

l'esercizio, contraddice la finalità dell'anticipazione ed abbassa il livello delle assegnazioni di cassa al di sotto della soglia di fabbisogno. Situazione che può aver indotto le Regioni ad attivare anticipazioni onerose dai propri tesorieri, ritardi di Asl e ospedali nei pagamenti ai fornitori di beni e servizi e, nei casi più gravi, operazioni di factoring o di cartolarizzazione.

La previsione in finanziaria 2006 di specifici interventi della Corte, per l'approvazione di linee guida dalla Sezione centrale delle Autonomie e per pronunce su gravi irregolarità contabili riscontrate dalle Sezioni regionali in raccordo con i collegi sindacali delle Aziende, poteva indurre a considerare di maggiore affidabilità i dati regionali. Le ulteriori rideterminazioni dei consolidati, a seguito dei monitoraggi sui disavanzi e sulle misure di ripiano delle Regioni, rendono le contabilità sanitarie incerte nell'anno di partenza ed inalveate in un percorso di assestamento che si conclude negli anni successivi.

Sulla base dei modelli di rilevazione trimestrale a consuntivo elaborati dal Ministero dell'economia sono stati individuati costi e ricavi.

La ricostruzione dei risultati di esercizio 2006 nel consolidato di ciascuna Regione mostra che il rapporto tra costo complessivo delle gestioni sanitarie e PIL nel 2006 si attesta al 6,8% con una flessione rispetto al 2005 dello 0,2% ed una crescita rispetto al 2001 dello 0,6%.

La crescita dei costi negli ultimi cinque anni segna in percentuale una media annuale del 5,4%. Analoga la crescita dei ricavi misurata tuttavia su basi di riferimento inferiori e non di poco rispetto ai costi.

Da una ricostruzione dei risultati di esercizio per il periodo 2001-2006 emergono situazioni di disavanzo che si ripetono per ognuno dei sei anni e risultano particolarmente gravi nell'ultimo triennio 2004-2006 il quale espone complessivamente uno squilibrio che, riferito alle sole situazioni di disavanzo, è pari a oltre 16 miliardi di euro, con una media annuale di oltre 5 miliardi.

Nel confronto interregionale emerge una realtà differenziata che consente di focalizzare fenomeni particolarmente critici. Lazio, Campania e Sicilia con disavanzi 2006 pari, in totale, a 3.183 milioni, contribuiscono a formare oltre il 75% del disavanzo nazionale complessivo. Soprattutto grave, per le tre indicate Regioni, l'esito gestionale dei tre ultimi anni che vedono il Lazio esposto per oltre 5.018 milioni, la Campania per oltre 3.628 milioni e la Sicilia per 2.231 milioni.

L'analisi economica della spesa corrente sanitaria nel 2006 mostra complessivamente una minor crescita dei costi (+1,8%) rispetto a quanto registrato nei due precedenti anni (9,8% e al 7,2%). Sono da segnalare l'aumento del costo del personale (+5%), della specialistica convenzionata e accreditata (+ 8,5%) e dell'altra assistenza (+7,2%). In crescita anche il costo della farmaceutica con l'effetto del superamento dei limiti del 13% per quella convenzionata e del 3% per quella a distribuzione diretta.

Il costo del personale nel sessennio conserva un peso elevato nella composizione della spesa sanitaria (33,3% nel 2006). Seguono, per contributo al costo complessivo, la spesa per beni e servizi (27,5% e 22,03%) e la farmaceutica (12,4%).

Preoccupante nel 2005 la situazione relativa al personale riscontrata nel Lazio, con incremento del costo pari al 18,1%. Elevato il tasso di evoluzione registrato anche in Lombardia (12,9%), Campania (10,7%) e Sicilia (10,8%), la quale ultima reitera e incrementa la crescita nel 2006 con un ulteriore +9,3%.

I risultati di esercizio riferiti agli anni 2001-2006 includono le integrazioni al finanziamento del fabbisogno più volte disposte nel periodo considerato, ed i reiterati interventi di ripiano a carico del bilancio statale.

Ultima in ordine di tempo è la previsione del concorso dello Stato sino a 3.000 milioni di euro per il risanamento strutturale e *selettivo* dei servizi sanitari in disavanzo negli anni 2001-2005, condizionato a vari adempimenti da parte delle Regioni interessate.

Le disponibilità sono state ripartite, con recente decreto ministeriale sulla base dei debiti accumulati fino al 31 dicembre 2005, della capacità fiscale regionale e della partecipazione delle Regioni al finanziamento del fabbisogno sanitario. La ripartizione stabilisce: Abruzzo 144

milioni, Campania 363 milioni, Lazio 2.029 milioni, Molise 200,2 milioni, Sicilia 212 milioni. Le erogazioni sono condizionate al perfezionarsi degli accordi approvativi dei Piani di rientro.

Riguardo a tali disposizioni, derogatorie e del tutto eccezionali, è mancato l'accordo di alcune Regioni che vi hanno ravvisato una ingiustificata posizione di favore nei confronti di gestioni poco virtuose, i cui disavanzi finiscono per gravare sulla generalità dei cittadini, come è stato posto in rilievo con il parere 18 aprile 2007 in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Oltre alle operazioni di mutuo, particolare attenzione è stata riservata al fenomeno del ritardo nei pagamenti nei confronti dei fornitori.

Dai dati acquisiti emerge che l'importo dei mutui contratti da aziende sanitarie e ospedaliere è complessivamente pari a 877,5 milioni di euro nel 2005. Tale forma di indebitamento è del tutto assente in alcune realtà territoriali (Molise, Puglia, Basilicata). Nelle Regioni, nelle quali il fenomeno è presente, se ne riscontra la crescita complessiva del 4,2% sull'anno precedente.

Preoccupante è il fenomeno del ritardo nei pagamenti ai fornitori di beni e servizi che, in alcune Regioni, si manifesta per cifre molto elevate con rischio di formazione di ulteriore debito per mora automatica e contenzioso aperto con le imprese creditrici. Nel 2005 il debito di aziende sanitarie e ospedaliere verso fornitori e cessionari dei fornitori ascende a quasi 32 miliardi di euro e mostra, rispetto all'anno precedente, un aumento di circa il 27%.

Due Regioni assorbono oltre la metà delle obbligazioni inevase: il Lazio con 9,7 miliardi e la Campania con 6,9 miliardi. Elevata l'esposizione anche di Lombardia (2,9 mld), Emilia Romagna (2,6 mld), Veneto (2,0 mld), Piemonte (1,6 mld), Toscana (1,5) e Abruzzo (1,4 mld).

Per quanto riguarda in particolare il debito nei confronti dei fornitori, la gravità della sua incidenza sui conti delle aziende, con riflesso sui bilanci regionali, ha spinto a trovare soluzioni in grado di alleviarne il peso sui conti del comparto e assicurare alle imprese e società creditrici certezza dell'incasso in tempi definiti.

Le strategie adottate comprendono operazioni di *factoring* con una proroga annuale o biennale dei pagamenti; nei casi più gravi, operazioni più lunghe con l'obiettivo di spostare molto in avanti la gran parte dei pagamenti ai fornitori. In questi casi la scelta è stata di aderire ad operazioni di cartolarizzazione dei crediti, tramite l'intermediazione di istituti bancari e la successiva cessione dei crediti a società veicolo per l'emissione di obbligazioni onorate da delegazione di pagamento accettata dalla Regione e destinata al rimborso dei titoli. Presupposto di queste operazioni è la rinuncia alle azioni legali intentate e agli interessi legali sulla base di transazioni bilanciate con la certezza sulla data dei pagamenti.

Rispondendo ad una richiesta dell'Istat del luglio 2006 tendente a qualificare correttamente tali operazioni, Eurostat nel settembre dello stesso anno ha fatto conoscere che si tratterebbe di finanziamento a lungo termine da classificare come prestito.

Il legislatore nazionale con la finanziaria 2007, pur confermando la validità delle operazioni di ristrutturazione del debito commerciale deliberate prima del 4 settembre 2006 e completate entro il 31 marzo 2007, ha provveduto ad integrare precedenti disposizioni in conformità al parere di Eurostat.

### **La spesa per investimenti in sanità**

Nel 2006 non sono state stanziare risorse aggiuntive per il finanziamento degli investimenti in sanità.

La gestione è stata caratterizzata dalle innovazioni normative introdotte dalla finanziaria 2006. Esse prevedevano una limitazione nella destinazione delle risorse residue per interventi su presidi ospedalieri per acuti con un numero di posti letto non inferiore a 250 o per lungodegenza e riabilitazione con non meno di 120 posti letto; la risoluzione e la revoca dei corrispondenti impegni di spesa degli interventi previsti con gli Accordi di programma per i quali non risultasse ancora presentata la richiesta di ammissione al finanziamento o se presentata fosse dichiarata inammissibile o mancasse l'aggiudicazione nei termini previsti.

Il 2006 ha registrato anche con il Patto per la Salute un rinnovato impegno finanziario dello Stato per il programma di investimenti, con un'indicazione dei settori cui dare priorità: la radioterapia, le strutture per cure oncologiche e l'ammodernamento tecnologico.

L'esercizio può, quindi, essere definito un anno di transizione, nel quale è proseguita la realizzazione dei programmi –generale e specifici- con le risorse esistenti.

Al 31 dicembre 2005 il valore complessivo degli Accordi di programma sottoscritti dalle Regioni era pari a 7.657,4 milioni, ai quali si aggiungevano 761,4 milioni per i programmi degli enti. Di tali somme le Regioni potevano ancora disporre di 2.298,6 milioni. Le risorse, rese disponibili a seguito della risoluzione degli Accordi di programma, sono state pari a 1.319,6 milioni. Di queste il 35% era previsto potesse essere riutilizzato dalle stesse Regioni a condizione che avessero presentato entro il 30.6.2006 il dettaglio degli interventi che si intendeva realizzare tra quelli previsti nell'Accordo o nel provvedimento regionale di "rimodulazione". Il restante 65%, (857,8 milioni) restava disponibile per la sottoscrizione di nuovi Accordi di programma e per interventi di varia natura.

Lo stato di attuazione degli accordi di programma si conferma territorialmente differenziato. Nel 2006 sul totale di quelli previsti (1564, aggiornato con i processi di revoca) risultavano conclusi il 38 per cento degli interventi (nel 2005 il 22 per cento), mentre le realizzazioni avviate raggiungono il 52 per cento (nel 2005 il 36 per cento). Al nord su 657 interventi il 52% (341) delle realizzazioni è conclusa e il 45% è stato avviato; nel centro su 316 interventi il 34% è concluso e il 56% è stato avviato; nel sud, infine, su 591 interventi quelli conclusi erano solo il 24% mentre il 59% erano state avviate.

Forti differenze a livello territoriale si riscontrano anche negli altri interventi.

A fine 2006, delle somme previste per gli interventi per la libera professione intramuraria, 826,1 milioni, sono stati ammessi al finanziamento interventi per 501,9 milioni. In alcune regioni (l'Abruzzo, il Molise, la Campania, la Calabria e la Sicilia), tuttavia, non è stato ammesso alcun intervento.

Per gli interventi per strutture per cure palliative sul totale programmato di 201 residenze ne sono state attivate 52. A cinque regioni del centro-nord si devono il 54,7% delle strutture attivate, con 1168 posti letto (52,3% del totale). Tra le regioni meridionali la Sicilia ha il numero più elevato di strutture attivate: 17 con 192 posti letto. Il ritardo nella realizzazione delle regioni meridionali si va attenuando.

Per il Programma straordinario per le grandi città sono stati erogati solo il 34,57% dei fondi. Lo stato d'avanzamento è molto lento e insoddisfacente, permangono forti ritardi in Calabria e Puglia, si sono avuti invece progressi in regioni, quali la Lombardia, il Piemonte e la Basilicata, che negli anni scorsi avevano dimostrato una scarsa utilizzazione degli stanziamenti a ragione di modifiche nelle scelte programmatiche e a difficoltà nell'avvio dei progetti.

PAGINA BIANCA

## **RELAZIONE**

PAGINA BIANCA

## PARTE I

### IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

#### 1 La finanza regionale nella manovra finanziaria 2006

Le linee di tendenza della finanza pubblica risultanti dalla finanziaria 2006 riguardavano: contenimento del deficit, rilancio degli investimenti, sostegno all'economia e aiuti alle fasce sociali più deboli<sup>1</sup>.

Il contributo degli enti decentrati al contenimento della spesa pubblica era quantificato in una quota pari a circa il 32% del totale ed a quasi il 67% della spesa corrente.

La finanziaria per il 2006, recependo le linee fondamentali del Dpef 2006-2008, configurava il Patto di stabilità interno quale uno dei principali strumenti di governo delle dinamiche finanziarie, fissando norme di dettaglio quanto alle tipologie di spesa rilevanti o meno ai fini del raggiungimento dell'obiettivo<sup>2</sup>.

Nel 2006 è mutata la strategia prevista dal Governo nell'anno precedente, basata su un incremento lineare delle spese del 2% che si traduceva nel loro sostanziale contenimento. Nella manovra 2006 è stato seguito il criterio della selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che, prendendo a riferimento la spesa effettiva del 2004, presentavano negli ultimi 5 anni tassi di crescita superiori alla media nazionale e all'andamento del Pil.

È rimasta immutata l'impostazione delle finanziarie degli ultimi anni riguardo agli enti territoriali: sostanziale blocco delle fonti di entrata sia proprie che da trasferimenti e riduzione delle spese, considerando che, rispetto alla dinamica del Pil nominale, quella degli enti territoriali è risultata superiore, mentre è rimasta al di sotto quella delle amministrazioni centrali.

<sup>1</sup> Come si evinceva dalla Relazione del Governo che accompagnava il ddl finanziaria 2006, la manovra doveva ispirarsi, nell'articolazione concreta degli interventi, a due criteri fondamentali: la condivisione e la selettività. Si richiedeva, quindi, una corresponsabilizzazione degli enti territoriali e una loro attenta selezione delle voci di spesa, che nel precedente quinquennio avessero registrato una crescita superiore alla media nazionale. 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.

<sup>2</sup> Il DPEF 2006-2008 in merito al Patto affermava l'esigenza «per 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. Si proponeva, inoltre, un sistema di premi e sanzioni ed il 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». Rispetto alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti ed in conto capitale), la finanziaria 2006 distingueva i due aggregati di spesa e prendeva a base di riferimento la spesa del 2004.

Quanto all'**entrata**, il comma 24<sup>3</sup> prevedeva una riduzione dei trasferimenti erariali agli enti territoriali, "a qualsiasi titolo spettanti". Come già disposto con precedenti leggi finanziarie, è stata rinviata ulteriormente al 31.12.2006 la sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap (comma 165).

Quanto alla **spesa**, alle norme di maggior rilievo contenute nella disciplina del Patto, si aggiungono quelle concernenti l'acquisto di beni e servizi (commi 157-160), settore sul quale sono intervenute le ultime leggi finanziarie, talvolta in modo contraddittorio, come rilevato nelle precedenti Relazioni.

Le norme sulle spese per il **personale**, dichiarate principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, peraltro disposte in modo non sistematico, stabilivano il concorso delle regioni e degli enti locali al contenimento della spesa; il finanziamento degli oneri contrattuali per il biennio 2004-2005 anche utilizzando le economie derivanti dai vincoli alle assunzioni nel pubblico impiego (comma 202)<sup>4</sup>; l'acquisizione ai bilanci delle Regioni e degli enti locali, a fini di miglioramento dei relativi saldi, delle economie realizzate in attuazione delle misure di contenimento del personale.

Ampio spazio era dedicato alla **sanità** con un insieme di norme (commi 274-316) e di altre disseminate nel testo della legge. Veniva incrementato di 1.000 milioni di euro (co.278), a decorrere dal 2006, il livello complessivo di spesa del SSN fissato dalla finanziaria 2005 in 89.960 milioni; il riparto tra le Regioni doveva essere 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"<sup>5</sup>.

Erano previsti: l'applicazione automatica "nella massima misura prevista" dell'addizionale all'Irpef e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'Irap, "qualora i provvedimenti

<sup>3</sup> La norma è stata abrogata dalla finanziaria 2007 (comma 694, che ha altresì abrogato i commi 23, 25 e 26)

<sup>4</sup> Il comma 202 è stato dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza n. 169 del 2007, nella parte in cui impone una puntuale modalità di utilizzo delle risorse delle regioni. Nella stessa ottica si è posta la Corte costituzionale con riferimento ad altre materie. È il caso del comma 54 (per l'indennità dei rappresentanti regionali) censurato dalla Sentenza n.157 del 2007, perché "pone un precetto specifico e puntuale", che aveva l'effetto di comprimere l'autonomia regionale. Analogamente sono state ritenute illegittime dalla Sentenza n.105 del 2007 le norme contenute nei commi 285 (destinazione di fondi per l'ammodernamento tecnologico) e 311 (strutture necessarie per l'attività libero professionale intramuraria), perché vincolano le Regioni "unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate".

<sup>5</sup> La norma in esame confermava il disegno generale di contenimento della spesa sanitaria e allo stesso tempo di ripiano dei disavanzi ormai cronici di questo settore. Nella stessa ottica si collocava la disposizione contenuta nell'art. 9 del d.l. 203/05, la cui rubrica ne enunciava 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 dichiarava 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).

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"; 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, con ripartizione delle somme con decreto del Mef fra tutte le Regioni sulla base del numero di residenti e con erogazione d'intesa con la Conferenza permanente e sottoposta a varie condizioni.

Per il contenimento della spesa ed il miglioramento degli apparati sanitari era prevista l'istituzione, con decreto del Ministro della Salute, entro il mese di aprile 2006, di una Commissione nazionale sull'appropriatezza delle prescrizioni, alla quale erano affidati molteplici compiti. Questa norma si ricollegava a quanto disposto dall'art. 9 dell'Intesa del 23.3.2005 che aveva istituito presso il Ministero della salute un Comitato paritetico permanente per la verifica della erogazione dei livelli essenziali di assistenza, che aveva anche il compito di valutare l'efficienza ed appropriatezza dell'utilizzo delle risorse e della congruità tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate.

Era prevista l'estensione agli enti del SSN dell'obbligo della trasmissione, alle Sezioni regionali di controllo della Corte, della relazione degli organi di revisione economico-finanziaria, con la precisazione che nel caso di mancato rispetto la Corte dovesse trasmettere la propria segnalazione alle Regioni interessate, per i provvedimenti di loro competenza.

### **Gli effetti della manovra ed il contributo degli enti territoriali**

Come questa Corte ha già rilevato nella Relazione quadrimestrale,<sup>6</sup> 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 rappresentano poco meno del 40% dei risparmi di spesa corrente a copertura della manovra per il 2006; essi 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 erano legati alle misure di contenimento della spesa per il personale.

Quanto alla situazione dei conti pubblici come si è venuta evolvendo nel 2006 (di cui la Corte si occupa più ampiamente in altra sede) la "ricognizione" (la cd. *due diligence*)<sup>7</sup>, contenuta in una Relazione presentata, al momento dell'insediamento del nuovo Governo, dal Ministro dell'economia

<sup>6</sup> Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2005.

<sup>7</sup> V. Relazione concernente i dati sull'andamento dell'economia nell'anno 2005 e l'aggiornamento delle previsioni per il 2006, trasmessa al Parlamento il 22.5.2006.

e delle finanze, faceva emergere maggiori spese per 5,8 miliardi e maggiori entrate per 2,5 miliardi ed un rapporto *deficit*/PIL aumentato al 4,1% ed evidenziava alcuni fattori di rischio, tra i quali la crescita della spesa corrente degli enti locali. Le indicazioni del DPEF 2007-2011, corrette nella *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) e nella *Nota di aggiornamento al DPEF 2007-2011* (che tenevano conto anche degli effetti del d.l. n. 223/06 convertito nella l. n. 248/06) contenevano una nuova stima sia del PIL (in aumento: 1,6%) sia delle entrate totali –stimate in crescita di un punto percentuale del PIL- che dell'indebitamento. Quest'ultimo era gravato ulteriormente dagli effetti della Sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), relative alla detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli e si collocava al 4,8% del PIL (al netto di questi maggiori oneri si sarebbe collocato al 3,6%); il rapporto debito/PIL era stimato del 107,6% (tenendo conto degli effetti della citata Sentenza della CGCE, nonché della riclassificazione delle operazioni di cartolarizzazione dei debiti sanitari) <sup>8</sup>

Dalle indicazioni più recenti fornite dall'ISTAT e da quelle contenute nella *Relazione*, presentata nel marzo 2007 dal Ministro dell'Economia e delle finanze,<sup>9</sup> si dispone di dati più stabilizzati sulla situazione economico finanziaria nel 2006.

Il PIL è cresciuto dell'1,9% rispetto all'anno precedente; l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP) in rapporto al PIL (come risulta dalle stime del conto consolidato elaborato in via provvisoria dall'ISTAT) è del 4,4%. Al netto degli oneri straordinari (Sentenza CGCE, accollo debiti *ex* ISPA e altre spese *una tantum* minori) il rapporto indebitamento/PIL si collocerebbe al 2,4% (quindi al di sotto del 3,6% indicato nella RPP). La spesa totale delle AP è risultata pari al 50,5% del PIL; il dato interessante è costituito dalla modesta crescita dei consumi intermedi (+0,6%), alla quale hanno contribuito le misure previste nella finanziaria 2006, nonché quelle contenute nella manovra correttiva del luglio dello stesso anno. Egualmente contenuto l'aumento della spesa in conto capitale (+0,9%). Si tratta di dati che possono avere diverse letture, positiva per il profilo generale del contenimento della spesa, ma anche negativa, specie per quella in conto capitale, che si traduce in minori investimenti. L'aumento contenuto della spesa in conto capitale appare in controtendenza rispetto alle disposizioni sul Patto di stabilità contenute nella finanziaria 2006 che prevedevano la possibilità di incremento delle spese in conto capitale, rispetto alla spesa certificata per il 2004, del 4,8% per le regioni e dell'8,1% per gli enti locali. In merito agli investimenti la citata *Relazione unificata* evidenzia, peraltro, contributi alle Regioni per 6.991 milioni di euro.

<sup>8</sup> v. in proposito *Programma di stabilità dell'Italia. Aggiornamento Dicembre 2006*, presentato dal MEF; questo documento rileva, peraltro, che la stima dell'indebitamento al 4,8 del PIL non teneva conto degli effetti della decisione del Governo di procedere entro il 2006 all'accollo del debito *ex* ISPA.

<sup>9</sup> v. ISTAT, *Conti economici nazionali. Anni 2004-2006*, 1° marzo 2007 e *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica*. Questa Relazione sostituisce la tradizionale "Trimestrale di cassa"; da notare che quest'anno è stata presentata in anticipo rispetto agli anni precedenti.

## **2 I risultati delle regioni nel quadro degli andamenti di finanza pubblica**

Lo scorso mese di marzo l'Istat e la Banca d'Italia, per quel che concerne il debito pubblico, hanno reso noti i risultati dell'esercizio 2006 del conto delle amministrazioni pubbliche. Tali dati sono alla base della notifica del 1° aprile prevista dal Trattato dell'Unione Europea.

La lettura dei risultati conseguiti nell'anno, per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per i diversi livelli di governo, è svolta in questo paragrafo guardando ai dati di contabilità nazionale. Essa offre una prima valutazione degli esiti della gestione in rapporto a quelli che erano gli obiettivi programmatici assunti in sede di manovra finanziaria. Tra questi, come già era avvenuto per il 2005, era il contenimento della spesa, ed in particolare di quella corrente.

Al momento di definire gli obiettivi di finanza pubblica per il 2005 si era valutato, infatti, necessario adottare limiti di crescita della spesa per il triennio 2005-2007 ritenuti coerenti con gli obiettivi programmatici (rapporto indebitamento/Pil e debito/Pil) assunti in sede europea. Si trattava di mantenere la dinamica della spesa entro un tasso di crescita contenuto ed inferiore al tasso di variazione del Pil, per consentire una graduale riduzione delle uscite in termini reali.

Pertanto, la legge finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 5) aveva fissato un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche –esprese in termini di contabilità nazionale– con la sola esclusione delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie. In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

Un tale obiettivo è stato posto alla base del profilo programmatico anche per il 2006, prevedendo che tutte le amministrazioni adottassero comportamenti coerenti con tale orientamento.

Le misure assunte in sede di manovra finanziaria per il 2006 avevano a riferimento un quadro tendenziale e un preconsuntivo per l'anno 2005 ben al di sopra degli obiettivi, sia come livello di indebitamento netto sia come risultati di spesa. Il quadro programmatico per il nuovo esercizio mirava, quindi, a ottenere un graduale rientro dell'indebitamento tendenziale attraverso un più accentuato rallentamento della spesa (l'obiettivo era una crescita complessiva della spesa di poco superiore all'1 per cento) e al contempo a governare una sua ricomposizione da corrente a in conto capitale.

Come nel 2005 anche nel 2006, quindi, la tenuta di questo impegnativo obiettivo era affidata all'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le categorie tendenzialmente "fuori linea" (correzione ulteriore degli andamenti di spesa rispetto alla regola del 2 per cento, rafforzamento del Patto di stabilità interno e potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria). Tali interventi hanno rappresentato la traduzione di obiettivi di spesa pubblica nella definizione di contabilità nazionale –cioè l'unica rilevante per le regole europee– in limiti di spesa fissati alla gestione dei bilanci degli enti che costituiscono la Pubblica amministrazione. In altre parole, la traduzione operativa in regole di condotta delle diverse amministrazioni, che necessariamente operano secondo i criteri di gestione della contabilità finanziaria.

Nei paragrafi che seguono si ripercorrono i principali risultati del complesso delle amministrazioni pubbliche nel 2006, per poi soffermarsi sui risultati relativi al settore delle amministrazioni locali e degli enti regionali e sanitari.<sup>10</sup>

In mancanza di un quadro tendenziale, e tanto meno di un quadro programmatico distinto per settori istituzionali (una lacuna su cui spesso la Corte ha posto l'accento e che si fa sempre più grave, via via che ci si muove in direzione di una effettiva attuazione del federalismo fiscale), il riferimento è ai risultati ottenuti nell'azione di contenimento della spesa entro il tasso obiettivo di tutte le amministrazioni pubbliche, che ancora nell'esercizio era infatti il 2 per cento, e nel contenimento del contributo all'indebitamento complessivo.

## **2.1 I risultati di finanza pubblica del 2006. Il conto delle pubbliche amministrazioni**

I dati resi noti dall'Istat il 1° marzo scorso e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d'Italia a metà marzo, offrono una rappresentazione dell'esercizio 2006 come caratterizzato da luci ed ombre.

Il consuntivo conferma la significativa ripresa delle attività produttive. Il Pil è cresciuto dell'1,9 per cento rispetto al 2005, anno nel quale si era registrata una sostanziale stagnazione (+0,1 per cento). Si è verificata una crescita di oltre mezzo punto superiore a quella prevista a fine 2005 e migliore di 3 decimi di punto delle stesse proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2006.

Anche il quadro di finanza pubblica presenta risultati migliori del previsto.

---

<sup>10</sup> 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.

TAB 1 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche

(milioni di euro)

| VOCI                                                                     | valori assoluti |                |                | variazioni % |              | incidenza % su pil |             |             |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------------|-------------|-------------|
|                                                                          | 2004            | 2005           | 2006           | 2005 su 2004 | 2006 su 2005 | 2004               | 2005        | 2006        |
| Spesa per consumi finali                                                 | 276.234         | 290.636        | 299.512        | 5,2          | 3,1          | 19,9               | 20,4        | 20,3        |
| <i>Redditi da lavoro dipendente</i>                                      | 149.861         | 156.608        | 162.999        | 4,5          | 4,1          | 10,8               | 11,0        | 11,0        |
| <i>Consumi intermedi</i>                                                 | 75.036          | 78.805         | 78.172         | 5,0          | -0,8         | 5,4                | 5,5         | 5,3         |
| <i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i> | 37.949          | 40.080         | 41.428         | 5,6          | 3,4          | 2,7                | 2,8         | 2,8         |
| <i>Altre spese per consumi finali</i>                                    | 13.388          | 15.143         | 16.913         | 13,1         | 11,7         | 1,0                | 1,1         | 1,1         |
| Prestazioni sociali in denaro                                            | 234.701         | 242.444        | 252.993        | 3,3          | 4,4          | 16,9               | 17,0        | 17,1        |
| Contributi alla produzione                                               | 14.328          | 12.963         | 13.539         | -9,5         | 4,4          | 1,0                | 0,9         | 0,9         |
| Altre uscite correnti                                                    | 21.784          | 22.782         | 22.981         | 4,6          | 0,9          | 1,6                | 1,6         | 1,6         |
| <b>TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI</b>           | <b>547.047</b>  | <b>568.825</b> | <b>589.025</b> | <b>4,0</b>   | <b>3,6</b>   | <b>39,3</b>        | <b>40,0</b> | <b>39,9</b> |
| Interessi passivi                                                        | 65.694          | 64.213         | 67.552         | -2,3         | 5,2          | 4,7                | 4,5         | 4,6         |
| <b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>                                            | <b>612.741</b>  | <b>633.038</b> | <b>656.577</b> | <b>3,3</b>   | <b>3,7</b>   | <b>44,1</b>        | <b>44,5</b> | <b>44,5</b> |
| Investimenti fissi lordi                                                 | 33.474          | 33.409         | 34.018         | -0,2         | 1,8          | 2,4                | 2,3         | 2,3         |
| Altre uscite in conto capitale                                           | 20.975          | 24.620         | 54.963         | 17,4         | 123,2        | 1,5                | 1,7         | 3,7         |
| <b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>                                   | <b>54.449</b>   | <b>58.029</b>  | <b>88.981</b>  | <b>6,6</b>   | <b>53,3</b>  | <b>3,9</b>         | <b>4,1</b>  | <b>6,0</b>  |
| <b>TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI</b>                                  | <b>601.496</b>  | <b>626.854</b> | <b>678.006</b> | <b>4,2</b>   | <b>8,2</b>   | <b>43,3</b>        | <b>44,1</b> | <b>46,0</b> |
| <b>TOTALE USCITE COMPLESSIVE</b>                                         | <b>667.190</b>  | <b>691.067</b> | <b>745.558</b> | <b>3,6</b>   | <b>7,9</b>   | <b>48,0</b>        | <b>48,6</b> | <b>50,5</b> |
| Imposte dirette                                                          | 185.331         | 190.132        | 213.664        | 2,6          | 12,4         | 13,3               | 13,4        | 14,5        |
| Imposte indirette                                                        | 195.401         | 202.471        | 218.250        | 3,6          | 7,8          | 14,1               | 14,2        | 14,8        |
| Contributi sociali                                                       | 175.965         | 183.434        | 192.038        | 4,2          | 4,7          | 12,7               | 12,9        | 13,0        |
| Altre entrate correnti                                                   | 50.247          | 49.658         | 51.630         | -1,2         | 4,0          | 3,6                | 3,5         | 3,5         |
| <b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>                                           | <b>606.944</b>  | <b>625.695</b> | <b>675.582</b> | <b>3,1</b>   | <b>8,0</b>   | <b>43,6</b>        | <b>44,0</b> | <b>45,8</b> |
| Imposte in conto capitale                                                | 8.374           | 1.864          | 222            | -77,7        | -88,1        | 0,6                | 0,1         | 0,0         |
| Altre entrate in conto capitale                                          | 3.806           | 3.985          | 4.250          | 4,7          | 6,6          | 0,3                | 0,3         | 0,3         |
| <b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>                                  | <b>12.180</b>   | <b>5.849</b>   | <b>4.472</b>   | <b>-52,0</b> | <b>-23,5</b> | <b>0,9</b>         | <b>0,4</b>  | <b>0,3</b>  |
| <b>TOTALE ENTRATE</b>                                                    | <b>619.124</b>  | <b>631.544</b> | <b>680.054</b> | <b>2,0</b>   | <b>7,7</b>   | <b>44,5</b>        | <b>44,4</b> | <b>46,1</b> |
| Saldo corrente al netto degli interessi                                  | 59.897          | 56.870         | 86.557         | -5,1         | 52,2         | 4,3                | 4,0         | 5,9         |
| Saldo generale al netto interessi (a)                                    | 17.628          | 4.690          | 2.048          | -73,4        | -56,3        | 1,3                | 0,3         | 0,1         |
| Indebitamento netto (b)                                                  | -48.066         | -59.523        | -65.504        | 23,8         | 10,0         | -3,5               | -4,2        | -4,4        |
| Pressione fiscale                                                        |                 |                |                | 0,00         | 4,19         | 40,6               | 40,6        | 42,3        |
| PIL                                                                      | 1.390.539       | 1.423.048      | 1.475.401      | 2,3          | 3,7          |                    |             |             |

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, al netto di oneri straordinari per circa 30 miliardi di euro (di cui quasi 13 miliardi dovuti all'accollo del debito del Gruppo Ferrovie dello Stato e circa 16 miliardi agli effetti netti<sup>11</sup> della sentenza Iva<sup>12</sup>) è risultato pari a circa 35 miliardi di euro, il 2,4 per cento del Pil.

<sup>11</sup> L'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea è stimato pari a 17,2 miliardi a cui corrisponde un recupero di gettito di imposte (Irpéf, Ires e Irap) pari a 1,2 miliardi.

<sup>12</sup> Ulteriori 734 milioni di esborsi sono dovuti alla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli, la cui riscossione era stata temporaneamente sospesa per legge (legge 81/2006).

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 di cui si è detto) è, poi, significativamente cresciuto, portandosi sul 2,2 per cento del Pil.

Il saldo strutturale (il disavanzo depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una-tantum) è stato pari al 2,8/2,9 per cento (poco sopra il 4 per cento nel 2005), con un miglioramento assai più pronunciato di quello concordato in sede europea (0,8 punti di Pil all'anno nel biennio 2006-07).

Il rapporto debito/Pil è cresciuto al 106,8 per cento (106,2 per cento nel 2005), livello comunque inferiore a quanto previsto sia nel Dpef 2007-2011 (107,7 per cento e 107,6 nella Nota di aggiornamento), che nel Programma di stabilità (108 per cento) del dicembre 2006.

Il fabbisogno complessivo delle pubbliche amministrazioni, infine, è risultato pari a 54,7 miliardi (70,5 miliardi nel 2005). Il fabbisogno al netto delle regolazioni debitorie pregresse e delle dismissioni mobiliari è stato di 54,5 miliardi, il 3,7 per cento del Pil (73 miliardi nel 2005, pari al 5 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto (depurato dagli oneri straordinari) della PA è cresciuto ad 1,3 punti di Pil (0,9 punti nel 2005).

Tali risultati sono stati ottenuti con una crescita della spesa complessiva che si è mantenuta entro il 3,6 per cento a fronte di una crescita del Pil nominale del 3,7 per cento. Un risultato ben più limitato di quello assunto ad obiettivo (crescita della spesa dell'1,1 per cento contro una crescita del Pil nominale del 3,7 per cento).

Il complesso della spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un incremento del 3,6 per cento che ha trovato prevalente impulso nelle "altre uscite correnti" (+5,0 per cento) e nelle prestazioni sociali in denaro (+4,4 per cento), queste ultime costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario.

La dinamica dei consumi finali, aggregato che include le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica, ha viceversa manifestato segni di rallentamento (+3,1 nel 2006 contro +5,2 per cento nel 2005), anche se molto diversi tra loro sono apparsi gli andamenti dei singoli comparti.

Elemento propulsivo della spesa è risultato, anche nel 2006, l'aggregato dei redditi da lavoro dipendente, cresciuto del 4,1 per cento (4,5 per cento nel 2005). La spinta ad un aumento, ancora una volta superiore a quello del prodotto interno lordo e pari all'1,9 per cento in termini reali, è venuta anche da alcuni rinnovi contrattuali –tra cui quelli delle regioni e degli enti locali, della sanità, degli enti di ricerca e dell'università– e da pagamenti di arretrati ad essi relativi.

Nel 2006 i consumi intermedi hanno registrato una caduta dello 0,8 per cento, andamento che si confronta con l'aumento del 5 per cento del 2005<sup>13</sup>. Al calo –che si presenta comunque meritevole di ulteriori e successive analisi dal momento che il tasso medio degli ultimi cinque anni è risultato, in sede di consuntivo, sempre oscillante tra il 5 e il 6 per cento– hanno contribuito i provvedimenti correttivi adottati con la manovra di finanza pubblica per il 2006 (tra cui la gestione di bilancio per dodicesimi introdotta con il comma 7 dell'art. 1), le misure varate con il decreto legge 223/2006 (cosiddetto decreto Bersani I) e la riduzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim).

Per quanto riguarda, infine, le prestazioni sociali in natura –e cioè la terza componente dei consumi finali, prevalentemente costituita da spesa farmaceutica e per l'assistenza sanitaria in convenzione – esse sono risultate in aumento del 3,4 per cento rispetto al 2005, anno nel quale avevano registrato una lievitazione ben maggiore (+5,6 per cento) soprattutto a motivo di spese per il personale (è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base). Il risultato di consuntivo 2006 riflette, tra l'altro, interventi a riduzione dei prezzi dei medicinali.

Si è, infine, invertito il trend discendente della spesa per interessi, sia che questa sia considerata in valore assoluto –dai 64,2 miliardi nel 2005 ai 67,6 miliardi del 2006– sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (4,6 per cento contro il 4,5 nel 2005). Alla base di tale risultato, l'orientamento in senso restrittivo della politica monetaria della Banca centrale europea e il conseguente rialzo dei tassi di interesse.

Al netto delle poste straordinarie (sono stati infatti registrati nelle altre spese in conto capitale gli esborsi relativi agli arretrati dovuti per il triennio 2003-05 (13,4 miliardi) a seguito della più volte citata sentenza europea in materia di Iva sulle automobili, quelli (circa 13 miliardi) relativi all'accollo da parte del bilancio pubblico dei debiti del gruppo Ferrovie dello Stato e quelli, infine, di importo assai più modesto relativi alla retrocessione di contributi sociali Inps alla società che ne cura la cartolarizzazione) e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari, le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 60 miliardi, il 4,1 per cento del Pil (4,2 nel 2005).

Gli investimenti fissi lordi hanno registrato una crescita su base annua dell'1,7 per cento, inferiore a quella del prodotto ma più significativa rispetto al 2005. Al netto dei proventi da

<sup>13</sup> Si noti che tale aggregato in occasione della Notifica del 1° marzo 2006 aveva inglobato la registrazione di alcune spese militari in precedenza contabilizzate come spese per investimento e registrato l'inclusione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati – Sifim. Proprio prevalentemente in seguito a tali modifiche il 2004, indicato in sede di prima stima (marzo 2005) in calo dello 0,3 per cento rispetto al 2003 era stato segnalato nel 2006 in crescita del 5,3 per cento (ora rivisto al 6 per cento).

dismissioni immobiliari, i dati del 2006 evidenziano, tuttavia, una flessione di 3,4 punti percentuali che segue, peraltro, quella del 2,9 per cento registrata nel 2005 dopo un triennio di sostenuti incrementi (circa il 6 per cento medio all'anno). In rapporto al prodotto interno lordo gli investimenti pubblici sono risultati pari al 2,4 per cento (2,6 per cento nel 2005 e 2,7 per cento nel 2004).

Di rilievo e, in certa misura, inaspettata dimensione è stata nel 2006 la dinamica delle entrate, in particolare di quelle di natura tributaria. 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), valore non discosto da quelli prevalenti alla fine degli anni novanta. Un aumento cui non hanno contribuito le imposte in conto capitale, il cui valore si è sostanzialmente annullato a seguito del venir meno del gettito di condoni e sanatorie.

La spinta alla crescita è venuta soprattutto dalle imposte indirette e dirette, aumentate rispettivamente del 7,8 per cento (3,6 per cento nel 2005) e del 12,4 per cento (2,6 per cento nel 2005). L'aumento della pressione fiscale ha avuto, dunque, un'origine prevalentemente tributaria: i contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, sono infatti aumentati del 4,7 per cento (4,2 per cento nel 2005) e dunque con una dinamica non troppo distante dalla crescita nominale del prodotto interno lordo.

Nell'ambito delle imposte dirette, di particolare rilievo è stata la dinamica dell'IRPEF (ora IRE) e dell'IRES, cresciute rispettivamente del 6,4 e del 16,3 per cento. Sul fronte delle imposte indirette un ruolo fortemente propulsivo è stato esercitato dall'IVA (circa +9 per cento, con una elasticità rispetto ai consumi nominali del 2,3).

In sintesi, il miglior risultato rispetto alle attese nel 2006 è stato ottenuto solo in misura marginale attraverso una riduzione della dinamica della spesa (un decimo di punto la riduzione registrata in termini di Pil). Determinante, oltre che inatteso, per il miglioramento dei saldi è stato l'incremento dal lato delle entrate. Le spese (pur registrando a consuntivo un profilo meno dinamico di quello temuto in corso d'anno) rimangono su livelli ben superiori agli obiettivi programmatici. Risulta mancato anche nel 2006 l'obiettivo di una crescita dell'aggregato a tassi significativamente più contenuti del Pil nominale.