

Segue 3/FP CONTO CONSOLIDATO DI CASSA COMPARTO REGIONALE

PAGAMENTI	(milioni di euro)						
	2005	Risultati 2006	2007	Stime 2008	Variazioni % sull'anno precedente		
					2006	2007	2008
PAGAMENTI CORRENTI	118185	128747	133801	142516	8,94	3,93	6,51
Redditi da lavoro dipendente	5.408	5.953	5.709	5.983	10,08	-4,10	4,80
Consumi intermedi	3.438	3.674	3.508	3.522	6,86	-4,52	0,40
Trasferimenti	105.510	115.296	119.788	127.743	9,27	3,90	6,64
- a Settore statale	49	86	49	49	75,51	-43,02	0,00
- a Enti di previdenza	27	15	13	13	-44,44	-13,85	0,60
- a Sanità	85.244	93.124	96.861	104.562	9,24	4,01	7,95
- a Comuni e Province	7.161	7.175	8.107	8.309	0,20	12,99	2,49
- ad altri Enti pubblici consolidati	527	587	609	570	11,39	3,75	-6,40
- ad Enti pubblici non consolidati	2.096	2.144	2.312	2.368	2,29	7,84	2,42
- a Famiglie	3.191	3.105	3.590	3.624	-2,70	15,62	0,95
- a Aziende di pubblici servizi	3.614	3.827	3.831	3.779	5,89	0,10	-1,36
- a Imprese	3.601	5.233	4.416	4.469	45,32	-15,61	1,20
- a Estero	0	0	0	0			
Interessi	1.913	1.878	2.746	3.168	-1,83	46,22	15,37
Ammortamenti	0	0	0	0			
Altri pagamenti correnti	1.916	1.946	2.050	2.100	1,57	5,34	2,44
PAGAMENTI DI CAPITALI	23.097	23.793	23.645	23.721	3,01	-0,62	0,32
Costituzione di capitali fissi	4.328	4.219	3.738	3.766	-2,52	-11,40	0,75
Trasferimenti	17.774	18.465	18.779	18.837	3,89	1,70	0,31
- a Settore statale	0	0	0	0			
- a Sanità	2.744	2.896	2.909	2.944	5,54	0,45	1,20
- a Comuni e Province	5.372	5.385	5.441	5.577	0,24	1,04	2,50
- ad altri Enti pubblici consolidati	613	626	578	622	2,12	-7,67	7,61
- a Enti pubblici non consolidati	1.206	1.478	1.606	1.548	22,55	8,66	-3,61
- a Famiglie	1.894	2.125	2.223	2.213	12,20	4,61	-0,45
- ad Aziende di pubblici servizi	735	630	694	692	-14,29	10,16	-0,29
- a Imprese	5.210	5.325	5.328	5.241	2,21	0,06	-1,63
- a Estero	0	0	0	0			
Altri pagamenti di capitale	995	1.109	1.128	1.118	11,46	1,71	-0,89
PARTITE FINANZIARIE	2.545	4.649	2.271	2.499	82,67	-51,15	10,04
Partecipazioni e conferimenti	395	347	160	167	-12,15	-53,89	4,38
- a Sanità	0	0	0	0			
- a Comuni e Province	0	0	0	0			
- ad altri Enti pubblici consolidati	0	0	0	0			
- a Enti pubblici non consolidati	0	0	0	0			
- ad Aziende di pubblici servizi	0	0	0	0			
- a Imprese ed Estero	395	347	160	167	-12,15	-53,89	4,38
Mutui ed anticipazioni	190	178	176	178	-6,32	-1,12	1,14
- a Sanità	0	0	0	0			
- a Comuni e Province	0	0	0	0			
- ad altri Enti pubblici consolidati	0	0	0	0			
- a Enti pubblici non consolidati	0	16	19	20		18,75	5,26
- ad Aziende di pubblici servizi	0	0	0	0			
- a Famiglie, Imprese ed Estero	190	162	157	158	-14,74	-3,09	0,64
Aumento depositi bancari	1.320	1.497	1.083	1.000	13,41	-27,66	-7,66
Altre partite finanziarie	640	2.627	852	1.154	310,47	-67,57	35,45
- a Settore statale	640	2.441	496	831	281,41	-79,68	67,54
- a Enti pubblici	0	0	0	0			
- a Famiglie, Imprese ed Estero	0	186	356	323		91,40	-9,27
TOTALE PAGAMENTI	143.827	157.189	159.717	168.736	9,29	1,61	5,65

SALDI (Avanzo +)				
1. Disavanzo corrente	13.424	6.631	12.405	10.774
2. Disavanzo in c/capitale	-16.218	-15.592	-11.990	-11.810
3. DISAVANZO	-2.794	-8.961	415	-1.036
4. Saldo partite finanziarie	-2.045	-3.827	-1.498	7.038
5. FABBISOGNO	-4.839	-12.788	-1.083	6.002

TAB 4/FP CONTO CONSOLIDATO DI CASSA SANITA'

(milioni di euro)

(milioni di euro)

	Risultati			Stime	Variazioni % sull'anno precedente		
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
INCASSI							
INCASSI CORRENTI	90.983	99.134	103.213	111.137	8,96	4,11	7,68
Tributari	0	0	0	0			
- Imposte dirette	0	0	0	0			
- Imposte indirette	0	0	0	0			
Contributi sociali	0	0	0	0			
Vendita beni e servizi	3.702	3.892	4.136	4.303	5,13	6,27	4,04
Redditi da capitale	90	89	109	112	-1,11	22,47	2,75
Trasferimenti	85.792	93.702	97.429	105.140	9,22	3,98	7,91
- da Settore statale	0	0	0	0			
- da Enti di previdenza	0	0	0	0			
- da Regioni	85.244	93.124	96.861	104.562	9,24	4,01	7,95
- da Comuni e Province	252	264	244	244	4,76	-7,58	0,00
- da altri Enti pubblici consolidati	0	1	0	0			
- da Enti pubblici non consolidati	296	313	324	334	5,74	3,51	3,09
Altri incassi correnti	1.399	1.451	1.539	1.582	3,72	6,06	2,79
INCASSI DI CAPITALE	2.744	2.896	2.909	2.944	5,54	0,45	1,20
Trasferimenti	2.744	2.896	2.909	2.944	5,54	0,45	1,20
- da Settore statale	0	0	0	0			
- da Regioni	2.744	2.896	2.909	2.944	5,54	0,45	1,20
TOTALE INCASSI	93.727	102.030	106.122	114.081	8,86	4,01	7,50
PAGAMENTI							
PAGAMENTI CORRENTI	92.044	101.325	103.668	111.669	10,08	2,31	7,72
Redditi da lavoro dipendente	33.093	36.782	35.633	39.010	11,15	-3,12	9,48
Consumi intermedi	56.375	61.762	65.099	69.499	9,56	5,40	6,76
Trasferimenti	721	724	794	808	0,42	9,67	1,76
- a Famiglie	721	724	794	804	0,42	9,67	1,26
Interessi	143	190	256	274	32,87	34,74	7,03
Ammortamenti	0	0	0	0			
Altri pagamenti correnti	1.712	1.867	1.886	2.078	9,05	1,02	10,18
PAGAMENTI DI CAPITALI	2.205	2.298	2.372	2.456	4,22	3,22	3,54
Costituzione di capitali fissi	2.205	2.298	2.372	2.456	4,22	3,22	3,54
PARTITE FINANZIARIE	209	41	23	0	-80,38	-43,90	-100,00
- a Famiglie, Imprese ed Estero	209	41	23	0	-80,38	-43,90	-100,00
TOTALE PAGAMENTI	94.458	103.664	106.063	114.125	9,75	2,31	7,60
SALDI (Avanzo +)							
1.Disavanzo corrente	-1.061	-2.191	-455	-532			
2.Disavanzo in c/capitale	539	598	537	488			
3.DISAVANZO	-522	-1.593	82	-44			
4.Saldo partite finanziarie	-209	-41	-23	0			
5.FABBISOGNO	-731	-1.634	59	-44			

FONTE: Ragioneria Generale dello Stato - IGePA

I dati esposti nelle su riportate tabelle confermano la corrispondenza dei pagamenti per la sanità, riportati nel conto consolidato delle Regioni, con gli incassi correnti e in conto capitale registrati nel conto consolidato della sanità, mentre invece nel consolidato del settore statale figurano finanziamenti alla sanità per un importo inferiore di oltre la metà. Oltre al complicato sistema di finanziamento della sanità, originato in larga misura dalle mai superate difficoltà incontrata dal modello di finanziamento previsto dal d.lgs. 56/2000, ad influire sugli scarti riscontrabili negli indicati conti consolidati sono anche le movimentazioni delle disponibilità

liquide esistenti presso le contabilità speciali di Tesoreria unica intestate alle Regioni a statuto ordinario nonché ad Asl, Aziende ospedaliere, Aziende ospedaliere universitarie e IRCCS; le prime, a fine dicembre 2007, risultavano pari a 13.756 milioni, in aumento rispetto al 1° gennaio di 4.822 milioni mentre le disponibilità degli enti sanitari presso la Tesoreria unica sono passate dai 3.049 milioni del 1° gennaio a 4.551 milioni del 31 dicembre 2007 con un aumento pari a 1.502 milioni. Diminuzioni hanno invece registrato le giacenze dei conti correnti intestati a tutte le Regioni presso la Tesoreria statale relativi all'Irap amministrazioni pubbliche (-1.986 mln) all'Irap altri soggetti (-6.524 mln) e all'addizionale Irpef (-56 mln).

2.2 I risultati di finanza pubblica 2007 nel conto delle Amministrazioni pubbliche: il sottoconto delle Amministrazioni locali

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche elaborato dall'ISTAT si scompone nei sottoconti delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza. Nell'ambito delle amministrazioni locali –che aggrega e consolida i conti regionali, comunali e provinciali– sono altresì elaborati, secondo i criteri di contabilità nazionale [SEC 95], i conti economici consolidati delle amministrazioni regionali e della Sanità.

Nelle seguenti tabelle sono riportati i dati trasmessi a questa Corte dall'ISTAT con l'avvertenza che, in base al sistema di rielaborazione dei dati, quelli relativi all'ultimo esercizio sono per necessità provvisori in quanto fondati su stime di preconsuntivo e resi definitivi solo l'anno successivo a seguito dell'esame dei consuntivi.

Il conto delle amministrazioni locali [TAB 5/FP] presenta nel 2007 uscite complessive attestate sui medesimi valori del 2006 con crescita sostanzialmente nulla a fronte di un incremento del 4,1% e del 3,9% riscontrati nei due anni precedenti. Stabili sia le spese correnti [a fronte di una crescita del 4,5% del complesso delle amministrazioni pubbliche] sia quelle in conto capitale [contro la flessione del 7,5% del complesso delle amministrazioni pubbliche].

Nella spesa corrente, i consumi finali segnano un assai modesto incremento pari allo 0,1% contro il 4,4% del 2006, anno questo che peraltro ha risentito della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, cresciuti dell'6,9% (3,7% nel 2005) per l'incidenza sull'esercizio di importanti rinnovi contrattuali, mentre l'omologo risultato 2007 segna una riduzione del 4,1%.¹²

In ripresa rispetto al 2006 il tasso di variazione delle spese per consumi intermedi: +3,9% contro lo 06% del 2006. Significativa per il secondo anno consecutivo la riduzione nella

¹² Sono, infatti, slittati al 2006 gli oneri connessi al rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2004-2005 (oltre 3 miliardi di euro)

dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. “market” (in cui sono ricompresi essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci): una crescita di appena l'1% nel 2007 e del 2,6% nel 2006 a fronte del valore percentuale del 6,1% nel 2005.

TAB 5/FP CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Voci	(milioni di euro)						
	2004	2005	2006	2007	05/04	06/05	07/06
Spese per consumi finali	154286	163396	170642	170770	5,9	4,4	0,1
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	63073	65386	69928	67060	3,7	6,9	-4,1
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	37204	39486	40519	40907	6,1	2,6	1
<i>Consumi intermedi</i>	50617	54076	54425	56555	6,8	0,6	3,9
<i>Altre spese per consumi finali</i>	3392	4448	5770	6248	31,1	29,7	8,3
Contributi alla produzione	8212	7818	8169	7683	-4,8	4,5	-5,9
Prestazioni sociali in denaro	2136	2274	2449	2580	6,5	7,7	5,3
Trasferimenti ad enti pubblici	768	709	1622	405	-7,7	128,8	-75
Trasferimenti correnti a istit. sociali private	1575	1513	1504	1595	-3,9	-0,6	6,1
Trasferimenti correnti a famiglie	2418	2384	2286	2800	-1,4	-4,1	22,5
Trasferimenti a imprese	1376	1126	1171	1127	-18,2	4	-3,8
Altre spese correnti	1373	1388	1347	1403	1,1	-3	4,2
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	172144	180608	189190	188363	4,9	4,8	-0,4
Interessi passivi	3341	3184	3730	4526	-4,7	17,1	21,3
USCITE CORRENTI	175485	183792	192920	192889	4,7	5	0
Investimenti fissi lordi e acquisizione di attività non finanziarie non prodotte	28805	27286	27892	28101	-5,3	2,2	0,7
Contributi agli investimenti a famiglie	2066	1870	1852	1860	-9,5	-1	0,4
Contributi agli investimenti a imprese	7667	7991	7634	8307	4,2	-4,5	8,8
Altri trasferimenti in c/capitale	757	2148	1917	1027	183,8	-10,8	-46,4
USCITE IN CONTO CAPITALE	39295	39295	39295	39295	0	0	0
USCITE COMPLESSIVE	214780	223087	232215	232184	3,9	4,1	0
Imposte indirette	63407	67184	71477	74805	6	6,4	4,7
Imposte dirette	24558	23595	24662	27899	-3,9	4,5	13,1
Contributi sociali	1161	1150	1183	1225	-0,9	2,9	3,6
Trasferimenti da enti pubblici	72928	79279	76515	79170	8,7	-3,5	3,5
Trasferimenti correnti diversi	6343	6155	6055	6720	-3	-1,6	11
Altre entrate correnti	18558	18923	20283	22242	2	7,2	9,7
ENTRATE CORRENTI	186955	196286	200175	212061	5	2	5,9
Contributi agli investimenti	12093	11905	13274	18294	-1,6	11,5	37,8
Imposte in conto capitale	1028	493	48	68	-52	-90,3	41,7
Altri trasferimenti in c/capitale	1066	929	807	847	-12,9	-13,1	5
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	14187	13327	14129	19209	-6,1	6	36
ENTRATE COMPLESSIVE	201142	209613	214304	231270	4,2	2,2	7,9
Risparmio lordo (+) o disavanzo	11470	12494	7255	19172			
Indebitamento (-) o Accredit. (+)	-13638	-13474	-17911	-914			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Preoccupa la assenza di crescita delle spese in conto capitale nelle amministrazioni locali per tutto il triennio 2005-2007, pur esponendo un andamento positivo nella dinamica dei contributi agli investimenti delle imprese (+8,8%). Inferiore all'1 per cento l'andamento degli investimenti fissi lordi (+2,2% nel 2006).

Si arresta nell'esercizio la flessione riscontrata negli anni passati a riguardo dell'andamento delle entrate. Crescono infatti le entrate fiscali del 13,1% per imposte dirette e del 4,7% per imposte indirette, in gran parte influenzate dall'aumento della fiscalità regionale, mentre i trasferimenti da enti pubblici hanno recuperato la flessione dell'anno precedente (-3,5%) con un pari aumento percentuale (+3,5%).

I dati di contabilità nazionale confermano tuttavia anche per il 2007, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle amministrazioni locali sul prelievo complessivo pari al 23,1% nel 2005, flette nel 2006 e nel 2007 (22,2% e 22,3%).

Nel complesso, si riduce rispetto agli anni precedenti il contributo delle amministrazioni locali all'indebitamento netto complessivo (3,1% rispetto al 36% del 2006 e al 22,3% del 2005).

In crescita nell'anno il debito delle amministrazioni locali [V. infra parag. 4], che passa dai 108 miliardi del 2006 ai 111 miliardi del 2007, percentualmente pari al 7,2% del PIL (nel 2006 era pari al 7,3).

2.3 Le Regioni e i risultati di contabilità nazionale

L'esame dei conti economici intestati alle Regioni e alle aziende sanitarie ne consente uno specifico riscontro separatamente dagli andamenti sin qui descritti a livello consolidato¹³.

Come già detto, a causa del diverso sistema di elaborazione, alcuni degli andamenti riportati nella tabella seguente divergono dai corrispondenti dati riscontrabili sulla base dei rendiconti delle Regioni relativi agli esercizi 2006 e precedenti, acquisiti da questa Corte e dai dati provvisori dell'anno 2007 comunicati dalle amministrazioni regionali¹⁴.

Il conto economico consolidato delle amministrazioni regionali espone nel 2007 spese complessive in crescita del 3,6 per cento. Una crescita da ricondurre alle sole spese correnti aumentate nell'anno del 4,2%, mentre la spesa in conto capitale rimane sui livelli del precedente esercizio, con una crescita nulla per tutto il triennio 2005-2007.

Flette la spesa per consumi finali (-3,2%) influenzata dalla diminuzione della spesa per redditi da lavoro (-4,1%) e per consumi intermedi (-7,3%) nonché dai contributi alla produzione (-8,5%).

Sul dato complessivo corrente incide notevolmente l'aumento dei trasferimenti ad enti pubblici (+5,5%), su cui si riflette la accelerazione della spesa delle aziende sanitarie.

La spesa per investimenti fissi lordi segna una consistente diminuzione (-9,2%). Segnano una modesta crescita rispetto al precedente anno i contributi agli investimenti alle imprese (+1,1%).

¹³ Nell'esame dei dati di contabilità nazionale relativi agli enti regionali va rilevato come i risultati relativi agli esercizi 2004 e 2005 abbiano subito revisioni significative. Si tratta di revisioni che hanno riguardato la spesa corrente rivista al rialzo nel 2004 di 3,2 miliardi e nel 2005 di 1,5 miliardi e la spesa in conto capitale in aumento di 0,7 miliardi nel 2004 e di 1 miliardi nel 2005. La variazione subita dalla spesa corrente è riconducibile prevalentemente ai trasferimenti ad enti pubblici (3,1 miliardi nel 2004 e 1,5 miliardi nel 2005) ma anche ai redditi da lavoro dipendente e ai consumi alla produzione e degli interessi. Si tratta di correzioni che modificano il profilo di crescita della spesa osservato negli ultimi anni e di cui è necessario tener conto nella valutazione degli stessi dati 2007 (come detto sono provvisori). Così si accentua la crescita della spesa riscontrata tra il 2003 e il 2004 (dal 5,5 al 8,4 per cento) mentre si riduce di oltre un punto la variazione osservata nell'anno successivo (dal 3,5 al 2,4 per cento).

¹⁴ Le elaborazioni dell'ISTAT, consolidate nel conto della P.A., seguono principi e regole contabili conformi al sistema europeo dei conti nazionali (SEC 95) basato sul principio della competenza economica (c.d. accrual). Si tratta di regole sostanzialmente diverse da quelle che presiedono nel nostro Paese alla registrazione dei flussi nel bilancio dello Stato e degli enti territoriali che adottano invece una contabilità di carattere finanziario, basata sulla rappresentazione dei dati di entrata e di spesa in termini di competenza giuridica e di cassa.

TAB 6/FP CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

Voci	(milioni di euro)						
	2004	2005	2006	2007	05/04	06/05	07/06
Spese per consumi finali	12.323	13.015	13.618	13.188	5,6	4,6	-3,2
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	5.182	5.403	5.677	5.445	4,3	5,1	-4,1
<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	601	544	537	498	-9,5	-1,3	-7,3
<i>Consumi intermedi</i>	4.111	4.482	4.650	4.326	9	3,7	-7
<i>Altre spese per consumi finali</i>	2429	2586	2754	2919	6,5	6,5	6
Contributi alla produzione	6.126	5.818	6.211	5.682	-5	6,8	-8,5
Prestazioni sociali in denaro	883	1.059	1.044	1.097	19,9	-1,4	5,1
Trasferimenti ad enti pubblici	90.936	94.263	102.306	107.905	3,7	8,5	5,5
Trasferimenti correnti a istit. sociali private	756	710	729	768	-6,1	2,7	5,3
Trasferimenti correnti a famiglie	554	540	562	628	-2,5	4,1	11,7
Trasferimenti a imprese	1.010	792	753	687	-21,6	-4,9	-8,8
Altre spese correnti	79	75	91	105	-5,1	21,3	15,4
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	112667	116272	125314	130060	3,2	7,8	3,8
Interessi passivi	961	828	1.140	1.708	-13,8	37,7	49,8
USCITE CORRENTI	113.628	117.100	126.454	131.768	3,1	8	4,2
Investimenti fissi lordi e acquisizione di attività non finanziarie non prodotte	4.851	4.793	5.057	4.591	-1,2	5,5	-9,2
Contributi agli investimenti a famiglie	819	815	802	839	-0,5	-1,6	4,6
Contributi agli investimenti a imprese	6.612	6.970	6.482	6.555	5,4	-7	1,1
Altri trasferimenti in c/capitale	9307	9011	9248	9604	-3,2	2,6	3,8
USCITE IN CONTO CAPITALE	21.589	21.589	21.589	21.589	0	0	0
USCITE COMPLESSIVE	135217	138689	148043	153357	2,6	6,7	3,6
Imposte indirette	43.360	46.514	49.919	53.088	7,3	7,3	6,3
Imposte dirette	21.329	20.847	21.976	24.574	-2,3	5,4	11,8
Contributi sociali	578	596	592	574	3,1	-0,7	-3
Trasferimenti da enti pubblici	51.135	57.341	53.721	57.673	12,1	-6,3	7,4
Trasferimenti correnti diversi	983	815	814	902	-17,1	-0,1	10,8
Altre entrate correnti	4215	3671	3760	4453	-12,9	2,4	18,4
ENTRATE CORRENTI	121.600	129.784	130.782	141.264	6,7	0,8	8
Contributi agli investimenti	8.654	8.308	9.643	13.367	-4	16,1	38,6
Imposte in conto capitale	593	103	48	68	-82,6	-53,4	41,7
Altri trasferimenti in c/capitale	5	1	7	7	-80	600	0
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.252	8.412	9.698	13.442	-9,1	15,3	38,6
ENTRATE COMPLESSIVE	130852	138196	140480	154706	5,6	1,7	10,1
Risparmio lordo (+) o disavanzo	7972	12684	4328	9496			
Indebitamento (-) o Accredit. (+)	-4365	-493	-7563	1349			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Dal lato delle entrate, il conto presenta una variazione complessiva del 10,1%. Aumentano le imposte indirette e dirette (+6,3% e +11,8%) come pure i trasferimenti da enti pubblici (+7,4%).

Sulla tempestività dei pagamenti delle somme destinate al finanziamento delle amministrazioni regionali continuano a pesare –come si dirà [v Parte III^a parag....]– i tempi richiesti per l'esaurimento delle verifiche in materia sanitaria e per il passato anche la difficile intesa tra le Regioni sul riparto dei finanziamenti in applicazione del decreto 56/2000.

Crescono i contributi agli investimenti a favore regionale da parte di amministrazioni pubbliche (+38,6% nel 2007 e +15,3% nel 2006).

Il contributo delle amministrazioni regionali all'indebitamento netto complessivo si presenta favorevole con accreditamento netto per oltre 1 miliardo.

Per quanto riguarda il debito, i dati diffusi dalla Banca d'Italia rilevano una crescita dello stock a carico delle Regioni complessivamente pari a 47.124 milioni con un incremento del 4,4% rispetto al 2006.

In sintesi, i risultati del 2006 sembrerebbero testimoniare una limitata capacità del sistema regionale di contribuire al contenimento della spesa e alla riduzione del disavanzo ove tuttavia notevole influenza in tal senso è esercitata dal finanziamento della spesa sanitaria e dalle difficoltà che ne connotano la gestione di cui si dirà specificamente nella Parte III^a della relazione.

2.4 Il conto economico consolidato della sanità. Previsioni tendenziali, obiettivi programmatici e risultati

Con il Patto per la salute del 2006 relativo al triennio 2007-2009 si è voluto concordare fra Stato e Regioni un percorso coerente con gli obiettivi dei livelli essenziali di assistenza (LEA) che al contempo garantisse l'equilibrio finanziario, lasciando alle Regioni la copertura di eventuali spese addizionali.

In particolare è stato concordato:

- i) l'incremento del livello di finanziamento ordinario cui concorre lo Stato per il 2007 in 96 miliardi rispetto al valore di circa 90 miliardi previsto per il 2006 e la variazione agganciata alla dinamica del PIL negli anni successivi;
- ii) un fondo transitorio a sostegno delle Regioni impegnate nei piani di rientro dai deficit strutturali per un importo pari a 1 miliardo per il 2007 (850 milioni e 700 milioni per il 2008 e il 2009);
- iii) il rafforzamento dell'obbligo di addivenire all'accordo con lo Stato per le Regioni con elevati disavanzi;
- iv) la proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote fiscali in caso di mancata copertura del disavanzo.

Nel corso del 2007 sette Regioni hanno provveduto a sottoscrivere accordi contenenti il Piano di rientro dai deficit strutturali ¹⁵ e per quelle che non rispettano gli obiettivi programmati sono previsti la sospensione dell'erogazione dei maggiori finanziamenti nonché l'incremento delle aliquote oltre il limite massimo previsto dalla legislazione vigente, fino a concorrenza dei mancati obiettivi. Il d.l. n.159 del 2007 ha poi previsto l'ipotesi di commissariamento in caso di mancato rispetto degli obiettivi programmati al fine di rafforzarne l'effettiva realizzabilità.

A questi aspetti e alle dinamiche del settore nonché ai risultati delle gestioni degli enti sanitari è in realtà dedicata una approfondita analisi nella Parte terza di questa relazione cui pertanto si rinvia. Al presente paragrafo il limitato compito di collocare i risultati della sanità nell'ambito dei più generali obiettivi di finanza pubblica peraltro analizzati in base alle elaborazioni dell'ISTAT riferite al Conto economico consolidato della sanità.¹⁶

¹⁵ Si tratta di: Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Sicilia e Liguria. La Sardegna ha sottoscritto il piano al solo fine di recuperare parte del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001 con conseguente Piano assai meno impegnativo.

¹⁶ La spesa sanitaria pubblica è elaborata dall'ISTAT secondo i criteri e le definizioni previste dalla Contabilità nazionale, in particolare dal Sistema Europeo dei conti nazionali [SEC 95] e dal sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale. Tale elaborazione rappresenta la sintesi delle operazioni correnti effettuate dalle istituzioni delle

Come già osservato, la metodologia di rilevazione dei dati riportati nel suddetto conto diverge dal sistema dei conti elaborati in sede di consolidati regionali per la sanità e poi consolidati nel quadro del conto di cassa del settore statale elaborato dalla RGS, i quali insieme ai dati del sistema informativo sanitario (SIS) trovano rappresentazione –seppure provvisoria– nelle analisi e negli esiti gestionali riportati nella terza Parte di questa relazione. Nondimeno, i dati ISTAT meritano attenzione ed esame in quanto valevoli a definire i rapporti del nostro Paese con gli organi comunitari e sono altresì presi a base del programma di Governo; se ne dà quindi sintetica esposizione e commento, rinviando per maggiori approfondimenti alle analisi svolte nella Relazione di questa Corte sul rendiconto generale dello Stato.

Il conto consolidato della sanità a consuntivo 2007 [TAB 7/FP] registra uscite correnti per 102,3 miliardi di euro. Da dire a riguardo che la manovra per il 2007 prevedeva –come detto– un incremento del livello di finanziamento ordinario cui concorre lo Stato in 96 miliardi rispetto al valore di circa 90 miliardi previsto per il 2006 e la variazione agganciata alla dinamica del PIL negli anni successivi oltre ad un fondo transitorio a sostegno delle Regioni impegnate nei piani di rientro dai deficit strutturali per un importo pari ad 1 miliardo per il 2007. L’obiettivo era di portare la spesa sanitaria al 6,7% del PIL [101,7 mld] rispetto ad un tendenziale del 6,9% del prodotto e una copertura a carico del comparto regionale per circa 3.790 milioni, oltre altre misure di entrata per il triennio 2007-2009 per 912, 915 e 915 milioni. [V, a riguardo, Parte III^a, par. 1].

amministrazioni pubbliche in sanità tra cui le ASL, le AO, gli IRCCS, le AO universitarie (ex Policlinici a gestione diretta universitaria), l’amministrazione statale, alcuni enti di assistenza, come la Croce Rossa Italiana, le amministrazioni comunali, provinciali e regionali. In particolare, il Conto economico consolidato della sanità rileva la spesa sanitaria pubblica corrente riferita al complesso della pubblica amministrazione esclusa peraltro la spesa riferita al Ministero della salute. Le principali elaborazioni sono rappresentate: i) dall’aggiunta, per IRCCS pubblici e Policlinici, del saldo tra relativi costi (stimati) e mobilità in uscita dalle ASL (derivata dai bilanci delle ASL); ii) dall’aggiunta dei costi sostenuti da altri enti pubblici (comuni, province, Stato) per servizi sanitari (es. costi per la profilassi di malattie infettive); iii) dall’aggiunta del costo della Croce Rossa (i costi di altri enti, quale l’IZS, vengono inclusi nell’ambito della ricerca e non della sanità. Sommando al dato di tali uscite la stima ISTAT della spesa del Ministero della salute, si ottiene il dato trasmesso all’OCSE come “spesa sanitaria pubblica corrente”

TAB 7/FP CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

(milioni di euro)						
	2004	2005	2006	2007	Variazioni %	
					2006 su 2005	2007 su 2006
ENTRATE						
CONTRIBUZIONI DIVERSE	84.315	83.043	86.465	88.496	4,1	2,3
Amministrazione centrale	52.379	49.084	50.148	49.757	2,2	-0,8
Amministrazione locale	29.790	31.917	34.313	36.578	7,5	6,6
Enti di previdenza	-	-	-	-		
Imprese	1.925	1.843	1.773	1.929	-3,8	8,8
Famiglie	221	199	231	232	16,1	0,4
REDDITI DA CAPITALE	11	17	12	9	-29,4	-25,0
ALTRE ENTRATE	2.098	2.201	2.288	2.391	4,0	4,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	86.424	85.261	88.765	90.896	4,1	2,4
USCITE						
Prestazioni sociali in natura	84.088	89.606	94.218	94.678	5,1	0,5
- corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market	35.289	37.567	38.524	38.876	2,5	0,9
Farmaci	11.988	11.849	12.334	11.579	4,1	-6,1
Assistenza medico-generica	5.020	6.453	5.932	11.579	-8,1	95,2
Assistenza medico-specialistica	2.900	3.193	3.449	3.666	8,0	6,3
Assistenza osped. In case di cura private	8.260	8.472	8.694	9.187	2,6	5,7
Assistenza protesica e balneotermale	3.913	4.037	4.128	4.107	2,3	-0,5
Altra assistenza	3.208	3.563	3.987	4.285	11,9	7,5
- corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	48.799	52.039	55.694	55.802	7,0	0,2
Redditi da lavoro dipendente	30.021	31.208	33.526	32.026	7,4	-4,5
Consumi intermedi	16.979	18.688	19.853	21.502	6,2	8,3
Altre spese	1.798	2.039	2.250	2.274	10,3	1,1
CONTRIBUZIONI DIVERSE	623	895	1.058	1.195	18,2	12,9
SERVIZI AMMINISTRATIVI	4.383	4.720	4.994	5.189	5,8	3,9
Redditi da lavoro dipendente	2.494	2.627	2.722	2.727	3,6	0,2
Consumi intermedi	1.743	1.938	2.104	2.295	8,6	9,1
Altre spese	146	155	168	167	8,4	-0,6
ALTRE USCITE	830	920	1.079	1.228	17,3	13,8
di cui: interessi passivi	173	201	337	440	67,7	30,6
TOTALE USCITE CORRENTI	89.924	96.141	101.349	102.290	5,4	0,9
Saldo	-3.500	-10.880	-12.584	-11.394		

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nell'anno 2007 si osserva una sostanziale tenuta dei conti della sanità, ove la spesa cresce ad un tasso inferiore rispetto ai due anni precedenti (+0,9% a fronte del 5,4% nel 2006 e del 7,9% nel 2005) e assorbe il 6,7% del Pil. Alla sanità è stato destinato nel 2007 il 13,5 % della spesa complessiva (13,8% nel 2006)¹⁷.

Il risultato 2007 sconta, tuttavia -come precisato dalla RUEF- uno slittamento al 2008 di oneri contrattuali di competenza del biennio 2006-2007 (1.500 milioni), nonché la riallocazione di alcune partite contabili per circa 700 milioni. Per contro, sul 2006 pesano arretrati contrattuali relativi al biennio 2004-2005 per circa 2.300 milioni. Imputando gli oneri ai periodi di competenza la crescita della spesa nel 2007 risulterebbe pari a circa il 5,5%; si tratterebbe comunque di una variazione in linea con quella del 2006 e più contenuta rispetto agli anni precedenti.

Il dato 2007 riflette le misure di contenimento adottate con la finanziaria 2007 che recependo l'accordo intervenuto nell'autunno 2006 fra Governo e Regioni (Patto per la salute) ha posto l'obiettivo di stabilizzare la quota della spesa rispetto al Pil al 6,7%, definendo il livello di finanziamento e le misure intese alla realizzazione degli obiettivi, a sostegno dei quali sono stati preordinati Piani di rientro delle Regioni con maggiori disavanzi strutturali i cui accordi sono stati sottoscritti nel corso del 2007 [v. Parte III^a, parag. 4.2].

Con riferimento alle singole voci di spesa, va rilevato che le spese per prestazioni crescono nell'anno del 0,5%; un incremento assai inferiore rispetto a quello registrato nel precedente esercizio (+5,1%). Flette notevolmente anche il tasso di incremento delle prestazioni sociali di produttori market (+ 0,9% contro il 2,5%) e non market (+ 0,2% a fronte del +7,0% del 2006)¹⁸. Sul risultato dell'anno ha inciso positivamente la diminuzione di peso percentuale dei redditi da lavoro dipendente (-4,5%) rispetto alla crescita del 7,4% del 2006 legata ai rinnovi contrattuali. Sempre elevata, e in ulteriore crescita, la spesa per consumi intermedi (+8,3%, contro il +6,2% del 2006). Contenuta la dinamica delle prestazioni da produttori market (+0,9%) mentre continua a presentare tassi di crescita di rilievo l'assistenza medico-specialistica, +6,3%, mentre decresce quella per farmaci -6,1% dopo la flessione del 4,1% del 2006. L'assistenza ospedaliera cresce ma di poco nel 2007 (+0,2% a fronte del +7,1% del 2006).

¹⁷ Il riferimento è al totale della spesa esposta nel Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche

¹⁸ Nel sistema sanitario italiano le prestazioni sono erogate agli utenti o direttamente, tramite le strutture del servizio sanitario nazionale, o indirettamente, attraverso le strutture accreditate o i professionisti convenzionati, costituendo quest'ultima la parte preponderante delle prestazioni sociali in natura (la parte restante è costituita da prestazioni di tipo assistenziale). Da tale punto di vista, la spesa sanitaria nella ricostruzione dell'ISTAT si divide in quella riconducibile ai produttori di beni e servizi non market (per le prestazioni erogate direttamente dalle strutture del SSN) e nella spesa riconducibile a prestazioni erogate da produttori market (erogate per conto del SSN e da questo remunerate).

3 Patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario

3.1 Il quadro di finanza pubblica

Gli assetti della finanza regionale sono inseriti in uno scenario di riferimento più ampio, infatti nonostante l'incertezza del quadro generale di finanza pubblica, inevitabilmente i conti delle regioni concorrono ad esercitare una diretta influenza su debito pubblico e indebitamento netto.

La riforma del titolo V della Costituzione ha introdotto un modello che riserva ampio spazio alla competenza concorrente, i conseguenti effetti di ordine finanziario possono risultare non coerenti con i margini di sostenibilità dei bilanci regionali, con l'ulteriore conseguenza di indebolire il vincolo di bilancio in vista di successivi necessari recuperi compensativi. Tutto ciò mentre sembra riaprirsi la prospettiva di maggiore responsabilizzazione del livello regionale, fondata su un più ampio margine di autonomia nella politica fiscale secondo un modello di federalismo fiscale.

L'analisi non può prescindere dalla complessità del descritto scenario, mentre il quadro finanziario tracciato con le recenti manovre di finanza pubblica risulta essere di imprescindibile rilevanza nell'individuazione dei profili che più direttamente interessano la finanza regionale, fra i quali particolare considerazione viene riservata ai temi relativi al rispetto del Patto di stabilità interno, dei fabbisogni sanitari, degli equilibri di bilancio, dei limiti all'indebitamento.

Nell'ultimo anno il quadro complessivo si è presentato più favorevole rispetto al passato, in quanto, si è registrato un miglioramento dei conti pubblici, il cui consolidamento passa necessariamente attraverso il proseguimento di politiche rigorose e di largo respiro la cui efficacia potrebbe però essere significativamente ridotta da evoluzioni sfavorevoli del quadro macroeconomico internazionale.

Nell'esercizio 2007 l'andamento dei conti pubblici ha dimostrato un significativo passo in avanti, anche a fronte di un andamento dell'economia meno favorevole rispetto a quello dell'esercizio precedente. Dopo anni di congiuntura debole, nel 2006 si è verificata una crescita economica superiore a quanto programmato, che tuttavia nel 2007 ha registrato una inversione di tendenza.

Il miglioramento complessivo trova ragione nello sviluppo delle entrate, grazie al notevole recupero di base imponibile, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati meno rilevanti.

Le prospettive dell'economia italiana per il 2008-2009 risentono tuttavia dell'elevata incertezza dello scenario internazionale, contrassegnato dalle turbolenze dei mercati finanziari, dal forte rialzo nei prezzi energetici e alimentari, dall'apprezzamento dell'euro sulle principali valute, dalla stretta al credito e dal costo del denaro.

L'andamento del ciclo economico ha assorbito questi fenomeni negativi, contribuendo a rendere meno ottimistico il quadro economico generale per il 2007 e comportando una revisione al ribasso del livello del prodotto interno lordo 2008, individuata dalla nota di aggiornamento del settembre scorso in uno scostamento al ribasso del livello del PIL di 0,4 punti percentuali rispetto alla stima del DPEF 2008 [da 1,9 a 1,5].

Una prospettiva favorevole per la finanza pubblica sembra profilarsi a seguito dell'abrogazione della procedura di infrazione per deficit eccessivo¹⁹, disposta nel mese di giugno da parte del Consiglio Ecofin, considerando la discesa del rapporto deficit-Pil sotto il tetto del 3% “credibile e sostenibile”.

Tuttavia, il documento licenziato dai ministri finanziari della UE ha sottolineato anche la possibilità che il deficit raggiunga nuovamente il livello in aumento al 2,3% nel 2008 e, a politiche invariate, al 2,4% nel 2009”; resta quindi la necessità di proseguire con convinzione nel processo di risanamento finanziario, in linea con gli obblighi assunti in sede europea, anche in virtù dal fatto che il debito pubblico dell'Italia, nonostante la flessione nel 2007 resta il più elevato tra gli Stati membri dell'Ue”.

L'analisi dell'andamento macroeconomico a livello regionale evidenzia l'evoluzione decrescente degli stanziamenti in conto capitale, che colpisce particolarmente le regioni del sud, che registrano in controtendenza l'incremento più significativo della spesa corrente, in un contesto generalmente espansivo.

L'anno 2007 ha fatto registrare una contenuta espansione (0,4%) degli accertamenti complessivi di entrata delle regioni a statuto ordinario. Maggiore è l'aumento delle entrate fiscali e tributarie che in termini di accertamenti si elevano a circa 94 miliardi; risultato questo determinato in particolare da incrementi di aliquota Irap e dall'addizionale regionale all'Irpef.

L'aumento riguarda maggiormente le regioni del centro nelle quali è stata particolarmente avvertita l'elevazione automatica delle aliquote dovuta all'attuazione del piano di rientro per il deficit sanitario. Anche le regioni meridionali sono interessate da un analogo fenomeno.

Diminuiscono, invece, le entrate per trasferimenti provenienti dallo Stato e dall'Unione Europea, sia destinati alla spesa ordinaria che agli investimenti. I trasferimenti dallo Stato e dall'UE per le spese correnti si attestano intorno a 15 miliardi di euro (258 euro *pro capite*), mentre i trasferimenti in conto capitale ammontano a 7,6 miliardi di euro (129 euro *pro capite*).

Le entrate dovute all'indebitamento subiscono una brusca riduzione, che interrompe la crescita in atto dal 2000, che già dal 2005 mostrava segnali di assestamento salvo che nell'esercizio 2006 nel

¹⁹ Che era stata aperta nei confronti dell'Italia nel 2005.

quale era stato raggiunto un picco. In correlazione si nota che all'elevato aumento del rimborso prestiti evidenziato nel 2006 si contrappone una corrispondente riduzione nel 2007. Questi andamenti esaminati nel complesso dimostrano che nel 2006 i picchi raggiunti dal ricorso al debito e dal rimborso prestiti dovrebbero connettersi ad operazioni di ristrutturazione del debito.

L'incremento della spesa regionale complessiva risulta meno accentuato rispetto a quello registrato nel precedente biennio.

La crescita della spesa regionale deve essere sostanzialmente imputata a quella corrente, mentre la spesa in conto capitale si riduce in maniera significativa, accentuando una tendenza già emersa nell'esercizio precedente.

Nel periodo 2005-2007 gli impegni complessivi di spesa dimostrano un incremento medio superiore al 6 per cento annuo. La spesa corrente cresce costantemente ad un ritmo più elevato specie nelle regioni del centro e del sud. Gli impegni di spesa in conto capitale dimostrano una generalizzata flessione nel triennio, solo qualche regione si trova in controtendenza. La diminuzione rispetto al 2006 risulta significativa.

Aumenta, rispetto al 2006, la spesa per le attività istituzionali e la spesa per i servizi alla persona; mentre diminuisce quella per lo sviluppo economico e per la tutela del territorio, dovuta sostanzialmente al calo della spesa per gli investimenti.

Il rapporto tra il volume della spesa corrente e quella sanitaria vede accrescere nel triennio la quota di spesa sanitaria che nel 2007 copre l'83,5 per cento degli impegni e l'83,8 per cento dei pagamenti di spesa corrente. La crescita della componente sanitaria risulta, quindi, più intensa di quella della spesa corrente complessiva e ciò trova particolare ragione negli impegni connessi all'attuazione dei piani di rientro delle regioni che hanno riportato squilibri nella spesa sanitaria.

La spesa per il personale risulta, invece in flessione, tendenza questa che si verifica dopo il notevole aumento dell'esercizio precedente nel quale erano stati avvertiti gli effetti del contratto collettivo del personale dirigente e non dirigente e corrisposte le somme arretrate.

I risultati di amministrazione sono tutti di segno positivo, tuttavia in molti casi la parte disponibile è ridotta o del tutto assente, in quanto le risorse vincolate e le somme detratte per la copertura dei residui perenti assorbono gran parte dell'avanzo. Non mancano, poi, casi nei quali l'avanzo non ha una sufficiente capienza per operare la detrazione delle somme soggette a vincolo di destinazione, senza considerare i residui perenti.

L'esame svolto sui risultati del patto di stabilità interno si concentra, quindi, su aspetti di ordine finanziario, nell'ottica di chiarire i nessi fra finanza regionale e equilibri di finanza pubblica ed evidenziare le cause della formazione dei fabbisogni regionali e al rispetto delle regole imposte dalla partecipazione del nostro Paese all'area della moneta unica.

3.2 La disciplina del patto di stabilità interno per le regioni

Le regole del patto di stabilità interno, sono volte ad assicurare che l'economia e la finanza dei paesi aderenti alla UE siano rese omogenee attraverso l'impegno ad evitare la presenza di disavanzi eccessivi. Anche se questo impegno è assunto direttamente dagli Stati, esso si estende agli enti di autonomia territoriale. In un assetto sottoposto a spinte innovatrici nel senso di attuare un modello federalistico tuttora incompiuto le regole volte ad assicurare stabilità costituiscono un contrappeso all'acquisita autonomia di spesa.

L'applicazione del patto di stabilità interno nelle regioni a statuto ordinario va valutata alla luce del contesto evolutivo innescato dalla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, che postula un parallelo tra esigenze crescenti di autonomia sia finanziaria che funzionale e strumenti di controllo di provata efficacia che nello stesso tempo siano in grado di non comprimere eccessivamente le prerogative di autonomia degli enti.

L'obiettivo tracciato dall'art. 119 del nuovo testo tuttavia non è risultato facile a realizzarsi, in quanto, dopo una spinta verso la realizzazione di un modello di entrate di maggiore autonomia che ha preso le mosse dalla legge n. 59 del 1997, l'attuazione della riforma si è dimostrata problematica.

La realizzazione della piena autonomia di entrata richiede, infatti, la soluzione di questioni fondamentali, che possono sembrare delineate nei contorni generali e nei meccanismi logici di fondo, ma che solo le concrete soluzioni di attuazione possono effettivamente risolvere. Al riguardo basti pensare al tema delicato della perequazione e a quello dei livelli essenziali delle prestazioni.

Le scelte operate a questo riguardo saranno in grado di orientare il sistema verso un modello solidaristico perequativo, che dovrebbe corrispondere a quello ipotizzato, o verso un modello concorrenziale²⁰.

Il patto di stabilità interno costituisce, quindi, uno strumento attraverso il quale viene richiesto al sistema delle autonomie un contributo per il risanamento dei conti pubblici, determinato di anno in anno attraverso la legge finanziaria. Il suo rispetto è funzionale all'adempimento degli impegni assunti dal Paese a livello comunitario.

Per la maggiore efficacia del sistema si potrebbero rivelare utili maggiori livelli di coinvolgimento e di condivisione, favoriti da un processo decisionale partecipativo e negoziale, maggiormente conforme al principio di autonomia sancito a livello costituzionale.

²⁰ La prima tipologia potrebbe risultare poco stimolante per quanto concerne l'incentivo a razionalizzare la spesa, poiché richiederebbe comunque una quota di trasferimenti per il riequilibrio da porre a carico degli enti maggiormente dotati, mentre il secondo, pur potenzialmente di maggior di stimolo a politiche finanziarie avvedute, potrebbe comportare l'allontanamento delle aree territoriali.