi (già evidenziato nella precedente Relazione); Ad un importo elevato corrisponde un numero limitato di interventi (in Lombardia con 132,4 mil.: 12 interventi; nel Lazio con 102,6 mil.: 26, mentre in Emilia-Romagna con 87,2 mil.: 64). Nel 2005 si registra l'avvio in una delle 11 regioni che erano assenti nel 2004: la Puglia ha chiesto l'autorizzazione per 9,6 mil. per 6 interventi.

Le strutture di radioterapia

Un'altra legge finanziaria (la l. n. 488/99, all'art.28, comma12) aveva previsto il potenziamento delle strutture di radioterapia con un ulteriore finanziamento (rispetto a quello inizialmente stabilito per l'intero Programma generale) di 5,16 mil. di euro, portati successivamente a 14,5 mil., ai quali si sono aggiunti i 922.711,17 euro destinati agli IRCCS (Policlinici universitari etc.), per un totale di 15,49 mil. Anche per questo tipo di strutture, dall'esame della tabella 3, si registra una lenta progressione nell'autorizzazione dei finanziamenti tra 2004 e 2005. E' solo grazie agli IRCCS (e istituti similari) che l'incremento risulta più consistente. Ed è significativo che per questi ultimi il finanziamento è stato deliberato solo con un DM dell'agosto 2004. Se si considera che sul totale di 922.711,17 in poco più di un anno per questi istituti è stato autorizzato l'85% dei finanziamenti, mentre per gli interventi regionali i finanziamenti autorizzati raggiungono solo il 46,6% in un periodo di circa 4 anni (circa 6,8 mil. autorizzati sul totale di 14,57 mil., per 16 interventi) questo dato deve far riflettere sulla capacità di risposta regionale nei confronti di finanziamenti che in massima parte sono a carico dello Stato, sia pure con diverse gradazioni da regione a regione. Sulle 19 Regioni e le 2 Province autonome 7 (4 al Nord e 3 al Sud) non compaiono tra le destinatarie di finanziamenti autorizzati. Anche in questo settore si rilevano forti differenze: 8 regioni hanno avuto l'autorizzazione per il totale assegnato (6 del Nord: Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e la Provincia di Trento; e 2 del Sud: Calabria e Sicilia). Il Lazio con un ammontare tra i più elevati registra solo il 22% di autorizzazioni; la Puglia il 50%.

Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta all'AIDS e alle malattie infettive

Questo Programma, avviato con la l. n. 135/90 che, aveva previsto uno stanziamento di 2.100 mld. di lire pari a 1,084 milioni di euro, riguarda la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive e il potenziamento dei laboratori funzionali alla prevenzione e cura di queste malattie (virologia, microbiologia e immunologia). Le Delibere del

CIPE del 21.12.1993 e del 6.5.1998 hanno ripartito i fondi alle Regioni. Al 31.12.2005 gli interventi risultavano -tranne che per alcune regioni meridionali- completati o in uno stadio avanzato di realizzazione. Una successiva Delibera del CIPE del 20.12.2004 ha assegnato la quota precedentemente accantonata (con la Delibera 6.5.1998) di 100 mil. di euro alle 2 regioni, Sicilia e Campania, alle quali era già stata destinata (ma che avevano tardato nella presentazione dei programmi di intervento). Alla Sicilia sono destinati 64,2 mil. di euro e alla Campania 19,3 mil.¹¹⁸ La citata Delibera aveva accantonato la somma residua di 16,5 milioni per far fronte ad emergenze sanitarie ed in particolare allo svolgimento del “piano nazionale anti-SARS”. In aderenza a quanto disposto nell’Ordinanza del Presidente del Consiglio del 30.4.2003¹¹⁹ il CIPE con la Delibera del 22.3.2006 ha ripartito i 16,5 mil.,assegnandone 12,1 all’Istituto per le malattie di Roma “Lazzaro Spallanzani” e 2,6 mil. all’AO di Milano “Luigi Sacco”.

In questo campo si può registrare una novità interessante. I risultati, anche se parzialmente, positivi nella lotta all’AIDS (con la diminuzione della mortalità e i progressi in campo farmacologico) stanno consentendo di avviare progetti per strutture, alternative all’assistenza tradizionalmente assicurata in ospedale, di tipo ambulatoriale e domiciliare. Un contributo, quindi, alla deospedalizzazione, che –come più volte sottolineato- costituisce un obiettivo di fondo del nuovo sistema sanitario, e conseguentemente un contenimento e, comunque, una riqualificazione della spesa.

Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative

Anche di questo Programma si è trattato nelle relazioni precedenti. Ci si limita in questa sede a ricordarne brevemente le origini e soprattutto l’evoluzione recente. Avviato con il DL n.450/98 (convertito nella l. n.39/99), questo Programma si propone di attuare il 4° obiettivo del PSN 1998-2000 “Rafforzare la tutela dei soggetti deboli”; esso è articolato in 2 *tranches*, la prima con una dotazione di 125,1 milioni di euro, la seconda con 206,5.

Tutte le regioni hanno presentato un programma, con l’indicazione degli interventi da realizzare e un progetto di rete assistenziale per malati terminali, ed hanno ricevuto, una volta approvato il programma, la quota del 5% per la progettazione esecutiva.

L’analisi della tab. 6 mostra che: nella 1^a *tranche* sul totale impegnato di 125,1 milioni di euro ne sono stati erogati 86,6 (di cui 6,2 corrispondono al 5% per la progettazione esecutiva);

¹¹⁸ Queste regioni erano tenute a presentare “puntuale documentazione” entro 30 giorni dalla pubblicazione della Delibera sulla Gazzetta ufficiale (avvenuta il 30.5.2005), pena la revoca definitiva dei finanziamenti. Le 2 regioni hanno presentato detta documentazione entro il termine previsto del 30.6.2005.

¹¹⁹ In proposito va ricordato che l’Ordinanza del Presidente del Consiglio del 30.4.2003 aveva previsto l’adozione delle iniziative idonee per realizzare “una compiuta azione di previsione e prevenzione” per far fronte ai rischi “derivanti dalla diffusione di agenti virali trasmissibili” ed indicava, potenziandoli, come “soggetti attuatori” l’istituto “Lazzaro Spallanzani di Roma” e l’AO “Luigi Sacco” di Milano.

nella 2^a su 81,4 impegnati ne sono stati erogati 15,8 (di cui 3,7 per la progettazione esecutiva). Il totale erogato nelle 2 *tranches* risulta di 102,4 milioni, pari a poco meno del 50% del totale impegnato. La lentezza nella realizzazione degli interventi sta comportando effetti molto negativi, come si può rilevare dalla tab.7, che evidenzia residui perenti per complessivi 41,5 milioni (12,76 per il 1998 e 28,77 per il 1999), che costituiscono il 33% dell'importo impegnato negli anni 1998-1999. Se si analizza nei dettagli si verificano singole situazioni regionali molto negative: si va dal 65, 45% della Campania al 70,74 della Basilicata, al 77,98 del Lazio per finire con il 95% dell'Abruzzo.

Se si esamina l'articolazione regionale delle erogazioni delle 2 *tranches* si rilevano situazioni molto differenziate, specie nella 1^a: in questa il Veneto, l'Emilia-Romagna e la Toscana hanno ricevuto erogazioni per l'intero ammontare dell'importo impegnato. Una regione, il Friuli-Venezia Giulia, non ha somme impegnate; è presumibile che strutture palliative siano state create con fondi regionali al di fuori del programma nazionale. Per la 2^a *tranche* l'esiguità dei fondi erogati riguarda, sia pur con diverse gradazioni, tutte le regioni, con due eccezioni: la Provincia di Bolzano ed il Molise, che hanno ricevuto tutto l'importo impegnato.

Quanto al numero di strutture attivate con questo Programma ne risultano 37.

La scarsa e lenta attuazione del Programma assume connotati ancor più negativi se si considera il suo obiettivo, prima evocato, ed i soggetti ai quali esso si rivolge. Dall'istruttoria svolta è emerso che i ritardi nell'attuazione del programma deriverebbero dalle difficoltà incontrate dalle Regioni nella fase di approvazione dei progetti esecutivi presentati dalle ASL.

11.2 Programma straordinario per le grandi città (art. 71 l. n. 448/1998)

Per completare il panorama degli investimenti in sanità si fa cenno anche al Programma straordinario per le grandi città¹²⁰, del quale, peraltro, la Corte si occupa in modo più approfondito in altra sede; pur essendo un programma nazionale le destinatarie restano le Regioni. L'ammontare complessivo stanziato per la realizzazione dei programmi presentati dalle singole regioni (ed approvati dalla Conferenza Stato-Regioni) è pari a 1.239.497.000,00 euro. Si prevedeva che a tale importo le Regioni dovessero aggiungere un loro contributo del 30% (impegno che è stato assolto in tutti i programmi presentati).

¹²⁰ La l. n. 448/98 (finanziaria 1999) aveva previsto, in attuazione di quanto indicato nel DPEF 1999-2001, l'attuazione di un Piano straordinario per riqualificare l'assistenza sanitaria in alcune grandi città. Il DM del 15.9.1999 aveva fissato i criteri per l'elaborazione dei progetti: concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza a non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile. Non si prevedevano quote prestabilite, ma l'assegnazione delle risorse in relazione all'avanzamento dei progetti e alla loro validità; al programma erano chiamati a partecipare soggetti pubblici e privati.

In linea con l'indirizzo generale di contenimento della spesa, la legge finanziaria 2006 ha decurtato¹²¹ l'importo iniziale per l'ammontare di 64 mil. di euro. Questa misura si pone in parallelo con altre della finanziaria che hanno inteso colpire situazioni e comportamenti non "virtuosi"; la decurtazione, infatti, riguarda le regioni che non hanno presentato richieste di finanziamento oltre il 5% destinato alla progettazione esecutiva¹²². Appare significativo che in questo settore sono stati realizzati tre interventi di *project financing* nelle 3 aree del Paese: al Nord: Genova (con l'Ospedale di Vallata), al Centro: Roma (con il Policlinico "Umberto I"), al Sud: Napoli (con l' "Ospedale del Mare").

Dall'analisi della tab. 8 si rileva che tutte le regioni hanno richiesto il 5% per la progettazione esecutiva, ma che 10 città -la metà di quelle che partecipano al Programma- non hanno usufruito dei finanziamenti e che anche quelle, alle quali sono state erogate somme, registrano un ammontare molto limitato in relazione all'importo impegnato. I dati si commentano da soli, mostrando una incomprensibile inerzia di regioni e città interessate: su 1.240.386.762,82 di euro impegnati ne sono stati erogati solo 206.657.659,30, pari al 16,6%. Se poi si analizza l'articolazione regionale si notano marcate differenze tra le varie città¹²³ delle 17 regioni che hanno aderito a questo programma. Si va dai valori molto bassi di Venezia (9,6%), Palermo (8,0%) e Cagliari (8,4%) al 38% di Roma e al 39% Genova. Nonostante il carattere circoscritto di questo Programma non si giustifica una così limitata e lenta utilizzazione di risorse.

11.3 L'ammodernamento tecnologico

Tutti gli Accordi fanno riferimento all'esigenza di un ammodernamento tecnologico volto a migliorare il livello qualitativo e quantitativo delle prestazioni. Questa esigenza discende dalla rapida obsolescenza dei macchinari e delle strutture, direttamente connesse alle attività diagnostiche e di terapia, e dalla distribuzione, talvolta irrazionale, dei centri terapeutici, con la conseguenza di un aumento della mobilità interregionale, che a sua volta incide negativamente in termini di costi sia sanitari che sociali. Per questo motivo il comma 188 (dell'articolo 1) della finanziaria 2005 ha disposto che le regioni che, al 1°1.2005 avessero ancora in corso di completamento il proprio programma di investimenti, dovessero destinare una quota delle risorse residue "al potenziamento e ammodernamento tecnologico". In attuazione di questa norma l'Intesa Stato-regioni del 23.3.2005, all'art.10, ha fissato l'ammontare di questa quota nel

¹²¹ Già i DPCM del 20.3.02 e del 7.3.03 avevano decurtato i finanziamenti – con una riduzione dei residui di stanziamento- di 259,1 mil. di euro, ma le finanziarie 2003 e 2004 hanno riassegnato rispettivamente 100 e 160 mil. di euro.

¹²² Le città oggetto di questa misura sono: Torino, Milano, Matera, Reggio Calabria, Catanzaro, Bari e Taranto.

¹²³ Le regioni interessate sono 17, di cui 3 (Puglia, Calabria e Sicilia) con 2 città ciascuna; non hanno partecipato al programma il Trentino-Alto Adige, il Friuli-V. Giulia e le 2 Province autonome.

15%.¹²⁴ Dall'istruttoria compiuta è risultato che tutte le Regioni hanno adempiuto questo obbligo, alcune con punte più elevate (23% in Liguria e 35% nel Lazio).

11.4 La finanza di progetto

Una delle novità di questi ultimi anni nell'ambito della programmazione degli investimenti in sanità è stata la realizzazione e gestione di strutture sanitarie in partenariato pubblico-privato (ppp). Tre casi rilevanti sono già stati segnalati nel programma straordinario per i grandi centri urbani a Roma, Genova e Napoli.¹²⁵ Il sistema del *project financing* ha assunto un'importanza crescente se si considera che nel solo 2004 il 41,8% dell'importo delle gare aggiudicate in ppp si riferisce alla sanità. Dai dati raccolti emerge un elemento significativo: il 60% degli avvisi di partenariato pubblico-privato nel periodo 2003-2005 ha riguardato la realizzazione di RSA, in linea con l'esigenza più volte sottolineata dalla Corte di accentuare l'importanza degli interventi sul territorio, al fine di consolidare la tendenza verso la deospedalizzazione. È comprensibile che questo sistema si riveli di più difficile impiego nella realizzazione delle -comunque necessarie- nuove strutture ospedaliere¹²⁶. Per meglio sostenere le iniziative di partenariato pubblico-privato, affiancandosi alle Regioni, alle Aziende e agli altri enti del SSN, l'Ufficio tecnico "finanza di progetto" del CIPE ed il *Nucleo* di valutazione del MdS hanno sottoscritto un Protocollo di collaborazione.

11.5 Le norme della finanziaria 2006 sull'edilizia sanitaria

La finanziaria 2006 contiene alcune norme importanti ed innovative -nei commi 285 e 310-312- in materia di investimenti nel settore sanitario. L'art. 285, ricollegandosi a quanto disposto dal comma 188 (dell'art.1) della finanziaria 2005 (già prima evocato), nella stessa ottica di razionalizzazione dell'offerta sanitaria e di ammodernamento tecnologico, chiede alle Regioni di destinare -"nel completamento del proprio programma di investimenti"- le risorse residue ("finalizzate alla costruzione, ristrutturazione e adeguamento di presidi ospedalieri") ad interventi rivolti a presidi con un numero di posti letto -per degenze per acuti- non inferiore a 250 o a presidi per lungodegenza e riabilitazione con un numero di posti letto non inferiore a 120¹²⁷. La norma aggiunge un preciso riferimento al profilo specifico di ammodernamento, al

¹²⁴ La norma definisce "risorse residue" quelle "risultanti dalla differenza tra le risorse complessivamente assegnate e le risorse già finalizzate a specifici interventi, compresi in Accordi di programma ...per i quali...sia già avvenuta l'emanazione del Decreto del Ministero della salute...ovvero sia già stata commissionata la progettazione da parte della Regione interessata"

¹²⁵ Rispettivamente il Policlinico "Umberto I", l' "Ospedale Vallata e l' "Ospedale del Mare".

¹²⁶ L'impiego della finanza di progetto ha riguardato 14 avvisi per nuovi ospedali nel 2003 e 4 per ciascuno degli anni 2004 e 2005.

¹²⁷ In proposito va ricordato che la *Relazione tecnica* precisava che l'indicazione di detti parametri è volta "ad impedire che vengano distratte risorse per ospedali di piccole dimensioni caratterizzati da elevati costi ed elevata inefficienza"

quale anche possono essere destinate le menzionate somme residue al fine di attuare gli interventi “necessari al rispetto dei requisiti minimi strutturali e tecnologici dei presidi attivi avviati alla data del 31 dicembre 2005”.

I commi 310-312, nella stessa ottica di razionalizzazione dell'utilizzazione delle risorse dettano norme che introducono misure di rigore e penalizzanti nei confronti delle regioni in ritardo nell'attuazione degli interventi rientranti nel programma di investimenti nella sanità. Il comma 310 dispone, infatti, decorsi 18 mesi dalla sottoscrizione, la risoluzione degli Accordi di programma sottoscritti dalle Regioni, sia pure limitatamente alla parte riguardante gli interventi, per i quali la relativa richiesta di ammissione al finanziamento non risulti presentata al Ministero della Salute, con la conseguenza della revoca dei corrispondenti impegni di spesa. La stessa procedura di revoca si applica alla parte degli interventi, per i quali la domanda -pur presentata- sia stata valutata non ammissibile, o per quelli ammessi, ma per i quali entro 9 mesi dalla comunicazione alla Regione gli enti attuatori, non abbiano proceduto all'aggiudicazione dei lavori (salvo proroga autorizzata dal Ministero). Per evitare la dispersione di risorse e per perseguire l'obiettivo della piena realizzazione del Programma di edilizia sanitaria, il comma 311 prevede -sia pure “nel rispetto delle quote già assegnate alle singole Regioni” nel programma di cui all'art.20 della legge n. 67/88- l'utilizzazione delle risorse rese disponibili, a seguito delle procedure prima illustrate, per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma e per interventi di varia natura e particolarmente significativi (finanziamento delle strutture per l'attività liberoprofessionale intramuraria, per la radioterapia etc.). Il comma 212 contiene un'attenuazione, perché prevede, in una fase di prima attuazione, che la citata revoca sia limitata al 65% delle risorse revocabili¹²⁸. Questa normativa va intesa nel senso di un richiamo di tutti i soggetti pubblici alla tempestiva realizzazione di opere di rilevante interesse per la collettività e che possono contribuire allo stesso tempo a garantire migliori prestazioni sanitarie e una razionalizzazione delle strutture anche ai fini del migliore impiego delle risorse.

11.6 Considerazioni conclusive

Al termine di questa analisi si possono formulare alcune considerazioni sullo stato di attuazione dei programmi (generale e specifici) di investimenti nella sanità. Si registrano progressi, ma essi appaiono ancora troppo lenti. Il 44% degli interventi risulta non ancora

¹²⁸ Per dare attuazione alle norme esaminate il Ministro della Salute, di concerto con il MEF, ha emanato il 12.5.2006 un Decreto, con il quale sono individuate (a seguito della risoluzione degli Accordi di programma e della conseguente revoca degli impegni di spesa) le risorse rese disponibili per le finalità indicate dal comma 311 (strutture per attività liberoprofessionale etc.). Il DM contiene in allegato l'elenco dei finanziamenti soggetti a revoca, le quote dei finanziamenti per i quali le Regioni possono chiedere di escluderle dalla risoluzione degli Accordi e dalla revoca (queste risorse sono pari al 35% di quelle revocabili). L'importo di queste quote è di 461,8 milioni di euro

appaltato e solo il 21% concluso. Al 31.12.2005 solo per il 68,4% del valore complessivo degli Accordi di programma sono stati autorizzati gli importi finanziari. Permane un forte divario nel ritmo di realizzazioni tra Centro Nord e Centro Sud, anche se talvolta con significative eccezioni (specie nei programmi specifici), in entrambe le aree, che sono state evidenziate nell'esposizione precedente. Un netto miglioramento si è verificato nel 2005, come testimoniano le percentuali degli importi autorizzati, riportate nella tabella 2.

Un progresso si registra nella distribuzione delle fonti di finanziamento. Si è notevolmente abbassata la quota di partecipazione dello Stato (al 73,3%), mentre sono aumentate le quote regionali (10,6%, con punte molto più elevate in alcune Regioni) e quelle di altri soggetti pubblici (9,3%, anche in questo caso con differenti partecipazioni da una regione all'altra). Un aspetto significativo è costituito dalla partecipazione di privati. La Corte nella precedente Relazione aveva sottolineato l'esigenza di trovare soluzioni alternative di finanziamento indicando nella finanza di progetto un percorso possibile da affiancare all'intervento statale e di altri soggetti pubblici. Per questo motivo si può accogliere positivamente lo sforzo, che si sta di recente compiendo, di accrescere l'utilizzazione di questa forma di finanziamento.

I ritardi nella realizzazione dei programmi hanno indotto nelle ultime finanziarie -e in particolare in quella del 2006- ad introdurre limitazioni e vere e proprie decurtazioni degli investimenti. Queste misure sono certamente giustificate di fronte all'inerzia dimostrata da alcune regioni, ma suscitano quanto meno una riflessione. Il settore in esame tocca uno dei diritti fondamentali dei cittadini che ha ricevuto un ulteriore riconoscimento costituzionale nell'individuazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", secondo la chiara dizione dell'art.117, comma 2, lett. m) della Costituzione. Ci si può legittimamente chiedere se, invece di operare tagli che finiscono con incidere negativamente proprio su uno di quei diritti "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", lo Stato non possa intervenire, in caso di inerzia delle Regioni con lo strumento -introdotto in passato con legislazione ordinaria- che la revisione costituzionale del 2001 ha previsto all'art.118 e cioè con il potere sostitutivo, previsto proprio per la "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

Tabella 1 Programma investimenti ex art. 20 legge 67/1988 e successive integrazioni

REGIONI	Art. 20 Legge 67/1988 (Euro 15.493.706.972,68)			Integrazione Legge n.388/2000 (Euro 2.065.827.596,36) (d+e)		Programma per il potenziamento della radioterapia (L.488/1999)	Accordi di programma (al 31/12/2005)		
	I Fase (conclusa nel 1996)	Assegnazione II Fase Delibera CIPE 52 del 6/5/98	Del. CIPE 53 del 6/5/98 - I Tranche II fase (quota parte Del. CIPE 52/1998) (integrati in sicurezza e completamenti)	Delibera CIPE n. 65 del 2/8/2002 (modificata con delibera n. 63 del 20/12/2004)	Programma per la Libera professione intramoenia (d.lgs. 254/2000) D.M. 08/06/2001	f	Risorse da destinare ad Accordi di programma	Valore complessivo degli Accordi di programma sottoscritti	Risorse residue per Accordi da sottoscrivere
	a	b	c	d	e		g=(b-c)+d	h	f=g-h
Piemonte	313.826.584,10	678.270.075,97	79.714.089,46	98.633.387,00	60.428.733,60	987.771,96	697.189.373,51	598.555.986,51	98.633.387,00
V. D'Aosta	14.744.328,01	31.865.907,13	4.537.315,56	4.131.655,00	1.418.336,70	46.406,66	31.460.246,57	31.460.246,57	0,00
Lombardia	578.806.158,23	1.201.068.032,87	129.630.681,67	269.786.902,00	132.471.194,62	1.749.128,20	1.341.224.253,20	864.276.296,37	476.947.956,83
P.A. Bolzano	33.868.726,99	73.199.502,14	12.870.105,93	7.359.511,00	0,00	106.601,22	67.688.907,21	67.688.907,21	0,00
P.A. Trento	36.877.604,88	79.702.210,95	28.881.199,42	20.115.996,00	8.404.575,81	116.071,18	70.937.007,53	70.937.007,53	0,00
Veneto	288.983.974,34	624.575.601,54	93.264.369,12	144.246.412,00	61.974.827,89	909.576,12	675.557.644,42	512.471.674,87	163.085.969,55
F. Venezia Giulia	96.188.031,63	207.889.395,59	26.339.301,85	13.100.372,00	0,00	302.751,55	194.650.465,74	181.550.093,74	13.100.372,00
Liguria	158.574.475,67	339.111.797,42	28.140.187,06	29.329.326,00	39.210.377,38	493.852,13	340.300.936,36	286.243.884,24	54.057.052,12
E. Romagna	299.412.788,51	614.052.792,22	146.827.663,50	109.095.763,00	87.214.076,55	894.251,64	576.320.891,73	520.886.236,50	55.434.655,23
Toscana	266.915.254,59	497.455.416,86	149.103.172,59	156.031.882,00	76.107.154,48	724.449,64	504.384.126,26	504.384.126,26	0,00
Umbria	63.529.363,16	140.735.021,46	102.249.886,25	16.010.164,00	25.677.941,61	204.953,92	54.495.499,21	54.495.499,21	0,00
Marche	102.707.267,07	226.332.071,46	44.352.027,35	35.398.109,00	42.332.939,10	329.609,81	217.378.153,11	181.979.889,17	35.398.263,94
Lazio	371.874.790,19	795.573.964,37	39.818.826,92	79.124.621,00	102.661.209,05	1.158.602,86	834.879.758,46	755.755.137,46	79.124.621,00
Abruzzo	137.004.136,82	285.087.823,50	66.597.659,42	7.850.145,00	18.942.089,69	415.176,44	226.340.309,08	30.280.964,94	196.059.344,14
Molise	48.367.737,97	104.831.970,75	12.435.765,67	1.962.536,00	0,00	152.667,92	94.358.741,07	11.772.891,75	82.585.849,32
Campania	526.105.346,88	1.120.588.037,83	10.329.137,98	43.684.968,00	79.253.874,72	1.631.924,33	1.153.943.867,84	1.110.258.899,84	43.684.968,00
Puglia	376.810.568,77	814.789.776,22	41.161.614,86	23.008.974,00	53.948.571,22	1.186.587,05	796.637.135,36	238.918.739,91	557.718.395,45
Basilicata	68.929.952,95	142.494.073,66	17.722.218,49	5.396.975,00	27.613.917,48	207.515,64	130.168.830,16	124.771.855,16	5.396.975,00
Calabria	198.491.945,85	424.925.759,32	26.473.838,88	12.297.297,00	0,00	618.823,92	410.749.217,44	61.086.564,38	349.662.653,06
Sicilia	496.353.297,84	1.256.885.145,15	89.829.172,58	23.570.003,00	0,00	1.830.415,26	1.190.625.975,57	1.104.676.801,27	85.949.174,30
Sardegna	160.082.013,36	345.982.740,01	11.039.052,92	11.751.617,00	8.483.321,02	503.858,36	346.695.304,09	334.943.687,09	11.751.617,00
Totale regionale	4.638.454.347,79	10.005.417.116,41	1.161.317.087,49	1.111.886.615,00	826.143.140,92	14.570.995,81	9.955.986.643,92	7.647.395.389,98	2.308.591.253,94
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	216.240.503,65	633.595.004,83	129.825.160,23	127.797.840,44		922.711,17	631.567.685,04	565.469.844,60	66.097.840,44
TOTALE	4.854.694.851,44	10.639.012.121,24	1.291.142.247,72	1.239.684.455,44	826.143.140,92	15.493.706,98	10.587.554.328,96	8.212.865.234,58	2.374.689.094,38
Tot. programma (a+b+d+e+f)	17.575.082.276,02								

Fonte: Ministero della salute

Tabella 2 - Programma straordinario di investimenti art. 20 legge 67/88

Attuazione degli accordi di programma - andamento delle ammissioni a finanziamento - situazione al 31 dicembre 2005

Regioni	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati al 31 dicembre 2005	Al 31 Dicembre 2000		al 31 dicembre 2001		al 31 dicembre 2002		al 31 dicembre 2003		al 31 dicembre 2004		al 31 dicembre 2005	
		Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato
	a	b		c		d		e		f		g	
Piemonte	598.555.986,51			121.238.257,06	20,3	247.173.551,36	41,3	298.929.916,47	49,9	313.681.449,04	52,4	399.371.721,07	66,1
V. D'Aosta	31.460.246,57					23.196.419,92	84,9	27.328.591,57	86,9	27.328.591,57	86,9	27.328.591,57	86,9
Lombardia	864.276.296,37	92.519.638,27	15,2	165.340.061,05	27,1	283.522.442,63	46,5	500.276.304,44	57,9	792.078.798,19	91,6	852.921.042,06	98,7
P.A. Bolzano	67.688.907,21					27.412.499,29	45,4	60.329.396,21	89,1	60.329.396,21	89,1	67.688.907,21	100,0
P.A. Trento	70.937.007,53	5.309.176,92	10,4	50.821.011,53	100,0	50.821.011,53	100,0	50.821.011,53	71,6	50.821.011,53	71,6	50.821.011,53	71,6
Veneto	512.471.674,87	54.253.797,25	11,6	131.971.780,80	26,1	170.735.486,27	36,4	255.731.204,17	49,9	367.405.214,70	71,7	403.842.110,43	78,8
F. V. Giulia	181.550.093,74						0,0	42.782.583,01	23,6	91.845.988,42	50,6	91.845.988,42	50,6
Liguria	286.243.884,24	13.114.994,29	6,3	70.485.004,67	33,8	117.533.257,25	56,4	149.409.261,11	52,2	242.136.340,44	84,6	275.076.751,05	96,1
E. Romagna	520.886.236,50	107.693.141,97	23,0	216.343.795,03	46,3	289.234.455,93	61,9	376.538.395,99	72,3	485.583.972,87	93,2	516.611.236,55	99,2
Toscana	504.384.126,26	244.529.946,75	70,2	348.352.244,26	100,0	348.352.244,26	100,0	348.352.244,26	69,1	348.352.244,26	69,1	348.352.244,26	69,1
Umbria	54.495.499,21					33.623.409,96	87,4	34.505.959,96	89,7	38.484.511,50	100,0	38.484.511,50	70,6
Marche	181.979.889,17	1.594.560,68	0,9	47.572.600,93	26,1	73.733.931,73	40,5	85.848.306,59	47,2	90.597.654,91	49,8	97.025.803,13	53,3
Lazio	755.755.137,46			13.122.476,77	1,7	155.250.332,91	20,5	301.161.759,55	39,8	451.641.375,52	59,8	540.910.199,79	71,6
Abruzzo	30.280.964,94							0,00		0,00		3.129.334,31	10,3
Molise	11.772.891,75							0,00		0,00		6.250.395,45	53,1
Campania	1.110.258.899,84						0,0	274.047.909,13	24,7	277.758.619,15	25,0	346.649.331,18	31,2
Puglia	238.918.739,91							0,00		28.520.377,60	11,9	99.390.377,60	41,6
Basilicata	124.771.855,16					25.805.130,48	20,7	48.396.375,50	38,8	57.311.402,83	45,9	57.507.656,45	46,1
Calabria	61.086.564,38							0,00		0,00		41.254.483,91	67,5
Sicilia	1.104.676.801,27					73.603.264,42	6,7	359.913.368,02	32,6	507.379.745,52	45,9	685.270.969,15	62,0
Sardegna	334.943.687,09					6.064.040,66	1,8	44.172.029,31	13,2	166.474.646,02	49,7	279.685.003,09	83,5
Tot. regionale	7.647.395.389,98	519.015.256,14		1.165.247.232,10		1.926.061.478,61		3.258.544.616,82		4.397.731.340,29		5.229.417.669,72	68,4
IRCCS - IZS - Policlinici Univ. a gestione diretta - ISS	678.342.421,71	219.249.081,10	32,3	279.004.435,47	41,1	317.079.059,65	46,7	327.096.645,00	48,2	408.221.214,20	60,2	442.942.001,79	65,3
TOTALE	8.325.737.811,69	738.264.337,24	7,8	1.444.251.667,57	17,5	2.243.140.538,26	28,9	3.585.641.261,82	43,1	4.805.952.554,49	57,7	5.672.359.671,51	68,1

Fonte: Ministero della salute

Tabella 3 - Programma investimenti art. 20 legge 67/88

Monitoraggio finanziamenti autorizzati al 31.12.2005

REGIONI	ART. 20 LEGGE 67/1988			Totale finanziamenti Accordi autorizzati	ART. 20 LEGGE 67/1988			Libera professione (legge 254/2000)		
	I ^a Tranche II fase (sic e comp) totale finanziamenti autorizzati 1998	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati	Numero interventi autorizzati		D.M. 28/12/01 (riparto)	Numero interventi autorizzati	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati	D.M. 8/06/01 (riparto)	Numero interventi autorizzati	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati
Piemonte	79.714.089,46	598.555.986,51	76	399.371.721,07	987.771,96			60.428.733,60	14	13.023.567,13
V. D'Aosta	4.537.315,56	31.460.246,57	6	27.328.591,57	46.406,66			1.418.336,70		
Lombardia	129.506.215,56	864.276.296,37	101	852.921.042,06	1.749.128,20			132.471.194,62	12	48.459.309,00
P.A. Bolzano	12.870.105,93	67.688.907,21	7	67.688.907,21	106.601,22					
P.A. Trento	28.881.199,42	70.937.007,53	4	50.821.011,53	116.071,18	1	116.071,18	8.404.575,81		
Veneto	93.264.369,12	512.471.674,87	110	403.842.110,43	909.576,12			61.974.827,89	21	29.229.099,46
F. Venezia Giulia	26.339.301,85	181.550.093,74	3	91.845.988,42	302.751,55	1	302.751,55			
Liguria	28.138.121,23	286.243.884,24	191	275.076.751,05	493.852,13	3	493.852,13	39.210.377,38	11	26.251.992,98
E. Romagna	146.827.663,50	520.886.236,50	133	516.611.236,55	894.251,64	1	894.251,64	87.214.076,55	64	79.182.655,32
Toscana	149.103.172,59	504.384.126,26	57	348.352.244,26	724.449,64	1	724.449,64	76.107.154,48	26	69.956.669,27
Umbria	102.249.686,25	54.495.499,21	7	38.484.511,50	204.953,92	1	204.953,91	25.677.941,61	11	19.157.776,14
Marche	44.352.027,35	181.979.889,17	51	97.025.803,13	329.609,81	1	313.129,32	42.332.939,10	8	16.837.567,03
Lazio	39.583.839,03	755.755.137,46	165	540.910.199,79	1.158.602,86	1	258.466,02	102.661.209,05	26	86.311.998,47
Abruzzo	65.428.375,17	30.280.964,94	5	3.129.334,31	415.176,44			18.942.089,69		
Molise	12.398.580,78	11.772.891,75	2	6.250.395,45	152.667,92					
Campania	10.329.137,98	1.110.258.899,84	24	346.649.331,18	1.631.924,33			79.253.874,72		
Puglia	41.161.098,40	238.918.739,91	34	99.390.377,60	1.186.587,05	1	593.293,52	53.948.571,22	6	9.690.000,00
Basilicata	17.722.218,49	124.771.855,16	23	57.507.656,45	207.515,64	1	197.234,89	27.613.917,48		
Calabria	26.467.124,94	61.086.564,38	7	41.254.483,91	618.823,92	1	618.823,92			
Sicilia	89.363.844,92	1.104.676.801,27	167	685.270.969,15	1.830.415,26	2	1.830.415,69			
Sardegna	11.039.052,92	334.943.687,09	187	279.685.003,09	503.858,36	1	251.928,91	8.483.321,02	4	6.054.424,23
Totale regionale	1.159.276.540,46	7.647.395.389,98	1.360	5.229.417.669,72	14.570.995,80	16	6.799.622,32	826.143.140,92	203	404.155.059,03
IRCCS, Pol. Univ., IZS, ISS*		678.342.421,71		442.942.001,79	922.711,17		791.711,17			
Totale	1.159.276.540,46	8.325.737.811,69		5.672.359.671,51	15.493.706,97		7.591.333,49			404.155.059,03
Totale complessivo autorizzato					7.243.382.604,48					

Fonte: Ministero della salute

Tabella 4 - Programma investimenti art. 20 legge 67/88

Piano finanziario degli Accordi di programma

Regioni	anno di sottoscrizione	n. interventi	Finanziamento a carico dello Stato	%	finanziamento regionale/provinci ale	%	finanziamento ente attuatore ed altri soggetti pubblici	%	risorse private	%
	a	b	d		e		f		g	
Piemonte	06-set-00	121	598.555.986,51	63,0	86.698.802,09	9,1	250.085.316,08	26,3	15.413.320,33	1,6
V. D'Aosta	18-apr-01	6	27.328.591,57	73,7	9.749.398,59	26,3		0,0		0,0
	13-gen-05	3	4.131.655,00	78,2	1.150.345,00	21,8		0,0		0,0
media reg. %		9	31.460.246,57	74,3	10.899.743,59	25,7				
Lombardia	03-mar-99	64	609.755.354,37	60,2	109.229.601,24	10,8	109.179.936,35	10,8	185.387.172,43	18,3
	05-lug-04	27	221.850.490,00	60,5	12.614.770,00	3,4	31.725.047,00	8,7	100.555.953,00	27,4
	07-mar-05	11	32.670.452,00	84,9	1.949.475,00	5,1	3.851.922,00	10,0		0,0
media reg. %		102	864.276.296,37	60,9	123.793.846,24	8,7	144.756.905,35	10,2	285.943.125,43	20,2
P.A. Bolzano	18-apr-01	6	60.329.396,21	73,7	21.537.403,87	26,3		0,0		0,0
	12-apr-05	1	7.359.511,00	67,4	3.560.489,00	32,6		0,0		0,0
media reg. %		7	67.688.907,21	73,0	25.097.892,87	27,0				
P.A. Trento	18-apr-00	4	50.821.011,53	61,0	32.461.795,10	39,0		0,0		0,0
	15-mar-05	2	20.115.996,00	61,1	12.802.460,60	38,9		0,0		0,0
media reg. %		6	70.937.007,53	61,0	45.264.255,70	39,0				
Veneto	22-giu-00	41	334.333.538,19	44,7	255.075.204,68	34,1	40.369.395,81	5,4	117.774.869,00	15,8
	18-apr-01	71	135.301.378,42	47,6	149.240.550,13	52,4		0,0		0,0
	01-set-04	30	42.836.758,25	89,1	5.257.514,18	10,9		0,0		0,0
media reg. %		142	512.471.674,86	47,4	409.573.268,99	37,9	40.369.395,81	3,7	117.774.869,00	10,9
F. Venezia Giulia	28-gen-02	8	181.550.093,74	91,6	9.556.002,00	4,8	6.997.474,53	3,5		0,0
Liguria	27-lug-00	152	168.660.362,45	62,9	8.839.123,68	3,3	44.372.858,65	16,6	46.079.486,58	17,2
	23-mag-02	4	39.790.421,95	47,1	2.094.232,73	2,5	42.605.071,51	50,4		0,0
	01-set-04	61	77.793.099,85	86,2	4.094.373,67	4,5	8.383.470,21	9,3		0,0
media reg. %		217	286.243.884,25	64,7	15.027.730,08	3,4	95.361.400,37	21,5	46.079.486,58	10,4
E. Romagna	23-dic-99	123	467.223.579,36	67,2	24.412.697,00	3,5	203.647.735,08	29,3		0,0
	01-set-04	11	53.662.657,14	68,4	2.824.350,39	3,6	21.975.443,00	28,0		0,0
media reg. %		134	520.886.236,50	67,3	27.237.047,39	3,5	225.623.178,08	29,2		
Toscana	03-mar-99	57	348.352.244,26	74,8	117.095.239,82	25,2		0,0		0,0
	27-mag-04	1	156.031.882,00	38,2		0,0	120.489.363,47	29,5	132.292.829,00	32,4
media reg. %		58	504.384.126,26	57,7	117.095.239,82	13,4	120.489.363,47	13,8	132.292.829,00	15,1
Umbria	15-mar-00	7	38.485.335,21	80,6	2.025.543,96	4,2	7.251.054,86	15,2		0,0
	19-dic-05	1	16.010.164,00	45,5	6.573.592,89	18,7	12.575.173,56	35,8		0,0
media reg. %		8	54.495.499,21	65,7	8.599.136,85	10,4	19.826.228,42	23,9		
Marche	28-giu-00	96	181.979.889,17	74,6	9.568.138,74	3,9	42.936.005,83	17,6	9.574.333,32	3,9
Lazio	22-set-00	210	755.755.137,46	95,0	39.776.586,18	5,0		0,0		0,0
Abruzzo	14-ott-04	32	30.280.964,94	85,9	1.593.735,00	4,5	3.369.607,94	9,6		0,0
Molise	3-feb-05	5	11.772.891,75	95,0	619.625,88	5,0		0,0		0,0
Campania	28-dic-00	175	1.110.258.899,84	89,7	58.434.678,94	4,7		0,0	69.205.224,48	5,6
Puglia	27-mag-04	94	238.918.739,91	95,0	12.574.670,52	5,0		0,0		0,0
Basilicata	19-gen-00	52	124.771.855,16	82,1	27.238.969,77	17,9		0,0		0,0
Calabria	16-dic-04	8	61.086.564,38	95,0	3.215.082,34	5,0		0,0		0,0
Sicilia	30-apr-02	224	1.104.676.801,27	90,7	58.140.884,28	4,8	16.223.869,28	1,3	39.216.633,07	3,2
Sardegna	29-mar-01	215	334.943.687,09	95,0	17.628.615,11	5,0		0,0		0,0
TOTALE		1.923	7.647.395.389,98	73,3	1.107.633.952,38	10,6	966.038.745,16	9,3	715.499.821,21	6,9

Fonte: Ministero della salute

Tabella 5 - Programma investimenti art. 20 legge 67/88

Stato di attuazione degli interventi previsti negli Accordi di programma

Regioni	anno di sottoscrizione dell'Accordo	finanziamento a carico dello Stato	n. interventi	n. procedure propedeutiche all'appalto	% f=e/d	n. realizzazioni avviate	% h=g/d	n. realizzazioni concluse	% i=l/d
a	b	c	d	e	f	g	h	i	l
Piemonte	06-set-00	598.555.986,51	121	34	28	68	56	19	16
V. D'Aosta	18-apr-01	27.328.591,57	6	1	17	1	17	4	67
	13-gen-05	4.131.655,00	3	3	100		0		0
Lombardia	03-mar-99	609.755.354,37	64	2	3	10	16	52	81
	05-lug-04	221.850.490,00	27		0	27	100		0
	07-mar-05	32.670.452,00	11	6	55	5	45		0
P.A. Bolzano	18-apr-01	60.329.396,21	6		0	2	33	4	67
	12-apr-05	7.359.511,00	1	1	100		0		0
P.A. Trento	18-apr-00	50.821.011,53	4		0	2	50	2	50
	15-mar-05	20.115.996,00	2		0	2	100		0
Veneto	22-giu-00	334.333.538,19	41	17	41	16	39	8	20
	18-apr-01	135.301.378,42	71	18	25	46	65	7	10
	01-set-04	42.836.758,25	30	19	63	11	37		0
F. V. Giulia	28-gen-02	181.550.093,74	8	4	50	2	25	2	25
Liguria	27-lug-00	168.660.362,45	156	23	15	29	19	104	67
	23-mag-02	39.790.421,95							
	01-set-04	77.793.099,85	61	28	46	32	52	1	2
E. Romagna	23-dic-99	467.223.579,36	123	4	3	70	57	49	40
	01-set-04	53.662.657,14	11	4	36	6	55	1	9
Toscana	03-mar-99	348.352.244,26	57	4	7	28	49	25	44
	27-mag-04	156.031.882,00	1	1	100		0		0
Umbria	15-mar-00	38.485.335,21	7		0	3	43	4	57
	19-dic-05	16.010.164,00	1	1	100		0		0
Marche	28-giu-00	181.979.889,17	96	50	52	34	35	12	13
Lazio	22-set-00	755.755.137,46	210	79	38	85	40	46	22
Abruzzo	14-ott-04	30.280.964,94	32	32	100		0		0
Molise	3-feb-05	11.772.891,75	5	5	100		0		0
Campania	28-dic-00	1.110.258.899,84	175	163	93	7	4	5	3
Puglia	27-mag-04	238.918.739,91	94	82	87	12	13		0
Basilicata	19-gen-00	124.771.855,16	52	29	56	19	37	4	8
Calabria	16-dic-04	61.086.564,38	8	7	88		0	1	13
Sicilia	30-apr-02	1.104.676.801,27	224	91	41	99	44	34	15
Sardegna	29-mar-01	334.943.687,09	215	103	48	77	36	35	16
TOTALE		7.647.395.389,98	1923	811	42	693	36	419	22

Fonte: Ministero della salute

Tabella 6 - Dati aggiornati al 3 marzo 2006 Hospice I^a e II^a Tranche

regione	I ^a TRANCHE					II ^a TRANCHE				
	importo impegnato	5% erogato su impegno	importo erogato al 31/12/2005	totale erogato		importo impegnato	5% erogato su impegno	importo erogato al 31/12/2005	totale erogato	
Piemonte	11.839.774,41	591.988,72	9.530.566,53	10.122.555,25		6.625.042,39	331.252,12	651.474,27	982.726,39	
Val d'Aosta	578.431,73	28.921,59	0,00	28.921,59		323.664,34	16.183,22		16.183,22	
Lombardia	21.943.220,73	1.097.161,04	16.882.219,06	17.979.380,10		12.286.776,55	260.013,38		260.013,38	
P.A. Bolzano	899.756,55	44.987,83	854.768,72	899.756,55		503.463,23	25.173,16	478.290,07	503.463,23	
P.A. Trento	1.125.645,70	56.282,29	889.307,44	945.589,73		629.860,63	31.493,03		31.493,03	
Friuli V.Giulia						5.698.336,30	284.916,81		284.916,81	
Veneto	9.350.819,88	467.540,99	8.883.278,89	9.350.819,88		7.071.174,42	353.558,72		353.558,72	
Liguria	5.342.527,76	267.126,39	1.174.550,77	1.441.677,16		2.989.437,86	149.471,89		149.471,89	
E. Romagna	11.023.283,02	551.164,15	10.472.118,87	11.023.283,02		6.168.132,59	308.406,63	2.910.282,70	3.218.689,33	
Toscana	9.941.278,85	497.063,94	9.444.214,91	9.941.278,85		5.563.653,28	278.182,66	1.767.030,00	2.045.212,66	
Umbria	2.157.381,47	107.869,07	258.288,45	366.157,52		1.207.239,27	60.361,96		60.361,96	
Marche	2.814.690,10	140.734,51	2.011.599,36	2.152.333,87		2.691.146,64	134.557,33	735.223,08	869.780,41	
Lazio	11.198.851,40	559.942,57	1.555.143,59	2.115.086,16		6.266.591,51	313.329,58	1.400.000,00	1.713.329,58	
Abruzzo	2.793.019,60	139.650,98	0,00	139.650,98		1.562.848,88	78.142,44		78.142,44	
Molise	727.523,45	36.380,82	691.142,63	727.523,45		407.089,35	20.354,47	386.733,68	407.088,15	
Campania	10.225.888,43	511.294,42	3.021.302,90	3.532.597,32		5.721.946,50	286.097,32	1.255.569,20	1.541.666,52	
Puglia	7.114.676,22	355.733,81	4.030.578,31	4.386.312,12		3.954.555,44	197.727,77	1.720.695,61	1.918.423,38	
Basilicata	1.151.112,50	57.555,63	279.292,74	336.848,37		644.110,70	32.205,54		358.554,97	
Calabria	1.859.244,84	92.962,24	1.766.282,60	1.859.244,84		3.852.465,75	192.623,29		192.623,29	
Sicilia	9.809.313,67	480.465,68	8.073.823,88	8.564.289,56		5.488.850,03	274.442,50	451.204,63	725.647,13	
Sardegna	3.204.775,08	160.238,75	545.204,92	705.443,57		1.793.247,76	89.662,39		89.662,39	
TOTALE	125.101.215,39	6.255.065,42	80.363.684,47	86.618.749,89		81.449.633,42	3.718.156,22	12.082.852,67	15.801.008,89	

Totale importo impegnato

Totale importo erogato

206.550.848,81

102.419.758,78

Fonte: Ministero della salute

Tabella 7 - Programma nazionale per la realizzazione di strutture di cure palliative

Situazione perenzione anni 1998-1999

<i>Regioni</i>	importo impegnato anni 1998/1999	residui 1998 in perenzione 2005	residui 1999 in perenzione 2006
Piemonte	11.839.774,41	1.717.219,16	0,00
Val d'Aosta	578.431,73	549.510,14	0,00
Lombardia	21.943.220,73	3.963.840,63	0,00
P.A. Bolzano	899.756,55	0,00	0,00
P.A. Trento	1.125.645,70	180.055,98	0,00
Veneto	9.350.819,88	0,00	0,00
Liguria	5.342.527,76	3.900.850,60	0,00
Emilia Romagna	11.023.283,02	0,00	0,00
Toscana	9.941.278,85	0,00	0,00
Umbria	2.157.381,47	1.791.223,94	0,00
Marche	2.814.690,10	662.356,24	
Lazio	11.198.851,40	0,00	8.732.306,45
Abruzzo	2.793.019,60	0,00	2.653.368,62
Molise	727.523,45	0,00	0,00
Campania	10.225.888,43	0,00	6.693.291,11
Puglia	7.114.676,22	0,00	2.728.364,10
Basilicata	1.151.112,50	0,00	814.264,14
Calabria	1.859.244,84	0,00	1.610.529,65
Sicilia	9.809.313,67	0,00	3.045.024,11
Sardegna	3.204.775,08	0,00	2.499.331,50
TOTALE	125.101.215,39	12.765.056,69	28.776.479,68

Tabella 8 - Art. 71 Legge 448/98

Dati aggiornati al 31.12.2005

<i>REGIONI</i>	<i>Finanziamenti D.M. 5.4.2001</i>	<i>Esubero</i>	<i>Importo impegnato</i>	<i>Erogazione per progettazione</i>	<i>Importo erogato al 31.12.2005</i>
PIEMONTE Torino	101.017.429,39	72.550,58	101.089.979,97	593.925,43	
LOMBARDIA Milano	112.189.932,19	80.574,66	112.270.506,85	697.216,81	
VENETO Venezia	27.047.214,49	19.425,27	27.066.639,76	284.051,29	2.600.000,00
LIGURIA Genova	86.045.879,76	61.798,04	86.107.677,80	490.634,05	34.315.064,52
E. ROMAGNA Bologna	98.454.244,50	70.709,71	98.524.954,21	387.342,67	26.198.352,34
TOSCANA Firenze	83.387.647,38	59.888,90	83.447.536,28	387.342,67	16.994.206,67
MARCHE Ancona	39.233.164,80	28.177,21	39.261.342,01	206.582,76	7.176.039,49
UMBRIA Perugia	31.013.236,79	22.273,67	31.035.510,46	284.051,29	4.440.805,00
ABRUZZO L'Aquila	16.991.431,98	12.203,22	17.003.635,20	206.582,76	
LAZIO Roma	208.287.067,40	149.591,49	208.436.658,89	877.976,73	80.290.000,00
CAMPANIA Napoli	58.927.732,19	42.321,82	58.970.054,01	593.925,43	
MOLISE Campobasso	22.466.649,80	16.135,52	22.482.785,32	206.582,76	
BASILICATA Potenza	27.464.661,44	19.725,08	27.484.386,52	206.582,76	
PUGLIA Taranto	21.691.189,76	15.578,58	21.706.768,34	284.051,29	
PUGLIA Bari	44.260.356,25	31.787,73	44.292.143,98	387.342,67	
CALABRIA R. Calabria	25.822.844,95	18.545,93	25.841.390,88	284.051,29	
CALABRIA Catanzaro	25.822.844,95	18.545,93	25.841.390,88	206.582,76	
SICILIA Palermo	96.042.907,24	68.977,89	96.111.885,13	490.634,05	7.685.682,06
SICILIA Catania	89.583.434,34	64.338,70	89.647.773,04	387.342,67	32.133.548,71
SARDEGNA Cagliari	23.746.688,22	17.054,84	23.763.743,06	284.051,29	2.000.000,00
TOTALE	1.239.496.557,82	890.204,78	1.240.386.762,60	7.746.853,43	206.657.659,30

importo impegnato € 1.240.386.762,60

importo erogato € 206.657.659,30

Fonte: Ministero della salute

Grafico 1

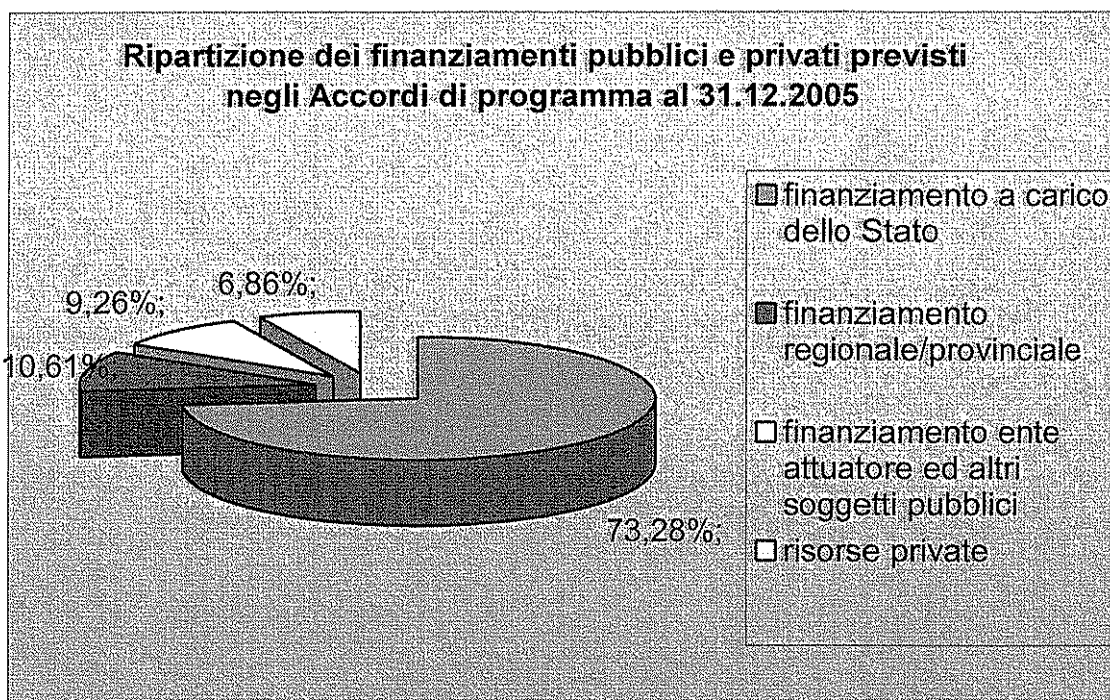


Grafico 2 - Programma di investimenti in sanità art. 20 L. 67/88
Andamento temporale degli importi finanziari sottoscritti con gli accordi di programma e degli importi finanziari attivati
Situazione al 31 dicembre 2005

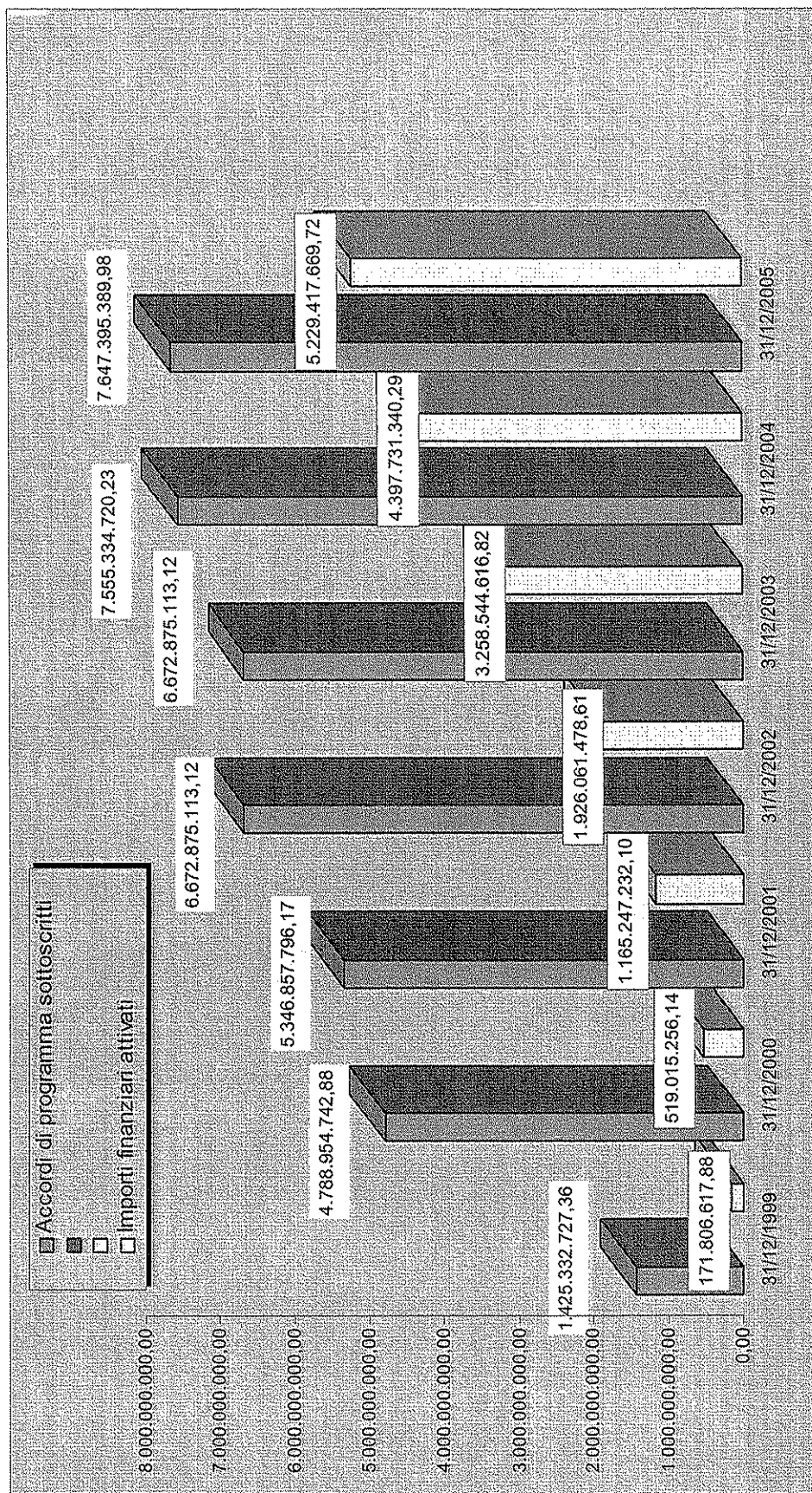


Grafico 3

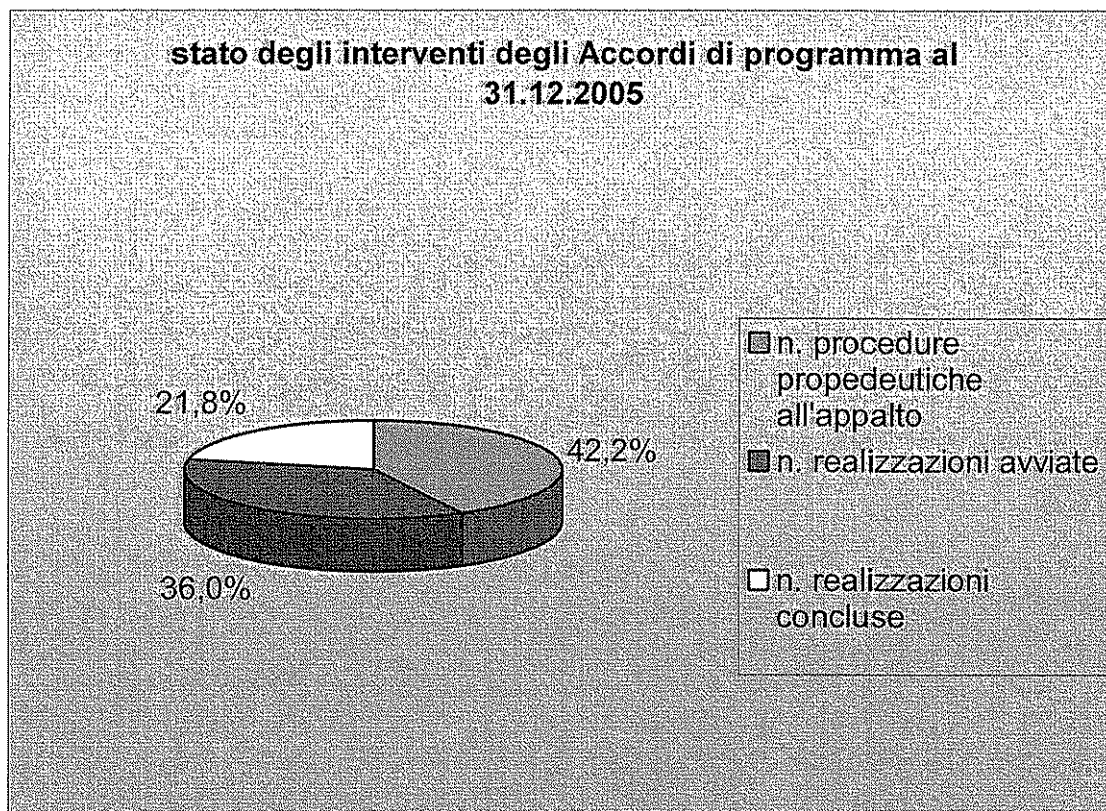


Grafico 4

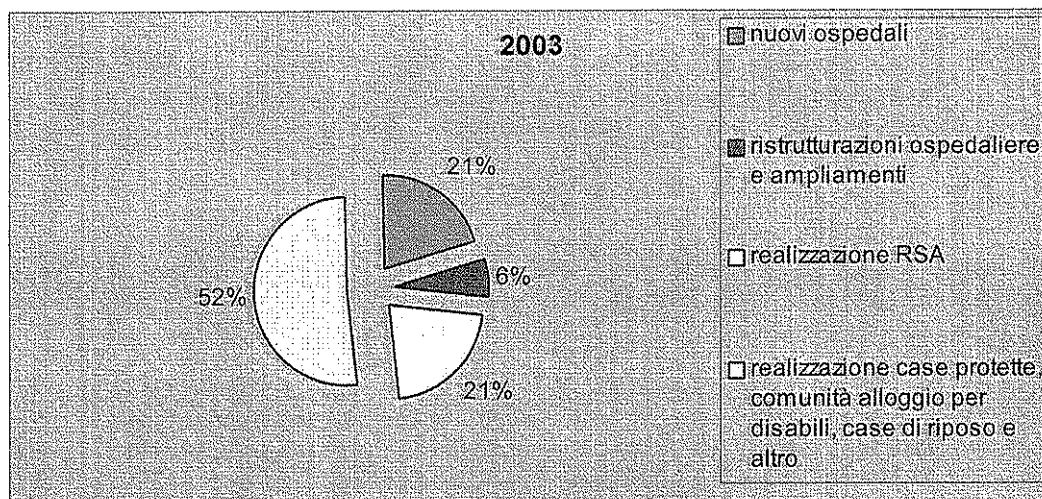


Grafico 5

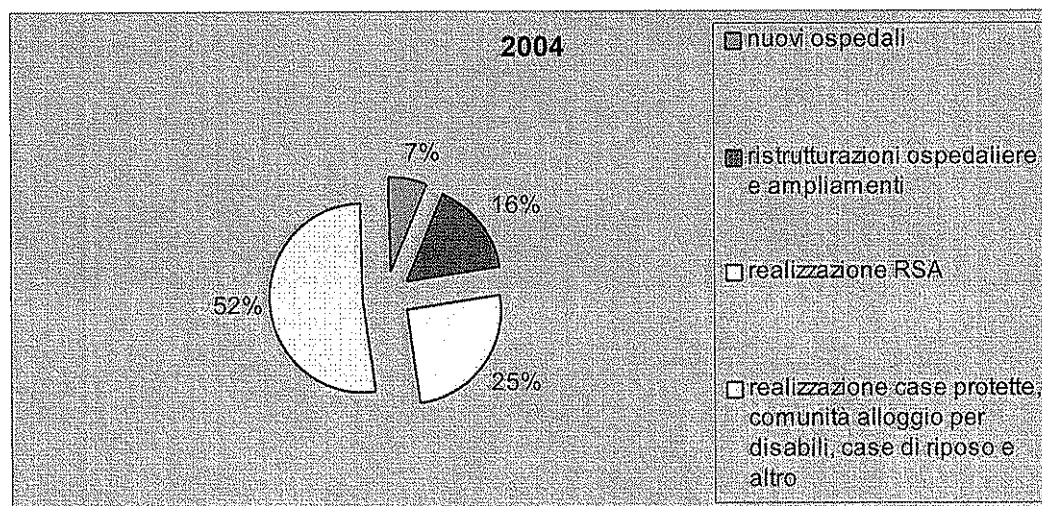


Grafico 6

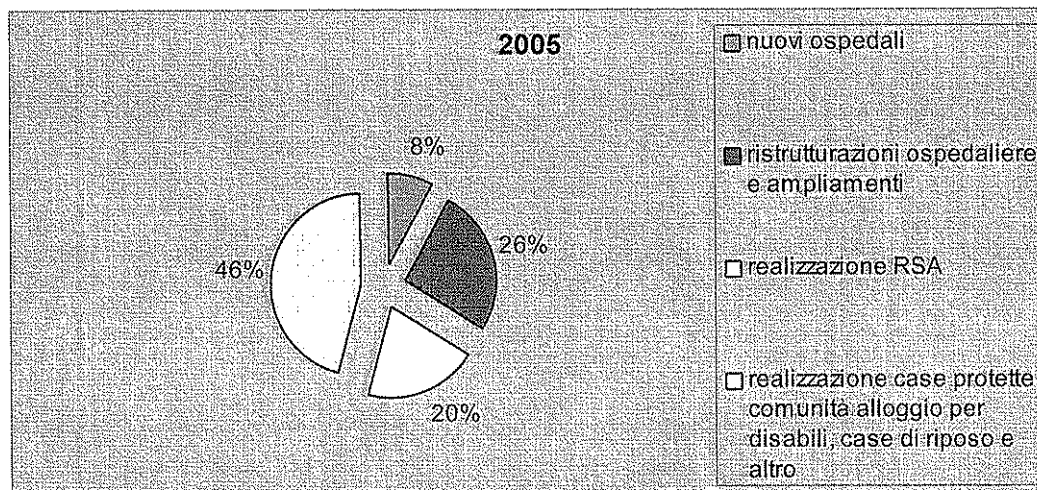


TAVOLA 1

COSTO DELL'ASSISTENZA SANITARIA
ANNI 2002 - 2005

(in milioni di euro)

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	2002		2003		2004		2005	
	A	y	A	x	A	y	A	x
PERSONALE	27.618,171	34,15	27.933,908	1,14	29.384,673	33,45	31.100,858	5,84
BENI E SERVIZI	18.682,408	23,10	20.622,058	10,38	23.210,877	24,69	26.012,805	12,07
COSTI STRAORDINARI, STIMATI E VARIAZIONE DELLE RIMANENZE	753,805	0,93	845,414	12,15	2.188,154	1,01	1.589,602	-27,35
MEDICINA GENERALE CONVENZIONATA	4.602,921	5,69	4.794,986	4,17	5.010,195	5,74	5.587,976	11,53
FARMACEUTICA CONVENZIONATA	11.829,204	14,63	11.191,534	-5,39	12.100,275	13,40	11.989,789	-0,91
SPECIALISTICA CONVENZIONATA E ACCREDITATA	2.694,003	3,33	2.857,046	6,05	3.090,672	3,42	3.316,136	7,29
RIABILITATIVA ACCREDITATA	1.869,195	2,31	1.991,907	6,56	2.119,448	2,39	2.244,424	5,90
INTEGRATIVA E PROTESICA CONVENZIONATA E ACCREDITATA	1.123,492	1,39	1.186,799	5,63	1.294,052	1,42	1.374,470	6,21
ALTRA ASSISTENZA CONVENZIONATA E ACCREDITATA	3.551,366	4,39	3.720,871	4,77	3.983,539	4,46	4.312,703	8,26
OSPEDALIERA ACCREDITATA	8.150,854	10,08	8.366,024	2,64	9.229,709	10,02	8.674,081	-6,02
TOTALE	80.875,419	100,0	83.510,547	3,3	91.611,554	100,00	96.202,844	5,0
								100,00
								9,7
								100,00
								100,00
								9,02
								100,00

FONTE: Ministero della salute - Direzione generale della programmazione

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

TAVOLA 2

COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
per regioni e funzioni di spesa
ANNO 2005

(in milioni di euro)

REGIONI	personale	beni e servizi	costi straordinari e variazioni delle rimanenze	medicina generale convenz.	farmaceut. convenz.	specialistica convenz. e accredit.	riabilit. accredit.	integrativa e protesica convenz. e accredit.	altra assistenza convenz. e accredit.	ospedaliera accredit.	totale costi
PIEMONTE	2.557,403	2.198,902	231,349	406,914	758,511	178,935	102,089	169,068	377,928	494,844	7.475,943
VAL D'AOSTA	97,457	70,639	0,445	12,411	22,365	6,816	1,031	3,153	8,563	7,745	230,625
LOMBARDIA	4.342,308	3.858,050	226,050	875,060	1.686,442	553,707	249,273	175,464	1.128,677	1.947,129	15.042,160
P.A. BOLZANO	414,624	293,449	9,149	42,111	68,939	4,667	5,547	26,418	115,850	19,335	1.000,089
P.A. TRENTO	311,615	243,974	0,456	49,055	78,877	11,000	1,690	13,100	106,878	49,000	865,845
VENETO	2.421,848	2.345,418	172,348	438,609	778,561	276,960	110,009	96,702	583,984	528,243	7.752,682
FRIULI V.G.	770,543	660,369	7,521	108,307	225,417	47,456	12,067	45,403	70,983	81,310	2.029,376
LIGURIA	1.094,775	852,614	26,314	138,289	378,710	55,191	158,901	37,498	34,842	181,432	2.958,566
E. ROMAGNA	2.506,522	2.329,984	50,347	352,261	779,723	121,195	8,571	88,083	501,520	426,806	7.165,012
TOSCANA	2.223,692	2.085,464	-5,367	372,153	684,950	112,726	77,314	52,791	226,411	235,233	6.045,367
UMBRIA	515,661	473,277	35,888	78,363	166,459	11,931	21,953	29,798	47,236	38,415	1.418,981
MARCHE	882,518	758,832	12,998	152,668	301,396	36,289	54,704	19,320	81,249	86,680	2.386,654
LAZIO	2.475,794	2.084,890	85,594	440,003	1.397,747	534,087	262,098	164,851	322,751	1.771,887	9.539,702
ABRUZZO	710,411	620,347	66,957	127,446	274,611	40,110	137,308	21,606	49,837	172,911	2.221,544
MOLISE	195,267	133,272	50,148	39,058	66,918	19,775	24,012	5,813	5,173	59,128	598,564
CAMPANIA	2.825,203	2.186,968	297,719	631,516	1.210,533	524,060	370,128	120,846	213,199	968,834	9.349,006
PUGLIA	1.792,576	1.465,027	107,188	370,870	906,958	209,128	247,240	58,777	145,668	612,230	5.915,662
BASILICATA	324,590	238,006	24,940	71,286	124,608	14,449	40,975	18,086	23,006	4,605	884,551
CALABRIA	1.106,309	547,241	20,948	219,240	482,258	76,692	76,977	42,251	59,948	193,864	2.825,728
SICILIA	2.568,602	1.860,591	78,299	497,701	1.240,725	402,187	208,359	148,901	174,993	691,548	7.871,906
SARDEGNA	963,140	705,491	90,311	164,655	375,081	78,775	74,178	36,541	34,007	102,902	2.625,081
TOTALE	31.100,858	26.012,805	1.589,602	5.587,976	11.989,789	3.316,136	2.244,424	1.374,470	4.312,703	8.674,081	96.202,844

FONTE: Ministero della salute - Direzione generale della programmazione

TAVOLA 3

LE STRUTTURE DI RICOVERO E CURA DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE
ANNO 2004

(in milioni di euro)

REGIONE	Aziende Ospedaliere	Ospedali a gest. diretta	Policlinici universitari	Istituti a Carattere Scientifico	Ospedali classificati o Assimilati	Istituti Presidio della ASL	Enti di ricerca	Case di cura accreditate	TOTALE
PIEMONTE	7	25		2	3	5		41	83
VALLE D' AOSTA		1				1		61	63
LOMBARDIA	29	1		18	6			5	59
PROV. BOLZANO		7						5	12
PROV. TRENTO		11			2	4		15	32
VENETO	2	23		1	8			5	39
FRIULI V.G.	3	12	1	2				3	21
LIGURIA	3	10		3	2			45	63
E. ROMAGNA	5	22		1				28	56
TOSCANA	4	33		3		2	2	5	49
UMBRIA	2	9						14	25
MARCHE	2	29		3				84	118
LAZIO	5	52	3	7	8	2		12	89
ABRUZZO		22						3	25
MOLISE		6		1			1	71	79
CAMPANIA	8	53	2	2	3	1		32	101
PUGLIA	2	27		5	2			1	37
BASILICATA	2	7						38	47
CALABRIA	4	32		1				61	98
SICILIA	17	49	3	1	1	1		13	85
SARDEGNA	1	29	2	1					33
ITALIA	96	460	11	51	35	16	3	542	1.214

Fonte: Ministero della salute - Direzione generale del sistema informativo - Ufficio di statistica

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

Oltre agli elementi della manovra 2006, contenuti in particolare nella legge finanziaria, esaminati nel testo è parso utile dar conto di varie disposizioni riguardanti le Regioni.

In primo luogo va ricordato che le regioni e gli enti locali sono state esclusi (comma 12) dall'applicazione dei commi 9-11, che, in relazione all'esigenza di contenimento della spesa (in linea con le precedenti finanziarie) stabiliscono una forte riduzione (la spesa annua non può essere superiore al 50% di quella sostenuta nel 2004) delle spese per studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni e rappresentanza, per acquisto, manutenzione e noleggio di autovetture. Ciò a seguito di una pronuncia della Corte costituzionale (Sentenza n.417/05) che, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.1, comma 9 del d.l. n. 168/04 (cd. "taglia spese") che aveva lo stesso contenuto dei commi citati. La Corte ha riaffermato il principio, per cui "le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica". Il legislatore statale, infatti, può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio —che pure si traducono in limitazioni di autonomia— ma solo con "disciplina di principio", "per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari"; la legge statale può, pertanto, "stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa".

In connessione con l'esclusione delle Regioni e degli enti locali operata dal comma 12 in tema di consulenze il comma 64 ha escluso questi enti anche dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 56-60, in materia di retribuzioni e compensi di varia natura, corrisposti per consulenze, e di indennità ai diversi organi presenti nelle amministrazioni di detti enti.

Anche a Regioni ed enti locali è, invece, applicata la riduzione dei "costi della politica", prevista dal comma 52 per i membri del Parlamento ed estesa espressamente dal comma 54 ai Presidenti degli enti territoriali "per esigenze di coordinamento della finanza pubblica".¹

Il comma 61 contiene una norma, che si potrebbe definire di organizzazione e che dovrebbe rispondere a criteri di trasparenza, con la quale si impone alle varie amministrazioni di trasmettere al MEF una relazione sull'attuazione delle disposizioni contenute nei commi 52-60 in esame. Il comma 63, invece, indica la destinazione delle somme "risparmiate" dai vari organi ed enti: il versamento al Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art.59, comma 44 della legge 27.12.1997 n.449.

In merito al Patto di stabilità e crescita può essere utile ricordare le innovazioni nella disciplina del Patto introdotte in sede comunitaria con i regolamenti del Consiglio dell'Unione del 27.6.2005 nn.1055/2005 e 1056/2005 (GUUE n. L 174 del 7.7.2005). Con il primo si è disposto, innanzitutto (con un nuovo art. 2 *bis*) che l'obiettivo a medio termine di bilancio possa essere differenziato per ciascuno Stato membro e possa divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo. L'obiettivo specifico può essere riveduto in caso di importanti riforme strutturali, e comunque ogni 4 anni, e deve offrire un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%, nonché assicurare rapidi progressi verso la sostenibilità (con un'attenzione particolare al debito), consentendo margini di manovra nel bilancio, in particolare per gli investimenti pubblici.

Sono stati aggiunti (con una modifica dell'art. 3, comma 2) alcuni elementi alle informazioni che il Patto deve contenere: si precisa che il programma di stabilità di ogni Stato membro deve indicare l'obiettivo a medio termine e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo

¹La riduzione è del 10% dell'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 di vari emolumenti spettanti agli amministratori degli enti territoriali (sindaci, presidenti di Province, Regioni, Comunità montane, Presidenti dei rispettivi Consigli —nonché di quelli circoscrizionali— e componenti degli organi esecutivi e degli Uffici di presidenza dei vari Consigli).

per l'avanzo o il disavanzo delle pubbliche amministrazioni, ma non si richiede più che il "saldo sia prossimo al pareggio o in attivo"; si chiede non "la descrizione" dei provvedimenti di bilancio, ma la loro "valutazione quantitativa dettagliata", nonché "un'analisi dettagliata del rapporto costi/benefici delle principali riforme strutturali che producono effetti diretti di contenimento dei costi a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita"; si prescrive l'obbligo di segnalare le ragioni dell'eventuale "deviazione dal richiesto percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine".

È stata focalizzata l'attenzione (art. 5) sull'"obiettivo di bilancio a medio termine presentato dallo Stato membro interessato" e si valuta "se il percorso di aggiustamento proposto dal programma rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine sia adeguato".²

Rimane invariato il sistema di allarme preventivo di cui all'art. 6 e sostanzialmente la restante parte del Regolamento.

Molto più numerose sono le modifiche apportate dal reg. 1056/2005 al reg. 1467/97. La normativa è relativa all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione delle procedure per i disavanzi eccessivi. Sono ampliati (art.2) i casi di superamento dei valori di riferimento -da considerare comunque eccezionale- se esso è determinato da "una grave recessione economica" o da "un tasso di crescita negativo del volume annuo del PIL" o ancora da "una diminuzione cumulata della produzione durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del volume annuo del PIL rispetto alla crescita potenziale"³. Un elemento importante che la Commissione ed il Consiglio devono valutare è "l'attuazione di riforme delle pensioni che introducono un sistema multipilastro, che contenga un pilastro obbligatorio, finanziato a capitalizzazione" (in tal caso le due Istituzioni prima citate devono prendere in considerazione "anche il costo della riforma per il pilastro pubblico").

Il Consiglio, nella sua raccomandazione, deve chiedere (art.3) allo Stato membro interessato di dare seguito entro 6 mesi a detta raccomandazione e di realizzare ogni anno un "miglioramento minimo, pari ad almeno lo 0,5% del PIL...al netto delle misure temporanee e una tantum". Alla scadenza del termine di 6 mesi, la Commissione (art.9) con una dichiarazione resa pubblica informa il Consiglio se ritiene che le misure "sembrino sufficienti per assicurare progressi adeguati verso la correzione del disavanzo eccessivo entro i termini fissati dal Consiglio stesso, con una specificazione importante contenuta nello stesso art.9: "purché tali misure siano attuate appieno e gli sviluppi della situazione economica siano conformi alle previsioni". Se lo Stato dà seguito "effettivo" alla raccomandazione del Consiglio, questo, tenuto conto dei "fattori significativi" prima indicati, può, adottando una "raccomandazione riveduta", prorogare di un anno il termine per la correzione del disavanzo eccessivo. Se lo Stato membro non ottempera a quanto contenuto nella *raccomandazione* del Consiglio, quest'ultimo, con una sua *decisione* passa alla "intimazione" (come precisa l'art. 5, con un richiamo all'art.

² Nei nuovi paragrafi si afferma che al momento della valutazione del percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine il Consiglio esamina se lo Stato membro interessato "persegua il miglioramento annuo corretto per il ciclo" (al netto delle misure *una tantum*) con almeno lo 0,5% del PIL. Sono aggiunte due interessanti precisazioni: il Consiglio tiene conto del maggiore sforzo di aggiustamento compiuto in periodi di congiuntura favorevole, consentendo che detto sforzo possa essere più limitato nei periodi di congiuntura più sfavorevoli, ma soprattutto tiene conto dell'attuazione di riforme strutturali "sostanziali, che producano effetti diretti di contenimento dei costi a lungo termine" e che abbiano un impatto sulla "sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche". Particolarmente importante e significativa la novità contenuta nel nuovo terzo paragrafo, laddove si riconosce agli Stati membri, che attuino simili riforme, la possibilità di "deviare dal percorso di aggiustamento verso il loro obiettivo di bilancio a medio termine... a condizione che tale deviazione resti temporanea".

³ Lo stesso articolo chiede alla Commissione europea di prendere in considerazione nella sua Relazione (sulla situazione di disavanzo eccessivo) "l'evoluzione della posizione economica a medio termine" (crescita potenziale, attuazione delle politiche della cd. "agenda di Lisbona", misure per favorire la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione), nonché gli sforzi di bilancio per "aumentare o mantenere a un livello elevato i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale". Molto significativa, in un momento di crisi del processo di unificazione europea, appare il riferimento a contributi per la "realizzazione degli obiettivi delle politiche europee, segnatamente l'unificazione dell'Europa".

104, par.9 del Trattato CE) di realizzare il citato miglioramento minimo dello 0,5% del PIL. Nel caso di inadempienza dello Stato il Consiglio irroga le sanzioni previste entro 4 mesi (e non 2 come nella normativa precedente) dall'emanazione della decisione contenente l'intimazione. Va aggiunto che, se lo Stato interessato abbia dato seguito all'intimazione ma, successivamente siano intervenuti "eventi economici sfavorevoli imprevisi con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche", il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare un'intimazione "riveduta", che tenga conto dei "fattori significativi", di cui all'art.2 e che sono stati prima richiamati, e può prorogare di 1 anno il termine per la correzione del disavanzo. Qualora lo Stato interessato non ottemperi "alle successive decisioni del Consiglio" (art.7) la decisione di irrogare sanzioni è adottata entro 16 mesi (e non 10 come in precedenza) "dalle date per la comunicazione dei dati" previste dalla normativa in esame.

Quanto al Patto interno vanno ricordate innanzitutto le indicazioni del *DPEF 2006-2008* in proposito. In questo documento si afferma innanzitutto l'esigenza —al fine di orientare il *Patto* stesso in direzione della crescita— di definire tetti distinti per la spesa corrente e per quella in conto capitale, ampliando la possibilità di investimenti pubblici locali e stabilendo più stretti vincoli per la spesa corrente. Accanto a questa esigenza si richiedeva maggiore attenzione ai piccoli comuni e alle loro Unioni, nonché alle piccole isole, alle zone montane e a quelle con minoranze linguistiche. Un'altra indicazione riguardava la proposta di un sistema di premi e sanzioni e la promozione di servizi a domanda individuale (ad esempio nel settore del trasporto pubblico). Si faceva, inoltre, riferimento al problema del monitoraggio della spesa nei diversi livelli della Pubblica amministrazione "al fine di individuare le dinamiche di spesa dei diversi comparti e apportare gli opportuni interventi".

Per quanto riguarda la manovra 2006, oltre a quanto già detto nel testo in merito al Patto va rilevato che il comma 144 prevede la possibilità per gli enti territoriali di superare i tetti prima indicati se si realizzino corrispondenti riduzioni di spesa corrente aggiuntive rispetto a quelle prima esposte. Il superamento dei limiti di spesa è previsto anche, ai sensi del comma 145, entro i limiti dei proventi derivanti da erogazioni a titolo gratuito da parte di soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche.

Il comma 148 contiene una normativa specifica per le Regioni a statuto speciale⁴.

Resta applicabile la restante normativa (monitoraggio etc) introdotta dalla finanziaria 2005 nei commi 30-35 e 37 dell'articolo unico. Il comma 150 della finanziaria 2006 ha, peraltro, introdotto una modifica estendendo ulteriormente l'applicazione delle disposizioni sul monitoraggio ai comuni con popolazione tra 20.000 e 30.000 abitanti⁵.

In materia di entrate e di spese va aggiunto (rispetto all'analisi fornita nel test) che il comma 163 modifica le attuali modalità di retrocessione agli enti territoriali dell'imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari da questi emessi, prevedendone il versamento diretto a detti enti; ciò in considerazione del fatto che il nuovo sistema consente un risparmio di spesa rispetto a quello attuale, risparmio quantificato dalla citata *Relazione tecnica* in 35 milioni. Una misura che può incidere indirettamente sulle entrate è quella, contenuta nel comma 388, sulla conversione o rinegoziazione dei mutui, già disciplinata dall'art. 71 della finanziaria 2005. Il comma in esame modifica quest'ultima norma, introducendo un nuovo comma 71 *bis*, il quale impone agli enti territoriali di verificare, prima di procedere alle operazioni indicate, che

⁴ Queste per gli anni 2006-2008 concordano entro il 31 marzo di ciascun anno con il MEF il livello delle spese correnti e in conto capitale, e i relativi pagamenti, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e, per le spese di personale, con riferimento all'Accordo sottoscritto nella Conferenza unificata il 28.7.2005; la norma stabilisce che in caso di mancato accordo si applica la disciplina prevista per le regioni a statuto ordinario. Per gli enti locali compresi nel territorio delle Regioni a statuto speciale provvedono queste; se non lo fanno entro il 31 marzo di ogni anno si applicano le disposizioni della legislazione statale.

⁵ In merito al monitoraggio va ricordato che per il Patto di stabilità interno del 2005 il Decreto del Ministro dell'economia del 28 giugno 2005 conteneva alcune novità, tra le quali: l'estensione dei soggetti sottoposti al monitoraggio e la definizione degli obiettivi programmatici e dei consuntivi non più in termini di saldo finanziario, ma di spese correnti e in conto capitale.

l'incremento di valore delle nuove passività non superi di 5 punti percentuali il valore di quelle preesistenti.

Sempre in merito alle entrate il comma 494 prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2006, la sospensione dei trasferimenti erariali per le funzioni amministrative trasferite in attuazione della legge n. 59/97 con riferimento agli enti che già fruiscono dell'integrale finanziamento a carico del bilancio dello Stato per le medesime funzioni⁶; la disposizione si riferisce alle Regioni a statuto speciale e alle due Province autonome. Questo comma prevede, altresì, che i trasferimenti in favore dei comuni delle province confinanti con Trento e Bolzano siano incrementati di 10 milioni di euro.

Di carattere più squisitamente organizzativo la norma contenuta nel comma 161, che impone a tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato –e, quindi, anche alle autonomie territoriali– una codificazione uniforme, che si realizza con la partecipazione al Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). Come rileva la *Relazione tecnica* questa norma non ha alcun effetto finanziario, ma è importante per costruire correttamente il conto economico consolidato. È il caso di notare che questa disposizione risponde ad esigenze ripetutamente prospettate dalla Corte dei Conti e riprese nella Relazione del Comitato istituzionale istituito nell'ambito dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale (ACoFF).

Sul lato della spesa, in merito all'acquisto di beni e servizi, il comma 409, che si pone appunto l'obiettivo della "razionalizzazione degli acquisti" da parte del SSN, prescrive che la classificazione dei dispositivi medici prevista dalla normativa vigente (introdotta dalla finanziaria 2003) sia approvata con decreto del Ministro della Salute, previo accordo con le Regioni "sancito" dalla Conferenza Stato-Regioni. Con la medesima procedura devono essere stabilite le modalità di alimentazione e aggiornamento della banca dati del Ministero della salute, volte all'istituzione e alla gestione del repertorio generale dei dispositivi medici, nonché le modalità con le quali le aziende sanitarie devono inviare a questo Ministero tutte le informazioni necessarie per il monitoraggio nazionale dei consumi dei dispositivi medici. Sono anche indicati gli obblighi a carico delle imprese produttrici di questi dispositivi e dei distributori degli stessi. Questo comma contiene una disposizione importante, riguardante i poteri delle Regioni nella materia in esame: l'adozione di provvedimenti a carattere sanzionatorio analoghi a quelli previsti nei confronti dei direttori generali delle aziende sanitarie "in caso di inadempimento degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa sanitaria". Alle spese per il personale è dedicato un capitolo specifico di questa Relazione, al quale si rinvia.

Alla sanità (alla quale è dedicata la Parte III di questa Relazione) la manovra per il 2006 ha prestato particolare attenzione. Rinviano all'ampia trattazione della Parte III si analizzano in questa sede alcune disposizioni di particolare importanza. Il comma 279, integrando il contenuto del precedente comma 278, dispone, in deroga a quanto stabilito dalla l. n.405/01 (art.4, comma 3) il concorso dello Stato al ripiano dei disavanzi del SSN per gli anni 2002, 2003 e 2004, di 2.000 milioni di euro, "a titolo di regolazione debitoria", per il 2006. L'erogazione di questa somma -da ripartire fra tutte le Regioni sulla base del numero di residenti, con un decreto del MEF, d'intesa con la Conferenza permanente- è sottoposta a varie condizioni:

- l'adozione, da parte delle Regioni, dei provvedimenti di copertura del residuo disavanzo posto a loro carico per gli stessi anni;
- entro il termine del 31.3.2006, l'espressione da parte della Conferenza unificata, dell'intesa sullo schema di Piano sanitario nazionale (PSN), nonché la stipula di un'intesa tra Stato e

⁶ Va ricordato che il d.lgs. n. 56/2000 prevedeva, su un piano generale, nella prospettiva di realizzazione del federalismo fiscale, la soppressione dei trasferimenti alle Regioni, secondo la ripartizione effettuata dai DPCM in attuazione della legge n. 57/97, e la loro sostituzione con quote di compartecipazione ai tributi erariali. La finanziaria 2006 ha, quindi, fissato il termine per questa soppressione (più volte differito) al 1°1.2006.

Regioni (ai sensi dell'art.8, comma 6 della l. n.131/03), che preveda la realizzazione, da parte delle Regioni, degli interventi previsti dal Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa (comma 280). Il Piano (che deve essere allegato all'Intesa) deve contemplare:

- a) l'elenco delle prestazioni (diagnostiche etc.) di cui al DPCM del 29.11.2001, per le quali sono fissati i tempi massimi di attesa da parte delle singole Regioni;
 - b) la previsione che in caso di mancata fissazione di questi si applicano direttamente i parametri temporali determinati in sede di fissazione degli *standard* qualitativi e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza (LEA), come indicato dall'art. 1, comma 169 della finanziaria 2005;
 - c) il recepimento da parte delle USL dei tempi massimi di attesa per le prestazioni di cui alla lettera a), con l'indicazione delle strutture pubbliche e private presso le quali tali tempi sono assicurati, nonché la previsione delle misure in caso di superamento dei tempi;
 - d) la determinazione della quota minima delle risorse di cui all'art. 1, comma 34 della l. n. 662/96, per il contenimento dei tempi d'attesa, ivi compresa la realizzazione da parte delle Regioni del Centro unico di prenotazione (CUP), che opera il collegamento con i medici di medicina generale (MMG) ed i pediatri di libera scelta (PLS);
 - e) l'attivazione nel Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) di uno specifico flusso informativo per il monitoraggio delle liste d'attesa;
 - f) la verifica dei risultati da parte del Comitato permanente sui LEA;
- la stipula di un "apposito" accordo tra Regione e Ministero della Salute e MEF, per le Regioni che abbiano fatto registrare nel periodo 2001-2005 un disavanzo medio pari o superiore al 5% rispetto al 2001 ovvero che, rispetto al 2001, abbiano fatto registrare nel 2005 un incremento del disavanzo pari o superiore al 200% (comma 281).

Sempre in tema di riduzione dei tempi d'attesa il comma 282 fa divieto alle Aziende sanitarie locali (ASL) e alle Aziende ospedaliere (AO) di sospendere le attività di prenotazione delle prestazioni nell'ambito dei LEA, salvo che per motivi tecnici (questi casi devono essere regolati da disposizioni regionali adottate dopo avere sentito le associazioni a difesa dei consumatori e con l'obbligo di una tempestiva informazione del Ministero della Salute). Per la violazione di questo divieto il successivo comma 284 prevede —da parte delle Regioni— la sanzione amministrativa da 1.000 a 6.000 euro, mentre per la violazione dell'obbligo di tenuta del registro delle prestazioni ambulatoriali e dei ricoveri ospedalieri la sanzione va da 5.000 a 20.000 euro.

All'esigenza del contenimento della spesa, ma allo stesso tempo del miglioramento degli apparati sanitari, risponde la norma del comma 283, che prevede l'istituzione, con decreto del Ministro della Salute, entro il mese di aprile 2006, di una Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, alla quale sono affidati molteplici compiti:

- promozione di iniziative formative e informative per il personale medico e per gli utenti del SSN;
- predisposizione di linee guida (adottate dal Ministero della Salute, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni) per la fissazione di criteri di priorità di appropriatezza delle prestazioni e conseguenti forme idonee di controllo di appropriatezza delle prescrizioni;
- promozione a livello regionale e aziendale di organismi analoghi;
- determinazione delle sanzioni prima richiamate.

Detta norma viene ad affiancarsi a quanto disposto dall'art. 9 dell'Intesa del 23.3.2005 che ha istituito presso il Ministero della salute un Comitato paritetico permanente per la verifica della erogazione dei livelli essenziali di assistenza, ma che ha anche il compito di valutare l'efficienza ed appropriatezza dell'utilizzo delle risorse e della congruità tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate.

Nella stessa linea di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria si pongono in vario modo i commi 285-298 (il 285 va, peraltro, collegato con i commi 310-312 in materia di edilizia sanitaria). Più strettamente attinenti al tema della razionalizzazione e del monitoraggio della spesa sono i commi successivi. I commi 288 e 289 prevedono l'istituzione, presso il Ministero della Salute, del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS). A questo organismo è affidato il compito importante di verificare la "traduzione" dei finanziamenti in effettivi servizi per i cittadini "secondo criteri di efficienza ed appropriatezza". Il comma 291, ancora una volta in linea con il contenuto di questa Intesa (art. 3, comma 7, con il quale le Regioni si erano impegnate ad adottare un sistema di contabilità analitica che consentisse un'analisi comparativa dei costi e dei risultati delle singole aziende) prevede che con un Decreto del Ministro della Salute, di concerto con il MEF e d'intesa con la Conferenza permanente, da emanare entro il 31.3.2006, siano definiti i criteri e le modalità per la certificazione dei bilanci delle Aziende sanitarie (ASL e AO), nonché degli Istituti di ricovero a carattere scientifico e degli Istituti zooprofilattici. Lo scopo, anche alla luce di quanto affermato nella *Relazione tecnica*, è quello di migliorare la qualità dei bilanci con criteri omogenei al fine di permettere una migliore attività di programmazione, gestione e controllo.

Ancora più strettamente finalizzati alla razionalizzazione delle prestazioni e delle risorse sono i commi 292 e 293 (quest'ultimo sulla procedura per la realizzazione delle finalità previste nel primo). In particolare il comma 292 prevede "in coerenza con le risorse programmate" per il SSN, la rimodulazione dei LEA, attraverso le procedure di cui all'art. 1, comma 169 della finanziaria 2005 (che intendeva coniugare il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario con la garanzia della tutela della salute; il Governo doveva emanare un Regolamento per individuare gli *standard* qualitativi e quantitativi nell'ambito dei LEA). In riferimento a quanto richiesto nella norma citata della finanziaria 2005 la rimodulazione, richiamata nella lettera a) del comma 292 deve essere finalizzata all'incremento qualitativo e quantitativo delle prestazioni ambulatoriali, al quale deve corrispondere un decremento dei ricoveri ospedalieri. Si tratta di un obiettivo sul quale la Corte si è più volte espressa, sottolineandone l'importanza sia ai fini dell'appropriatezza delle prestazioni, che a quelli conseguenti del contenimento della spesa.

I commi 295-298 contengono disposizioni riguardanti l'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), il cui organico è potenziato (comma 297) con 190 unità, per garantire il monitoraggio (la norma precisa significativamente "in tutte le sue componenti") dell'andamento della spesa farmaceutica e il rispetto dei tetti stabiliti dalla normativa vigente. Vista l'incidenza della farmaceutica sulla complessiva spesa sanitaria si può valutare l'importanza del controllo in questo settore e giustificare l'aumento, in controtendenza, dell'organico. Va rilevato, peraltro, che l'aumento di organico e i conseguenti effetti finanziari sono a carico del bilancio dell'Agenzia e, quindi, come osserva la *Relazione tecnica*, non costituiscono un onere a carico del bilancio dello Stato. Certamente un giudizio definitivo si potrà dare alla luce dei risultati di questo potenziamento, anche alla luce delle indicazioni che l'AIFA deve fornire nella relazione che è tenuta a trasmettere —secondo quanto prescritto nella norma in esame— al Ministero della Salute e al MEF. La normativa sull'AIFA va completata con la disposizione contenuta nel comma 408, che le attribuisce nuovi poteri; si prevede, infatti, che in caso di superamento dei livelli programmati di spesa essa possa adottare misure, che, "ad integrazione o in alternativa" a quelle già previste, comportino la "temporanea" riduzione del prezzo dei farmaci "comunque dispensati o impiegati" dal SSN, nella misura del 60% del superamento. Per comprendere meglio la portata della norma si ricorda che in base alla normativa sinora vigente (art.48, comma 5 del DL n. 269/03) l'AIFA in caso di sfondamento dei tetti di spesa, può procedere ad una ripartizione della spesa eccedente: per il 60%, ridefinendo le quote di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammesso al rimborso); per il 40%, con il ripiano da parte delle singole Regioni attraverso l'adozione di specifiche misure in materia farmaceutica. Su questo tema va richiamato il DL n. 156/04 (convertito nella legge n.202/04), che, per contenere

l'incremento della spesa farmaceutica ha fissato, tra l'altro, misure per la riduzione della percentuale spettante al produttore sul prezzo dei farmaci. Particolare rilievo assumono i commi 302-304, che prevedono per il 2006, con risorse aggiuntive dello Stato, un programma nazionale, straordinario, di ricerca oncologica a tutto campo (prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione), per la cui realizzazione sono assegnati 100 milioni di euro. Sempre nel campo della ricerca va segnalato il finanziamento di 10 milioni –nell'ambito del citato Programma sanitario nazionale– agli Istituti zooprofilattici sperimentali per migliorare la sicurezza degli alimenti destinati all'uomo e agli animali, nonché la salute e il benessere di questi ultimi. Le ricorrenti minacce alla salute (si pensi alla BSE e alla "aviaria") indotte da malattie di animali fanno giudicare opportuno questo stanziamento, da ritenere semmai insufficiente. Sempre in materia di ricerca i commi 313-317, al fine di incentivare ulteriormente la ricerca farmaceutica, apportano modifiche alla normativa vigente sul cd. *premium price* diretto alle aziende farmaceutiche che realizzano investimenti in ricerca sul territorio nazionale. L'incentivo si applica nell'ambito della procedura negoziale del prezzo dei farmaci innovativi registrati con procedura centralizzata o di mutuo riconoscimento.

La finanziaria di quest'anno ha destinato una particolare attenzione (commi 310-312), sempre al fine di razionalizzare l'utilizzazione delle risorse, all'edilizia sanitaria, di cui si tratta in altra parte di questa Relazione.

Vi sono altre norme, di interesse per gli enti territoriali, variamente collocate in questa finanziaria e che rispondono a finalità specifiche⁷.

⁷ Alcune riguardano il trasporto pubblico locale; il comma 393, modificando il comma 3 *bis* dell'art.18 del d.lgs n. 422/97, prevede che le Regioni possano disporre una proroga dell'affidamento dei servizi fino ad un massimo di un anno in favore dei soggetti che soddisfino –entro il termine del periodo transitorio prefissato e la cui cessazione è stabilita nel comma 394 al 31.12.2006– a determinate condizioni indicate nel citato d.lgs, come modificato dalla disposizione in esame. Il comma 273 contiene una disposizione di dettaglio, che prevede che le somme residuali delle risorse, stanziare a garanzia della spesa per il rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale, per il periodo 2002-2007, siano destinate alla copertura degli oneri derivanti dagli accordi stipulati dalle organizzazioni di categoria, per l'integrazione del trattamento di malattia dei lavoratori di questo settore (che, ai sensi dell'art. 1, comma 148 della finanziaria 2005, deve essere determinato secondo le modalità previste per i lavoratori dell'industria).

Il comma 480 contiene una norma di rilievo per gli enti territoriali, che tende, sia pure molto parzialmente, a compensare le loro notevoli restrizioni finanziarie e la conseguente riduzione degli investimenti. E' proprio, infatti, in questa direzione che intende operare questa disposizione, che si propone di "promuovere la realizzazione di investimenti" e "il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali". A tal fine per il 2006 le Regioni e gli enti locali possono presentare specifici progetti "da finanziare anche a valere sulle risorse iscritte nel bilancio dell'INAIL, che risultino disponibili per investimenti".

Un complesso di disposizioni –i commi 483-492– ha un'incidenza sugli enti territoriali, e in particolare le Regioni, soprattutto sotto il profilo normativo, innovando la disciplina delle concessioni idroelettriche, con la generalizzazione della gara ad evidenza pubblica. Le Regioni sono tenute ad adeguarsi alle disposizioni contenute in questi commi. Sotto il profilo finanziario ai Comuni interessati sono versati dai titolari delle concessioni 10 milioni di euro per ciascun anno (derivanti dal canone aggiuntivo unico che i concessionari sono tenuti a pagare per 4 anni dal 2006).

ALLEGATO 2

Regioni

Bilancio economico di previsione e strumenti di programmazione delle aziende sanitarie

Abruzzo Gli strumenti di programmazione e controllo delle Aziende del Servizio sanitario regionale elencati all'art.6 della legge regionale 24 dicembre 1996, n.146, come modificata dalla legge regionale 26 aprile 2004, n.15 sono: a) piano strategico; b) bilancio pluriennale di previsione, c) piano programmatico di esercizio [costituito da: 1- budget, 2-bilancio economico preventivo annuale, 3-piano annuale di organizzazione, 4- piano annuale delle dinamiche complessive del personale]; d) bilancio di esercizio. I diversi documenti elencati sono disciplinati da successivi articoli della stessa legge regionale

Piano strategico (art.7) adottato e/o aggiornato, entro il 30 novembre di ogni anno, dal direttore generale, che lo trasmette alla Giunta per la sua successiva approvazione. Il Piano strategico che definisce le linee strategiche, gli obiettivi e gli indirizzi generali per la gestione delle aziende è articolato in programmi e progetti ed ha durata triennale. Deve essere approvato dalla Giunta regionale che ne verifica la coerenza con gli indirizzi programmatici regionali. In caso di approvazione, la Giunta trasmette al Direttore generale le direttive di budget entro e non oltre 30 giorni ed in caso di esito negativo della verifica effettuata la Giunta lo rinvia all'azienda con le proprie motivate osservazioni affinché lo stesso venga rielaborato alla luce delle osservazioni formulate dalla Giunta ed in linea con gli indirizzi programmatici regionali.

Piano annuale di organizzazione (art.8), che costituisce parte integrante del Piano Programmatico d'esercizio individua le articolazioni organizzative cui corrispondono specifiche responsabilità e autonomie gestionali.

Piano annuale delle dinamiche complessive del personale (art.9) in cui il direttore generale individua la dimensione qualitativa e quantitativa delle scelte in materia di gestione delle risorse umane, in relazione a criteri di coerenza e compatibilità delle scelte di dimensionamento dell'organico sia con i servizi che l'azienda intende erogare con le proprie strutture sia con l'equilibrio economico e finanziario della stessa azienda nel breve e nel lungo periodo, con specifica indicazione delle conseguenze economiche e finanziarie delle dinamiche progettate.

Bilancio di previsione pluriennale (art.19) Il bilancio pluriennale di previsione è redatto in conformità al Piano strategico dell'azienda e rappresenta la traduzione, in termini economico – finanziari, delle scelte ivi operate. Il bilancio di previsione pluriennale unitamente al bilancio economico preventivo annuale con allegati il budget, la relazione di accompagnamento, il Piano annuale delle dinamiche complessive del personale ed il Piano generale di organizzazione vengono trasmessi dal Direttore generale alla Giunta per l'approvazione, entro 30 giorni dalla trasmissione delle direttive di budget, di cui al punto a) del comma 6 del citato art.7. La mancata trasmissione dei documenti sopra elencati, trascorsi 90 giorni dalla scadenza del termine indicato, costituisce violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione e grave motivo ai fini della risoluzione del contratto del Direttore Generale. Entro 30 giorni dalla trasmissione della predetta documentazione, la Giunta può emettere formale provvedimento di approvazione degli strumenti di programmazione dell'azienda per l'esercizio di riferimento che, in caso di silenzio, si considerano, comunque, automaticamente approvati. Entro lo stesso termine di trenta giorni la Giunta, nel rispetto del principio di autonomia delle Aziende, può emanare motivato atto di rigetto, evidenziando la mancata coerenza di tali strumenti con gli indirizzi programmatici regionali e con il Piano strategico, nonché con il quadro delle risorse finanziarie complessivamente a disposizione del sistema sanitario regionale e con le direttive di budget. In caso di rigetto la Giunta nomina un Commissario ad acta per l'elaborazione degli strumenti di programmazione.

Bilancio economico preventivo annuale (art.20) costituito dal conto economico preventivo e dalla tavola dei flussi di cassa preventivi. Il conto economico preventivo fornisce la dimostrazione del risultato economico complessivo atteso attraverso l'indicazione dei costi, dei ricavi e dei proventi, ivi inclusi i trasferimenti connessi ai programmi di attività per l'esercizio di riferimento; il documento, anche al fine di consentire il raffronto con i valori consuntivi, deve essere redatto applicando i criteri di valutazione di cui all'art.21 della stessa legge regionale. La tavola dei flussi di cassa preventivi, predisposta in base allo schema formulato dalla Giunta, fornisce la rappresentazione del saldo netto di cassa, previsto attraverso l'indicazione delle fonti e degli impieghi di risorse finanziarie, con evidenziazione delle variazioni attese nel capitale circolante netto e nelle sue componenti

Basilicata L'art.2 della l.r. 27 marzo 1995, n.34 prevede in generale che la programmazione delle aziende sanitarie sia attuata conformemente agli obiettivi individuati nel Piano sanitario nazionale e nel Piano sanitario regionale, nei limiti delle compatibilità finanziarie. Il direttore generale di ciascuna azienda (art.3) verifica costantemente lo stato di attuazione della programmazione, redigendo un apposito referto annuale da inviare alla Giunta ed adotta gli eventuali provvedimenti correttivi o integrativi che si rendessero necessari per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Bilancio pluriennale di previsione (art.13) viene elaborato con riferimento al Piano generale ed agli altri strumenti di programmazione e ne rappresenta la trasposizione in termini economici, finanziari e patrimoniali nell'arco temporale di riferimento; il documento è articolato, infatti, in: parte economica, parte finanziaria e parte patrimoniale e segue lo schema obbligatorio adottato dalla Giunta in conformità a quello di cui all'art.5 comma 5 del dlgs n.502/1992. Il bilancio pluriennale deve essere deliberato dal direttore generale, entro il 31 dicembre di ogni anno, corredato del parere del Collegio dei revisori ed inviato alla Giunta regionale per il seguito di competenza.

Bilancio economico preventivo (art.14) dà dimostrazione, in termini analitici, delle entrate previste e del previsto

risultato economico complessivo finale dell'azienda per l'esercizio considerato e deve essere formulato secondo lo schema obbligatorio adottato dalla Giunta in conformità a quello di cui all'art.5 comma 5 del d.lgs n.502/1992. Il bilancio economico preventivo come quello pluriennale deve essere deliberato dal direttore generale, entro il 31 dicembre di ogni anno, corredato del parere del Collegio dei revisori ed inviato alla Giunta regionale.

Il Tit.II della stessa legge regionale 27 marzo 1995, n.34 è dedicato alla disciplina della **metodica di budget**, la cui adozione è obbligatoria, al fine di pervenire alla formulazione delle previsioni relative ai risultati da conseguire, alle risorse finanziarie da acquisire ed utilizzare ed agli investimenti da compiere. Provvedimento centrale è il **documento direttive** (art.17) che ha lo scopo di raccordare, in modo sistematico, gli strumenti di programmazione ed i budget. Il **budget generale** (art.18) riguarda l'intera attività dell'azienda e si articola in: budget economico che indica in modo analitico attività, costi, ricavi e proventi; budget finanziario che indica i flussi finanziari di entrata e di spesa; budget patrimoniale che indica le fonti di finanziamento e gli impieghi, in modo tale da consentire la distinzione della gestione corrente da quella per investimenti. Il budget generale è accompagnato da una relazione che illustra i parametri su cui si fondano le previsioni ed i rapporti fra quantità rappresentate nel budget ed obiettivi, entrambi costituiscono allegati necessari al bilancio di previsione. Sono previsti, inoltre, i **budget delle strutture** (art.19), formulati con riferimento alle strutture fondamentali dell'Azienda ed i **budget di centro** di responsabilità (art.20) che il direttore generale è tenuto ad adottare entro i termini fissati per il bilancio di previsione, in modo tale da consentire la rappresentazione degli aspetti economico finanziari e patrimoniali, rendendo possibile l'attribuzione delle responsabilità di gestione e di risultato.

I predetti budget che devono essere adottati entro gli stessi termini previsti per gli altri strumenti di programmazione, vengono tenuti sotto costante monitoraggio (art.24) attraverso l'invio periodico trimestrale alla Giunta regionale di una relazione sullo stato di avanzamento del budget generale che ponga in evidenza gli scostamenti rispetto ai dati di budget ed operi una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale. In tale sede *qualora nei rapporti emergessero elementi di possibile squilibrio finanziario ed economico il Direttore generale procede alla revisione dei budget ed il Collegio dei revisori deve formulare le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta Regionale entro la fine del mese successivo alla scadenza del trimestre considerato.*

Calabria Il Tit. III della legge regionale 23 dicembre 1996, n.43 è dedicato alla disciplina della programmazione e del sistema di budget. Gli strumenti di programmazione delle aziende, che si basano sul Piano sanitario nazionale e sul Piano sanitario regionale nonché su altri atti di programmazione regionale, sono elencati nell'art.12: il Piano attuativo, il bilancio pluriennale di previsione ed il bilancio economico preventivo. I documenti elencati devono essere adottati e trasmessi alla Giunta entro il 31 ottobre di ogni anno e sottoposti a controllo.

Il Piano attuativo (art.13) definisce le linee strategiche dell'azienda ed è adottato dal Direttore generale in conformità con il Piano sanitario regionale, del quale condivide la durata. Esso specifica, fra l'altro, le risorse finanziarie ed economiche per la realizzazione degli obiettivi di Piano, il programma pluriennale degli investimenti, gli indicatori di economicità aziendale e di qualità, le prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli uniformi di assistenza.

Il Bilancio pluriennale (art.14) che viene predisposto sulla base dello schema approvato dalla Regione in conformità allo schema interministeriale di cui all'art.5 comma 5 del d.lgs n.502/1992, ha durata triennale e traduce in termini economici, patrimoniali e finanziari le indicazioni contenute nel Piano attuativo, con particolare riferimento agli investimenti programmati nel triennio. A tal fine, devono essere rappresentati, distintamente, lo stato patrimoniale ed il conto economico che, in conseguenza dell'attuazione del piano, si prevede di conseguire per ogni anno del triennio. Il bilancio pluriennale è corredato da una nota integrativa, che evidenzia i collegamenti con gli obiettivi del Piano attuativo ed esplica i criteri impiegati nella sua elaborazione.

Il bilancio economico preventivo (art.15) esprime in modo analitico il risultato economico dell'azienda previsto per il successivo anno solare. E' redatto conformemente al modello di cui all'art.5 comma 5 del d.lgs n.502/1992 ed è accompagnato da una relazione illustrativa del direttore generale, nella quale devono essere previsti gli investimenti da attuarsi con indicazione della spesa prevista e delle modalità di finanziamento, le prestazioni che si intendono erogare in rapporto a quelle già erogate, i valori più significativi dell'ultimo bilancio di esercizio approvato, i dati analitici relativi al personale, i flussi di cassa previsti, le articolazioni di budget. Il bilancio deve esporre in separata evidenza i servizi socio-assistenziali. Se nel corso dell'esercizio di riferimento si verificano situazioni tali da giustificare scostamenti rilevanti rispetto alle previsioni il Direttore generale deve deliberare senza indugio le conseguenti rettifiche e trasmetterle alla Regione per i controlli necessari. Il bilancio deve essere trasmesso entro dieci giorni dalla sua adozione alla Giunta.

Metodica di budget che si sviluppa secondo una struttura che comprende una serie di documenti (art.17): il documento direttive, il budget generale allegato al bilancio di previsione, i budget di strutture ed i budget dei centri di responsabilità che devono essere approvati al direttore generale con le stesse tempistiche degli altri strumenti di programmazione.

Il budget generale (art.19) che risulta articolato in tre parti: budget patrimoniale (che indica in modo analitico le fonti di finanziamento e la loro utilizzazione in modo da consentire la separata evidenza della gestione corrente e degli investimenti), budget finanziario che indica i flussi di entrata e di spesa ed il budget economico che indica le attività, i costi, i ricavi ed i proventi e deve essere corredato da una relazione illustrativa

I budget di strutture (art.20) che si riferiscono alle aree dipartimentali, alle unità operative e alle componenti

organizzative, operanti in ciascun ambito sanitario e distretto sanitario di base sono approvati dal direttore generale sentiti i responsabili delle singole unità organizzative.

I budget di centri di responsabilità (art.21) che sono formulati con riguardo alle unità organizzative inserite nel piano dei centri di responsabilità in modo da consentire l'attribuzione delle responsabilità di gestione e di risultato.

I budget sono sottoposti (art.23) con cadenza trimestrale alla verifica dello stato di avanzamento, con lo scopo di porre in evidenza rispetto ai dati in essi contenuti gli eventuali scostamenti già intervenuti e quelli che possono determinarsi nel prosieguo della gestione. Il monitoraggio viene sottoposto alla Giunta regionale con apposita relazione sullo stato di avanzamento de budget generale.

A seguito dei controlli periodici, il Direttore generale, qualora ne ravvisi l'opportunità, a fronte di situazioni di previsto squilibrio finanziario ed economico procede alla revisione del budget generale. A fronte di elementi di possibile squilibrio finanziario ed economico emergenti dalle predette verifiche sugli stati di avanzamento ed in ogni caso con riferimento alle relazioni trimestrali il Collegio dei revisori deve formulare una relazione con le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta entro la fine del mese successivo alla scadenza del trimestre.

Campania L'art.29 della l.r. 3 novembre 1994, n.32 in materia di sistema informativo e contabile delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere elenca i documenti contabili che, a partire dall'esercizio 1995, obbligatoriamente le aziende sono tenute ad adottare.

Il bilancio pluriennale ed il bilancio economico preventivo sono deliberati dal direttore generale entro il 30 novembre di ciascun anno e trasmessi entro quindici giorni alla Giunta regionale.

Il bilancio pluriennale è elaborato con riferimento al piano pluriennale ed agli strumenti della programmazione adottati dalle aziende e ne rappresenta l'attuazione in termini economici, finanziari e patrimoniali nell'arco di tempo considerato; il suo contenuto è articolato per anno ed è annualmente aggiornato per scorrimento. Il bilancio pluriennale deve essere deliberato dal direttore generale entro il 30 settembre e trasmesso entro quindici giorni alla Giunta regionale.

Il Bilancio economico di previsione annuale fornisce la dimostrazione analitica del previsto risultato economico complessivo finale dell'azienda per l'anno considerato e come che risulta costituito dall'insieme delle previsioni dei costi dei fattori produttivi o dei servizi da impiegare e dei ricavi conseguenti deve rappresentare la linea guida della gestione economica delle aziende che deve tendere al pareggio dell'esercizio. Il documento deve essere approvato (termine fissato dalla Delb.G.R.30 marzo 2001 n.1364) entro il 30 settembre dell'anno precedente l'esercizio considerato e la sua formulazione deve tener conto delle giacenze iniziali e delle presunte giacenze finali.

La programmazione a livello regionale si fonda sul **Piano regionale** (art.30) con il quale il Consiglio, in linea con il Piano sanitario nazionale, definisce gli obiettivi e le linee di governo del servizio sanitario regionale. Il Piano che ha durata biennale deve essere adottato su proposta della Giunta entro il 31 dicembre dell'anno antecedente al triennio al quale si riferisce la programmazione; nel suo ambito è ricompresa anche la definizione di:

- a) le priorità di intervento ai fini del riequilibrio territoriale dei presidi e servizi sanitari, nonché ai fini di un miglioramento della qualità delle prestazioni e dell'accessibilità alle stesse da parte dei cittadini, anche per il superamento di condizioni critiche evidenziate dagli indicatori epidemiologici;
- b) i livelli di assistenza, da assicurare in condizioni uniformi sul territorio regionale, con la specificazione delle prestazioni da garantire a tutti i soggetti assistibili, rapportata al volume delle risorse disponibili;
- c) le risorse finanziarie necessarie ad assicurare per ciascun anno del triennio i livelli di assistenza;
- d) i vincoli finanziari relativi a ciascun macrolivello di assistenza;
- e) gli standard generali di dotazione, sulla base dei profili organizzativi e funzionali delle aziende e dei criteri per l'accreditamento delle strutture sanitarie di cui all'art. 28, comma 7, della presente legge;
- f) gli indicatori di verifica della qualità delle prestazioni e dell'efficienza dei servizi delle aziende;
- g) gli ambiti entro i quali le istituzioni sanitarie private operano in maniera integrata con le aziende regionali;
- h) i progetti obiettivo da realizzare tramite l'integrazione operativa ed il coordinamento funzionale dei servizi di competenza delle aziende;
- i) le aziende programmate di rilievo regionale

Nell'allegato alla delibera della Giunta regionale 30 marzo 2001 n.1364 sono contenute disposizioni in merito alla **gestione budgetaria**. Il budget è costituito dall'insieme di documenti di carattere economico patrimoniale e finanziario che descrivono gli obiettivi di gestione, in termini di risultati da raggiungere e di risorse da impiegare ed è distinto in: budget generale e budget funzionali. 1

Emilia Romagna L'art.4 della legge regionale 20 dicembre 1994, n.50 elenca gli strumenti della programmazione individuandoli in: 1-piano programmatico, 2-bilancio pluriennale di previsione, 3- bilancio economico preventivo che trovano puntuale disciplina nei successivi articoli.

Piano programmatico (art.5) con il quale il Direttore generale, in conformità alle linee del Piano Sanitario regionale e sentita la Conferenza dei sindaci, definisce le linee strategiche dell'Azienda, specificando gli obiettivi, i programmi ed i progetti ed evidenziando in particolare: le risorse finanziarie per la realizzazione degli obiettivi di Piano, il programma pluriennale degli investimenti, gli indicatori di economicità aziendale e di qualità, la riorganizzazione e la ristrutturazione dei servizi; le prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli uniformi di assistenza da assicurare, le prestazioni e la riorganizzazione dei servizi a livello di singoli distretti tali da assicurare un'assistenza uniforme a livello di singola azienda. Nella formulazione del Piano deve tenersi presente la Carta dei diritti degli utenti ed i

criteri contenuti nei principi sull'erogazione dei servizi pubblici.

Bilancio di previsione pluriennale (art.6) che ha la stessa durata del Piano programmatico ed il cui contenuto esprime in termini economico- finanziari e patrimoniali le scelte operate nel Piano. Il documento è predisposto secondo lo schema approvato dalla Regione(entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge).

Bilancio economico preventivo (art.7) che esprime analiticamente il risultato economico dell'Azienda previsto per il successivo anno solare ed è redatto conformemente allo schema obbligatorio definito dalla Regione e corredato da una relazione del direttore generale che ne fa parte integrante e nella quale sono contenuti gli elementi previsionali di seguito elencati:

1. gli investimenti da attuarsi nell'esercizio con la relativa spesa e le modalità di finanziamento;
2. le prestazioni che si intendono erogare in rapporto a quelle erogate nel triennio precedente;
3. i valori più significativi dell'ultimo bilancio adottato;
4. i dati analitici relativi al personale con le variazioni previste nell'anno;
5. i flussi di cassa previsti;
6. le articolazioni del budget ed i corrispondenti obiettivi e risorse

Se nel corso dell'esercizio dovessero verificarsi situazioni tali a giustificare scostamenti rilevanti rispetto alle previsioni originarie il direttore generale deve deliberare senza indugio le necessarie rettifiche e sottoporre le decisioni alla Regione per i controlli di cui all'art.37 della stessa legge regionale (in materia di controllo regionale sugli atti delle aziende).

Metodica di budget (art.9) il direttore generale predispone le linee guida per raccordare il budget con la programmazione regionale ed aziendale ed il documento di budget costituisce il piano di attività per la complessiva gestione dell'Azienda ed è presentato come allegato al bilancio di previsione, contenendo le previsioni di risorse ed attività per l'esercizio considerato che in corso di esercizio devono essere verificate con valutazioni comparative sui costi, sui risultati e sugli obiettivi. Il direttore generale è responsabile del budget generale dell'Azienda ed in fase di assegnazione delle risorse sono individuati i responsabili delle stesse che garantiscono la coerente distribuzione dei fattori produttivi ed il corretto impiego delle risorse per il raggiungimento degli obiettivi di budget.

Friuli Venezia Giulia La legge regionale 19 dicembre 1996, n.49 dedica l'intero Tit. III alla disciplina del processo di programmazione e controllo della gestione che si articola in: programmazione triennale, programmazione annuale e controllo trimestrale e annuale. La pianificazione regionale si fonda sulle linee guida che la Regione emana, entro il 15 settembre di ogni anno, per definire gli obiettivi e le modalità di valutazione del loro raggiungimento e le risorse disponibili per il finanziamento delle aziende.

Nell'ambito della **programmazione triennale** sono ricompresi il programma pluriennale e il bilancio pluriennale di previsione.

Programma pluriennale (art.14) rappresenta i contenuti del processo di programmazione triennale evidenziando gli obiettivi strategici a livello di azienda e di struttura operativa, le politiche gestionali, le dinamiche del personale nel triennio ed il programma pluriennale degli investimenti. Deve essere adottato dal direttore generale entro il 31 ottobre, al termine della negoziazione con l'Agenzia regionale della Sanità, alla quale deve essere inviato subito dopo l'avvenuta adozione al fine di consentire la predisposizione del consolidato che rappresenta la sintesi dei programmi pluriennali delle singole aziende e che viene trasmesso, a sua volta, alla Giunta che, entro il termine di quaranta giorni, deve verificare la coerenza con gli indirizzi della pianificazione regionale

Bilancio di previsione pluriennale (art.15) che esprime in termini economici, finanziari e patrimoniali le scelte operate nel Programma pluriennale, evidenziando, in particolare, gli investimenti e la loro copertura finanziaria. Non può essere redatto prevedendo risultati d'esercizio negativi Il documento è predisposto secondo lo schema approvato dal regolamento di contabilità generale e non può prevedere risultati d'esercizio negativi Deve essere adottato dal direttore generale, entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di validità, al termine della negoziazione con l'Agenzia regionale della Sanità, alla quale deve essere inviato subito dopo l'avvenuta adozione, al fine di consentire la predisposizione del consolidato.

Il processo di programmazione annuale è volto a definire per ciascuna azienda: gli obiettivi, le azioni, i tempi e le responsabilità di realizzazione in termini qualitativi, quantitativi, economici e finanziari e si fonda su due documenti: il programma annuale ed il bilancio preventivo.

Programma annuale (art.18) esplicita, a livello aziendale e di struttura operativa, le scelte frutto del processo di programmazione annuale e rappresenta la sintesi dei programmi annuali delle singole aziende, evidenziando per ciascuna Azienda: obiettivi annuali e politiche gestionali, interventi, dinamiche del personale, investimenti e fonti di finanziamento. Il programma deve essere trasmesso entro il 30 novembre dai direttori generali all'Agenzia regionale della sanità che entro il 31 dicembre adotta il programma consolidato.

Bilancio preventivo (art.19) ha natura economica e patrimoniale ed è coerente con il programma annuale. Ne costituiscono allegati il budget finanziario e quello economico e patrimoniale delle strutture operative. Non può essere redatto prevedendo risultati d'esercizio negativi. Deve essere trasmesso entro il 30 novembre dai direttori generali all'Agenzia regionale della sanità, che entro il 31 dicembre adotta il bilancio preventivo annuale consolidato

Gestione di budget (art.21) prevista dal bilancio di previsione. All'interno delle aziende sono individuate le unità di budget per le quali sono definiti gli obiettivi e le risorse assegnate

Lazio La legge regionale 31 ottobre 1996, n.45 dedica due articoli costituenti il Capo II alla disciplina dei bilanci di

previsione

Bilancio economico di previsione annuale (art.2) è costituito dall'insieme delle previsioni dei costi dei fattori produttivi o dei servizi da impiegare e dei ricavi conseguenti all'attività di esercizio e rappresenta le linee guida della gestione economica che deve tendere al pareggio dell'esercizio. Deve essere approvato dal direttore generale entro il 30 settembre dell'anno precedente quello di riferimento. Nella previsione dei costi dei fattori da impiegare le aziende tengono conto delle giacenze iniziali e delle presunte giacenze finali. La Giunta definisce il piano dei conti del bilancio economico di previsione annuale delle aziende.

Bilancio di previsione pluriennale (art.3) elaborato con riferimento agli strumenti di programmazione sanitaria regionale ed aziendale è organizzato per livelli di assistenza programmi e progetti.

Gestione budgetaria (art.4-6) l'attività economica delle aziende deve essere ispirata alla razionale gestione delle risorse ed a tal fine le stesse utilizzano il metodo budgetario, il controllo di gestione ed il sistema informativo aziendale. Il budget è costituito dall'insieme dei documenti di carattere economico, patrimoniale e finanziario che descrivono gli obiettivi in termini di risultati da raggiungere e risorse a impiegare ed è distinto in budget generale che è riferito all'intera azienda e rappresenta lo strumento di coordinamento dei budget funzionali, nonché termine di confronto per la verifica dei risultati consuntivi ed i budget funzionali riferiti alle singole strutture che erogano servizi (distretti, presidi ospedalieri ed alte strutture) individuate dal direttore generale (art.6) unitamente ai rispettivi responsabili, alle risorse sia umane che finanziarie.

Liguria. La programmazione delle aziende sanitarie ed ospedaliere della regione, ai sensi dell'art.2 della legge regionale 8 febbraio 1995, n.10, si fonda su un insieme coordinato di piani, programmi, progetti che fanno capo al Piano sanitario nazionale ed al Piano sanitario regionale. Gli atti di programmazione sono adottati dal direttore generale e sottoposti ai controlli di cui all'art.35 della legge regionale n.42 del 1994.

Nell'ambito del Tit.IV, dedicato alla gestione economico - finanziaria, il capo I contiene norme in materia di contabilità generale.

Bilancio di previsione (art.23) che deve essere approvato ogni anno dal direttore generale entro il 30 settembre ed è riferito all'esercizio successivo e costruito in base ai piani, programmi e progetti.

Bilancio pluriennale di previsione approvato dal direttore generale unitamente al bilancio annuale entro il 30 settembre

Metodica di budget (art.34) adottata dalle Aziende al fine di formulare, con riferimento ad un arco temporale annuale ed in coerenza con le scelte di programmazione, previsioni analitiche ed articolate relativamente ai risultati da conseguire, alle attività da realizzare ed ai fattori operativi da utilizzare, nonché con riferimento alle risorse finanziarie da acquisire e da impiegare ed agli investimenti da compiere. La metodica di budget si articola in: budget generale che coinvolge l'intera attività delle singole aziende, il budget riferito ai presidi ospedalieri e quello riferito ai Distretti sanitari di base

Budget generale (art.35), che costituisce allegato necessario del bilancio annuale di previsione, è articolato in tre parti: *budget patrimoniale, budget finanziario e budget economico*. Nel *budget economico* che indica in modo analitico: le attività, i costi, i ricavi ed i proventi deve evidenziare: i costi di acquisto delle prestazioni, i costi per programmi legati alla prevenzione ed altri costi. Al budget generale deve essere allegata una relazione illustrativa che evidenzia le ipotesi ed i parametri su cui si fondano le previsioni, le azioni preordinate al raggiungimento degli obiettivi, nonché i risultati attesi ed i criteri di misurazione adottati, con separata evidenza dei servizi sociali delegati

Budget delle componenti organizzative delle aziende che fa riferimento alle aree dipartimentali, le unità operative, alle componenti organizzative anch'essi sono approvati dal direttore generale.

Lombardia. La legge regionale 11 luglio 1997 n.31 concernente norme per il riordino del servizio sanitario regionale all'art.14 recante disposizioni in materia di servizio informativo contabile, vengono elencati gli strumenti di gestione contabile dei quali l'azienda deve dotarsi a partire dall'esercizio 1998 e specificamente disciplina, al comma 7, il **bilancio pluriennale** ed il **bilancio economico preventivo** deliberati dal direttore generale entro il 30 novembre di ciascun anno e trasmessi entro 10 giorni alla Giunta regionale.

Bilancio preventivo economico annuale che fornisce la rappresentazione del previsto risultato economico complessivo dell'azienda determinato dalla contrapposizione dei ricavi dei proventi e dei costi di esercizio previsti nonché delle variazioni dello stato patrimoniale. Ai sensi del successivo comma 7 bis, i direttori generali devono assicurare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario della gestione ed il rispetto degli obiettivi economico- finanziari assegnati in sede di bilancio preventivo economico coerenti e conseguenti con il piano strategico e di organizzazione aziendale e con le linee di indirizzo approvate dalla Giunta. A tale ultimo scopo, i direttori generali, ai sensi di quanto previsto dal successivo comma 7 ter, sono tenuti a presentare, ogni tre mesi, una certificazione corredata dal parere del Collegio sindacale in ordine alla coerenza complessiva dell'attività gestionale al rispetto degli obiettivi con gli impegni di equilibrio economico assunti nel preventivo economico; in caso di certificazione di non coerenza delle condizioni di equilibrio complessivo e di mancato rispetto degli obiettivi i direttori generali sono tenuti a presentare un piano corredata dal parere del collegio sindacale con l'indicazione delle misure idonee a ricondurre la gestione nei limiti degli obiettivi assegnati. La riconduzione della gestione nei limiti degli obiettivi assegnati deve essere assicurata pena la decadenza automatica dall'incarico di direttore generale. Qualora per esigenze straordinarie si renda necessario assumere iniziative di gestione comportanti spese non previste ed incompatibili con gli impegni di equilibrio i direttori generali devono ottenere preventiva autorizzazione secondo i

limiti e le modalità definiti dalla Giunta.

Marche La legge regionale 19 novembre 1996, n.47 in materia di programmazione, contabilità e controllo delle Aziende sanitarie dedica l'intero capo II alla disciplina del sistema di programmazione, individuando gli strumenti per la programmazione (art.2) nel Piano strategico aziendale, nel bilancio pluriennale, nel preventivo economico, negli eventuali piani di intervento e piani settoriali. Tutti i documenti di programmazione sono adottati dal direttore generale e trasmessi entro il 15 novembre alla Giunta per l'approvazione

Piano strategico aziendale (art.3) che definisce, su base triennale con aggiornamenti annuali, indirizzi ed obiettivi per la gestione, individuando il complesso delle attività da assicurare, le prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli uniformi di assistenza da assicurare, l'organizzazione e la struttura dei servizi, gli investimenti e le risorse finanziarie necessarie per assicurare la realizzazione degli obiettivi

Bilancio di previsione pluriennale (art.4) contiene le previsioni finanziarie relative agli obiettivi di cui il Piano strategico aziendale.

Bilancio preventivo economico annuale (art.5) che esprime analiticamente il risultato economico aziendale previsto per il successivo esercizio coincidente con il primo anno del bilancio pluriennale di previsione. Esso evidenzia i risultati previsti per le strutture ed attività per le quali la normativa vigente stabilisce separata indicazione (gestione socio-assistenziale) ed è accompagnato da apposita relazione del direttore generale.

Budget generale (art.7) che individua le attività che il Direttore generale intende svolgere nell'anno successivo con le risorse disponibili, tenuto conto degli indirizzi contenuti nel Piano sanitario regionale, è legato al bilancio preventivo economico annuale e trasmesso alla Giunta regionale per l'approvazione. Esso è sottoposto a verifica semestrale da parte della Giunta (che con l'atto di riparto del fondo sanitario fornisce indicazioni sulla configurazione del budget generale e sulla sua articolazione anche con riferimento ai livelli essenziali di assistenza da garantire) per gli eventuali provvedimenti di competenza del direttore generale che ne è responsabile.

Budget di centro di responsabilità (art.8) in cui risulta articolato il budget generale in relazione ai centri di responsabilità individuati dal direttore generale sulla base delle disposizioni stabilite dalla Giunta regionale. I dirigenti dei centri sono responsabili del budget cui sono preposti ed hanno autonomia gestionale nell'ambito delle risorse assegnate.

Molise La legge regionale 14 maggio 1997, n.12 in materia di assetto contabile, gestionale e di controllo delle aziende sanitarie prevede che le scelte programmatiche si fondano sul Piano Sanitario nazionale e sul Piano socio-sanitario regionale nonché sugli altri atti di programmazione adottati dalla regione

Bilancio di previsione pluriennale (art.5) è adottato con riferimento al progetto di Piano attuativo e ne rappresenta la traduzione in termini economico finanziari e comprende tre parti: economica, finanziaria e patrimoniale, elaborate secondo uno schema obbligatorio, fornito dalla Giunta regionale in modo tale da consentire la rappresentazione degli equilibri economici finanziari e patrimoniali, in analogia ai contenuti del bilancio economico preventivo.

Bilancio economico preventivo (art.6) introdotto ex novo fra gli strumenti della programmazione sanitaria locale è strumento finalizzato a dare dimostrazione, con maggior grado di analisi, del risultato economico complessivo finale previsto e deve essere articolato in base alle fondamentali strutture dell'Azienda, con separata evidenza dei servizi sociali delegati e deve essere predisposto sulla base del modello predisposto con decreto interministeriale del 20 ottobre 1994 e corredato da una relazione del direttore generale che lo approva entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'esercizio di riferimento.

Metodica di budget (art.8) che viene obbligatoriamente utilizzata allo scopo di formulare previsioni articolate e puntuali, con riferimento alle risorse finanziarie da acquisire e impiegare ed agli investimenti da completare e si articola in:

Documento direttive (art.9) adottato dal direttore generale allo scopo di raccordare in modo sistematico gli strumenti di programmazione ed i budget. **Budget generale per livelli assistenziali** (art.10) che costituisce allegato necessario al bilancio di previsione e riguarda l'intera attività dell'azienda e si articola in: *budget economico* che indica in modo analitico per attività costi, ricavi e proventi; *budget finanziario* che indica i flussi finanziari di entrata e di spesa; *budget patrimoniale* che indica le fonti di finanziamento e gli impieghi in modo tale da consentire la distinzione della gestione corrente da quella per investimenti. Sono previsti inoltre i **budget delle strutture** (art.11) formulati con riferimento alle singole strutture in cui risultano articolate le aziende ed i **budget di centro di responsabilità** (art.12) che il direttore generale è tenuto ad adottare entro il bilancio di previsione

I predetti budget vengono tenuti sotto costante monitoraggio (art.14) attraverso l'invio periodico trimestrale alla Giunta regionale di una relazione sullo stato di avanzamento che ponga in evidenza gli scostamenti ed operi una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale. In tale sede *qualora nei rapporti emergessero elementi di possibile squilibrio finanziario ed economico il Collegio dei revisori deve formulare le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta Regionale entro la fine del mese successivo alla scadenza del trimestre considerato.*

Piemonte Nell'ambito del Tit. IV della legge regionale 18.gennaio 1995, n.8 il capo I è dedicato alla disciplina della contabilità generale delle ASL. Gli strumenti di programmazione individuati dalla legge regionale sono:

il programma di attività (art.18) che entro il 31 ottobre le aziende adottano con validità triennale e da verificare annualmente e nel quale vengono fissati, in linea con la programmazione regionale, gli obiettivi di riferimento per il periodo considerato con separata evidenza per quanto concerne i presidi ospedalieri;

il bilancio pluriennale (art.19) che i direttori generali, in coerenza con il programma di attività, adottano ogni anno unitamente al bilancio economico annuale, di previsione, esso rappresenta per ciascun esercizio considerato, la previsione dei costi e dei ricavi di gestione nonché della situazione patrimoniale evidenziando, altresì gli investimenti previsti ed indicando le modalità di copertura ed i riflessi sui costi e sui ricavi di esercizio;

il bilancio di previsione (art.20) che rappresenta la previsione dei costi e dei ricavi di gestione nonché della situazione patrimoniale e deve essere adottato dal direttore generale entro il 31 ottobre dell'anno solare precedente l'esercizio di riferimento, viene trasmesso alla Regione entro il successivo 30 novembre; il bilancio deve essere redatto tenendo conto sia del programma di attività che dei limiti di budget assegnato dalla Giunta e considerati gli altri ricavi di gestione nonché la situazione patrimoniale.

Provincia Autonoma di Bolzano L'art.2 della legge provinciale 5 novembre 2001 n.14, in materia di programmazione e contabilità del servizio sanitario provinciale, disciplina specificamente il processo di programmazione, stabilendo che l'azienda deve uniformare la propria attività al metodo della programmazione che si articola in programmazione triennale e annuale in armonia con i contenuti ed indirizzi delle norme di legge statali e provinciali e del Piano sanitario provinciale. La programmazione triennale definisce le politiche e le strategie sanitarie e organizzative in coerenza con le prescrizioni del Piano: strumento fondamentale il Piano generale triennale d'azienda. La programmazione annuale è volta a definire obiettivi, azioni, tempi e responsabilità di realizzazione in termini quantitativi e qualitativi e si fonda su due strumenti: il programma operativo annuale e il bilancio preventivo annuale di tipo economico e patrimoniale al quale è allegato il budget finanziario. Documenti costitutivi obbligatori del bilancio preventivo annuale sono lo stato patrimoniale e il conto economico. Il bilancio ed il budget sono redatti in base agli schemi previsti dalle direttive di contabilità generale.

Metodica di budget (art.3) adottata dalle Aziende, al fine di formulare previsioni analitiche ed articolate, relativamente ai risultati da conseguire alle attività da realizzare ed ai fattori operativi da utilizzare, nonché con riferimento alle risorse finanziarie da acquisire e da impiegare ed agli investimenti da compiere. La Giunta fissa con deliberazione contenuti e modalità della metodica di budget che comprende: il documento direttivo ed il programma operativo annuale e budget.

Provincia Autonoma di Trento L'art.7 della legge provinciale 1 aprile 1993 n.10 disciplina, nell'ambito delle disposizioni sul sistema sanitario provinciale specificamente la programmazione ed il finanziamento dell'attività dell'azienda che ha un bilancio di previsione pluriennale ed un bilancio annuale: il bilancio annuale è redatto in termini di competenza ed ha efficacia temporale corrispondente a quello del bilancio pluriennale della provincia. Il bilancio annuale è redatto in termini di competenza e di cassa ed allo stesso è annesso il programma di attività dell'azienda per l'anno di riferimento. La Giunta provinciale richiede, entro il 31 agosto di ogni anno, ai comitati di distretto la formulazione di proposte in ordine alla definizione degli obiettivi specifici che dovranno essere raggiunti dall'azienda nell'anno successivo. Entro il 31 ottobre la Giunta determina gli obiettivi specifici e temporalmente definiti che dovranno essere raggiunti in relazione agli indirizzi stabiliti dal Piano sanitario provinciale, e fissa l'ammontare delle risorse finanziarie disponibili. Entro il 30 novembre il direttore generale dell'azienda adotta il bilancio di previsione annuale di competenza e di cassa, nel rispetto delle determinazioni contenute nel Piano sanitario e di quelle adottate dalla Giunta. Entro il 31 dicembre la Giunta Provinciale approva il bilancio pluriennale ed il bilancio annuale dell'azienda con annesso programma di attività ed assegna all'azienda i fondi destinati all'esercizio delle funzioni alla stessa attribuite distintamente per la parte corrente per quella in conto capitale.

Puglia Alla disciplina della programmazione delle aziende sanitarie è dedicato l'intero Tit. I della legge regionale 30 dicembre 1994 n.38. Gli atti di programmazione delle aziende sanitarie danno attuazione agli obiettivi del Piano sanitario nazionale e del Piano sanitario regionale nei limiti delle compatibilità finanziarie. Oltre a dover essere collegata alla programmazione regionale in materia sanitaria la programmazione delle aziende sanitarie deve essere monitorata con cadenza annuale (art.4), attraverso la redazione da parte del direttore generale di un apposito rapporto sullo stato di attuazione dei programmi e dei progetti, con riferimento distinto agli obiettivi conseguiti nell'anno precedente e quelli in corso.

Gli strumenti della programmazione sono:

Piano generale che individua le finalità, gli indirizzi, gli obiettivi, le politiche di gestione e le azioni programmatiche in linea con i contenuti del Piano sanitario regionale, deve essere adottato entro il 31 dicembre dell'ultimo anno di vigenza del piano precedente e verificato con cadenza annuale anche con riferimento allo stato di attuazione della programmazione, oltre a dover essere trasmesso al Sindaco o alla conferenza dei sindaci o alla rappresentanza dei Presidenti delle circoscrizioni per le eventuali osservazioni in merito.

Bilancio pluriennale (art.15) che viene elaborato con riferimento al Piano generale ed agli altri strumenti di programmazione e ne rappresenta la trasposizione in termini economici, finanziari e patrimoniali nell'arco temporale di riferimento, il documento è articolato infatti, in: parte economica, parte finanziaria e parte patrimoniale e segue lo schema obbligatorio adottato dalla Giunta in conformità a quello di cui all'art.5 comma 5 del dlgs n.502/1992 e viene trasmesso entro il 30 novembre al Sindaco o alla conferenza dei sindaci o alla rappresentanza dei Presidenti delle circoscrizioni per le eventuali osservazioni in merito.

Bilancio economico preventivo (art.16) dà dimostrazione delle entrate previste e del previsto risultato economico complessivo finale e deve essere formulato secondo lo schema obbligatorio adottato dalla Giunta in conformità a quello di cui all'art.5 comma 5 del dlgs n.502/1992 e corredato da una relazione del direttore generale il quale è

tenuto ad adottarlo entro il 31 dicembre di ciascun anno ed a trasmetterlo alla Giunta regionale entro 10 giorni. Il Titolo della stessa legge regionale è dedicato alla disciplina della **metodica di budget**, la cui adozione è obbligatoria al fine di pervenire alla formulazione delle previsioni relative ai risultati da conseguire, alle risorse finanziarie da acquisire e utilizzare ed agli investimenti da compiere. Provvedimento centrale è il **documento direttivo** (art.19) che ha lo scopo di raccordare in modo sistematico gli strumenti di programmazione ed i budget. Il **budget generale** (art.20) riguarda l'intera attività dell'azienda e si articola in: a) budget economico che indica, in modo analitico per attività, costi, ricavi e proventi; b) budget finanziario che indica i flussi finanziari di entrata e di spesa; c) budget patrimoniale che indica le fonti di finanziamento e gli impieghi in modo tale da consentire anche la distinzione della gestione corrente da quella per investimenti. Sono previsti inoltre i **budget delle strutture** (art.21) ed i **budget di centro** di responsabilità (art.22) che il direttore generale è tenuto ad adottare entro i termini fissati per il bilancio di previsione.

I predetti budget vengono tenuti sotto costante monitoraggio (art.24), attraverso l'invio periodico trimestrale alla Giunta regionale di una relazione sullo stato di avanzamento che ponga in evidenza gli scostamenti ed operi una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale. In tale sede *qualora nei rapporti emergessero elementi di possibile squilibrio finanziario ed economico il Collegio dei revisori deve formulare le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta Regionale entro la fine del mese successivo alla scadenza del trimestre considerato.*

Toscana. La legge regionale 24 febbraio 2005, n.40 disciplina del servizio sanitario regionale dedica il Capo II alle disposizioni in materia di contabilità.

Bilancio pluriennale di previsione (art.120) che espone i dati economici revisionali distinti per esercizio derivanti dall'attuazione del piano sanitario regionale, sulla base del quale e recependone le relative priorità il bilancio pluriennale viene predisposto. Al bilancio è allegata una nota illustrativa ed una relazione del direttore generale che esplica i criteri impiegati per la sua elaborazione ed i collegamenti con il piano attuativo; inoltre, allegato al bilancio vi è il piano degli investimenti che definisce le iniziative da intraprendere e ne quantifica le spese con indicazione delle relative modalità di finanziamento. Deve essere adottato dal direttore generale dell'azienda sanitaria entro il 30 novembre e trasmesso al collegio sindacale ed alla Giunta, che lo approva entro 40 giorni.

Bilancio preventivo economico annuale (art.121) che disaggrega la proiezione economica del bilancio pluriennale in relazione alle funzioni ed ai servizi da svolgere all'articolazione organizzativa dell'azienda sanitaria o ai progetti indicati dal piano attuativo. Esso è corredato da una nota illustrativa che evidenzia i collegamenti con gli obiettivi del programma annuale. Allegati al bilancio sono: il prospetto delle previsioni sui flussi di cassa strutturato in conformità alle disposizioni sul consolidamento dei conti pubblici ed il piano annuale degli investimenti che definisce le destinazioni e le modalità di finanziamento degli stessi. Deve essere adottato dal direttore generale dell'azienda sanitaria entro il 30 novembre e trasmesso al collegio sindacale alla Giunta che lo approva entro 40 giorni decorrenti ai fini del controllo regionale dal ventesimo giorno dal ricevimento dell'atto ovvero dalla ricezione delle osservazioni da parte della conferenza dei sindaci. In sede di approvazione la Giunta può chiedere l'adeguamento alle prescrizioni contestualmente impartite e di tale adeguamento le aziende devono fornire dimostrazione in sede di bilancio di esercizio.

Sistema budgetario (art.126) Le aziende adottano il sistema budgetario come metodologia per la formazione del loro piano attuativo. Esso è costituito da documenti previsionali che, con riguardo all'esercizio definiscono per i diversi ambiti di attività e per specifiche responsabilità gestionali gli obiettivi da perseguire e le risorse a tal fine disponibili e ne verificano i risultati raggiunti sulla base dei documenti consuntivi ed alla luce dei criteri individuati dalla stessa Giunta con apposito regolamento. Il budget generale dell'azienda è allegato al bilancio annuale di previsione.

Sardegna. L'art.4 della legge regionale 24 marzo 1997, n.10 individua gli strumenti della programmazione aziendale da attuarsi in sintonia con il Piano sanitario regionale ed in sinergia con i documenti di gestione economico finanziaria.

Piano generale (art.5) indica gli obiettivi di breve e medio periodo dell'azienda così come assegnati dalla Regione; al suo interno del Piano, fra l'altro, sono evidenziate le prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli uniformi di assistenza, i servizi socio-assistenziali e relative modalità di finanziamento; programma pluriennale investimenti; risorse finanziarie per la realizzazione degli obiettivi di piano; risorse umane; linee gestionali articolate per piani e programmi; il Piano ha durata triennale coincidente con quella del Piano sanitario regionale.

Bilancio pluriennale di previsione (art.7) rappresenta la traduzione in termini economici patrimoniali e finanziari del piano generale ed è formulato secondo lo schema adottato dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessorato competente, nel rispetto delle norme statali vigenti di indirizzo e coordinamento. Deve essere approvato dal direttore generale entro il 30 giugno dell'anno precedente a quello dell'esercizio considerato.

Budget di esercizio (art.8) è redatto in coerenza con gli atti di programmazione dell'azienda. Esso si compone di previsioni generali d'azienda, articolate per centri di responsabilità e di previsioni analitiche su specifici risultati da conseguire ed è redatto in base allo schema tipo approvato dalla Regione. Ha durata annuale ed è sottoposto, con cadenza trimestrale, a verifiche, rientranti nell'ambito del controllo di gestione di cui agli artt.29 e30 della medesima legge regionale. Deve essere approvato dal direttore generale entro il 30 giugno dell'anno precedente a quello dell'esercizio considerato (art.12).

Budget generale (art.9) riguarda l'intera attività dell'azienda e si articola in tre parti:

Budget patrimoniale che indica le attività e le passività aziendali,
Budget finanziario che indica i flussi di entrata e di spesa, le fonti di finanziamento e gli impieghi di capitale,
Budget economico che indica in relazione alle attività: i costi ed i ricavi, garantendo l'evidenza delle fondamentali classi di fattori produttivi.

Budget di centro di responsabilità (art.10) formulati con riferimento alle articolazioni organizzative dell'azienda, in modo tale da consentire la rappresentazione di aspetti economici, finanziari e patrimoniali, nonché l'attribuzione della responsabilità di gestione e di risultato mediante l'individuazione dei risultati da conseguire delle attività da svolgere e delle risorse assegnate.

Il direttore generale provvede alla revisione del budget (art.13) nelle ipotesi in cui i ricavi rilevati a consuntivo risultino diversi rispetto a quelli contenuti nelle previsioni, quando altre quantità di budget evidenzino valori consuntivi tali da poter compromettere gli equilibri di bilancio.

Umbria Nella legge regionale 19 dicembre 1995, n.51 un intero titolo è dedicato alla disciplina dei documenti previsionali delle aziende sanitarie regionali che vengono individuati specificamente in:

Documento di programmazione (art.3) che contiene finalità, indirizzi ed obiettivi dell'attività delle aziende sanitarie nel rispetto delle indicazioni fornite dal Piano sanitario nazionale, dal Piano sanitario regionale col quale condivide anche la durata e dagli atti di programmazione ed indirizzo adottati dalla Regione; per la formulazione del Piano le stesse aziende le Province e l'Università di Perugia possono presentare, entro il 15 settembre, le proprie proposte e indicazioni, il cui mancato accoglimento deve essere adeguatamente motivato.

Bilancio pluriennale di previsione (art.4) che traduce in termini contabili le scelte effettuate e le priorità individuate nel documento di programmazione con il quale condivide la durata temporale pur essendo aggiornato annualmente per corrimonto. Costituisce sede di riscontro per la copertura di nuovi e maggiori costi a carico di futuri esercizi ed è strutturato secondo il modello obbligatorio adottato dalla Giunta in conformità a quello di cui all'art.5 comma 5 del dlgs n.502/1992.

Bilancio preventivo economico annuale (art.5) indica l'ammontare dei costi di gestione e di ogni altro onere che le Aziende prevedono di sostenere per il conseguimento dei loro fini istituzionali, nonché i ricavi i proventi a qualsiasi titolo conseguibili e la quota del fondo sanitario spettante; indica, altresì, gli investimenti da attuare nell'anno ed i connessi mezzi di finanziamento e la previsione dei costi comprensivi di gestione ed investimenti non deve essere superiore a quella delle risorse acquisibili.

Al bilancio preventivo sono allegati i budget settoriali, riferiti ai diversi centri di costo ed alle specifiche aree di attività, nonché quello dei costi comuni. I dirigenti sono responsabili del budget loro assegnato la cui previsione complessiva dei costi rappresenta limite di spesa invalicabile.

La tempistica prevista per l'adozione dei predetti strumenti di programmazione (art.6) fissa al 15 settembre di ogni anno la determinazione da parte della Giunta delle risorse da assegnare alle singole Aziende nonché delle tariffe e degli eventuali finanziamenti su mandato. Entro il 15 ottobre, il Direttore generale trasmette alla Conferenza dei sindaci ed al Collegio dei revisori dei conti i progetti relativi ai singoli documenti di programmazione, i suddetti organi di controllo, entro i successivi 15 giorni, devono esprimere un parere in merito. La data fissata per l'adozione dei documenti di programmazione è il 10 novembre dell'anno precedente quello dell'esercizio finanziario di riferimento.

Valle d'Aosta Legge regionale 16 luglio 1996, n.19

Bilancio pluriennale di previsione (art.4) rappresenta il quadro delle risorse che l'azienda prevede di acquisire ed impiegare durante il periodo di validità del programma pluriennale di attività di spesa per l'attuazione degli indirizzi contenuti nel Piano sanitario regionale. Ha durata triennale e si compone di tre parti: economica, finanziaria e patrimoniale.

Bilancio preventivo (art.5) dà dimostrazione delle previsioni contenute nel bilancio pluriennale. E' adottato sulla base dello schema obbligatorio di cui al DM 20 ottobre 1994 del Mtesoro dal direttore generale e trasmesso alla Giunta. Qualora entro il 31 dicembre non risulti ancora esecutivo il direttore generale può ricorrere alla gestione provvisoria.

Metodica di budget (art.7) che viene obbligatoriamente utilizzata allo scopo di formulare previsioni articolate e puntuali, con riferimento alle risorse finanziarie da acquisire ed impiegare ed agli investimenti da completare. La metodica si sviluppa attraverso un'articolazione che comprende:

Documento direttivo (art.8) adottato dal direttore generale allo scopo di raccordare in modo sistematico gli strumenti di programmazione ed i budget. **Budget delle aree** (art.9) formulati con riferimento alle singole strutture in cui risulta articolata l'azienda.

Budget dei centri di responsabilità (art.10) formulati con riferimento alle unità organizzative inserite nel piano dei centri di responsabilità e strutturati in modo tale da consentire la rappresentazione degli aspetti economici finanziari e patrimoniali rendendo altresì possibile l'attribuzione delle responsabilità di gestione e di risultato, mediante l'individuazione degli obiettivi da conseguire delle attività da svolgere e delle risorse assegnate

I predetti budget devono essere adottati dal direttore generale entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'esercizio di riferimento e vengono tenuti sotto costante monitoraggio (art.12) attraverso l'invio periodico trimestrale alla Giunta regionale di una relazione sullo stato di avanzamento che ponga in evidenza gli scostamenti ed operi una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale. In tale sede *qualora nei rapporti emergessero elementi*

di possibile squilibrio finanziario ed economico il Collegio dei revisori deve formulare le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta Regionale entro la fine del mese successivo alla scadenza del trimestre considerato

Veneto L'art.1 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 55 elenca gli strumenti su cui si fonda la programmazione delle aziende sanitarie e delle aziende ospedaliere: Piano sanitario nazionale, Piano socio-sanitario regionale ed altri atti di programmazione regionali.

Il Piano generale (art.3) la cui durata, le cui finalità, i cui indirizzi ed obiettivi coincidono con quelli contenuti nel Piano socio-sanitario regionale deve essere adottato entro il 31 dicembre dell'ultimo anno di vigenza del Piano precedente e deve essere aggiornato annualmente entro il 31 dicembre in correlazione con la verifica dello stato di attuazione della programmazione (art.4). A tale ultimo proposito, per garantire coerenza e continuità fra i contenuti degli strumenti di programmazione e le condizioni esterne ed interne a ciascuna azienda sanitaria ed ospedaliera, il direttore generale redige, con cadenza annuale, (entro il 31 ottobre di ogni anno) un rapporto che illustri lo stato di attuazione dei piani e dei programmi secondo uno schema fornito dalla Giunta regionale, alla quale deve essere trasmesso entro dieci giorni dalla sua adozione.

Bilancio di previsione pluriennale (art.10) è elaborato con riferimento al Piano generale rappresentandone la traduzione in termini economici, finanziari e patrimoniali ed è articolato in tre parti: finanziaria, economica e patrimoniale. Il contenuto di ogni singola parte deve essere articolato per anno secondo lo schema obbligatorio fornito dalla Giunta

Bilancio economico preventivo (art.11) che deve dare dimostrazione, con maggior grado di analisi rispetto al bilancio pluriennale, del complessivo risultato economico previsto deve essere articolato in base alle fondamentali strutture delle aziende sanitarie ed ospedaliere nonché formulato entro il termine previsto dal successivo art.12 (31 dicembre) secondo lo schema obbligatorio fornito dalla Giunta.

Il Tit. IV della legge regionale 14 settembre 1994, n. 55 è dedicato alla disciplina della **metodica di budget**, la cui adozione è obbligatoria al fine di pervenire alla formulazione delle previsioni relative ai risultati da conseguire, alle risorse finanziarie da acquisire e utilizzare ed agli investimenti da compiere. La metodica si sviluppa secondo una struttura che comprende: il documento direttive, il budget generale, i budget strutture e i budget di centri di costo.

Provvedimento centrale è il **documento direttive** (art.14) adottato dal direttore generale in coerenza con i contenuti dei piani, programmi e progetti adottati e che ha lo scopo di raccordare in modo sistematico gli strumenti di programmazione ed i budget. Il **budget generale** (art.15) riguarda l'intera attività della azienda e si articola in: budget economico che indica in modo analitico per attività costi, ricavi e proventi; budget finanziario che indica i flussi finanziari di entrata e di spesa; budget patrimoniale che indica le fonti di finanziamento e gli impieghi in modo tale da consentire la distinzione della gestione corrente da quella per investimenti. Sono previsti inoltre i **budget delle strutture** (art.161) formulati in relazione alle strutture fondamentali delle aziende sanitarie e ospedaliere ed i **budget di centro di responsabilità** (art.172) articolati in modo da consentire la rappresentazione degli aspetti economici e l'attribuzione della responsabilità di gestione e di risultato, mediante l'individuazione dei risultati da conseguire, delle attività da svolgere e delle risorse assegnate che il direttore generale è tenuto ad adottare entro i termini fissati per il bilancio di previsione

I predetti budget sono oggetto di monitoraggio (art.19). In particolare, il budget generale i budget delle strutture fondamentali, ed i budget di centro di responsabilità sono sottoposti con cadenza mensile alla verifica dello stato di avanzamento con lo scopo di evidenziare gli eventuali scostamenti intervenuti. E' previsto, inoltre, l'invio periodico trimestrale alla Giunta regionale di una relazione sullo stato di avanzamento che ponga in evidenza gli scostamenti ed operi una proiezione della situazione finanziaria e del risultato economico finale. In tale sede, *qualora nei rapporti emergessero elementi di possibile squilibrio finanziario ed economico il Collegio dei revisori deve formulare le proprie osservazioni da trasmettere alla Giunta Regionale entro la fine del mese successivo alla scadenza del trimestre considerato*

ALLEGATO 3

Regioni

Bilancio d'esercizio delle aziende sanitarie

Abruzzo	L'art.21 della legge regionale 24 dicembre 1996, n.146, come modificato dall'art.111 della legge regionale 26 aprile 2004 n.15, concerne disposizioni in merito al bilancio d'esercizio, costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dalla nota integrativa e dalla relazione sulla gestione. Il direttore generale redige il bilancio in conformità agli schemi adottati dalla Giunta regionale. Il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'azienda nonché il risultato economico dell'esercizio. Nella redazione del bilancio d'esercizio devono essere osservati i principi stabiliti dagli articoli 2423, 2423 bis, 2426, 2427 e 2428 del c.c. La relazione sulla gestione che accompagna il bilancio d'esercizio deve riportare alcuni argomenti ed in particolare: ➤ lo scostamento dei risultati rispetto al bilancio preventivo; ➤ il grado di attuazione degli obiettivi in termini di servizi resi e prestazioni; ➤ la valutazione analitica dei costi, dei rendimenti e dei risultati per aree e centri di responsabilità; ➤ i dati analitici riferiti a consulenze e gestione di servizi affidati all'esterno dell'azienda; ➤ le risultanze finali e la valutazione sulla gestione budgetaria per l'esercizio di riferimento. <u>Il bilancio, ai sensi del successivo art.22, deve essere trasmesso dal direttore generale, corredato della relazione del Collegio dei revisori, alla Giunta regionale ed al Comitato ristretto dei sindaci entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento.</u> <u>Il mancato rispetto del termine costituisce violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione e può essere addotto quale grave motivo ai fini delle risoluzioni del contratto del direttore generale. La Giunta, anche alla luce delle eventuali osservazioni formulate in merito dal Comitato ristretto dei sindaci, deve approvare il bilancio entro 60 giorni</u> ovvero, anche sulla base della relazione del collegio dei revisori, può adottare un provvedimento motivato di rigetto dell'approvazione, qualora lo stesso risulti non rispondente alle risultanze delle scritture contabili o redatto in violazione della disciplina nazionale e regionale. La Giunta, tramite il competente Assessorato può, sentito il direttore generale dell'azienda, modificare il bilancio alla luce delle osservazioni del Collegio dei revisori. Entro 30 giorni dall'approvazione il bilancio deve essere pubblicato sul Bollettino Ufficiale.
Basilicata	L'art.25 della legge regionale 27 marzo 1995, n.34 disciplina il bilancio d'esercizio, stabilendo che debba essere articolato secondo le strutture fondamentali dell'azienda, con separata evidenza dei servizi sociali, ove delegati dagli enti locali. <u>Ai sensi del comma 2 del citato articolo il bilancio d'esercizio deve essere deliberato dal Direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento e trasmesso alla Giunta regionale corredato della relazione sulla gestione e della relazione del Collegio dei revisori dei conti. L'art.32 dispone che il bilancio sia pubblicato entro trenta giorni dall'approvazione della Giunta, approvazione per la quale non è indicato alcun termine.</u> Nella redazione del bilancio d'esercizio devono essere osservati i principi indicati dall'art.26, per la valutazione degli elementi del patrimonio, nonché per l'ammortamento devono trovare applicazione i criteri di cui agli articoli 27 e 28. <u>L'articolo 29 prevede che il bilancio d'esercizio sia costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico (che devono essere conformi allo schema obbligatorio adottato dalla Giunta regionale) e dalla nota integrativa che deve essere redatta in conformità ai contenuti disciplinati dal codice civile.</u> Il bilancio d'esercizio, in forza di quanto disposto dal successivo art.30, deve essere corredato da una relazione del direttore generale sulla situazione dell'azienda, sull'andamento della gestione nel suo complesso, evidenziando, in particolare: le motivazioni degli scostamenti rispetto al bilancio economico preventivo e una sintesi dei risultati della gestione nonché, in caso di perdita d'esercizio, anche un'analisi delle specifiche cause del risultato negativo.
Calabria	<u>Ai sensi dell'art.25 della legge regionale 23 dicembre 1996, n.43 il bilancio d'esercizio risulta articolato in: stato patrimoniale, conto economico (redatti in conformità al decreto interministeriale previsto dall'art.5, comma5, del dlgs.n.502/1992) e nota integrativa che deve essere redatta in conformità con l'art.2427 del c.c. La struttura ed il contenuto del bilancio d'esercizio devono essere conformi allo schema obbligatorio fornito dalla Giunta.</u> Nella redazione del bilancio d'esercizio devono essere tenuti presenti i principi specificamente elencati nell'art.26 e per la valutazione degli elementi del patrimonio si devono applicare i criteri contenuti nell'art.27. Il bilancio è corredato dalla relazione del direttore generale sulla situazione dell'azienda che deve riportare alcuni elementi informativi e deve aver riguardo in particolare a: ➤ lo scostamento dei risultati rispetto al bilancio preventivo; ➤ il grado di perseguimento degli obiettivi, in termini di servizi e prestazioni; ➤ le considerazioni sull'analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centri di responsabilità; ➤ i dati analitici relativi al personale con le variazioni intervenute durante l'anno; ➤ il prospetto riepilogativo delle variazioni di cassa; ➤ l'andamento dei servizi socio-assistenziali; ➤ le risultanze finali e la valutazione sulla gestione budgetaria;

➤ i fatti rilevanti avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio e la prevedibile evoluzione della gestione. Il bilancio d'esercizio, in forza di quanto disposto dall'art.31, deve essere adottato dal direttore generale entro il 30 aprile e nei dieci giorni successivi deve essere trasmesso, congiuntamente alla relazione del Collegio dei revisori, al controllo della Giunta regionale ed alla rappresentanza della Conferenza dei sindaci. Entro trenta giorni una sintesi del bilancio e dei risultati della gestione deve essere pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione.

Campania Ai sensi dell'art.21 della legge regionale 3 novembre 1994 n.32 le aziende sanitarie sono tenute ad adottare fra gli altri documenti contabili anche il conto consuntivo annuale che rappresenta il risultato economico e la situazione patrimoniale e finanziaria ed è articolato in centri di responsabilità con l'evidenziazione dei conti della gestione socio-sanitaria in apposito allegato.

Il conto consuntivo deve essere deliberato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento ed è trasmesso, come specificato dalla delibera GR 30 marzo 2001 n.1364, entro dieci giorni alla Regione, corredato dalla relazione sulla gestione e dalla relazione del collegio sindacale. In ordine all'approvazione del bilancio d'esercizio, la citata deliberazione prevede che essa intervenga da parte della Giunta, tenuta a pronunciarsi entro 60 giorni dalla data in cui riceve il documento contabile. Termine che può essere interrotto una sola volta per chiarimenti e richiesta di elementi integrativi. La Giunta dichiara nella stessa delibera di approvazione il raggiungimento o il mancato raggiungimento dei livelli di efficienza produttiva.

Emilia Romagna L'art.13 della legge regionale 20 dicembre 1994, n.50 concerne disposizioni in merito al bilancio d'esercizio che deve rappresentare in modo veritiero e corretto il risultato economico la situazione patrimoniale e finanziaria nel periodo di riferimento. Il bilancio è articolato in: conto economico generale, stato patrimoniale e nota integrativa di cui all'art.2427 del c.c. che deve indicare la ripartizione dei valori economici distinti in servizi sanitari ed altri. Il bilancio è corredato da un relazione del Direttore Generale sulla situazione dell'Azienda e sull'andamento della gestione con pascolare riferimento agli investimenti, ai ricavi ed ai proventi. La relazione sulla gestione deve riportare in particolare:

- lo scostamento dai risultati previsti;
- il grado di perseguimento degli obiettivi in termini di servizi e prestazioni;
- considerazioni sull'analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati;
- dati analitici relativi a personale e consulenze;
- il prospetto riepilogativo delle variazioni di cassa;
- le risultanze finali e la valutazione sulla gestione budgetaria.

Il bilancio corredato dalla relazione del Collegio dei revisori è adottato dal Direttore generale entro il 30 aprile successivo alla chiusura dell'esercizio e trasmesso, congiuntamente alla relazione del direttore, al controllo della Giunta regionale. Quest'ultima, ai sensi dell'art.6, comma 2, della legge regionale 23 dicembre 2004, n.29 approva i bilanci consuntivi delle aziende sanitarie; previo parere della competente Commissione Consiliare e riferisce annualmente al Consiglio sullo stato della sanità regionale e dei bilanci delle aziende per le opportune valutazioni. Una sintesi del bilancio è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione

Friuli Venezia Giulia Il bilancio d'esercizio (art.25 della legge regionale 19 dicembre 1996 n.49) che rappresenta la situazione economico-patrimoniale ed il risultato economico dell'esercizio articolandosi in: stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa deve essere corredato della relazione del direttore generale e del rendiconto finanziario che illustra la dinamica delle fonti e degli impieghi. Nella relazione del direttore generale (art.26) devono essere esplicitati, commentati e motivati i risultati conseguiti dalle aziende rispetto agli obiettivi posti in sede di programmazione con particolare riferimento ai ricavi, ai costi ed agli oneri di esercizio, evidenziando, in particolare: il livello di realizzazione delle politiche sanitarie e gestionali, lo stato di avanzamento degli interventi previsti, gli investimenti effettuati e le modalità di copertura dell'eventuale risultato negativo. L'art.27 della stessa legge regionale individua un'ulteriore tipologia di bilancio d'esercizio ovvero quello del Servizio Sanitario regionale che deve essere redatto dall'Agenzia regionale della sanità mediante consolidamento dei bilanci delle aziende e dell'Agenzia stessa sulla base dei criteri definiti nel regolamento di contabilità generale. L'Agenzia elabora anche una relazione sullo stato di attuazione del programma annuale consolidato, esponendo, a livello di singola azienda, il livello di raggiungimento degli obiettivi sia di carattere economico che di carattere sanitario nonché gli investimenti effettuati.

Il Direttore generale è tenuto, ai sensi dell'art.29, ad adottare entro il 30 aprile di ogni anno il bilancio d'esercizio e il rendiconto finanziario annuale, corredati dalla relazione del collegio dei revisori e deve trasmetterli entro quindici giorni all'Agenzia regionale della sanità ed alla Conferenza dei sindaci che esamina gli atti nei successivi 20 giorni e li trasmette, con le proprie osservazioni al Direttore Generale ed alla Giunta regionale per il tramite dell'Agenzia. Quest'ultima verifica e controlla l'andamento delle Aziende sotto profilo economico finanziario e gestionale e predispone il bilancio d'esercizio dell'Agenzia, il bilancio consolidato d'esercizio, il bilancio consolidato, il rendiconto finanziario consolidato e la relazione sullo stato di attuazione del programma annuale consolidato, l'eventuale proposta di ripianamento dei risultati d'esercizio negativi delle aziende. L'Agenzia trasmette i predetti

atti alla Giunta regionale, unitamente ai bilanci d'esercizio, entro il 15 luglio, e la Giunta ha quaranta giorni di tempo per approvare ed adottare gli opportuni provvedimenti per il ripianamento di eventuali risultati economici negativi. La Giunta presenta al Consiglio entro il 15 settembre la relazione sullo stato sanitario della Regione che evidenzia il grado di raggiungimento degli obiettivi della pianificazione sanitaria. I Direttori generali entro il 31 ottobre pubblicano una sintesi del bilancio d'esercizio sul Bollettino Ufficiale

Lazio L'art.13 della legge regionale 31 ottobre 1996, n.45 concerne disposizioni in merito al bilancio d'esercizio che si compone di stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa e deve essere strutturato secondo lo schema di bilancio nazionale ed articolato secondo il piano dei conti regionale.

Il bilancio deve essere deliberato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento e trasmesso, entro dieci giorni, al competente Assessorato della Regione, corredato dalla relazione sulla gestione e dalla relazione del collegio dei revisori dei conti (art.13). La giunta regionale alla cui approvazione il bilancio è sottoposto, deve pronunciarsi entro sessanta giorni dalla data in cui ha ricevuto il documento.

La redazione del documento contabile, articolato così come previsto dall'art.17, deve essere effettuata secondo i criteri ed i principi indicati negli articoli 14, 15 e 16 della stessa legge. Inoltre, il bilancio deve essere corredato dalla relazione sull'andamento della gestione di cui all'art.18 formulata dal direttore generale nella quale devono essere indicate le motivazioni degli scostamenti rispetto ai budget previsionali, nonché la sintesi dei risultati della gestione. Nel caso in cui il bilancio mostri una perdita d'esercizio, nella relazione deve essere evidenziata l'analisi delle cause che hanno portato al risultato negativo

Liguria La legge regionale 8 febbraio 1995, n.10, all'art.25 rubricato " bilancio d'esercizio" prevede che lo stesso sia adottato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di competenza. La struttura del bilancio è rappr esentata dallo stato patrimoniale, redatto in conformità alle previsioni di cui all'art.5, comma5, del dlgs.n.502 del 1992 , dal conto economico e dalla nota integrativa da redigersi in forza di quanto disposto dall'art.242 del codice civile. I bilanci devono essere accompagnati, come prevede il successivo art.31, dalle relazioni del direttore generale sulla situazione dell'azienda e sull'andamento della gestione nel suo complesso, con particolare riguardo ai costi ai ricavi ed agli investimenti. Le aziende ai sensi dell'art.33 pubblicano i bilanci d'esercizio unitamente alla sintesi dei risultati della gestione, in termini di analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della Giunta.

Lombardia L'art.14 della legge regionale 11 luglio 1997, n.31 prevede al comma 4 che il direttore generale rediga un bilancio d'esercizio costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa, predisposti sulla base degli schemi adottati dalla Giunta regionale. Al bilancio d'esercizio deve essere allegata anche una nota per l'evidenziazione delle spese di personale. Per la redazione del bilancio d'esercizio che deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'azienda nonché il risultato economico d'esercizio, si applicano i principi contenuti nel codice civile. Il bilancio deliberato dal direttore generale deve essere inviato in copia alla Conferenza dei Sindaci e copia è depositata, entro il 30 aprile dell'esercizio successivo a quello di competenza presso un apposito Ufficio della Regione e reso pubblico ai sensi della vigente normativa.

Marche L'art.14 della legge regionale 19 novembre 1996, n.47 prevede che il bilancio d'esercizio delle aziende debba essere redatto applicando i principi di cui all'art.2423 del c.c., con chiarezza e rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria ed il risultato economico del periodo di riferimento.

La struttura del bilancio disciplinata dal successivo art.15 risulta articolata in: stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa, il cui contenuto obbligatorio è stabilito con delibera della Giunta regionale, tenuto conto di quanto previsto dall'art.2427 del c.c. ,e deve comunque essere riferito anche alla rappresentazione della dinamica finanziaria tramite apposito schema di rendiconto delle fonti e degli impieghi di liquidità.

Il bilancio d'esercizio è corredato dalla relazione del direttore generale sulla situazione dell'azienda e sull'andamento della gestione nel suo complesso e con riferimento alle singole strutture , attività e servizi. Dalla relazione devono risultare, in particolare, lo scostamento dei risultati rispetto al bilancio preventivo economico annuale, il grado di attuazione degli obiettivi e la valutazione analitica dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centri di responsabilità, i risultati analitici riferiti a consulenze e gestione dei servizi affidati all'esterno. Nel caso in cui il bilancio presenti una perdita d'esercizio nella relazione deve essere data separata evidenza delle ragioni che lo hanno motivato.

Il Bilancio d'esercizio è adottato entro il 30 aprile o entro il diverso termine eventualmente indicato dalla Giunta in ragione di particolari esigenze, comunque, non oltre il 30 giugno. Ai sensi del successivo art.19, così come modificato dalla legge regionale 23 febbraio 2005 n.12, deve essere trasmesso, corredato dalla relazione del collegio sindacale e dalla relazione di cui all'ar.17, entro 15 giorni, alla Giunta regionale ed alla Conferenza permanente. Entro novanta giorni dall'approvazione il bilancio deve essere pubblicato

Molise La legge regionale 14 maggio 1997, n.12 contiene al Tit. VI disposizioni in merito al bilancio d'esercizio. In particolare, l'art.21 dispone che il bilancio deve rappresentare in modo veritiero e corretto il risultato economico e la situazione patrimoniale e finanziaria delle aziende articolata secondo le strutture fondamentali delle stesse, con separata evidenza dei servizi sociali ed ove tale rappresentazione non fosse possibile in modo adeguato devono essere forniti dati ed informazioni complementari, che devono costituire oggetto di un punto specifico della relazione del collegio dei revisori, nell'apposita nota integrativa.

Il bilancio d'esercizio è approvato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di

riferimento e trasmesso, nei successivi dieci giorni, alla Giunta ed alla Conferenza dei sindaci, corredato dalla relazione sulla gestione e dalla relazione del collegio dei revisori. Gli articoli 22, 23 e 24 della stessa legge regionale disciplinano rispettivamente: i principi e criteri per la redazione del bilancio, i criteri di valutazione degli elementi del patrimonio ed i criteri di ammortamento. Viene sottoposto al controllo regionale (art.33) di tipo preventivo.

Il bilancio d'esercizio è costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa che deve essere redatta in conformità ai contenuti disciplinati dal codice civile. Il documento contabile, ai sensi dell'art.26, deve essere corredato da una relazione del direttore generale sulla situazione dell'azienda che evidenzia, in particolare, le motivazioni degli scostamenti rispetto al bilancio economico preventivo, una sintesi dei risultati della gestione, un'analisi specifica, nel caso in cui il bilancio mostri una perdita d'esercizio, delle cause che la hanno determinata.

Ai sensi dell'art.33 in materia di controllo regionale il bilancio d'esercizio, analogamente agli altri documenti contabili relativi alla gestione dell'azienda devono essere trasmessi, a pena di decadenza, entro 15 giorni alla Giunta Regionale per essere sottoposti al controllo preventivo.

Piemonte L'art.21 della legge regionale 18.gennaio 1995, n.8 l'art.45 disciplina specificamente il bilancio consuntivo d'esercizio che rappresenta la situazione annuale dei costi e dei ricavi. Il bilancio d'esercizio deve essere corredato dal rendiconto finanziario predisposto sulla base dei principi di consolidamento del conto settoriale nazionale della sanità. Deve essere adottato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello dell'esercizio di riferimento ed è inviato alla Regione per l'approvazione da parte della Giunta, ai sensi dell'art.4 della legge n.412/1991. Ai sensi del successivo art.24, il bilancio d'esercizio deve intendersi articolato in stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa, redatta in conformità ai contenuti dell'art.2427 del c.c., in quanto compatibili. All'interno del bilancio deve, altresì, essere individuata la spesa complessiva per il personale, ai fini di cui all'art.2 lett.h) della legge 23 ottobre 1992 n.421 (prevedere procedure di contenimento e controllo della spesa globale per i dipendenti pubblici e prevedere l'evidenziazione nei bilanci della spesa complessiva per il personale a preventivo ed a consuntivo)

Puglia L'art.27 della legge regionale 30 dicembre 1994 n.38 prevede che il bilancio d'esercizio che rappresenta il risultato economico e la situazione patrimoniale e finanziaria delle aziende sia deliberato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce e trasmesso nei successivi dieci giorni alla Giunta Regionale, corredato dalla relazione sulla gestione e dalla relazione del Collegio dei revisori. I principi da seguire per la redazione del bilancio sono indicati nel successivo art.28 ed all'art.30 sono riportate le disposizioni in merito ai criteri di ammortamento da utilizzare. In particolare, il costo delle immobilizzazioni materiali ed immateriali, strumentali all'esercizio dell'attività, la cui utilizzazione è limitata nel tempo deve essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione alla residua possibilità di utilizzazione. Per il calcolo delle quote di ammortamento si applicano il costo dei beni, i coefficienti base stabiliti dalle norme fiscali per categorie di beni omogenei, avendo riguardo al normale periodo di deterioramento e consumo.

Il bilancio d'esercizio risulta articolato, ai sensi dell'art.31, in: stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa. Il conto economico deve rappresentare gli elementi positivi e negativi che incidono sul risultato economico d'esercizio. Lo stato patrimoniale deve rappresentare le attività e le passività ed il patrimonio netto esistente alla chiusura d'esercizio. Per ogni posta dello stato patrimoniale e del conto economico le risultanze devono essere comparate con quelle del bilancio economico preventivo e con quelle corrispondenti dell'esercizio precedente. La non comparabilità comporta l'adattamento delle poste relative all'esercizio precedente che deve trovare debita segnalazione nella nota integrativa, da redigersi in conformità ai contenuti disciplinati dal codice civile. La struttura del bilancio d'esercizio deve essere conforme a quella dello schema obbligatorio adottato dalla Giunta regionale.

Infine, ai sensi dell'art.31, il bilancio d'esercizio deve essere accompagnato da una relazione del direttore generale sulla situazione della azienda che dovrà indicare: le motivazioni degli scostamenti dal bilancio preventivo ed una sintesi dei risultati di gestione in termini di analisi dei costi e dei rendimenti per centro di responsabilità. Separata evidenza deve essere data, nel caso in cui il bilancio dimostri una perdita di esercizio, all'analisi delle cause specifiche del risultato negativo.

Il bilancio d'esercizio, unitamente alla sintesi dei risultati della gestione in termini di analisi dei costi dei rendimenti e dei risultati per centro di responsabilità, deve essere pubblicato entro trenta giorni dall'approvazione della Giunta regionale.

Toscana. L'art.122 della legge regionale 24 febbraio 2005, n.40 disciplina specificamente il bilancio d'esercizio che rappresenta la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica dell'azienda, relativamente al periodo considerato. La struttura del bilancio si conforma allo schema obbligatorio deliberato dalla Giunta. L'eventuale risultato positivo deve essere accantonato come riserva almeno per il 20 per cento reso indispensabile in vista della necessità di ripianare eventuali perdite nei successivi esercizi. Il bilancio è corredato da una relazione del direttore generale che evidenzia, in particolare, gli scostamenti dei risultati rispetto ai bilanci preventivi, le cause dell'eventuale perdita d'esercizio, i risultati conseguiti in termini di servizi, prestazioni e i dati analitici relativi al personale, i flussi di cassa aggregati nonché le modalità di utilizzazione delle risorse acquisite attraverso operazioni di indebitamento.

I direttori generali delle aziende (art.123) devono adottare il bilancio d'esercizio entro il 30 aprile e lo devono trasmettere alla Giunta regionale, che lo approva nel termine di quaranta giorni.

Umbria L'art.19 della legge regionale 19 dicembre 1995, n.51 concerne disposizioni in materia redazione del bilancio d'esercizio costituito da conto economico stato patrimoniale, strutturati secondo lo schema uniforme

approvato con deliberazione della Giunta regionale sulla base delle voci individuate dal al dlgs n.502/1992, e dalla nota integrativa. Il bilancio d'esercizio è accompagnato da una relazione del direttore generale, che illustra il significato amministrativo ed economico dei dati esposti, nonché i risultati conseguiti in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi contenuti nel documento di programmazione e nel bilancio preventivo. Della predetta relazione fa parte integrante il rapporto annuale sul controllo di gestione.

Nella redazione del bilancio d'esercizio, ai sensi dell'art.20 della stessa legge regionale, le aziende devono osservare le disposizioni contenute negli articoli 2423-bis, 2424-bis, 2425-bis, 2426 e 2427 del c.c.

La proposta di bilancio deve essere trasmessa dal direttore generale entro il 31 marzo di ogni anno alla Conferenza dei sindaci ed al Collegio dei revisori che, entro i successivi 15 giorni, esprimono il parere di competenza, consentendo l'approvazione definitiva da parte del direttore generale entro il 30 aprile ed è sottoposto a controllo ex art.24 della LR4 gennaio 1995, n.1 in vista della successiva pubblicazione sul Bollettino ufficiale.

Veneto L'art.26 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 55 disciplina il bilancio d'esercizio prevedendo che lo stesso sia approvato dal direttore generale entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento e trasmesso entro dieci giorni alla Giunta regionale, corredato dalla relazione sulla gestione e dalla relazione del Collegio dei revisori. Il bilancio deve rappresentare con chiarezza in modo veritiero e corretto il risultato economico, la situazione patrimoniale e finanziaria dell'azienda sanitaria e dell'azienda ospedaliera. Al successivo art.27 sono elencati i principi ed i criteri che devono essere osservati nella redazione e che devono, in linea di massima, essere ribaditi da un esercizio all'altro: In particolare, l'art.28 individua i criteri di valutazione degli elementi del patrimonio ed il successivo art.29 evidenzia i criteri di ammortamento, prevedendo che il costo delle immobilizzazioni materiali ed immateriali, strumentali all'esercizio dell'attività la cui utilizzazione è limitata nel tempo, debba essere sistematicamente ammortizzato in ogni esercizio in relazione alla residua possibilità di utilizzazione. Le quote di ammortamento devono essere calcolate applicando al costo dei beni i coefficienti stabiliti dalle norme per categorie di beni omogenei

Il bilancio è costituito (art.30) dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa. Ogni posta dello stato patrimoniale e del conto economico devono essere comparate con quella del bilancio economico preventivo e con quella corrispondente dell'esercizio precedente. Se le poste non sono comparabili quelle dell'esercizio precedente devono essere adattate e di ciò deve essere data debita informazione nella nota integrativa. Lo schema da seguire è quello obbligatorio adottato dalla Giunta regionale. Infine, in base a quanto disposto dall'art.31, il bilancio deve essere accompagnato da una relazione del direttore generale sulla situazione dell'azienda, che evidenzia, in particolare, le motivazioni degli scostamenti rispetto al bilancio economico preventivo, una sintesi dei risultati della gestione in termini di analisi dei costi, dei rendimenti e dei risultati per centro di responsabilità, elaborato secondo lo schema obbligatorio fornito dalla Giunta. Ove il bilancio dimostri una perdita d'esercizio deve essere evidenziata nella relazione un'analisi delle specifiche cause del risultato negativo.

ALLEGATO 4**Modelli di rilevazione economici del sistema informativo sanitario****DM 16 febbraio 2001**

Alla luce della necessità di adeguare ed integrare l'acquisizione dei dati economici per finalità di programmazione e di governo della spesa sanitaria le aziende sanitarie a partire dal 2001 sono tenute ad inviare alle Regioni ed alle Province Autonome di appartenenza ed al Ministero della Salute le informazioni richieste, sulla base delle indicazioni impartite dalle stesse Regioni per la compilazione dei modelli:

CE di rilevazione dei dati del conto economico (rilevazione a preventivo ed a consuntivo);

SP modello di rilevazione dello stato patrimoniale;

CP modello di rilevazione dei costi dei presidi ospedalieri ;

LA modello di rilevazione dei costi per livelli di assistenza delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere.

Le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere appartenenti alle Regioni e Province autonome, le quali non abbiano ancora adottato la contabilità economico patrimoniale, provvedono ad assolvere il debito informativo con la compilazione dei modelli LA e RND.

I modelli di rilevazione **CE** a preventivo contraddistinti dal codice 000 e dai codici delle aziende sanitarie devono essere inviati entro il 16 febbraio mentre quelli riepilogativi con codice regionale 999 devono essere inviati entro il 16 marzo; nel lasso di tempo intercorrente fra la scadenza prevista per i modelli 000 e quella dei modelli 999 le Regioni possono provvedere a validare i dati dei modelli economici trasmessi dalle aziende e a comunicare alle stesse eventuali rettifiche da operare.

I modelli di rilevazione **CE** a consuntivo contraddistinti dal codice 000 e dai codici delle aziende sanitarie devono essere inviati entro il 31 maggio mentre quelli riepilogativi con codice regionale 999 devono essere inviati entro il 30 giugno.

I modelli **SP** di rilevazione a consuntivo con codice 000 devono essere inviati dalle aziende entro il 31 maggio, mentre quelli riepilogativi regionali con codice 999 devono essere inviati entro il 30 giugno.

I modelli **CP** devono essere inviati entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento;

I modelli **LA** di rilevazione a consuntivo contraddistinti dal codice 000 devono essere trasmessi entro il 31 maggio mentre quelli con codice 999 devono essere trasmessi entro il 30 giugno.

I dati devono essere trasmessi avvalendosi della rete telematica del sistema informativo sanitario.

Il modello **CE** riporta le voci del conto economico delle aziende sanitarie locali e delle aziende ospedaliere

DM 28 maggio 2001

A seguito dell'intervenuta legge 28 marzo 2001 n.129 di conversione del dl 19 febbraio 2001 n.17, al fine di consentire il monitoraggio, in corso d'anno, della spesa sanitaria, prevede l'obbligo delle Regioni di trasmettere trimestralmente al Ministero i dati relativi ai costi ed ai ricavi aziendali delle aziende sanitarie e ospedaliere, attraverso un modello da adottare con decreto di concerto dei Ministeri della Sanità e del Tesoro.

Pertanto, le aziende sanitarie ed ospedaliere sono tenute, ai sensi dell'art.1 del Decreto Ministeriale, ad inviare trimestralmente alle Regioni i modelli di rilevazione dei costi e dei ricavi, sottoscritti dai direttori generali e, nel caso dei modelli predisposti dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano per le attività sanitarie gestite direttamente, dal responsabile del settore dell'Amministrazione provinciale.

Le tempistiche per l'invio dei modelli con codice 000 sono quelle indicate dall'art.3 ovvero:

- 30 aprile per il I trimestre;
- 31 luglio per il II trimestre;
- 31 ottobre per il III trimestre;
- 31 gennaio per il IV trimestre

Le tempistiche per l'invio dei modelli con codice 999 sono quelle indicate dal comma 2 dello stesso art.3 ovvero:

- 15 maggio per il I trimestre;
- 31 agosto per il II trimestre;
- 15 novembre per il III trimestre;
- 15 febbraio per il IV trimestre

Nel periodo di tempo intercorrente fra la scadenza per l'invio del modello contraddistinto dal codice 000 e la scadenza per l'invio di quello riepilogativo, con codice 999, la Regione ha la possibilità di validare i dati trasmessi dalle aziende e comunicare alle stesse eventuali rettifiche da operare, ferma restando la responsabilità delle medesime ai fini del monitoraggio dell'andamento in corso d'anno della spesa sanitaria.

DM 29 aprile 2003

Considerata la necessità di adeguare ed integrare anche per gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico l'acquisizione dei dati economici per finalità di programmazione e di governo della spesa sanitaria con il DM 29 aprile 2003 si è stabilito che i Presidi degli IRCCS inviano alle Regioni ed alle Province Autonome di appartenenza e al Ministero della Salute le informazioni richieste con i modelli di seguito indicati, debitamente compilati sottoscritti dal responsabile dell'area economico finanziaria di ciascun presidio:

- modello CE di rilevazione del conto economico (rilevazione a preventivo trimestrale e a consuntivo);
- modello SP di rilevazione dello stato patrimoniale.

I modelli CE a preventivo devono essere inviati entro il 16 febbraio dell'anno di riferimento.

I modelli CE a consuntivo devono essere inviati entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento, unitamente al modello SP, utilizzando la rete telematica del Sistema informativo sanitario.

I modelli CE di rilevazione trimestrale devono essere inviati con la cadenzazione di seguito indicata::

I trimestre entro il 30 aprile

II trimestre entro il 31 luglio

III trimestre entro il 31 ottobre

IV trimestre entro il 31 gennaio

DM 18 giugno 2004

Il decreto concerne disposizioni in merito al nuovo modello di rilevazione dei costi per livelli di assistenza che le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere sono tenute ad inviare al Ministero della Salute oltre che alle Regioni ed alle Province Autonome di rispettiva appartenenza. Nell'allegato 1 del modello LA che rappresenta in dettaglio i costi generali di gestione. Per ciascuna prestazione si evidenziano le singole componenti di costo disarticolate in:

beni sanitari (sostenuti per l'erogazione della prestazione)

beni non sanitari

Prestazioni sanitarie

Servizi sanitari per l'erogazione delle prestazioni

Servizi non sanitari

Personale del ruolo sanitario

Personale ruolo professionale

Personale ruolo tecnico

Personale ruolo amministrativo

Ammortamenti

Sopravvenienze ed insussistenze

altri costi

Il modello SP riepilogativo dei dati contenuti nello stato patrimoniale del bilancio di esercizio deve essere redatto a consuntivo ed inviato entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento da parte delle aziende mentre il modello regionale codice 999 deve essere inviato entro il successivo 30 giugno. Il modello deve presentare perfetta corrispondenza fra stato patrimoniale e bilancio d'esercizio sia per le risultanze complessive che per le singole voci movimentate.

ALLEGATO 5

Regioni

Finanziamento delle aziende sanitarie e ricorso all'indebitamento

Abruzzo	L'art.16 della legge regionale 24 dicembre 1996 n.146 cita fra le fonti di finanziamento delle aziende il ricorso a forme di indebitamento secondo le modalità ed i limiti previsti dall'art.3 comma 5 lett.f) del dlgs.n.502 del 1992 e successive modifiche ed integrazioni ⁸ .
Basilicata	L'art.4 della legge regionale 27 marzo 1995, n.34 in materia di fonti di finanziamento prevede che le aziende sanitarie, per il finanziamento di investimenti, possano contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito, di durata non superiore ai dieci anni, previa autorizzazione regionale che può essere concessa fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15% delle entrate diverse dalla quota annuale del fondo sanitario regionale di parte corrente, previste nel bilancio annuale di competenza. Le Aziende possono attivare anticipazioni bancarie con l'Istituto di Credito cui è affiatto il servizio di cassa, nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo delle entrate previste in bilancio al netto delle partite di giro.
Calabria	Ai sensi dell'art.4 della legge regionale 23 dicembre 1996 n.43 le aziende possono, per il finanziamento degli investimenti, contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito secondo le modalità previste dalla stessa legge che al successivo art.40, in materia di ricorso al credito prevede che alle aziende è fatto divieto, ai sensi dell'art.3, comma 5, lett. f), del dlgs.n.502/1992 ⁹ di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento, fatte salve le ipotesi previste dalla citata disciplina. Il ricorso al credito è consentito, ai sensi del comma 2 dello stesso art.40, nelle sole forme dell'anticipazione di tesoreria per il credito a breve termine e del mutuo o delle forme similari di indebitamento per il credito a medio lungo termine esclusivamente per il finanziamento di spese di investimento. Ai sensi del successivo art.42 si dispone che i mutui o le altre forme di indebitamento debbano essere previamente autorizzate dalla Regione e la durata del loro ammortamento non debba superare i dieci anni. Al momento dell'autorizzazione la rata annuale di ammortamento del mutuo da contrarre aggiunta a quella dei mutui già in corso di ammortamento non può superare il 15% del totale delle entrate proprie correnti (ricavi e proventi di natura ordinaria o caratteristica evidenziati nel conto economico relativo all'esercizio precedente) previste nel bilancio di competenza ad esclusione della quota del Fondo sanitario nazionale di parte corrente.
Campania	L'art.27 della legge regionale 3 novembre 1994, n.32 prevede, fra le diverse forme di finanziamento del Servizio Sanitario regionale, la possibilità per le aziende sanitarie di contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito ai sensi dell'art.3, comma 5 lett.f) del dlgs n.502 del 1992, previa autorizzazione regionale. Le aziende, inoltre, possono contrarre anticipazioni di cassa presso il proprio Tesoriere nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo delle entrate previste nel bilancio di competenza, al netto delle partite di giro.
Emilia Romagna	L'art.6 della legge regionale 23 dicembre 2004 n.29 concernente disposizioni in merito al bilancio, al patrimonio ed agli investimenti delle aziende sanitarie, dispone che la Regione, ai sensi dell'art.119, ultimo comma della Costituzione, può autorizzare l'indebitamento delle aziende sanitarie, allo scopo di finanziare spese di investimento, anche oltre i limiti previsti dall'art.2, comma 2 sexies del dlgs n.502 del 1992, previa motivata ed analitica valutazione dell'idoneità delle aziende stesse a sostenere gli oneri conseguenti. L'art.12 della stessa legge regionale ha abrogato l'art.25 della legge regionale 20 dicembre 1994, n.50 che conteneva disposizioni in materia credito a lungo termine. Gli articoli 23 e 24 della citata legge regionale dispongono in merito al ricorso al credito consentito alle Aziende nelle forme dell'anticipazione di tesoreria ex art.24 della stessa legge per il credito a breve termine mentre per il credito a medio e lungo termine nelle forme del mutuo o similari destinato esclusivamente al finanziamento di spese di investimento.

⁸ Art.2, comma 2 sexies lett.g) del dlgs 30 dicembre 1992 n.502 come modificato dal d.lgs 19 giugno 1999 n.229" la regione disciplina altresì:

fermo restando il generale divieto di indebitamento, la possibilità per le unità sanitarie locali di:

anticipazione, da parte del tesoriere, nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo del valore dei ricavi, inclusi i trasferimenti, iscritti nel bilancio preventivo annuale;

- 2) contrazione di mutui e accensione di altre forme di credito, di durata non superiore a dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento e previa autorizzazione regionale, fino a un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al quindici per cento delle entrate proprie correnti, a esclusione della quota di fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione;

⁹ f) [il divieto alle unità sanitarie locali ed alle aziende ospedaliere di cui all'art. 4 di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento, fatte salve: 1) l'anticipazione, da parte del tesoriere, nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo delle entrate previste nel bilancio di competenza, al netto delle partite di giro; 2) la contrazione di mutui o l'accensione di altre forme di credito, di durata non superiore a dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento e previa autorizzazione regionale, fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15 per cento delle entrate proprie correnti previste nel bilancio annuale di competenza, ad esclusione della quota di Fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione]

Friuli Venezia Giulia	L'art.7 della legge regionale 19 dicembre 1996, n.49 rubricato "indebitamento" dispone che è fatto divieto alle aziende di ricorrere a qualsiasi forma di indebitamento verso istituzioni finanziarie ad eccezione di: ➤ anticipazioni da parte del Tesoriere nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo dei ricavi previsti nel bilancio preventivo; ➤ contrazione di mutui o accensione di altre forme di credito di durata inferiore ai dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento, fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15% dei ricavi previsti nel bilancio preventivo, ad esclusione della quota di parte corrente del fondo sanitario nazionale attribuita dalla Regione. Il ricorso all'indebitamento è autorizzato dalla Giunta regionale fatto salvo il caso in cui sia già contenuto nel programma annuale.
Lazio	La legge regionale 3 agosto 2001, n.16 concernente misure urgenti di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria all'art.5 detta disposizioni in merito ai limiti di indebitamento, ove si prevede che le aziende abbiano facoltà di contrarre mutui ovvero di ricorrere ad altre forme di indebitamento a medio -lungo termine, previa autorizzazione della Giunta ai sensi dell'art.2, comma 2 sexies lett.g) del dlgs.n.502/1992 e nei limiti in esso previsti ove i relativi oneri siano a carico delle aziende stesse.
Liguria	La. legge regionale 8 febbraio 1995, n.10, all'art.45 rubricato " divieto di indebitamento" prevede che la contrazione di mutui o l'accensione di altre forme di credito previste dall'art.3, comma 5 lett.f) del dlgs n.502 del 1992, siano autorizzate dalla Giunta regionale e che quest'ultima, a tal fine, debba individuare le entrate proprie in base alle quali determinare la capacità di indebitamento
Lombardia	Con delibera n. 921 del 2005 la Regione ha disciplinato le procedure relative all'autorizzazione alle aziende sanitarie per l'accensione di mutui per investimenti ai sensi dell'art.4, comma 9, della legge regionale 20 dicembre 2002, n.32 ove si ribadisce che alle Aziende Sanitarie Locali e alle Aziende Ospedaliere si applica, in materia di accensione di altre forme di credito, la normativa di cui al Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 ed in particolare all'art. 2 sexies, lettera g, punto 2, introdotto dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 299, che stabilisce che le Aziende sanitarie possono contrarre mutui ed accedere ad altre forme di credito, di durata non superiore a 10 anni, per il finanziamento di spese di investimento e previa autorizzazione regionale, fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale e interessi, non superiore al 15% delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di FSN di parte corrente attribuita alla Regione.
Marche	La legge regionale 17 luglio 1996, n.26 in materia di riordino del servizio sanitario, prevede all'art.34 che fra le fonti di finanziamento delle aziende sanitarie ed ospedaliere rientri anche la contrazione, previa autorizzazione della Giunta regionale, di mutui ovvero l'accesso ad altre forme di credito ai sensi di quanto previsto dall'art.3, comma5 lett.f) del dlgs 30 dicembre 1992, n.502..
Molise	La legge regionale 14 maggio 1997, n.12 cita fra le fonti di finanziamento elencate all'art.2 anche la possibilità per le aziende di contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito di durata, in ogni caso non superiore ai dieci anni, per il finanziamento di investimenti previa autorizzazione regionale. Tale autorizzazione alla contrazione di mutui o all'accensione di altre forme di credito può essere concessa fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15% del valore costituito dalla somma consolidata regionale delle poste dei bilanci economici annuali delle ASL, al netto della quota del fondo sanitario di parte corrente attribuita alla Regione.
Piemonte	Nell'ambito del Tit. VII della legge regionale 18.gennaio 1995, n.8 l'art.45 rubricato "indebitamento" rinvia al divieto di indebitamento contenuto nell'art.3, comma5 lett.f) del dlgs 30 dicembre 1992 n.502 (abrogato, peraltro, dall'art. 3, comma2, del dlgs 19 giugno 1999 n.229) fatte salve: 1) l'anticipazione, da parte del tesoriere, nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo delle entrate previste nel bilancio di competenza, al netto delle partite di giro; 2) la contrazione di mutui o l'accensione di altre forme di credito, di durata non superiore a dieci anni, per il finanziamento di spese di investimento e previa autorizzazione regionale, fino ad un ammontare complessivo delle relative rate, per capitale ed interessi, non superiore al 15 per cento delle entrate proprie correnti previste nel bilancio annuale di competenza, ad esclusione della quota di Fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla regione. La contrazione di mutui o l'accensione di altre forme di credito previste dl citato art.3, sono autorizzate dalla Giunta che può in presenza di provate necessità prestare garanzie fideiussorie.
Provincia Autonoma di Bolzano	L'art.16 della Legge provinciale 5 novembre 2001 n.14 prevede il divieto per l'azienda sanitaria di ricorrere a forme di indebitamento ad eccezione dei casi in cui la contrazione dei mutui o l'accesso ad altre forme di credito non ultra decennale per il finanziamento di investimenti siano autorizzati dalla Provincia comunque entro il limite dell'ammontare complessivo delle relative rate non superiore ad una quota stabilita dalla Giunta provinciale. L'azienda inoltre, può attivare anticipazioni di cassa con l'istituto di credito fino alla concorrenza di un dodicesimo rapportato all'ammontare dei ricavi inerenti al valore della produzione, desunti dal conto economico preventivo annuale dell'esercizio cui la linea di credito si riferisce.
Provincia Autonoma di Trento	Non è dato rinvenire alcuna disposizione in materia nella legge provinciale 1 aprile 1998, n.10 e smi e neppure nelle delibere adottate annualmente dalla Giunta per dettare disposizioni in merito al finanziamento delle funzioni del Servizio sanitario provinciale. In materia di indebitamento degli enti locali le vigenti

disposizioni prevedono che il ricorso all'indebitamento è consentito unicamente per finanziare le tipologie di investimento previste in un apposito regolamento e solo nel caso in cui l'importo annuale dei debiti da contrarre sommato a quello dei debiti precedentemente contratti non sia superiore al 25 % delle entrate correnti, risultanti dal rendiconto del penultimo esercizio debba tenersi presente la somma

Puglia L'art.5 della legge regionale 30 dicembre 1994, n.38 prevede quali siano le fonti di finanziamento delle aziende sanitarie fra le quali annovera la contrazione di mutui o l'accesso ad altre forme di credito di durata, comunque, non superiore ai 10 anni al fine di finanziare investimenti e previa autorizzazione della regione che può essere concessa fino ad un ammontare complessivo delle relative rate per capitale e interessi non superiore al 15% delle entrate proprie correnti previste nel bilancio annuale di competenza ad esclusione della quota del fondo sanitario regionale di parte corrente di competenza.

Toscana L'art.30 bis della legge regionale 24 febbraio 2005 n.40 disciplina specificamente la materia dell'indebitamento delle aziende sanitarie e degli Enti per i servizi tecnico amministrativi (ESTAV) prevedendo la possibilità per gli stessi di contrarre indebitamento, previa autorizzazione regionale, fino ad un massimo di venti anni, unicamente per il finanziamento di spese di investimento e fino ad un ammontare complessivo delle relative rate non superiore al 25% delle entrate proprie correnti, ad esclusione della quota di fondo sanitario regionale di parte corrente attribuita alle stesse aziende. Le aziende possono essere autorizzate a rinegoziare il proprio indebitamento allungandone la scadenza. L'autorizzazione da parte della Giunta regionale viene rilasciata con deliberazione adottata previa verifica della congruità tra la tipologia dell'investimento e la durata del finanziamento, nonché previa analisi e valutazione economica della capacità delle aziende di far fronte agli oneri finanziari conseguenti.

In casi eccezionali, le aziende possono essere autorizzate, con motivata deliberazione, a contrarre l'indebitamento oltre i limiti indicati in tal caso la Giunta assicura la copertura degli oneri di ammortamento del debito a valere sul fondo sanitario regionale.

Sardegna L'art.51 della legge regionale 26 gennaio 1995 n.5 dispone il divieto di indebitamento per le aziende sanitarie fatte salve le iposi di cui al dlgs n.502/1992 art.3 comma 5 lett.f).

Umbria Nella legge regionale 19 dicembre 1995, n.51 l'art.11 in materia di fonti di finanziamento delle aziende sanitarie regionali prevede che le aziende possano, ai sensi dell'art.3, comma 16, della legge 27 dicembre 2003 n.350, ricorrere all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti, compatibilmente con la situazione economico finanziaria e che tale giudizio di compatibilità deve essere espresso dal Collegio sindacale dell'azienda. Il ricorso all'indebitamento deve essere autorizzato dalla Giunta, previa motivata ed analitica valutazione dell'idoneità delle aziende a sostenere gli oneri conseguenti. La disposizione prevede, inoltre, la nullità degli atti di indebitamento adottati dall'azienda al di fuori dei limiti indicati dalle norme. Infine, per far fronte a momentanee esigenze di cassa le Aziende possono attivare anticipazioni con il proprio tesoriere nella misura massima di un dodicesimo dell'ammontare annuo delle entrate previste nel bilancio preventivo economico dell'esercizio in corso.

Valle d'Aosta L'art.1 della legge regionale 16 luglio 1996 n.19 in materia di fonti di finanziamento dell'azienda sanitaria della Valle d'Aosta prevede che, per il finanziamento di spese di investimento, l'azienda possa contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito di durata non ultra decennale previa autorizzazione regionale che può essere concessa fino ad un ammontare complessivo delle relative rate non superiore al 15% del valore costituito dalle poste del bilancio di previsione annuale delle aziende relative alle voci elencate al comma 2 dello stesso articolo con esclusione degli importi da investimenti.

Veneto L'art.5 della legge regionale 14 settembre 1994, n. 55 che disciplina e fonti di finanziamento delle aziende prevede ai commi 2 e 3 che l'azienda, per il finanziamento degli investimenti, possa contrarre mutui o accedere ad altre forme di credito di durata non superiore ai dieci anni, previa autorizzazione regionale che è subordinata al rispetto di un limite quantitativo rappresentato dal fatto che l'ammontare complessivo delle rate per capitale ed interessi non deve superare il 15% del valore costituito dalla somma consolidata regionale delle poste dei bilanci preventivi economici annuali delle aziende al netto della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente attribuita alla Regione.