



Deliberazione 15/SEZAUT/2009/IADC

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

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza dell'8 settembre 2009

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9, co. 1, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000 n.14 e modificato con deliberazione 3 luglio 2003 n.2 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229/CP/2008, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udito, nell'adunanza dell'8 settembre 2009, il relatore Presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

approva

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli esercizi finanziari 2007 e 2008;

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, al Ministro per i Rapporti con le Regioni, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza dell'8 settembre 2009.

Il Relatore
F.to LAROSA

Il Presidente
F.to LAZZARO

Depositata in Segreteria il 25/09/2009

Il Dirigente
F.to RIZZOLO

S I N T E S I

Risultati 2008 delle amministrazioni regionali

I dati di **contabilità nazionale** presentano nel 2008 risultati peggiori di quelli previsti: un minor prodotto interno lordo e un maggior indebitamento complessivo attribuibili a peggioramenti nelle gestioni delle Amministrazioni centrali e degli enti previdenziali, mentre le Amministrazioni locali conseguono un miglioramento del disavanzo che risulta dello 0,2 per cento del Pil invece dello 0,6 per cento preventivato.

Rispetto al 2007 (+0,1 per cento) si evidenzia un peggioramento riconducibile ai riflessi pressoché esclusivamente contabili dell'inclusione, tra le amministrazioni pubbliche locali ed in ottemperanza alle indicazioni dell'Eurostat, di Equitalia, la società cui è attribuita la riscossione dei tributi.

Le uscite complessive sono passate dal 15,1 al 15,6 per cento del Pil, sospinte dalle spese correnti al netto degli interessi cresciute del 6,4 per cento: l'aumento ha trovato parziale compensazione nella spesa in conto capitale, ridottasi nel complesso del 2,4 per cento, con riduzioni in tutte le componenti e, fra queste, per il secondo anno consecutivo, negli investimenti fissi lordi.

Sostanzialmente stabile è risultata, invece, la spesa per interessi.

Le entrate totali sono cresciute al 15,4 per cento del prodotto dal 15,3 per cento del 2007. Quelle tributarie si sono ridotte rispetto al 2007 per la flessione del 6,2 per cento nel gettito delle imposte indirette, dovuta agli sgravi in materia di IRAP e alle esenzioni dall'ICI, non compensata dal nuovo aumento (anche se inferiore a quello del 2007) delle imposte dirette (+10,4 per cento), con l'addizionale regionale e quella comunale che crescono del 10,6 e del 21,6 per cento.

Notevole l'incremento dei trasferimenti pubblici correnti, cresciuti nell'anno del 12,3 per cento (+19,5 per cento se si escludono dal 2007 i maggiori trasferimenti a Equitalia), anche in relazione alla compensazione degli effetti degli sgravi fiscali e delle esenzioni previsti per IRAP e ICI.

In calo, invece, le entrate in conto capitale (-21,2 per cento), per la flessione dei contributi agli investimenti da enti pubblici (-20,2 per cento) e di quelli dal resto del mondo (-35,8 per cento).

In questo quadro, dal **conto economico delle regioni**, le spese regionali complessive sono cresciute nell'esercizio del 5,6 per cento, in accelerazione rispetto al 2007. Una crescita da ricondurre sia alle spese correnti, aumentate nell'anno del 5,9 per cento, trainate dai trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e dai consumi finali, sia alle spese in conto capitale, cresciute in misura significativa (+4,2 per cento), interrompendo una tendenza riflessiva evidenziata nei precedenti esercizi.

Dopo la forte crescita del 2007 (+50,3 per cento rispetto al 2006), la spesa per interessi ha segnato nei dati di contabilità nazionale una contrazione (-8,6 per cento), a ragione fondamentalmente della chiusura di operazioni di cartolarizzazione dei debiti finanziari delle aziende sanitarie regionali e delle conseguenti operazioni di gestione delle posizioni debitorie complessive, di particolare rilevanza soprattutto nelle regioni soggette a Piani di rientro dai disavanzi sanitari. Si conferma il rallentamento della spesa per consumi intermedi (+2,9 per cento) e per acquisti di beni e servizi (+2,1 per cento).

La spesa corrente al netto delle somme trasferite alle aziende sanitarie cresce nel complesso del 2,3 per cento, ben al di sotto di quanto registrato nel 2007 (+7,5 per cento).

La spesa per investimenti fissi lordi, dopo la forte riduzione (-13,7 per cento) del 2007, ha registrato una lieve ripresa (+1,7 per cento), ma sono i trasferimenti ed i contributi agli investimenti a presentare la crescita (+4,9 per cento) più sostenuta nella spesa in conto capitale.

Dal lato delle entrate, il conto presenta una variazione del 4,2 per cento delle entrate totali. In ulteriore aumento le imposte dirette (+10,4 per cento) per una variazione positiva dell'addizionale all'Irpef. Si sono ridotte, invece, significativamente (-3,4 per cento) le imposte indirette per la contrazione del gettito dell'Irap, solo parzialmente compensata dalla crescita della accisa su olii minerali e derivati. Tale flessione si accompagna ad una forte ripresa dei trasferimenti da enti pubblici (+15,4 per cento) disposti dall'amministrazione centrale a copertura della riduzione del prelievo sull'Irap e al fluire di risorse rimaste bloccate. Flettono i contributi agli investimenti (-25,7 per cento).

In termini di indebitamento netto le regioni passano da un avanzo pari allo 0,1 per cento del prodotto nel 2007, ad un -0,1 per cento nell'esercizio 2008.

I dati relativi ai conti **consolidati di cassa** confermano, almeno in parte, i risultati di contabilità nazionale e forniscono alcuni elementi ulteriori.

Considerando le modifiche apportate, in occasione della Ruef 2009, ai risultati del 2007 che hanno interessato i redditi da lavoro dipendente, in misura minore i trasferimenti sia correnti che in conto capitale e, con maggior rilievo, la spesa per interessi, i pagamenti correnti risultano nel complesso più contenuti di quanto atteso, sia in termini assoluti che in termini di variazione. Si mantiene sui livelli del 2007 la spesa per redditi da lavoro presentando solo un limitato aumento (+0,5 per cento). Si confermano in crescita i trasferimenti, ed in particolare quelli sanitari. Sono le spese per consumi intermedi a conoscere una variazione superiore alle attese (+4,5 per cento) annullando di fatto la riduzione registrata tra il 2006 e il 2007.

In flessione del 7,7 per cento la spesa per interessi.

In crescita del 2,4 per cento la spesa in conto capitale (era prevista variare del solo 0,3 per cento)

Dal lato delle entrate la revisione dei risultati 2007 è stata molto limitata, concentrandosi fondamentalmente nelle sole imposte indirette riviste in aumento di circa 400 milioni. Tale correzione accentua tuttavia la flessione registrata rispetto alle attese nelle entrate tributarie: previste in aumento del 2 per cento, si sono contratte invece del 3,4 per cento.

Si riducono di circa il 22 per cento le entrate in conto capitale.

I risultati dei singoli enti, dai **dati di cassa non consolidati**, consentono una prima valutazione degli andamenti della spesa più recenti distinti per aree territoriali e per natura dell'ente (a statuto ordinario o speciale).

Le elaborazioni basate sui dati delle singole realtà territoriali differiscono nel complesso da quelli contenuti nella Ruef per il 2009. Si tratta di differenze riconducibili essenzialmente alle correzioni apportate per il consolidamento dei conti. I dati descrivono un andamento del comparto regionale molto diversificato al suo interno.

Nel complesso le regioni a statuto ordinario presentano in crescita nel 2008 sia la spesa corrente (+5,5 per cento, ma l'aumento supera il 6 per cento se calcolato al netto dei trasferimenti per la sanità), sia la spesa in conto capitale, che si ferma al di sotto dell'1 per cento. Considerando le aree territoriali, le regioni del settentrione segnano una crescita della spesa corrente inferiore alla media (+3,3 per cento), mentre quelle del centro e del sud conoscono un aumento rispettivamente dell'8 e del 7,4 per cento. Al netto dei trasferimenti alle aziende sanitarie, il quadro muta significativamente: la spesa corrente flette nelle regioni del centro, mentre cresce del 10 e del 12,4 per cento rispettivamente negli enti del nord e nel sud del Paese.

Più contenuta la variazione della spesa corrente nelle regioni a statuto speciale: +2,0 per cento nel complesso, senza variazioni significative tra aree. Al netto dei trasferimenti per la sanità, le regioni del nord, presentano una crescita di oltre il 5 per cento, e quelle del mezzogiorno registrano una flessione del 19 per cento.

La spesa per interessi conferma, almeno nel complesso, una flessione superiore al 7 per cento, con andamenti diversi tra le singole regioni: un calo consistente (-9 per cento) nelle regioni a statuto ordinario e del solo 0,3 per cento in quelle a statuto speciale. Diverso anche l'andamento per area territoriale: nelle regioni a regime ordinario del mezzogiorno gli oneri crescono dell'8 per cento a fronte dei cali nelle altre aree. Opposto il caso tra le regioni a statuto speciale: in lieve crescita la spesa per interessi nelle regioni del Nord a fronte di un seppur limitato calo nel Sud.

I dati **Siope**, che presentano un maggior livello di dettaglio, consentono di arricchire e, in parte, correggere le indicazioni tratte dai dati di fonte Tesoro. Gli oneri per interessi si confermano in riduzione, ma per importi più contenuti: -3,5 per cento la flessione rispetto al 2007. Nelle regioni a statuto ordinario il calo è del 5,6 per cento, mentre cresce la spesa nelle regioni a statuto speciale.

Molto diverso il risultato anche in termini di spese in conto capitale: nelle regioni a statuto ordinario la variazione è inferiore all'unità. Sono le regioni del centro a presentare tassi di crescita superiori (+2,3 per cento). Nelle regioni a statuto speciale la spesa in conto capitale conosce una variazione maggiore (+6,3 per cento), concentrata soprattutto nelle regioni meridionali.

I risultati del 2008 relativi al conto **consolidato della sanità** (che si basa sui conti economici delle aziende sanitarie del quarto trimestre) indicano, come già nel 2007, un consuntivo migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 108,7 miliardi e restano al di sotto dei 110,5 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2009-2011 presentata a settembre 2008. Nonostante la flessione rilevata a consuntivo del prodotto interno lordo, il peso della spesa sanitaria in termini di Pil si conferma sui livelli previsti (6,9 per cento).

Sul risultato complessivo della spesa sanitaria, cresciuta di circa il 7 per cento a fronte dello 0,5 per cento dello scorso anno, ha inciso, da un lato, il rinvio dal 2007 dell'onere di circa 1.500 milioni per il rinnovo dei contratti del personale sanitario e, dall'altro, lo slittamento al 2009 di quello riferibile ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale (700 milioni).

L'esame del conto economico degli enti sanitari locali completa il quadro complessivo dei risultati del settore.

Le uscite crescono nel 2008 del 6,6 per cento (contro lo 0,6 per cento del 2007); in crescita sia la spesa corrente (+6,6 per cento) che quella in conto capitale (5,5 per cento). Una variazione legata prevalentemente ai redditi da lavoro dipendente (+10,7 per cento) e ai consumi intermedi (+7,7 per cento).

Gli acquisti di beni e servizi sul mercato si mantengono invece su valori molto più contenuti (+2,1 per cento). La forte crescita delle entrate (+7,2 per cento) conferma (accentuandolo) il netto miglioramento già ottenuto nel 2007 in termini di contributo del comparto all'indebitamento complessivo. Si passa da un disavanzo di soli 179 milioni (erano 3.556 nel 2006 e 6.417 nel 2005) ad un avanzo di 448 (che va ascritto fondamentalmente all'avanzo nella gestione in conto capitale, che più che compensa il disavanzo corrente).

Anche i dati di cassa letti a consuntivo confermano una dinamica della spesa in linea con le attese e in miglioramento. I pagamenti correnti crescono del 6,1 per cento, 1,6 punti in meno del previsto. E' la spesa per redditi da lavoro a conoscere lo scostamento maggiore (+6,2 per cento contro il 9,5 ipotizzato a preventivo) mentre solo marginale è il rallentamento dei consumi intermedi che tuttavia confermano una crescita superiore al 2007. Aumentano invece più dell'atteso i pagamenti per investimenti in capitali fissi. Nonostante il buon risultato del 2008, rimane, tuttavia, particolarmente ottimistico il quadro di previsione dei pagamenti per il 2009, con una flessione della spesa corrente di un punto percentuale.

La disciplina del **Patto** nel 2008 conferma, con marginali modifiche l'impianto introdotto con la finanziaria per il 2007. Restano i due obiettivi programmatici (uno per la gestione di cassa e l'altro per la gestione di competenza) riferiti al complesso delle spese finali, con alcune esclusioni riguardanti le spese per la sanità cui si applica la specifica disciplina di settore, le spese per la concessione di crediti e le spese per le assegnazioni alle aziende di trasporto pubblico locale. Per il rispetto del Patto devono essere conseguiti entrambi gli obiettivi.

Le modifiche introdotte nell'esercizio hanno riguardato le spese escluse dal computo del Patto e, soprattutto, il regime sanzionatorio e il suo operare effettivo, reso più flessibile.

Secondo i risultati del monitoraggio, 12 delle **regioni a statuto ordinario** (RSO) hanno rispettato gli obiettivi previsti. Una (Molise) pur mancando l'obiettivo non incorrerebbe nelle sanzioni potendo ricondurre il mancato rispetto alla maggiore spesa nazionale e regionale connessa a progetti cofinanziati dall'Unione europea.

Le regioni nel complesso non hanno conseguito l'obiettivo posto dal Patto in termini di pagamenti. Rispetto all'importo limite per il 2007 la variazione riscontrata in termini di pagamento è del 3,9 per cento, superiore a quella consentita (+2,5 per cento). Inferiori invece allo stesso obiettivo per il 2007 gli impegni: a fronte dei 33,9 milioni su cui calcolare un incremento del 2,5 per cento, gli impegni nell'anno si sono fermati a 32,7 milioni.

Rispetto al 2007 crescono dell'1,9 per cento i pagamenti netti complessivi mentre gli impegni conoscono un incremento del 2,3 per cento. Simile il risultato in termini di pagamenti ed impegni (i pagamenti correnti aumentano del 2,5 per cento e quelli in conto capitale dell'1 per cento; gli impegni crescono del 3,6 per cento, mentre quelli in conto capitale del solo 0,7 per cento).

Di rilievo risultano le differenze ove si guardi ai risultati per aree territoriali. Nelle regioni del Nord pagamenti e impegni sono di poco inferiori al limite previsto per l'anno (-2,1 per cento). Più ampi i margini nelle regioni centrali in termini di pagamenti (-4,4 per cento) ma soprattutto in termini di impegni (-13,3 per cento). Sono le regioni meridionali a presentare pagamenti superiori ai valori obiettivo di oltre l'11 per cento mentre, anche in questa circoscrizione territoriale, gli impegni rimangono inferiori ai limiti previsti del 4,4 per cento.

Nel caso delle **regioni a statuto speciale** (RSS) l'obiettivo risulta, nel complesso, rispettato sia in termini di pagamenti che di impegni. Solo la Sicilia, nei pagamenti e la Sardegna negli impegni presentano valori eccedenti, ma per importi riferiti ai maggiori oneri per progetti cofinanziati. A queste regioni non verrebbero applicate le sanzioni previste.

La spesa complessiva netta cresce del 2,2 per cento in termini di pagamenti e del 4,3 per cento in impegni. Un risultato guidato dalla variazione della spesa corrente netta (+2,5 i pagamenti, +5,6 gli impegni) cui si accompagna una più limitata variazione della spesa in conto capitale netta (+1,4 e +2,4

per cento). Le variazioni risultano compatibili con i limiti posti, in sede di accordo, ai pagamenti (in media, +2,4 per cento rispetto al risultato netto 2007) e agli impegni (+5,7 per cento).

Anche in questo caso sono differenti gli andamenti per area territoriale. Mentre le regioni del nord conseguono l'obiettivo sia in termini di pagamenti che di impegni, quelle meridionali, seppur per un importo limitato, presentano pagamenti superiori al previsto.

L'entrata

Dalla lettura dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio 2008 emerge che il volume complessivo delle entrate effettive (con esclusione delle contabilità speciali) previste ammonta a 135 miliardi di euro, in incremento rispetto al precedente esercizio 2007 (121 miliardi di euro) ed anche rispetto al 2006 (119 miliardi di euro).

Sulla base dei dati tratti dai rendiconti regionali (2007) e di quelli forniti dalle amministrazioni regionali, il volume di risorse in entrata nelle regioni considerate, in termini di previsioni definitive relative all'esercizio 2008 è pari a 155 miliardi di euro e mostra un differenziale positivo rispetto all'esercizio precedente pari a +11 miliardi di euro.

Risultano in espansione nel 2008 rispetto al precedente esercizio anche gli accertamenti complessivi (131,4 miliardi di euro), che superano in modo significativo gli accertamenti dell'esercizio 2007 (6 miliardi di euro).

Le riscossioni registrate nei dati comunicati per il 2008, pari a 126,9 miliardi di euro, presentano invece, rispetto al precedente esercizio, una contrazione di circa 2 miliardi di euro, ascrivibile prevalentemente ai risultati registrati nelle regioni dell'area Sud.

I fenomeni sopra accennati illustrati nel referto devono essere letti tenendo conto delle entrate di natura straordinaria e delle correlate spese che hanno interessato, nei due esercizi riguardati, le regioni che hanno sottoscritto piani di rientro dai disavanzi sanitari (in particolare si tratta delle risorse aggiuntive - 3 milioni - stanziati con il D.L. 23/2007, alle quali devono essere aggiunte quelle riconducibili al riparto delle anticipazioni da parte dello Stato previste dalla finanziaria 2008, finalizzate alla ristrutturazione delle operazioni di cartolarizzazione contratte da regioni in disavanzo per la copertura di deficit e per l'estinzione dei debiti delle ASL).

Le entrate proprie consentono una copertura della spesa complessiva corrente e di conto capitale per il 52 per cento in sede di previsione e per il 67 per cento nel rapporto accertamenti-impegni. La copertura è maggiore al Nord e decresce nelle altre due aree.

Gli accertamenti da indebitamento, da destinare esclusivamente agli investimenti, sono passati da 3,5 miliardi del 2007 a 9,5 miliardi del 2008, soprattutto per l'impennata verificatasi nell'area centrale, confermata dalle riscossioni.

Le entrate tributarie costituiscono nel 2007 circa il 35 per cento delle entrate totali e presentano aumenti, rispetto al 2006, principalmente per IRAP, addizionale IRPEF e tassa automobilistica, che insieme continuano a rappresentare il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle Regioni, assicurando il 95 per cento del gettito dei tributi propri. Riguardo all'addizionale IRPEF, la Toscana e la Basilicata non hanno utilizzato la leva fiscale, mentre la Puglia, già nel 2005, ha riportato l'aliquota al livello base.

Aumenti alle aliquote dell'addizionale IRPEF sono stati portati, nel 2006, dalle Regioni Campania e Liguria, cui si sono poi aggiunti quelli scattati in forma automatica a causa dei disavanzi in sanità nelle Regioni interessate dai piani di rientro.

Quanto al sistema di finanziamento delle Regioni, la recente legge delega sul federalismo fiscale 5 maggio 2009, n. 42, ha stabilito principi innovatori rispetto all'assetto legislativo ancora vigente, che dovranno essere precisati nei previsti decreti delegati.

Il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni nell'ambito del c.d. federalismo amministrativo, che prevedeva, dal 2006, il superamento dei trasferimenti con l'attribuzione di entrate proprie, per i rinvii legislativamente disposti è assicurato, fino all'assetto definitivo del federalismo fiscale, dall'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario delle quote di partecipazione ai tributi e degli altri importi a vario titolo ad esse spettanti, su base concordata, anche modificando parametri e formule previsti nell'allegato al d.lgs. 56/2000. I trasferimenti, in base al bilancio dello Stato, sono costantemente diminuiti dal 2006.

Oltre il 75 per cento delle erogazioni complessive per trasferimenti va, anche per l'esercizio 2008, a solo quattro comparti: trasporto pubblico locale, edilizia pubblica residenziale, incentivi alle imprese e viabilità.

Riduzioni importanti dei trasferimenti per il trasporto pubblico locale riguardano la Lombardia l'Emilia Romagna, il Lazio e la Puglia.

Le risorse trasferite per gli incentivi alle imprese si sono ridotte in modo significativo principalmente per le Regioni Lazio e Campania, passate da 33 milioni di euro a 25 milioni di euro e per la Regione Campania.

Una riduzione distribuita fra tutte le Regioni in modo omogeneo riguarda l'edilizia residenziale pubblica.

La spesa

In rapporto ai diversi valori di PIL regionale, tutti in stimata lieve riduzione, il totale impegnato della spesa corrente, in conto capitale e per rimborso prestiti misura andamenti crescenti nel triennio 2006-2008 (dal 9,36% al 10,31%, con importi di 121, 130 e 137 miliardi). Il rapporto riferito ai pagamenti per gli stessi tre titoli è di poco inferiore, come gli importi complessivi pari a 114, 121, 128 miliardi.

Dal lato degli impegni, la spesa regionale riferita ai primi tre titoli, mostra un andamento in crescita anche se a tassi discendenti nel tempo (7,21% nel 2007 e 5,78% nel 2008). La spesa corrente registra gli incrementi più elevati con un tasso medio del 10,25% e valori assoluti, per ciascuno dei tre anni, di 97, 111 e 117 miliardi.

La quota maggiore della spesa corrente regionale è destinata a trasferimenti in materia sanitaria che passano dall'81,4% del 2006 all'83,5% del 2007, stabilizzandosi all'83,4% nel 2008. Oltre che all'elevata quota destinata alla sanità, la rigidità della spesa corrente regionale trova nella spesa per il servizio del debito e, più ancora, in quella per il personale, due quasi incomprimibili componenti.

Le regioni interessate dai piani di rientro dal deficit sanitario hanno ottenuto nel 2007 e nel 2008 contributi straordinari e anticipazioni da parte dello Stato per il ripiano di perdite e di debiti pregressi che si sono tradotti in maggiori spese (trasferimenti alle aziende sanitarie di carattere straordinario e altro) non del tutto rappresentative di andamenti gestionali propri degli esercizi esaminati.

Gli impegni di conto capitale hanno un andamento oscillante, presentando una variazione negativa del 9,25% nel 2007 e positiva del 2,5% nel 2008, con un importo in quest'ultimo esercizio di 17 miliardi, che rimane al di sotto di quello del 2006.

Gli impegni per rimborso prestiti segnano, rispetto al 2007, una netta espansione nel 2008 (da 2 a 3 miliardi), dovuta a rimborso di B.O.R., a restituzioni di anticipazioni di tesoreria ed alla chiusura di operazioni di cartolarizzazione di crediti sanitari avvenuta in alcune Regioni del Centro-Sud.

Anche l'andamento dei pagamenti si manifesta complessivamente crescente, seppure con un tasso in riduzione (6,41% nel 2007 e 5,09% nel 2008). I pagamenti totali di parte corrente nel triennio ammontano a 95, 106 e 113 miliardi e presentano un tasso medio di crescita del 9,49%.

Il tasso di incidenza della spesa sanitaria su quella corrente cresce nei tre anni considerati dall'83,1% all'84,4%, con importi complessivi di 78, 89 e 96 miliardi. I pagamenti in conto capitale presentano, nel 2008, una complessiva diminuzione dell'11,21% rispetto al 2007, e del 14,81% rispetto al 2006.

Anche dal lato dei pagamenti, la spesa per rimborso è più che dimezzata nel 2007 (-56,41%), per poi tornare a crescere nel 2008 (30,33%), con importi complessivi pari a 6, 2 e 3 miliardi.

La spesa per il personale

Il numero delle unità complessive del personale regionale appare in costante decremento: dalle 45.461 unità del 2005 si passa a 43.691 nel 2006 ed a 42.236 nel 2007, con una variazione negativa del 3,89% nel 2006 e del 3,33% nel 2007. Il percorso discendente è confermato con riferimento al personale dirigenziale, di categoria e con rapporto di lavoro flessibile, con variazioni negative differenziate per tipologia di personale, maggiori per i dirigenti e lavoro flessibile e minori per le categorie.

La spesa per retribuzioni presenta un incremento complessivo del 10,70% nel 2006, dovuto anche all'applicazione dei contratti collettivi nazionali relativi al personale del comparto Regioni e Autonomie locali dell'area dirigenziale, quadriennio normativo 2002-2005 e biennio economico 2002-2003, e al personale non dirigente, biennio economico 2004-2005. Detto incremento è composto dal 9,61% riferito ai dirigenti e dal 10,95% riferito al personale di categoria. Nel 2007, la spesa si stabilizza ad un livello complessivamente inferiore del 5,05%, composto da un decremento dello 0,7% della spesa per i dirigenti e del 4,90% per il personale di categoria.

Il costo del lavoro presenta un incremento complessivo nel 2006 pari all'11,52% ed un decremento nel 2007 del 6,20%. Il tasso di rigidità del costo del lavoro è di poco superiore al 2% rispetto sia alla spesa corrente che all'entrata corrente.

I dati comunicati dalle Regioni per la spesa di personale per il triennio 2006/2008 mostrano un costante decremento.

La Sanità

La manovra finanziaria per il SSN relativa al triennio 2009/2011, contenuta nelle leggi 133/08 e 189/08, conferma il finanziamento del fabbisogno per l'anno 2009 come previsto dalla legge finanziaria per il 2007 e dalle successive integrazioni, ma ha operato riduzioni al finanziamento per gli anni 2010 e 2011 (rispetto ad una previsione tendenziale di incremento del finanziamento al SSN, delineata dal Patto per la salute 2007/09) subordinando l'accesso agli ulteriori finanziamenti integrativi, rispetto a quelli complessivamente determinati per il 2009, ad un accordo Stato-Regioni (da stipularsi entro il 15 settembre dell'anno in corso) che preveda, nell'ambito del nuovo Patto per la Salute 2010-2012, risparmi di spesa da perseguire sia attraverso lo spostamento di una serie di prestazioni sanitarie dal livello di assistenza ospedaliera a quello territoriale (relativamente meno costoso), con conseguente ridimensionamento del numero di posti-letto offerti dalla rete ospedaliera, sia mediante la verifica e l'applicazione più rigorosa del principio di appropriatezza nelle cure erogate e nel consumo di farmaci.

La legge 77/2009, deliberata per fronteggiare l'emergenza sociale causata dal recente terremoto in Abruzzo, ha ridotto il finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza del SSN per il 2009 di un importo pari a 380 milioni di euro, al fine di finanziare la ricostruzione attraverso la riduzione del 12% del prezzo di vendita dei farmaci generici.

Patto per la salute 2007/2009 e legge finanziaria per il 2007 hanno istituito un fondo transitorio triennale per le Regioni impegnate nei piani di rientro, cui si accede previo innalzamento ai livelli massimi dell'aliquota di addizionale IRPEF e della maggiorazione IRAP. In caso di mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento finanziario, l'accordo prevede l'innalzamento di tali imposte oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino alla completa copertura dei disavanzi di gestione. Con leggi n. 31/08 e n. 2/09, sono state introdotte norme più flessibili che derogano, per il 2007 e il 2008, all'obbligo di innalzare le imposte regionali oltre i livelli massimi, mentre la legge 189/2008 prevede comunque l'erogazione di quei fondi il cui stanziamento sia subordinato alla verifica positiva degli adempimenti da parte del Tavolo tecnico, se si verificano situazioni di emergenza finanziaria tali da mettere in pericolo il funzionamento del sistema regionale dei pagamenti.

La spesa corrente della sanità regionale, esaminata nel quinquennio 2004-2008 per le voci economiche di maggior peso, mostra a fine periodo un importo di 107,6 miliardi di euro e un aumento dei costi del 17,3%; le variazioni percentuali tuttavia presentano, da un anno all'altro, andamento decrescente (dal 7,2% del 2005 al 2,3% del 2008)

Come rilevato negli anni precedenti, incidono maggiormente sui risultati le categorie economiche della spesa per il personale, per i beni ed i servizi e per la farmaceutica convenzionata con il SSN.

I costi del personale, che nel 2008 ammontano a 35,1 miliardi di euro e rappresentano la componente di maggior peso sul fabbisogno sanitario di parte corrente, crescono del 4% rispetto al precedente esercizio ed incidono sul totale dei costi per oltre 32 punti percentuali, mantenendo lo stesso livello per tutto il periodo.

I costi per l'acquisto di beni e servizi, in aumento nell'intero periodo, nel 2008 si elevano a 31,9 miliardi di euro ed incidono sul totale nazionale per il 29,6%, livello lievemente inferiore a quello del precedente esercizio.

I costi della farmaceutica in convenzione flettono, sia in termini assoluti che nel rapporto con la spesa complessiva. La riduzione ha riguardato quasi tutte le Regioni ed in particolare, tra quelle che hanno sottoscritto i piani di rientro, le Regioni Lazio (-5,9%) e Siciliana (-6%).

Dall'analisi dei costi del SSN per voci economiche e per Regione, nel biennio 2007-2008 si nota che pesano maggiormente sui risultati la Regione Lombardia (con costi complessivi di 16,9 miliardi, cresciuti di quasi 3 punti percentuali sul 2007); la regione Lazio e la regione Campania, pur stabili nel periodo, fanno registrare importi superiori a 11 miliardi di euro la prima e a 9 miliardi la seconda. Infine il Veneto, con un incremento del 2,4%, passa da 8,4 miliardi a 8,6 miliardi di euro.

Mostrano maggiori incrementi percentuali il Friuli Venezia Giulia (7,6%), la Valle d'Aosta (4,7%), le Marche (4,5%) ed il Piemonte (4,4%) e tra le classificazioni economiche che compongono i totali regionali hanno forte incidenza le spese per il personale e quelle per beni e servizi.

La legge 222/2007 ha modificato i tetti della spesa farmaceutica programmati per il 2008, innalzandoli dal 13 al 14 % per la spesa territoriale e diminuendoli dal 3 al 2,4 per cento per quella ospedaliera, rideterminando, così, il livello massimo di spesa farmaceutica complessiva al 16,4% del finanziamento al SSN.

Sulla base dei dati forniti dall'Agenzia italiana del farmaco, nel 2008 la spesa farmaceutica complessiva (territoriale ed ospedaliera) è risultata di 17.099,49 milioni, pari al 17,4% del finanziamento al Servizio sanitario nazionale, con uno scostamento dal tetto di spesa dell'1% pari a 938,68 milioni di euro.

Mentre la spesa farmaceutica territoriale (13,7% del finanziamento al SSN) è rimasta al di sotto del livello prefissato, la spesa farmaceutica ospedaliera supera di oltre un punto percentuale il tetto assegnatole, raggiungendo il 3,6% del finanziamento complessivo. Quanto alla spesa territoriale sono inadempienti, tra le altre, alcune Regioni sottoposte a Piani di rientro (Sicilia, Lazio, Campania, Abruzzo); tra quelle che non rispettano il tetto alla spesa ospedaliera, vi è una netta prevalenza di Regioni considerate, dal punto di vista organizzativo e della gestione economica, modelli di efficienza: questa apparente contraddizione è dovuta al fenomeno della mobilità interregionale che interessa, con saldi in attivo, le predette Regioni, le cui strutture sanitarie sono generalmente considerate poli di eccellenza clinica e scientifica.

Solo Lombardia, Veneto, Valle d'Aosta e le due Province autonome di Trento e Bolzano hanno rispettato il tetto complessivo del 16,4%.

I debiti di aziende sanitarie e ospedaliere verso fornitori, aumentati nel triennio 2004-2006 di oltre 35 punti percentuali, a fine esercizio 2007 segnavano una flessione del 5,7% rispetto all'anno precedente, con un importo complessivo di 32.118 milioni. In base a dati parziali, la tendenza alla riduzione risulta anche nel 2008, con eccezioni per Campania e Basilicata.

Il ritardo nei pagamenti ai fornitori di beni e servizi, in alcune Regioni, assume cifre elevate, con rischio di formazione di ulteriore debito per mora automatica e contenzioso con i creditori.

Notevole il divario riscontrabile a livello regionale sui tempi di pagamento ai fornitori riferiti al triennio 2007-2009 (fino al mese di aprile compreso) rilevati, con tempistiche particolarmente lunghe in Molise, Calabria, Campania, Lazio, Emilia, Liguria e Piemonte.

Incidono in maniera meno rilevante i debiti verso comuni, tesoriere, personale e altro, che, complessivamente, costituiscono comunque una rilevante posta passiva.

Nel 2007 e rispetto al precedente esercizio, si segnala in Abruzzo una riduzione del debito verso i fornitori di circa 600 milioni di euro, cui corrisponde un incremento di altri debiti per analogo importo.

La Campania e l'Umbria, invece, per entrambe le situazioni mostrano una significativa riduzione nel 2007 rispetto al 2006.

Con riferimento agli enti del SSN a livello regionale, si propone una prima analisi dei dati di cassa (pagamenti) dell'anno 2008, acquisibili dal SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici; restano esclusi gli enti della Regione Molise, che hanno iniziato le registrazioni sul SIOPE dal 2009, mentre gli enti della Regione Lazio hanno iniziato dal 1° aprile 2008), con l'avvertenza dei limiti insiti del sistema e dell'opportuna cautela nella lettura e nell'interpretazione dei dati. Integrando le informazioni del SIOPE con quelle del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, al netto delle anticipazioni di cassa, ed al lordo di operazioni di consolidamento a livello regionale, si rilevano pagamenti complessivi per circa 115 miliardi di euro. Le grandi voci di spesa "personale", "acquisto servizi", "acquisto di beni", assorbono la maggior parte delle risorse.

Nel raffronto tra primo semestre 2008 e primo semestre 2009, si rileva un incremento dei pagamenti totali, al netto delle anticipazioni di cassa, del 2,6%. I pagamenti per il personale flettono dell'8%, quelli per l'acquisto di beni e servizi crescono del 2,4%. Le operazioni registrate genericamente (pagamenti da regolarizzare) potrebbero modificare la composizione della spesa, quanto ad incidenza percentuale delle varie voci, una volta esattamente imputati detti pagamenti.

La spesa sanitaria per investimenti

Il programma pluriennale di investimenti per l'edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità, ha visto aumentare il finanziamento con le leggi finanziarie 2007 e 2008 sino a 23 miliardi di euro, ripartiti tra le Regioni dal CIPE a fine esercizio 2008, senza i vincoli di destinazione previsti dalla finanziaria 2007, per l'intervenuto annullamento della relativa norma con sentenza della Corte Costituzionale n. 45 del 2008.

Nel corso del 2008 sono stati revocati interventi di 8 Regioni (di cui 3 a statuto speciale) per 69,5 milioni di euro per mancanza di richiesta o di aggiudicazione nei termini.

Nello stesso anno risultano sottoscritti 476 accordi di programma ed accordi integrativi e sono stati autorizzati 1.694 interventi, 84 in più rispetto all'esercizio precedente. Il maggior numero degli interventi si nota nel Veneto e in Lombardia, mentre gli incrementi in altre sei regioni sono più contenuti.

Il programma per la libera professione intramuraria, a fine esercizio 2008, vede autorizzati 378 interventi che assorbono l'80,55% delle risorse ripartite, con uno squilibrio tra le Regioni in quanto in tre di esse risultano autorizzati 157 interventi.

Per il potenziamento delle strutture di radioterapia risultano ammessi a finanziamento, alla fine del 2008, interventi per oltre 12 milioni di euro. I finanziamenti autorizzati alle Regioni hanno superato il 78% delle risorse disponibili, mentre quelli agli Enti hanno quasi raggiunto la quota ripartita. Il dettaglio regionale dei 22 interventi autorizzati mostra una distribuzione uniforme di ammissioni a finanziamento sul territorio nazionale, con una punta massima di tre interventi in Liguria.

La legge finanziaria per il 2008 ha previsto ulteriori 150 milioni di euro per nuove strutture residenziali di cure palliative - hospice e per l'acquisto di attrezzature e tecnologie finalizzate all'erogazione dell'assistenza domiciliare. Al 31 dicembre 2008 sono state effettuate assegnazioni per 162,6 milioni di euro, che rappresentano il 78,72% del totale dei finanziamenti previsti.

Con i finanziamenti della legge n. 39/99 risultano attivate, a fine 2008, 86 strutture, per la maggior parte situate al nord. Permane un notevole divario tra le strutture operanti al nord rispetto a quelle nel centro-sud, con eccezione per il Lazio, dove risultano operanti 8 strutture. A conclusione dei programmi avviati si avranno 188 hospice attivati, per un totale di 2.025 posti letto.

Il "Documento tecnico sulle cure palliative pediatriche" è stato sottoscritto il 20 marzo 2008 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. È stato poi avviato con le Regioni Piemonte e Basilicata il "Progetto Bambino" per la realizzazione di una rete regionale di cure palliative pediatriche. Attualmente l'unico hospice pediatrico attivato è a Padova, con 4 posti letto.

Per quanto concerne, infine, il programma straordinario per le grandi città, previsto dall'art. 71 della legge n. 448/98, al 31 dicembre 2008 risultavano erogati 551,6 milioni di euro, pari al 44,5% degli stanziamenti, con una pressoché totale utilizzazione in Umbria (99,01%) e con percentuali superiori al 50% in sei regioni. Nel complesso permane una circoscritta utilizzazione delle risorse del programma, con un maggior impiego dei finanziamenti da parte delle regioni del nord rispetto a quelle del centro-sud, con le maggiori criticità soprattutto in Puglia e Calabria.