

TAVOLA 5

## CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

	milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>50.127</b>	<b>51.519</b>	<b>8,11</b>	<b>2,78</b>	<b>3,20</b>	<b>3,39</b>
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	16.827	16.331	6,87	-2,95	1,07	1,07
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	2.022	2.111	8,30	4,40	0,13	0,14
<i>Consumi intermedi + sifim</i>	21.747	23.556	6,14	8,32	1,39	1,55
<i>Interessi passivi</i>	2.586	2.354	7,53	-8,97	0,16	0,15
<b>SPESE IN C/CAPITALE</b>	<b>16.816</b>	<b>17.180</b>	<b>-6,88</b>	<b>2,16</b>	<b>1,07</b>	<b>1,13</b>
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	14.767	15.179	-4,54	2,79	0,94	1,00
<b>SPESA COMPLESSIVA (netto interessi)</b>	<b>64.357</b>	<b>66.345</b>	<b>3,77</b>	<b>3,09</b>	<b>4,10</b>	<b>4,36</b>
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>66.943</b>	<b>68.699</b>	<b>3,91</b>	<b>2,62</b>	<b>4,27</b>	<b>4,52</b>
<b>ENTRATE CORRENTI</b>	<b>57.101</b>	<b>59.593</b>	<b>7,00</b>	<b>4,36</b>	<b>3,64</b>	<b>3,92</b>
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	13.955	13.393	-16,68	-4,03	0,89	0,88
<i>Imposte dirette</i>	4.001	3.916	8,28	-2,12	0,26	0,26
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	22.786	25.812	31,62	13,28	1,45	1,70
<b>ENTRATE IN C/CAPITALE</b>	<b>8.671</b>	<b>8.787</b>	<b>-6,96</b>	<b>1,34</b>	<b>0,55</b>	<b>0,58</b>
<b>ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>65.772</b>	<b>68.380</b>	<b>4,92</b>	<b>3,97</b>	<b>4,20</b>	<b>4,50</b>
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.171	-319			-0,07	-0,02

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat

Nel 2009 la spesa dei Comuni è cresciuta del 2,6 per cento (+3,9 per cento nel 2008), a fronte di entrate complessive in aumento di circa il 4 per cento. La spesa corrente aumenta del 2,8 per cento contro l'8,1 per cento del 2008. Registra un aumento del 2,1 per cento la spesa in conto capitale, con un incremento degli investimenti fissi lordi del 2,8 per cento. Tale aumento, tuttavia, si riduce all'1,2 per cento, se si considera l'andamento decrescente nell'ultimo biennio delle dismissioni immobiliari.

Le entrate complessive crescono del 4 per cento. Un aumento trainato dai trasferimenti correnti da enti pubblici, cresciuti nell'anno del 13,3 per cento, che compensa la riduzione del gettito delle imposte. Continuano a ridursi le imposte indirette di un ulteriore 4 per cento (soprattutto contributi di concessioni edilizie -11,4 per cento; imposte comunali sulla pubblicità -8 per cento).

Per le Province, la spesa complessiva si è ridotta nell'anno di oltre il 3 per cento.

TAVOLA 6

## CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

	milioni di euro		variazioni %		in % Pil	
	2008	2009	08/07	09/08	2008	2009
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>10.081</b>	<b>9.783</b>	<b>6,18</b>	<b>-2,96</b>	<b>0,64</b>	<b>0,64</b>
di cui						
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	2.416	2.362	4,77	-2,24	0,15	0,16
<i>Consumi intermedi</i>	4.036	4.032	4,59	-0,10	0,26	0,27
<i>Interessi passivi</i>	465	325	12,32	-30,11	0,03	0,02
<b>SPESE IN C/CAPITALE</b>	<b>3.160</b>	<b>3.057</b>	<b>-4,50</b>	<b>-3,26</b>	<b>0,20</b>	<b>0,20</b>
di cui						
<i>Investimenti fissi lordi</i>	2.514	2.548	-9,50	1,35	0,16	0,17
<b>SPESE COMPLESSIVE (netto interessi)</b>	<b>12.776</b>	<b>12.515</b>	<b>3,12</b>	<b>-2,04</b>	<b>0,81</b>	<b>0,82</b>
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>13.241</b>	<b>12.840</b>	<b>3,42</b>	<b>-3,03</b>	<b>0,84</b>	<b>0,84</b>
<b>ENTRATE CORRENTI</b>	<b>10.275</b>	<b>10.412</b>	<b>-1,62</b>	<b>1,33</b>	<b>0,66</b>	<b>0,68</b>
di cui						
<i>Imposte indirette</i>	4.452	4.208	-0,60	-5,48	0,28	0,28
<i>Trasferimenti da enti pubblici</i>	3.989	4.322	-6,30	8,35	0,25	0,28
<b>ENTRATE IN C/CAPITALE</b>	<b>1.817</b>	<b>1.813</b>	<b>-0,16</b>	<b>-0,22</b>	<b>0,12</b>	<b>0,12</b>
<b>TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE</b>	<b>12.092</b>	<b>12.225</b>	<b>-1,40</b>	<b>1,10</b>	<b>0,77</b>	<b>0,80</b>
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-1.149	-615			-0,07	-0,04
<i>Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat</i>						

Una flessione che interessa sia le spese correnti (-3 per cento) che la spesa in conto capitale (-3,3 per cento). Anche nelle Province il limitato incremento delle entrate complessive (+1,1 per cento) è dovuto alla crescita dei trasferimenti (+8,4 per cento), mentre le entrate tributarie si contraggono di circa il 5,5 per cento.

## 4.5.

Cumulativamente, sia le Province che i Comuni hanno pienamente conseguito gli obiettivi assegnati, anche con un considerevole scarto positivo. Un risultato ottenuto anche grazie ai ripetuti interventi normativi succedutisi nell'anno e finalizzati a rivedere in senso più favorevole le regole del Patto che, per la concomitanza di due fattori critici – obiettivi più stringenti e fase recessiva del ciclo economico – rischiavano di essere troppo penalizzanti e di avere ripercussioni negative soprattutto sulla spesa in conto capitale.

Le Province, infatti, che erano tenute a non peggiorare un disavanzo (calcolato in termini di competenza mista) pari a 551 milioni, registrano un saldo di -275 milioni; anche disaggregando i dati per ambiti regionali, l'andamento è confermato e in tutte le aree territoriali si genera un risultato migliore di quanto richiesto dagli obiettivi programmatici. Dei 100 enti

monitorati, solo due non raggiungono il proprio obiettivo individuale; mentre per le amministrazioni adempienti nel 25 per cento dei casi è risultato determinante il volume di spesa svincolato dal Patto con le misure di flessibilizzazione degli investimenti.

TAVOLA 7

IL PATTO DI STABILITA' INTERNO: I RISULTATI PER L'ESERCIZIO 2009		
	Province	Comuni
	<i>(migliaia di euro)</i>	
entrate finali nette	10.990.746	46.227.117
spese finali nette	11.832.754	47.563.328
saldo netto	-842.008	-1.336.211
totale delle voci escluse dalla spesa ai sensi delle leggi n. 33/09 e n. 102/09	567.441	1.692.436
saldo degli effetti delle sanzioni e delle premialità	0	150.466
saldo finale rilevante per il Patto 2009	-274.567	506.691
obiettivo programmatico	-550.743	-617.110
differenza	276.176	1.123.801

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per quanto riguarda i Comuni, a fronte di un obiettivo cumulato di disavanzo pari a 617 milioni, gli enti presentano un saldo positivo di 507 milioni, confermando, quindi, anche per il 2009, un'ampia forbice tra saldo programmatico e saldo finanziario effettivamente registrato. Si può osservare che, anche non considerando gli effetti del meccanismo premiante (172 milioni), l'obiettivo sarebbe stato raggiunto comunque, seppure con uno scarto più contenuto. Sono risultate invece determinanti, a livello aggregato, le misure di alleggerimento del Patto dal lato della spesa adottate in corso d'anno, che hanno consentito di escludere dall'area rilevante per il Patto 1.691 milioni di pagamenti in conto capitale e circa 2 milioni di impegni correnti.

TAVOLA 8

IL RISPETTO DEL PATTO 2009 – COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA

Zona		da 5000 a 10000	da 10000 a 20000	da 20000 a 60000	da 60000 a 250000	>250000	Totale
Nord Ovest	Comuni	363	158	90	15	3	629
	<i>adempienti</i>	<b>309</b>	<b>137</b>	<b>82</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>545</b>
Nord Est	Comuni	244	136	51	14	3	448
	<i>adempienti</i>	<b>207</b>	<b>121</b>	<b>48</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>393</b>
Centro	Comuni	167	105	81	20	1	374
	<i>adempienti</i>	<b>157</b>	<b>101</b>	<b>76</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>355</b>
Sud	Comuni	249	155	112	24	2	542
	<i>adempienti</i>	<b>226</b>	<b>142</b>	<b>107</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>500</b>
Isole	Comuni	117	65	56	11	2	251
	<i>adempienti</i>	<b>109</b>	<b>59</b>	<b>50</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>231</b>
Italia	Comuni	1140	619	390	84	11	2244
	<i>adempienti</i>	<b>1008</b>	<b>560</b>	<b>363</b>	<b>82</b>	<b>11</b>	<b>2024</b>

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dei 2244 Comuni monitorati, 220 enti non sono riusciti a raggiungere il proprio obiettivo individuale; la percentuale complessiva di enti “fuori Patto” (9,8 per cento) è variamente distribuita sul territorio, con punte significative concentrate al nord (Veneto, Lombardia, Piemonte), mentre sotto il profilo dimensionale si confermano le maggiori difficoltà degli enti sotto i 20.000 abitanti.

I risultati su base regionale mostrano un rispetto complessivo dei limiti del Patto in tutte le Regioni, eccetto che in Lombardia, dove i risparmi in eccesso prodotti dai Comuni virtuosi non sono stati sufficienti a compensare lo scarto negativo degli enti inadempienti; se si considera che entrambe le Province che non hanno rispettato gli obiettivi sono lombarde, come pure il 29 per cento dei Comuni inadempienti, questa è la regione che sembra aver incontrato le maggiori difficoltà nell’operare del Patto 2009.

#### 4.6.

Le misure di alleggerimento del Patto hanno operato su due fronti: gli obiettivi ed i saldi finanziari. Da una parte, infatti, è stata riconosciuta agli enti la possibilità, nell’ipotesi in cui avessero approvato il bilancio di previsione entro il 10 marzo 2009, di escludere dalle entrate rilevanti per il Patto le risorse derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei Servizi pubblici locali (SPL) nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi delle predette società e le risorse relative alla vendita del patrimonio immobiliare se destinate ad investimenti o alla riduzione del debito. Si tratta dell’applicazione - limitata nel tempo - del comma 8 dell’art. 77bis della legge 133/2008 come modificato dal comma 41 dell’art. 2 della legge finanziaria per il 2009. Alla luce dei risultati del monitoraggio, questa misura ha determinato un affievolimento dell’obiettivo aggregato pari a 570 milioni compensato, solo in parte, da un peggioramento dei saldi 2009 di 130 milioni per via della medesima esclusione.

Il secondo fronte sul quale si è intervenuti riguarda i risultati finanziari 2009 nella costruzione dei quali è stata progressivamente ampliata la sfera di spesa sottratta ai vincoli, sia per rendere più agevole il rispetto degli obiettivi, sia nel tentativo di indurre una inversione di tendenza alla spesa produttiva degli enti.

La sovrapposizione delle diverse misure rende difficile valutarne l’efficacia singolarmente. Così, se da una parte i risultati mostrano chiaramente l’indispensabilità dei

correttivi ai fini del rispetto degli obiettivi di comparto, dall'altra l'analisi "micro" fa emergere un certo grado di dispersione delle risorse risparmiate, visti i segnali poco significativi di ripresa degli investimenti locali ed il mancato sfruttamento di tutto il margine di spesa potenziale consentito dalle regole del Patto.

Infatti, come illustrato nell'approfondimento svolto nel *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica – maggio 2010* - i vantaggi hanno pesato in modo diverso sui risultati finali: il 51 per cento dei Comuni del monitoraggio è riuscito a conseguire gli obiettivi proprio attraverso le correzioni del saldo finanziario operate ai sensi delle leggi nn. 33 e 102 del 2009 (per questi enti è più evidente il duplice effetto delle misure espansive, grazie alle quali il livello dei pagamenti in conto capitale ha registrato una crescita rispetto al livello teorico consentito dagli obiettivi programmatici, senza con ciò compromettere l'adempimento al Patto); per il restante 49 per cento, invece, non può dirsi che il ricorso alle misure incentivanti abbia prodotto gli effetti attesi, né sotto il profilo del rispetto del Patto, né a vantaggio di una significativa ripresa della spesa di investimento. Ci si riferisce ai 220 Comuni che non hanno raggiunto gli obiettivi programmatici anche scontando dai saldi rilevanti la parte di spesa liberata dai provvedimenti sopraccitati, e ad altri 884 enti che, invece, avrebbero conseguito comunque i risultati attesi indipendentemente dall'applicazione delle misure correttive favorevoli.

Tra gli interventi che hanno agevolato il conseguimento degli obiettivi va incluso anche il meccanismo di premialità introdotto a vantaggio degli enti più virtuosi con l'art. 77bis, comma 23bis, del DL n. 112/2008. Tale meccanismo ha permesso di ripartire 173 milioni tra tutti i Comuni che avevano rispettato il Patto nel 2008 e che si posizionavano, rispetto agli indicatori di rigidità strutturale e autonomia finanziaria, al di sopra del loro valore medio valutato per classe demografica. L'importo complessivo del premio rappresentava il 70 per cento della differenza tra l'obiettivo di saldo da conseguire nel 2008 ed il risultato effettivo degli enti inadempienti; nella distribuzione del beneficio era prevista una quota fissa da attribuire a tutti gli enti virtuosi, proporzionata alla popolazione, ed una quota variabile il cui importo era commisurato al grado di virtuosità di ciascun ente. Il sistema ha determinato per il 2009 un effetto redistributivo per cui le risorse generate prevalentemente dai Comuni più piccoli ed appartenenti alle Regioni meridionali ed insulari del Paese, sono state destinate prevalentemente ai Comuni di maggiore dimensione del nord.

TAVOLA 9

## LE MISURE SANZIONATORIE E PREMIANTI PER CLASSE DEMOGRAFICA ED AREA TERRITORIALE

(migliaia di euro)

Classe demografica	n. Comuni	effetti finanziari delle sanzioni per il 2008 scontati dai risultati 2009	importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità	Zona	n. enti	effetti finanziari delle sanzioni per il 2008 scontati dai risultati 2009	importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità
tra 5000 e 10000	1140	6.556	35.670	Nord Ovest	629	5.677	57.997
tra 10000 e 20000	619	7.219	35.801	Nord Est	448	1.502	39.318
tra 20000 e 60000	390	8.116	45.933	Centro	374	8.295	29.238
tra 60000 e 250000	84	0	33.783	Sud	542	4.180	33.462
> 250000	11	0	21.170	Isole	251	2.237	12.342
Totale	2244	21.891	172.357	Totale	2244	21.891	172.357

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

## 4.7.

Sull'efficacia delle misure hanno inciso, oltre alla stratificazione dei provvedimenti, anche altri fattori:

- l'onerosità della manovra - poco hanno potuto i meccanismi di alleggerimento per i Comuni inadempienti che avevano prevalentemente saldi obiettivo positivi, mentre i Comuni "virtuosi", anche in assenza delle misure espansive, erano per lo più caratterizzati da saldi obiettivo negativi. In via generale si conferma, dunque, la difficoltà per enti in avanzo di replicare performance particolarmente positive, imputabili presumibilmente a cause eccezionali e non ripetibili registrate nel passato e non si è dimostrato risolutiva in tal senso neanche l'introduzione (art. 77bis comma 3 della legge 133/2008) di coefficienti differenziati di correzione dei saldi.

TAVOLA 10

## L'ONEROSITÀ DEL PATTO 2009 IN BASE AL SALDO OBIETTIVO

Classe demografica	Comuni con saldo obiettivo negativo			Comuni con saldo obiettivo positivo		
	n.	Comuni che hanno rispettato il Patto	%	n.	Comuni che hanno rispettato il Patto	%
tra 5000 e 10000	653	605	92,6	487	403	82,8
tra 10000 e 20000	354	338	95,5	265	222	83,8
tra 20000 e 60000	247	239	96,8	143	124	86,7
tra 60000 e 250000	52	51	98,1	32	31	96,9
> 250000	8	8	100,0	3	3	100,0
Totale complessivo	1314	1241	94,4	930	783	84,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Non a caso ancora una volta il legislatore è intervenuto su questo fronte con una nuova agevolazione che consente un ricalcolo dell'obiettivo su base quinquennale per quegli enti con

saldo 2007 positivo per via delle entrate eccezionali da dividendi e per i quali a nulla erano valse le riduzioni finora concesse (v. art. 4, comma 4septies del DL n. 2/2010);

- la distribuzione indifferenziata dei benefici - La difficoltà di individuare, attraverso criteri selettivi uniformi, i soggetti meritevoli di maggiori tutele o con una più elevata capacità di promuovere e gestire attività di investimento ha determinato, solo in parte, una velocizzazione dei pagamenti in conto capitale. Il confronto con la spesa che i Comuni avrebbero potuto teoricamente sostenere senza compromettere il rispetto degli obiettivi evidenzia uno sfruttamento solo parziale delle potenzialità insite nel Patto. Il livello dei pagamenti è stato spesso decisamente più contenuto rispetto a quanto consentito dal saldo obiettivo;

TAVOLA 11

LA SPESA IN CONTO CAPITALE TEORICAMENTE SOSTENIBILE ED IL LIVELLO DEI PAGAMENTI EFFETTIVI

	numero enti	livello teorico pagamenti	pagamenti al lordo delle misure incentivanti (*)	pagamenti al netto delle misure incentivanti (*)	scostamento %
		(a)	(b)	(c)	[(a)-(c)/(a)]
<i>(migliaia di euro)</i>					
Comuni soggetti al Patto	2.244	9.352.160	10.069.457	8.378.826	-10,4
Comuni che avrebbero rispettato il Patto anche in assenza delle misure correttive	884	3.536.524	2.767.592	2.431.392	-31,2
Comuni che non hanno rispettato il Patto	220	225.152	790.108	721.939	220,6
Comuni che hanno rispettato il Patto grazie alla applicazione delle misure correttive	1.140	5.590.485	6.511.757	5.225.495	-6,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(\*)leggi 33 e 102 del 2009.

- le crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali - Se il contenimento degli investimenti è risultato la strategia più diffusamente adottata dagli enti locali ai fini del rispetto dei vincoli, non sono rari i casi in cui, peraltro, la costruzione del saldo cela un disavanzo di parte corrente coperto, ai fini del Patto, grazie alle entrate straordinarie e ad un profilo basso di pagamenti in conto capitale.

Inoltre, se fossero esclusivamente i vincoli del Patto ad imbrigliare la spesa virtuosa, allora con l'introduzione del criterio della competenza mista – dopo tre anni consecutivi di blocco esteso anche agli impegni di parte capitale - la ripresa in termini di competenza avrebbe dovuto essere ben più significativa di quanto non si evidenzi dagli ultimi dati disponibili (quelli riferiti al 2008) che segnano una crescita degli investimenti, rispetto all'anno precedente, del 3,9 per cento.

Le difficoltà crescenti verrebbero confermate anche dai risultati di un esercizio condotto in via sperimentale dalla Corte dei conti su un campione significativo di Comuni. Al fine di

poter cogliere in maniera integrata i principali fenomeni che caratterizzano l'evoluzione della finanza locale, si è costruito un indice sintetico della situazione finanziaria dei Comuni e si è potuto osservare come, nel periodo tra il 2003 ed il 2008, dopo una fase iniziale di sostanziale stabilità, l'indice di "*stress finanziario*" faccia registrare un tendenziale peggioramento che tra il 2007 ed il 2008 porta ad un rialzo di 2,5 punti percentuali. Il fenomeno è imputabile alla riduzione dell'autonomia finanziaria, alla crescita dell'incidenza degli interessi passivi e quindi all'evoluzione negativa della situazione debitoria e, ancora, alle minori capacità di generare avanzo primario corrente e all'indebolimento del contesto economico esterno. A parziale mitigazione della spinta all'innalzamento dell'indice di stress opera un certo allentamento della rigidità della spesa corrente primaria.

#### 4.8.

Nonostante quindi i risultati positivi in termini di comparto, il Patto 2009 mostra con evidenza le criticità di un sistema che non sempre ha portato ad una riqualificazione della spesa a vantaggio degli investimenti e dello sviluppo locale e che ha consentito il progressivo diffondersi di comportamenti elusivi finalizzati al solo rispetto formale degli obiettivi.

Ciò rende urgente rivedere il meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto degli obiettivi posti al Paese dall'appartenenza al sistema europeo.

L'esperienza maturata negli ultimi anni testimonia, infatti, la difficoltà di prevedere un meccanismo in grado di tener conto delle differenti caratteristiche di un universo di riferimento con oltre 2200 enti con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Finora è stato difficile individuare un'impostazione in grado di assicurare un efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica evitando, tuttavia che questo si traducesse in un indesiderato rallentamento della spesa in conto capitale.

Il meccanismo di compensazione regione – enti locali introdotto con l'art. 7quater della legge 33/2009 ha consentito di sperimentare il ruolo di cabina di regia assegnato alle Regioni, le quali, hanno dato prova di riuscire a sostenere gli enti in difficoltà con l'obiettivo nazionale e a indirizzare le risorse verso chi poteva effettivamente garantire un tempestivo ed integrale utilizzo delle capacità finanziarie messe a disposizione.

## 4.9.

Anche se per ora limitate, stanno maturando esperienze di gestione del Patto a livello regionale che vanno oltre il meccanismo di compensazione previsto dalla legge 33/2009 e confermato per il 2010 dalla legge 42/2010. Alcuni Governi regionali hanno avviato percorsi di adattamento delle regole nazionali alle esigenze e caratteristiche finanziarie del proprio territorio, sfruttando la facoltà loro attribuita dalle leggi 133/2008 e 42/2009.

Queste esperienze potrebbero costituire una preziosa base di riferimento: una gestione del Patto su scala territoriale consentirebbe, infatti, di ridurre la rigidità del sistema e di ottimizzare la ripartizione delle quote di indebitamento tra amministrazioni locali.

In tale prospettiva muovono la legge delega in materia di federalismo fiscale (legge 42/2009) e la legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009), rafforzando ulteriormente il ruolo regionale nella gestione del Patto di stabilità interno.

La legge 196/2009 ridisegna la procedura di definizione del contributo richiesto alle amministrazioni locali a partire dalla Decisione di finanza pubblica, prevedendo un ruolo propositivo della Conferenza permanente, sia nella fase di definizione degli obiettivi per livello di governo che in quella di traduzione di detti obiettivi in regole previste per il singolo ente. Viene, poi, espressamente disposto che per la spesa in conto capitale sia individuata la quota di indebitamento relativa agli enti locali e che essa sia articolata per Regioni (art. 8, comma 4).

Nella legge 42/2009 si conferma, a livello di principio generale di delega, la facoltà delle Regioni di differenziare le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti al fine di adattare la disciplina nazionale del Patto alle esigenze territoriali (articolo 17, comma 1, lettera c), pur prevedendo che il rispetto degli obiettivi (in termini di cassa e di competenza) sia fondato sul concorso di ciascuna Regione e ciascun ente locale (articolo 17, comma 1, lettera b). All'articolo 12, inoltre, si introduce un limite al controllo diretto degli investimenti locali, anche se soltanto per le quote messe a disposizione da altri enti dello stesso livello o dalla Regione e solo nell'ambito del meccanismo di premialità per i soggetti virtuosi. Una previsione che sembra prefigurare un intervento regionale assimilabile a quello previsto dall'art. 7quater del DL n. 5/2009.

La revisione del Patto andrà disegnata anche a partire dalle profonde modifiche che interesseranno sia il sistema di valutazione dei fabbisogni e dei costi standard per le funzioni essenziali, sia il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali in attuazione del articolo 119 della Costituzione.

Modifiche che incideranno fortemente sugli enti, richiedendo percorsi di adeguamento progressivo e un attento equilibrio tra obiettivi di rigore finanziario e mantenimento di adeguate qualità del servizio.

A questo scopo il coordinamento della finanza pubblica si arricchisce di un ulteriore strumento: il Patto di convergenza. Definito di volta in volta nella legge di stabilità o in un collegato alla manovra finanziaria annuale, ad esso sarà affidato il compito di tracciare percorsi di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei diversi livelli di governo, nonché degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali (legge 42/2009, art. 18, comma 1).

Con tale strumento, oltre che con la nuova versione del Patto, si potrà inoltre pervenire ad una formulazione organica e stabile delle regole di coordinamento, rafforzandone la credibilità e consentendone una piena collocazione nell'ambito della programmazione territoriale.

### **La spesa sanitaria**

#### **4.10.**

Anche nel 2009 i risultati del conto consolidato della sanità, indicano un consuntivo in valore assoluto migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 110,6 miliardi al di sotto, quindi, dei 113 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2010-2013.

La forte flessione del prodotto interno lordo fa sì che il peso della spesa sanitaria in termini di Pil, nonostante il buon risultato, si confermi in crescita: 7,3 contro 6,9 per cento dell'esercizio 2008. Si riduce, tuttavia, il suo peso sul complesso della spesa primaria (dal 15,6 al 15,2 per cento).

Tali risultati sono il frutto di una dinamica della spesa sanitaria complessiva in netto rallentamento: essa è cresciuta di circa l'1,9 per cento contro il 3,5 per cento in media nel biennio precedente. E' da rilevare, tuttavia, che tali dati risentono della tempistica dei rinnovi dei contratti di lavoro del settore: lo slittamento dal 2007 al 2008 del rinnovo dei contratti del personale sanitario, che ha spostato oneri per circa 1500 milioni e l'attribuzione al 2009 di quelli (700 milioni) riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale.

## XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 12

## LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Spesa sanitaria</b>							
<b>Ruef maggio 2010</b>							
<i>valore assoluto</i>	101.376	101.743	108.486	110.588	114.707	117.134	120.786
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.822	670.481	693.475	727.566	734.365	741.599	756.554
<i>Pil</i>	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371
<i>variazione percentuale</i>	5,54	0,36	6,63	1,94	2,20	3,32	3,94
<i>Incidenza sulla spesa complessiva (%)</i>	15,32	15,17	15,64	15,20	15,62	15,79	15,97
<i>in percentuale del Pil</i>	6,82	6,58	6,92	7,27	7,38	7,29	7,24
<b>Dpof – Nota di aggiornamento set. 2009</b>							
<i>valore assoluto</i>	101.417	101.952	108.747	112.996	114.919	118.564	122.969
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.725	670.580	694.032	728.539	729.368	737.195	755.041
<i>Pil</i>	1.485.377	1.544.915	1.572.243	1.530.905	1.564.796	1.623.380	1.685.439
<i>variazione percentuale</i>	5,58	0,55	6,66	3,91	1,70	3,17	3,72
<i>Incidenza sulla spesa complessiva (%)</i>	15,34	15,22	15,67	15,51	15,76	16,08	16,29
<i>in percentuale del Pil</i>	6,83	6,61	6,92	7,38	7,34	7,30	7,30
<b>Ruef aprile 2009</b>							
<i>valore assoluto</i>	101.417	101.952	108.747	113.309	115.436	119.085	
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.725	670.580	694.032	721.798	724.402	734.785	
<i>Pil</i>	1.485.377	1.544.915	1.572.244	1.528.948	1.555.121	1.600.933	
<i>variazione percentuale</i>	5,58	0,55	6,55	4,20	1,88	3,16	
<i>Incidenza sulla spesa complessiva (%)</i>	15,34	15,22	15,67	15,70	15,94	16,21	
<i>in percentuale del Pil</i>	6,83	6,61	6,92	7,41	7,42	7,44	
<b>RPP ottobre 2008</b>							
<i>valore assoluto</i>	101.506	102.290	110.478	113.284	115.436	119.085	123.185
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.725	676.699	703.040	718.224	729.255	736.348	755.592
<i>Pil</i>	1.485.377	1.535.541	1.594.560	1.640.242	1.687.885	1.741.254	1.800.558
<i>variazione percentuale</i>	5,58	0,77	8,00	2,54	1,90	3,16	3,44
<i>Incidenza sulla spesa complessiva (%)</i>	15,34	15,12	15,71	15,77	15,83	16,17	16,30
<i>in percentuale del Pil</i>	6,83	6,66	6,93	6,91	6,84	6,84	6,84

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef e Istat

Guardando, quindi, al risultato 2009 in rapporto al 2008, al netto delle spese per redditi e per l'assistenza di medicina generale su cui hanno agito fattori particolari, emerge una crescita della spesa che si conferma in riduzione, pur mantenendosi su valori superiori a quelli della spesa corrente complessiva: +3,2 per cento rispetto al 2008 (+5,5 per cento lo scorso esercizio).

TAVOLA 13

## IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	(milioni di euro e %)						
	2006	2007	2008	2009	07/06	08/07	09/08
	in milioni				variazioni %		
<b>Prestazioni sociali in natura</b>	94.422	94.283	100.798	102.782	-0,1	6,9	2,0
<i>di cui corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	38.529	38.835	39.593	41.066	0,8	2,0	3,7
- Farmaci	12.334	11.543	11.226	11.010	-6,4	-2,7	-1,9
- Assistenza medico-generica	5.930	6.076	6.079	6.979	2,5	0,0	14,8
- Assistenza medico-specialistica	3.458	3.729	3.948	4.128	7,8	5,9	4,6
- Assistenza osped. in case di cura private	8.696	9.194	9.452	9.799	5,7	2,8	3,7
- Assistenza protesica e balneotermale	4.123	4.093	3.842	3.886	-0,7	-6,1	1,1
- Altra assistenza	3.988	4.200	5.046	5.264	5,3	20,1	4,3
<i>di cui corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	55.893	55.448	61.205	61.716	-0,8	10,4	0,8
- Assistenza ospedaliera	43.779	43.318	46.928	47.242	-1,1	8,3	0,7
- Altri servizi sanitari	12.114	12.130	14.277	14.474	0,1	17,7	1,4
<b>Contribuzioni diverse</b>	896	979	952	1.032	9,3	-2,8	8,4
<b>Servizi amministrativi</b>	4.999	5.180	5.384	5.629	3,6	3,9	4,6
<b>Altre uscite</b>	1.062	1.301	1.352	1.145	22,5	3,9	-15,3
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	101.379	101.743	108.486	110.588	0,4	6,6	1,9
<i>I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:</i>	52.039	55.448	61.205	61.716	6,6	10,4	0,8
- Redditi da lavoro dipendente	33.748	31.752	35.135	34.285	-5,9	10,7	-2,4
- Consumi intermedi	19.860	21.603	23.528	24.800	8,8	8,9	5,4
- Altro	2.285	2.093	2.542	2.631	-8,4	21,5	3,5
<i>Spesa market al netto spesa per medici medicina generale</i>	32.599	32.759	33.514	34.087	0,5	2,3	1,7
<i>Spesa non market al netto delle spesa per redditi da lavoro dipendente</i>	22.145	23.696	26.070	27.431	7,0	10,0	5,2
<i>Spesa complessiva al netto di medici di medicina e redditi</i>	54.744	56.455	59.584	61.518	3,1	5,5	3,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Istat

Gli oneri riconducibili a produttori *non market* (al netto della spesa per redditi) aumentano del 5,2 per cento, segnando l'interruzione di un *trend* crescente che caratterizzava gli ultimi anni (+6,3 per cento nel 2006, +7,0 per cento nel 2007, +10 per cento nel 2008). Sono quelli *market* (al netto della spesa per i medici di medicina generale) a mantenersi su un profilo più contenuto: +1,7 per cento rispetto allo scorso esercizio (+2,3 per cento nel 2008).

## 4.11.

Positiva è stata la risposta anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale. Nel 2009 si è determinato una riduzione del disavanzo, che passa dai 3.455 milioni del 2008 ai 3.299 milioni del 2009.

TAVOLA 14

## I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2009: UNO SGUARDO COMPLESSIVO

(milioni di euro)

	Risultati di esercizio	Rettifiche concordate con le Regioni in sede di monitoraggio	Risultato di esercizio dopo le rettifiche	Risultati coperti con somme già incluse nel modello CE	Risultato 2009 senza coperture incluse nel CE	Riporto disavanzi 2008	Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008	Coperture fiscali 2008	Altre coperture	Fondo transitor.	Risultato dopo la copertura
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)	(9)	(10)	(7)+(8)+(9)+(10)
PIEMONTE	17,1	0,0	17,1	399,3	-382,2		-382,2	399,3			17,1
V. AOSTA	-16,9	0,0	-16,9		-16,9		-16,9				-16,9
LOMBARDIA	29,6	0,0	29,6		29,6		29,6				29,6
PA BOLZANO	13,5	0,0	13,5		13,5		13,5				13,5
PA TRENTO	-8,7	0,0	-8,7		-8,7		-8,7				-8,7
VENETO	-101,5	0,0	-101,5	91,0	-192,5		-192,5	91,0			-101,5
FRIULI	9,0	0,3	9,2		9,2		9,2				9,2
LIGURIA	-97,7	0,0	-97,7		-97,7		-97,7	108,8		35,3	46,4
E. ROMAGNA	40,9	0,0	40,9	155,0	-114,1		-114,1	155,0			40,9
TOSCANA	14,1	0,3	14,3	2,0	12,3		12,3		2,0		14,3
UMBRIA	14,7	-4,4	10,4		10,4		10,4				10,4
MARCHE	15,3	-14,2	1,1		1,1		1,1				1,1
LAZIO	-1.374,5	0,0	-1.374,5		-1.374,5	-186,4	-1.560,8	797,5	125,0	264,3	-374,0
ABRUZZO	-49,0	17,1	-31,9		-31,9	-81,2	-113,1	51,0		73,1	11,0
MOLISE	-81,1	0,0	-81,1		-81,1	-29,7	-110,8	23,9		20,3	-66,5
CAMPANIA	-725,6	0,0	-725,6		-725,6	-223,6	-949,2	253,0		248,5	-447,7
PUGLIA	-282,3	0,0	-282,3	69,5	-351,8		-351,8		212,9		-138,9
BASILICATA	-21,8	0,0	-21,8		-21,8		-21,8		25,7		3,9
CALABRIA	-232,0	0,0	-232,0		-232,0	-893,2	-1.125,2				-1.125,2
SICILIA	-237,3	0,3	-237,1		-237,1		-237,1	193,1		98,5	54,5
SARDEGNA	-225,7	0,0	-225,7		-225,7	-75,7	-301,3		320,0		18,7
TOTALE	-3.299,9	-0,6	-3.300,5	716,8	-4.017,3	-1.489,7	-5.507,1	2.072,6	685,6	740,0	-2.008,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

L'esame dei risultati del monitoraggio evidenzia alcuni aspetti di rilievo.

I disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle Regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo. Alle Regioni che hanno sottoscritto i primi Piani di rientro si riferisce invece circa l'80 per cento delle perdite (contro il 90,3 per cento del 2008).

Per valutare lo scostamento rispetto alle somme destinate al finanziamento della spesa sanitaria, va considerato che nel bilancio di alcune Regioni si sono definite in via preventiva, risorse da destinare a copertura della maggiore spesa rispetto al livello di finanziamento garantito dallo Stato per circa 717 milioni. Si tratta di cinque regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana e Puglia). Il disavanzo che si sarebbe realizzato senza tali coperture scontate nei bilanci regionali, sale in questo modo ad oltre 4.017 milioni (3.915 milioni nell'esercizio 2008). Aggiungendo le perdite relative al 2008 e riportate al successivo esercizio l'ammontare della correzione richiesta sale, quindi, a 5,3 miliardi.

Aumenta, infine, la difficoltà per le Regioni di trovare adeguata copertura ai disavanzi. A conclusione del monitoraggio le somme non coperte risultavano pari a 1.839 milioni. Le coperture individuate (3.498,2 milioni) si riducono di oltre il 16,4 per cento rispetto al 2008. Muta, soprattutto, la composizione delle coperture. Esse sono riconducibili per oltre il 59 per cento ad interventi fiscali autonomi o frutto dello sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro (contro il 62,1 per cento del 2008); il 19,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate (17,6 nel 2008) e il restante 21,2 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro (20,3 nel 2008).

#### 4.12.

Nelle Regioni non impegnate nei Piani di rientro, il risultato complessivo nel 2009 (non considerando le coperture scontate nei conti economici) presenta scostamenti rispetto agli importi previsti a cui concorre lo Stato per 1.012 milioni (somma che sale a 1.088 milioni se si contano le sole perdite) contro gli 890 milioni del 2008. Degli 886 milioni di copertura, solo 645 sono da ricondurre a maggiori entrate già scontate nei CE, mentre 241 sono relativi a risorse di bilancio. Per il 24 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, l'Emilia, il Veneto e la Puglia hanno previsto già in bilancio le risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate". Per il Veneto e la Puglia le risorse aggiuntive non sono risultate inoltre sufficienti alla copertura del risultato di esercizio. Nel caso della Puglia, inoltre, la copertura già prevista in bilancio non è stata ammessa dal Tavolo di monitoraggio: le risorse aggiuntive individuate non sono state sufficienti a consentire un'integrale copertura del disavanzo. Anche per il Veneto rimangono da coprire oltre 100 milioni.

#### 4.13.

Per le Regioni impegnate nei Piani di rientro il disavanzo 2009, comprensivo delle perdite 2008, ammonta a 3.370 milioni, che salgono a circa 4,6 miliardi se si considera anche la Calabria.

Tenuto conto delle coperture attivate (oltre 2,6 miliardi) e dei rischi relativi a maggiori costi o minori entrate del 2009 emersi durante l'esame dei Tavoli di monitoraggio (che comportano una correzione in peggioramento per circa 145 milioni), emerge un disavanzo non coperto pari a oltre 2 miliardi (di cui 1.137 milioni relativi alla Calabria).

Oltre che nella suddetta regione, i disavanzi non coperti si sono verificati nel Lazio, in Molise e in Campania. In mancanza di altre misure o di attivazione di risorse extrasanitarie, per

tali Regioni scatterebbe l'innalzamento delle aliquote fiscali oltre i livelli massimi, secondo quanto previsto da ultimo dalla legge 191/2009.

TAVOLA 15

## I RISULTATI DEL MONITORAGGIO: REGIONI CON PIANO DI RIENTRO

*(milioni di euro)*

Anno 2009	Risultato 2009 dopo le rettifiche	Riporto disavanzi 2008	Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008	Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (18/11/2009)	Altre coperture	Fondo transitorio 2009	Totale coperture	Rischi	Risultato dopo la copertura e con i rischi
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)+(5)+(6)	(8)	(9)=(3)+(7)+(8)
LIGURIA	-97,7		-97,7	108,8		35,3	144,1		46,4
LAZIO	-1.374,5	-186,4	-1.560,8	797,5	125,0	264,3	1.186,8	-47,0	-421,0
ABRUZZO	-31,9	-81,2	-113,1	51,9		73,1	124,9	-5,0	6,8
MOLISE	-81,1	-29,7	-110,8	23,9		20,3	44,3	-2,5	-69,0
CAMPANIA	-725,6	-223,6	-949,2	253,0		248,5	501,5	-50,0	-497,7
SICILIA	-237,1		-237,1	193,1		98,5	291,6	-28,3	26,2
SARDEGNA	-225,7	-75,7	-301,3		320,0		320,0		18,7
TOTALE	-2.773,4	-596,6	-3.370,0	1.428,2	445,0	740,0	2.613,2	-132,8	-889,6
CALABRIA	-232,0	-893,2	-1.125,2					-11,5	-1.136,7

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute

La regione Liguria è l'unica, tra quelle che hanno sottoscritto i Piani di rientro, per la quale si può dire concluso il percorso previsto per il risanamento finanziario del comparto sanitario. Alla verifica per l'anno 2009, la Regione è risultata adempiente: il disavanzo relativo a tale esercizio, pari a 97,7 milioni, è risultato coperto grazie alle maggiori entrate attivate dalla Regione e alle risorse assicurate con il fondo transitorio. La copertura presenta un'eccedenza di 46,4 milioni.

Per la regione Sicilia, la definizione, nel corso dell'esercizio, di parte dei provvedimenti previsti nel Piano ha fatto ritenere parzialmente superati i presupposti per l'avvio della procedura di commissariamento. Il disavanzo per il 2009 è risultato pari a 237,1 milioni. Le coperture attivate (193,1 milioni e il fondo transitorio 98,5 milioni) hanno consentito di chiudere l'esercizio con una eccedenza di 54,5 milioni. Un surplus ridimensionato a 26,2 milioni considerando i rischi di maggiori costi o minori ricavi per oltre 28 milioni individuati in corso di verifica.

Il monitoraggio annuale ha portato ad individuare per l'Abruzzo un disavanzo 2009 di 31,9 milioni, che salgono a 113,1 considerando il riporto delle maggiori perdite 2008. Le risorse fiscali da piano di rientro e il fondo transitorio consentono di coprire l'importo, producendo un avanzo di poco meno di 12 milioni. Anche in questo caso l'emergere di rischi ulteriori nei conti ha portato a rivedere in diminuzione il risultato 2009 a 6,8 milioni.

Per la regione Campania in sede di verifica annuale, la perdita accertata è stata pari a 725,6 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite relative all'esercizio 2008 per 223,6

milioni. Il Tavolo di monitoraggio ha accertato coperture per 501,5 milioni. Il disavanzo non coperto ammonta a 447,7 milioni, somma che cresce di ulteriori 50 milioni per i rischi individuati in fase di verifica. Per i 497,7 milioni rimasti da coprire, in mancanza di altre misure, per la Regione scatterebbe in via automatica l'innalzamento delle aliquote fiscali.

Anche per la regione Molise l'esercizio si è chiuso con una perdita di 81 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite riportate dall'esercizio 2008 (29,7 milioni). Le entrate aggiuntive già previste dal Piano e il fondo transitorio consentono solo una copertura parziale del disavanzo (44,3 milioni). Resta da trovare copertura per 66,5 milioni e per gli ulteriori 2,5 relativi a rischi emersi nell'esame dei risultati al tavolo di monitoraggio.

Per il Lazio è stato accertato un disavanzo per l'esercizio 2009 di 1.374,5 milioni, cui devono aggiungersi perdite riportate per 186,4 milioni. Le coperture individuate sono pari a 1.186,8 milioni, mentre rimangono da coprire 421 milioni comprensivi dei rischi di maggiori costi o di minori ricavi, per 47 milioni individuati dal monitoraggio.

Per la Calabria, il cui Piano è stato definito nel dicembre 2009, lo scorso esercizio si è chiuso con una forte perdita 232 milioni (159,7 nel 2008) cui si aggiungono ulteriori 893,2 milioni per le perdite da riportare di esercizi precedenti e rischi per maggiori costi di 11,5. Le perdite a cui dare copertura sono di poco inferiori ai 1.137 milioni.

#### 4.14.

Con l'esercizio 2009 si conclude il primo triennio di gestione dei Piani di rientro: il confronto tra gli andamenti tendenziali e programmatici contenuti nei Piani e i risultati emersi a consuntivo consente prime valutazioni sulla loro funzionalità.

I dati<sup>4</sup> evidenziano come l'operare del sistema di responsabilizzazione delle regioni, anche basato sul sistema sanzionatorio, pur contribuendo a rallentare la dinamica dei costi e la formazione dei disavanzi sanitari, non sia ancora riuscito a far rientrare gli squilibri strutturali che caratterizzano alcune realtà territoriali.

Nella maggioranza delle Regioni la riduzione dei costi dell'assistenza diretta si è rivelata particolarmente limitata. Gli oneri per il personale non mostrano variazioni di rilievo; cresce la spesa farmaceutica ospedaliera, assorbendo i limitati risparmi provenienti dalla gestione. Nell'assistenza convenzionata, ai buoni risultati in termini di farmaceutica si contrappongono difficoltà di contenimento degli oneri per la specialistica e un troppo lento contenimento, rispetto agli obiettivi, dell'assistenza ospedaliera accreditata.

---

<sup>4</sup> Per una valutazione necessariamente semplificata degli andamenti regionali si sono distinti i costi relativi alla gestione diretta (comprensivi dei saldi della gestione straordinaria ed intramoenia) da quelli dell'assistenza convenzionata ed accreditata. Dal lato dei ricavi oltre al finanziamento indistinto e vincolato sono stati raccolti in una unica voce gli ulteriori finanziamenti, i ricavi e i proventi diversi.