



Deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG

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

Sezione delle Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente:

Luigi GIAMPAOLINO

Presidente di Sezione preposto al Referto: Giuseppe Salvatore LAROSA

Presidenti di Sezioni Regionali:

Mario Giulio Cesare SANCETTA, Giuseppe RANUCCI,
Pietro DE FRANCISCIS, Franco FRANCESCHETTI,
Cons. Antonio SCUDIERI

Supplenti di Presidenti di Sezioni Regionali: Cons. Aldo CARLESCHI, Cons. Sergio BASILE, I Ref.

Alessandra SANGUIGNI, I Ref. Giuseppe Maria
MEZZAPESA, Ref. Giuseppe TETI, Ref. Luigi DI
MARCO

Consiglieri:

Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA,
Francesco PETRONIO, Maria Teresa POLITO,
Carmela IAMELE, Andrea ZACCHIA, Alfredo
GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri FERONE,
Paola COSA

I Referendari:

Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO

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 del 22 luglio 2010, il relatore Presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2008 e 2009;

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 in Roma nell'adunanza del 22 luglio 2010.

Il Relatore
Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il **4 AGO. 2010**

Il Dirigente
Giuseppina Rizzolo

Sintesi

Quadro programmatico. Nel giugno 2008 il Governo, anticipando la manovra finanziaria per il 2009, si proponeva di contenere l'indebitamento della PA sul Pil al 2% nel 2009, per poi annullarne il valore entro l'anno 2011. Una riduzione che non escludeva l'adozione di misure aventi effetto espansivo sul bilancio pubblico. La dimensione dell'intervento lordo attuato con il DL 112/08 era, quindi, per il solo 2009 di 17,1 miliardi (che salivano a 36,7 nel 2011), di cui 7,2 miliardi destinati a misure espansive e 9,9 a correzione del saldo tendenziale. Nel triennio 2009-2011 la manovra correttiva raggiungeva i 31 miliardi di euro.

Di rilievo l'impatto sugli enti territoriali. Un terzo della correzione lorda dal lato della spesa corrente per il 2009 veniva posta a carico delle Amministrazioni locali attraverso l'inasprimento del Patto di stabilità interno (3,4 miliardi, destinati a salire a 9,5 miliardi nel valore cumulato al 2011) e la previsione di ulteriori risparmi nel settore sanitario (360 milioni circa, 3,3 miliardi nel 2011). Dal lato delle misure con effetti espansivi, le risorse affidate alla gestione delle Amministrazioni decentrate risultavano nel complesso limitate: 834 milioni per compensare l'abolizione del ticket sulla specialistica, 500 milioni per Roma capitale, 100 milioni per il trasporto pubblico locale.

A partire dal mese di settembre 2008 il Governo, in ragione del netto peggioramento delle condizioni economiche mondiali avviava una rimodulazione della manovra di finanza pubblica, conservando, per l'elevato peso del debito pubblico, immutato il segno correttivo della manovra varata con il DL 112/08 e allentando gli obiettivi di indebitamento per l'operare dei soli stabilizzatori automatici. L'ammontare complessivo delle risorse stanziato con i principali provvedimenti anti-crisi ammontava per il 2009 a quasi 13 miliardi di euro. La neutralità sui saldi di bilancio era ottenuta acquisendo al bilancio pubblico risorse supplementari di pari ammontare. La rimodulazione della manovra correttiva coinvolgeva direttamente le Amministrazioni locali, sia nel reperimento delle risorse, sia nella restituzione di disponibilità di spesa, queste ultime concesse attraverso un allentamento per il 2009 dei limiti posti alla spesa in conto capitale dal Patto di stabilità interno (2,2 miliardi). Ne discendeva una ridefinizione dell'indebitamento atteso per il 2009 per le Amministrazioni locali che aumentava di quattro decimi di punto (dallo 0,2 del 2008 allo 0,6%).

I dati di consuntivo relativi al 2009 diffusi dall'Istat a inizio marzo 2010 hanno offerto una sostanziale conferma dei valori di saldo indicati nel Dpef 2010-2013, al termine della definizione dei principali provvedimenti anti-crisi. L'indebitamento netto è risultato pari al 5,3% del Pil. Differenziati sono stati, tuttavia, i risultati per i singoli livelli di governo. Il disavanzo dello Stato è quasi raddoppiato, salendo da 41,8 a 73,1 miliardi e dal 2,7 al 4,8% del Pil. Nella stessa direzione si è mosso il saldo degli Enti previdenziali, peggiorato di oltre 6 miliardi e divenuto passivo per un decimo di punto in percentuale di Pil (a fronte di un attivo dello 0,3% nel 2008). In entrambi i casi, il risultato di consuntivo è peggiore rispetto ai valori programmatici.

Migliore del previsto è risultata, invece, l'evoluzione del saldo delle Amministrazioni Locali, il cui indebitamento aumenta di un decimo di punto rispetto al 2008, meno di quanto atteso.

All'interno di queste, il risultato delle Amministrazioni regionali vede una riduzione dell'indebitamento netto dallo 0,3% del 2008 allo 0,15% del 2009. Un miglioramento da ricondurre ad una crescita delle spese complessive dello 0,8% (contro il 7% dell'esercizio 2008) a fronte di entrate regionali in aumento del 2,3% (+2,9% nel 2008), ma come risultato di un forte aumento dei trasferimenti (+21,4%) e una riduzione delle entrate fiscali: le imposte indirette si riducono del 13,5% e le dirette dell'11%.

La lettura dei risultati del 2009 sembra dunque indicare, nella fase recessiva, una tenuta dei saldi nelle Amministrazioni locali maggiore che nelle Amministrazioni centrali. Va tuttavia considerato che il valore del disavanzo degli Enti territoriali dipende dall'ammontare dei

trasferimenti ricevuto dallo Stato. Il risultato dei livelli decentrati di governo riflette, quindi, anche la decisione, da parte dell'Amministrazione centrale, di mantenere l'impegno finanziario nei loro confronti, nonostante il calo delle entrate.

Patto di stabilità

La disciplina per il 2009 del patto di stabilità per le Regioni, così come definita dal d.lgs. 112/2008, subisce solo marginali modifiche, restando sostanzialmente invariato l'impianto introdotto già nel 2007. Sono dunque confermati i due obiettivi programmatici, l'uno per la gestione di cassa e l'altro per la gestione di competenza, che prevedono la riduzione dello 0,6% del complesso delle spese finali sostenute nel 2008. La correzione mirava a contenere le spese complessive per circa 1,5 miliardi di euro. I successivi interventi anticrisi e correttivi hanno soprattutto inciso sulle spese da escludere dal patto, con particolare riferimento alle spese in conto capitale e ai trasferimenti agli enti locali. Nella disciplina per il 2009 l'impianto delle sanzioni per mancato adempimento alle regole del patto, applicabili sia alle Regioni a Statuto ordinario sia a quelle a Statuto speciale, non è mutato in modo significativo rispetto agli anni precedenti.

Sulla base dei dati del monitoraggio 12 Regioni a statuto ordinario hanno rispettato i limiti del patto di stabilità. Una sola Regione, la Puglia, non ha rispettato il patto nei due saldi, 2 Regioni, la Campania e il Molise non hanno rispettato i limiti del saldo di cassa. Tutte le Regioni a Statuto speciale hanno rispettato i limiti del patto di stabilità, tranne la Sicilia con riguardo al saldo di cassa.

Il raggiungimento degli obiettivi del patto sul lato della competenza continua a derivare prevalentemente dal contenimento della spesa in conto capitale sia perché questa rappresenta un aggregato più significativo, sia perché, come è noto, la spesa per investimenti si presta maggiormente ad essere rimodulata rispetto alla spesa corrente che ha un maggiore carattere di rigidità.

La principale spesa esclusa dal patto resta quella sanitaria. Infatti, confrontando la spesa esclusa complessiva con la spesa sanitaria si ricava che quest'ultima rappresenta per le Regioni a Statuto ordinario il 94% degli impegni oggetto di esclusione e il 94,77% dei pagamenti. Nel caso, invece, delle Regioni a Statuto speciale, la spesa sanitaria costituisce il 68,53% degli impegni oggetto di esclusione e il 67,15% dei pagamenti.

L'applicazione del patto ha sortito parzialmente gli effetti attesi, in quanto sono emerse difficoltà a contenere i pagamenti di spesa corrente che hanno interessato in particolare le regioni del sud.

E' auspicabile che il sistema delle regole per la finanza decentrata venga collegato con il processo di decisione e formazione del bilancio pubblico considerato nel suo insieme, come peraltro la recente riforma della contabilità pubblica stabilisce. Un procedimento sistematico e condiviso potrebbe contribuire a decongestionare la sessione di esame parlamentare del bilancio dello Stato garantire agli enti territoriali margini temporali adeguati per poter programmare i propri interventi.

Indebitamento

L'analisi del ricorso al mercato finanziario da parte delle Regioni affrontata nel presente referto si è incentrata, in particolare, sull'aspetto applicativo della regola imposta a livello comunitario della destinazione dell'indebitamento alle spese di investimento, già presente nella legge 281/1970 e assunta a precetto costituzionale con la riforma del titolo V (art. 119 Cost).

La relazione sul punto delinea aspetti problematici, essendo necessario sviluppare, ai fini di una conoscenza delle dimensioni quantitative del fenomeno, una metodologia comune di calcolo.

Si prospetta che la massa più consistente dell'indebitamento regionale, autorizzato in ogni esercizio finanziario, si riferisce a spese di investimento cumulativamente considerate (l'elenco, per unità previsionali di base, è fornito in un apposito allegato al bilancio di previsione) nelle Regioni che non assicurano l'equilibrio tra entrate e spese. In gergo tecnico detti finanziamenti sono denominati "mutui a pareggio" per il fatto che sono funzionali al pareggio di bilancio.

La vigenza in tutte le Regioni di norme che impongono l'effettiva contrazione dei finanziamenti solo al verificarsi di reali esigenze di cassa ha determinato e continua a determinare la mancata o parziale contrazione dei mutui a pareggio autorizzati nell'esercizio finanziario. Tale fenomeno, che corrisponde ad elementari regole di buona amministrazione, in talune Regioni assume importi significativi ed incide sul risultato di amministrazione in maniera negativa in quanto, mentre la mancata accensione del finanziamento comporta minori entrate, anziché residui attivi, le spese di investimento proseguono il loro iter fino a giungere alla fase del pagamento, accrescendo il valore dei residui passivi o gravando sui saldi di cassa.

Il disavanzo che si viene a creare al termine dell'esercizio va iscritto obbligatoriamente al bilancio dell'esercizio successivo e viene generalmente finanziato con autorizzazioni all'indebitamento che, in linea teorica, dovrebbero corrispondere ai mutui a pareggio non contratti negli anni precedenti e che, alla stessa stregua dei mutui a pareggio, vengono contratti solo in relazione alle esigenze di cassa.

Tale meccanismo, pienamente rispondente alle regole di contabilità, ripetuto nel corso degli anni, produce l'effetto che alcune Regioni presentano una mole di mutui non contratti rilevante.

Il problema reale risiede nella difficoltà di rilevare, e quindi di controllare, che il legame tra spese di investimento ed indebitamento autorizzato sia mantenuto nel tempo.

Altro aspetto considera necessario individuare criteri omogenei per il calcolo dei limiti quantitativi all'indebitamento stabiliti dall'art. 23, comma 1, del D.Lgs 76/2000, secondo il quale l'importo complessivo delle rate di ammortamento dei finanziamenti non può essere superiore al 25% delle entrate tributarie non vincolate. Non sussiste identità di vedute sulle entrate da considerare non vincolate ed è avvertita l'esigenza di un chiarimento normativo sul punto.

Con riferimento al ricorso al mercato finanziario è stato rilevato il calo del servizio del debito regionale, grazie al favorevole andamento dei tassi di interesse di mercato, nonostante l'incremento dello stock di debito. In alcune Regioni è stato riscontrato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Relativamente agli strumenti finanziari derivati nessuna delle Regioni rilevate ha violato il precetto di legge che imponeva il blocco di tali operazioni.

Occorre, tuttavia, un chiarimento normativo sulla natura dei differenziali finanziari generati da tali strumenti, quali interessi attivi o passivi, ai fini del computo dei limiti quantitativi all'indebitamento.

Le entrate

Dall'analisi dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio 2009 emerge che il volume complessivo delle entrate effettive (con esclusione delle contabilità speciali) previste ammonta a 136 miliardi di euro, in incremento rispetto al precedente esercizio 2008 (135 miliardi di euro) ed anche rispetto al 2007 (121 miliardi di euro).

Sulla base dei rendiconti regionali (2008) e dei dati forniti dalle amministrazioni regionali (2009), le previsioni definitive di entrata relative all'esercizio 2009 sono pari a 152 miliardi di euro e mostrano un differenziale negativo rispetto all'esercizio precedente pari a circa 2 miliardi e mezzo di euro.

Mostrano una contrazione nel 2009 rispetto al precedente esercizio anche gli accertamenti complessivi (122,4 miliardi di euro).

Le riscossioni delle Regioni a Statuto ordinario, per il 2009, risultano pari a 125,6 miliardi di euro e presentano, rispetto al precedente esercizio, una contrazione di circa 12 miliardi e mezzo di euro, ascrivibile prevalentemente ai risultati delle regioni del Centro e del Sud.

Nel confronto fra i risultati degli esercizi 2009-2008 bisogna tener conto del carattere eccezionale degli andamenti registrati in quest'ultimo, per le entrate di natura straordinaria delle Regioni coinvolte nella realizzazione degli obiettivi indicati nei Piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Gli accertamenti relativi alle entrate da indebitamento, da destinare esclusivamente agli investimenti, sono tornati, dopo l'impennata verificatasi nel 2008, soprattutto con riferimento all'area centrale (circa 9,5 miliardi di euro), ai valori registrati nel 2007, ed ammontano nel 2009 a 2,4 miliardi di euro.

Quanto ai residui attivi, considerati nel complesso, l'ammontare del 2009, di circa 123 miliardi di euro, è sostanzialmente pari a quello dell'esercizio 2008 (123,3 miliardi di euro).

L'analisi delle risultanze dei bilanci e dei rendiconti delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano riguarda l'ultimo triennio (2007-2009), oggetto di parifica da parte delle competenti Sezioni Regionali.

Le entrate tributarie costituiscono circa il 35 per cento delle entrate totali e presentano aumenti nel 2009, rispetto al 2007, principalmente per IRAP ed addizionale IRPEF, che insieme continuano a rappresentare il pilastro fondamentale dell'autonomia tributaria delle Regioni, assicurando il 95 per cento del gettito dei tributi propri.

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.

L'attuazione delle deleghe ha fatto segnare un primo passo avanti con l'adozione del d.lgs. n.85/2010 "Attribuzione a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni di un loro patrimonio in attuazione dell'art.19 della legge 5 maggio 2009, n.42" recante la disciplina del cd. "federalismo demaniale".

Prosegue l'attività della Commissione Tecnica Paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), istituita con DPCM del 3 luglio 2009, diretta in primo luogo verso il superamento del cd. federalismo contabile ed il conseguimento dell'effettiva armonizzazione dei bilanci e delle tecniche contabili.

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 2009, a solo quattro comparti: trasporto pubblico locale, edilizia pubblica residenziale, incentivi alle imprese e viabilità. Nel loro ammontare complessivo mostrano, se confrontati con l'esercizio 2007, una contrazione, passando da circa 4,5 miliardi di euro a 3,7 miliardi di euro.

La spesa

Con riferimento sia alle Regioni a statuto ordinario (RSO) che a quelle a statuto speciale (RSS), il rapporto a prezzi costanti tra il totale degli impegni della spesa regionale (totale dei titoli I, II e III) rispetto al PIL nazionale nominale è di poco superiore all'11%, con un andamento lievemente decrescente nel 2009. L'andamento non cambia dal lato dei pagamenti, pur se con valori lievemente inferiori rispetto agli impegni e con differenze che crescono man mano che dal Nord si scende al Sud.

Dal lato degli impegni, la spesa regionale mostra, per quanto riguarda le RSO, un andamento significativamente discendente nel 2009 (-5,61), dato dal decremento del 5,81% della spesa corrente, del 2,63% di quella in conto capitale e del 14,41% dei rimborsi prestiti. Anche nelle RSS, gli impegni di spesa presentano un significativo, seppur minore, decremento complessivo nel 2009 (-4,31%), composto da una diminuzione della spesa corrente del 4,49%, del 4,28% della spesa in conto capitale e da una crescita del 4,74% della spesa per rimborso prestiti. A livello nazionale, l'andamento complessivo della spesa impegnata (RSO + RSS) mostra una crescita significativa nel 2008 ed una riduzione nel 2009 in tutti i tre titoli di spesa esaminati (-5,51% per la spesa corrente, -3,23% per la spesa in conto capitale e -11,12% per la spesa per rimborso prestiti).

Dal lato dei pagamenti, nelle RSO si nota un andamento complessivamente in crescita nel 2008 ed in significativa riduzione nel 2009 (9,41% nel 2008 e -4,02% nel 2009). Diversamente dagli impegni, i pagamenti, a fronte di una riduzione del 5,56% nella parte corrente, mostrano un significativo incremento (soprattutto al Sud) nella parte di conto capitale (16,82%). Nelle RSS, ad un tasso medio complessivo di incremento del 3,60% fa fronte un incremento totale nel 2008 del 7,14% ed una stabilizzazione nel 2009. A livello nazionale, i pagamenti totali (RSO + RSS) diminuiscono complessivamente del 3,04% nel 2009, per la riduzione del 4% della spesa corrente, per l'incremento del 7,93% della spesa in conto capitale e per il decremento del 25% della spesa per rimborso prestiti.

I trasferimenti per spesa corrente sanitaria, in termini complessivi, crescono nel 2008 del 6,6% e decrescono nel 2009 dell'8%. Nelle RSO l'incremento complessivo nel 2008 è stato del 4,2%, a cui ha fatto seguito nel 2009 un decremento del 7,1%. L'andamento dei trasferimenti di spesa corrente sanitaria nelle RSS (fortemente condizionato da quello della Sicilia) mostra un incremento nel 2008 molto consistente (20,8%) e un decremento nel 2009 (12,6%). A livello nazionale, il tasso di rigidità della spesa corrente rispetto a quella sanitaria passa dal 76,3% nel 2008 al 73,3% nel 2009.

La spesa corrente non sanitaria, nelle RSO mostra, dal lato degli impegni, un incremento costante, molto rilevante nel 2009 (5,54% nel 2008 e 11,12% nel 2009). Anche nelle RSS l'incremento complessivo è continuo, pur se con tassi di crescita discendenti (9,24% nel 2008 e 4,93% nel 2009). Sostanzialmente, tutte le RSS (ad eccezione della Regione Trentino A.A. e la Sardegna) mostrano tassi di crescita continui, a volte decisamente importanti (Sicilia). Il totale della spesa corrente non sanitaria espone un incremento del 7,22% nel 2008 e dell'8,26% nel 2009.

Per quanto riguarda la gestione dei residui passivi totali riferiti a tutte le Regioni (RSO + RSS), la massa mediamente nel triennio si riduce del 3,10%, per l'influenza della forte riduzione registrata nel 2009 (-13,33%). Sempre a livello nazionale, i residui passivi di competenza di ciascun esercizio crescono mediamente nel triennio del 13,71%, per la forte crescita del 2008 (38,41%), cui ha fatto seguito la riduzione del 7,14% nel 2009.

Il personale regionale mostra una consistenza, complessivamente riferita sia alle RSO che alle RSS, in costante decremento (2,95% nel 2007 e 1,13% nel 2008): il totale delle unità è pari a 65.651 nel 2006, a 63.715 nel 2007 ed a 62.996 nel 2008. Il rapporto medio del personale regionale su 1000 abitanti in età lavorativa è nel 2008 pari a 1,23 nelle RSO ed a 6,45 nelle RSS. Sufficientemente in linea con la contrattazione collettiva, la spesa effettiva per retribuzioni, riferita sia alle RSO che alle RSS, mostra un complessivo decremento nel 2007 pari al 4,52%, quasi integralmente compensato da un incremento del 4,19% nel 2008.

Utilizzando i dati di cassa desumibili dal sistema SIOPE, la spesa di personale a livello nazionale evidenzia un incremento totale del 7,56% nel 2008 e del 7,60% nel 2009, soprattutto per gli incrementi di tutto rilievo registrati nelle RSS (pari al 12,08% nel 2008 ed all'11,38% nel 2009).

Il rapporto tra la spesa di personale e la spesa corrente fornisce indicazione del tasso di rigidità del bilancio dovuto alla spesa di personale. Utilizzando le risultanze SIOPE, il rapporto tra la complessiva spesa per il personale e la spesa corrente raggiunge a livello nazionale (RSO + RSS) il 4,37% nel 2007, il 4,28% nel 2008 ed il 4,60% nel 2009. Per le RSO, il rapporto è complessivamente di poco inferiore al 2%, mentre nelle RSS il rapporto è decisamente più alto: 14,65% nel 2007, 13,11% nel 2008 e 13,36% nel 2009 (in Valle d'Aosta e nelle Province autonome il rapporto arriva a superare il 30%). Se alla spesa di personale si aggiunge la spesa per trasferimenti in sanità, cui si correla un tasso di rigidità del bilancio di circa l'80% nelle RSO e di circa il 50% nelle RSS, il margine di flessibilità del bilancio si riduce a percentuali quasi irrisorie.

Sanità

Premessa. La sanità pubblica è il settore con maggiore incidenza sulle risorse della finanza regionale, assorbendo circa il 73 per cento. Pur se nel 2009 si registra una flessione rispetto all'anno precedente, il peso di questa spesa resta notevole e di difficile gestibilità.

La parte di relazione riguardante il servizio sanitario a livello regionale si basa essenzialmente: 1) sui dati nazionali raccolti a livello ministeriale, posti a base dei principali documenti governativi sulla finanza pubblica, ed analizzati dalla Corte anche in sede di Sezioni Riunite (vd. il primo documento sul coordinamento della finanza pubblica, di cui alla del. n. 15/2010, e la relazione allegata al giudizio di parificazione del bilancio dello Stato, di cui alla del. n. 32/2010), potrebbe esservi una non perfetta coincidenza con i risultati riportati nei predetti referti, in quanto riferibili ad aggiornamenti risalenti a momenti diversi, o a diverse fonti, che possono seguire criteri di contabilizzazione non omogenei; 2) sui dati ed informazioni di fonte regionale acquisiti in istruttoria direttamente o per il tramite delle Sezioni regionali di controllo; 3) sulle rilevazioni dei flussi di cassa attraverso il sistema SIOPE.

La spesa corrente per il Servizio sanitario nazionale 2006-2009. Il metodo della concertazione, inaugurato dall'accordo Governo-Regioni del settembre 2006 per il triennio successivo, ha consentito di contenere la dinamica della spesa corrente per il SSN, registrando un valore medio pari al 2,9 per cento.

La spesa nel triennio considerato registra in totale un incremento di 9 miliardi; la crescita è stata maggiore nel 2008 (+6,6% sul 2007) e più contenuta nel 2009 (+0,4% sul 2008).

Patto per la Salute e finanziamento del Servizio sanitario nazionale per il triennio 2010/12. Il Patto per la salute, siglato tra Stato e autonomie territoriali il 3 dicembre scorso, definisce il quadro delle risorse finanziarie da destinare al SSN nel triennio 2010-2012 e le decisioni gestionali che le Regioni sono tenute ad attuare per assicurare l'equilibrio economico dei rispettivi sistemi sanitari e per garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) secondo standard di qualità, appropriatezza ed efficacia.

Al finanziamento di parte corrente del SSN, cui concorre lo Stato per il biennio 2010/11 in base alla legislazione previgente, pari rispettivamente a 104.564 e 106.884 milioni di euro (al netto della quota annuale di 50 milioni di euro da destinare all'ospedale pediatrico Bambin Gesù di Roma), il Patto aggiunge risorse per 1.600 e 1.719 milioni di euro. Per il 2012, l'incremento è stabilito nella misura del 2,8 per cento rispetto al livello di finanziamento fissato per il 2011.

In caso di disavanzo strutturale (deficit pari o superiore al 5 per cento rispetto al finanziamento ordinario e alle maggiori entrate proprie sanitarie), la Regione ha l'obbligo di presentare un Piano di rientro.

Per garantire l'equilibrio economico dei sistemi sanitari regionali, il Patto prevede misure di contenimento della spesa per il personale e per l'assistenza ospedaliera da realizzarsi sia incrementando l'appropriatezza dei ricoveri ospedalieri (e quindi destinando parte dei servizi ora erogati in regime di ricovero ospedaliero all'assistenza territoriale), sia ridimensionando la rete ospedaliera, fino a raggiungere lo standard ottimale di quattro posti letto ogni mille abitanti.

In vista dell'attuazione del federalismo fiscale, che finanzia i servizi erogati dalle Regioni non più in base alla spesa storica ma secondo valori standard di costo e fabbisogno, il Patto ha elaborato un primo insieme di indicatori che, attraverso il monitoraggio e il confronto

sistematico con le migliori pratiche di settore, guidino le Regioni nel processo di autovalutazione del livello di efficienza della spesa sanitaria e della qualità ed efficacia dei servizi prodotti per il soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza.

Legge finanziaria per il 2010 e manovra correttiva degli andamenti di finanza pubblica (DL.78/10). L'incremento del finanziamento del SSN per il 2010 previsto dal Patto (1.600 milioni di euro) è coperto dalla finanziaria 2010 (584 milioni di euro a carico del bilancio dello Stato, mentre 466 milioni costituiscono economie sulla spesa di personale) e, per i restanti 550 milioni di euro, dal DL 78/10 in corso di conversione in Parlamento (250 milioni di euro mediante incremento di finanziamento e 300 milioni di euro quali economie di spesa attese dalle nuove disposizioni sulla spesa farmaceutica). Il DL 78/10 lascia invariato il quadro delle risorse complessivamente destinate al SSN per l'anno in corso, ma prevede per gli anni 2011/12 riduzioni del finanziamento ordinario cui concorre lo Stato proporzionali alle economie di spesa attese dalle disposizioni sul blocco dei rinnovi contrattuali per il personale del SSN (per gli anni 2010/12) e dalle misure di razionalizzazione della spesa farmaceutica, pari, rispettivamente, a complessivi 1.018 e 1.732 milioni di euro.

Ripartizione tra le Regioni del finanziamento del SSN per il 2010. A fronte del livello del finanziamento complessivo cui concorre lo Stato per l'anno in corso (sulla base della legislazione previgente e del Patto) pari a 106.164 milioni di euro, il 29 aprile scorso la Conferenza Stato-Regioni, al netto delle economie sulla spesa di personale (466 milioni di euro) e del finanziamento di 550 milioni previsto dal DL 78/10 (emanato il 31 maggio e tuttora in corso di conversione in Parlamento), ha espresso intesa sulla ripartizione tra le Regioni di 105.148 milioni di euro.

L'incremento annuo del finanziamento 2010 sul 2009 è pari all'1,40 per cento, sensibilmente inferiore all'incremento medio annuo del 2,95 per cento registrato nel triennio 2008/10.

I risultati delle gestioni sanitarie e gli esiti delle verifiche dei Piani di rientro.

Dai dati di conto economico degli enti del Servizio sanitario regionale, rilevati da Ministero della Salute attraverso il Sistema Informativo Sanitario alla data del 22 marzo 2010, il rapporto tra i costi complessivi del SSN regionale e il PIL, nell'anno 2009 si attesta al 7,2%; la crescita dei costi rispetto al 2008 (110.820,459 anno 2009 / 108.688,919 anno 2008) registra un incremento del 2,0% mantenendo il trend di crescita degli ultimi quattro anni. Gli incrementi dei ricavi, nello stesso periodo, non riescono comunque a coprire i costi.

Tale situazione genera il perdurante effetto dei disavanzi che nel 2009 si sono registrati (prima delle rettifiche e degli interventi per ulteriori coperture, e fermo restando che si tratta di dati non definitivi) in tredici Regioni: Val d'Aosta, Prov. Aut. di Trento, Veneto, Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Dal confronto interregionale tra i risultati d'esercizio del 2009 sul 2008, si rileva che i disavanzi si concentrano nell'area del Centro-Sud. Le sole Regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna raggiungono un disavanzo complessivo, per l'anno 2009, di 3.037,32 milioni di euro che è pari all'89,15% del disavanzo complessivo. Di contro, hanno presentato risultati positivi le Regioni Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche e la Prov. Aut. di Bolzano.

Per quanto riguarda le Regioni interessate dai Piani di rientro per eccesso di deficit, dalle riunioni congiunte, nel corso dei mesi di marzo e maggio c.a., tra il Tavolo tecnico e il Comitato permanente per la verifica dei L.E.A., è emersa, costantemente, la presenza di criticità per carenze di dati gestionali e dei processi di generazione ed integrazione nei sistemi di gestione contabile, nonché per lacune dei sistemi di controllo interno, da cui deriva il rischio di sottostima di spese e di sovrastima di entrate. Di qui la necessità di rideterminare i risultati consolidati a livello regionale, tenendo conto anche di detti rischi e dei mezzi di copertura del disavanzo indicati dalle Regioni e ritenuti congrui.

I risultati delle verifiche mostrano per tre Regioni (Liguria, Sicilia e Sardegna) una positiva copertura del disavanzo.

L'indebitamento degli enti del Servizio sanitario. La relazione esamina il fenomeno dell'indebitamento degli enti del Servizio sanitario, risultante dallo stato patrimoniale e consolidato a livello regionale, con riguardo sia al debito a medio e lungo termine, sia al debito a breve.

Quest'ultimo costituisce, di fatto, la parte più imponente del debito complessivo (nel 2008 28 mld di euro, pari circa il 65% del debito totale a livello nazionale calcolato al netto delle partite debitorie infraregionali) e in talune realtà costituisce un serio problema a causa della difficoltà di cassa.

Ciò causa in varie Regioni un allungamento dei tempi di pagamento dei fornitori, con rischio di formazione di ulteriore debito per mora automatica e contenzioso aperto con le ditte creditrici, nonché il ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ad operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Soluzioni, queste, che comportano un aggravio di oneri, anche in termini di interessi, e che riversano sugli esercizi futuri le difficoltà attuali.

I mutui incidono sull'indebitamento per il 3,1% (quasi esclusivamente imputabili alle Regioni a statuto ordinario), mentre le altre tipologie di indebitamento, che ammontano a 15 mld di euro, pesano per il 31,8% sul totale complessivo netto.

Analisi della spesa per categorie economiche. I dati aggregati a livello nazionale mostrano nel periodo 2005/2009 un costante aumento dei costi complessivi, che passano da 98,4 miliardi di euro del 2005 a 110,6 miliardi di euro a fine esercizio 2009, con un incremento complessivo a fine periodo del 12,4%. Si registra, tuttavia, un andamento decrescente delle variazioni da un anno all'altro, che passano dal +3,7% del 2006 sul 2005, al +1,9% del 2009 sul 2008.

Le categorie economiche che incidono maggiormente sui costi, come rilevato anche negli anni precedenti, sono il personale, l'acquisto di beni e servizi, e la spesa per la farmaceutica convenzionata con il S.S.N.

Per il personale si conferma una crescita dei costi, che a fine esercizio 2009, sono pari a 36,1 miliardi di euro contro i 35,2 miliardi dell'esercizio 2008 (+2,4%), mentre l'incidenza sul totale dei costi si mantiene grosso modo allo stesso livello per tutto il periodo (intorno ai 32,5 punti percentuali). Peraltro resta da approfondire il fenomeno dell'esternalizzazione di attività che sarebbero proprie del personale dipendente e che sono invece appaltate all'esterno con contratti di servizi. E' stato altresì riscontrato nelle verifiche effettuate da alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che in vari enti alla riduzione del costo del personale si contrappone l'aumento della spesa per consulenze e collaborazioni che celano rapporti di lavoro atipici.

I costi per l'acquisto di beni ed i servizi, anch'essi in aumento nell'intero periodo (da 27,5 miliardi di euro del 2005 a 33,3 miliardi di euro del 2009), incidono sul totale nazionale, nell'ultimo esercizio, per il 30,1% a fronte del 29,9% registrato alla fine del 2008.

Infine, la spesa farmaceutica in convenzione flette sia in termini assoluti, passando da 12,3 miliardi di euro del 2006, dato di picco del periodo, a 11 miliardi del 2009 (-2% sul 2008), sia come incidenza sulla spesa complessiva (dal 12,4% del 2006 al 9,9% del 2009).

Si rileva come ad una minore spesa pubblica non corrisponda una riduzione dei consumi, come testimoniato dall'aumento degli importi dei ticket, per ricetta e per compartecipazione al prezzo del farmaco (+211 milioni nel 2009 sul 2008, pari ad una variazione del 32,5%), e dall'aumento delle ricette (+3,5%, pari a oltre 19 milioni di ricette in più nel 2009 rispetto al 2008).

Circa il rispetto dei tetti di spesa, determinato per il 2009 a seguito del d.l. 39/2009 in misura complessiva pari al 16% del Fondo Sanitario Nazionale, nel 2009 la spesa farmaceutica complessiva (territoriale ed ospedaliera, al netto del pay back) è risultata di circa 17,73 miliardi