



Deliberazione n.6/SEZAUT/2011/FRG

CORTE DEI CONTI

Sezione delle Autonomie

Adunanza 18 luglio 2011

Composta dai magistrati:

Presidente: Luigi GIAMPAOLINO

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario Giulio Cesare SANCETTA
Vittorio LOMAZZI, Benito CARUSO, Vittorio GIUSEPPONE,
Mario FALCUCCI, Raffaele DEL GROSSO, Ennio COLASANTI,
Maurizio TOCCA

Consiglieri: Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela
IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri
FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Maria Luisa ROMANO, Luisa
D'EVOLI, Giovanni ZOTTA

I Referendari: Maria Teresa D'URSO, Giuseppe Maria MEZZAPESA
Referendari: Dario PROVVIDERA

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 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 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 locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, Province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed

ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 18 luglio 2011, la relazione finale del 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 2009 e 2010.

Le osservazioni conclusive sono contenute nella "Sintesi", che è parte integrante della Relazione.

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 18 luglio 2011.

Il Relatore
Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 29 Luglio 2011

Il Dirigente
Romeo Francesco RECCHIA

Sintesi

La relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, dopo aver esaminato i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi assegnati dal Patto di stabilità, illustra le politiche di bilancio sotto il profilo della programmazione, attraverso l'esame dei Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria relativi al triennio 2010-2012 o di documenti sostanzialmente equivalenti, a partire dagli aspetti legati alla congiuntura economica, al patto di stabilità, al federalismo, alle politiche di bilancio (entrate, spese, governance, indebitamento).

Segue la trattazione relativa alla gestione delle entrate che esamina le previsioni iniziali e definitive, gli accertamenti e le riscossioni, in relazione anche alla complessità che emerge nelle stime degli equilibri e in generale nella costruzione dei bilanci di previsione dovuta alle modifiche normative introdotte in corso d'anno dalle manovre finanziarie intervenute.

Il capitolo successivo, relativo all'analisi della spesa, illustra l'andamento nel triennio dei primi tre titoli in rapporto ai valori di PIL regionale, dedicando un *focus* all'armonizzazione dei bilanci e alla classificazione della spesa regionale conseguente al percorso attuativo del federalismo fiscale. L'analisi, che utilizza i dati di rendiconto e i dati di cassa SIOPE, dedica una parte specifica alla spesa per il personale ed a quella non sanitaria.

Una parte di approfondimento, come negli anni precedenti, è dedicata all'analisi della spesa sanitaria, che nel 2010 ha assorbito i tre quarti della spesa corrente complessiva, utilizzando i dati del Nuovo Sistema Informativo della Sanità del Ministero della Salute, i dati di cassa del SIOPE relativi agli enti del Sistema sanitario nazionale e i dati dell'AIFA-Agenas relativi alla spesa farmaceutica, componente importante della spesa sanitaria oggetto di successivi interventi del legislatore.

Il Patto di Stabilità Interno per le Regioni

La disciplina del Patto di Stabilità Interno per le Regioni ha subito limitate modifiche e la linea del passaggio al sistema dei saldi stenta a realizzarsi in presenza di una struttura delle entrate ancora scarsamente manovrabile e dalla larga prevalenza della spesa sanitaria che è sottoposta ad altre regole e sconta una serie di aspetti problematici.

Le modalità prevalenti di calcolo degli obiettivi del Patto di stabilità interno per le Regioni sono quindi rimaste ancorate al controllo della spesa e non hanno fatto registrare negli anni significativi cambiamenti di indirizzo. Nel 2010 l'esperienza del sistema del saldo è stata limitata alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome, derivando da una norma speciale e accordi particolari.

Nel 2010 si riscontra la presenza di una serie di modalità diversificate di funzionamento dei meccanismi del patto che incide sfavorevolmente sulla gestibilità e leggibilità degli andamenti della gestione, mentre la riconduzione ad unico impianto, che tenga comunque conto delle diversità, avrebbe consentito una maggiore incidenza sul governo della spesa.

L'attuazione di sistemi di finanziamento autonomi dovrebbe riportare le regole del patto ad una maggiore considerazione del lato delle entrate, ritrovando coerenza con le linee tracciate dalla disciplina originaria, nella quale l'obiettivo (specificato dall'art. 28 della legge 448/98) era quello di estendere al governo locale "gli impegni presi in sede comunitaria" che prevedono la diminuzione del disavanzo finanziario.

Il passaggio al controllo del saldo, che costituisce un avvicinamento alle regole comunitarie e si dimostra maggiormente rispettoso dell'autonomia riconosciuta agli enti decentrati, ha trovato limitata attuazione in forza di una disciplina particolare. Permane quindi l'asimmetria fra il sistema di calcolo del disavanzo pubblico a livello di contabilità nazionale e quello preso in considerazione dal patto per le Regioni, nel quale gli obiettivi sono stati costantemente definiti in termini di contenimento della spesa.

Una questione di fondo, legata alla scarsa efficacia delle misure del Patto per le Regioni, deriva dalla marginalità della quota di spesa che ne è interessata per via della diversa disciplina alla quale è sottoposta la spesa sanitaria che costituisce il maggiore intervento da parte delle Regioni.

Gli interventi relativi alla disciplina degli ultimi anni, contenuti in una serie di provvedimenti normativi, sono stati nel segno di alleggerire le limitazioni a carico della spesa di investimento, per contrastare in qualche modo gli effetti della crisi in atto. Tuttavia, il minore impatto complessivo delle misure adottate, in termini di riduzione della spesa, non ha impedito un ulteriore calo della spesa in conto capitale, mentre ha consentito il raggiungimento dei risultati di finanza pubblica attesi, in quanto non si registra nessuna inadempienza.

Le modalità di determinazione dell'obiettivo restano ancorate ad un solo esercizio e tengono in considerazione il risultato atteso, piuttosto che quello effettivamente conseguito. Il riferimento ad un singolo esercizio come base di calcolo, anziché un periodo più ampio, può introdurre elementi casuali nel livello dell'obiettivo legati a situazioni contingenti che hanno caratterizzato l'anno base.

Nel 2010 la quota di spesa interessata alle misure del Patto si discosta in minore grado dall'insieme della spesa "non sanitaria" essendosi ridotte parzialmente le altre detrazioni.

L'applicazione del Patto ha, come di consueto, prodotto maggiori difficoltà a contenere i pagamenti, in quanto l'obiettivo di cassa è stato ottenuto con minore margine; tuttavia nel 2010 si registra un pur lieve decremento della spesa corrente netta di cassa delle Regioni a Statuto Ordinario, mentre la spesa in conto capitale si riduce in modo drastico, specie al Sud.

Il livello di adempimento agli obiettivi nel 2010 è stato completo, non essendosi rilevata alcuna inadempienza.

Per le Regioni Ordinarie l'incidenza della spesa sanitaria sulla spesa corrente è ancora molto elevata, tanto da ridurre la spesa sottoposta al patto a circa il 16% della spesa corrente complessiva. Diversa è la situazione per quanto riguarda la spesa in conto capitale che viene sottoposta alle regole del patto per una quota significativa (circa 80%).

Le spese correnti nette, ossia assoggettate alle misure del patto di stabilità, in termini di impegni diminuiscono del 2,6%, e diminuiscono maggiormente quelle in conto capitale nette (8,8%). Tuttavia il Titolo I, al lordo della spesa sanitaria, aumenta dell'1,3%, risultato questo che incorpora un maggiore incremento di competenza della componente sanitaria, mentre il titolo II, sempre al lordo della spesa sanitaria, cala ben dell'11%.

Il raggiungimento degli obiettivi del patto sul lato della competenza, pertanto, continua a derivare maggiormente 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 a quella corrente che ha un maggiore carattere di rigidità.

In termini di cassa il Titolo I, al lordo della spesa sanitaria, cala dello 0,8%, risultato questo che deriva anche da una riduzione dei pagamenti della componente sanitaria, mentre il titolo II, sempre al lordo della spesa sanitaria, cala ben del 22,6%.

Le variazioni della spesa in termini di pagamenti presentano una situazione in parte diversa da quella che si è notata per gli impegni: infatti, rispetto al 2009, diminuisce per cassa la spesa corrente assoggettata al patto (-0,7%) e maggiormente quella in conto capitale (-16,8%). Tale risultato si oppone a quello del precedente esercizio, nel quale le spese in conto capitale erano in aumento e dimostra una situazione difficile che si nota prevalentemente nelle Regioni del Sud, nelle quali è anche maggiore il ritardo infrastrutturale.

Gli interventi della manovra correttiva di bilancio per il 2011 (d.l. 78/2010) hanno ricadute notevoli sulla finanza regionale e locale e la legge di stabilità ha introdotto una nuova versione del Patto che prevede un notevole impegno per la riduzione della spesa.

Nel confronto tra i precedenti obiettivi e quelli posti per il 2011 non si evidenzia completamente l'incidenza che dovrebbe derivare dalla riduzione dei trasferimenti alle Regioni per tale esercizio che impone un notevole sforzo di correzione.

La programmazione regionale

Il documento di programmazione economico-finanziaria regionale non sempre è percepito come un passaggio obbligato nel ciclo di bilancio regionale. Quando manca, si è in presenza di uno sviluppo anomalo del ciclo di bilancio, che prescinde dalla previa adozione di un documento programmatico e manifesta lacune informative e di controllo da parte degli organi politici e di governo ed, inoltre, una sostanziale disattenzione e noncuranza verso gli impegni assunti nei confronti della collettività di riferimento.

Tali lacune, peraltro, vengono ulteriormente accentuate dalla mancanza di strumenti e di informazioni che consentano *ex post* confronti tra obiettivi previsti e risultati raggiunti, tra risorse impiegate e prodotto realizzato, con evidente ricaduta negativa sulla possibilità di percepire l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

I contenuti riguardano: il Patto di Stabilità, con attenzione alla riduzione degli investimenti nel 2010, il Federalismo fiscale con la specificità dei problemi organizzativi ad esso connessi, le Infrastrutture, l'Ambiente e la Sanità.

Diffuso è il sentimento di insofferenza per i vincoli posti dal patto di stabilità, mentre l'incertezza legata alle modalità di attuazione del federalismo fiscale alimenta una strisciante preoccupazione circa l'effettiva autonomia finanziaria delle Regioni.

Sotto il profilo degli interventi di spesa destinati alla crescita economica, i documenti programmatici evidenziano significativi e diffusi differenziali territoriali, con un minore tasso di incremento della spesa per investimenti nelle Regioni meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord e, conseguentemente, l'accrescersi del divario infrastrutturale che vede il Sud, anche per proprie inefficienze e pur considerando il lungo periodo dell'intervento straordinario, storicamente penalizzato nei settori delle vie di comunicazione, delle reti idriche, degli impianti per il trattamento dei rifiuti, delle strutture per la formazione scolastica e l'assistenza sanitaria.

Le entrate

Il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni, in attesa del superamento dei trasferimenti con l'attribuzione di entrate proprie, 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, che dal 2007 erano in costante diminuzione, aumentano nel 2010.

La gran parte delle erogazioni complessive per trasferimenti va, anche per l'esercizio 2010, a quattro comparti: trasporto pubblico locale, edilizia pubblica residenziale, incentivi alle imprese e viabilità.

La legge delega sul federalismo fiscale del 5 maggio 2009, n. 42, ha trovato ulteriore attuazione, quanto al sistema di finanziamento delle Regioni, nel d.lgs. n. 68 del 2011 che ha stabilito modalità innovative rispetto all'assetto legislativo tuttora vigente.

Dall'analisi dei bilanci delle Regioni a statuto ordinario (RSO) per l'esercizio 2010 emerge che il volume complessivo delle previsioni di entrata (con esclusione delle contabilità speciali) ammonta a 139,5 miliardi di euro, in incremento rispetto ai precedenti esercizi 2009 (136,6 mld di euro) e 2008 (135,8 mld di euro).

Sulla base dei rendiconti regionali (2009) e dei dati forniti dalle amministrazioni regionali (2010), le previsioni definitive di entrata per il 2010 sono di 153,9 miliardi e mostrano, rispetto all'esercizio precedente un differenziale positivo, pari a 1,2 miliardi.

Nel complesso, le previsioni definitive del biennio 2009-2010, rispetto al biennio precedente, risultano incrementate del 2,4 per cento, soprattutto per l'aumento verificatosi nelle entrate tributarie del titolo I (5,9%). La previsione dei trasferimenti dallo Stato del titolo II nel biennio 2009-10, rispetto al precedente, è diminuita del 15,5%; in particolare, i trasferimenti dallo Stato sono previsti in diminuzione dal 2008, in misura più marcata in quell'anno.

Mostrano un leggero aumento nel 2010, rispetto al precedente esercizio, anche gli accertamenti complessivi (122,8 mld).

Gli accertamenti relativi alle entrate da indebitamento, da destinare esclusivamente agli investimenti, dopo l'impennata del 2008, sono tornati ai valori registrati nel 2007, ed ammontano nel 2010 a 2,6 miliardi.

Le riscossioni delle Regioni a Statuto ordinario, nel 2010, risultano di 131,6 miliardi e presentano, rispetto al precedente esercizio, un'espansione di circa 6 miliardi, ascrivibile prevalentemente ai risultati delle Regioni del Centro e del Nord.

Nel confronto fra i risultati degli esercizi in esame è necessario considerare gli effetti derivanti dalle entrate di natura straordinaria delle Regioni coinvolte nella realizzazione degli obiettivi indicati nei Piani di rientro dai disavanzi sanitari.

Quanto ai residui attivi, considerati nel complesso, l'ammontare nel 2010, di 118 miliardi, risulta inferiore al 2009 (123 miliardi).

L'analisi delle risultanze dei bilanci e dei rendiconti delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano (RSS) riguarda l'ultimo quadriennio (2007-2010), oggetto di parifica da parte delle competenti Sezioni Regionali.

Le previsioni iniziali, in crescita nel triennio 2007-2009, nel 2010 hanno risentito delle diminuzioni verificatesi nella Provincia autonoma di Bolzano e, soprattutto, nella Regione Siciliana. Nel complesso per le Regioni a statuto speciale, le entrate tributarie costituiscono il 79% delle entrate totali.

Le previsioni definitive presentano nel complesso, come le iniziali, un andamento in crescita nel triennio 2007-2009 ed una diminuzione, nel 2010, che ha riguardato i trasferimenti e le entrate da indebitamento. Quanto alla composizione, prevalgono nelle previsioni definitive le entrate tributarie con il 77 per cento. Il rapporto è superato in tutti gli enti del Nord, raggiunge il valore più elevato nella Provincia autonoma di Trento (93,24%), risulta inferiore alla media negli enti insulari e mostra il valore più basso nella Regione Sardegna (70,10%).

Gli accertamenti mostrano nel periodo 2007-2010, un andamento complessivo altalenante. Nel 2010 crescono e superano l'importo precedente più elevato, conseguito nel 2008. Nell'ultimo anno, la crescita è determinata dalle entrate tributarie ed extratributarie. Diminuiscono in tutti gli enti i trasferimenti correnti ed aumentano quelli di capitale, con eccezioni per il Friuli V.G. e la Sardegna. Nel rapporto di composizione prevalgono nel complesso le entrate tributarie, con un valore medio nell'ultimo esercizio dell'85 per cento, in calo dal 2007, in cui era del 91 per cento. Il rapporto *pro capite* mostra nel 2010 per le entrate tributarie delle Regioni S.S. e delle Province autonome il valore medio di 3.656 euro.

Le riscossioni sono diminuite nel 2010, soprattutto per la diminuzione verificatasi nelle entrate tributarie e nei trasferimenti di capitale. Il decremento si osserva in tutti gli enti ad eccezione delle Regioni Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Sicilia. Diminuiscono i trasferimenti di capitale in tutti gli enti, con eccezione per la Provincia autonoma di Trento.

Si segnala, infine, che è ancora all'esame delle commissioni parlamentari l'atto di governo n. 339 in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, rivolto al superamento del cd. federalismo contabile.

La spesa

Il rapporto tra il totale degli impegni di spesa regionale (RSO + RSS) e PIL nazionale è, mediamente, di poco superiore all'11% con un andamento lievemente decrescente nel tempo. In valore assoluto, il totale dei primi tre titoli della spesa regionale nel triennio 2008-2010 ammonta, rispettivamente, a 184,5, 176,2 e 175,9 miliardi di euro.

La spesa regionale impegnata delle RSO conferma, a livello complessivo, il trend riduttivo già avviato nel 2009 (-4,58%) continuando a diminuire anche nel 2010, anche se in misura minore (-0,21%), con un decremento medio nel triennio del 2,39%. La spesa corrente è la categoria che fa registrare nel triennio il decremento medio più basso (-1,45%), composto da una forte riduzione nel 2009 (-5,70%) e da un aumento nel 2010 (2,98%). La spesa in conto capitale mostra una diffusa e significativa riduzione (media del triennio -8,37%, riduzione 2010 -20,30%). La spesa per rimborso prestiti, in forza della netta espansione segnata nel 2008, presenta una complessiva contrazione nel 2009 (-12,83%) ed una riespansione nel 2010 (5,25%).

Nelle RSS, gli impegni di spesa presentano complessivamente un decremento medio del 2,15%, sul quale hanno inciso le riduzioni della spesa corrente (-2,30%) e in conto capitale (-5,10%) e l'incremento della spesa per rimborso prestiti (48,86%).

A livello nazionale, l'andamento complessivo della spesa impegnata (RSO + RSS) mostra una consistente riduzione media triennale (-2,33%) sulla quale ha avuto peso determinante sia la riduzione complessiva della spesa in conto capitale (-7,19%) che della spesa corrente (-1,64%).

L'andamento dei pagamenti, con riferimento alle RSO, si manifesta in decremento sia nel 2009 che nel 2010 (-3,87% nel 2009 e -3,02% nel 2010), con una riduzione complessiva nel 2010 rispetto al 2008 del 6,77%. Nelle RSS il totale dei pagamenti presenta nel 2010 una contrazione ancora più significativa di quella registrata nelle RSO (-5,58%), che imprime al tasso medio triennale una leggera diminuzione (-0,86%). A livello nazionale, i pagamenti totali (RSO + RSS) decrescono ad un tasso medio del 2,78%, risultante da un decremento della spesa corrente del 2,77%, del 5,75% della spesa in conto capitale e da un incremento del 13,27% della spesa per rimborso prestiti.

In termini complessivi, la spesa corrente sanitaria impegnata ammonta nel 2010 a 111,1 miliardi, con un incremento del 5,2% rispetto al 2009 ed una percentuale di incidenza sul PIL del 7,2%, in crescita rispetto al 2009, quando arrivava al 6,9%.

La spesa corrente sanitaria impegnata nelle RSO ammonta nel 2010 a 93,8 miliardi, con un incremento complessivo del 5,2%, sostanzialmente concentrato nell'area Centro (13,4%), e una percentuale d'incidenza rispetto al PIL del 7%. Nelle RSS, la spesa sanitaria impegnata ammonta nel 2010 a 17,3 miliardi, con un incremento del 5,1%, dovuto soprattutto alla crescita della spesa in Sardegna (15,6%), ma anche nella P.A. di Bolzano (5%) e Sicilia (3%). La percentuale di incidenza rispetto al PIL è più elevata rispetto alle RSO, sfiorando il 9%.

Il tasso di rigidità complessivo degli impegni di spesa corrente rispetto alla sanitaria passa dal 73,3% nel 2009 al 75,4% nel 2010. Nelle RSO arriva nel 2010 all'82,6%, nelle RSS l'incidenza complessiva è minore (51,3%).

I pagamenti di spesa corrente sanitaria raggiungono complessivamente nel 2010 i 106,1 miliardi, e presentano un decremento rispetto al 2009 dello 0,8% ed una percentuale d'incidenza rispetto al PIL del 6,9%.

Nel 2010 si registra un'importante riduzione della spesa corrente regionale al netto della sanitaria. Dal lato degli impegni, ammonta nel 2010 complessivamente a 36,1 miliardi e mostra, a fronte di un significativo incremento nel 2009 (8,23%), una drastica riduzione superiore al 6%, con una complessiva percentuale rispetto al PIL del 2,35%. Dal lato dei pagamenti, la complessiva spesa corrente non sanitaria presenta un decremento (-5,6%) leggermente inferiore agli impegni. La percentuale complessiva rispetto al PIL è del 2,21%.

Delle categorie di spesa corrente rilevate dai dati di cassa SIOPE, acquista rilievo la spesa per interessi passivi, che rappresenta complessivamente l'1,90% della spesa corrente nel 2008, l'1,49% nel 2009 e l'1,51% nel 2010. L'andamento evidenzia una consistente riduzione nel 2009, pari al 21,11%, che prosegue nel 2010, ma in misura ridotta (-1,28%): il diverso andamento del costo del denaro non potrà più consentire di fare affidamento sul "dividendo" che ha avvantaggiato la finanza pubblica in Europa nelle fasi successive all'introduzione dell'euro.

Nell'ambito della spesa in conto capitale da SIOPE, sono stati evidenziati gli aggregati rilevanti sotto il profilo del contributo alla crescita economica: gli investimenti fissi (in beni immobili e mobili) ed i trasferimenti in conto capitale agli enti locali. La spesa per investimenti fissi in beni immobili (complessivamente 16,38% del titolo II nel 2008, 14,57% nel 2009 e 14,61% nel 2010), mostra un andamento in riduzione che nel 2010 diventa molto importante (-17,19%) e straordinario nelle RSS (-19,90%), dove si raggiungono decrementi superiori al 30% (Sardegna e P.A. Trento). Diversamente, la spesa per investimenti fissi in beni mobili espone variazioni crescenti nel 2009 (24,26%), rilevanti soprattutto nelle RSO (38,15%). Nel 2010 la riduzione è fortissima (-35,94%) ed ancora più elevata nelle RSO (-41,30%). I trasferimenti in conto capitale agli enti locali hanno un tasso di incidenza sul titolo II che appare mediamente vicino al 30%, ma che a livello regionale diventa anche più significativo, soprattutto con riferimento alle RSO (nel 2010 supera il 50% in Umbria, in Campania e in Basilicata). Nel 2010 la riduzione è netta (-14,55%) e sostanzialmente diffusa in tutte le Regioni, seppure con variazioni differenziate.

Il periodo di riferimento temporale dell'analisi della spesa di personale è il triennio 2007/2009, trattandosi di elaborazione dei dati di dettaglio rilevati nel Sistema Informativo Conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (SI.CO), gestito dal MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato – IGOP, contenuti nel Conto annuale, il cui aggiornamento è stato pubblicato sul sito della Ragioneria Generale dello Stato nel 2010. Va, al riguardo, tenuto presente che il sistema informativo SI.CO non contiene informazioni relative al personale della Regione Siciliana e che questo costituisce una lacuna informativa che la Ragioneria Generale dello Stato dovrebbe colmare al più presto. Dalle risultanze analizzate emerge che la spesa effettiva per retribuzioni mostra un complessivo incremento del 4,19% nel 2008, cui ha fatto seguito un più lieve aumento dell'1% nel 2009.

Nelle RSO, la retribuzione media del personale dirigente, depurata degli arretrati, presenta nel 2008, un incremento del 7,47% per rimanere complessivamente stabile nel 2009. La retribuzione media del personale dirigenziale delle RSS presenta un incremento generalizzato per la sottoscrizione di contratti collettivi pari al 2,74% nel 2008 ed al 3,11% nel 2009.

La retribuzione media del personale di categoria delle RSO, che non considera gli arretrati ma solo gli aumenti riconosciuti dal contratto collettivo, presenta un incremento medio complessivo nel 2008 pari al 4,49% ed al 3,34% nel 2009. Nelle RSS, la variazione della retribuzione media segue la cadenza temporale della contrattazione collettiva, con un incremento del 5,10% nel 2008 e 4,55% nel 2009 del 3,93% nel 2010.

La sanità

Con oltre 111 miliardi su 147 (secondo i dati forniti dalle Regioni ai fini delle verifiche del Patto di stabilità), nel 2010 la sanità impegna il 75,4 per cento della spesa corrente complessiva, ed è la causa principale dei pesanti disavanzi che oramai hanno coinvolto metà delle Regioni in Piani di rientro.

Il federalismo e l'armonizzazione dei bilanci. Il governo delle risorse e della spesa nel settore sanitario è reso difficoltoso – tra l'altro – dalla disomogeneità dei modelli di rappresentazione contabile. Principale è la difficoltà di conciliare i conti regionali, che seguono il criterio finanziario, con quelli degli enti del servizio sanitario, che seguono il criterio economico-patrimoniale. La platea degli enti che agiscono sulla scena

della tutela salute, inoltre, si è arricchita di nuovi soggetti quali Agenzie sanitarie regionali, centrali di acquisto variamente denominate, consorzi, enti costituiti in forma societaria e partecipati dagli enti del servizio sanitario regionale, che presentano differenti prospettazioni contabili.

Il tema dell'armonizzazione dei sistemi contabili, ben presente al legislatore, ha di recente concluso un lungo percorso procedurale pervenendo all'approvazione del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in vigore dal 10 agosto.

Il Patto per la Salute e la spesa sanitaria. Il Patto per la Salute, quale strumento di *governance* del SSN, costituisce il principale documento di programmazione finanziaria e di responsabilizzazione delle Regioni nell'obiettivo di erogare i LEA secondo criteri di efficienza gestionale e qualità dei servizi, si è dimostrato efficace nel frenare il tasso di crescita della spesa sanitaria in rapporto al PIL. La spesa sanitaria che, nel periodo 2000/2006 rappresentava l'8 per cento del PIL, nell'ultimo quadriennio si stabilizza intorno al 7 per cento.

Nel 2010, la spesa per il SSN è stata pari a 113,5 miliardi di euro (dati di preconsuntivo al IV trimestre), con un risultato che migliora di 1,5 miliardi le stime contenute nella decisione di finanza pubblica 2011-2013. Nel 2010 la spesa sanitaria, in valore assoluto, cresce del 2,7 per cento rispetto all'anno precedente; nel rapporto *pro capite* la spesa è pari a 1.880 euro, con un incremento del 2,2 per cento rispetto al precedente esercizio 2009.

La spesa sanitaria gestita dalle Regioni rappresenta circa il 75 per cento delle risorse intermedie dai rispettivi bilanci e costituisce uno dei principali settori di applicazione e verifica della riforma per il federalismo fiscale (d.lgs. 68/2011). La riforma prevede che, dal 2013, la ripartizione tra le Regioni del finanziamento sanitario nazionale per l'erogazione dei LEA ("fabbisogno sanitario nazionale standard"), avvenga sulla base di valori standard di costo e fabbisogno, identificati con quelli delle Regioni che abbiano sistemi sanitari in equilibrio economico ed eroganti i livelli essenziali assistenziali in condizione di qualità e appropriatezza.

Il Patto per la salute e la legge finanziaria per il 2010 che ne recepisce normativamente i contenuti, al fine di favorire la convergenza dei sistemi sanitari verso valori standard di costo e fabbisogno, dispongono misure di razionalizzazione della spesa sanitaria che prevedono: l'obbligo di garantire l'equilibrio economico sanitario e, in caso di disavanzo strutturale, di presentare un Piano di rientro triennale; il contenimento dei costi per l'assistenza ospedaliera mediante il ridimensionamento della rete di posti letto; il miglioramento dell'appropriatezza nei ricoveri; la razionalizzazione della spesa farmaceutica e degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti sanitari.

La spesa sanitaria nelle manovre di finanza pubblica. Gli obiettivi di contenimento della spesa sanitaria sono stati rafforzati dalle recenti manovre correttive degli andamenti di finanza pubblica, che, al fine di realizzare un graduale percorso di riduzione del deficit entro il 3 per cento del PIL nel 2012 per raggiungere il pareggio di Bilancio nel 2014, hanno previsto economie di spesa a carico del SSN comportanti riduzioni del finanziamento programmato dal Patto per la salute. Per il successivo biennio 2013/14, inoltre, la recente L. 111/2011 ha predisposto incrementi del finanziamento del SSN con economie di spesa rispetto agli andamenti tendenziali.

Ripartizione tra le Regioni del finanziamento del SSN per il 2011. A seguito della reintroduzione del ticket di 10 euro sulle prestazioni specialistiche ambulatoriali, a decorrere dall'entrata in vigore della legge 111/2011, il finanziamento da ripartire tra le Regioni per il 2011 risulta determinato in 105,9 miliardi di euro. Il finanziamento per il 2011 cresce dello 0,70 per cento rispetto al precedente esercizio, in misura inferiore sia al tasso d'inflazione programmato che alla variazione registrata nel biennio 2009/10 (1,40%).

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 dal Ministero della Salute attraverso il Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) alla data del 25 marzo

2011 (CE IV trimestre 2010), il rapporto tra la spesa¹ del SSR e il PIL, nell'anno 2010, si attesta al 7,1 per cento.

L'analisi ha evidenziato il perdurare dei disavanzi in dodici Regioni: Valle d'Aosta, Prov. Aut. di Trento, Veneto, Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna. Confrontando i risultati d'esercizio negli anni 2010 e 2009, si rileva che anche nell'ultimo anno i disavanzi si concentrano nell'area del Centro-Sud ed in particolare nelle Regioni Lazio, Campania, Puglia, Sicilia e Sardegna. Hanno presentato risultati positivi le Regioni Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Calabria e la Prov. Aut. di Bolzano.

Dall'analisi dei dati di conto economico comunicati al Nuovo Sistema Informativo Sanitario, nel 2010 si è registrata una consistente riduzione del 28,5 per cento del disavanzo complessivo del comparto. La maggior parte del disavanzo è imputabile alle Regioni in piano di rientro, che tuttavia nell'ultimo anno migliorano il proprio risultato, ad eccezione della Puglia.

I risultati cambiano se si tiene conto delle rettifiche operate dai tavoli tecnici in sede di monitoraggio e delle componenti non finanziarie, come gli ammortamenti sterilizzati (ad. es. il Piemonte da un risultato positivo di +8,8 milioni di euro passa ad un risultato negativo di -65,6 milioni di euro). Resta confermato, comunque, un importante decremento del *deficit* complessivo del SSN dal 2009 al 2010 (da 3,2 miliardi a 2 miliardi di euro circa).

Per quanto riguarda le Regioni Lazio, Campania, Molise, Abruzzo, Liguria, Puglia, Piemonte, Regione Siciliana, Sardegna e Calabria, i cui elevati disavanzi hanno comportato l'adozione di accordi, con annessi Piani di rientro, al fine del risanamento finanziario e per la valutazione delle relative manovre, è emerso che chiudono positivamente l'esercizio 2010 solo Lazio, Abruzzo, Sicilia e Liguria (che ha concluso il percorso previsto dal Piano di rientro, avendo raggiunto tutti gli obiettivi prestabiliti).

Nel 2010 sono invece entrate nel circuito le Regioni Piemonte e Puglia, rispettivamente a luglio e a novembre. La Sardegna è, di fatto, uscita dal Piano di rientro, ma senza aver completamente raggiunto gli obiettivi, con una perdita di risorse di 14,8 milioni di euro.

Analisi della spesa per categorie economiche. La spesa corrente per funzioni relativa all'assistenza sanitaria sostenuta dal SSN², secondo i dati del Ministero della salute (CE IV trimestre), ammonta nel 2010 a 112,1 miliardi di euro (111,5 miliardi di euro nel 2009). L'analisi del quinquennio 2006-2010 fa emergere gli effetti degli interventi di contenimento della spesa che si evidenziano in un rallentamento costante delle dinamiche di crescita. Nel quinquennio l'aumento complessivo della spesa, in termini nominali, è stato pari al 9,8 per cento. Complessivamente tutte le funzioni di spesa mostrano andamenti crescenti nel periodo 2009-2010, in lieve controtendenza la spesa per la farmaceutica convenzionata (-0,57%) e quella per la riabilitativa accreditata (-0,37%).

La spesa sanitaria risulta sostanzialmente costituita da tre grandi aggregati che nel 2010 mostrano le seguenti incidenze sul totale della spesa del SSN: costi per il personale (32,7%), costi per l'acquisto di beni e servizi (30,3%) e spesa convenzionata e/o accreditata (36,5%). Quest'ultima comprende, tra le altre, significative voci di spesa per il SSN: la spesa farmaceutica convenzionata (9,7%), la spesa ospedaliera accreditata (8%) e la medicina generale convenzionata (5,8%). Le voci mostrano tutte dinamiche di crescita rispetto al 2009, con l'eccezione della spesa riabilitativa accreditata e della spesa farmaceutica convenzionata, in lieve diminuzione. Con riferimento a quest'ultima, il decreto 78/2009 ha rideterminato il tetto di spesa territoriale al netto del *pay back* portandolo dal 13,6 per cento al 13,3 per cento annuo, tetto rispettato a livello nazionale nel 2010 (13,2%). Il tetto della spesa ospedaliera (2,4%) è stato al contrario sfiorato (4%), determinando il superamento

¹ Per Spesa del SSN si intende la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (Ricavi straordinari e Costi straordinari, Costi stimati per accantonamenti e Variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia.

² Al netto delle spese relative alla mobilità verso l'Ospedale Bambino Gesù e verso l'Ospedale Sovrano Ordine Militare di Malta (SMOM).

della soglia della spesa farmaceutica complessiva (ora fissato al 15,7%) che per il totale Italia si attesta al 16,3%.

Incidono maggiormente sulla spesa totale, nel 2010, le Regioni Lombardia (18 miliardi), Lazio (11 miliardi) e Campania (10 miliardi). Le Regioni sottoposte ai Piani di rientro riducono i costi complessivi di oltre l'1,5 per cento: Calabria, Molise, Abruzzo, Campania e Lazio. Per le ultime due Regioni si osserva un significativo contenimento dei costi per l'acquisto di beni e servizi. Per la Campania e la Calabria si evidenzia una lieve riduzione della spesa per il personale.

La gestione di cassa nel settore sanitario regionale. L'analisi della gestione di cassa per mezzo delle informazioni contenute nel SIOPE presenta limiti principalmente connessi a differenti classificazioni a monte di spese della stessa natura ed, inoltre, a spese effettuate in relazione alle disponibilità di cassa esistenti.

Le riscossioni degli enti del settore sanitario regionale negli anni 2008-2010.

Gli enti del servizio sanitario nazionale hanno gestito risorse, al netto delle anticipazioni di tesoreria, pari a 119,6 miliardi nel 2008, 119,8 miliardi nel 2009 e 118,2 miliardi nel 2010. Analizzando le entrate di cassa secondo la loro natura emerge che la parte più consistente è costituita dalle entrate correnti (92,9% nel 2008, 94,9% nel 2009 e 95,4% nel 2010).

Le entrate in conto capitale costituiscono rispetto al totale il 3,5% nel 2008, 2,5% nel 2009 e 2,2% nel 2010 del totale.

La principale fonte di entrata per la gestione corrente è costituita dai contributi e trasferimenti che rappresentano in media l'86 per cento del totale delle entrate correnti. Le entrate derivanti da prestazioni di servizi, invece, costituiscono rispetto al totale delle entrate correnti il 12 per cento nel 2008, il 13,2 per cento nel 2009 e l'11,7 per cento nel 2010. Le altre entrate correnti, costituite da rimborsi, proventi finanziari, fitti attivi e altri proventi, rappresentano una parte esigua delle entrate correnti totali: circa il 2 per cento nel 2008, 1,55 per cento nel 2009 e l'1,22 per cento nel 2010. Per quanto concerne i contributi e trasferimenti correnti (erogati sia da soggetti pubblici che privati) si rileva che quelli erogati da soggetti pubblici rappresentano la quasi totalità della voce in esame (oltre il 99%).

Il volume degli incassi delle entrate in conto capitale registra un trend negativo nel triennio in esame; in particolare, una contrazione notevole nel 2009, a cui segue un'ulteriore diminuzione nel 2010. La contrazione del volume degli incassi per entrate in conto capitale è causata quasi totalmente dalla diminuzione degli incassi delle entrate per contributi e trasferimenti in conto capitale da soggetti pubblici, voce che rappresenta oltre l'80% del totale delle entrate in conto capitale. La variazione è da imputare principalmente ai contributi e trasferimenti da Regione e Prov. Aut. per ripiani di perdite: da 2,2 miliardi nel 2008, 1 miliardo nel 2010.

I pagamenti degli enti del settore sanitario regionale nel periodo 2008-2010. Gli enti del servizio sanitario nazionale hanno gestito movimenti in uscita (pagamenti), al netto di pagamenti per anticipazioni di cassa, pari a 119,4 miliardi nel 2010 e 120,3 miliardi del 2009.

I pagamenti di parte corrente, nel triennio, mostrano un costante incremento, anche se moderato: 112 miliardi nel 2008, 113,2 nel 2009, 114 nel 2010. Le uscite della gestione corrente rappresentano circa il 95 per cento del totale dei pagamenti. Considerando i pagamenti correnti al netto dei flussi relativi alle prestazioni di servizi sanitari e non sanitari a Regione e Province autonome (trattandosi di prestazioni erogate ad altri enti del servizio sanitario o, comunque, del settore pubblico in genere, che trovano corrispondenza in voci di entrata nell'ambito del sistema regionale complessivamente inteso, o pubblico), nel 2010 il dato si attesta sui 106,3 miliardi, sostanzialmente in linea con quello dei due anni precedenti. In termini assoluti, la spesa corrente più elevata si registra in Lombardia (23,7 miliardi nel 2010), seguita dalla Regione Lazio (10,4 miliardi), che registra anche un significativo incremento sul 2009 (+7,75%). Gli acquisti di servizi costituiscono la maggior voce di spesa corrente: nel 2010 si registrano pagamenti per 51 miliardi, pari al 44,7 per cento del totale, contro i 38,1 miliardi della spesa per il personale e i 12,2 miliardi della spesa per acquisto di

beni. La spesa media pro capite per personale e acquisto di beni e servizi complessivamente considerati nel 2010 è pari a 1.672 euro, contro i 1.680 del 2009 e i 1.660 del 2008.

I pagamenti in conto capitale si riducono nel triennio 2008-2010 in valore assoluto di 136 milioni e nel 2010 rappresentano il 2,6 per cento del totale per un importo di 3,1 miliardi di euro.