



Deliberazione n. 6 /AUT/2007

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

in

S e z i o n e d e l l e A u t o n o m i e

nell'adunanza del 13 giugno 2007

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 13 giugno 2007, il relatore Giuseppe Salvatore Larosa

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli Esercizi 2005 e 2006;

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 13 giugno 2007.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Tullio LAZZARO

Depositata in Segreteria il 2 luglio 2007

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

S I N T E S I

Gli obiettivi e i risultati delle regioni nel quadro degli andamenti di finanza pubblica

Il quadro programmatico per il 2006, confermando l'impostazione prevista per l'esercizio precedente, prevedeva il mantenimento di una dinamica della spesa del complesso delle Amministrazioni pubbliche entro un tasso di crescita contenuto ed inferiore al tasso di variazione del Pil, per consentire una graduale riduzione delle uscite in termini reali. Si mirava, in particolare, a ottenere un graduale rientro dell'indebitamento tendenziale attraverso un più accentuato rallentamento della spesa (l'obiettivo era una crescita della spesa complessiva di poco superiore all'1 per cento) e al contempo a governare una sua ricomposizione da corrente a in conto capitale. Tale obiettivo si è tradotto per le amministrazioni regionali in un rafforzamento del Patto di stabilità interno, in un contenimento delle spese di personale e in un potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia sanitaria.

I dati di consuntivo per il 2006, oltre a rilevare una significativa ripresa dell'economia (il Pil è cresciuto dell'1,9 per cento rispetto al 2005) presenta, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, risultati migliori del previsto anche in termini di finanza pubblica. L'indebitamento, al netto di oneri straordinari per circa 30 miliardi di euro, è risultato pari a circa 35 miliardi di euro, il 2,4 per cento del Pil. Il saldo corrente è tornato dopo tre anni positivo, risultando pari a 19 miliardi, l'1,3 per cento del Pil, mentre l'avanzo primario (non considerando gli esborsi straordinari) è significativamente cresciuto, portandosi sul 2,2 per cento del Pil. Si tratta, tuttavia, di risultati che sono stati ottenuti in presenza di una crescita della spesa complessiva del 3,6 per cento, di poco inferiore a quella del Pil nominale del 3,7 per cento. Un risultato, dunque, ben più limitato di quello assunto ad obiettivo. Determinante per il miglioramento dei saldi è stato, quindi, l'incremento dal lato delle entrate che ha assunto nell'anno una dimensione inaspettata: le entrate complessive delle pubbliche amministrazioni sono cresciute del 7,7 per cento, la pressione fiscale è salita al 42,3 per cento del Pil (+1,7 rispetto al 2005).

Rispetto al complesso delle amministrazioni pubbliche, il conto delle amministrazioni locali presenta nel 2006 uscite complessive in ripresa rispetto al 2005: l'incremento è del 4,2 per cento contro il 3,4 per cento del 2005. Le spese correnti crescono del 4,9 per cento, mentre quelle in conto capitale conoscono un aumento di solo l'1,2 per cento, flettendo per il secondo anno consecutivo in quota del Pil. Limitata è stata nell'anno, invece, la crescita delle entrate fiscali (le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 5,5 per cento contro il 7,8 registrato a livello complessivo, le dirette dello 0,7 per cento rispetto all'incremento del 12,4 per cento a livello di totale della P.A.) mentre i trasferimenti da enti pubblici hanno conosciuto nell'anno una flessione (-1,2 per cento). Un risultato dovuto al mix di tributi destinati al finanziamento territoriale (con basi imponibili a crescita limitata) e ai ritardi nell'avvio del federalismo fiscale (per alcuni tributi esiste una clausola di salvaguardia che, se da un lato garantisce le entrate regionali, dall'altro impedisce un aumento del gettito in caso di crescita maggiore del previsto). Tali andamenti hanno comportato che il contributo delle amministrazioni locali all'indebitamento complessivo sia continuato a rimanere elevato e in crescita: circa 17 miliardi nel 2006 contro i 12 dell'esercizio precedente.

Nelle regioni, le spese complessive crescono nell'esercizio del 6,6 per cento. Una crescita da ricondurre alle sole spese correnti, aumentate nell'anno di poco meno dell'8 per cento, mentre la spesa in conto capitale rimane sui livelli del precedente esercizio (limitata è la flessione, -0,3 per cento). La spesa per consumi finali cresce di poco più del 6 per cento. Forte è l'aumento della spesa per redditi da lavoro (+7,2 per cento), mentre si riduce in misura consistente il tasso di crescita della spesa per consumi intermedi (+3,3 per cento), ponendosi su livelli inferiori al tasso di variazione del Pil nominale.

Il complesso della spesa regionale al netto della sola spesa sanitaria (rappresentata, nei conti regionali, dalle somme trasferite alle Aziende sanitarie regionali), spesa quest'ultima,

soggetta ai vincoli e ai meccanismi di copertura definiti con gli accordi e i Patti per la salute, presenta una variazione più contenuta: +3,2 per cento nel 2006, in media inferiore al 3 per cento nel biennio. Un risultato che, tuttavia, sconta un andamento della spesa corrente al netto della sanità ancora in crescita del 5,9 per cento.

Continua poi a flettere, per il secondo anno, la spesa per investimenti fissi lordi (-1,2 per cento).

Dal lato delle entrate, il conto presenta una variazione complessiva del 2 per cento. L'aumento delle imposte indirette (+6,8 per cento) è stato in parte compensato da una flessione dei trasferimenti (-3,3 per cento). Sul rilievo e la tempestività dei pagamenti delle somme destinate al finanziamento delle amministrazioni regionali continuano a pesare i tempi richiesti per l'esaurimento delle verifiche in materia sanitaria e la mancata intesa tra le regioni sul riparto 2005 e 2006 in applicazione del decreto 56/2000.

Il contributo delle amministrazioni regionali all'indebitamento complessivo si presenta nell'anno particolarmente elevato, circa 6,3 miliardi, contro l'avanzo riscontrato nell'esercizio precedente.

La spesa per prestazioni sanitarie presenta invece un tasso di crescita ben superiore all'obiettivo programmatico. Il conto consolidato della sanità a consuntivo 2006 registra uscite correnti per 101,4 miliardi di euro. La spesa continua a crescere a un tasso elevato (+5,8 per cento); essa assorbe il 6,9 per cento del Pil. Alla sanità è stato destinato nel 2006 il 14,2 per cento della spesa complessiva.

Il Patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario

Con la manovra per il 2006 sono stati definiti tetti distinti per la spesa corrente e in conto capitale, ampliando gli spazi per gli investimenti pubblici locali a fronte di vincoli più stringenti per la spesa corrente.

Nel complesso, le regioni hanno conseguito gli obiettivi posti con il nuovo schema normativo. Le spese correnti soggette a vincolo si sono ridotte in termini di pagamenti del 17,2 per cento e in termini di impegni del 13 per cento. Le spese in conto capitale, che potevano aumentare del 4,8 per cento, hanno conosciuto una flessione di poco meno del 19 per cento in termini di pagamento e del 27,5 per cento in impegni. Il Patto continua a riguardare una quota marginale della spesa: appena il 11 per cento della spesa regionale in termini di impegni e il 10,3 per cento in termini di pagamenti,

A tale risultato formale ne ha corrisposto, in media, nel 2006 uno più sostanziale. In termini di impegni la spesa complessiva al netto della sola spesa per sanità si è ridotta tra il 2005 e il 2006 dell'1,3 per cento: il rallentamento della spesa corrente al netto della sanità (-3,8 per cento) ha consentito un lieve recupero della spesa in conto capitale. Anche guardando ai risultati in termini di pagamenti, la spesa complessiva al netto della sanità conosce una lieve flessione (-0,6 per cento): un risultato frutto, tuttavia, della riduzione della spesa corrente non sanitaria del 4,1 per cento e di un recupero di quella in conto capitale del 4 per cento.

Diverso è, invece, il risultato guardando ad un secondo obiettivo che si intendeva perseguire con il Patto: la ricomposizione della spesa e il recupero di un più elevato livello di quella in conto capitale. L'introduzione di obiettivi differenziati per spesa corrente e conto capitale non sembra di per sé sola sufficiente a stimolare nel breve una ricomposizione interna. Oltre ai vincoli del Patto, hanno pesato sulle amministrazioni la forte pressione della spesa sanitaria e dei vincoli posti per la sua copertura, ma anche una ormai cronica lentezza nella dinamica delle entrate.

L'esame dei dati per area territoriale consente, poi, di rilevare andamenti diversi nelle modalità di gestione del Patto. Dai risultati ottenuti emerge la conferma di tensioni dal lato della spesa corrente, anche non sanitaria, che hanno trovato una temporanea compatibilizzazione con i vincoli del Patto, ma che sono destinate a trovare un limite ulteriore nella dinamica delle entrate e nell'esaurimento degli spazi di ricorso ad indebitamento.

Indebitamento regionale e finanza innovativa

L'anno 2006 mostra, rispetto al precedente, una maggiore dinamicità nei derivati regionali. Risultano stipulati 23 nuovi contratti di *interest rate swap* (cinque nel 2005) per un totale nozionale pari a 5.398 milioni. L'ammontare complessivo di capitale swappato, al netto di *swap amortising* e di tasso di cambio, a fine 2006 è pari a 10.421 milioni, con incremento rispetto al dato 2005 di oltre 4.200 milioni, corrispondenti all'ammontare dei nuovi contratti. Con riferimento allo stock di debito delle regioni a statuto ordinario l'ammontare dei derivati rappresenta oltre il 40%, mentre era pari al 35,9% nell'anno precedente.

Le finalità contrattuali perseguite nel 2006 hanno riguardato tre scenari. In primo luogo un adeguamento dei derivati alle modifiche delle sottostanti passività costituite da mutui, ricontrattati o estinti anticipatamente per allungarne le scadenze al fine di ridurre il costo annuale dell'ammortamento. È il caso di Toscana, Calabria e Molise.

Altro adeguamento è stato attivato per bilanciare l'evoluzione in crescita dei tassi di interesse in relazione alle condizioni contrattuali esistenti. In questa direzione si sono mosse Toscana, Calabria, Veneto, Basilicata.

Un terzo scenario riguarda le emissioni obbligazionarie accompagnate da una pluralità di operazioni in derivati, delle quali sono ridefinite condizioni divenute incoerenti con le mutate situazioni del mercato. Nel 2006 a farvi ricorso sono il Lazio, il Piemonte, la Campania e il Molise, rispettivamente per 500 milioni, 1.800 milioni, 1.890 milioni e 86,77 milioni.

Il confronto fra contratti di swap stipulati nel 2006 e negli anni precedenti fa notare solo 5 nuovi contratti nel 2005 da parte di Umbria, Toscana, Molise e Abruzzo, tre dei quali di maggiore importo correlati ad emissioni a copertura del rischio di tasso.

L'anno 2006 registra invece una intensa operatività anche di Regioni rimaste estranee agli strumenti derivati; così per il Veneto, il Piemonte, la Basilicata.

Negli anni 2003 e 2004 la tendenza è stata di sfruttare la discesa dei tassi, nel 2005 le nuove operazioni regionali presentano in prevalenza tassi variabili (71% del debito complessivo), i quali nel 2006 per le nuove operazioni scendono al 52,6%.

Rimodulazioni e nuovi contratti presentano strutture con condizioni contrattuali che sembrano fortemente a rischio, se non già in perdita, a seguito della recente evoluzione dei tassi. Eventuali vantaggi per gli enti sono riscontrabili solo per i primi anni di durata contrattuale, due o tre al massimo, mentre successivamente si può scorgere una forte probabilità di perdita per l'ente. Nuovi criteri seguiti dalle banche, relativamente agli swap con collar, stringono notevolmente le soglie fissate per *cap* e *floor*, riducendo le probabilità di vantaggio per l'ente.

La consistenza del debito delle regioni a statuto ordinario a fine anno 2006, in base a dati dalle stesse trasmessi, segna un livello complessivo di 38.534 milioni, comprensivo anche delle passività a carico dello Stato. Al netto delle contabilità speciali di Umbria e Marche (3.765 milioni), il contributo delle RSO (34.769 milioni) al debito complessivo delle amministrazioni territoriali e locali (108.054 milioni) è percentualmente pari al 32,2%, mentre circa il 9,5% è l'impatto attribuibile alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

Il debito a solo carico dei bilanci regionali ascende nel 2006 a 25.556 milioni, dei quali 14.846 milioni (58,1%) si riferiscono ad assunzione di mutui e 10.710 milioni ad emissioni di obbligazioni (41,9%). Si registra nell'anno una notevole crescita del debito regionale con 6.396 milioni in più sul 2005 (+33,4%) in massima parte (5.280 milioni) dipeso dal forte incremento dei titoli emessi (+97,2%).

L'accensione di nuovi mutui segna una crescita, nel 2006, di 1.116 milioni, dovuta soprattutto alla Lombardia, il cui debito complessivo di 2.987 milioni vede prevalere la componente mutui con un importo di 2.699 milioni e un aumento sul 2005 di 1.916 milioni, gran parte del quale per un prestito della Cassa depositi e prestiti.

Quanto al debito coperto con risorse regionali, a fronte di mutui per complessivi 14.846 milioni del 2006 (13.730 mln nel 2005), a prevalere è ancora il debito con gli Istituti di credito ordinario (51,3%) in calo rispetto all'anno precedente (67,8%), mentre sono in crescita i mutui con la Cassa dd.pp. (48,7% nel 2006) per la nuova politica del credito della Cassa e le condizioni di flessibilità offerte.

Le Regioni, inoltre, mostrano nel 2006 una diminuita preferenza per il tasso variabile, attestatosi al 52,2% (71,1% nel 2005) ed un forte recupero del tasso fisso che passa dal 28,9% del 2005 al 47,8% del 2006.

L'analisi delle entrate regionali

Anche nell'esercizio 2006 la gestione delle entrate regionali è stata condizionata dal quadro di incertezza che ha caratterizzato il contesto istituzionale. La conferma del blocco delle principali leve fiscali (se non per la copertura di eventuali disavanzi sanitari), la mancata definizione del progetto per una modifica del meccanismo di finanziamento, il mantenimento del riferimento a tetti di spesa per il coinvolgimento delle regioni nel rispetto del Patto di stabilità interno, hanno pesato sulle scelte delle amministrazioni regionali.

I risultati della gestione indicano un incremento complessivo delle risorse accertate dell'11,3 per cento. Crescono del 5,8 per cento le entrate proprie del titolo I, ma sono soprattutto le somme da indebitamento che aumentano in misura rilevante: gli importi accertati nell'anno risultano tripli rispetto all'esercizio precedente: un andamento comune alle diverse aree territoriali, solo in parte da ricondurre a forme di rinegoziazione dello *stock* preesistente.

Continuano ad ampliarsi i divari tra aree territoriali nei livelli pro capite delle entrate proprie, nonostante l'attivazione in alcune regioni, soprattutto del sud, della leva fiscale conseguente ai disavanzi sanitari. Le regioni del nord presentano nel 2006 il livello *pro-capite* di entrate più significativo, superiore del 20 per cento a quello medio nazionale (1.784 euro) di poco superiore a quello delle regioni centrali (1.737 euro); con 1.056 euro medi *pro-capite* le regioni meridionali raggiungono il 71 per cento del valore medio nazionale.

Nel caso dei trasferimenti, che comprendono per le regioni a minor capacità fiscale anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo, l'importo medio pro capite continua a ridursi. Nel sud la riduzione è tuttavia più lenta e gli importi sono di oltre il 90 per cento superiori a quelli medi nazionali. In riduzione sia al nord che al centro, che nel 2006 presentano importi *pro-capite* sostanzialmente uguali, pari al 58 per cento della media nazionale.

Nel complesso, guardando alla somma delle risorse accertate in termini *pro-capite*, in base a entrate proprie o trasferimenti, gli importi presentano differenze limitate tra aree: il valore maggiore è quello delle regioni del sud (2.160 euro *pro-capite*). Il nord e il centro raggiungono rispettivamente i 2.116 e i 2.067 euro.

È continuato a crescere nell'anno l'utilizzo di entrate da indebitamento per la copertura delle spese di investimento: l'importo delle previsioni definitive di competenza è aumentato di circa il 43 per cento. Nel 2006, alla crescita degli stanziamenti ha corrisposto, inoltre, un ancor più netto aumento degli accertamenti, che passano dai 4.714 milioni del 2005 a oltre 13.450.

Le regioni del nord presentano nell'anno una crescita nelle previsioni del 25,7 per cento, mentre le somme accertate passano da 3.352 milioni a 6.935 milioni (una crescita cui non sono estranee le operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie già esistenti). Nel 2006 gli accertamenti si collocano al 47,4 degli stanziamenti, mentre finora, seppur in aumento, non avevano superato il valore del 35 per cento.

In crescita dai 5.325,8 milioni nel 2005 a 8.423,5 milioni nel 2006 gli stanziamenti definitivi di competenza anche nel centro (+58,2 per cento): la quota accertata, dal 7 per cento delle somme autorizzate del 2005, rappresenta nell'anno poco meno del 43 per cento. Nel sud il volume degli stanziamenti, dopo il netto calo del 2005 (-24,9 per cento) segna un netto recupero

(+96,5 per cento). Ma è soprattutto il dato relativo alla quota effettivamente accertata a mostrare la variazione più significativa: essa passa dal 66,6 per cento all'88,5 per cento. Un dato che indica un ulteriore aumento della già elevata dinamica del debito in queste regioni.

Nell'ultimo biennio si è incrementato il ricorso da parte delle regioni alla gestione dell'autonomia fiscale anche se condizionata, fino a inizio 2007, dal blocco previsto alle variazioni delle aliquote Irpef e Irap. Nell'esercizio 2006 vi sono stati numerosi mutamenti nella gestione dell'Irap. Due regioni (Liguria e Campania), già sul finire del 2005, avevano previsto incrementi delle aliquote ordinarie del tributo, secondo modalità diverse, per coprire i risultati negativi delle gestioni sanitarie. Così la Liguria che aveva introdotto un aumento dell'aliquota relativa a banche, assicurazioni e intermediari finanziari; così la Campania, che aveva portato l'aliquota ordinaria al 4,55 per cento e quella per banche assicurazioni e intermediari finanziari al 4,75 per cento. In questa regione, inoltre, non si era rinunciato ad utilizzare la leva fiscale a sostegno dello sviluppo, prevedendo per il 2006 e il 2007 l'esenzione per i primi tre periodi di imposta per le nuove imprese o per quelle che incrementassero il numero dei dipendenti del 40 per cento rispetto alla media impiegata. Nel corso del 2006, poi, in base a quanto previsto dal comma 174 (articolo unico) della finanziaria per il 2006, le regioni che non hanno individuato mezzi di copertura sufficienti per i disavanzi sanitari relativi al 2005 (Lazio, Campania, Abruzzo e Molise) hanno visto incrementare l'aliquota dell'Irap di un punto percentuale.

Per quanto riguarda l'Irpef, con le modifiche approvate nel corso dell'ultimo anno (alcune già operative nell'esercizio 2006, altre che manifesteranno i loro effetti solo a partire dal 2007), sono rimaste due le regioni che non hanno utilizzato la leva fiscale in relazione all'addizionale (si tratta della Toscana e della Basilicata). Le regioni che avevano ricorso 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 soglia previsti per aliquote e/o livelli di esenzioni, per adeguarli all'inflazione o per ridurre il prelievo mantenendo una progressività.

Agli aumenti, già operativi a partire da inizio 2006, disposti in Campania e in Liguria, si sono aggiunti in corso d'anno quelli scattati in forma automatica in ragione dei disavanzi sanitari. Ad essi si è aggiunto quello disposto dalla regione Emilia Romagna a partire dal 2007. I sistemi adottati nelle regioni prevedono diversi caratteri di progressività. In alcuni casi il meccanismo delle addizionali, graduato in base al reddito, colpisce l'intero ammontare del reddito imponibile; in altri la selettività riguarda anche la tipologia di reddito (con l'esclusione, ad esempio, di quelli da pensione e dal reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale). Nel caso delle regioni in disavanzo, l'incremento all'1,4 per cento rispetto all'originale 0,9 per cento riguarda tutti i soggetti senza distinzioni né progressioni.

Tra le altre entrate continua a diminuire il gettito dell'accisa sulla benzina, si confermano molto differenziate le scelte in termini di addizionale regionale al gas metano (casi di rinuncia al gettito di questo tributo e casi, invece, nei quali sono previsti prelievi differenziati per tipo di utilizzo e volumi consumati), mentre cresce il gettito della tassa auto. Per quest'ultimo tributo, a partire dal 2007 sono, poi, in vigore le nuove tariffe. Questi nuovi importi vanno ad aggiungersi a quelli deliberati negli ultimi anni dalle regioni. Con l'aumento previsto a partire dal 2007, anche Liguria e Toscana hanno introdotto la maggiorazione del 10 per cento. Esse vanno ad aggiungersi a Campania, Calabria, Abruzzo e Veneto. Più limitati gli aumenti previsti nelle Marche (+7,98 per cento) e in Molise (+7 per cento). Nelle altre regioni è rimasta applicata la tariffa di base.

Il sistema di finanziamento delle regioni

Il riavvio del processo di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione si è rivelato più complesso del previsto. Un primo segnale di difficoltà è rintracciabile nello stallo nell'operare del regime transitorio basato sulla nuova versione del 56/2000. L'accordo raggiunto tra le regioni nel luglio del 2005 aveva portato, con la finanziaria per il 2006, alla modifica delle modalità operative ed

attuative del decreto legislativo 56/2000 e alla predisposizione, ad inizio anno, dei decreti per la applicazione del nuovo meccanismo concordato al quadriennio 2002-2005. Nonostante le modifiche disposte in coerenza con le indicazioni della Conferenza dei Presidenti, è mancato l'accordo per l'applicazione del nuovo meccanismo al riparto delle risorse per il 2005 e per il 2006.

Solo in chiusura dell'anno e nei primi mesi del 2007, il dibattito sul riassetto del sistema si è riaperto. Il ridisegno su cui si stanno confrontando le amministrazioni sembra prevedere alcune modifiche rispetto al sistema introdotto nel 2000. Tra le innovazioni, l'inclusione, tra le attività per le quali sono garantiti finanziamenti coerenti con livelli delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale, oltre che dell'assistenza sanitaria anche di quella sociale. Per esse, il finanziamento è integrale e valutato in base ai costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale. Per le somme destinate ad alcuni settori che forniscono fabbisogni primari (ad esempio, i trasporti pubblici locali) il finanziamento dovrà tener conto di indicatori di fabbisogno. Per tutte le restanti attività il riferimento è alla capacità fiscale, temperato da una solidarietà garantita attraverso il fondo perequativo.

Determinante appare nel disegno il riferimento ai costi standard su cui parametrare la copertura dei fabbisogni. Una previsione non priva di aspetti problematici, come dimostra la difficoltà da sempre incontrata nell'individuazione di soluzioni condivise anche in un settore come quello sanitario in cui l'informazione è relativamente più ampia. Ancora aperto il confronto sul ruolo che, nel processo redistributivo, sarà attribuito ai diversi livelli di governo.

L'impossibilità di giungere in tempi brevi alla definizione del nuovo meccanismo ha portato ad allungare ulteriormente i tempi per la trasformazione dei trasferimenti per il federalismo amministrativo in entrate proprie. Nel 2006 le risorse effettivamente erogate alle regioni per tali competenze sono state pari a 4.497 milioni di euro, pressoché immutate rispetto agli esercizi precedenti. Oltre l'82 per cento delle erogazioni complessive va a soli quattro comparti: al trasporto pubblico locale va il 42 per cento delle somme, all'edilizia pubblica residenziale il 13,4 per cento, agli incentivi alle imprese il 14,4 per cento e agli interventi per la viabilità l'11,2 per cento.

Il continuo slittamento nei tempi di trasformazione di tali somme in entrate proprie non è stato, peraltro, privo di conseguenze. La costanza degli importi ha sottoposto le somme riconosciute ad una inevitabile erosione: la perdita di valore guardando al tasso di variazione dei prezzi negli ultimi anni, se si considerano solo gli esercizi dal 2002, è di circa il 12,7 per cento. La mancata trasformazione in entrate proprie non ha consentito, poi, il mantenimento di una dinamica di crescita delle somme: se nel 2002 si fosse scelto di "ancorare" l'importo al gettito dell'Irpef (con un incremento quantificabile in 0,7 punti dell'addizionale), l'importo risulterebbe nel 2006 superiore del 18,1 per cento.

Le somme destinate alle regioni in base al d.lgs 59/97 hanno rappresentato dal 2000 una rilevante fonte di finanziamento degli interventi regionali. Le risorse trasferite rappresentano il 4,3 per cento del totale della spesa delle regioni tra il 2001 e il 2005. Tale quota sale ad oltre il 12 per cento se si considera solo la spesa non sanitaria. Il peso aumenta considerevolmente guardando alle macro-aree di intervento: i fondi trasferiti rappresentano il 66 per cento della spesa per viabilità, il 30,5 per cento per trasporti, il 26,1 per cento per la protezione dell'ambiente, oltre il 49 per cento degli interventi per l'industria e l'energia.

Il rilievo delle somme per il finanziamento degli interventi e le forti differenziazioni negli importi regionali, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica poco omogenei, dovranno essere attentamente considerati in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Come rilevato nell'analisi svolta, per evitare indesiderati effetti redistributivi, dovrà essere valutato se introdurre correttivi per tener 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. Anche in presenza di elevati livelli di solidarietà, il solo riferimento alle capacità fiscali è destinato a modificare in misura rilevante la distribuzione attuale delle risorse.

L'analisi della spesa

Gli impegni complessivi evidenziano una variazione più accentuata nel 2006 (7,6%) rispetto al 2005 (1,5%) prevalentemente influenzata dalla parte corrente.

In termini pro capite gli impegni correnti presentano nel 2006 un valore medio di 2.011 euro (1.887 nel 2005), superato nelle aree del nord e del centro, ove si nota il valore più elevato di 2.098 euro. Al sud il valore medio è di 1.830 euro. Per la parte di conto capitale il valore pro capite nel 2006 è di 383 euro (376 euro nel 2005 e 418 euro nel 2004), ma restano al di sotto i valori registrati nelle aree settentrionale (261 euro) e centrale (341 euro), mentre è ben al di sopra quello dell'area meridionale: 620 euro.

La spesa corrente sanitaria delle regioni a statuto ordinario rilevata sulla base dei prospetti di monitoraggio del Patto, registra una dinamica sostenuta per impegni e pagamenti. Gli impegni, cresciuti nel 2006 del 7,8%, mostrano un tasso medio di incremento nell'ultimo triennio del 6,3%, più elevato al nord. I pagamenti sono in crescita dell'8,5% (3,7% nel 2005).

Il tasso di rigidità della spesa corrente rispetto a quella sanitaria, sfiora nel 2006 l'81,5%, con i valori più alti al nord. La spesa per il servizio del debito e quella per il personale, contribuiscono a dare rigidità alla spesa corrente regionale in termini di impegni e ancor più in termini di pagamenti.

Gli impegni di parte corrente evidenziano come principale la destinazione all'amministrazione generale e organi istituzionali, con un lieve incremento rispetto al 2005. Seguono il complessivo aggregato dei trasporti, ma in rilevante flessione nello stesso anno, e le spese per l'assistenza sociale.

La destinazione della spesa in conto capitale appare concentrata sugli interventi di difesa della salute, opere pubbliche, agricoltura e zootecnia, industria e fonti di energia, edilizia abitativa, settori che avevano mostrato una consistente flessione nel 2005.

I pagamenti complessivi nel 2005 registrano un incremento del 2,55%, determinato dall'incremento del 3,25% della spesa corrente, mentre rimane sostanzialmente stabile quella in conto capitale, e flette quella per rimborso prestiti. Più consistente (8,20%) la crescita dei pagamenti nel 2006, determinata da incrementi nelle tre categorie.

Nel 2005, la massa dei residui passivi aumenta dell'8,20% e mostra un andamento fortemente differenziato nelle aree geografiche: alla flessione nel nord (-2,07%) si contrappone un deciso incremento nel centro (40,45%) e nel sud (8,20%).

Anche tra le categorie di spesa, l'andamento appare eterogeneo. Al forte incremento dei residui di conto capitale, che nel sud e nel centro segnano tassi di crescita decisamente robusti (17,43% e 56,47%), fa fronte la complessiva flessione dei residui correnti, superiore al 3%, per l'influenza del decremento registrato al sud e al nord (-18,10% e -2,48%). Nella maggior parte dei casi, la categoria di spesa per rimborso di prestiti non produce residui passivi, stante la diffusa sovrapponibilità delle somme impegnate con quelle pagate.

Nel 2006 l'andamento generale cambia radicalmente, facendo registrare una accentuata flessione complessiva dei residui (-13%) riscontrabile sia riguardo alla spesa corrente che in conto capitale, con riduzioni superiori al 34%.

Riguardo al risultato di amministrazione, va considerato che il calcolo dell'avanzo effettivamente disponibile deve tener conto da un lato, dell'entità dei mutui non contratti e da rinnovare nell'esercizio successivo, e dall'altro, degli importi delle tipologie di spesa che dal formale avanzo di amministrazione vanno depurate. Pur se l'importo formale dei risultati di amministrazione appare positivo in tutte le Regioni, con un andamento piuttosto regolare nel tempo, si osserva che già il solo importo delle economie vincolate, che trovano copertura nel risultato positivo, spesso eccede l'intero avanzo teorico, trasformandolo in disavanzo effettivo.

I valori complessivi della consistenza media del personale riferiti al triennio 2003-2005 mettono in evidenza una flessione costante, sia relativamente alla dirigenza che al personale

appartenente alle categorie. L'andamento complessivo delle tipologie di rapporti di lavoro flessibile presenta una rilevante flessione nel 2004 (12,68%), influenzata dai valori discendenti dei lavoratori socialmente utili, ed un leggero incremento nel 2005 (2,84%).

La spesa per retribuzioni del personale dirigenziale presenta un andamento opposto a quello della consistenza, nel senso che aumenta sia in termini di retribuzione complessiva che di retribuzione media. Quest'ultima, che nel 2004 e nel 2005 presenta un complessivo incremento, espone la crescita maggiore con riferimento alla categoria dei direttori generali. Per quanto riguarda le due forme di retribuzione accessoria, di posizione e di risultato, il tasso di incidenza della retribuzione accessoria, rispetto a quella complessiva, cresce in misura rilevante soprattutto con riferimento alla retribuzione di posizione (31,38%, 50,40%, 47,77% nel triennio 2003-2005); la variazione percentuale della retribuzione accessoria presenta incrementi rilevanti per entrambe le tipologie, ma soprattutto per la retribuzione di posizione nel 2004 (68,72%); gli andamenti della retribuzione accessoria, in termini assoluti, non presentano alcuna attinenza con l'andamento della consistenza del personale dirigenziale: sembra che le risorse liberate a seguito della riduzione numerica del personale dirigenziale vengano reimpiegate per incrementi retributivi crescenti destinati ai dirigenti in servizio.

La spesa per retribuzioni del personale di categoria nel 2004 cresce del 13,62%, per effetto del pagamento degli arretrati e degli incrementi contrattuali di cui al CCN 22 gennaio 2004, mentre nel 2005 flette del 5,71%. La retribuzione media cresce, in termini globali, dell'11,87% nel 2005 rispetto al 2003, con un campo di variazione regionale elevato, verosimilmente condizionato dagli effetti della contrattazione integrativa decentrata.

Il costo del lavoro ha un incremento complessivo nel 2005 rispetto al 2003 dell'8,58%, per gli effetti della robusta crescita registrata nel 2004 (13,04%). Il tasso di rigidità rispetto alle spese ed alle entrate correnti oscilla nel triennio intorno al 2,50%.

La Sanità

La finanziaria 2007, nel recepire il Patto per la salute siglato il 28 settembre 2006, ispirato alla logica della condivisione delle decisioni fra livello centrale e sistema delle autonomie ed agli indirizzi del DPEF (contenimento dei costi, eliminazione degli sprechi e delle inefficienze, ricerca dell'appropriatezza), ha fissato la spesa sanitaria complessiva per il 2007 in 101,3 miliardi, con una diminuzione rispetto al tendenziale di 2,4 miliardi.

Restano gravi i problemi di una programmazione finanziaria inadeguata, di inefficienze e sprechi gestionali che, a consuntivo, fanno rilevare consistenti disavanzi, peraltro non tempestivamente coperti. Al netto di entrate proprie regionali e delle partecipazioni RSS, il disavanzo finale a fine dicembre era valutato fra i 4 e 5 miliardi a fronte dei quali la finanziaria 2007 riconosce e copre solo 2 miliardi.

Obiettivo principale per il 2007 è il risanamento delle gestioni regionali in difficoltà, che presentano disavanzi elevati pari o superiori al 7% nell'anno precedente e nelle quali siano entrate in vigore l'addizionale Irpef e la maggiorazione Irap a livello massimo.

L'accesso di tali Regioni al Fondo transitorio, previsto per gli anni 2007-2009, è subordinato alla predisposizione di un piano di rientro che deve contenere misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza e misure di azzeramento del disavanzo.

Riguardano tutte le Regioni misure predisposte a fini di contenimento dei costi.

Desta serie perplessità la proliferazione degli organismi di controllo chiamati a vigilare sui conti e sulla gestione della sanità.

Per adeguare i flussi delle entrate regionali di competenza alla continuità dei flussi di spesa sanitaria corrente, è stato previsto un sistema di anticipazioni di tesoreria.

L'acquisizione di una percentuale limitata delle anticipazioni (3% valutabile in circa 15-16 miliardi) è condizionata al rispetto di vari adempimenti ed alla loro verifica che si protrae ben oltre