

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CI
n. 5

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DELLE REGIONI

(Anni 2003 e 2004)

(Articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20)

Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 2005

INDICE

Deliberazione n. 7/2005	Pag.	7
Sintesi	»	9

PARTE I**IL COMPARTO REGIONALE
E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA**

1. La finanza regionale nella manovra finanziaria per il 2004	»	27
2. I risultati dell'anno	»	31
2.1. Le spese e le entrate nel Conto delle Amministrazioni locali	»	32
2.2. Il Conto delle Amministrazioni regionali e delle aziende sanitarie	»	36
2.3. I risultati di cassa: l'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale	»	41
3. Il patto di stabilità interno per le Regioni	»	45
3.1. La disciplina per il 2004	»	46
3.2. I risultati degli anni 2003 e 2004	»	48
3.3. Il patto di stabilità nella finanziaria per il 2005	»	57
4. Indebitamento regionale e finanza innovativa	»	59
4.1. L'indebitamento regionale come mezzo di copertura del fabbisogno	»	59
4.2. Recenti aperture normative per l'accesso al credito da parte degli enti territoriali	»	60
4.3. Indebitamento regionale e regole di bilancio	»	64
4.4. Evidenze quantitative e qualitative relative al debito delle Regioni	»	66
4.5. La gestione attiva del debito con ricorso a strumenti finanziari derivati	»	71
5. Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2005	»	82
6. L'armonizzazione dei documenti contabili	»	89
6.1. I fabbisogni conoscitivi e i progressi più recenti	»	89
6.2. Gli sviluppi più recenti	»	92

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

1. L'analisi delle entrate regionali	Pag.	100
1.1. La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2003 e primi dati sul 2004	»	100
1.2. Gli andamenti delle entrate proprie e dei trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale	»	109
1.3. La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva	»	111
1.4. L'andamento delle entrate da indebitamento	»	112
1.5. La riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione	»	114
1.6. Le entrate del titolo I e la gestione dell'autonomia tributaria regionale	»	117
2. Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario	»	131
2.1. Gli elementi di incertezza del sistema di finanziamento regionale	»	131
2.2. La fase transitoria al federalismo fiscale: dall'approvazione del DPCM del 2002 al blocco del decreto legislativo 56/2000	»	133
2.3. Le difficoltà legate all'Irap: alcune caratteristiche del gettito regionale e i problemi di una sua sostituzione	»	142
2.4. Le difficoltà legate all'Irap: alcune caratteristiche del gettito regionale e i problemi di una sua sostituzione	»	146
2.5. Alcune osservazioni conclusive	»	153
3. Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni	»	155
3.1. Le erogazioni alle Regioni nel 2004	»	156
3.2. Le risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite	»	160
3.3. Il ritardo nella definizione a regime del sistema di finanziamento delle funzioni conferite	»	164
4. L'analisi della spesa	»	168
4.1. La spesa nel Conto delle Amministrazioni regionali 2001-2004	»	168
4.2. I dati di rendiconto: la gestione di competenza	»	170
4.3. Gli impegni per la spesa sanitaria	»	176
4.4. La rigidità della spesa non sanitaria	»	182
4.5. L'analisi degli impegni per settori di intervento	»	183

4.6. I dati di rendiconto: la gestione di cassa	Pag.	185
4.7. Gestione dei residui passivi	»	187
4.8. Risultati di amministrazione a confronto con le economie vincolate ed i residui perenti	»	188
4.9. La copertura dei residui perenti	»	190
4.10. Alcuni indicatori della gestione	»	192
4.11. Gli acquisti per beni e servizi	»	194
5. La spesa per il personale	»	196
5.1. Consistenza e composizione del personale	»	198
5.2. Spesa per retribuzioni	»	204
5.3. Spesa per nuove assunzioni anno 2003	»	212
5.4. Costo del lavoro	»	214
Appendice 1	»	219
Appendice 2	»	233
Appendice 3	»	249

PARTE III

LA SANITÀ

1. Il finanziamento della assistenza sanitaria nella finanziaria 2005. Le questioni aperte	»	255
2. Il limite del 2 per cento all'evoluzione della spesa sanitaria	»	258
3. Spesa sanitaria 2005 e patto di stabilità. L'intesa del 23 marzo 2005 e il superamento di regole condivise	»	260
4. Le gestioni sanitarie degli anni 2002-2004	»	265
4.1. Le difficoltà connesse al sistema di finanziamento	»	265
4.2. I risultati delle gestioni sanitarie. Aspetti metodologici	»	267
4.3. I disavanzi degli anni 2002-2004	»	269
5. La spesa farmaceutica	»	275
6. La spesa per il personale	»	278
7. Spesa sanitaria per investimenti	»	286
7.1. La seconda fase del programma investimenti	»	287
7.2. Programma straordinario per le grandi città (art. 71 legge n. 448/1998)	»	294
7.3. Progetto operativo del Ministero della salute di assistenza tecnica ed azioni di sistema (PON ATAS)	»	295
7.4. Considerazioni conclusive	»	296



Deliberazione n 7/2005

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

Sezione delle Autonomie

composta dai magistrati:

- Presidente: Francesco STADERINI
- Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Massimo VARI
- Presidenti di Sezioni Regionali: Francesco DE FILIPPIS, Vittorio ZAMBRANO, Raffaele SQUITIERI, Bartolomeo MANNA, Enrico GUSTAPANE, Salvatore GRECO, Corrado VALVO, Gian Giorgio PALEOLOGO, Glauco de SETA
- Supplenti: cons. Giovanni NARICI, cons. Gianfranco BATTELLI, 1[^] ref. Alfredo GRASSELLI, ref. M. Luisa ROMANO, ref. Rocco LOTITO
- Consiglieri: Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO
- Primo Referendario: Cinzia BARISANO
- Consiglieri aggiunti: Antonio SCUDIERI

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, comma 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 delle Regioni e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, art. 9, comma 2, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000 n.14 e modificato con deliberazione 3 luglio 2003, n. 2, 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;

Uditi, nell'adunanza del 13 luglio 2005, i relatori, consiglieri Rita Arrigoni ed Enrico Flaccadoro;

a p p r o v a

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni a statuto ordinario per gli anni 2003 e 2004;

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 della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 13 luglio 2005.

I Relatori

F.to Rita ARRIGONI

F.to Enrico FLACCADORO

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2005

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

S I N T E S I

1.

I risultati delle politiche volte a ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa delle Amministrazioni pubbliche, e per questa via a contenere l'indebitamento netto, sono stati nel 2004 insoddisfacenti. Un esito che, con caratteristiche ed accentuazioni diverse, interessa tutti i livelli di governo.

Nell'anno l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 43.652 milioni di euro (a fronte dei 41.755 milioni del 2003), con un'incidenza sul PIL del 3,2 per cento e, quindi, superiore alla soglia di Maastricht; l'avanzo primario ha conosciuto una ulteriore riduzione per effetto di una flessione delle uscite al netto degli interessi in rapporto al PIL (-0,5%), inferiore alla riduzione dell'incidenza delle entrate totali (-0,8%), ponendosi stabilmente al di sotto del 2 per cento; il saldo corrente che misura il risparmio delle Amministrazioni pubbliche è risultato anche quest'anno negativo: -0,1 per cento in rapporto al PIL (-0,5% nel 2003); le spese al netto degli interessi, cresciute di 3,8 punti percentuali sul PIL tra il 2000 e il 2003, hanno segnato una riduzione di 0,5 punti nel 2004, ma per effetto di una sostanziale stabilità (-0,1%) della spesa corrente primaria e di una più marcata diminuzione dell'incidenza delle spese in conto capitale (-0,4%); il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 51,3 miliardi mentre, in rapporto al prodotto, è diminuito dal 106,8 al 106,6 per cento.

In netto peggioramento il contributo ai saldi complessivi delle Amministrazioni locali: l'indebitamento netto cresce nel 2004 a 11.125 milioni, contro i 3.073 milioni del 2003; il saldo corrente, pur confermandosi positivo (+9.312 milioni) si riduce di circa il 9 per cento rispetto all'esercizio precedente; la spesa complessiva al netto degli interessi cresce dell'8 per cento mentre le entrate aumentano del solo 2,9 per cento; la spesa in conto capitale subisce una accelerazione particolarmente significativa (+9,7%) mentre le entrate in conto capitale flettono di oltre il 17 per cento.

In quest'ambito anche le Regioni e le aziende sanitarie (locali, ospedaliere e irccs) segnalano un risultato negativo. Le prime, secondo i dati di contabilità nazionale, dall'accreditamento netto di 3.252 milioni del 2003 passano nell'anno ad un indebitamento di oltre 650 milioni di euro. Le aziende sanitarie vedono crescere l'indebitamento complessivo ad oltre 5.700 milioni. Più che raddoppia quindi, secondo i dati di contabilità nazionale, l'indebitamento delle aziende sanitarie che nel 2003 era risultato pari a poco più di 2.500 milioni di euro.

Il referto legge tali andamenti alla luce dei risultati che emergono dai rendiconti regionali, dedicando una particolare attenzione agli obiettivi programmatici, ai meccanismi preposti al controllo della spesa (patto di stabilità interno e patto di stabilità sanitario), al ricorso ai mercati finanziari e alle difficoltà che continuano a condizionare la gestione finanziaria regionale. Un'analisi attraverso cui è possibile guardare alle prospettive del comparto nel medio termine, anche alla luce dei più recenti provvedimenti previsti dalla finanziaria per il 2005.

La manovra finanziaria per il 2004

2.

Con la manovra finanziaria per il 2004 (la legge finanziaria 350 del 2003 e il decreto-legge 269 del 30 settembre 2003) erano state previste misure per ricondurre l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche al 2,2 per cento. Un risultato ottenuto attraverso misure di contenimento per circa 14 miliardi e di carattere espansivo per oltre 6 miliardi (maggiori spese per circa 3,7 miliardi di euro e sgravi fiscali per circa 2,5 miliardi). Più di un terzo delle maggiori spese risultava assorbita dagli oneri per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Agli altri interventi (sostegno della ricerca, sgravi all'agricoltura e interventi sociali) erano destinati circa 2 miliardi di euro.

Con la manovra finanziaria per il 2004 non erano state introdotte modifiche significative all'orientamento seguito negli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale. Come specificato nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2003 "lo scenario previsto per il 2004 si muove da un lato nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998 e dall'altro nel progressivo risanamento della finanza pubblica attraverso il patto di stabilità interno".

Per la finanza regionale questo aveva significato:

- la conferma delle norme introdotte con la finanziaria 2003 che prevedevano limiti alla crescita della spesa corrente (al netto di interessi passivi, programmi comunitari e sanità), sia in termini di competenza che di cassa, entro un valore del 7,6 per cento tra il 2000 e il 2004;
- il mantenimento degli obiettivi assunti con il decreto legge 347/2001 (che recepiva l'accordo di agosto 2001) per una evoluzione della spesa sanitaria entro i limiti concordati. A questo fine erano state riconfermate le misure volte ad attivare le responsabilità e le sanzioni nel caso di formazione di ulteriori disavanzi;
- il potenziamento in base al d.l. n. 269 del 2003 delle norme previste per il rispetto del tetto alla spesa farmaceutica e per il monitoraggio di tutte le prestazioni farmaceutiche attraverso un controllo centrale informatizzato. A un nuovo organismo, l'Agenzia del farmaco, era stato,

tra l'altro, affidato il compito di provvedere, in caso di superamento dei tetti previsti, ad una ripartizione della spesa eccedente, per il 60 per cento ridefinendo le quote di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammessi al rimborso), e per il 40 per cento attribuendone l'onere del ripiano a livello regionale;

- la proroga di un ulteriore anno della sospensione degli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, disposta dalla finanziaria 2003, e l'allungamento dei tempi necessari per la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per il finanziamento delle funzioni ad esse trasferite con i decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997;
- l'integrazione delle norme dettate dalla finanziaria 2002 sull'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, con la definizione delle modalità di interpretazione e di applicazione della norma costituzionale che prevede il ricorso all'indebitamento per Regioni ed enti locali solo per finanziare spese di investimento (art. 119, comma sesto della Costituzione). Tre gli aspetti chiariti dalla norma introdotta nella finanziaria: le tipologie di operazioni che costituiscono indebitamento, individuate in base alle regole di contabilità assunte al livello europeo in quelle di carattere finanziario che non hanno impatto sul disavanzo; le operazioni che rappresentano investimento, limitate a quelle che inducono realizzazioni di opere che rimangono nella disponibilità delle Amministrazioni pubbliche (vengono esclusi quindi i trasferimenti in conto capitale a famiglie o imprese); i limiti nel finanziamento di conferimenti o ricapitalizzazioni, escluse per aziende o società a fini di ripiano delle perdite.

3.

Già nella primavera dello scorso anno apparivano con evidenza i rischi di scostamenti rilevanti dagli obiettivi assunti, con riguardo tanto alla crescita economica quanto alla finanza pubblica. Si rendeva necessario un intervento correttivo adottato a metà luglio (d.l. n. 168 del 2004, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191), con un effetto atteso di riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di oltre 7.500 milioni. Tale era la dimensione considerata sufficiente a ricondurre, per il 2004, il rapporto indebitamento/PIL dal 3,5 al 2,9 per cento. Le stime governative prospettavano un impatto dell'ordine di 5.500 milioni di euro (0,4% del PIL) attribuibile direttamente al decreto-legge (circa 4,2 miliardi di riduzione di spese e in 1,3 miliardi di aumenti di entrate) e 2.000 milioni attesi da non specificate "misure amministrative" da assumere entro l'anno.

Il provvedimento riguardava la spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni territoriali già interessate dal patto di stabilità interno, disponendo che tale categoria di spesa (al

netto delle spese per prestazioni correlate a diritti soggettivi) nell'anno 2004 non potesse essere superiore a quella mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10 per cento.

La disposizione è stata proposta come un ulteriore strumento a disposizione degli enti territoriali per consentire loro il raggiungimento degli obiettivi di saldo già fissati nel patto di stabilità interno. Ciò al fine di compensare gli elementi di criticità derivanti da una dinamica delle spese per il personale superiore, in conseguenza dei rinnovi contrattuali, a quella programmata.

Si prevedeva, inoltre, in deroga al divieto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento dei contributi agli investimenti in favore dei privati, un regime transitorio per gli impegni assunti al 31/12/2003 e per quelli in corso nell'anno 2004, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, finanziati con ricorso all'indebitamento o per i quali fosse già stata autorizzata l'accensione di mutui.

I risultati dell'anno attraverso il Conto delle Amministrazioni locali

4.

Il conto delle Amministrazioni locali presenta nel 2004 uscite correnti e in conto capitale in netta accelerazione: l'incremento è sul 2003 del 7,8 per cento (contro il 3,8% tra il 2002 e il 2003).

La spesa corrente è cresciuta del 7,4 per cento contro il 3,6 per cento del 2003. Anche la spesa in conto capitale, in forte flessione nelle Amministrazioni centrali (-20,1%), conosce nel caso delle Amministrazioni locali aumenti di poco inferiori al 10 per cento.

Nella spesa corrente sono i consumi finali a conoscere l'aumento più significativo (+8,4%): crescono di oltre il 10 per cento i redditi da lavoro dipendente, aumenta la spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+7,1%); in crescita anche i consumi intermedi (+5,5%). In aumento del +9,7 per cento le spese in conto capitale, una crescita più che raddoppiata rispetto all'ultimo biennio (si era attestata su valori intorno al 4,5%). Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (+10,2%), ma anche ai contributi agli investimenti verso famiglie e imprese, cresciuti rispettivamente del 9,1 per cento e del 6,3 per cento.

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale indicano, per il 2004, un rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 16,1 per cento, mentre nel 2003 aveva raggiunto il 16,2 per cento confermando una crescita continua dal 1990. Si riduce di un punto percentuale il tasso di autofinanziamento (rapporto tra entrate fiscali ed entrate

complessive), anche in questo caso interrompendo una crescita che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

Il rallentamento va imputato alla forte contrazione nella crescita delle imposte indirette (solo +0,84%), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 5,8 per cento.

Nel complesso tali andamenti comportano un forte incremento del contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo: da poco più di 2 miliardi di euro del 2003 si passa nel 2004 ad oltre 11 miliardi; in termini di PIL si passa dallo 0,2 per cento allo 0,9 per cento. E' soprattutto il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale a determinare tale risultato: a fronte di una crescita della spesa in conto capitale del 9,7 per cento, che raggiunge i 38,2 miliardi di euro, le entrate in conto capitale sono pari a 17,8 miliardi, in flessione rispetto all'esercizio precedente di oltre il 17 per cento.

Il Conto delle Amministrazioni regionali e il Conto delle aziende sanitarie

5.

Più limitata la crescita della spesa se si guarda alle sole Regioni (ordinarie e a statuto speciale): le spese nel 2004 sono aumentate del 5,4% rispetto al 2003. La spesa corrente presenta una netta accelerazione con un incremento sul 2003 del 10,5% (contro l'1,1% tra il 2002 e il 2003). Sono i trasferimenti ad enti pubblici (+12,2%) e i consumi finali (+6,4%) a conoscere l'aumento più significativo: i redditi da lavoro dipendente crescono dell'+11% mentre rallenta la dinamica dei consumi intermedi (nel 2004 questi sono cresciuti dello 0,4% contro il 2,9% del 2003 e l'8,6% del 2002).

Solo apparente il calo della spesa in conto capitale (-15%) dovuto all'esaurirsi dei trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi (dai 6.168 milioni del 2003 a 252 milioni nel 2004). Aumentano gli investimenti fissi lordi (+18%), crescono del 9,7% i contributi agli investimenti.

Dal lato delle entrate si accentuano le tendenze già evidenziate per le Amministrazioni locali: flettono le imposte indirette (-1,3%) mentre aumentano di oltre il 14,6%, più che compensando il calo delle entrate tributarie, i trasferimenti correnti da enti pubblici.

Crescono anche i contributi agli investimenti (dai 7,8 miliardi del 2003 ai 10,4 del 2004) ma aumenta il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale.

Le uscite complessive delle aziende sanitarie hanno conosciuto nel 2004 una forte accelerazione: l'aumento è di circa il 9 per cento contro il 3 per cento del 2003. Un incremento dovuto alle spese per redditi da lavoro dipendente (+10%) cresciute per la stipula nell'anno di alcuni contratti e per la contabilizzazione nell'esercizio degli arretrati; alle spese per consumi

intermedi, che, come nel 2003, si confermano la componente più dinamica della spesa (+10,4%); agli acquisti di beni e servizi da produttori *market* cresciuti nell'anno del 7,4 per cento (+2,2% la crescita nel 2003), soprattutto per la accelerazione della spesa per farmaci e per la assistenza medico specialistica. Continua inoltre a crescere la spesa in conto capitale (+7,8%).

Nonostante il forte incremento dei trasferimenti operati da enti pubblici (+14%), l'andamento della spesa, superiore di quasi 3 punti alla dinamica delle entrate, determina un netto peggioramento del contributo del comparto all'indebitamento complessivo: dai 2,4 miliardi del 2003 ai 5,7 miliardi del 2004.

I risultati di cassa

6.

Un ulteriore riscontro degli andamenti finora rilevati si ha dai risultati di cassa resi noti con la Relazione trimestrale diffusa lo scorso maggio. Per le Regioni si rileva un aumento significativo del fabbisogno rispetto all'esercizio 2003 dai 1.300 a oltre 2.700 milioni.

Nelle Regioni, i pagamenti correnti crescono del 3,7 per cento: in aumento dell'11 per cento i redditi da lavoro dipendente, in parte compensato da una solo lieve variazione dei consumi intermedi (+0,4%) mentre i trasferimenti alle aziende sanitarie crescono del 4,3 per cento (contro il 6,2% del precedente esercizio)

Elevato risulta l'incremento della spesa in conto capitale (+10,4% contro il 13,8% del 2003), derivante da una crescita sia degli investimenti diretti (18,8%) che dei trasferimenti a famiglie (+14,2%) e enti pubblici (+16,8%). A tale dinamica della spesa non corrisponde un pari aumento delle entrate in conto capitale, cresciute nell'anno del 3,3 per cento.

Le aziende sanitarie locali e ospedaliere peggiorano il loro risultato di oltre 750 milioni, passando da un attivo di 190 milioni di euro ad un fabbisogno di circa 560 milioni.

I pagamenti correnti nel complesso crescono nell'anno del 5,5 per cento (come nel 2003): al forte incremento dei redditi da lavoro (+9,1%), corrisponde una flessione nella dinamica dei pagamenti per consumi intermedi (cresciuti del 3,4% contro il 7,9% del 2003) Si è ulteriormente rafforzato il tasso di crescita degli investimenti fissi delle aziende sanitarie, con esborsi superiori a quelli del 2003 di circa l'8,5 per cento (7,7% nel 2003).

I risultati del patto di stabilità interno

7.

Un andamento della uscite superiore alle attese spinge a guardare con attenzione all'efficacia dei meccanismi di controllo della spesa. Tra questi, in primo luogo, al Patto di stabilità interno.

Nelle Regioni a statuto ordinario, in cui il patto riguarda la spesa corrente non sanitaria, i dati relativi al monitoraggio per il 2004 mostrano un pieno rispetto degli obiettivi.

Per l'anno scorso, il livello di spesa doveva infatti essere contenuto, per il complesso delle Regioni, entro i 15,5 miliardi di euro in termini di pagamenti ed entro i 13,9 miliardi di euro in termini di impegni. Per ciascuna regione l'obiettivo era pari al livello della spesa del 2000 incrementato del 7,8 per cento. Tutte le Regioni, secondo i prospetti di consuntivo trasmessi a Ministero dell'Economia, rientrerebbero nei limiti così calcolati, sia in termini di impegni che di pagamenti: nel complesso, infatti, i pagamenti sono pari a 10,7 miliardi e gli impegni a 11,6 miliardi; il totale della spesa soggetta al patto risulta nel 2004 inferiore, in termini assoluti, allo stesso livello registrato nel 2000.

Un risultato che, solo in apparenza, contraddice gli andamenti non favorevoli in precedenza descritti. Va rilevato, infatti, che dai prospetti presentati dalle Regioni si osserva che:

- la spesa corrente tra il 2000 e il 2004 è cresciuta, nel complesso delle Regioni, di oltre il 24 per cento in impegni e di poco più del 21 per cento in termini di pagamenti. Nell'ultimo anno tali valori sono risultati in crescita anche se contenuta (rispettivamente +3% e +3,2%);
- l'andamento è da ricondurre in primo luogo alla spesa sanitaria: tra il 2000 e il 2004 gli impegni sono cresciuti del 26,8 per cento (del 28,6% i pagamenti); nell'ultimo anno la crescita è risultata rispettivamente del 2,7 per cento e del 4,2 per cento;
- la spesa corrente non sanitaria è cresciuta nel periodo del 16 per cento come impegni, mentre si è ridotta del 3,6 per cento in termini di pagamenti.

Sono, dunque, le categorie di spese non soggette al patto ad aver evidenziati l'incremento maggiore, passando dai 2,1 miliardi del 2000 ad oltre 5,1 del 2004 (si tratta, come è noto, delle spese per le funzioni trasferite, per interessi e per gli interventi comunitari).

In sintesi i dati relativi al monitoraggio del patto sembrano consentire le seguenti conclusioni:

- le Regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti di questa limitata quota di spesa mostrando margini per un recupero di efficienza;

- gli spazi di gestione della spesa (in termini di tempi e modalità di assunzione di impegni e di gestione dei pagamenti) hanno consentito di rendere accettabile il vincolo;
- per alcune realtà regionali, poi, maggiori spazi di manovra sono ascrivibili alla particolarità dell'esercizio assunto a base del vincolo: nel 2000 in queste Regioni il peso di impegni e pagamenti per la spesa corrente soggetta al patto risultava particolarmente elevato.

L'indebitamento regionale

8.

L'intervento previsto con la finanziaria 2004 è l'ultimo di una serie di provvedimenti che, a partire dalla fine del 2001, hanno mirato a rimuovere gli ostacoli e razionalizzare gli accessi al mercato dei capitali degli enti territoriali. Un mercato a cui le Amministrazioni decentrate hanno fatto ricorso negli ultimi anni in misura crescente: tra il 1999 e il 2003 i debiti verso soggetti esterni alla PA sono cresciuti del 50 per cento. Lo stock di debito ha raggiunto a fine 2004 i 75.650 miliardi di euro con una crescita del 7,3 per cento.

Nel 2004 è continuata la crescita del debito delle Regioni a statuto ordinario: a fine esercizio i debiti di tali enti risultavano superiori di oltre il 67 per cento al livello del 2000 con un progressivo spostamento da mutui a prestiti obbligazionari. Quest'ultimi sono passati in quattro anni dall'11,1 per cento al 37 per cento del debito complessivo.

Viene confermata la preferenza delle Regioni per il debito a tasso variabile (il 64,5%), mentre cresce in misura consistente (nell'anno sono state portate a termine operazioni per oltre 2.500 milioni) l'ammontare di capitale oggetto di operazioni derivate: oltre 7.400 milioni di euro lo stock interessato, il 43,3 per cento del debito regionale. Le Regioni hanno fatto ricorso a questi contratti per operazioni volte a coprire dalle evoluzioni dell'originale tasso variabile, a rendere possibile la ristrutturazione del debito anche per la quota a tasso fisso, a consentire la rinegoziazione di mutui oltre che, naturalmente, a rendere meno rischiose emissioni obbligazionarie con rimborso alla scadenza.

9.

La limitazione delle spese finanziabili con debito (per la quale il DL n. 168 del 2004 aveva previsto una deroga per il corrente anno) non sembra aver rallentato l'utilizzo della leva esterna, sempre più necessaria per le crescenti difficoltà finanziarie.

Una misura destinata in prospettiva ad incidere sulla operatività di interventi a sostegno delle imprese, riducendo di molto, se non si riuscirà a ritagliare sufficienti margini di manovra

alternativi, sulle possibilità di azione in un settore (il sostegno dei comparti produttivi) determinante per lo sviluppo territoriale.

Nuovi aspetti problematici emergono anche in rapporto alle misure disposte in materia nell'ultima finanziaria. In linea con quanto da sempre richiesto dalla Corte, il provvedimento ha previsto che le rate dei mutui attivati da Amministrazioni pubbliche ma a carico dello Stato siano pagate dallo stesso e il debito registrato in carico all'Amministrazione centrale, disponendo inoltre una rinegoziazione dei mutui ove si possa ottenere una riduzione degli oneri. La norma tuttavia non ha previsto l'obbligo per l'Amministrazione centrale di accettare la delegazione di pagamento necessaria sia allorché il mutuo è stipulato dall'ente regionale, sia quando questo debba operare una rinegoziazione del debito per accedere a condizioni migliori di tasso. La mancanza di tale previsione, insieme ad un più stringente riferimento al rispetto del patto di stabilità interno come condizione di accesso a nuovi finanziamenti in debito, rischiano di rendere sempre più difficile la gestione finanziaria regionale.

I risultati delle Regioni attraverso i rendiconti: la gestione delle entrate

10.

I dati relativi alla gestione delle entrate regionali come rappresentate nei rendiconti confermano gli andamenti rilevati in precedenza ma con alcune differenze da ricondurre, in prevalenza, a diversi criteri di classificazione delle risorse attribuite (è il caso della compartecipazione IVA iscritta come entrata propria dalle Regioni e ancora considerata come trasferimento nella contabilità nazionale).

Crescono nell'anno le entrate proprie (+2,6%) e quelle da mutui (+12%). Un andamento che compensa la forte riduzione rispetto al 2003 delle somme accertate come trasferimenti correnti e in conto capitale.

Nel complesso il peso delle entrate del titolo I raggiunge nel 2004 il 67,2 per cento del totale (era il 62,3% nel 2002), in calo al 25,9% i trasferimenti (erano il 31% nel 2002), mentre crescono al 5,5 per cento le entrate da indebitamento. Nelle Regioni centrali oltre il 77 per cento delle risorse sono riconducibili ad entrate del titolo I, una quota superiore a quella delle realtà del Nord (76%), mentre nel Sud, pur in crescita, esse costituiscono solo il 45 per cento delle somme accertate; nelle Regioni del Mezzogiorno cresce inoltre al 6,6 per cento il peso sul totale delle entrate di quelle da indebitamento, invertendo gli andamenti degli anni precedenti in cui maggiore era il contributo nelle aree centro settentrionali.

Nel 2004 sono così le Regioni centrali a presentare le entrate tributarie *pro-capite* più rilevanti mentre continuano ad ampliarsi i divari tra aree: il Centro presenta un livello di entrate

pro-capite superiore del 14 per cento a quello medio nazionale, raggiungendo i 1.626 euro *pro-capite*; di poco inferiore il Nord con 1.606 euro. Con 970 euro medi *pro-capite* le Regioni meridionali evidenziano un livello pari al 68 per cento del valore medio nazionale (erano il 72% nel 2002 e il 69% nel 2003).

Nel caso dei trasferimenti, che comprendono per le Regioni a minor capacità fiscale anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo nazionale previsto dal d.lgs. 56/2000, nel periodo osservato l'importo medio *pro-capite* si riduce. Nel Sud la riduzione è tuttavia più lenta. In quest'area gli importi sono di oltre l'84 per cento superiori a quelli medi nazionali.

Guardando alla somma delle risorse accertate in termini *pro-capite*, in base a entrate proprie o trasferimenti, gli importi risultano pressoché identici nelle diverse circoscrizioni: i valori nel Centro risultano superiori a quelli del Sud e del Nord, ma per importi inferiori ai 20 euro *pro-capite*.

Rilevanti differenze a livello territoriale anche guardando ai debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti. Le somme previste conoscono nell'ultimo anno una accelerazione (+10,1%) e superano i 17,2 miliardi a cui corrispondono accertamenti per 5.670 milioni (+11,5%).

Forte la crescita nel periodo nelle Regioni del Nord in termini di stanziamenti, da attribuire sia ad operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie, sia alle autorizzazioni connesse all'emergere dei disavanzi sanitari relativi agli anni precedenti al 2001 che possono essere coperti (in deroga al vincolo costituzionale) con il ricorso a debito. In quest'area gli accertamenti, pur cresciuti, si sono sempre mantenuti non superiori al 35 per cento degli stanziamenti. Si conferma quanto già osservato negli anni passati: una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trova sostegno nella liquidità regionale.

In crescita gli stanziamenti definitivi di competenza anche nel Centro: dai 3.637 milioni a 4.640 milioni nel 2004. Dopo la forte crescita degli accertamenti, che nel 2002 hanno raggiunto i 1.444 milioni di euro, il 30 per cento degli stanziamenti dell'anno, questi si sono ridotti del 22,1 per cento nel 2003 e del 38,1 per cento nel 2004.

Nel Sud il volume degli stanziamenti, dopo la forte crescita nel 2002 e nel 2003, presenta nel 2004 una variazione più contenuta (+8,4%); si conferma tuttavia nell'anno un livello di realizzazione elevato (il 74%).

11.

Sulla gestione delle Amministrazioni locali hanno continuato ad influire le incertezze riconducibili alla mancata definizione del sistema di finanziamento in attuazione del nuovo testo costituzionale.

Non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province e Comuni propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione. Oltre a rallentare il processo di attuazione, ciò ha comportato una accentuazione della conflittualità istituzionale per la quale si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale. Le sentenze pronunciate dalla Corte hanno tutte sottolineato la necessità, per il concreto operare del nuovo assetto, di una normativa statale di attuazione, che individui i principi fondamentali del coordinamento dell'intero sistema tributario (anche in virtù del suo ruolo di verifica del rispetto del patto di stabilità interno), confermando, in sua mancanza, il limite dell'autonomia delle Regioni.

In ogni caso il legislatore statale non può sopprimere, senza sostituirli gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi in vigore a Regioni ed enti locali, né può prevedere trasferimenti vincolati nelle materie di competenza esclusiva regionale.

Nell'anno scorso si è riaperto il dibattito sul sistema di finanziamento regionale. Con l'approvazione nel maggio 2004 del primo DPCM di attuazione del federalismo fiscale si sono radicalizzate le obiezioni, da parte di alcune Regioni, sul sistema di finanziamento introdotto con il d.lgs. n. 56 del 2000. Esse hanno presentato istanze di illegittimità e di incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte Costituzionale. I ricorsi toccano diversi aspetti del provvedimento. La critica più rilevante è, tuttavia, quella che contesta la capacità della formula perequativa introdotta dal decreto legislativo di assicurare la copertura del fabbisogno sanitario.

In seguito a tali atti, il Governo ha deciso di sospendere l'applicazione del d.lgs. n. 56 del 2000 per individuare le modifiche necessarie per il suo adeguamento al nuovo testo costituzionale. Si tratta di una sospensione che chiude una stagione di continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti (determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; definizione dei DPCM relativi agli anni 2003 e 2004); ciò mentre risulta ancora bloccato l'esercizio per le Amministrazioni locali dei margini di gestione ad esse riservati per l'IRAP e/o per l'addizionale all'IRPEF.

Tale blocco nella politica tributaria regionale ha inciso negativamente sul processo di responsabilizzazione delle Amministrazioni territoriali. Non va dimenticato che, pur entro margini ancora limitati, pressoché tutte le Regioni avevano fatto ricorso, fino al 2002, alla leva fiscale, non solo per accrescere il gettito, ma anche per finanziare, ricorrendo a redistribuzioni

del carico fiscale, trattamenti agevolati per settori o categorie economiche particolari. Così, alcune Regioni hanno ridotto l'aliquota Irap per determinate categorie di soggetti, compensando tale calo con l'incremento di altri tributi (tassa auto o addizionale IRPEF). Quasi tutte le Regioni hanno ridotto l'aliquota per le Onlus, molte hanno aumentato l'aliquota sul settore bancario, finanziario ed assicurativo. In alcuni casi l'IRAP è stata utilizzata a fini di incentivo e sostegno ad alcuni settori produttivi o di determinate aree territoriali. Anche quando gli incrementi sono stati mirati alla copertura del deficit sanitario non si è rinunciato a garantire trattamenti agevolati per alcuni settori o regimi di esenzioni. Non marginali e diversificati anche gli interventi relativi all'IRPEF. Sette Regioni hanno per il momento previsto l'introduzione di variazioni rispetto agli importi base. Nella maggioranza dei casi si è trattato di incrementi costanti di aliquota (estesi a tutti i soggetti di imposta o applicato solo sopra una certa soglia di reddito); solo in alcuni casi, invece, si è fatto ricorso ad un vero e proprio sistema di aliquote progressive in funzione del reddito.

12.

Per quanto, poi, riguarda il c.d. federalismo amministrativo, un ulteriore rinvio ha subito la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per le funzioni ad esse attribuite. Si tratta di importi di rilievo: circa 4.500 milioni di euro nel 2004 (oltre 18.300 milioni tra il 2000 e il 2004) concentrati prevalentemente nel finanziamento di quattro settori (al trasporto pubblico locale va il 43,5% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 14,4%, agli incentivi alle imprese il 14,3% e agli interventi per la viabilità l'11,3%), con una distribuzione in termini *pro-capite* tra Regioni che presenta forti disomogeneità. Sono le Regioni minori del Centro-Sud a presentare gli importi *pro-capite* più rilevanti, mentre Lombardia, Veneto, Campania e Lazio presentano importi significativamente al di sotto della media. Le differenze (sempre *pro-capite*) delle somme attribuite a ciascuna Regione, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica poco omogenei, richiederanno una attenta valutazione in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche se con elevati livelli di solidarietà, riuscirebbe al più a ottenere una distribuzione *pro-capite* più omogenea, ma non consentirebbe di garantire una distribuzione coerente con quella attualmente concordata tra Regioni e frutto di una analisi dei fabbisogni a livello di settore.

Lo slittamento nei tempi di trasformazione di tali somme in entrate proprie non è stato, peraltro, privo di conseguenze: la costanza degli importi nell'ultimo biennio ha sottoposto le somme riconosciute per le politiche trasferite ad una inevitabile erosione del loro valore in

termini reali; il ricorso a trasferimenti non ha poi consentito l'adeguamento conseguente "all'indicizzazione", ad esempio, al gettito dell'IIVA (ipotizzando che una eventuale trasformazione si sarebbe tradotta in un aumento dell'aliquota di compartecipazione a questo tributo). Una "perdita" di cui è possibile una seppur approssimativa stima, in base all'andamento del gettito nell'ultimo biennio, in oltre il 9 per cento delle somme trasferite; infine, guardando all'andamento della spesa per funzioni nel bilancio dello Stato, il mantenimento delle risorse sui livelli del 2002 sembra indicare una perdita di rilievo della funzione trasferita anche in rapporto alla spesa dell'Amministrazione centrale.

13.

A rendere ancora più incerto il quadro complessivo è la recente, improvvisa, accelerazione nei tempi previsti per la graduale abolizione dell'IRAP (legge n. 80 del 2003) in ragione della possibile pronuncia di incompatibilità di questo tributo con le norme comunitarie. Con il deposito delle conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia europea (17 marzo 2005), che ha espresso un giudizio contrario al tributo, si sono poste le premesse per un esito non favorevole al Governo italiano del procedimento.

Ove si confermasse l'esito negativo, si porrebbero due ordini di problemi: come sostituire il gettito finora assicurato, ma anche come ripristinare l'autonomia tributaria regionale che, con una eventuale abolizione dell'IRAP, verrebbe sostanzialmente ridotta.

La gestione della spesa

14.

In rallentamento la dinamica della spesa guardando i dati di rendiconto. Una tendenza che deve essere valutata, tuttavia, con cautela. Gli impegni complessivi di bilancio crescono nel 2004 del 4 per cento, oltre due punti in meno dell'esercizio precedente (+6,3%). Un risultato con differenze significative per categoria economica e area territoriale: le spese correnti aumentano di poco più di un punto percentuale (+1,2%), crescono di oltre il 24,6 per cento gli impegni per le spese in conto capitale, mentre flettono sensibilmente i rimborsi di prestiti (-24,6%), soprattutto per l'esaurirsi nell'anno di operazioni di rinegoziazione anticipata di mutui e prestiti; nell'area Nord e nel Centro continua a crescere la spesa corrente (rispettivamente del 2,3% e del 1,4%) mentre flette nel Sud (-1,1%); è il Mezzogiorno che conosce nel periodo la più consistente accelerazione degli impegni per interventi in conto capitale (+40% rispetto al 2003; era cresciuta nel 2003 del 30%) contro un +25 per cento del Centro e +11,5 per cento del Nord.

Continua ad aumentare il peso della spesa sanitaria sulla spesa corrente delle Regioni: dal 79,4 per cento del 2000 all'83,3 per cento del 2004. Un incremento comune a tutte le aree territoriali ma più forte soprattutto nell'area centrale dove la quota è passata dal 78,2 per cento all'83,5 per cento. E' in quest'area che la spesa sanitaria (così come leggibile dagli impegni contabili relativi ai trasferimenti operati a favore delle aziende sanitarie) è cresciuta in media nell'ultimo biennio del 5,2 per cento contro il 2,8 per cento del Nord e il 3,6 per cento del Sud.

In aumento la quota della spesa corrente non sanitaria "prenotata" dalla necessità di garantire copertura a spese caratterizzate, più di altre, da una elevata rigidità: le spese per il personale dipendente e quelle relative al servizio del debito assorbono il 17 per cento del totale delle risorse non destinate a sanità; una quota che sale a poco meno del 24 per cento nel caso delle Regioni del Sud.

Ancora più netto, rispetto agli impegni, il rallentamento dei pagamenti complessivi regionali: questi erano cresciuti nel 2003 di circa il 5,5 per cento mentre aumentano nel 2004 di solo il 2 per cento. Particolarmente forte la contrazione nei tassi di crescita della spesa in conto capitale ridottasi nell'anno dall'8,6 per cento a poco più del 2,3 per cento.

Un risultato, quello che si delinea in base ai primi dati del 2004, che si inserisce in una tendenziale crescita dei residui passivi, aumentati nel 2003 del 15 per cento. Un dato complessivo al cui interno non mancano differenze e accentuazioni significative: l'incremento territoriale più elevato si riscontra al Sud per effetto della rilevante crescita registratasi nel Molise, in Campania ed in Calabria; nel Veneto, nel Lazio e in Campania dopo una flessione nel 2002 i residui sono tornati a crescere di recente; in Umbria si rileva, invece, una costante diminuzione.

Indizi ulteriori delle difficoltà finanziarie regionali si traggono dall'analisi dell'avanzo di amministrazione e dall'esame delle scelte operate per la copertura dei residui perenti.

In molte realtà territoriali le entrate vincolate assorbono l'intero avanzo di amministrazione; si conferma la tendenza già evidenziata lo scorso anno a ridurre la copertura dei residui perenti.

15.

La spesa per redditi da lavoro dipendente nel biennio 2003-2004, così come desumibile dai dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è cresciuta circa del 9 per cento. Gli importi riconosciuti al personale non dirigente risentono nell'anno del rinnovo del contratto del comparto Regioni ed autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003. Il ritardo nella stipula ha comportato la concentrazione nel 2004 degli

effetti dello stesso, determinando un forte incremento non solo in termini di aumenti retributivi ma soprattutto per oneri arretrati. Un risultato che interrompe la riduzione registrata nel biennio 2002-2003, dopo la forte crescita del biennio 2001-2002.

Guardando alla numerosità degli addetti, dopo l'incremento della consistenza della dirigenza nel 2002 (9,3%), frutto di aumenti territorialmente circoscritti, nel 2003 si ha una riduzione del 4,9 per cento. Per il personale non dirigente (le categorie) si consolida nel 2003 la diminuzione riscontrata nell'anno precedente. Cresce invece l'utilizzo di forme di lavoro flessibili (5,3%), un fenomeno, tuttavia, territorialmente concentrato.

L'esame della numerosità del personale in rapporto alla popolazione conferma una forte eterogeneità di risultati. In tutte le Regioni meridionali si registrano valori superiori alla media, di oltre il 70 per cento: il numero di occupati per mille abitanti in quest'area è in media pari a 1,67 unità contro le 0,64 nel Nord e le 0,90 nel Centro.

La sanità. La spesa sanitaria corrente

16.

I dati di contabilità nazionale relativi alla spesa delle aziende sanitarie e degli istituti di ricerca scientifica e quelli sui pagamenti registrati dalle aziende sanitarie consentono di cogliere la forte accelerazione della spesa settoriale nel 2004. Una analisi che può essere integrata guardando ai dati delle aziende sanitarie raccolti nella banca dati del NSIS.

Dal punto di vista metodologico, il riferimento ai dati tratti dai bilanci aziendali presenta ancora aspetti problematici. Il consolidamento dei conti delle aziende sanitarie pone, infatti, non poche difficoltà per il persistere di differenze di interpretazione della classificazione di alcune poste di bilancio. Ciò, nonostante la adozione di un modello comune di bilancio. Difficoltà che aumentano ove si voglia riconciliare la contabilità economica con quella finanziaria. Ne rappresenta un esempio l'allocatione tra le sopravvenienze passive degli arretrati dei contratti.

Nell'ultimo triennio le aziende sanitarie hanno evidenziato squilibri per circa 9.500 milioni di euro, nonostante l'aumento di risorse previsto dall'accordo di agosto 2001. I costi sono cresciuti in media del 4,8 per cento, raggiungendo nel 2004 gli 88.934 milioni, con un incremento di 5.857 milioni. Il disavanzo nell'anno supera i 3.550 milioni.

Si conferma una forte differenziazione tra Regioni: a tre di esse (Campania, Lazio e Sicilia) sono riconducibili quasi 2.100 milioni di perdita (oltre il 58% dell'importo complessivo); positivi i risultati esposti dalle aziende di Puglia e Lombardia; accusano un deficit quelle dell'Emilia e Toscana, che nel biennio precedente avevano mantenuto i bilanci sotto controllo.

Nell'ultimo esercizio non si ripete, poi, il buon risultato del 2003 in termini di spesa farmaceutica: la spesa netta (sottratti quindi i ticket e gli sconti delle farmacie), che si era ridotta nel 2003 del 5,4 per cento rispetto al 2002, torna a crescere a ritmi sostenuti (+8%). Essa assorbe il 13,6 per cento delle risorse con un superamento del tetto programmato (13% della spesa) di 1.341 milioni. Il 90 per cento delle eccedenze di spesa è imputabile a quattro Regioni (Lazio, Sicilia, Campania e Puglia); solo sette Regioni sono riuscite a mantenere la spesa entro la soglia prevista.

Sul risultato dell'esercizio ha pesato la definizione degli oneri per i rinnovi contrattuali: si tratta (al netto della quota a carico dello Stato pari a 328 milioni) di circa 2,6 miliardi di euro, di cui 1,8 miliardi per arretrati. I risultati relativi al personale rappresentano la voce più a rischio per la tenuta delle gestioni sanitarie. La Corte ha in più occasioni osservato il permanere di insufficienze che incidono su una corretta evidenziazione dei costi. Così, in occasione delle certificazioni non positive dei contratti ha di recente rilevato la mancanza di una corretta individuazione di parametri su cui fondare la sostenibilità finanziaria; così la preoccupazione espressa per il permanere di comportamenti non omogenei tra Regioni in ordine all'accantonamento nei bilanci degli enti del comparto delle risorse necessarie per sostenere i rinnovi contrattuali, con la conseguenza di scaricare oneri sugli anni successivi, ma anche per la contabilizzazione dei costi sostenuti per l'indennità di esclusiva che non consente di cogliere il reale livello di passività conseguente all'attività libero professionale intramoenia. La recente modifica della disciplina sul rapporto di esclusiva rischia poi di aumentare l'onere oltre gli attuali livelli già elevati.

17.

Il triennio di gestione del patto dell'agosto 2001 si chiude con un risultato negativo che non rappresenta, tuttavia, il solo portato di questa esperienza gestionale. Come è noto, l'accordo si basava su una calibratura delle risorse sugli importi ritenuti necessari per la copertura dei livelli essenziali di assistenza, sulla piena partecipazione delle Amministrazioni regionali nella gestione dei fattori di produzione e su una responsabilità finanziaria nella copertura di eventuali disavanzi con risorse aggiuntive regionali secondo un meccanismo di copertura a consuntivo.

Il riprodursi di disavanzi rappresenta, da un certo punto di vista, la prevedibile conseguenza della scelta di consentire una gestione graduale del rientro della spesa. Una valutazione del successo o meno del patto richiederebbe, piuttosto, di verificare se la disciplina introdotta abbia accresciuto la capacità di mantenere un profilo graduale, ma continuo, di riduzione dei disavanzi. Sotto questo aspetto, i risultati sembrano incoraggianti: in molte realtà

regionali vi sono segnali di una progressiva attivazione di meccanismi di aggiustamento strutturale e di una maggiore responsabilità nel controllo della spesa. Un dato che, in alcune Regioni, sembra ormai consolidato.

Sull'esperienza del patto hanno pesato anche alcune scelte che ne hanno modificato l'iniziale impostazione: il ripetersi di una sottovalutazione degli oneri ha finito per incidere sulla stessa credibilità del vincolo; la limitazione nella operatività delle leve finanziarie ha fortemente condizionato la gestione dei disavanzi; le incertezze sul sistema di finanziamento (limitazione delle anticipazioni, incertezze sui criteri di riparto...) non hanno impedito l'insorgere di disavanzi, ma hanno invece portato alla generazione di ulteriori oneri di gestione; la scelta di ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza pressoché tutte le prestazioni fornite dal servizio sanitario ha limitato fortemente i margini di gestione regionale in un comparto dove progresso tecnico e bisogni crescenti sottopongono la spesa a pressioni sempre più forti.

Tali elementi e i risultati dell'ultimo triennio pesano sulla realizzabilità degli obiettivi posti con la legge finanziaria 2005 e con l'intesa del 23 marzo 2005. Pur risultando naturalmente condivisibile l'obiettivo di conseguire una riduzione delle inefficienze ed un conseguente contenimento dei costi, il livello della spesa previsto per il 2005 (pari all'importo registrato a consuntivo per il 2004) e il meccanismo di adeguamento del 2 per cento per gli anni successivi, rischiano di risultare irrealistici. L'estensione e la complessità degli adempimenti richiesti per l'accesso ai nuovi fondi può incidere sulla stessa gestione con effetti pregiudizievoli per l'amministrazione sanitaria e i bilanci regionali.

La spesa per investimenti in sanità

18.

In miglioramento i risultati del monitoraggio sulla realizzazione della seconda fase del programma di investimenti in sanità: risultano infatti in accelerazione i progetti ammessi a finanziamento; sono state superate alcune criticità che avevano condizionato la prima fase; è migliorata la capacità di programmazione della spesa da parte delle Regioni.

A fine 2004 dei 12.720 milioni di euro previsti ne sono stati stanziati 10.656, di cui 1.840 dalla finanziaria 2004 e 1.000 dalla finanziaria 2005. Con i 27 accordi Stato Regioni sottoscritti sono stati perfezionati interventi per oltre 8.188 milioni di euro.

Forte è la concentrazione degli interventi nelle strutture ospedaliere (81%) mentre le strutture residenziali e i servizi territoriali di prevenzione assorbono rispettivamente solo l'11 per cento e l'8 per cento. La riduzione, rispetto alla prima fase, del rilievo degli interventi

relative alle residenze rappresenta un elemento non positivo, anche se il forte assorbimento di risorse negli investimenti degli ospedali è legato alla necessità di acquisto di nuove tecnologie.

Ancora parziali i risultati in termini di realizzazioni: a fine anno erano stati autorizzati solo il 59 per cento degli importi ammessi, per un totale di 4.806 milioni. Si confermano forti differenze a livello territoriale: vi sono Regioni in cui gli importi autorizzati hanno raggiunto il 100 per cento del valore previsto con l'Accordo e altre, invece, che risultano aver attivato meno di un quarto dell'importo assegnato.

Ancora parziale la realizzazione anche di alcuni programmi specifici: degli investimenti previsti in radioterapia e di quelli per la libera professione intramoenia solo il 40 per cento è stato autorizzato; quota che scende al 14 per cento nel caso degli *hospice* e degli investimenti nei grandi centri urbani. Ritardi di attuazione che risultano ancor meno comprensibili quando da questi investimenti potrebbero dipendere consistenti miglioramenti dei servizi e la riduzione dei tempi di attesa.

L'affinamento degli strumenti di analisi e i migliori risultati anche sul piano attuativo ottenuti con il sistema degli accordi e con lo sviluppo della collaborazione Stato Regioni, hanno indotto il Ministero e le Regioni a individuare nuovi obiettivi strategici ed iniziative (i c.d. "mattoni" del SSN) su cui orientare gli interventi in funzione delle nuove esigenze, dei progressi scientifici e di una maggiore efficienza delle aziende sanitarie .

Un giudizio di sintesi

19.

L'anno che si è chiuso ha visto venire al pettine i nodi di un sistema per troppo tempo sottoposto alle incertezze di un complesso e contrastato cantiere istituzionale.

A distanza di oltre otto anni dai primi trasferimenti di funzioni e in attesa dell'operare delle nuove modifiche costituzionali all'esame del Parlamento, i nodi attuativi sono tutti ancora aperti o destinati a riaprirsi (sistema perequativo, regole di bilancio, modalità di gestione del patto di stabilità interno, sistema fiscale decentrato, finanziamento delle funzioni trasferite).

Il prolungarsi di questa fase di indeterminazione rischia oggi, tuttavia, in un quadro di disponibilità finanziarie sempre più ridotte, di risultare non più sostenibile. La mancanza di elementi e di strumenti di responsabilità fiscale, e di un quadro di riferimento per la gestione del coordinamento a livello territoriale, riduce le possibilità di predisporre una adeguata programmazione degli interventi delle Amministrazioni locali, incidendo per questa via anche sulla possibilità di intervenire sulla competitività del sistema economico complessivo.

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1 La finanza regionale nella manovra finanziaria per il 2004

Con la manovra finanziaria per il 2004 l'orientamento seguito negli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale è rimasto sostanzialmente immutato. Lo scenario per tale esercizio –secondo gli indirizzi della Relazione Previsionale e Programmatica– doveva da un lato vedere il proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 e dall'altro procedere nel risanamento della finanza pubblica attraverso una stretta osservanza del patto di stabilità interno.

Gli obiettivi posti per gli enti territoriali si inquadravano in un disegno programmatico che per il 2004 confermava la centralità di azioni volte a “rafforzare lo sviluppo economico e sociale del paese”, attraverso una politica di riforme strutturali “socialmente compatibili”; una politica di investimenti in capitale fisico e umano e in tecnologia, “finalizzata ad innalzare la produttività e la competitività”; una politica macroeconomica e finanziaria “atta a coniugare rigore e sviluppo in linea con gli impegni europei”.

In attesa della realizzazione di queste riforme strutturali il risanamento dei conti pubblici si sarebbe dovuto incentrare sull'azione di stimolo all'economia e su una progressiva sostituzione, con interventi a carattere strutturale, delle misure straordinarie assunte nel 2003 per garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Nel quadro economico tendenziale del DPEF era previsto un aumento del PIL all'1,8 per cento e un indebitamento rispetto al PIL del 3,1 per cento nel 2004; nel quadro programmatico la crescita del PIL era indicata al 2 per cento¹ e l'indebitamento all'1,8 per cento.

La Nota di aggiornamento al DPEF ha operato parziali correzioni ai dati del quadro programmatico del 2004, prevedendo una lieve riduzione della crescita del PIL (1,9%) e un più elevato livello d'indebitamento (2,2%). La manovra per la correzione dei conti pubblici, realizzata con la legge finanziaria per il 2004 (n. 350 del 24.12.2003) e con il decreto legge n.269 del 2003, convertito nella legge n.326 del 2003, ha così previsto maggiori entrate e minori spese per circa 18 miliardi di euro, di cui 12 destinati alla riduzione dell'indebitamento delle Pubbliche Amministrazioni e 6 per sgravi fiscali ed aumenti di spesa.

¹ Nella sede previsionale del DPEF 2004 - 2007, infatti, era stato ipotizzato uno scenario nel quale le prospettive di crescita dell'economia italiana si rilevavano in linea con la media degli altri Paesi europei, con un tasso di sviluppo che si sarebbe dovuto collocare intorno al 2 per cento.

Circa il 90 per cento della manovra è stata costituita da misure di incremento delle entrate. Si tratta di interventi di contrasto all'evasione ed al sommerso (ritenuti strutturali) e di quelli connessi al condono edilizio, alle sanatorie fiscali e al concordato preventivo.

Gli aumenti di spesa hanno consentito in parte sgravi fiscali (2,5 miliardi), cui si sono aggiunte maggiori spese (3,7 miliardi) per interventi per lo sviluppo (in particolare ricerca, agricoltura, interventi di carattere sociale) e per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

Gli interventi che concernono gli enti territoriali, ed in particolare le Regioni, non sono inseriti in un quadro organico.

Dal lato delle entrate, la finanziaria per il 2004 ha prorogato il termine assegnato per il funzionamento dell'Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale e, in attesa del completamento del quadro per l'attuazione, è stata protratta la durata del congelamento della facoltà di aumentare l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF e di applicare maggiorazioni all'aliquota base dell'IRAP. La sospensione dell'applicazione delle addizionali doveva, infatti, essere rimossa a seguito della introduzione di un assetto organico nel quale fossero posti i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla cui realizzazione avrebbe dovuto concorrere l'opera dell'Alta Commissione. Restava così ancora da delineare il quadro completo del processo di attuazione del decentramento di competenze e del correlativo finanziamento, mentre continuava a segnare una battuta d'arresto l'applicazione del sistema di finanziamento autonomo, che ha preso l'avvio dal d.lgs. n. 56 del 2000.

Sempre in tema di entrate, è stata prevista l'introduzione della sanatoria per le norme in materia di tasse automobilistiche e di IRAP, adottate dalle Regioni in difformità dai poteri loro attribuiti dalla normativa statale (art. 2, co. 22);

Dal lato della spesa, va segnalato innanzitutto quanto previsto per la spesa sanitaria: con il d.l. 30 settembre 2003, n. 269 sono state adottate misure intese ad integrare l'accordo dell'8 agosto 2001 ed il successivo d.l. 347 del 2001. La disciplina complessiva, che riguarda sia il lato delle entrate sia quello della spesa, viene integrata con ulteriori disposizioni e regole. Le nuove norme hanno posto vincoli e tetti di spesa (in particolare per quella farmaceutica) per razionalizzare l'offerta sanitaria (in termini di appropriatezza nell'erogazione delle prestazioni e di economicità nell'utilizzazione delle risorse), garantendo allo stesso tempo i livelli essenziali di assistenza.

È stata, inoltre, modificata la disciplina delle anticipazioni di tesoreria a favore delle Regioni per il finanziamento della spesa sanitaria corrente (art. 3, commi 30-34);

Con l'abrogazione parziale dell'art. 24 della legge finanziaria 2003 è stata modificata la normativa sugli acquisti di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, limitando l'obbligo di effettuare gli acquisti tramite la CONSIP solo a quelli di rilevanza nazionale.

La finanziaria è ritornata poi sulla disciplina relativa al ricorso ad indebitamento. Per consentire una corretta applicazione del disposto dell'art. 119, comma 6 della Costituzione viene chiarita la nozione di indebitamento, nonché quella di investimento (art. 3, commi 16-21). Tale intervento comporta in una certa misura la delimitazione del significato di entrambi i termini. Il comma 17, infatti, specifica le operazioni che costituiscono indebitamento: assunzione di mutui, emissione di prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni, cessioni di crediti. Il comma 18 elenca le operazioni che rappresentano investimenti: acquisto, costruzione e ristrutturazione di immobili, impianti e macchinari, oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale, partecipazioni azionarie, trasferimenti a soggetti concessionari di lavori pubblici o di servizi, interventi contenuti in programmi relativi a piani urbanistici.

Viene confermato che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il personale restano a carico degli stessi enti e che, ai fini del calcolo del disavanzo finanziario del patto di stabilità interno, i maggiori oneri per il biennio 2002-2003 non sono considerati a decorrere dal 2003². È stabilito per le Pubbliche Amministrazioni il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato (art. 3, commi 53 e ss.)³.

Il divieto di procedere ad assunzioni a tempo determinato continua ad operare con riferimento ad un limite di spesa, restando altresì vigente la particolare disciplina derogatoria rispetto a tale generale divieto. Gli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità interno possono procedervi, purché si adeguino ai criteri di contenimento della spesa indicati nei documenti di finanza pubblica.

Le condizioni non favorevoli evidenziate nel 2004 hanno reso necessario un maggiore impegno rispetto alla manovra effettuata con la legge finanziaria ed è stato necessario quindi intervenire con ulteriori misure introdotte con il decreto legge n. 168 del 12 luglio 2004 (convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191). Gli interventi contenuti nella manovra aggiuntiva si imperniano essenzialmente sulla riduzione della spesa corrente, focalizzando l'attenzione su specifiche voci di spesa.

² Si tratta degli oneri relativi al solo incremento retributivo dello 0,99%, riconosciuto in seguito agli accordi del 4 e 6 febbraio 2002, e dei maggiori oneri di personale per l'attività istruttoria relativa al condono edilizio.

³ In proposito va ricordato che è intervenuta la Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 390 del 17 dicembre 2004, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, co. 60 (così come dell'art. 34, co. 11 della finanziaria 2003) nella parte in cui vengono fissate misure dettagliate che limitano la competenza degli enti territoriali.

Il c.d. “decreto taglia spese” ha stabilito interventi particolari con riferimento alle Amministrazioni decentrate ed è intervenuto in corso d’esercizio stabilendo misure che si affiancano a quelle del patto di stabilità interno e ne dovrebbero corroborare l’efficacia.

Le misure di maggiore rilievo che dovrebbero realizzare l’impatto di tale provvedimento sulla gestione finanziaria dell’esercizio 2004 riguardano la contrazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

La reintroduzione della obbligatorietà delle convenzioni CONSIP, intervenuta nella seconda metà dell’esercizio, dovrebbe accrescere la quota di acquisti effettuata direttamente tramite le convenzioni oppure utilizzando i parametri di qualità-prezzo ivi stabiliti.

La riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi ha rilievo centrale nella manovra correttiva, mira al contenimento della crescita della spesa corrente ed è applicabile ai servizi che non siano correlati a diritti soggettivi dell’utente⁴.

La riduzione delle spese di consulenza, studio, ricerca, ha una portata autonoma rispetto alle altre previsioni dell’art. 1 co. 11 del ripetuto d.l. 168 e viene perseguita imponendo una percentuale di riduzione rispetto alla spesa effettuata allo stesso titolo nel triennio.

Su un piano generale si può rilevare che la manovra per il 2004 ha posto disposizioni restrittive nei confronti degli enti territoriali, con misure che incidono sulla determinazione delle risorse finanziarie e sulla loro stessa autonomia. La necessità di operare correzioni in corso d’esercizio, posta dal d.l. n. 168 del 2004, ha comportato la revisione di programmi già avviati, mettendo alla prova i sistemi conoscitivi e di programmazione degli enti.

⁴ Si tratta di una espressione di per sé non idonea a qualificare esattamente una categoria di servizi pubblici e necessita di un intervento interpretativo. Sulla portata di alcune norme del decreto n. 168 del 2004 è intervenuta la Corte dei conti nella sede della funzione consultiva di recente attribuita alle Sezioni regionali di controllo ed alla Sezione centrale attraverso l’emanazione di atti d’indirizzo.

2 I risultati dell'anno

I risultati del 2004 si sono rivelati, a consuntivo, peggiori rispetto alle attese. Il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'ISTAT⁵ in conformità alle regole europee ha evidenziato un indebitamento netto pari a 43.652 milioni di euro a fronte dei 41.755 milioni del 2003, con un'incidenza sul PIL in entrambi gli anni pari al 3,2 per cento e, quindi, superiore alla soglia di Maastricht⁶. L'avanzo primario continua a ridursi (1,8%), per effetto di una flessione delle uscite al netto degli interessi in rapporto al PIL (-0,5%) inferiore alla riduzione dell'incidenza delle entrate totali (-0,8%). Nonostante prosegua la tendenza alla diminuzione dell'incidenza sul prodotto delle spese per interessi (dal 5,3% al 5,1%), si conferma la progressiva erosione del saldo corrente, in avanzo fino al 2002 e negativo negli ultimi due anni (-0,5% e -0,1%, in rapporto al PIL, rispettivamente nel 2003 e nel 2004). Le spese al netto degli interessi, cresciute di 3,8 punti percentuali sul PIL tra il 2000 e il 2003, hanno segnato una riduzione di 0,5 punti nel 2004, per effetto di una sostanziale stabilità della spesa corrente primaria (-0,1%) e di una più marcata diminuzione dell'incidenza delle spese in conto capitale (-0,4%). Un risultato di sintesi che non consente tuttavia di poter parlare di ripresa di controllo della spesa pubblica. Molteplici sono, infatti, i fattori accidentali che hanno contribuito a determinare il risultato del 2004, accentuando impropriamente la percezione di andamenti positivi, e sono, inoltre, forti le differenziazioni tra soggetti istituzionali.

Se si guarda alla composizione della spesa per grandi aggregati, si nota un andamento dei redditi da lavoro relativamente contenuto (+3%), soprattutto rispetto al preconsuntivo formulato in sede di Relazione previsionale e programmatica (+6,3%), ma che è da riferire, in larga misura, al mero rinvio della stipula di importanti contratti collettivi del settore statale.

⁵ La notifica alla Commissione Europea presentata dall'ISTM il 1° marzo 2005 ed integrata da un successivo comunicato (11 marzo) ha reso noti i principali dati di consuntivo per il 2004. A seguito della mancata certificazione da parte di Eurostat i risultati sono stati revisionati e resi noti con un comunicato in data 24 maggio 2005.

⁶ Numerose le operazioni di revisione statistica rese necessarie da decisioni assunte in sede Eurostat, che hanno corretto i risultati dell'intero periodo 2000-2004 in senso peggiorativo. Alcune rese note dall'ISTAT in occasione della Notifica all'UE del 1 marzo scorso (ad esempio la riclassificazione delle erogazioni a favore delle Ferrovie dello Stato tra i trasferimenti in conto capitale in luogo della contabilizzazione "sotto la linea", come partite finanziarie), altre operate una volta completato il riesame sul trattamento contabile di altre rilevanti operazioni (versamenti dei concessionari della riscossione, il finanziamento da parte di Infrastrutture S.p.a. del progetto Alta velocità ferroviaria, operazioni di cartolarizzazione di immobili, transazioni con il bilancio della UE e discrepanze tra risultanze di cassa e contabilità nazionale). Con un comunicato del 24 maggio l'ISTAT ha recepito le decisioni assunte in materia da Eurostat, includendo nell'indebitamento netto maggiori trasferimenti alle imprese connessi con le operazioni con la UE e oneri derivanti da cartolarizzazioni di immobili; non contabilizzando, in riduzione dell'indebitamento netto, i versamenti anticipati dei concessionari della riscossione (che vanno ad aumentare il debito pubblico); includendo nel debito pubblico il prestito emesso da Ispa per il progetto Alta velocità. Nel complesso, queste revisioni hanno prodotto un ulteriore aumento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto alla Notifica del 1 marzo, dello 0,2 per cento in media, nel periodo 2000-2004. Il saldo risulta, pertanto, ridefinito all'1,9 per cento nel 2000, al 3,2 per cento nel 2001, al 2,7 per cento nel 2002 ed al 3,2 per cento nel 2003 e nel 2004. Il rapporto debito/Pil è rideterminato nei seguenti valori: 111,3 nel 2000, 110,9 nel 2001, 108,3 nel 2002, 106,8 nel 2003 e 106,6 nel 2004.

Anche il risultato favorevole conseguito in materia di consumi intermedi (-0,3%) richiede una attenta lettura. Infatti, esso è riconducibile, soprattutto, alla consistente flessione (-13,5%) degli acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni centrali, che tuttavia deve essere attribuita, in larga misura, ad un effetto meramente contabile, determinato dalla trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti (con la conseguente eliminazione, da tale categoria di spesa, degli acquisti di beni e servizi riferibili alla Cassa). Escludendo gli acquisti della Cassa, l'andamento dei consumi intermedi delle Amministrazioni centrali nell'ultimo biennio segna una dinamica molto sostenuta nel 2003 (+15,6%), anno nel quale si sono concentrati recuperi di spesa dopo la compressione del 2002 riferibile all'operare del c.d. "decreto taglia-spese", e una limitata flessione (-3,6%) nel 2004. Guardando, in particolare, all'andamento degli impegni di spesa riferibili al rendiconto dello Stato, esso non segnala, invece, riduzioni rispetto al 2003, confermando le difficoltà operative che si frappongono al pieno operare dei provvedimenti di contenimento della spesa messi a punto nell'ultimo triennio.

Se il risultato delle Amministrazioni centrali è da ricondurre a andamenti particolari, che non possono assicurare sull'effettivo controllo della spesa; quello delle Amministrazioni locali segna, nel 2004, un effettivo peggioramento.

2.1 Le spese e le entrate nel Conto delle Amministrazioni locali

Il conto delle Amministrazioni locali presenta nel 2004 uscite correnti e in conto capitale in netta accelerazione: l'incremento è, sul 2003, del 7,8 per cento (contro il 3,8% tra il 2002 e il 2003).

Notevole la differenziazione tra l'andamento della spesa statale e quello registrato da Regioni, Province e Comuni: se per l'Amministrazione centrale nel 2004 la spesa corrente è cresciuta del 3,3 per cento (solo un punto in più rispetto al 2003), nelle Amministrazioni locali la variazione supera il 7,4 per cento contro il 3,6 per cento del 2003. Anche la spesa in conto capitale, in forte flessione nelle Amministrazioni centrali (-20,1%), conosce nel caso delle Amministrazioni locali aumenti di poco inferiori al 10 per cento.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

VOCI	2001	2002	2003	2004	variazioni percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
(milioni di euro)							
Spesa per consumi finali	125.440	132.653	137.707	149.235	5,75	3,81	8,37
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	54.636	56.844	58.291	64.118	4,04	2,55	10,00
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	30.930	32.791	33.505	35.888	6,02	2,18	7,11
<i>consumi intermedi</i>	42.493	44.660	45.982	48.486	5,10	2,96	5,45
Contributi alla produzione	7.618	7.948	8.111	8.182	4,33	2,05	0,88
Prestazioni sociali in denaro	1.794	1.936	2.033	2.133	7,92	5,01	4,92
Trasferimenti correnti diversi	4.654	5.064	5.600	5.732	8,81	10,58	2,36
Altre spese correnti	1.631	1.591	1.453	1.580	-2,45	-8,67	8,74
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO							
INTERESSI	141.137	149.192	154.904	166.862	5,71	3,83	7,72
Interessi passivi	4.557	4.522	4.448	4.297	-0,77	-1,64	-3,39
TOTALE USCITE CORRENTI	145.694	153.714	159.352	171.159	5,50	3,67	7,41
Investimenti fissi lordi	22.990	24.548	25.925	28.578	6,78	5,61	10,23
Contributi agli investimenti	7.542	8.337	8.492	9.080	10,54	1,86	6,92
<i>a famiglie</i>	1.751	2.327	1.904	2.078	32,90	-18,18	9,14
<i>a imprese</i>	5.791	6.010	6.588	7.002	3,78	9,62	6,28
Altre uscite in conto capitale	1.343	506	402	540	-62,32	-20,55	34,33
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	31.875	33.391	34.819	38.198	4,76	4,28	9,70
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	177.569	187.105	194.171	209.357	5,37	3,78	7,82
Imposte indirette	56.657	58.349	61.074	61.590	2,99	4,67	0,84
Imposte dirette	20.671	24.102	26.133	27.042	16,60	8,43	3,48
Contributi sociali	1.027	1.087	1.120	1.219	5,84	3,04	8,84
Trasferimenti da enti pubblici	62.427	62.208	61.785	68.643	-0,35	-0,68	11,10
Trasferimenti correnti diversi	4.795	5.151	5.205	6.080	7,42	1,05	16,81
Altre entrate correnti	12.175	12.682	14.255	15.897	4,16	12,40	11,52
TOTALE ENTRATE CORRENTI	157.752	163.579	169.572	180.471	3,69	3,66	6,43
Imposte in conto capitale	48	68	1.898	1.026	41,67	2691,18	-45,94
Contributi agli investimenti	10.871	10.903	12.482	15.467	0,29	14,48	23,91
Altri trasferimenti in c/capitale	5.737	4.415	7.146	1.268	-23,04	61,86	-82,26
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	16.656	15.386	21.526	17.761	-7,62	39,91	-17,49
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	174.408	178.965	191.098	198.232	2,61	6,78	3,73
Saldo corrente	12.058	9.865	10.220	9.312			
Indebitamento	-3.161	-8.140	-3.073	-11.125			

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Nella spesa corrente sono i consumi finali a conoscere l'aumento più significativo (+8,4%).

Crescono, di oltre il 10 per cento, i redditi da lavoro dipendente. Su tale spesa ha pesato nell'anno la firma di alcuni rinnovi contrattuali. Alla base della forte espansione rilevata nel 2004 si pone la contabilizzazione, nell'esercizio di stipula dei contratti, non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle Amministrazioni pubbliche.

Pesa sulla dinamica complessiva di questa voce di spesa, per la quale sono disposti vincoli prefissati, l'insorgere di incrementi retributivi dovuti a fattori non "governati" dalla contrattazione nazionale, o perché rimessi alla contrattazione integrativa (sulla quale, specie nelle Regioni e negli enti locali, non esistono efficaci controlli), o perché connessi a meccanismi destinati ad operare nel corso della vigenza dei contratti (progressioni interne orizzontali e verticali, indennità, altre competenze accessorie) e la cui portata non è oggetto di attendibili quantificazioni nelle previsioni di spesa formulate nei documenti di bilancio (la formulazione di tipo "aperto" di clausole contrattuali che attribuiscono diritti soggettivi a quanti verseranno in determinate condizioni, senza fissare limiti alla relativa spesa, contribuisce a determinare tale fenomeno). In entrambi i casi, si generano effetti che non rientrano, evidentemente, nelle proiezioni di spesa formulate nei documenti di bilancio e riscontrate dalla Corte in sede di "certificazione" dei contratti.

L'esorbitanza dei consuntivi della spesa di personale rispetto alle previsioni può, inoltre, dipendere anche da una non corretta valutazione degli oneri connessi agli arretrati (che, come si è ricordato, vengono contabilizzati, in contabilità nazionale, nell'anno di stipula del contratto) e/o da incrementi dell'occupazione nei diversi comparti delle Amministrazioni pubbliche, in deroga ai blocchi programmati.

Le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno, infatti, dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT le unità di lavoro dell'Amministrazione pubblica sarebbero, anzi, aumentate di poco meno di 110 mila unità tra il 2000 e il 2004 (più di 80 mila solo tra 2000 e 2001), un aumento più concentrato nell'Amministrazione centrale (circa 75 mila unità) che negli enti territoriali. Solo nel 2004 si è realizzata una lieve flessione nel numero di dipendenti pubblici.

Si tratta di una tendenza in evidente contrasto con gli obiettivi di riduzione ripetutamente assunti a base dei documenti programmatici e da attribuire alle innumerevoli deroghe al blocco, consentite dalle stesse leggi che si sono proposte di ridurre il personale. Sul presupposto del blocco, peraltro, si sono sviluppate forme di lavoro flessibile ed anche forme di lavoro non dipendente: secondo dati dell'ARAN, gli occupati con rapporti di lavoro flessibile superavano, nel 2001, le 250.000 unità e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa (i cui costi, come è noto, vengono però contabilizzati nei consumi intermedi) sono passati dagli 85.000 del 2001 a poco meno di 100.000 nel 2003.

Il blocco, inoltre, ha ulteriormente favorito l'espansione dell'area in cui operano imprese private che gestiscono, con personale in regime privatistico, attività e servizi pubblici.

Aumenta poi la spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (+7,1%); in crescita anche i consumi intermedi (+5,5%).

Negli acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" sono ricompresi, essenzialmente, i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci a cui è attribuibile buona parte dell'incremento dell'anno. Dopo il buon risultato del 2003, quando la crescita era stata contenuta entro il 2,2 per cento, il tasso di incremento ritorna sui livelli del triennio precedente.

Ancora più netta appare la divaricazione rispetto alle Amministrazioni centrali in materia di consumi intermedi: ad una riduzione consistente (-13,5%) degli acquisti di beni e servizi delle prime corrisponde, invece, una dinamica sostenuta degli enti territoriali (5,5%). Anche in questo caso l'azione svolta nel contenimento della spesa per il 2003 sembra aver prodotto effetti non permanenti.

In aumento del +9,7 per cento le spese in conto capitale, una crescita più che raddoppiata rispetto all'ultimo biennio (si era attestata su valori intorno al 4,5%). Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (+10,2%), ma anche ai contributi per gli investimenti verso famiglie e imprese, cresciuti rispettivamente del 9,1 per cento e del 6,3 per cento.

In questo caso, il confronto con l'andamento delle Amministrazioni centrali deve essere fatto guardando al dato al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni, o siano altre operazioni finanziarie (nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti).

Nel complesso le vendite sono state pari a 4,4 miliardi di euro nel 2004 (in larga misura attraverso il conferimento di edifici non residenziali al Fondo immobili pubblici), mentre nel 2002 e nel 2003 erano state, rispettivamente, pari a poco meno di 11 miliardi e a 2,7 miliardi di euro. Al netto di tali operazioni – che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti – gli investimenti fissi lordi risultano in crescita, in rapporto al PIL, in ciascuno degli ultimi tre anni, con incrementi dell'8 per cento nel 2002, del 6,1 per cento nel 2003 e del 6,6 per cento nel 2004.

Dal confronto si conferma nel 2004 la tendenza, già evidenziata negli esercizi passati, ad un crescente ruolo delle Amministrazioni decentrate negli investimenti delle pubbliche Amministrazioni: esse ormai costituiscono poco meno dei tre quarti degli investimenti complessivi (al netto delle dismissioni immobiliari).

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale indicano, per il 2004, un rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 16,1 per cento, mentre nel 2003 aveva raggiunto il 16,2 per cento confermando una crescita continua dal 1990. Si riduce di un punto percentuale il tasso di autofinanziamento (rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive), anche in questo caso interrompendo una crescita che aveva caratterizzato gli ultimi anni.

Il rallentamento va imputato alla forte contrazione nella crescita delle imposte indirette (solo +0,84%), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 5,8 per cento. Su tale risultato ha inciso sia la diversa composizione del paniere delle imposte indirette riscosse dalle Amministrazioni locali rispetto a quelle delle Amministrazioni centrali, sia il ritardo nel completamento del riordino del sistema di finanziamento territoriale: se infatti alcuni tributi regionali hanno manifestato effettivamente una crescita più contenuta (è il caso della tassa sulle auto), per la compartecipazione IVA la continua revisione della quota compartecipata in funzione dei trasferimenti da abolire piuttosto che della variazione effettiva del gettito (criterio dovuto all'allungamento dei tempi di entrata a regime del nuovo sistema) non ha consentito agli

enti territoriali di “appropriarsi” di una quota proporzionata al buon andamento dell’IVA registrato a livello erariale (+4,6%).

Nel complesso, come si diceva, tali andamenti comportano un forte incremento del contributo delle Amministrazioni locali all’indebitamento complessivo: da poco più di 2 miliardi di euro del 2003 si passa nel 2004 ad oltre 11 miliardi; in termini di PIL si passa dallo 0,2 per cento allo 0,9 per cento. È soprattutto il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale a determinare tale risultato: a fronte di una crescita della spesa in conto capitale del 9,7 per cento, che raggiunge i 38,2 miliardi di euro, le entrate in conto capitale sono pari a 17,8 miliardi, in flessione rispetto all’esercizio precedente di oltre il 17 per cento.

2.2 Il Conto delle Amministrazioni regionali e delle aziende sanitarie

Più limitata la crescita della spesa se si guarda alle sole Regioni (ordinarie e a statuto speciale): queste nel 2004 sono aumentate del 5,2% rispetto al 2003. Un risultato frutto di andamenti divergenti nella spesa corrente e in quella in conto capitale. La prima presenta una netta accelerazione con un incremento sul 2003 del 10,3% (contro l’1,3% tra il 2002 e il 2003), mentre la seconda registra un calo pari a poco meno del 15%.

Nella spesa corrente sono i trasferimenti ad enti pubblici (+12%) e i consumi finali (+6,4%) a conoscere l’aumento più significativo. La crescita dei consumi finali è stata dovuta ai redditi da lavoro dipendente (+11%) (erano cresciuti del 3,9% nel 2003); un aumento, almeno in parte, compensato da un forte rallentamento nella dinamica dei consumi intermedi: nel 2004 questi sono cresciuti dello 0,4% contro il 2,9% del 2003 e l’8,6% del 2002. Sulla spesa per lavoro dipendente ha pesato nell’esercizio la firma di alcuni rinnovi contrattuali.

Questi primi dati di contabilità economica sembrano portare elementi a favore di una efficacia delle misure di contenimento della spesa introdotte con il decreto legge 168/04 e tese, negli obiettivi indicati nel decreto, a indurre una correzione della spesa corrente in grado di compensare una accelerazione del costo del lavoro superiore alle attese.

Tavola 2 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

(milioni di euro)

VOCI	2001	2002	2003	2004	Variazioni percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
Spesa per consumi finali	9.030	9.718	10.125	10.769	7,62	4,19	6,36
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	4.527	4.852	5.040	5.593	7,18	3,87	10,97
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	234	250	257	258	6,84	2,80	0,39
<i>consumi intermedi</i>	3.037	3.297	3.393	3.406	8,56	2,91	0,38
<i>altre spese finali</i>	1.232	1.319	1.435	1.512	7,06	8,79	5,37
Contributi alla produzione	5.757	6.003	6.045	6.053	4,27	0,70	0,13
Prestazioni sociali in denaro	690	775	791	855	12,32	2,06	8,09
Trasferimenti ad enti pubblici	75.908	77.916	78.449	87.821	2,65	0,68	11,95
Trasferimenti correnti diversi	1.667	1.807	2.076	2.130	8,40	14,89	2,60
Altre spese correnti	71	79	94	96	11,27	18,99	2,13
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	93.123	96.298	97.580	107.724	3,41	1,33	10,40
Interessi passivi	1.213	1.350	1.344	1.363	11,29	-0,44	1,41
TOTALE USCITE CORRENTI	94.336	97.648	98.924	109.087	3,51	1,31	10,27
Investimenti fissi lordi	3.985	4.677	4.376	5.198	17,37	-6,44	18,78
Contributi agli investimenti	14.014	12.830	14.214	15.589	-8,45	10,79	9,67
<i>a famiglie</i>	1.044	1.104	879	1.003	5,75	-20,38	14,11
<i>a imprese</i>	5.150	5.068	5.689	5.992	-1,59	12,25	5,33
<i>ad enti pubblici</i>	7.820	6.658	7.646	8.594	-14,86	14,84	12,40
Altre uscite in conto capitale	5.167	2.979	6.168	252	-42,35	107,05	-95,91
Altre spese in conto capitale	36	34	33	39	-5,56	-2,94	18,18
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	23.202	20.520	24.791	21.078	-11,56	20,81	-14,98
TOTALE USCITE	117.538	118.168	123.715	130.165	0,54	4,69	5,21
Imposte indirette	40.288	40.403	42.192	41.651	0,29	4,43	-1,28
Imposte dirette	18.569	21.603	23.119	23.891	16,34	7,02	3,34
Contributi sociali	483	534	547	607	10,56	2,43	10,97
Trasferimenti da enti pubblici	43.117	42.921	41.594	47.668	-0,45	-3,09	14,60
Trasferimenti correnti diversi	947	556	778	1.044	-41,29	39,93	34,19
Altre entrate correnti	1.939	1.984	2.671	3.320	2,32	34,63	24,30
TOTALE ENTRATE CORRENTI	105.343	108.001	110.901	118.181	2,52	2,69	6,56
Imposte in conto capitale	48	68	1.898	563	41,67	2691,18	-70,34
Contributi agli investimenti	6.658	6.284	7.706	10.193	-5,62	22,63	32,27
Altri trasferimenti in c/capitale	4.929	3.687	6.462	573	-25,20	75,26	-91,13
<i>ad enti pubblici</i>	4.929	3.687	6.462	573	-25,20	75,26	-91,13
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	11.635	10.039	16.066	11.329	-13,72	60,04	-29,48
TOTALE ENTRATE	116.978	118.040	126.967	129.510	0,91	7,56	2,00
Saldo corrente	11.007	10.353	11.977	9.094			
Indebitamento	-560	-128	3.252	-655			

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Particolarmente forte la crescita dei trasferimenti ad enti pubblici, legata all'accelerazione della spesa sanitaria.

Da ricondurre ad andamenti legati al settore sanitario, anche il forte calo della spesa in conto capitale. Nel 2004 si sono esauriti i trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi (classificati come "altri trasferimenti in conto capitale"). L'importo trasferito passa dai 6.168 milioni del 2003 a 252 milioni (flette di un importo simile anche la corrispondente voce di entrata da trasferimento dal bilancio dello Stato).

In crescita invece le altre voci di spesa in conto capitale. Aumentano gli investimenti fissi lordi (+18,8%) ad un tasso ben superiore a quello complessivo delle Pubbliche Amministrazioni. Cresce quindi nell'anno la quota delle regioni sul totale degli investimenti fissi lordi della Amministrazioni Pubbliche: dopo la flessione del 2003 la quota ritorna su valori superiori al 13%.

Crescono del 9,7% i contributi agli investimenti. Sono in particolare i trasferimenti a famiglie ed enti pubblici a conoscere la crescita maggiore (rispettivamente +14,1% e +12,4%) mentre prosegue, ma rallenta, quella dei trasferimenti alle imprese (+5,3%) (era stata del 12,3% nel 2003). Il finanziamento delle politiche di sostegno ai soggetti esterni alla PA non sembra aver ancora risentito del limite posto agli enti territoriali per il finanziamento di tali interventi con il ricorso ad indebitamento.

Dal lato delle entrate si accentuano le tendenze già evidenziate per le Amministrazioni locali: flettono le imposte indirette (-1,3%) mentre aumentano di oltre il 14,6%, più che compensando il calo delle entrate tributarie, i trasferimenti correnti da enti pubblici.

Crescono anche i contributi agli investimenti (dai 7,7 miliardi del 2003 ai 10,2 del 2004) ma aumenta il disavanzo tra entrate e spese in conto capitale.

La spesa complessiva delle aziende sanitarie ha conosciuto nel 2004 una forte accelerazione: l'aumento è di circa il 9 per cento contro il 3 per cento del 2003.

La spesa corrente è passata dai 79,9 miliardi di euro del 2003 ad oltre 87 miliardi. Un incremento particolarmente forte hanno registrato le spese per redditi da lavoro dipendente: rimasti pressoché invariati lo scorso esercizio (+0,5% il tasso di variazione) questi crescono nel 2004 di oltre il 10 per cento a ragione, come si diceva in precedenza, della stipula nell'anno di alcuni contratti e della contabilizzazione nell'esercizio degli arretrati fino ad ora maturati. Egualmente intensa la crescita della spesa per consumi intermedi, che nel 2003 si era

Tavola 2b - CONTO ECONOMICO DELLE AZIENDE SANITARIE LOCALI E AZIENDE OSPEDALIERE

(milioni di euro)

VOCI	2001	2002	2003	2004	Variazioni Percentuali		
					2002 su 2001	2003 su 2002	2004 su 2003
Spesa per consumi finali	70.619	74.601	76.324	83.261	5,64	2,31	9,09
<i>redditi da lavoro dipendente</i>	26.570	27.426	27.572	30.421	3,22	0,53	10,33
<i>acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>	29.728	31.442	32.124	34.491	5,77	2,17	7,37
<i>consumi intermedi</i>	13.128	14.387	15.238	16.820	9,59	5,92	10,38
<i>altre spese finali</i>	1.193	1.346	1.390	1.529	12,82	3,27	10,00
Contributi alla produzione	0	0	0	0			
Prestazioni sociali in denaro	131	128	129	130	-2,29	0,78	0,78
Trasferimenti ad enti pubblici	2.412	2.443	2.897	2.995			
Trasferimenti correnti diversi	46	55	61	64	19,57	10,91	4,92
Altre spese correnti	398	442	524	624	11,06	18,55	19,08
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	73.606	77.669	79.935	87.074	5,52	2,92	8,93
Interessi passivi	198	175	176	158	-11,62	0,57	-10,23
TOTALE USCITE CORRENTI	73.804	77.844	80.111	87.232	5,47	2,91	8,89
Investimenti fissi lordi	1.830	1.639	1.752	1.889	-10,44	6,89	7,82
Contributi agli investimenti	0	0	0	0			
<i>a famiglie</i>							
<i>a imprese</i>							
<i>ad enti pubblici</i>							
Altre uscite in conto capitale	0	0	0	0			
Altre spese in conto capitale	9	0	0	0			
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	1.839	1.639	1.752	1.889	-10,88	6,89	7,82
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	75.643	79.483	81.863	89.121	5,08	2,99	8,87
Contributi sociali	131	128	129	130	-2,29	0,78	0,78
Trasferimenti da enti pubblici	67.533	69.054	68.989	78.620	2,25	-0,09	13,96
Trasferimenti correnti diversi	189	243	212	220	28,57	-12,76	3,77
Altre entrate correnti	1.363	1.418	1.438	1.453	4,04	1,41	1,04
TOTALE ENTRATE CORRENTI	69.216	70.843	70.768	80.423	2,35	-0,11	13,64
Imposte in conto capitale	0	0	0	0			
Contributi agli investimenti	2.010	2.105	2.443	2.725	4,73	16,06	11,54
Altri trasferimenti in c/capitale	4.427	2.979	6.216	252	-32,71	108,66	-95,95
<i>ad enti pubblici</i>	4.385	2.979	6.168	252	-32,06	107,05	-95,91
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	6.437	5.084	8.659	2.977	-21,02	70,32	-65,62
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	75.653	75.927	79.427	83.400	0,36	4,61	5,00
Saldo corrente	-4.588	-7.001	-9.343	-6.809			
Indebitamento	10	-3.556	-2.436	-5.721			

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

confermata come la componente più dinamica della spesa: il tasso di variazione cresce dal 5,8 per cento al 10,4 per cento.

Più che triplicata è poi la crescita anche degli acquisti di beni e servizi da produttori market: questi, che rappresentano circa il 40 per cento della spesa complessiva, sono cresciuti nell'anno del 7,4 per cento (+2,2% la crescita nel 2003) soprattutto per la accelerazione della spesa per farmaci e per la assistenza medico specialistica. Dopo la flessione di oltre il 5 per cento nel 2003 la spesa farmaceutica a carico del servizio sanitario pubblico ha conosciuto, infatti, un incremento di oltre l'8 per cento; di poco meno del 7 per cento la variazione della spesa per assistenza specialistica (il 5,6% nel 2003). Continua a crescere ma a ritmi più contenuti rispetto al precedente esercizio la spesa per assistenza ospedaliera in case di cura private: pari a poco meno di 7,5 miliardi (+6,6% rispetto al 2003, anno in cui era aumentata di oltre l'11%) essa rappresenta l'8,6 per cento della spesa corrente complessiva e oltre il 22 per cento degli acquisti effettuati da operatori di mercato.

Continua a crescere nell'esercizio la spesa in conto capitale (+7,8%). Dopo la flessione in termini nominali registrata nel 2002, l'erogazione ha recuperato nell'anno il livello del 2001.

Le entrate complessive delle aziende sanitarie crescono del 5 per cento. Un risultato da ricondurre al forte incremento dei trasferimenti operati da enti pubblici (+14%) e alla conferma della crescita dei contributi agli investimenti (+11,5%). In forte flessione, invece, il totale delle entrate in conto capitale. Un risultato legato all'esaurirsi nell'anno dei trasferimenti per la copertura dei disavanzi pregressi (classificati come "altri trasferimenti in conto capitale"). L'importo trasferito passa dai 6.216 milioni del 2003 a 252 milioni.

L'andamento della spesa superiore di quasi 3 punti alla dinamica delle entrate determina un netto peggioramento del contributo del comparto all'indebitamento complessivo: dai 2,4 miliardi del 2003 ai 5,7 miliardi del 2004.

2.3 I risultati di cassa: l'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale

Il fabbisogno di cassa costituisce una grandezza non inclusa fra le variabili finanziarie monitorate in sede di patto di stabilità e crescita, ma assume comunque rilevanza ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, ed in particolare sul rapporto fra debito pubblico e PIL. L'andamento del fabbisogno dà conto di eventuali scostamenti negli andamenti di cassa rispetto a quelli d'indebitamento netto, che possono rendere non evidenti fenomeni che incidono sugli equilibri finanziari causando effetti non compatibili con gli obiettivi stabiliti in sede comunitaria.

Il comparto regionale produce un impatto sul fabbisogno di cassa del settore statale che può essere misurato in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore, nonché dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti. Per altro verso, tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali a questi fini figurano l'accisa benzina ma non l'IRAP e le compartecipazioni all'IRPEF e all'IVA. Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni, se misurato in termini di copertura, è quindi il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria unica, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

Nell'anno 2004 il fabbisogno del settore statale al netto delle regolazioni debitorie è stato pari a 41.253 milioni di euro, inferiore di 1.428 milioni a quello registrato del 2003.

La relazione sulla situazione di cassa al 31 dicembre 2004 indica un fabbisogno delle Regioni di 2.726 milioni, superiore di 1.306 milioni a quello registrato nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

Le esigenze finanziarie per la copertura del fabbisogno ed il rimborso dei prestiti hanno prodotto incassi per assunzione di prestiti dal sistema bancario per 6.835 milioni con un aumento del 19,30% rispetto al 2003⁷. È rilevante al riguardo la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni⁸; a seguito di ciò infatti essa è considerata quale intermediario finanziario esterno alla pubblica Amministrazione e i relativi flussi di accensione e rimborso prestiti non sono considerati operazioni finanziarie interne al settore statale, ma concorrono a compensare il fabbisogno.

⁷ Tra gli incassi per assunzioni di prestiti verso il sistema bancario 1.294 milioni derivano da operazioni di collocamento sul mercato e di 1.227 milioni da anticipazioni di tesoreria.

⁸ E' da considerare, tuttavia, che eventuali perdite di esercizio dovrebbero essere ripianate dallo Stato come azionista di maggioranza.

Nonostante il finanziamento del settore statale alle Regioni sia aumentato rispetto al 2003 di oltre 5.530 milioni, parte dell'aumento risulta assorbito dalle maggiori disponibilità sui conti intestati alle Regioni presso la Tesoreria statale.

TAB. 1 REGIONI TOTALE (Statuto ordinario + Statuto Speciale + Province autonome)

(dati in milioni di euro)

Saldo di parte corrente

Incassi correnti	120.362	126.126
Pagamenti correnti	107.475	111.491
Totale	12.887	14.635

Saldo in conto capitale

Incassi in conto capitale	6.051	6.232
Pagamenti di capitale	21.213	23.424
Totale	-15.162	-17.192

Saldo gestione corrente e in conto capitale

Saldo di parte corrente	12.887	14.635
Saldo in conto capitale	-15.162	-17.192
Totale	-2.275	-2.557

Saldo partite finanziarie

Incassi (partite finanziarie)	2.350	1.403
Pagamenti (partite finanziarie)	1.495	1.572
Totale	855	-169

Fabbisogno

Saldo di parte corrente	12.887	14.635
Saldo in conto capitale	-15.162	-17.192
Saldo partite finanziarie	855	-169
Totale	-1420	-2726

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Ulteriori elementi di valutazione sulla gestione delle Regioni possono essere tratti dall'esame degli andamenti delle principali voci di spesa e di entrata. Un'analisi che, con l'entrata a regime del nuovo sistema di classificazione previsto con la banca dati Siope, potrà essere nel prossimo futuro ancor di maggior utilità e significatività⁹

Il totale delle entrate (correnti + conto capitale) raggiunge nel 2004 i 132.358 milioni di euro aumentando del 4,7% rispetto al 2003. Tale dinamica è sostenuta sia dalle entrate correnti che da quelle in conto capitale. Nel 2004 le entrate correnti delle Regioni aumentano del 4,79% raggiungendo i 126.126 milioni di euro. La crescita dei trasferimenti ben riesce a compensare la lieve diminuzione delle entrate proprie da mettere in relazione ad andamenti erratici dei flussi che vengono assegnati dallo Stato piuttosto che al blocco della leva fiscale disposto nella legge

⁹ Si veda al riguardo quanto riportato nel paragrafo dedicato al processo di armonizzazione cfr. paragrafo 6.

finanziaria: le entrate tributarie si attestano a 55.759 milioni di euro in calo rispetto al 2003 dello 0,4%. Il calo delle imposte dirette non è compensato dal maggior gettito di quelle indirette.

I trasferimenti correnti assommano a 69.003 milioni di euro e fanno registrare un aumento del 9,23 per cento. L'aumento delle risorse effettivamente trasferite deriva in parte preponderante dai trasferimenti dal settore statale.

**TAB. 2 REGIONI TOTALE (Statuto ordinario + Statuto Speciale + Province autonome).
FLUSSI DI CASSA ENTRATE**

(dati in milioni di euro)

INCASSI	2003	2004	Variazione %
Imposte indirette	11.085	11.815	6,59
Imposte dirette	44.899	43.944	-2,13
Incassi derivanti da tributi propri della regione, del gettito dei tributi erariali, o di quote di esso devolute alla regione.	55.984	55.759	-0,40
Trasferimenti correnti:	63.171	69.003	9,23
<i>Trasferimenti da Settore Statale</i>	62.664	68.460	9,25
<i>Trasferimenti da Altri</i>	507	543	7,10
Contributi sociali	0	0	-
Incassi derivanti da contributi e trasferimenti	63.171	69.003	9,23
Vendita beni e servizi	0	0	-
Redditi da capitale	539	641	18,92
Altri incassi correnti	668	723	8,23
Incassi extratributari	1.207	1.364	13,01
TOTALE INCASSI CORRENTI	120.362	126.126	4,79
Trasferimenti di capitali:	5.971	5.799	-2,88
<i>Trasferimenti da altri enti del Settore statale</i>	5.461	5.200	-4,78
<i>Trasferimenti da Altri</i>	510	599	17,45
Altri incassi in conto capitale	80	433	441,25
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE	6.051	6.232	2,99
TOTALE ENTRATE CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	126.413	132.358	4,70

FONTE: Relazione di cassa al 31.12.2004 - Quadro di costruzione dei dati del settore pubblico.
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

I pagamenti correnti crescono del 3,7%, mostrando una variazione più ridotta rispetto al 2003 quando erano aumentati del 6,6%.

L'andamento della spesa discende da un aumento dell'11% di quella per redditi da lavoro dipendente (+4% nel 2003), in parte compensato da una sola lieve variazione dei consumi intermedi (+0,4%) e da una netta riduzione del tasso di crescita dei trasferimenti correnti passati dal 6,6% del 2003 a meno del 3,4%. I trasferimenti alle aziende sanitarie crescono del 4,3% (contro il 6,2% del precedente esercizio), restando dunque molto al di sotto dell'ipotesi di crescita di oltre il 10 per cento contenuta nelle previsioni per il 2004 esposte nella Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2004 e situazione di cassa al 31 dicembre 2003.

**TAB. 3 REGIONI TOTALE (Statuto ordinario + Statuto Speciale + Province autonome)
FLUSSI DI CASSA - SPESE**

(milioni di euro)

PAGAMENTI	2003	2004	Variazione %
Personale	4.993	5.540	10,96
Acquisto beni e servizi	3.551	3.565	0,39
Trasferimenti correnti	95.351	98.558	3,36
Interessi passivi	1.764	1.915	8,56
Altri pagamenti correnti	1.816	1.913	5,34
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	107.475	111.491	3,74
Investimenti diretti (in OO.PP. Ed attrezzature)	3.870	4.597	18,79
Trasferimenti di capitali	16.163	17.575	8,74
Altri pagamenti in conto capitale	1.180	1.252	6,10
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	21.213	23.424	10,42
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	128.688	134.915	4,84

FONTE: Relazione di cassa al 31.12.2003 - Quadro di costruzione dei dati del settore pubblico.
Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Elevato risulta infine l'incremento della spesa in conto capitale (+10,4% contro il 12,8% del 2003), derivante da una crescita sia degli investimenti diretti (18,8%) che dei trasferimenti a famiglie (+14,2%) e enti pubblici (+16,8%). A tale dinamica della spesa non corrisponde un pari aumento delle entrate in conto capitale, cresciute nell'anno del 2,99 per cento.

3 Il patto di stabilità interno per le Regioni

A partire dall'esercizio 2000 il patto di stabilità interno costituisce una delle fondamentali linee direttrici delle manovre di finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali.

Attraverso di esso il legislatore ordinario ha coinvolto gli enti territoriali nella realizzazione degli obiettivi di stabilità finanziaria conseguenti all'adesione all'analogo patto in sede europea.

Gli obiettivi previsti con il patto di stabilità interno non risultano tuttavia coincidere con quelli posti agli Stati membri dall'Unione europea. Non è stata ritenuta infatti praticabile la strada di imporre per il patto di stabilità interno l'adozione di regole e parametri quantitativi elaborati al di fuori dei criteri contabili in uso per l'elaborazione dei bilanci degli enti¹⁰.

Inizialmente, gli strumenti di controllo hanno perseguito l'intento di contenere il contributo della finanza decentrata alla formazione dell'indebitamento netto attraverso la previsione di limiti concepiti in termini di saldi contabili. Una scelta presto abbandonata in favore di vincoli appuntati sulla spesa corrente depurata di alcune rilevanti componenti.

La differenza di impostazione delle regole interne (rispetto ai target europei) ha comportato la rinuncia ad un legame certo tra il rispetto degli obiettivi del patto interno e comportamenti in linea secondo i criteri europei. L'esclusione di rilevanti voci di spesa ha inoltre, progressivamente ridotto la dimensione dei pagamenti assoggettati a controllo (appena il 13% della spesa corrente). Per la spesa sanitaria, che rappresenta una quota di circa i 2/3 di quella regionale, è stato posto un diverso sistema di vincoli, prevedendo la determinazione a priori del livello al quale dovrebbe attestarsi il rapporto tra finanziamento del Servizio sanitario nazionale e PIL.

L'esclusione della spesa sanitaria tra quelle soggette al vincolo è alla base della scelta di passare da un controllo dei saldi ad uno dei livelli di spesa. È evidente infatti che un saldo depurato dalla componente di spesa di maggior peso risulta di significatività ridotta.

Se da un lato l'obiettivo legato a un determinato tetto di spesa rappresenta una notevole semplificazione gestionale per le Amministrazioni regionali (in sede sia di programmazione, sia di gestione, sia di controllo concomitante e consuntivo), rispetto al riferimento a un prefissato saldo finanziario (quest'ultimo implica la programmazione, la gestione e il controllo sia delle entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese), dall'altro il vincolo posto sul solo fronte della spesa riduce gli incentivi ad attuare politiche fiscali di maggiore rigore.

¹⁰ Nella relazione dello scorso anno si è trattato più diffusamente l'argomento della divergenza delle classificazioni di bilancio delle Regioni rispetto a quelle utilizzate per l'applicazione del SEC 95.

Va aggiunto, poi, che mentre le misure incidenti sul saldo si dimostrano rispettose delle prerogative di autonomia finanziaria degli enti (che possono calibrare le necessarie manovre sul versante dell'entrata o su quello della spesa), quelle circoscritte alla spesa riducono le possibilità di intervento e di gestione incidendo per questa via sul livello di autonomia sia finanziaria che funzionale alla base della riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

Lo sviluppo del decentramento della funzione allocativa rende necessario come contrappeso una maggiore incisività delle funzioni svolte a livello centrale specie di stabilizzazione macroeconomica. Per queste ragioni in Italia il processo di decentramento è stato accompagnato da un parallelo potenziamento dei controlli dello Stato sui bilanci degli enti decentrati. Una verifica che, per essere efficace, richiede la presenza di sistemi di rendicontazione tempestivi ed omogenei nel territorio che consentano l'esercizio del controllo sui bilanci pubblici, secondo regole di trasparenza e di corretta contabilità.

Strumenti di controllo efficaci, quindi, ma che nello stesso tempo siano in grado di non comprimere eccessivamente le prerogative di autonomia degli enti.

Il sistema, che si è andato connotando come misura atta a stabilire livelli di variazione prestabiliti di alcune componenti di spesa, non è apparso pienamente efficace nello stabilire le modalità attraverso le quali gli enti avrebbero dovuto attuare comportamenti convergenti con gli impegni assunti a livello internazionale; non è stato in grado, inoltre, di attribuire alle decisioni autonome degli enti stessi le politiche correttive idonee per assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Anche da questo punto di vista si fa urgente il pieno compimento delle riforme istituzionali con la individuazione degli strumenti su cui fondare una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa.

3.1 La disciplina per il 2004

La legge 24.12.2003, n. 350 (finanziaria 2004) non contiene una nuova disciplina del patto di stabilità interno per quanto concerne le Regioni, salvo ad introdurre una limitata innovazione che riguarda la spesa per gli incrementi retributivi al personale, per cui le regole per il 2004 sono sostanzialmente omogenee rispetto a quelle dell'esercizio precedente.

Le disposizioni sul patto di stabilità interno per il 2004 che risalgono, quindi, all'art. 29 della legge finanziaria per il 2003, sono poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e costituiscono principi fondamentali del coordinamento di finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma, della Costituzione. Tale qualificazione rafforza il contenuto della disciplina dettata e

sostanzialmente conferisce a tutta la disciplina del patto, posta nei confronti degli enti territoriali, il carattere di normativa di principio, comportando che essa sia riservata al legislatore nazionale.

Gli obiettivi dell'anno 2004, come indicati al comma 2 dell'art. 29 della legge 289 del 2002, fanno riferimento ai pagamenti e agli impegni correnti dell'esercizio 2000 incrementati del 4,5 per cento (quale somma dei tassi d'inflazione programmata per gli anni 2001 e 2002), dell'1,4 per cento (quale tasso d'inflazione programmato per il 2003) e dell'1,7 per cento (quale tasso d'inflazione programmato per il 2004).

In tal modo l'obiettivo per il 2004 è stato stabilito con riferimento all'esercizio 2000, non prendendo in considerazione i risultati dell'esercizio appena concluso e cioè il 2003.

Resta invariato il sistema di monitoraggio da parte del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che impone la programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, in coerenza con l'obiettivo programmatico annuale, dovendo essere presentate a cadenza trimestrale le situazioni degli impegni e dei pagamenti cumulati per tutto il periodo di riferimento.

Le voci che non concorrono alla determinazione della spesa corrente assoggettata ai vincoli riproducono quelle dell'esercizio precedente e sono costituite dagli interessi passivi, dalle spese correnti relative all'assistenza sanitaria e dalla spesa per l'esercizio di funzioni statali nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali. L'unica differenza è costituita dalla possibilità di detrarre dalla spesa corrente anche quella relativa al personale per il solo incremento retributivo dello 0,99 per cento riconosciuto in seguito agli accordi del 4 e 6 febbraio 2002. Tale innovazione è stata introdotta dall'art. 3 comma 50 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 ed è rivolta a considerare il peso che nell'esercizio 2004 è derivato dalla applicazione del nuovo contratto per il personale.

Il sistema sanzionatorio nei confronti delle Regioni resta quello introdotto nel 2002 dall'articolo 40 della legge n. 488 del 2001 che ha disposto in caso di mancato rispetto degli impegni assunti con l'accordo dell'8 agosto 2001, che le Regioni inadempienti avrebbero perduta l'integrazione pattuita al finanziamento della spesa nel settore della sanità¹¹.

La decretazione d'urgenza, con la quale è stata effettuata la manovra correttiva (d.l. n. 168 del 2004), ha comportato l'apposizione di nuove limitazioni alla spesa che si affiancano a quelle del patto di stabilità interno. Peraltro in tale sede hanno rilevanza i risultati del patto di stabilità interno raggiunti nel 2003 e sino al II trimestre 2004 per modulare diversamente le misure relative alla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi.

¹¹ Questa sanzione, che fa specifico riferimento al punto 19 del citato accordo, considera le regole dettate per la tenuta dei tetti nell'assistenza sanitaria e quelle per l'evoluzione della spesa corrente regionale.

3.2 I risultati degli anni 2003 e 2004

La realizzazione degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno da parte del comparto Regioni è stata verificata con riferimento al periodo 2003-2004 attraverso l'esame dei prospetti di monitoraggio relativi ai dati trimestrali cumulati trasmessi dalle Regioni a statuto ordinario al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Una prima valutazione di tali dati relativamente all'esercizio 2003 è stata effettuata, nell'ambito della precedente relazione, utilizzando schede trasmesse in prossimità della chiusura dell'esercizio ed anteriormente alla rendicontazione ufficiale. I risultati in tale sede rilevati sono stati generalmente positivi, dimostrando un puntuale adempimento alle regole del patto con riguardo alla gestione della spesa corrente¹².

Per il 2004, le informazioni relative all'applicazione del patto nel comparto delle Regioni a statuto ordinario sono state rese disponibili da parte del Ministero dell'Economia e Finanze, che ha trasmesso i prospetti di monitoraggio di fine esercizio¹³. Per tale ragione è opportuno soffermarsi sul dato generale piuttosto che valutare l'apporto dei singoli enti, in quanto i dati utilizzati sono quelli rilevati alla fine dell'esercizio, suscettibili di rettifiche sino al momento della rendicontazione. Peraltro, le regole del patto hanno l'obiettivo fondamentale di incidere sui rapporti finanziari di livello macro, tenendo a freno le spinte di potenziale disavanzo provenienti dagli enti decentrati, per cui una valutazione d'insieme appare appropriata.

Le seguenti tabelle¹⁴ riportano per ciascuna regione i dati relativi alla spesa corrente rilevante per il patto distinti per impegni e pagamenti e depurati dalle spese non considerate per il rispetto del limite di crescita posti a confronto con l'omologo dato dell'esercizio 2000, al quale è applicato l'aumento del limite consentito per ciascun esercizio del periodo 2002-2004. Il suddetto importo costituisce l'obiettivo programmatico entro il quale andava contenuta la crescita della spesa corrente rilevante per il patto interno.

Nel 2003 l'obiettivo di riduzione della spesa di competenza e di cassa risulta conseguito con un ragguardevole differenziale positivo, confermandosi pienamente le notazioni già espresse al riguardo. Le regole del patto ovviamente non limitano la loro incidenza agli effetti macroeconomici ed hanno rilievo anche relativamente ai comportamenti dei singoli enti che vanno valutati separatamente nella sede della Sezione regionale competente.

¹² Successivamente l'esame delle stesse risultanze è stato svolto dalle Sezioni regionali della Corte nell'ambito della relazione sul rendiconto per l'esercizio 2003. In tale sede, alla quale si rimanda per valutazioni di dettaglio sulla singola regione, si è avuta la possibilità di utilizzare dati raccordati con quelli di rendiconto e quindi da considerare definitivi.

¹³ I dati impiegati risultano aggiornati sino alla data del 18 maggio 2005.

¹⁴ Realizzate sulla base dei dati forniti alla data del 22 aprile 2005 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nel complesso si nota che la crescita della spesa rilevante per il patto, specie in termini di pagamenti, si colloca al di sotto della possibilità di incremento consentita (+4,5%, +1,4%, +1,7%). Va notato, infatti, il notevole differenziale positivo relativo all'andamento della cassa.

Tavola 1 - Patto di stabilità interno - risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 -2004
Confronto spesa netta con obiettivo.

(dati in migliaia di euro)

REGIONI	2000	2002	2003	2004	2002 (2000+4,5%)	2003 (2002+1,4%)	2004 (2003+1,7%)
	PAGAMENTI				PAGAMENTI		
Piemonte	1.032.546	895.909	946.065	1.102.412	1.079.011	1.094.117	1.112.717
Lombardia	4.045.453	1.959.140	1.781.367	1.658.204	4.227.498	4.286.683	4.359.557
Veneto	1.205.268	810.291	842.649	927.142	1.259.505	1.277.138	1.298.849
Liguria	517.367	411.041	358.707	393.525	540.649	548.218	557.537
E. Romagna	1.279.045	914.333	903.796	830.331	1.336.602	1.355.314	1.378.355
Toscana	1.017.520	755.904	818.224	724.812	1.063.308	1.078.195	1.096.524
Umbria	290.895	217.545	217.619	238.171	303.985	308.241	313.481
Marche	453.432	349.218	391.124	361.306	473.836	480.470	488.638
Lazio	1.291.515	1.326.888	1.211.029	1.170.394	1.349.633	1.368.528	1.391.793
Abruzzo	349.383	302.965	349.229	318.432	365.105	370.217	376.510
Molise	93.487	98.999	103.245	99.197	97.694	99.062	100.746
Campania	1.458.177	1.281.989	1.472.229	1.513.680	1.523.795	1.545.128	1.571.395
Puglia	595.312	493.434	581.695	593.381	622.101	630.810	641.534
Basilicata	252.753	212.872	204.070	175.334	264.127	267.825	272.378
Calabria	585.027	608.898	615.260	607.362	611.353	619.912	630.451
TOTALE	14.467.180	10.639.426	10.796.308	10.713.683	15.118.203	15.329.858	15.590.466

REGIONI	2000	2002	2003	2004	2002 (2000+4,5%)	2003 (2002+1,4%)	2004 (2003+1,7%)
	IMPEGNI				IMPEGNI		
Piemonte	1.193.316	1.030.169	1.026.515	1.191.262	1.247.015	1.264.473	1.285.969
Lombardia	2.389.471	1.974.196	1.749.577	1.797.565	2.496.997	2.531.955	2.574.998
Veneto	967.744	867.344	936.120	973.694	1.011.292	1.025.451	1.042.883
Liguria	456.855	419.579	376.767	406.337	477.413	484.097	492.327
E. Romagna	1.151.058	960.253	875.176	947.418	1.202.856	1.219.696	1.240.430
Toscana	1.085.759	753.317	834.905	802.485	1.134.618	1.150.503	1.170.061
Umbria	273.628	234.445	232.614	242.979	285.941	289.944	294.873
Marche	474.413	371.012	391.686	418.411	495.762	502.702	511.248
Lazio	1.296.038	1.333.285	1.296.393	1.391.725	1.354.360	1.373.321	1.396.667
Abruzzo	341.281	347.906	358.436	345.372	356.639	361.632	367.779
Molise	99.381	111.912	105.937	105.859	103.853	105.307	107.097
Campania	1.655.128	1.515.636	1.519.875	1.524.435	1.729.609	1.753.823	1.783.638
Puglia	646.182	549.778	619.801	601.807	675.260	684.714	696.354
Basilicata	248.518	207.674	222.040	224.683	259.701	263.337	267.814
Calabria	687.378	669.599	648.040	603.976	718.310	728.366	740.749
TOTALE	12.966.150	11.346.105	11.193.882	11.578.008	13.549.627	13.739.322	13.972.890

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

La crescita dei pagamenti di spesa corrente considerata nell'insieme senza depurazioni è stata molto intensa nel 2003 rispetto al precedente esercizio, mentre risulta più moderata nel confronto 2003 -2004¹⁵.

Nel periodo 2000-2003 si nota una dinamica della spesa corrente complessiva delle Regioni a statuto ordinario in termini di cassa in crescita di circa il 17,4 per cento (5,8% nella media triennale), mentre la componente dell'assistenza sanitaria dimostra un andamento ben più vivace (il 23,4%, pari in media al 7,8%). Un notevole sviluppo dei pagamenti si nota per le spese correnti necessarie per l'esercizio delle funzioni statali trasferite che aumentano di 2.648 milioni di euro.

Tali dati confermano, quindi, come nell'esercizio 2003 il rispetto dei limiti posti alla spesa corrente dal patto di stabilità interno sia principalmente da imputare al fatto che le componenti di spesa escluse dal computo si sono dimostrate in maggiore espansione rispetto a quelle considerate.

È pur vero che l'esclusione della spesa sanitaria è dovuta al fatto che essa è sottoposta ad altro genere di vincoli e che le spese per le funzioni di nuovo conferimento vanno escluse per non turbare l'uniformità della comparazione introducendo voci non presenti in tutti gli anni della serie considerata, tuttavia resta il fatto che le componenti sottoposte al vincolo non si dimostrano di cruciale significatività.

Nel complesso la situazione rilevata nel 2004 appare migliore rispetto a quella del 2003, in quanto la crescita della spesa corrente si dimostra meno spinta sia nel complesso che nelle voci escluse dalle limitazioni del patto e sussiste una maggiore armonia tra le dinamiche rilevate nelle diverse componenti di spesa.

Sul fronte dei pagamenti complessivi di spesa corrente si nota una crescita rispetto all'esercizio precedente del 3,2 per cento che dimostra una tendenza espansiva inferiore a quella registrata nel biennio 2002-2003, la componente sanitaria ha una dinamica più spinta con una crescita del 4,2 per cento, che appare comunque ridotta rispetto al biennio precedente. Le spese correlate alle funzioni trasferite mostrano un leggero aumento, mentre decrescono quelle finanziate da programmi comunitari. Dall'insieme di questi andamenti si determina una crescita dei pagamenti delle spese correnti coerente con l'obiettivo programmato e con uno scarto positivo considerevole (4.877 milioni di euro).

¹⁵ Nella precedente relazione nell'esaminare gli andamenti dei flussi di cassa per l'esercizio 2003 si è osservato che il fabbisogno delle Regioni a statuto ordinario ha segnato un consistente aumento rispetto al 2002. Ovviamente il dato del fabbisogno, che investe anche le componenti attive del bilancio e la spesa senza esclusione di quella per l'assistenza sanitaria, non può essere direttamente raccordato con le risultanze del patto di stabilità interno.

Tavola 2- Patto di stabilità interno - risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 -2004

Risultati consolidati

(dati in migliaia di euro)

DATI DI CASSA		PAGAMENTI			
SPESA		Anno 2000	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
PAGAMENTI					
Titolo 1: Spese correnti					
Totale TITOLO 1			78.148.962	82.967.935	85.616.933
interessi passivi			933.842	996.240	990.055
spese correnti finanziate da programmi comunitari			973.610	1.309.137	1.150.397
spese correnti relative all'assistenza sanitaria			62.788.213	67.003.783	69.804.697
SPESE CORR. per l'eser. delle funz. stat. transf. nei limiti dei corrisp. Fin. stat.			2.813.871	2.770.638	2.853.997
di cui:					
spese per il personale			20.972	14.594	37.555
spese per acquisto di beni e servizi			573.867	558.900	598.638
spese per trasferimenti correnti a imprese			823.484	898.029	1.023.222
Altro			236.460	272.928	294.275
Spese di personale (solo incremento retributivo 0,99%)			0	91.829	104.104
Pagamenti correnti soggetti al vincolo (s01-s02-s03-s04-s05-s10)			10.639.426	10.796.308	10.713.683
Ob. Programmatico 2004 = Pagamenti 2000 + (4,5% + 1,4% + 1,7%)		14.467.180			15.590.466
Differenza tra risultato 2004 e ob. Programmatico 2004 (s11 - S12)					-4.876.783
DATI DI COMPETENZA		IMPEGNI			
SPESA		Anno 2000	Anno 2002	Anno 2003	Anno 2004
IMPEGNI					
Titolo 1: Spese correnti					
Totale TITOLO 1			81.593.593	84.494.503	87.041.473
interessi passivi			962.322	1.011.889	1.023.289
spese correnti finanziate da programmi comunitari			1.213.124	1.298.623	1.250.186
spese correnti relative all'assistenza sanitaria			65.027.816	67.854.401	69.678.497
spese corr. per l'eser. delle funz. stat. transf. nei limiti dei corrisp. fin. stat.			3.044.126	3.043.863	3.410.829
di cui:					
spese per il personale			23.629	15.381	36.401
spese per acquisto di beni e servizi			400.829	461.806	468.956
spese per trasferimenti correnti a imprese			575.807	754.948	789.709
Altro			211.502	247.638	267.912
Spese di personale (solo incremento retributivo 0,99%)			0	91.845	100.664
Pagamenti correnti soggetti al vincolo (s01-s02-s03-s04-s05-s10)			11.346.205	11.193.882	11.578.008
Ob. Programmatico 2004 = Pagamenti 2000 + (4,5% + 1,4% + 1,7%)		12.966.150			13.972.890
Differenza tra risultato 2004 e ob. Programmatico 2004 (s11 - S12)					-2.485.832

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'osservazione delle dinamiche in termini di impegni di competenza dimostra andamenti analoghi a quelli sopra riportati, la spesa corrente aumenta del 3 per cento, crescono le spese relative all'assistenza sanitaria del 2,7 per cento, ma si rileva la presenza di un differenziale positivo meno rilevante. Nel complesso gli impegni di ciascun esercizio risultano superiori ai

pagamenti con una forbice che sembra andare a ridursi. Ciò dovrebbe essere indicativo di una situazione di accumulo dei residui passivi di parte corrente che vengono smaltiti lentamente.

Dall'osservazione dei dati riportati nella predente tabella si rileva il rispetto dell'obiettivo complessivo del patto di stabilità per l'esercizio 2004. Tuttavia utilizzando esclusivamente i dati dei relativi prospetti è possibile compiere una diagnosi parziale delle azioni che possono avere prodotto il risultato, in quanto all'interno della spesa corrente non viene evidenziato il ruolo svolto dalle singole componenti considerate nel computo. Un'analisi più accurata delle dinamiche di spesa può essere svolta solo sul fronte della cassa utilizzando i dati dei pagamenti totali raccolti dal Ministero dell'Economia e Finanze¹⁶.

Nell'esercizio osservato la componente di spesa che si è dimostrata meno contenibile è quella del personale in servizio con una crescita dell'8,8 per cento nell'ultimo esercizio e del 11,2 per cento nel triennio per via degli effetti dei rinnovi contrattuali, tuttavia va evidenziato che nella composizione della spesa regionale il personale non è di cruciale significatività, in quanto le Regioni svolgono la loro attività maggiormente attraverso i trasferimenti.

La spesa per il personale svolge, invece, un ruolo rilevante per la determinazione dei risultati del patto interno. Al riguardo va notato che la disciplina del patto, che si estendeva nel 2004 alla spesa del personale, ha tenuto conto degli effetti che avrebbero potuto svolgere i rinnovi contrattuali prevedendo la possibilità di detrarre una quota dello 0,99 per cento del monte salari. La somma delle quote da depurare indicate nei prospetti del patto assomma a 104 milioni di euro, mentre l'aumento degli oneri per il personale in servizio rilevato dai flussi di cassa è di 167 milioni di euro. Se da un lato ciò induce a ritenere che tale misura abbia compensato in misura parziale, ma certamente significativa, gli effetti degli incrementi retributivi sulla spesa regionale, può suscitare perplessità la dimensione delle detrazioni effettuate che andavano commisurate allo 0,99 per cento del monte salari rispetto alla spesa complessiva per il personale¹⁷. Va ancora rilevato che una quota ulteriore della spesa per il personale può essere dedotta dalla spesa rilevante per il patto: si tratta di quella relativa al personale impiegato per l'esercizio delle funzioni trasferite la cui crescita nel biennio risulta molto più rapida rispetto a quella del più ampio aggregato del personale in servizio e nel biennio aumenta di circa 23 milioni di euro. Pertanto si rileva che le esclusioni consentite dalla disciplina del patto nel complesso sono riuscite a compensare adeguatamente la crescita della

¹⁶ Va rilevato al riguardo che ove esiste la corrispondenza delle voci i dati di cassa risultano nel complesso congruenti con quelli omologhi indicati nei prospetti del patto di stabilità interno. Tuttavia in due Regioni sono emersi scostamenti rilevanti.

¹⁷ Dai prospetti analitici si deduce che non tutte le Regioni (12 su 15) hanno fatto ricorso a tale detrazione e tra quelle che l'hanno utilizzata 5 Regioni riportano valori che sembrano piuttosto elevati nel confronto con la spesa complessiva per il personale in servizio.

spesa per il personale in servizio riducendone ampiamente gli effetti ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi.

Una componente che, invece ha dimostrato una riduzione è quella dell'acquisto di beni e servizi (-1,80%) e ciò potrebbe in qualche modo essere riferito agli effetti del decreto taglia spese che indirizzava la più rilevante misura specificamente a tale tipologia di spesa. La spesa per interessi passivi si nota nel complesso in calo, anche se le situazioni regionali non sono tutte omogenee a questo riguardo. Il quadro di sintesi che si profila dalla lettura di tali dati evidenzia nel complesso una notevole crescita delle somme pagate per gli oneri del personale, che sono state tuttavia compensate dalle corrispondenti detrazioni, un miglioramento per cassa dell'acquisto di beni e servizi. L'effetto di queste componenti si bilancia parzialmente e ne risulta neutralizzata la possibile spinta di crescita della spesa regionale rilevante per il patto.

Se si depurano dai pagamenti di spesa corrente quelli relativi all'assistenza sanitaria si nota che l'aggregato così determinato risulta in flessione rispetto al 2003 (0,94%) e ciò denota una certa moderazione dei pagamenti per le altre componenti di spesa complessivamente considerate, anche non tenendo conto delle detrazioni ammesse dalla disciplina del patto.

Dall'analisi dei dati della spesa rilevante per il patto di stabilità in un periodo di osservazione più ampio (quinquennio 2000-2004) si notano alcune linee evolutive che hanno connotato l'applicazione dell'istituto.

La spesa corrente delle Regioni a statuto ordinario è cresciuta del 24,5 per cento per impegni e di poco più del 21 per cento quanto a pagamenti. Tale crescita nell'ultimo anno risulta più contenuta rispetto alla media del periodo.

La spesa sanitaria di competenza è aumentata, nel quadriennio, del 26,8 per cento, quella di cassa del 28,6 per cento.

La spesa corrente non sanitaria di competenza ha avuto invece un'evoluzione più contenuta. Nel periodo 2002-2003 si registra una sostanziale stasi, mentre è cresciuta rapidamente nell'ultimo biennio. A diverse considerazioni conduce l'analisi in termini di cassa nella quale si verifica un picco nell'esercizio 2003 e la crescita complessiva nel periodo 2000-2004 risulta di segno negativo.

Tavola 3 - Patto di stabilità interno risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 - 2004
Analisi delle componenti di spesa

(migliaia di euro)

Spesa corrente (1)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	33.893.486	40.572.067	41.040.677	42.833.280	36.315.766	38.518.589	40.879.174	42.755.377
Centro	16.730.347	19.583.839	20.859.816	21.472.674	16.355.647	18.479.113	19.752.602	20.053.777
Sud	19.306.429	21.437.687	22.594.010	22.735.519	18.019.399	21.151.260	22.336.159	22.807.779
Totale	69.930.262	81.593.593	84.494.503	87.041.473	70.690.812	78.148.962	82.967.935	85.616.933

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	26,4	19,7	1,2	4,4	17,7	6,1	6,1	4,6
Centro	28,3	17,1	6,5	2,9	22,6	13,0	6,9	1,5
Sud	17,8	11,0	5,4	0,6	26,6	17,4	5,6	2,1
Totale	24,5	16,7	3,6	3,0	21,1	10,6	6,2	3,2

Spesa corrente sanitaria (2)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	27.092.691	33.191.381	33.633.458	35.044.983	27.399.199	31.515.007	33.538.061	35.612.092
Centro	12.557.405	15.292.099	16.574.798	16.889.787	12.661.327	14.394.802	15.934.812	16.272.611
Sud	15.311.175	16.544.336	17.646.145	17.743.727	14.234.133	16.878.404	17.530.910	17.919.994
Totale	54.961.271	65.027.816	67.854.401	69.678.497	54.294.659	62.788.213	67.003.783	69.804.697

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	29,4	22,5	1,3	4,2	30,0	15,0	6,4	6,2
Centro	34,5	21,8	8,4	1,9	28,5	13,7	10,7	2,1
Sud	15,9	8,1	6,7	0,6	25,9	18,6	3,9	2,2
Totale	26,8	18,3	4,3	2,7	28,6	15,6	6,7	4,2

Spesa corrente non sanitaria (3)=(1)-(2)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	6.800.795	7.380.686	7.407.219	7.788.297	8.916.567	7.003.582	7.341.113	7.143.285
Centro	4.172.942	4.291.740	4.285.018	4.582.887	3.694.320	4.084.311	3.817.790	3.781.166
Sud	3.995.254	4.893.351	4.947.865	4.991.792	3.785.266	4.272.856	4.805.249	4.887.785
Totale	14.968.991	16.565.777	16.640.102	17.362.976	16.396.153	15.360.749	15.964.152	15.812.236

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	14,5	8,5	0,4	5,1	-19,9	-21,5	4,8	-2,7
Centro	9,8	2,8	-0,2	7,0	2,4	10,6	-6,5	-1,0
Sud	24,9	22,5	1,1	0,9	29,1	12,9	12,5	1,7
Totale	16,0	10,7	0,4	4,3	-3,6	-6,3	3,9	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La spesa corrente non rilevante per il patto si impegna in termini di competenza e di cassa tra il 2000 e il 2002. In corrispondenza si nota anche un aumento degli impegni e dei pagamenti per le spese relative alle funzioni conferite e per la realizzazione di interventi cofinanziati dall'Unione europea.

In sostanza nel periodo suddetto la modificazione del quadro delle funzioni conferite e l'accelerazione della realizzazione degli interventi sostenuti da cofinanziamenti comunitari ha portato ad uno sviluppo della spesa corrente esclusa dall'applicazione del patto e di conseguenza si è ridotta la quota di spesa corrente soggetta ai vincoli.

Tavola 3.1 - Patto di stabilità interno risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000-2004
Analisi delle componenti di spesa

(migliaia di euro)

Spesa corrente non ricompresa nel patto (da dedurre) (4)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	641.551	2.129.145	2.443.064	2.472.021	836.888	2.012.868	2.508.529	2.231.671
Centro	1.044.234	1.599.681	1.529.420	1.727.287	642.946	1.434.756	1.179.794	1.286.483
Sud	363.943	1.490.846	1.473.736	1.585.660	494.019	1.273.699	1.479.521	1.580.399
Totale	2.049.728	5.219.672	5.446.220	5.784.968	1.973.853	4.721.323	5.167.844	5.098.553

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	285,3	231,9	14,7	1,2	166,7	140,5	24,6	-11,0
Centro	65,4	53,2	-4,4	12,9	100,1	123,2	-17,8	9,0
Sud	335,7	309,6	-1,1	7,6	219,9	157,8	16,2	6,8
Totale	182,2	154,7	4,3	6,2	158,3	139,2	9,5	-1,3

Spesa soggetta al vincolo (5)=(3)-(4)

	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	6.159.244	5.251.541	4.964.155	5.316.276	8.079.679	4.990.714	4.832.584	4.911.614
Centro	3.128.708	2.692.059	2.755.598	2.855.600	3.051.374	2.649.555	2.637.996	2.494.683
Sud	3.631.311	3.402.505	3.474.129	3.406.132	3.291.247	2.999.157	3.325.728	3.307.386
Totale	12.919.263	11.346.105	11.193.882	11.578.008	14.422.300	10.639.426	10.796.308	10.713.683

	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	-13,7	-14,7	-5,5	7,1	-39,2	-38,2	-3,2	1,6
Centro	-8,7	-14,0	2,4	3,6	-18,2	-13,2	-0,4	-5,4
Sud	-6,2	-6,3	2,1	-2,0	0,5	-8,9	10,9	-0,6
Totale	-10,4	-12,2	-1,3	3,4	-25,7	-26,2	1,5	-0,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ponendo a confronto nel periodo 2000-2004 l'andamento della spesa corrente con quello della spesa sanitaria corrente si nota che il ritmo di crescita della seconda è più rapido sia in termini di impegni che di pagamenti. Lo scarto maggiore si verifica sul fronte della cassa ove la differenza complessiva del quadriennio raggiunge il 7,5 per cento.

L'osservazione delle diverse componenti di spesa nel periodo 2000-2004 sin qui svolta spiega come la spesa assoggettata al vincolo del patto di stabilità interno si sia ridotta del 10,4 per cento in termini di competenza e del 25,7 per cento in termini di cassa. Ciò dimostra che l'azione di contenimento condotta attraverso l'istituto viene rivolta ad un aggregato di spesa decrescente.

Tavola 3.2 – patto di stabilità interno risultati delle Regioni a statuto ordinario 2000 –2004
Analisi del raggiungimento dell'obiettivo

(migliaia di euro)

	Livello obiettivo							
	Impegni				Pagamenti			
	2000	2002	2003	2004	2000	2002	2003	2004
Nord	6.159.244	6.436.410	6.525.158	6.633.917	8.079.679	8.443.265	8.560.060	8.703.337
Centro	3.129.838	3.270.681	3.315.355	3.369.940	3.053.362	3.190.763	3.234.335	3.287.568
Sud	3.631.311	3.794.720	3.847.846	3.913.259	3.291.247	3.439.353	3.487.504	3.546.792
Totale	12.920.393	13.501.811	13.688.359	13.917.117	14.424.288	15.073.381	15.281.899	15.537.697

	Scostamento % tra il risultato e l'obiettivo							
	2000/2004	02/00	03/02	04/03	2000/2004	02/00	03/02	04/03
Nord	-13,7	-22,6	-31,4	-24,8	-39,2	-69,2	-77,1	-77,2
Centro	-8,8	-21,5	-20,3	-18,0	-18,3	-20,4	-22,6	-31,8
Sud	-6,2	-11,5	-10,8	-14,9	0,5	-14,7	-4,9	-7,2
Totale	-10,4	-19,0	-22,3	-20,2	-25,7	-41,7	-41,5	-45,0

Fonte elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero Economia e Finanze

I dati suddetti mettono in evidenza che, specie per l'obiettivo di cassa, le Regioni sono riuscite a rientrare nei parametri del patto di stabilità ed anzi hanno ottenuto risultati che superano abbondantemente gli obiettivi stabiliti¹⁸. Si nota, inoltre, al riguardo che la spesa soggetta al vincolo è diminuita nel quadriennio in termini di impegni ed ancora di più quanto a pagamenti.

In conclusione i risultati del patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario dimostrano anche nell'ultimo biennio il raggiungimento degli obiettivi assegnati al comparto, infatti tutte le Regioni, secondo i prospetti trasmessi al Ministero dell'Economia, rientrano nei limiti stabiliti sia in termini di impegni che di pagamenti.¹⁹

Va ribadito, tuttavia, che tale risultato non è di per sé indicativo dello stato complessivo della finanza regionale in quanto è limitato al monitoraggio della spesa corrente al netto di componenti molto significative nel quadro degli interventi assegnati alle Regioni²⁰; infatti la spesa soggetta a controllo secondo le regole del patto rappresenta una quota ridotta di quella corrente. Comunque emerge che la crescita della spesa corrente e della componente sanitaria a carico dei bilanci regionali è meno rapida rispetto al precedente esercizio, i pagamenti per gli acquisti di beni e servizi sono in calo, rispondendo alle misure adottate al riguardo, la spesa per il personale cresce in modo sostenuto, tuttavia la sua incidenza in termini di composizione

¹⁸ Per alcune realtà regionali maggiori spazi di manovra sono ascrivibili ai risultati dell'esercizio 2000 assunto a base per il calcolo degli obiettivi; infatti qualora in tale esercizio risultasse particolarmente elevato il livello di impegni e pagamenti per la spesa soggetta al patto gli obiettivi per il successivo periodo si rilevarebbero di minore stringenza.

¹⁹ I pagamenti sono pari nel complesso a 10,7 miliardi e gli impegni a 11,6 miliardi; il totale della spesa soggetta al patto risulta inferiore in termini assoluti a quella registrata nel 2000.

²⁰ Le categorie di spese non soggette al patto nel periodo 2000-2004 hanno conosciuto l'incremento maggiore passando dai 2,1 miliardi del 2000 ad oltre 5,1 del 2004.

(anche escludendo la spesa sanitaria) e la possibilità di operare detrazioni a compensazione riescono ad evitare ripercussioni sui risultati del patto di stabilità interno.

Le Regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti delle spese assoggettate ai vincoli del patto dimostrando la presenza di margini per un recupero di efficienza, inoltre gli spazi per la gestione della spesa (tempi e modalità di assunzione degli impegni e di gestione dei pagamenti) hanno consentito di rendere efficaci le azioni rivolte a modulare la gestione contabile al fine di rispettare i parametri obiettivo imposti.

3.3 Il Patto di stabilità nella finanziaria per il 2005

La disciplina del Patto è stata di recente modificata dalla finanziaria del 2005: Il provvedimento ha ricondotto la normativa del patto all'interno del disegno complessivo che regola il contributo che tutte le Amministrazioni pubbliche sono chiamate a fornire per gli obiettivi di finanza pubblica nel triennio 2005-2007: Il riferimento è alla regola uniforme di incremento della spesa entro il 2 per cento che nel caso del patto di stabilità delle Regioni è definito sulla base del dato di consuntivo pari ad un incremento del 4,8 per cento sugli importi di impegni e pagamenti del 2003.

Le principali novità riguardano poi l'estensione della spesa soggetta al patto anche di quella in conto capitale L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale somma delle spese correnti, di quelle in conto capitale al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche Amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori, delle spese per calamità naturali (co. 24). Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'U.E. incluse le corrispondenti quote di parte nazionale (co. 25).

È prevista la possibilità di eccedere i limiti di spesa stabiliti solo per spese d'investimento e nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito. Le Regioni possono destinare tali entrate alla copertura di disavanzi di gestione nel settore sanitario.

L'assoggettamento ai vincoli del patto della spesa in conto capitale comporta conseguenze sul piano economico costituite dagli effetti che possono essere determinati dalla limitazione degli investimenti. Inoltre la realizzazione della spesa in conto capitale avviene sempre sulla base di programmi che hanno una cadenza pluriennale; l'inserimento di elementi estranei nella determinazione dei limiti di spesa annuale può generare effetti distorsivi rispetto alla programmazione effettuata.

La rispondenza della spesa in conto capitale a specifici obiettivi e programmi comporta minori elementi di stabilità e regolarità rispetto a quella corrente e la presenza di andamenti maggiormente fluttuanti. Fissare limiti predeterminati ad una tipologia di spesa che risulta per sua natura variabile negli importi può dare luogo a difficoltà laddove nel periodo preso in considerazione al fine di determinare la base per il limite di incremento (esercizio 2003) non siano stati effettuati programmi d'investimento significativi.

Tra le esclusioni dalla spesa assoggettata al vincolo non compare quella per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali che nella precedente versione del patto poteva essere detratta dalla spesa corrente. Questa mancata esclusione può costituire un ostacolo al prosieguo del processo di trasferimento delle funzioni in quanto le nuove attribuzioni verranno considerate nel limite di spesa e potranno, quindi, subire limitazioni nella effettiva esplicazione.

Tutti questi aspetti ora considerati che vanno dalla estensione dei vincoli alla spesa in conto capitale alla più stretta elencazione delle spese escluse dal patto limitano gli spazi di manovra consentiti agli enti e fanno emergere come la disciplina per il 2005 si concretizzi nella apposizione di limitazioni maggiormente stringenti su tutte le componenti della spesa.

Anche il Patto di stabilità interno nel 2005 è rivolto, quindi, alla riduzione della spesa, con una convergenza delle misure introdotte dalla legge finanziaria che mirano a tenere sotto controllo la dinamica della spesa in tutte le sue componenti. Peraltro, spostare l'asse della manovra di finanza pubblica sul versante della spesa è una linea che si è andata affermando negli ultimi anni e risponde alla direttrice di riduzione della pressione tributaria; essa, tuttavia, non manca di provocare –come si è più volte sottolineato nel corso di questa Relazione- effetti specie nel settore delle autonomie nel quale i margini per la realizzazione delle funzioni assegnate potrebbero risultare ridotti.

4 Indebitamento regionale e finanza innovativa

4.1 L'indebitamento regionale come mezzo di copertura del fabbisogno

Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni, comprensivo della sanità, se misurato in termini di copertura, è il risultato del saldo complessivo tra aumenti e diminuzioni dei conti correnti di tesoreria, cui va aggiunto l'importo dei finanziamenti esterni.

L'impatto del comparto regionale sul fabbisogno del settore statale si misura infatti in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato e da enti esterni al settore, nonché dalle liquidità di tesoreria quale saldo fra versamenti e prelevamenti. Per altro verso, tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali specialmente rilevano i finanziamenti acquisiti tramite mutui e obbligazioni e altre forme di indebitamento.

La copertura del fabbisogno regionale tramite la contrazione di mutui o altri strumenti finanziari allevia perciò l'impatto sul fabbisogno del settore statale e al contempo è mezzo di finanziamento della spesa regionale in aggiunta alle entrate riferibili alla fiscalità propria.

D'altro canto, la situazione finanziaria riscontrabile a livello regionale mostra negli ultimi anni una marcata crisi di liquidità, generata sia dallo slittamento di erogazioni da parte del bilancio dello Stato, con conseguente scopertura di cassa, sia a causa delle criticità riscontrabili sul versante della sanità, ove l'evoluzione dei costi, superiore al tasso di sviluppo, ha implicato altrettanta esigenza di colmare il differenziale in termini di deficit.

Il processo di risanamento finanziario, nell'attuale difficile congiuntura economica, ha coinvolto le autonomie territoriali con un crescente contributo loro richiesto nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità fissati a livello europeo. A fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, le Regioni hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali, mentre a partire dal 2002, gli equilibri finanziari sono stati messi in tensione da ulteriori fattori: i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale, il blocco della fiscalità propria, il costo dei rinnovi contrattuali, la spesa sociale per gli immigrati.

Le manovre sulle aliquote fiscali, fin quando consentite, le dismissioni e privatizzazioni, la razionalizzazione della spesa hanno in parte compensato l'insufficienza delle risorse rispetto ai fabbisogni. Ma la crisi di liquidità e i costi aggiuntivi, conseguenti alle pur necessarie anticipazioni di tesoreria, hanno costretto le Regioni a ricercare recuperi finanziari, oltre che con più consistente ricorso al debito, anche affidandosi ad una sua gestione attiva allo scopo di ottenere una flessione del suo costo o altri vantaggi finanziari.

Vi ha contribuito, del resto, la stessa legislazione nazionale con la maggiore apertura accordata a nuove forme di indebitamento e con la disciplina di favore per operazioni di finanza innovativa.

Una prima considerazione a riguardo è per notare come vada emergendo, a livello nazionale, una disciplina bilanciata su un duplice intento. Per un verso, aprire nuove frontiere ad autonome iniziative di finanziamento regionali e locali, capaci di compensare la riduzione dei finanziamenti loro assicurati a causa del forte deterioramento dei conti pubblici. D'altro canto, evitare i rischi conseguenti a politiche di indebitamento troppo speculative, sospinte dalla necessità di ottenere vantaggi in termini di liquidità immediata a prezzo dei futuri equilibri di bilancio.

4.2 Recenti aperture normative per l'accesso al credito da parte degli enti territoriali

Le regole introdotte a partire dalla finanziaria 2002, rappresentano una decisiva svolta in termini di nuova apertura all'accesso al credito da parte di Regioni e enti locali, offrendo la possibilità di ampliare la propria capacità di indebitamento tramite la previsione di una gestione attiva delle passività.

L'art. 41 della legge 28 dicembre 2001 n. 488 e il regolamento attuativo del dicembre 2003, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire agli enti territoriali più facile accesso al mercato dei capitali, allo scopo di ridurre il costo del debito o di assicurarsi adeguate garanzie alla sua evoluzione.

È prevista espressamente la possibilità di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996, finanziata con collocamento di titoli obbligazionari o con rinegoziazione dei mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Altra novità è la rimozione di alcuni vincoli che avevano condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare, è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza (struttura *bullet*), con l'obbligo per gli enti di costituire un fondo di ammortamento reinvestibile o di effettuare uno *swap* per trasformare il titolo obbligazionario *bullet* in un titolo con ammortamento (*amortising swap*). Infine l'art. 41 elimina l'obbligo di emissione alla pari, sin qui previsto per i titoli obbligazionari degli enti territoriali, non più in linea con le esigenze di maggiore flessibilità richieste dai mercati finanziari.

All'attuazione di quanto disposto dall'art. 41 della finanziaria 2002 ha provveduto il Ministero dell'Economia e delle Finanze con regolamento approvato a fine anno 2003 (decreto

389/2003) che, oltre a regolare le procedure di coordinamento per l'accesso ai mercati dei capitali da parte degli enti territoriali, ha definito le operazioni in strumenti derivati consentite.

In particolare, sono state individuate le operazioni ammissibili a copertura del rischio di tasso di interesse nell'ambito della tipologia detta *plain vanilla: swap* di tasso di interesse (IRS), acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar*²¹, mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*)²².

L'utilizzazione di derivati è consentita solo in relazione alla gestione di effettive passività e perciò con finalità di copertura dei rischi e non speculative. L'ammontare negoziale del contratto dovrebbe perciò corrispondere sempre al valore della passività sottostante.

Sono inoltre previste "altre" operazioni derivate, risultanti dalla combinazione delle precedenti o comunque finalizzate alla ristrutturazione del debito, volte cioè a cambiare il piano di ammortamento, purché, in questo caso, non implicino una scadenza posticipata a quella del contratto originario e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento²³, cioè un profilo di rimborso delle passività nel quale l'onere del rimborso del capitale e/o degli interessi sia concentrato verso la data di scadenza. In relazione a tali ultime operazioni, è eccezionalmente ammessa la possibilità di incassare un eventuale premio di liquidità (*up-front*) non superiore all'1 per cento del nozionale.

L'intento dichiarato delle indicate disposizioni è duplice: da un lato ridurre l'esposizione a rischi connessi con l'evoluzione dei mercati finanziari, per altro verso evitare la possibilità di traslare il peso finanziario delle operazioni in essere sugli esercizi futuri.

Con la circolare esplicativa del 27 maggio 2004 il Ministero dell'Economia ha fornito ulteriori chiarimenti per facilitare l'interpretazione e la puntuale applicazione della disciplina regolamentare. È stato precisato che l'utilizzo, nell'ambito di contratti *swap*, delle opzioni *cap* e *collar* è limitato al solo acquisto degli stessi, in quanto tali opzioni vanno finalizzate esclusivamente alla protezione dal rialzo dei tassi di interesse. È stato meglio definito il sinallagma contrattuale che deve intercorrere fra *cap* e *floor*. Speciale raccomandazione è che eventuali soglie o barriere applicate all'IRS (*interest rate swap*) siano coerenti con i tassi vigenti di mercato e con il costo originario della passività.

²¹ Tali operazioni vanno effettuate nella forma c.d. "*plain vanilla swap*", che rappresenta la tipologia più diffusa di IRS, priva di quelle opzioni che esporrebbero l'ente a ulteriori rischi conseguenti il movimento avverso dei tassi, né sono ammissibili leve o moltiplicatori di parametri finanziari.

²² L'art. 2 DM Tesoro 5.7.1996 n. 420 (*Regolamento per l'emissione dei prestiti obbligazionari*) contiene la previsione di emissione di *swap* da parte di enti locali. Si prevede infatti che le emissioni obbligazionarie in valuta debbano obbligatoriamente essere coperte dal rischio di cambio per evitare che le oscillazioni dei tassi possano svalutare il capitale sottostante.

²³ Operazioni di ristrutturazione ricorrono nel caso di emissioni di obbligazioni tipo *bullet* per consentire all'ente di distribuire l'onere del rimborso su tutta la vita del prestito.

Speciali cautele sono dettate nella scelta degli intermediari, i quali debbono essere dotati di un merito di credito (*rating*) adeguato e certificato da agenzie riconosciute a livello internazionale²⁴ e, inoltre, non possono assumere la veste di controparte per oltre il 25 per cento dell'importo delle operazioni derivate poste in essere da un medesimo ente, qualora tale ultimo importo superi i 100 milioni di euro.

La circolare reca infine una speciale raccomandazione affinché gli enti facciano riferimento, nella loro attività in derivati, alle norme del Regolamento Consob 11522/1998 (artt. 25-31) e all'allegato documento "sui rischi degli investimenti in strumenti derivati"²⁵.

Le novità nella finanziaria 2005

Ulteriore completamento nella regolamentazione dell'accesso all'indebitamento, da parte degli enti territoriali, è in alcune norme recate dalla finanziaria 2005 (legge 311/2004), le quali confermano gli obiettivi già perseguiti con i precedenti interventi legislativi; per un verso, aprire nuove opportunità di finanziamento, volte a compensare la riduzione dei trasferimenti e il blocco della fiscalità, per altro verso, disciplinare la gestione del debito entro binari di razionalizzazione e di maggiore prudenza.

Per quanto interessa il versante regionale, viene specialmente in considerazione quanto stabilito al comma 71 con riferimento a mutui con oneri anche parzialmente a carico dello Stato. Vi si prevede l'obbligo per le Regioni, in presenza di condizioni di rifinanziamento vevole alla riduzione del valore delle passività, di provvedere alla conversione dei mutui in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi. L'avvio delle operazioni diviene obbligatorio allorché il tasso *swap* con scadenza pari alla vita media residua del prestito sia inferiore al tasso del mutuo di almeno un punto percentuale. Una prima considerazione a riguardo è per notare come le operazioni di rinegoziazione comportano un costo non indifferente il cui onere, corrispettivo all'esclusivo vantaggio del bilancio dello Stato, a carico di questo dovrebbe perciò restare. La norma in questione tace in proposito, anche se, ad escludere un arricchimento indebito, l'interpretazione non può che essere in tal senso, in coerenza del resto anche con la norma che vieta di addossare oneri al versante regionale o locale senza prevederne altrettanta copertura finanziaria (art. 27, legge 468/1978).

²⁴ Le agenzie individuate nella circolare sono: Standard's & Poor's, Moody's, Ficht Ratings. Per essere adeguato il rating della controparte non deve essere inferiore a BBB/Baa/BBB.

²⁵ L'art. 28 della delibera CONSOB n.11522 del 1° luglio 1998 prevede che gli intermediari autorizzati, prima di dare avvio alla prestazione dei servizi di investimento, devono chiedere all'investitore notizie in merito alla sua esperienza nel settore, alla sua situazione finanziaria ed agli obiettivi di investimento e devono consegnargli il documento sui rischi generali, allegato al regolamento. La parte B del documento riguarda, specificamente, la rischiosità degli strumenti derivati, il cui apprezzamento da parte degli investitori è specialmente ostacolato dalla particolare complessità che li contraddistingue.

Ulteriori disposizioni di interesse regionale e locale sono contenute ai commi 75 e 76. La prima di queste prevede che, ai fini del consolidamento dei conti pubblici e rispetto degli obiettivi del patto di stabilità e crescita, le rate di ammortamento dei mutui attivati dalle Amministrazioni pubbliche e a intero carico del bilancio dello Stato siano da questo direttamente pagate agli istituti finanziatori. Si tratta di una regola contabile che si collega con quella contenuta nel comma successivo (co. 76) ove ne vengono chiariti gli effetti contabili, che sono quelli della necessaria registrazione del mutuo nel bilancio dell'Amministrazione che ne affronta l'onere, mentre l'ente beneficiario contabilizza il ricavato come trasferimento in conto capitale.

Si tratta di una regola più volte sollecitata da questa Corte che, nelle annuali relazioni al Parlamento sulla finanza regionale, ha stigmatizzato l'assunzione di mutui a ripiano di deficit sanitari e con oneri a carico dell'erario cui è mancata altrettanta registrazione del correlativo debito nelle contabilità patrimoniali dello Stato e conseguente riflesso sullo stock di debito. Va quindi ulteriormente chiarito che ai mutui a carico dello Stato, ancorché stipulati dalle Regioni, deve necessariamente corrispondere l'obbligo per l'Amministrazione centrale di accettare la delegazione di pagamento necessaria a far scattare l'applicabilità della regola relativa al nuovo sistema di contabilizzazione. Il che deve poi trovare altrettanto seguito anche quando si tratti di rinegoziazioni "obbligatorie" da avviare ai sensi del precedente comma 75. Quanto a queste, un problema potrebbe porsi allorché i mutui da rinegoziare siano stati assunti in passato per finanziare attività di investimento a favore di soggetti non appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche. L'obbligo della rinegoziazione si porrebbe in tal caso in contrasto con la disposizione recata dall'art. 3 della finanziaria 2004, che vieta il ricorso a indebitamento a favore dei predetti soggetti. L'esigenza, perciò, è di dare soluzione a tale disarmonia legislativa anche mediante una temporanea deroga alla disposizione introdotta con l'art. 3 della finanziaria 2004.

Va sottolineata, infine, la disposizione che impone anche alle Regioni l'onere di certificare il puntuale rispetto al patto di stabilità interno quale condizione per ottenere l'accesso al credito (mutui e obbligazioni) di istituti finanziatori e/o intermediari finanziari, cui è, del resto, fatto divieto di procedere alle relative operazioni finanziarie in assenza della necessaria attestazione. Con tale disposizione le regole e i vincoli del patto di stabilità, oltre e in aggiunta al finanziamento della sanità (su cui incombe la sanzione della perdita del finanziamento aggiuntivo - v. Parte III[^], cap. 3), vengono a condizionare anche la politica di investimento delle Regioni, con conseguenze che si proiettano, tuttavia, al di là del traguardo annuale del patto di stabilità e rischiano di interagire negativamente sulla programmazione regionale, sovvertendo il

piano degli interventi in corso e penalizzando, in definitiva, i beneficiari finali. Va emergendo, in realtà, una più severa linea nel coordinamento dei conti pubblici, a difesa dei parametri di convergenza europea, ove il vincolo alla spesa assorbe e in parte supera il favore riservato in sede locale alla logica della *golden rule*. Il fatto è che, in assenza di regole e procedure concertate, valevoli a definire sia la spesa per investimenti, complessivamente ammissibile in ciascun anno, sia i criteri per la sua ripartizione fra i vari enti, l'effetto di contenimento resta affidato all'automatismo di un adempimento contabile per nulla coerente con scelte calibrate fra obiettivi di indebitamento netto e obiettivi di sviluppo.

4.3 Indebitamento regionale e regole di bilancio

La previsione del nuovo Titolo V della Costituzione (art. 119) ha confermato una regola già presente nell'ordinamento degli enti locali: la necessaria destinazione a investimenti delle entrate da mutui e prestiti.

Si tratta di un principio valevole in tutta la contabilità pubblica e una sua enunciazione, in chiave di attuazione dell'art. 81 Cost., è recata all'art 11-ter della legge 468/1978 (integrata dalla l. 362/1988).

La Corte, nelle sue relazioni annuali, ha avuto modo di osservare come le stesse deroghe di legge, pur assolvendo i comportamenti degli enti, non si ponessero tuttavia in puntuale coerenza con il dettato costituzionale. Il quale, del resto, già nella formulazione del 1948 implicitamente assecondava regole dettate dalla teoria economica; la quale ha sempre richiesto al debito un effetto intertemporale neutro.

In questa logica, che salva il capitale e, con questo, gli effetti sulle generazioni future, i limiti all'indebitamento e la stessa politica che lo sostiene subiscono la necessaria trasposizione nella politica di bilancio degli enti.

L'applicazione del principio sconta tuttavia la diversità ontologica delle Amministrazioni pubbliche che si riflette nelle regole che presiedono costruzione e gestione del bilancio, in funzione del differente modo di garantirne l'equilibrio.

Anche per le Regioni, al pari del resto di quanto previsto per gli enti locali, canone fondamentale, che regge tutto l'impianto contabile, è quello relativo al rispetto dell'equilibrio di bilancio, il quale dà ragione alle disposizioni ispirate alla sua corretta costruzione e al suo mantenimento. Resta però la sostanziale differenza di discipline in funzione del diverso ruolo riconosciuto agli enti dei due comparti.

La garanzia costituzionale da sempre riservata alle Regioni (sin dalla prima formulazione del 1948), quali enti di programmazione e di sviluppo dei propri territori, ha suggerito una più

intensa assimilazione del sistema contabile regionale a quello statale. Non a caso, la legge 335 del 1976, i cui principi si ritrovano in larga parte trasfusi nel d.lgs. 76/2000, ha anticipato quella medesima logica che è alla base della legge 468 del 1978, ove alla gestione del debito per investimenti è stato assegnato un ruolo di propositiva chiusura nella definizione dell'equilibrio, del resto ora immesso nella flessibilità di una manovra annuale che al DPEF-R affida le regole di evoluzione di entrate e spese nel quadro di correzione di andamenti rispetto ad obiettivi.

La maggiore vicinanza con la contabilità di Stato definisce per le Regioni la particolare regola di costruzione degli equilibri di bilancio, diversa da quella riferita agli enti locali. enti di amministrazione, questi, il cui ruolo, specie per quanto riguarda i Comuni, è quello di servizio a favore dei cittadini per l'erogazione di servizi sociali, commerciali, industriali. Non a caso, mentre per le Regioni l'indebitamento rappresenta una delle leve strumentali di gestione del bilancio, tant'è che gli investimenti cui esso si collega sono quelli complessivi ulteriori dell'anno, per gli enti locali, invece, la praticabilità del ricorso al debito resta entro la dimensione più ristretta di speciale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento cui viene destinata e vincolata la relativa entrata.

In questo quadro prende luce la corretta gestione dei bilanci regionali le cui operazioni di indebitamento, se non sorrette da necessaria cautela e non sostenute da puntuale appostazione a copertura dei costi, possono rappresentare un rischio per gli equilibri futuri e l'avvio di progressivo deterioramento finanziario.

Anche la qualità e la quantità di indebitamento vengono in considerazione.

Quanto alla prima, la finanziaria 2004 ha inteso superare ogni questione interpretativa definendo le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, per escludere ogni altra forma. Una classificazione, questa, che riprende il criterio Eurostat e che fonda la relativa connotazione con riferimento alla consistenza patrimoniale dell'ente, nel senso di suo immediato incremento, esclusi trasferimenti in conto capitale ad enti posti fuori del settore pubblico (imprese, famiglie, cooperative, consorzi privati ecc.) e che ha il suo fondamento nell'esigenza di contenimento del debito pubblico così come richiesto dalle regole comunitarie.

Peraltro, considerato che le nuove disposizioni della legge finanziaria 2004, di definizione delle operazioni d'investimento, sono intervenute in un momento successivo all'approvazione dei bilanci regionali, le cui appostazioni avevano incluso rilevanti interventi a sostegno di investimenti privati, il legislatore è intervenuto con norma transitoria (d.l. 168 del 2004, art. 3) prevedendo una deroga a quanto disposto con la finanziaria, con riferimento agli impegni per contributi a interventi privati assunti al 31 dicembre 2003 e nel corso del 2004.

Riguardo poi alla individuazione delle operazioni di indebitamento, è stata sempre la finanziaria 2004 a voler fare chiarezza, confermando per un verso una serie di categorie già presenti nell'ordinamento (mutui e prestiti obbligazionari) e richiamando, per le cartolarizzazioni²⁶, le regole Eurostat²⁷. Quanto a queste, va ricordato che costituiscono indebitamento le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività cartolarizzata o quelle relative a flussi futuri di entrata non collegati ad attività patrimoniale preesistente, come pure le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti futuri o vantati nei confronti di altre Amministrazioni Pubbliche.

La trasposizione a livello nazionale di tali classificazioni trova anche qui spiegazione in esigenze di natura sistematica con riferimento ai modi di costruzione dell'indebitamento netto delle AA.PP.; questo, perché tali crediti, con la cartolarizzazione, smettono di consolidarsi, rifluendo all'esterno del settore e incrementando perciò il debito delle Amministrazioni medesime.

4.4 Evidenze quantitative e qualitative relative al debito delle Regioni

Le seguenti tabelle (TAB 1-6) espongono consistenza e composizione del debito regionale e consentono il confronto dell'anno 2004 con il 2000 e con il 2003. I dati sono stati trasmessi dalle Regioni su richiesta della Corte e offrono una prima chiave di lettura sulla diversità di scelte adottate dalle Regioni, laddove il privilegio accordato a mutui od obbligazioni, a tassi fissi o variabili, sembra assumere decisivo rilievo con riguardo alla intensità riscontrabile nel ricorso alla finanza innovativa e all'utilizzo di strumenti finanziari derivati.

Quanto alla consistenza del debito, pari a 31,8 miliardi di euro, da notare come l'anno 2004 segni una crescita complessiva del 54,9 per cento rispetto al 2000, da attribuire, tuttavia, in larga parte, al debito per la sanità. Cresce l'ammontare dello stock 2004 anche sull'anno precedente (+ 2,0%), ma in misura assai minore rispetto alla media dei tre anni precedenti (TAB 1-3). Da dire che tali dati sono riferiti al debito complessivo risultante dalle contabilità regionali, comprensivo perciò anche delle quote di debito con oneri a carico dello Stato. Con riguardo alle quali va fatta, tuttavia, una distinzione con riferimento ai mutui che, pur stipulati dalle Regioni, implicano oneri pagati direttamente dallo Stato agli istituti mutuanti. In questo

²⁶ La legge 27.12.2002 n. 289 (art 84, finanziaria 2003) ha previsto la possibilità per gli enti territoriali di operare cartolarizzazioni dei proventi derivanti dalla dismissione dei rispettivi patrimoni immobiliari.

²⁷ Tali regole sono state adottate da EUROSTAT nella decisione 3.7.2002 e codificate in successivo aggiornamento del "Manuale del SEC 95 sul disavanzo e sul debito pubblico (*Manual on government deficit and debt, Securitisation operations undertaken by general government, Parte V*, Eurostat 2003).

caso, il relativo onere non figura nei conti regionali, né il debito corrispondente viene perciò iscritto nelle relative contabilità patrimoniali. Spesso neppure ve ne è traccia nelle contabilità patrimoniali dello Stato. Anomalia, questa, che dovrebbe trovare soluzione a seguito di quanto disposto con la finanziaria 2005 (art. 1, co. 76)²⁸.

Va poi segnalato come la consistenza del debito, cui viene fatto riferimento nelle tabelle allegate (TAB 1-6), è al netto di operazioni di cartolarizzazione non in linea con i criteri Eurostat (v. a riguardo, par. seguente).

L'evidenza qualitativa conferma, poi, un progressivo spostamento dell'esposizione finanziaria alla volta delle emissioni obbligazionarie che, a tutto il 2004, ammontano a 11,5 miliardi di euro e assorbono una percentuale del totale pari al 36,0 per cento (TAB 3) con incremento della percentuale di composizione rispetto a quella riscontrabile nei quattro anni precedenti (16,7%) e nell'anno precedente (32,4%).

Con riferimento al solo debito a carico delle Regioni, 17,6 miliardi di euro nel 2004, prevale il debito contratto con gli Istituti di credito ordinario (55,0%), ma i mutui con la Cassa DD.PP. ed Istituti equiparati (INPDAP e Credito sportivo), pari al 45,0 per cento del totale, evidenziano una consistente crescita rispetto all'anno 2000, quando erano solo il 15,2 per cento del totale (TAB 4)²⁹.

Le Regioni mostrano, poi, decisa preferenza per il tasso variabile, la cui componente nel debito regionale (TAB 5/REG), riferita a mutui e obbligazioni, mantiene nel 2004 deciso rilievo (64,5%) superiore alla quota di composizione del 2000, pari in quell'anno al 62,0 per cento (TAB 5).

Va osservato a riguardo che, a fronte del debito complessivo, maggiore sensibilità all'evoluzione dei mercati finanziari dipende –ed è perciò direttamente influenzata– dalla percentuale di stock a tasso indicizzato ed è tanto più elevata quanto maggiori ne sono volume e durata³⁰.

²⁸ Il co. 76 dell'unico articolo della legge 30.12.2004 n. 311, con riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato, dispone che il debito derivante dai mutui è iscritto nel bilancio dell'Amministrazione pubblica che assume l'obbligo di corrispondere le rate di ammortamento agli istituti finanziatori, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad una Amministrazione pubblica diversa.

²⁹ Solo con la circolare della Cassa dd.pp. 1227 del febbraio 1998 le Regioni sono state ammesse all'accesso ai mutui della Cassa.

³⁰ I tassi variabili possono fare riferimento all'Euribor (Euro Interbank Offered Rate) o al Libor (London Interbank Offered Rate). Quanto al primo, il riferimento è al tasso interbancario lettera per depositi Euro, rilevato alle ore 11.00 a.m. (ora Bruxelles) e pubblicato sulla Reuters (o altra rete telematica) sulla pagina Euribor 01 (nel caso di calcolo giorni effettivi /360) ovvero sulla pagina Euribor 365 (nel caso di calcolo giorni effettivi/365). In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice dei tassi dichiarati operativi alle ore 12 a.m. (ora di Roma) da tre primari istituti di credito italiani, individuati dalla Banca che quotino a quel momento.

Per tasso Libor, si intende il tasso rilevato dalla British Bankers' Association (BBA) alle ore 11.00 a.m. (ora di Londra) e pubblicato attualmente alla pagina FRBD e seguenti della Reuters, ovvero in altre similari reti

Il capitale swappato. Anni 2000-2004

I dati raccolti tramite l'istruttoria, riferita a tutte le Regioni a statuto ordinario e a due Regioni a statuto speciale (Sicilia, Friuli Venezia Giulia) nonché l'acquisizione di tutti i contratti di *swap* stipulati sino al dicembre 2004, consentono di evidenziare per prima cosa gli aspetti quantitativi del fenomeno.

Le prime operazioni sui derivati si riscontrano già nel 2000. Si tratta di quattro operazioni riferibili a Liguria, Toscana, Lazio, Abruzzo per un totale pari a 1.375 milioni di euro mentre, per le Regioni speciali, è la Sicilia a stipulare, sin dal 2000, due operazioni di *swap* per un importo complessivo di 1.238 milioni di euro.

Sono tuttavia gli anni successivi a registrare la diffusione del fenomeno che espone, a fine 2004, un ammontare di capitale *swappato* di oltre 7.442 milioni di euro, percentualmente pari al 43,3 per cento del debito complessivo (TAB 6). Da notare, tuttavia, come, a fine 2004, tra le Regioni a statuto ordinario, siano ancora tre a non aver fatto ricorso a strumenti derivati (Piemonte, Veneto, Basilicata).

Il dato disaggregato espone dati di rilievo, per la dimensione dei contratti, nei confronti della Lombardia, del Lazio, di Campania, Puglia e Sicilia, ove, tuttavia, il riferimento nei primi due casi è a *swap* su tassi di cambio per emissioni in valuta, doppiati poi da *amortising swap* e *swap* a copertura del rischio di variazione tassi di interesse, mentre negli altri casi (Campania, Puglia e Sicilia) i derivati servono solo a trasformare in lineare l'ammortamento delle emissioni *bullet* e ad assicurare garanzia ai tassi variabili.

L'esame dei contratti acquisiti mette in chiaro come, a differenza di quanto riscontrato per gli enti locali, raro da parte delle Regioni sia il ricorso a premi di liquidità (*up-front*) che semmai ha rappresentato il costo dell'estinzione o modificazione di precedenti operazioni.

Da notare che i derivati regionali, stipulati nel 2004, ammontano a 2.585 milioni di euro in gran parte finalizzati a copertura del rischio di tasso, mentre a 870 milioni ascendono le ricontrattazioni (33,6%); tenuto conto dell'evoluzione dei contratti precedenti la crescita dei derivati rispetto al 2003 segna una percentuale del 22,2 per cento.

Le operazioni di indebitamento tramite cartolarizzazione

Secondo le definizioni adottate dalla agenzia statistica della Commissione europea (Eurostat), le operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti da dismissione del

telematiche eventualmente indicate dalla stessa BBA. In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice delle quotazioni del tasso interbancario "lettera" (per stessa divisa e durata) che la banca interessata andrà a richiedere a tre primari Istituti di credito operanti sulla piazza di Londra, individuati tra le Reference Banks della specifica divisa.

patrimonio immobiliare o da cessione di crediti sono classificate fra le operazioni di indebitamento qualora non rispondono a criteri ben definiti, confermati del resto con l'art. 3 della finanziaria 2004³¹.

Decisa apertura alle operazioni di cartolarizzazione degli enti territoriali è nella legge 289/2002 (art. 84), che prosegue, tuttavia, nella linea già tracciata con le leggi 410 del 2001 e 342 del 2000.

Da dire tuttavia che le Regioni a statuto ordinario, sino a tutto l'anno 2004, hanno poco utilizzato tale canale di rifornimento finanziario³². Unica eccezione di rilievo è quella del Lazio che, nel febbraio 2001, ha proceduto alla cartolarizzazione di crediti per futuri trasferimenti dello Stato a copertura di deficit sanitari e nel 2003 ha avviato altra operazione avente ad oggetto la cartolarizzazione di crediti rivenienti da canoni di locazione finanziaria relativi ad immobili ASL ceduti in *lease-back*.

Quanto alla prima operazione, la Regione ha ottenuto un prestito dalla società-veicolo Cartesio della *Merrill Lynch*, garantito dai flussi attesi dallo Stato a ripiano del debito sanitario. La società-veicolo ha trasformato tale futuro finanziamento in titoli venduti in Italia e in altri paesi europei con una emissione in due *tranches* di 250 milioni di euro ciascuna, l'una a diciotto mesi, l'altra a tre anni.

Altra operazione, assai più complessa, ha interessato 56 ospedali *asl* acquistati per 1.949 milioni di euro dalla società SAN.IM, partecipata al 90 per cento dalla Regione Lazio. Contestualmente, la SAN.IM ha stipulato contratti di locazione finanziaria degli immobili medesimi con le *asl* cedenti e con opzione a loro favore di riacquisto al termine del *leasing*. I crediti derivanti dai canoni di locazione vantati da SAN.IM sono stati poi ceduti a Cartesio srl (società-veicolo) che per finanziare tale acquisto ha emesso titoli obbligazionari, garantiti dai flussi dei canoni di *leasing*. In virtù di apposita delegazione di pagamento, la Regione Lazio ha assunto l'onere di effettuare i pagamenti dei canoni "in nome e per conto delle *asl*" con un onere per il bilancio regionale di circa 100 milioni di euro all'anno per un periodo di 30 anni.

A seguito dell'operazione, sono state emesse 4 *tranches* di obbligazioni: la prima, di importo pari a 200 milioni di euro e scadenza nel 2033; la seconda, di uguale importo e

³¹ Va ricordato che costituiscono indebitamento le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività cartolarizzata o quelle relative a flussi futuri di entrata non collegati ad attività patrimoniale preesistente, come pure le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti futuri o vantati nei confronti di altre Amministrazioni pubbliche.

³² Maggiore l'operatività delle Regioni a statuto speciale; la Sicilia ha effettuato nell'anno 2002 operazioni di cartolarizzazione di crediti per 149 e 101 milioni di euro, mentre ASL e ospedali siciliani hanno cartolarizzato crediti sanitari vantati nei confronti delle Regione per 655 milioni di euro; il Friuli V.G. ha avviato nel 2002 operazione di cartolarizzazione su un portafoglio immobiliare per un valore di circa 100 milioni di euro con problemi tuttavia legati al rispetto della normativa in tema di vincoli storico-artistici.

scadenza 2028; la terza e la quarta, di importo rispettivamente pari a 450 milioni di dollari e 200 milioni di sterline. L'importo complessivo delle emissioni è stato di circa 1.200 milioni di euro.

Obiettivo dell'operazione è stato quello di ripianare parte del deficit sanitario accumulato sino all'anno 2000 (4,6 miliardi di euro), usufruendo al contempo della possibilità di accollarne circa la metà a carico dello Stato ed evitando l'alternativa di una emissione obbligazionaria diretta che, ad avviso della Regione, avrebbe raddoppiato lo stock di debito e ridotta l'ulteriore capacità di indebitamento. Senonché, in questo come nel precedente caso, si tratta di operazioni che, in base ai criteri Eurostat, del resto confermati con la finanziaria 2004 (art. 3), rientrano nel concetto di indebitamento, in quanto risultano entrambe prive delle condizioni richieste per configurare l'ipotesi di una vendita di *asset*.

Da segnalare, poi, alcuni svantaggi conseguenti all'operazione da ultimo descritta. In primo luogo, l'appesantimento dei futuri bilanci regionali, conseguente al pagamento dell'affitto degli immobili per un periodo di 30 anni. Inoltre, il costo dell'operazione, per commissioni pagate (€ 6.850.000), è risultato particolarmente elevato a fronte di quanto in genere sostenuto da altri operatori e spiegabile sia con la natura degli *asset* cartolarizzati, sia con il *rating* della Regione.

Anche questo caso conferma come le tecniche di finanza innovativa vadano attentamente valutate ad evitare che vantaggi immediati, specialmente legati ad esigenze di liquidità, abbiano l'effetto di scaricarsi sui futuri equilibri di bilancio, trasferendo criticità attuali sulle future generazioni.

4.5 La gestione attiva del debito con ricorso a strumenti finanziari derivati

Nel corso dell'istruttoria sono stati acquisiti oltre 50 contratti *interest rate swap* (IRS), stipulati sino a fine anno 2004 dalle Regioni a statuto ordinario e speciale.

Pur trattandosi di contratti negoziati fuori dei mercati regolamentati³³ e perciò non standardizzati, frequente è tuttavia il riferimento alla disciplina recata dal *Master Agreement*, le cui regole sono predisposte dall'ISDA (*International Swaps Derivatives Association*), l'associazione che riunisce i principali operatori del mercato *swap*.

Il *Master Agreement* reca anche la disciplina della giurisdizione la quale, nel caso di riferimento alla legge inglese come regolatrice del rapporto contrattuale, implica l'accettazione della giurisdizione dei tribunali inglesi. Il che diviene rilevante qualora si tratti di dare interpretazione alla ricorrenza o meno di "operatore qualificato" e delle relative protezioni assicurate dalla normativa vigente. Da dire che la maggior parte dei contratti IRS stipulati dalle Regioni sono redatti in lingua inglese e prevedono che il rapporto sia regolato dalla legge inglese.

I derivati OTC implicano un "rischio di controparte" che è funzione sia del valore del contratto sottostante, sia del merito di credito dell'ente. Tali caratteristiche non consentono, in generale, possibilità di cessione o rinegoziazione con altri soggetti; la chiusura della operazione derivata, prima della scadenza, avviene d'accordo fra le parti, liquidando il valore di mercato a quella che gode di posizione positiva (*mark to market*).

Come detto in precedenza, le Regioni a statuto ordinario registrano un ammontare in derivati pari al 43,3 per cento del debito complessivo.

Fra questi, la quota di maggior consistenza è relativa a derivati su tassi di cambio, in correlazione ad emissioni in valuta. Se ne è riscontrata la presenza in ambito regionale (Lombardia, Lazio, Campania, Puglia e Sicilia), in linea con un mercato obbligazionario che, specie nei programmi MTN (*medium term note*), predilige emissioni in valuta estera e/o tipologia *bullet*. In questo caso, a quello di cambio si aggiunge spesso uno *swap amortising*, operazione generalmente preferita alla costituzione del fondo di ammortamento e, a volte, si riscontra anche ulteriore *swap* a copertura del rischio di variabilità dei tassi³⁴.

³³ Nell'ambito delle strutture negoziali, individuate dal Testo Unico di Finanza (TUF), gli *swap* assumono la forma tipica di contratti bilaterali OTC (*over the counter*), negoziati cioè fuori dei mercati regolamentati, e nelle tipologie *interest rate swap* e *cross currency swap* sono quelli che hanno interessato le operazioni degli enti territoriali.

I derivati OTC, a differenza di quelli negoziati in borsa (*exchange traded*), non sono contratti standardizzati e possono essere strutturati a seconda delle esigenze specifiche delle controparti.

³⁴ Le emissioni internazionali sono in genere a tasso variabile.

Quanto agli *swap* sui tassi di interesse, gli obiettivi alternano le esigenze di copertura del rischio, legato alla variabilità dei tassi (Emilia Romagna, Toscana), con la speculazione rivolta alla diminuzione del costo del debito o dello spostamento in avanti dei flussi di pagamento (Liguria, Campania, Umbria, Sicilia). Presenti altresì le ricontrattazioni con erogazione di *mark to market* negativo, spesso compensato da erogazione di *up-front* a favore della Regione interessata (Liguria, Toscana, Puglia, Sicilia). Gli obiettivi, nel caso di una pluralità di operazioni complessivamente rivolte ad una globale ristrutturazione del debito, sono diversificati ed è possibile riscontrare, accanto all'intento di copertura del rischio (*hedging* puro), anche la ricerca di effetti di liquidità, ottenuti o posticipando i flussi di rimborso rispetto all'originario piano di ammortamento oppure fissando un tasso minore nei primi anni compensato da tassi più elevati nei periodi successivi (Puglia, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Calabria, Sicilia).

Va osservato, a riguardo, come tali ultime operazioni siano suscettibili di vantaggi finanziari immediati, destinati, tuttavia, a gravare su esercizi futuri. Perciò si sostanziano in un indebitamento sommerso, al pari delle operazioni di *up-front*, che sfuggono ai limiti di indebitamento e aggravano l'equilibrio dei bilanci futuri.

Ulteriore aspetto da sottolineare è il consistente aumento di derivati che si riscontra a partire dal 2004. Da dire che, sino a tutto il 2003, ben cinque Regioni a statuto ordinario non avevano ancora fatto ricorso a derivati (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Basilicata). La diffusione del fenomeno, anche fra le Regioni a statuto ordinario, si traduce nel 2004 in ulteriori operazioni per un importo complessivamente pari a 2.585 milioni di euro, una parte delle quali rappresentano ricontrattazione di operazioni in essere.

Primo, prudente affaccio sul mercato è quello dell'Emilia Romagna che, per la prima volta nel 2004, sovrappone uno *swap* ad un mutuo di Cassa DD.PP. a copertura dell'evoluzione dell'originario tasso variabile, tramite *collar* e barriera superiore fissata al 5,25 per cento.

Sempre nel 2004, sono poi Toscana, Lazio, Campania, Puglia e Calabria ad essere operative con derivati preordinati a diverse finalità: copertura di tassi variabili (Toscana e Campania), rinegoziazione di derivati su mutui per disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale (Lazio), ammortamento di emissioni *bullet* a copertura di disavanzi sanitari (Puglia), totale ristrutturazione del debito anche per la quota a tasso fisso (Calabria).

Complessivamente l'anno 2004 espone, rispetto all'anno precedente, una crescita di capitale *swappato* del 43,3 per cento.

L'indagine ha consentito di riscontrare, sino all'anno 2003, il frequente ricorso ad operazioni con tassi indicizzati Euribor al superamento delle soglie *cap* (c.d. vendita di *cap*) o

ad operazioni di *swap* di durata con allungamento della scadenza del debito e/o trasferimento di oneri ad esercizi futuri (Campania, Puglia, Friuli-Venezia Giulia, per entrambi i casi, Liguria, Lazio, Abruzzo, Calabria). Il regolamento 389/2003 ha determinato il superamento di tali tipologie contrattuali, tant'è che le Regioni, a partire dal 2004, si sono mostrate in generale più caute nella definizione dei relativi contratti, anche se ancora non manca qualche operazione recente non in linea con i criteri prudenziali suggeriti dal Ministero dell'Economia con il citato regolamento e con la successiva circolare del marzo 2004.

È stata poi rilevata la corresponsione di *up-front*, spesso legata a *mark to market* negativo in collegamento con la rinegoziazione dei contratti (Sicilia, Toscana, Umbria). Da dire che, a fronte di andamenti difformi rispetto alle originarie ipotesi di copertura, la sollecitazione degli intermediari rivolta agli enti è stata quella di chiusura dell'operazione in essere e apertura di una nuova posizione la quale, per avere un effetto finanziario nullo, ha in genere implicato una strutturazione del nuovo contratto valevole a produrre un premio di liquidità (c.d. commissione di *up-front*) da girare immediatamente allo stesso intermediario a chiusura della vecchia operazione.

La operatività regionale nel mercato dei derivati è risultata, tuttavia, minore rispetto a quanto registrato per gli enti locali (v. Relazione sulla finanza degli enti locali, approvata in pari data). Il che trae plausibile giustificazione da due diverse considerazioni. La prima può essere letta in chiave di sistema finanziario-contabile, la seconda dipende dalla differente composizione dello stock di debito accumulato negli anni.

Quanto al primo aspetto, è la stessa conformazione del bilancio e del suo equilibrio a fare la differenza, laddove per le Regioni, al pari dello Stato centrale, il ricorso all'indebitamento è momento di chiusura per l'equilibrio, con la conseguente possibile manovrabilità del bilancio nel suo contenuto programmatico e autorizzativo. È a questa flessibilità operativa che le Regioni hanno spesso affidato la strategia delle risorse utilizzabili per la realizzazione di piani e progetti programmati i quali, a differenza della maggior parte dei servizi di competenza degli enti locali, consentono maggiori scansioni realizzative.

Lo scenario tende semmai a mutare a partire dagli anni 2002 e 2003, allorché i problemi della sanità, insieme al trasporto locale, coinvolgono direttamente il versante regionale, costretto a far fronte ai consistenti disavanzi con conseguente ricorso al debito. È in questi anni che cresce il debito con la Cassa DD.PP. (45%) sino ad allora rimasto a percentuali modeste (15% del totale debito nel 2000), mentre l'accentuata responsabilizzazione regionale per sanità e trasporti restringe il margine di manovra dei bilanci, del resto già in tensione per la riduzione e/o lo slittamento dei finanziamenti e per il blocco della fiscalità.

Quanto al secondo aspetto, è il rapporto fra tasso fisso e variabile a fare la differenza con gli enti locali, con un confronto che mette in campo un 81,0 per cento di fisso locale contro il 35,5 per cento regionale.

Le differenti evenienze quantitative e qualitative ne sono conseguenza, laddove, mentre minore è l'esigenza di ricorrere ai derivati per ottenere una riduzione del costo del debito, è semmai la copertura del rischio a motivare l'operatività regionale. Va detto tuttavia che, anche in questi casi, è frequente il ricorso a strutture complesse da collegare all'esigenza di ridurre il costo della copertura. Il che comporta maggiore opacità degli strumenti e maggiore difficoltà di valutazione.

Le operazioni derivate con premio di liquidità e gli swap di durata

Il regolamento per l'accesso al mercato dei capitali (decreto 389/2003) e la circolare attuativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze hanno delineato –come si è detto– le operazioni in strumenti derivati consentite agli enti territoriali, individuandone specifici connotati strutturali e sinallagmatici.

Particolare riflessione meritano quelle “altre” operazioni che ottengono eccezionalmente “via libera” in funzione dell'obiettivo perseguito, quello cioè della ristrutturazione del debito, senza speciale riferimento ai loro caratteri strutturali. Uniche condizioni richieste sono relative alla scadenza, da mantenere entro quella della sottostante passività, e al corrispettivo, che dovrebbe assicurare la copertura al costo del debito sottostante, escluso un profilo crescente dei flussi di pagamento da parte dell'ente, ad eccezione di un eventuale premio di liquidità, non superiore tuttavia all'1 per cento del nozionale di riferimento.

Valgono a riguardo le seguenti considerazioni.

La finalità di “ristrutturazione” del debito, che necessariamente deve connotare queste “altre” operazioni, sembra in realtà funzionale ad una integrale riconsiderazione della passività complessiva dell'ente, ove è soprattutto il bilanciamento fra tassi fissi e variabili a guidare la scelta di ricomposizione dello stock.

Altro aspetto meritevole di riflessione riguarda la previsione di *up-front*. Da considerare a riguardo che tale previsione, legata com'è ad operazioni di ristrutturazione del debito (lett. f), art. 3, d.m. n. 389/2003), dovrebbe ritenersi senz'altro esclusa nelle altre ipotesi contrattuali previste dal regolamento, come del resto chiarito dal Ministero dell'Economia e in coerenza con l'eccezionalità da riservare a tale strumento di finanziamento. Fra queste, anche le anticipate chiusure dei contratti, ove operazioni di *up-front* non possono compensare il *mark to market* negativo.

Inoltre, il rifornimento di liquidità legato a tali operazioni, seppure ora limitato all'1 per cento del nozionale, non manca di destare perplessità per quanto attiene al corretto inquadramento dell'operazione e l'esatta qualificazione dello strumento.

Il premio di liquidità si risolve, infatti, in un anticipato versamento di fondi che sconta l'attualizzazione sui relativi tassi contrattuali a carico della controparte, oppure si ripercuote sullo *spread*. Sostanzialmente, seppure incorporata in uno *swap*, si tratta di operazione analoga alla contrazione di un mutuo, laddove la sua concessione comporta un tasso o uno *spread* che attualizza il premio corrisposto in via anticipata dalla banca all'ente.

Nella specie ricorre, perciò, una forma di ricorso al mercato finanziario che, in generale per tutti gli enti, richiede il rispetto delle medesime condizioni e vincoli stabiliti per ogni forma di ricorso a indebitamento.

Il che vale anche in ipotesi di *swap* di durata, la cui finalità principale è quella di creare disponibilità di cassa aggiuntive. Tali operazioni modificano infatti l'originario piano di ammortamento del prestito, rinviando al futuro parte del rimborso delle quote capitale. Ciò comporta l'utilizzo dello strumento per una finalità che non gli è propria e consente all'ente di amplificare il proprio indebitamento portandolo a valori più elevati rispetto alla passività sottostante. Qualora non finalizzato a investimenti, lo *swap* di durata rappresenta un aggiramento dell'art. 119 della Costituzione e delle disposizioni recate all'art 3 della finanziaria 2004 mentre, risolvendosi sostanzialmente in una operazione creditizia, neppure dovrebbe trovare applicazione l'esonero dalla gara pubblica previsto, per l'operatività in derivati, dall'art.5, co. 2, del d.lgs. n. 157 del 1995.

TAB 1

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Consistenza al 31 dicembre 2000

REGIONI	a CARICO della REGIONE *			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)		Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)			
PIEMONTE	448.400.926	0	448.400.926	10.453.910	321.591.152	0	321.591.152	769.992.078	131.027.541	
LOMBARDIA	691.912.587	0	691.912.587	647.463.653	888.635.630	0	888.635.630	1.580.548.217	997.475.892	
VENETO	1.007.090.953	0	1.007.090.953	615.616.624	837.693.090	0	837.693.090	1.844.784.043	1.299.922.015	
LIGURIA	190.524.839	83.130.004	273.654.843	161.396.379	288.559.378	0	288.559.378	562.214.221	286.790.202	
E. ROMAGNA	860.609.136	0	860.609.136	775.869.371	857.185.723	0	857.185.723	1.717.794.859	1.315.924.859	
TOSCANA	930.174.881	0	930.174.881	516.500.000	271.100.000	0	271.100.000	1.201.274.881	516.500.000	
UMBRIA	313.429.615	0	313.429.615	43.958.046	412.644.208	1.179.563.356	1.592.207.564	1.905.637.180	67.913.899	
MARCHE	494.483.211	243.075.000	737.558.211	232.405.605	271.449.746	1.547.142.248	1.818.591.994	2.556.150.205	242.815.212	
LAZIO	1.218.000.000	290.000.000	1.508.000.000	270.112.000	895.954.000	0	895.954.000	2.403.954.000	712.540.000	
ABRUZZO	120.942.088	93.300.000	214.242.088	18.600.703	0	0	0	214.242.088	18.600.703	
MOLISE	106.465.133	3.999.999	110.465.132	0	45.155.000	0	45.155.000	155.620.132	15.517.000	
CAMPANIA	1.629.687.544	0	1.629.687.544	986.866.443	371.718.296	0	371.718.296	2.001.405.840	1.259.331.323	
PUGLIA	2.210.500.249	0	2.210.500.249	0	125.000.295	0	125.000.295	2.335.500.544	124.181.561	
BASILICATA	92.138.655	0	92.138.655	2.582.284	391.990.786	0	391.990.786	484.129.441	2.582.284	
CALABRIA	614.900.000	0	614.900.000	225.203.084	224.372.245	0	224.372.245	839.272.245	449.575.330	
TOTALE	10.929.259.817	713.505.003	11.642.764.819	4.507.028.103	6.203.049.551	2.726.705.604	8.929.755.155	20.572.519.974	7.440.697.820	

* Nella voce mutui a carico della Regione sono comprese anche altre forme

TAB 2

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Consistenza al 31 dicembre 2003

REGIONI	a CARICO della REGIONE *			di cui sanità (a)	a CARICO dello STATO			di cui sanità (b)	TOTALE DEBITO (A) + (B)	TOTALE di cui sanità (a) + (b)
	Mutui (1)	Obbligazioni (2)	TOTALE (A)=(1)+(2)		Mutui (3)	Obbligazioni (4)	TOTALE (B)=(3)+(4)			
PIEMONTE	1.525.018.595 ^(#)	6.109.685	1.531.128.280	643.148.741 ^(#)	1.352.711.914	0	1.352.711.914	0	2.883.840.195	643.148.741 ^(#)
LOMBARDIA	982.008.252	262.496.419	1.244.504.671	959.176.895	225.987.910	531.744.771	757.732.681	0	2.002.237.352	959.176.895
VENETO	892.482.843	150.000.000	1.042.482.843	486.937.359	1.470.201.220	0	1.470.201.220	0	2.512.684.063	486.937.359
LIGURIA	141.580.706	52.710.000	194.290.706	118.622.993	706.593.861	0	706.593.861	37.803.030	900.884.567	156.426.024
E. ROMAGNA	1.274.627.684	0	1.274.627.684	1.232.144.585	885.346.630	0	885.346.630	402.692.139	2.159.974.314	1.634.836.724
TOSCANA	387.907.588	454.502.428	842.410.016	263.335.057	340.909.496	212.890.166	553.799.662	0	1.396.209.678	263.335.057
UMBRIA	250.840.083	138.262.506	389.102.589	30.118.934	350.802.768	3.271.242.419	3.622.045.187	0	4.011.147.776	30.118.934
MARCHE	433.788.413	589.525.000	1.023.313.413	510.031.701	236.644.798	1.753.084.830	1.989.729.628	0	3.013.043.042	510.031.701
LAZIO	1.597.000.000	876.000.000	2.473.000.000	1.287.000.000	451.000.000	269.000.000	720.000.000	145.000.000	3.193.000.000	1.432.000.000
ABRUZZO	11.855.602	880.743.327	892.598.929	176.153.726	75.269.275	0	75.269.275	0	967.868.204	176.153.726
MOLISE	109.113.005	100.000.000	209.113.005	15.504.553	32.421.286	0	32.421.286	3.268.338	241.534.291	18.772.891
CAMPANIA	2.197.454.954	0	2.197.454.954	2.126.956.372	677.634.853	0	677.634.853	34.318.016	2.875.089.807	2.161.274.388
PUGLIA	2.116.578.794	585.000.000	2.701.578.794	775.000.000	175.596.967	0	175.596.967	20.140.726	2.877.175.761	795.140.726
BASILICATA	119.746.230	0	119.746.230	2.279.129	377.777.258	0	377.777.258	0	497.523.488	2.279.129
CALABRIA	815.221.000	0	815.221.000	489.611.000	895.300.000	0	895.300.000	0	1.710.521.000	489.611.000
TOTALE	12.855.223.750	4.095.349.365	16.950.573.115	9.116.021.046	8.254.198.236	6.037.962.187	14.292.160.423	643.222.249	31.242.733.537	9.759.243.295

* Nella voce mutui a carico della Regione sono comprese anche altre forme

^(#) Nel totale è compreso un mutuo che la Regione ha stipulato con la Cassa Depositi e Prestiti spa di 503.383.000,00 euro i cui oneri sono al 70% a carico delle ASL

TAB 3

INDEBITAMENTO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Consistenza al 31 dicembre 2004

REGIONI	a CARICO della REGIONE *			di cui sanità			a CARICO dello STATO			di cui sanità	TOTALE DEBITO	TOTALE di cui sanità			
	Mutui		Obbligazioni	TOTALE		(a)	Mutui		Obbligazioni				(b)	(A) + (B)	(a) + (b)
	(1)	(2)	(A)=(1)+(2)	(3)	(4)		(B)=(3)+(4)								
PIEMONTE	1.504.944.150 (e)	426.190.942	1.931.135.092	1.442.977.451	0	1.442.977.451	0	3.374.112.543	0	3.374.112.543	453.865.406				
LOMBARDIA	884.254.342	288.098.929 (b)	1.172.353.271	229.886.536	740.337.333 (b)	970.223.869	0	2.142.577.140	0	2.142.577.140	870.095.501				
VENETO	820.993.185	389.986.000	1.210.979.185	1.470.201.220	0	1.470.201.220	0	2.861.180.405	0	2.861.180.405	384.859.539				
LIGURIA	82.560.412	342.570.000	425.130.412	711.159.093	0	711.159.093	30.093.201	1.136.289.504	30.093.201	1.136.289.504	91.364.458				
E. ROMAGNA	1.211.478.697	0	1.211.478.697	902.496.862	0	902.496.862	342.729.601	2.113.975.559	342.729.601	2.113.975.559	1.521.226.710				
TOSCANA	371.913.760	430.463.794	802.377.554	331.807.081	200.973.898	532.780.979	0	1.335.158.533	0	1.335.158.533	250.821.019				
UMBRIA	236.799.154	133.478.639	370.277.793	353.655.816	3.123.721.662 (c)	3.477.377.477	0	3.847.655.270	0	3.847.655.270	10.485.530				
MARCHE	514.451.352	556.175.000	1.070.626.352	252.709.240	1.671.780.758 (d)	1.924.489.998	0	2.995.116.350	0	2.995.116.350	484.282.237				
LAZIO	1.505.917.927	1.029.339.393	2.535.257.320	380.571.459	348.584.007	729.155.466	23.737.865	3.264.412.786	23.737.865	3.264.412.786	1.230.867.801				
ABRUZZO	11.855.602	880.743.327	892.598.929	75.269.248	0	75.269.248	0	967.868.177	0	967.868.177	176.153.726				
MOLISE	103.895.072	96.666.667	200.561.739	26.062.269	0	26.062.269	0	226.624.008	0	226.624.008	14.629.452				
CAMPANIA	2.143.224.000	0	2.143.224.000	608.178.000	0	608.178.000	34.318.016	2.751.402.000	34.318.016	2.751.402.000	2.161.274.388				
PUGLIA	1.855.196.616	817.895.000	2.673.091.616	157.384.320	0	157.384.320	10.678.665	2.830.475.936	10.678.665	2.830.475.936	745.678.665				
BASILICATA	118.991.372	24.756.000	143.747.372 (e)	339.827.444	0	339.827.444	0	483.574.816	0	483.574.816	3.560.710				
CALABRIA	815.221.000	0	815.221.000	895.300.000	0	895.300.000	0	1.710.521.000	0	1.710.521.000	489.611.000				
TOTALE	12.181.696.641	5.416.363.691	17.598.060.332	8.177.486.039	6.085.397.658	14.262.883.696	441.557.348	31.860.944.028	441.557.348	31.860.944.028	8.888.776.143				

(*) Nella voce mutui a carico della regione sono comprese anche altre forme

(a) Comprensivo di un mutuo con oneri al 70% a carico delle ASL

(b) Trattasi di un'emissione con rimborso bullet. A fronte di tale debito sono stati effettuati accantonamenti pari a 40.902.971,21 euro per la parte autonoma e per 260.046.536,75 euro per la parte a carico dello Stato

(c) Comprensivo di 3.078.863.662,65 euro relativi alla contabilità separata a carico dello Stato per ricostruzione terremoto

(d) Comprensivo di 916.441.375 euro relativi al finanziamento a carico dello Stato per ricostruzione terremoto.

(e) Comprensivo di 24.756.000 euro relativi a mutui la cui estinzione, mediante contrazione di obbligazioni di pari importo, è contabilizzata nell'anno 2005.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 4

REGIONI a STATUTO ORDINARIO
MUTUI - COMPOSIZIONE

REGIONI	ANNO 2000										ANNO 2004										VARIAZIONI 2000/2004 %			
	TOTALE MUTUI a carico Regione		CASSA DD PP e altri Istituti Pubblici equiparati		INC %		Istituti di credito ordinario		INC %		TOTALE MUTUI a carico regione		CASSA DD PP e altri Istituti Pubblici equiparati		INC %		Istituti di credito ordinario		INC %		TOT MUTUI	INC %	CASSA DD PP e altri Istituti Pubblici EQ.	IST di cred ord
	1	1/X	2	2/1	2/X	3	3/1	3/X	4	4/X	5	5/4	5/X	6	6/4	6/X	6/3							
PIEMONTE	448.400.926	4,10	5.505.134	1,23	0,05	442.895.791	99,77	4,05	1.504.944.150	13,54	456.817.138 (*)	30,35	4,11	1.048.127.012	69,65	9,43	235,62	8.198,02	136,65					
LOMBARDIA	691.912.587	6,33	0	0,00	691.912.587	100,00	6,33	884.254.342	7,95	385.595.910	43,61	3,47	498.658.433	56,39	4,49	27,80	0,00	-27,93						
VENETO	1.007.090.953	9,21	71.861.702	7,14	0,66	935.229.251	92,86	8,56	820.993.185	7,39	105.667.247	12,87	0,95	715.325.938	87,13	6,43	-18,48	47,04	-23,51					
LIGURIA	190.524.839	1,74	0	0,00	190.524.839	100,00	1,74	1.136.289.504	10,22	654.894.916	57,63	5,89	481.394.588	42,37	4,33	496,40	0,00	152,67						
E. ROMAGNA	860.609.136	7,87	0	0,00	860.609.136	100,00	7,87	1.211.478.697	10,90	473.418.824	39,08	4,26	738.059.873	60,92	6,64	40,77	0,00	-14,24						
NORD	3.198.538.440	29,27	77.366.836	2,42	0,71	3.121.171.603	97,58	28,56	5.557.959.879	50,00	2.076.394.035	37,36	18,68	3.481.565.844	62,64	31,32	73,77	2.583,83	11,55					
TOSCANA	930.174.881	8,51	62.828.160	6,75	0,57	867.346.721	93,25	7,94	371.913.760	3,35	50.911.584	13,69	0,46	321.002.176	86,31	2,89	-60,02	-18,97	-62,99					
UMBRIA	313.429.615	2,87	9.808.947	3,13	0,09	303.620.669	96,87	2,78	236.799.154	2,13	25.949.807	10,96	0,23	210.849.346	89,04	1,90	-24,45	164,55	-30,56					
MARCHE	494.483.211	4,52	469.410	0,09	0,00	494.013.801	99,91	4,52	514.451.352	4,63	170.433.629	33,13	1,53	344.017.723	66,87	3,09	4,04	36.208,06	-30,36					
LAZIO	1.218.000.000	11,14	0	0,00	1.218.000.000	100,00	11,14	1.505.917.927	13,55	1.068.237.647	70,94	9,61	437.680.280	29,06	3,94	23,64	0,00	-64,07						
CENTRO	2.956.087.707	27,05	73.106.517	2,47	0,67	2.882.981.191	97,53	26,38	2.629.082.192	23,65	1.315.532.667	50,04	11,83	1.313.549.525	49,96	11,82	-11,06	1.699,47	-54,44					
ABRUZZO	120.942.088	1,11	18.009.221	14,89	0,16	102.932.867	85,11	0,94	11.855.602	0,11	11.855.602	100,00	0,11	103.895.072	100,00	0,93	-2,41	0,00	-2,41					
MOLISE	106.465.133	0,97	0	0,00	106.465.133	100,00	0,97	103.895.072	0,93	0	0,00	0,00	103.895.072	100,00	0,93	-2,41	0,00	-2,41						
CAMPANIA	1.629.687.544	14,91	341.194.651	20,94	3,12	1.288.492.893	79,06	11,79	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	-100,00	-100,00						
PUGLIA	2.210.500.249	20,23	844.659.518	38,21	7,73	1.365.840.731	61,79	12,50	1.855.196.616	16,69	974.435.332	52,52	8,77	880.761.284	47,48	7,92	-16,07	15,36	-35,52					
BASILICATA	92.138.655	0,84	2.651.004	2,88	0,02	89.487.651	97,12	0,82	143.747.372 (**)	1,29	40.754.438	28,35	0,37	102.992.934	71,65	0,93	56,01	1.437,32	15,09					
CALABRIA	614.900.000	5,63	311.700.000	50,69	2,85	303.200.000	49,31	2,77	815.221.000	7,33	583.610.000	71,59	5,25	231.611.000	28,41	2,08	32,58	87,23	-23,61					
SUD	4.774.633.669	43,69	1.518.214.394	31,80	13,89	3.256.419.275	68,20	29,80	2.929.915.662	26,36	1.610.655.372	54,97	14,49	1.319.260.290	45,03	11,87	-38,64	6,09	-59,49					
TOTALE (X)	10.929.259.817	100,00	1.668.687.747	15,27	15,27	9.260.572.069	84,73	84,73	11.116.957.733	100,00	5.002.582.075	45,00	45,00	6.114.375.658	55,00	55,00	1,72	199,79	-33,97					

(*) Mutuo con oneri al 70% a carico delle asi

(**) Vedasi nota alla tabella n.3 (e)

TAB 5

**REGIONI A STATUTO ORDINARIO
ESPOSIZIONE DEBITORIA: TASSI FISSI E TASSI VARIABILI**

REGIONI	ANNO 2000						ANNO 2004						VARIAZIONI 2000/2004 %		
	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione		TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	INC %	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione		TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	INC %	TASSO FISSO	TASSO VAR.	
	1	2	2/1	3	3/1	5	6	6/5	7	7/5	7/3				
PIEMONTE	448.400.926	108.071.439	24,10	340.329.486	75,90	1.531.128.280 (*)	68.302.337	4,46	1.462.825.944	95,54	-36,80	329,83			
LOMBARDIA	691.912.587	3.543.195	0,51	688.369.392	99,49	1.172.353.272	674.578.696	57,54	497.774.575	42,46	18.938,71	-27,69			
VENETO	1.007.090.953	71.861.702	7,14	935.229.251	92,86	1.210.979.185	261.912.709	21,63	949.066.477	78,37	264,47	1,48			
LIGURIA	273.654.843	88.058.463	32,18	185.596.380	67,82	425.130.412	143.419.822	33,74	281.710.590	66,26	62,87	51,79			
E. ROMAGNA	860.609.136	427.406.029	49,66	433.203.106	50,34	1.211.478.697	515.319.416	42,54	696.159.282	57,46	20,57	60,70			
NORD	3.281.668.444	698.940.829	21,30	2.582.727.615	78,70	5.551.069.846	1.663.532.979	29,97	3.887.536.868	70,03	138,01	50,52			
TOSCANA	930.174.881	69.627.789	7,49	860.547.092	92,51	892.377.554	56.578.689	7,05	745.798.865	92,95	-18,74	-13,33			
UMBRIA	313.429.615	136.282.456	43,48	177.147.160	56,52	370.277.793	166.877.583	45,07	203.400.209	54,93	22,45	14,82			
MARCHE	737.558.211	668.772.295	90,67	68.785.916	9,33	1.070.626.352	696.803.207	65,08	373.823.144	34,92	4,19	443,46			
LAZIO	1.508.000.000	813.000.000	53,91	695.000.000	46,09	2.535.256.320	1.493.229.377	58,90	1.042.026.943	41,10	83,67	49,93			
CENTRO	3.489.162.707	1.687.682.540	48,37	1.801.480.167	51,63	4.778.538.018	2.413.488.857	50,51	2.365.049.161	49,49	43,01	31,28			
ABRUZZO	214.242.088	120.942.088	56,45	93.300.000	43,55	892.598.929	11.855.602	1,33	880.743.327	98,67	-90,20	843,99			
MOLISE	110.465.132	56.582.866	51,20	53.902.266	48,80	200.561.739	6.107.761	3,05	194.453.978	96,95	-89,20	260,75			
CAMPANIA	1.629.687.544	643.132.023	39,46	986.555.521	60,54	2.143.224.000	43.383.000	2,02	2.099.841.000	97,98	-93,25	112,85			
PUGLIA	2.210.500.249	898.114.174	40,63	1.312.386.075	59,37	2.673.091.615	1.637.396.470	61,25	1.035.695.145	38,75	82,31	-21,08			
BASILICATA	92.138.655	2.651.004	2,88	89.487.651	97,12	143.747.372	3.934.265	2,74	139.813.107	97,26	48,41	56,24			
CALABRIA	614.900.000	311.700.000	50,69	303.200.000	49,31	815.221.000	325.610.000	39,94	489.611.000	60,06	4,46	61,48			
SUD	4.871.933.668	2.033.102.155	41,73	2.838.831.513	58,27	6.868.444.655	2.028.287.098	29,53	4.840.157.557	70,47	-0,24	70,50			
TOTALE	11.642.764.819	4.419.725.524	37,96	7.223.039.296	62,04	17.198.052.519	6.105.308.934	35,50	11.092.743.586	64,50	38,14	53,57			

(*) Vedasi nota alla tabella n.4 (*)

TAB 6

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
SWAP E UP FRONT

REGIONI	(in euro)									
	ANNO 2000					ANNO 2004				
	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione	SWAP *	INC %	UP FRONT	INC %	DEBITO COMPLESSIVO a carico Regione	SWAP *	INC %	UP FRONT	INC %
	1	2	2/1	3	3/1	4	5	5/4	6	6/5
PIEMONTE	448.400.926	0	0,00	0	0,00	1.531.128.280 (*)	0	0,00	0	0,00
LOMBARDIA	691.912.587	0	0,00	0	0,00	1.172.353.272	739.401.543 (**)	63,07	0	0,00
VENETO	1.007.090.953	0	0,00	0	0,00	1.210.979.185	0	0,00	0	0,00
LIGURIA	273.654.839	88.200.000	32,23	31.821.725	11,63	425.130.412	108.854.235	25,60	82.409.729	19,38
E. ROMAGNA	860.609.136	0	0,00	0	0,00	1.211.478.697	413.418.824	34,13	0	0,00
NORD	3.281.668.440	88.200.000	2,69	31.821.725	0,97	5.551.069.846	1.261.674.602	22,73	82.409.729	1,48
TOSCANA	930.174.881	393.294.659	42,28	0	0,00	802.377.554	579.580.773	72,23	344.000	0,04
UMBRIA	313.429.615	0	0,00	0	0,00	370.277.793	278.673.059	75,26	0	0,00
MARCHE	737.558.211	0	0,00	0	0,00	1.070.626.352	192.337.349	17,96	0	0,00
LAZIO	1.508.000.000	800.000.000	53,05	0	0,00	2.535.256.320	837.439.092 (**)	33,03	0	0,00
CENTRO	3.469.162.707	1.193.294.659	34,20	0	0,00	4.778.538.018	1.888.030.273	39,51	344.000	0,01
ABRUZZO	214.242.088	93.300.000	43,55	0	0,00	892.598.929	887.000.000 (**)	99,37	0	0,00
MOLISE	110.465.132	0	0,00	0	0,00	200.561.739	73.170.796	36,48	0	0,00
CAMPANIA	1.629.687.544	0	0,00	0	0,00	2.143.224.000	2.024.858.000	94,48	0	0,00
PUGLIA	2.210.500.249	0	0,00	0	0,00	2.673.091.615	817.895.000	30,60	0	0,00
BASILICATA	92.138.655	0	0,00	0	0,00	143.747.372	0	0,00	0	0,00
CALABRIA	614.900.000	0	0,00	0	0,00	815.221.000	489.611.000	60,06	0	0,00
SUD	4.871.933.668	93.300.000	1,92	0	0,00	6.868.444.655	4.292.534.796	62,50	0	0,00
TOTALE	11.642.764.815	1.374.794.659	11,81	31.821.725	0,27	17.198.052.519	7.442.239.671	43,27	82.753.729	0,48
										1,11

* Importo riferito a fine anno

(*) Vedasi nota alla tabella n.4 (*)

(**) L'importo swap della Lombardia e del Lazio è riferito esclusivamente alla copertura di tasso di interesse, mentre è al netto di operazioni di pari importo riferite a copertura di tasso di cambio e ad "amortising". Le obbligazioni sottostanti sono coperte in parte da contributo statale (Lombardia 70%; Lazio 25,4%).

(***) al netto di 715 milioni di euro per copertura tasso di cambio

5 Tendenze di finanza pubblica nella finanziaria 2005

Sui risultati delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 si fonda il quadro alla base della manovra finanziaria per il 2005. Una manovra che rafforza le misure destinate al contenimento della spesa ed è destinata ad incidere in misura rilevante sulle Amministrazioni decentrate. Dei singoli provvedimenti si è detto, e si dirà, nei capitoli dedicati al patto di stabilità, all'indebitamento, alla gestione delle entrate e delle spese regionali e alla spesa sanitaria. A questo paragrafo il compito di delineare i contorni complessivi della manovra e di fornire una quantificazione dell'incidenza prevista sulla dinamica della spesa complessiva e delle Amministrazioni territoriali per il triennio 2005-2007. Primi elementi di un quadro programmatico a cui è ad un tempo utile guardare per leggere i risultati gestionali delle Regioni nell'esercizio che si è chiuso e per valutare la credibilità degli aggiustamenti proposti.

Come è noto il DPEF per il 2005-2008 prevedeva un aggiustamento di poco meno di due punti per riportare, nel 2005, il *deficit* dal 4,4 per cento previsto quale livello tendenziale, al 2,7 per cento nel 2005; un aggiustamento di circa 24 miliardi di euro. In base agli accordi con la Commissione europea e con l'Ecofin, non più di un terzo della "correzione" poteva consistere in misure *una tantum* e, quindi, queste non potevano superare i 7 miliardi. Nei restanti 17 miliardi erano incluse le misure di riduzione della spesa indicate nel d.l. n.168/2004, concentrate essenzialmente sulla spesa corrente, misure che non avrebbero inciso negativamente su scuola, sanità, sicurezza e servizi sociali. L'aggiustamento del disavanzo doveva essere accompagnato da una riduzione del debito (al 100% del PIL nel 2007) e da un miglioramento dell'avanzo primario (al 4% nel 2007).

Nella *Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008* il Governo, rinviando ad un apposito provvedimento "le misure per la competitività, lo sviluppo e per il potere d'acquisto"³⁵, nonché "i dettagli della riforma fiscale", confermava per il 2005 l'obiettivo di indebitamento netto al 2,7 per cento prevedendo l'introduzione di un limite di incremento della spesa delle Amministrazioni Pubbliche del 2 per cento rispetto all'anno precedente, con l'esclusione delle spese per prestazioni sociali (prevedendo per le pensioni un tasso di incremento del 3,9%), interessi e trasferimenti al bilancio comunitario. Per quanto riguarda il debito pubblico la *Nota*

³⁵ In realtà questo provvedimento è stato presentato solo il 14 marzo 2005 con il d.l. n. 35, dal titolo "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". Appena 8 giorni dopo il Governo ha presentato alla Camera dei deputati un ddl dello stesso tenore "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" (Atto C. 5736). Il d.l., n. 35/2005 è stato convertito nella legge 14.5.2005, n. 80.

prevedeva una progressiva riduzione del rapporto debito/PIL, con una sostanziale conferma dei dati del DPEF³⁶,

Nella manovra presentata al Parlamento sono stati confermati, per il 2005, i dati e gli obiettivi del DPEF: sono state introdotte misure di natura permanente volte alla “manutenzione” delle basi imponibili, senza intervenire sulle aliquote; sono state garantite nel 2005 con il programma di dismissioni del patrimonio immobiliare un flusso *una tantum* pari a 7 miliardi di euro; è stato previsto un contenimento del tasso di crescita della spesa corrente e in conto capitale soprattutto attraverso l’adozione di un obiettivo di incremento di spesa nominale ed uniforme del 2 per cento su tutte le voci di spesa rispetto al livello 2004 (ad eccezione di alcune priorità sociali o legate a contratti e programmi pluriennali).

Determinante per il successo della manovra il ruolo degli enti territoriali. Oltre il 51 per cento delle minori spese sono ottenute con la revisione del patto di stabilità interno e il contenimento della spesa sanitaria rispetto all’andamento tendenziale. Nel terzo anno di programmazione i risparmi attesi sono per oltre il 73 per cento attribuiti alle misure che incidono su Regioni ed enti locali.

Guardando al totale della manovra il rilievo specifico degli enti decentrati si attenua e scende a poco meno del 23 per cento. In termini di effetti strutturali per gli anni 2006 e 2007 la quota risulta tuttavia al di sopra del 50 per cento.

All’origine di tale risultato la forte contrazione attesa della spesa sanitaria e il peso crescente degli effetti della regola del 2 per cento, con riflessi molto consistenti sui conti degli enti territoriali.

La manovra definitiva, a seguito delle modifiche intervenute nel corso del dibattito parlamentare, conferma sostanzialmente l’impostazione iniziale, ma con alcune differenze (v tab. 2). L’importo della manovra cresce di oltre 6 miliardi di euro per consentire la copertura degli sgravi fiscali (riguardanti l’imposta sul reddito e l’IRAP) per 4,3 miliardi di euro e degli interventi di carattere espansivo approvati nel corso della discussione in Parlamento per 1,8 miliardi.

Si riduce la quota di tagli alla spesa prevista a carico delle Amministrazioni locali ma ne cresce il rilievo assoluto: nel 2005 sono pari a 6.228 milioni di euro i tagli attesi contro gli iniziali 5.540 milioni. Per avere una dimensione del rilievo della correzione prevista si deve considerare che essa è pari a circa il 3 per cento del totale delle uscite complessive delle Amministrazioni locali del 2004.

³⁶ Veniva introdotta solo una lieve variazione in diminuzione per il 2007 e 2008: dal 104,1 nel 2005; al 101,9 nel 2006; 99,2 nel 2007; 98,0 nel 2008.

Il peso delle misure permanenti a carico territoriale scende al 60 per cento della manovra complessiva nel 2007 ma l'importo è pari ad oltre 8.700 milioni.

Tab. 1 Impatto della manovra sugli enti territoriali (testo iniziale della finanziaria)

(milioni di euro)

	Totale				enti territoriali		
	2005	2006	2007		2005	2006	2007
minori spese							
minori spese correnti	-7.147	-7747	-8.799		-5.540	-6.327	-7.294
minori spese in conto capitale	-2.105	-1.015	-935		0	0	0
minore spese tabelle e bilancio	-1.500	-507	-248		-	-	-
totale minori spese	-10.752	-9269	-9.982		-5.540	-6.327	-7.294
				quota%	51,5	68,3	73,1
maggiori spese							
maggiori spese correnti	804	371	371		0	0	0
maggiori spese in conto capitale	120	130	67		5	5	5
totale maggiori spese	924	501	438		5	5	5
				quota%	0,5	1	1,1
minori entrate							
Imposte dirette	-241	-97	21				
Imposte indirette	-1220	-102	-110				
totale minori entrate	-1461	-199	-89				
maggiori entrate							
Imposte dirette	3.208	1.649	1.851				
Imposte indirette	3.891	2.423	2.538				
totale maggiori entrate	7.099	4.072	4.389				
dismissioni attivi patrimoniali							
Immobili	4.000	0	0				
Strade	3.000	0	0				
Demanio	105	0	0				
totale misure temporanee	7.105	0	0				
Contabiliz. Deb. e gest. attivi	1500						
totale manovra	24.072	12.641	13.845		5.535	6.322	7.289
				quota%	23	50	52,6

Tab. 2 Impatto della manovra sugli enti territoriali (manovra definitiva)

(milioni di euro)

	Totale			enti territoriali		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
minori spese						
minori spese correnti	-9.078	-11.453	-13.093	-6.213	-7.534	-8.702
minori spese in conto capitale	-2.273	-1.298	-1.033	-15	-30	-20
minore spese tabelle e bilancio	-1.674	-507	-302			
totale minori spese	-13.025	-13.258	-14.428	-6.228	-7.564	-8.722
				quota%	47,8	57,5
maggiori spese						
maggiori spese correnti	1.844	1.766	1.818	72	67	57
maggiori spese in conto capitale	885	407	405	454	5	6
				quota%	51,3	1,2
totale maggiori spese	2.730	2.173	2.223	526	72	63
				quota%	19,3	3,3
minori entrate						
imposte dirette	-4.538	-6.919	-5.998			
imposte indirette	-1.220	-740	-776			
totale minori entrate	-5.758	-7.659	-6.774			
maggiori entrate						
imposte dirette	3.134	2.831	1.744			
imposte indirette	5.779	5.734	6.290			
maggiori entrate in conto capitale	2.070	50	50			
totale maggiori entrate	10.983	8.615	8.084			
dismissioni attivi patrimoniali						
immobili	4.000					
Strade	3.000					
Demanio	90					
totale misure temporanee	7.090					
Contabiliz. Debito e gestione Attivi	1500					
totale manovra	24.110	11.941	13.516	5.703	7.492	8.660
				quota%	23,7	62,7
						64,7

Sul fronte del contenimento della spesa oltre alla revisione del Patto di stabilità interno, di cui si è detto in precedenza, la finanziaria 2005 contiene importanti innovazioni in materia di spesa sanitaria. Viene prevista una revisione del "livello complessivo" della spesa del Servizio sanitario nazionale (SSN) per il triennio 2005-2007, al cui finanziamento concorre lo Stato: con l'importo relativo al 2005 è portato a 88.195 milioni di euro; se ne prevede una crescita nel biennio successivo del 2 per cento l'anno, in linea con quanto previsto per le altre voci di spesa (gli importi sono posti pari a 89.960 per il 2006 e 91.759 per il 2007). A questi si aggiungono 2.000 milioni per la copertura dei disavanzi riguardanti gli anni 2001-2003. Tali trasferimenti sono, però, condizionati a numerosi adempimenti da parte regionale al fine di assicurare il

rispetto degli obiettivi economico-finanziari. L'effetto correttivo rispetto al dato tendenziale è di rilievo (4.305 milioni di euro per ciascun anno del triennio).

Sempre nell'ottica di un generale contenimento della spesa la disposizione che (co. 11), in linea con quanto già disposto dal d.l. 168/2004, stabilisce che la spesa per studi e consulenze, conferiti dalle pubbliche Amministrazioni nel triennio 2005-2007, non deve essere superiore a quella sostenuta nel 2004³⁷ e quella che prevede (co. 12) una riduzione delle spese per autovetture con l'introduzione di un limite annuale rispetto all'esercizio 2004 (non si può superare per gli anni 2005-2007 rispettivamente il 90, 80, 70 per cento della spesa sostenuta nel 2004).

Dagli effetti positivi sulla spesa regionale, la norma che dispone –sia pure con la finalità di riduzione della spesa del 5 per cento– a tutte le Amministrazioni pubbliche di rideterminare le piante organiche. Si tratta certamente di una misura il cui obiettivo non è semplicemente la compressione degli organici ai soli fini del contenimento della spesa. Si prevede che essa debba mirare alla “razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici” e debba comportare una migliore redistribuzione, dislocando risorse personali e materiali nei settori deficitari e che rivestono importanza strategica sia ai fini dello sviluppo economico e sociale che di un miglioramento dei servizi ai cittadini. In direzione di una maggiore responsabilizzazione ed autonomia decisionale regionale la disposizione che riguarda la soppressione del *turn over* del personale a tempo indeterminato, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 390/2004 (che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nelle finanziarie 2003 e 2004 che la prevedevano).

Sul fronte delle entrate, fermo il processo di attuazione del nuovo articolo 119, si prevede:

- l'ulteriore sospensione degli aumenti delle addizionali regionali dell'imposta sul reddito (IRE) e dell'imposta sulle attività produttive (IRAP) (co. 61). Rispetto al blocco disposto fino al dicembre 2004 è tuttavia prevista una deroga per le Regioni nelle quali si sia verificato un disavanzo nella spesa sanitaria (“in deroga alla sospensione di cui al comma 61, primo periodo”, che la Regione, per la copertura dei disavanzi accertati o stimati nel settore sanitario sulla base dei monitoraggi trimestrali, può deliberare l'inizio o la ripresa della

³⁷ Questo comma riprende il contenuto dell'art. 1, co. 9 del citato d.l. 168/2004 (come convertito nella legge 191/2004), richiedendo un'adeguata motivazione dell'affidamento di incarichi a soggetti estranei all'Amministrazione, che è possibile solo nei casi previsti dalla legge o di eventi straordinari. Sempre in consonanza con il disposto del citato art.1, co. 9 del d.l. 168/2004 (che lo prescrive per le direttive dell'Amministrazione), la norma richiede la trasmissione alla Corte dei Conti. Il rigore della norma è attestato dalla previsione di incorrere in illecito e conseguente responsabilità erariale nel caso di affidamento di incarichi in assenza dei presupposti richiesti.

decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRE e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP);

- la conferma della sanatoria di alcune disposizioni di leggi regionali in materia di IRAP e di tassa automobilistica;
- un quadro definitivo per le compensazioni previste a fronte delle perdite di gettito per la riduzione delle accise sulla benzina (non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche)³⁹. Si individua la somma a compensazione per gli anni 2003 e successivi e se ne prevede l'inclusione tra i trasferimenti per il c.d. *federalismo amministrativo*, da trasformare in entrate proprie regionali; si dà attuazione all'intesa intervenuta tra le Regioni a statuto ordinario in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome per regolare in modo definitivo le somme a ciascuna spettante per il periodo 1998-2002;

Con la manovra per il 2005 si accentua il contributo richiesto agli enti territoriali (Regioni ed enti locali) per il contenimento della spesa e il risanamento finanziario. Un contributo perseguito attraverso misure che incidono sull'autonomia di questi enti con l'introduzione di ulteriori vincoli alle attività gestionali e con la previsione di complesse procedure di programmazione finanziaria e di monitoraggio. Ciò mentre si conferma la limitazione dei margini di manovra in termini finanziari e vanno a regime i limiti previsti per il ricorso all'indebitamento. La conferma di una impostazione che estende anche alle Amministrazioni decentrate il miglioramento dei saldi attraverso stringenti misure di controllo della spesa potrebbe produrre, tuttavia, difficoltà non marginali per il mantenimento dei programmi di investimento e delle politiche di sviluppo territoriale e rivelarsi, ad un tempo, inefficace sul fronte della spesa corrente. Solo limitato sollievo può venire infatti per i fabbisogni regionali dalle deroghe previste per gli investimenti realizzati oltre i limiti fissati dal Patto di stabilità con

³⁸ In merito all'IRAP va tenuto presente che pende un giudizio presso la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE) su una questione pregiudiziale sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Cremona per l'interpretazione dell'art. 33 della Direttiva n.77/388 (la cd. VI Direttiva IVA sulla fissazione della base imponibile), che vieta di introdurre qualsiasi forma di imposizione che abbia il carattere di imposta sulla cifra d'affari. Alla Corte è stato richiesto di valutare se il citato art.33 consente agli Stati di introdurre un'imposta quale l'IRAP, che possa essere di ostacolo alle c.d. libertà fondamentali di circolazione (delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali). La Corte non si è ancora pronunciata, ma l'Avvocato generale nelle sue conclusioni, respingendo la tesi sostenuta dal Governo italiano sul carattere di imposta diretta dell'IRAP, si è espresso nel senso di ritenere contraria alla norma comunitaria la disciplina italiana riguardante l'IRAP, che, a suo parere "presenta le caratteristiche sostanziali dell'IVA ed è colpita dal divieto sancito dall'art.33 della sesta direttiva". È evidente l'impatto negativo che tale decisione avrebbe sul sistema di finanziamento delle Regioni italiane.

³⁹ L'art.17, co. 22 della legge 449/97 ha ridotto la quota dell'accisa da 350 a 242 lire al litro, in corrispondenza del maggiore gettito assicurato dalle tariffe delle tasse automobilistiche. In realtà la riduzione si è rivelata eccessiva per cui le Regioni hanno subito una perdita di entrate, non compensata dal gettito delle tasse automobilistiche. Nonostante la ridefinizione della compartecipazione all'accisa sulla benzina in 250 lire al litro a partire dal 2001 (ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 56/2000), si è reso necessario introdurre (con l'art. 4 della l. 290/2000) per l'anno 1998 una misura di compensazione di 663.333 milioni di lire (pari a 342,583 milioni di euro). Per gli anni successivi hanno provveduto le finanziarie 2001 (per il 1999 e il 2000) e 2003 (per il 2001 e il 2002).

le risorse provenienti dalla alienazione di beni (mobili ed immobili); o dalle norme che consentono l'anticipazione, da parte di un apposito fondo presso la Cassa depositi e prestiti, delle spese in conto capitale eccedenti il limite consentito (con l'impegno, però, a restituire dette anticipazioni entro il 2006); o, ancora, dalla possibilità di ricorrere ad aperture di credito per modulare la raccolta di fondi in funzione delle necessità effettive, con un evidente vantaggio nel pagamento degli interessi.

Gli effetti negativi sugli investimenti non potranno non riflettersi, specie nel caso degli enti locali, sulla quantità e qualità nell'offerta dei servizi. Nelle Regioni meridionali tale impatto può essere anche maggiore in ragione della diminuzione delle risorse per le aree sottoutilizzate, e per il possibile ridimensionamento dei contributi dei fondi strutturali comunitari.

6 L'armonizzazione dei documenti contabili

6.1 I fabbisogni conoscitivi e i progressi più recenti

Progressi significativi sono stati fatti nell'ultimo anno verso un miglioramento dei sistemi informativi per il monitoraggio della gestione delle realtà territoriali.

Le esigenze a cui cercano di rispondere i più recenti interventi in tema di conti pubblici sono di diversa natura:

- il coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, la verifica del contributo degli enti territoriali al patto di stabilità interno e al rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, richiedono una tempestiva disponibilità di dati sugli andamenti dei singoli enti;
- il ridisegno dei sistemi di finanziamento degli enti territoriali e dei relativi meccanismi perequativi richiede un supporto informativo adeguato. Il riferimento ai costi necessari per la fornitura delle prestazioni essenziali rappresenta, infatti, uno degli elementi su cui sembra debba essere basato il nuovo sistema. Una scelta che richiede di poter disporre di elementi informativi omogenei, di agevole lettura ed utili per una valutazione, anche in chiave comparativa, dei risultati regionali;
- il ruolo crescente della programmazione territoriale richiede la disponibilità di dati che consentano la valutazione delle politiche attuate a livello locale con tempi e dettaglio adeguato anche in rapporto alle crescenti responsabilità di coordinamento attribuite alle Amministrazioni regionali;
- la maggiore stringenza dei vincoli previsti per il concorso delle Regioni e degli enti decentrati al patto di stabilità interno aumenta la necessità delle stesse Amministrazioni territoriali di chiarire i rapporti tra i risultati della gestione secondo la contabilità economica e quelli relativi alle gestione finanziaria.

Si tratta di esigenze a cui non ha risposto adeguatamente la recente riforma della contabilità regionale⁴⁰. Il decreto legislativo 76/2000 ha previsto infatti che:

- fosse una legge regionale a stabilire il sistema di classificazione delle spese di bilancio seppur nel rispetto di principi Comuni;
- le spese fossero ripartite in funzioni obiettivo, unità previsionali e capitoli;

⁴⁰ I principi fondamentali della disciplina contabile delle Regioni sono contenuti nel decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 1, co. 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208; la disciplina relativa alla formazione e alla struttura del bilancio, nonché alle procedure di gestione, è dettata da ciascuna regione con propria legge regionale, in conformità ai principi contenuti nello stesso d.lgs. n. 76/2000.

- la classificazione per funzione obiettivo rispondesse innanzitutto all'esigenza di definizione delle politiche regionali pur rifacendosi a criteri adottati in contabilità nazionale;
- come nel bilancio dello Stato, le unità previsionali di base (suddivise in spesa corrente, spesa in conto capitale e rimborso prestiti) rappresentassero gli elementi di base per l'esame del bilancio regionale, mentre i capitoli continuino a rappresentare le unità elementari per la gestione e la rendicontazione.

Un'impostazione che da un lato ha potenziato il carattere informativo e la leggibilità del contenuto strategico di ciascun bilancio ma, dall'altro, ha ridotto ulteriormente la confrontabilità dei documenti economico gestionali nelle diverse realtà territoriali.

Molto diverse sono, infatti, risultate le funzioni obiettivo, sia nella definizione letterale sia nelle caratteristiche gestionali. L'adozione delle unità previsionali di base ha reso in parte più semplice ed essenziale il documento di bilancio, ma non ha reso più confrontabile (anche se non era certamente questa la sua funzione) la struttura di bilancio tra le diverse entità territoriali.

L'articolo 10 del decreto legislativo prevedeva un atto di indirizzo e di coordinamento da adottare ai sensi dell'articolo 8 della legge 59/1997 per stabilire le modalità idonee per garantire l'uniformità nei bilanci regionali della classificazione economica della spesa e delle entrate. La mancata attuazione di tale precetto ha di molto limitato i progressi verso una effettiva armonizzazione.

È così rimasto come unico riferimento lo schema definito e adottato dalle Regioni a partire dal 1988, in attuazione di un'analogia disposizione prevista dall'articolo 9 della legge 335/1976. Uno schema per molti versi insufficiente rispetto alle necessità in precedenza ricordate e che risente del limite di criteri di classificazione dei capitoli (unità elementare di riferimento) spesso disomogenei o riferibili a più obiettivi di spesa, ricondotti alla classificazione con il criterio della prevalenza. Uno schema che le modifiche nel sistema di finanziamento hanno reso limitato ed inutilizzabile anche per un'analisi delle entrate.

Una risposta, ancorché parziale rispetto alle esigenze di monitoraggio della finanza pubblica, è venuta dalla legge finanziaria per il 2003, che ha creato i presupposti per l'introduzione di un sistema di rilevazione telematica delle entrate e delle spese di cassa di tutti gli enti appartenenti al settore della P.A., con l'obiettivo di far fronte alle esigenze informative connesse al rispetto delle regole di bilancio in ambito europeo. Il compito di gestire il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici è stato attribuito alla Banca d'Italia.

Con l'articolo 28 della finanziaria per il 2003 si è pertanto prevista la costruzione di un sistema di codificazione uniforme sul territorio nazionale per la classificazione di tutte le operazioni di incasso e di pagamento, ma anche per i dati di competenza rilevati dall'Amministrazione pubblica. Tale codificazione è definita e disciplinata con decreti adottati

dal Ministro dell'Economia, sentita la Conferenza unificata. La norma ricomprende tale ridefinizione tra quelle necessarie a garantire la rispondenza dei conti pubblici ai parametri stabiliti dall'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità. Proprio il riferimento specifico ai disavanzi eccessivi e il conseguente riferimento all'indebitamento netto (saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche) rafforza nella direzione di una estensione della nuova classificazione anche alle fasi della gestione di competenza (non solo a quelle di cassa), che può consentire una lettura uniforme anche di contabilità economica.

Il previsto superamento della Tesoreria unica, che finora ha fornito informazioni– sia pure parziali– sui conti degli enti, rende ancora più prezioso il nuovo strumento per il monitoraggio della finanza decentrata⁴¹.

La nuova banca dati mira a:

- ottenere informazioni tempestive sugli andamenti di cassa. I dati relativi ai pagamenti e ai versamenti degli enti compresi nelle Amministrazioni pubbliche verranno trasmessi attraverso la rete nazionale interbancaria con cadenza giornaliera;
- rendere omogenee le informazioni, consentendo alle Amministrazioni di confrontare i propri risultati di bilancio con quelli degli altri enti e di valutare l'efficienza della gestione operativa.

Con il decreto del 18 febbraio 2005 (dopo l'approvazione da parte della Conferenza Stato Regioni) è stato predisposto lo schema della banca dati Siope relativo alle Amministrazioni regionali.

Con la nuova classificazione è possibile distinguere, con un più elevato livello di dettaglio dal lato delle entrate, i diversi tributi propri e compartecipati regionali e, dal lato delle spese, quelle per il personale, gli acquisti di beni e servizi, gli investimenti fissi nonché le spese per il rimborso di prestiti.

Punti qualificanti del decreto:

- indicazione sui titoli di entrata e di spesa di codici gestionali individuati solo tra quelli previsti per la codifica di bilancio attribuita al capitolo cui il titolo si riferisce;
- applicazione di codici gestionali evitando l'adozione del criterio della prevalenza;
- trasmissione dei dati alla banca dati Siope con scadenze ravvicinate (entro il 20 di ogni mese) da parte dei tesoriери;

⁴¹ In base al sistema introdotto dalla legge 720/84 gli enti soggetti alla tesoreria unica erano obbligati a depositare tutte le loro disponibilità liquide in apposite contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato: contabilità fruttifere di interessi a favore dell'ente e infruttifere. Nelle prime venivano versati gli incassi derivanti dalle entrate proprie degli enti (introiti tributari ed extra tributari vendita di beni e servizi canonici ...) nelle seconde le assegnazioni i contributi e i trasferimenti dal bilancio dello Stato nonché le somme relative a mutui. Il decreto legislativo 279/97 ha introdotto un sistema misto con il quale si prevede che soltanto i fondi provenienti dal bilancio dello Stato o da mutui accesi con l'intervento dello Stato vengano ad affluire nei conti di tesoreria mentre le entrate proprie acquisite in forza della potestà tributaria o da indebitamento senza intervento dello Stato possano essere depositate direttamente presso il sistema bancario.

- accesso delle Regioni alle informazioni codificate relative alla propria gestione a quella dello Stato e degli enti che operano nell'ambito del proprio territorio;
- dopo una fase sperimentale per il 2005, è previsto che tutte le Regioni e Province autonome si attengano a questa nuova classificazione a partire dal 1 gennaio 2006.

Con l'avvio della banca dati Siope si pongono le condizioni per un significativo miglioramento delle informazioni sulla gestione delle Amministrazioni pubbliche. Il nuovo strumento consentirà una più tempestiva valutazione dell'andamento della spesa dei singoli enti e un più approfondito monitoraggio dei risultati ottenuti anche sul fronte delle entrate proprie regionali. È tuttavia l'estensione della classificazione ai dati di competenza che permetterà una migliore leggibilità dei bilanci degli enti anche in chiave comparativa. Ciò sarà più agevole se le Amministrazioni (anche per rendere più semplice la stessa gestione della spesa) interverranno sulla struttura dei bilanci per capitoli, ad esempio rinunciando all'uso di capitoli promiscui e/o prevedendo un maggior dettaglio degli oneri sostenuti per ciascun obiettivo, con effetti positivi sulla leggibilità della gestione di competenza. La adozione di un nuovo sistema di classificazione e l'attivazione della banca dati rappresentano quindi un progresso importante, che riduce, ma non annulla, il gap rispetto al quadro informativo necessario per una valutazione dei costi sopportati nei diversi ambiti territoriali per le funzioni e i servizi resi e dei conseguenti margini per il recupero di efficienza.

6.2 Gli sviluppi più recenti

L'articolo 7 del disegno di legge Piano di azione per lo sviluppo economico sociale e territoriale (AC 5736), presentato lo scorso 13 aprile, ha previsto una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti e degli organismi pubblici alle disposizioni contenute nella legge 5 agosto 1978, n. 468. Sono interessati da tale riassetto normativo tutti gli enti e gli organismi pubblici ricompresi tra le Pubbliche Amministrazioni dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.⁴²

⁴²Nel caso degli enti locali, la disciplina contabile è contenuta nella Parte II, "Ordinamento finanziario e contabile" del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" I modelli relativi al bilancio di previsione annuale, al bilancio pluriennale, al conto del bilancio, al conto economico e al conto del patrimonio, nonché ad altri documenti contabili delle diverse categorie di enti locali sono stati approvati con il d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77";

Il sistema contabile delle aziende sanitarie è disciplinato in base alle norme dettate dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, come successivamente modificato dal decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229. Le aziende unità sanitarie locali sono dotate di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, la loro organizzazione e il loro funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. L'articolo 5 del d.lgs. n. 502/1992, come modificato dal d.lgs. n. 229/1999, ha stabilito che le Regioni emanino norma per la gestione economica, finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere informate ai principi del codice civile concernenti il bilancio delle società, prevedendo l'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione e del bilancio preventivo economico annuale, nonché la tenuta di una contabilità economica analitica per centri di costo. Lo schema di bilancio delle aziende sanitarie ed ospedaliere è stato approvato, da ultimo, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro della Salute, 11 febbraio 2002 (G.U. 15 marzo 2002, n. 63);

Con il provvedimento si mira ad introdurre un quadro omogeneo di regole relative ai sistemi contabili e all'articolazione del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, che assuma come riferimento il bilancio dello Stato, secondo la normativa dettata dalla legge n. 468/1978, come modificata dalla legge 3 aprile 1997, n. 94.⁴³

Tale ridisegno è previsto debba:

- promuovere la normalizzazione dei sistemi contabili degli enti ed organismi pubblici al fine di agevolare il monitoraggio, le verifiche e il consolidamento delle risultanze da essi emergenti;
- favorire una maggiore razionalità, trasparenza e significatività delle politiche di bilancio attraverso l'articolazione delle entrate e delle spese in unità previsionali di base, ciascuna riconducibile ad un unico centro di responsabilità, cui è affidata la relativa gestione delle risorse;
- fissare le linee di indirizzo per l'elaborazione di un sistema unitario di principi contabili per la redazione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto generale degli enti e organismi pubblici interessati, nonché per la iscrizione e valutazione degli elementi patrimoniali, in relazione all'evoluzione delle tecniche contabili e delle fonti normative, incluso il processo di omologazione nel sistema giuridico nazionale dei principi contabili internazionali, se ed in quanto applicabili agli enti ed organismi pubblici;
- permettere, attraverso prospetti di raccordo, l'acquisizione delle informazioni fondamentali per la redazione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, conformemente alle regole indicate dal regolamento (CE) n. 2223 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

⁴³ L'attuale disciplina del bilancio dello Stato risulta infatti determinata dalla riforma del 1997 (legge n. 94/1997 e il conseguente decreto legislativo n. 279/1997), che ha introdotto le seguenti principali innovazioni:

- articolazione del bilancio dello Stato per unità previsionali di base, che costituiscono l'unità elementare ai fini dell'approvazione parlamentare; le unità previsionali di base, a loro volta, sono classificate per centri di responsabilità amministrativa, che rappresentano, nell'ambito di ciascun ministero, le strutture preposte alla gestione delle risorse stanziare;
- ulteriore suddivisione degli stanziamenti delle u.p.b. in capitoli da effettuare in via amministrativa con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze; i capitoli costituiscono le unità elementari di riferimento ai fini della gestione e della rendicontazione;
- facoltà di effettuare variazioni compensative tra capitoli della medesima u.p.b., fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate da legge;
- determinazione nella nota preliminare di ciascun stato di previsione della spesa degli obiettivi che, in rapporto alle risorse stanziare, le Amministrazioni hanno il compito di conseguire; tali obiettivi devono essere definiti in termini di livello dei servizi che l'Amministrazione deve fornire e di interventi che deve attuare;
- classificazione, a fini conoscitivi, delle spese per funzioni-obiettivo, volte ad evidenziare la ripartizione delle risorse tra le principali finalità della spesa, vale a dire tra le diverse politiche di settore che si intendono attuare (classificazione funzionale);
- classificazione, a fini conoscitivi, delle entrate e delle spese per categorie, che evidenziano l'effetto delle poste di bilancio sul sistema economico nazionale (classificazione economica).

Per omogeneizzare la disciplina contabile dei diversi comparti delle Amministrazioni, che si presenta assai variegata, viene attribuita al Governo una delega di ampia portata, rivolta a perseguire la individuazione di una struttura del bilancio e di regole contabili fundamentalmente omogenee per tutte le Amministrazioni pubbliche, sulla base del modello costituito dal bilancio dello Stato, come risultante dalla riforma del 1997.

Al tempo stesso si prospetta:

- il recepimento, nell'ambito del quadro generale di regole da definire per tutte le Amministrazioni pubbliche e con specifico riferimento alle regole di valutazione degli elementi patrimoniali, dei principi contabili internazionali, nella misura in cui tali principi risultino applicabili ad Amministrazioni pubbliche;
- l'elaborazione di prospetti di raccordo che, sulla base di una struttura dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche fundamentalmente omogenea, permettano di acquisire i dati necessari per la costruzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, che rappresenta il documento contabile in base al quale viene verificato il rispetto dei vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria, come determinati dal Trattato CE e dal patto di stabilità e crescita.

La definizione di un quadro generale di regole contabili omogeneo per tutte le Amministrazioni pubbliche era già stato richiesto dall'articolo 1, co. 3, della legge n. 208/1999.

Riguardo alle Regioni, la delega ad adottare uno o più decreti legislativi che recassero la normativa quadro per l'adeguamento del sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato ha condotto al d.lgs. 76/2000. Successivamente le Regioni hanno proceduto, nella loro autonomia, all'adeguamento dei bilanci.

Rispetto a quanto già previsto dalla legge 208/1999, la delega di cui oggi si discute sembra avere una portata più ampia: si riferisce a tutte le Amministrazioni pubbliche, prevede la definizione di un sistema omogeneo di regole contabili, prende in considerazione anche i profili relativi all'applicabilità dei principi contabili internazionali e alla elaborazione di prospetti di raccordo per la predisposizione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

In rapporto alla normativa relativa alle Regioni non risulta di immediata comprensione se questa ampia delega comporti una nuova modifica del sistema di contabilità regionale di recente approvato. In questa direzione sembra, ad esempio muovere la previsione di una attribuzione

delle UPB ad un centro di responsabilità; disposizione che innoverebbe il quadro rispetto a quanto finora previsto⁴⁴.

Nel caso delle Amministrazioni regionali il riavvio ex novo del processo di riforma dei bilanci non sembra al momento la soluzione più auspicabile. Si introdurrebbero nuove incertezze interrompendo un processo, ancora in fase di consolidamento, e che finora è stato mosso dalla necessità di dar corpo alle specificità territoriali e dimensionali e di rendere più apprezzabili le scelte di programmazione territoriale. Un'armonizzazione basata sulla riconduzione dei bilanci ad una unica struttura non garantirebbe poi, di per se sola, la confrontabilità dei risultati gestionali. Sembra semmai preferibile muovere ancora, e con maggiore decisione, verso una classificazione omogenea delle componenti elementari della gestione per garantire, con un processo *bottom up*, la disponibilità di elementi comparativi più significativi ed utili al monitoraggio della spesa e delle entrate regionali.

⁴⁴ Il criterio di cui alla lettera b) fa riferimento alla struttura del bilancio dello Stato, come risultante dalla riforma del 1997 (legge n. 94/1997 e d.lgs. n. 279/1997), che ne ha previsto l'articolazione per unità previsionali di base, riconducibili a centri di responsabilità amministrativa.

Anche i bilanci delle Regioni, peraltro, sono articolati in unità previsionali di base, determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, secondo quanto previsto dall'articolo 4, co. 2, del d.lgs. n. 76/2000.

PARTE II

LA POLITICA DI BILANCIO

Come lo scorso anno la seconda parte del referto esamina le tendenze, le caratteristiche e i risultati del sistema delle entrate e delle spese regionali nell'ultimo triennio.

Il paragrafo che segue mira innanzitutto ad offrire un aggiornamento dei risultati ottenuti fino al 2004 nelle Regioni a statuto ordinario in tema di entrate. Un approfondimento particolare è dedicato alle entrate proprie regionali: ai risultati letti per tributo si affiancano brevi schede riassuntive delle disposizioni che ne caratterizzano la gestione nella singola realtà territoriale.

La gestione delle entrate regionali continua ad essere condizionata dal permanere di forti incertezze sulla funzionalità dei meccanismi di finanziamento, sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti ancora previsti da parte del bilancio dello Stato e su un sistema di regolazione degli accessi a fonti esterne di finanziamento in lenta ma rilevante ridefinizione.

Ai primi due aspetti (l'indebitamento è stato già oggetto di esame nella prima parte del referto) sono dedicati i successivi due capitoli.

Sugli sviluppi nel 2004 del percorso di ridisegno del sistema di finanziamento ci si sofferma nel primo. Tre gli argomenti trattati:

- dopo anni di incertezze e di rinvii è stata disposta la sospensione dell'operatività del decreto legislativo 56/2000 in attesa di una sua complessiva valutazione in rapporto al nuovo disposto dell'articolo 119 della costituzione. Una rassegna delle difficoltà di attuazione e dei limiti di tale meccanismo applicativo del federalismo fiscale mira a valutare le difficoltà cui si andrà incontro nel suo ridisegno;
- non è stata ancora adottata nell'anno l'intesa sui principi a cui si deve attenere l'Alta Commissione per la definizione di una proposta di ridisegno del sistema di finanziamento delle Amministrazioni decentrate. Nel frattempo la Corte costituzionale è stata chiamata a definire le questioni sollevate da Governo e Amministrazioni regionali con sentenze che possono rappresentare tasselli importanti del disegno complessivo. Si tratta di una attività di "supplenza", che non consente di ridurre l'urgenza di un quadro normativo di riferimento per la gestione finanziaria degli enti decentrati.

Sui temi del coordinamento tra livelli di governo prosegue intanto la riflessione degli enti territoriali sempre più attenti a creare le condizioni di una programmazione regionale efficace e responsabile.

Incerto è poi il destino del principale tributo per il finanziamento regionale oggi vigente, l'Irap, esposto alle critiche interne e sotto esame della Corte di giustizia europea per possibile incompatibilità con la normativa comunitaria. I dati relativi al gettito regionale consentono di proporre prime valutazioni sulle proposte di riforma di cui si sta discutendo e sulle implicazioni di possibili modifiche per la finanza regionale.

Il terzo capitolo è quindi dedicato all'esame dei dati relativi al riparto e alle erogazioni nel 2004 dei finanziamenti per le funzioni conferite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi del federalismo amministrativo. Le difficoltà di addivenire ad un sistema di finanziamento coerente al nuovo disposto costituzionale hanno finora impedito la trasformazione dei trasferimenti per le funzioni conferite in entrate proprie. Esso sarebbe dovuto accadere già a partire dal 2003 (trascorsi due esercizi dall'individuazione delle risorse da conferire), ma è stato procrastinato di anno in anno fino al 2006. L'osservazione delle somme previste a regime e la valutazione della distribuzione degli importi tra Regioni secondo i criteri di riparto vigenti possono consentire di cogliere le implicazioni di un allungamento dei tempi di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie e gli effetti di un prossimo finanziamento con tributi propri o compartecipati.

Nel capitolo quarto la spesa regionale è esaminata nel complesso. Il riferimento alla classificazione economica consente di leggere i bilanci regionali in chiave comparata pur rimanendo ad un livello di aggregazione necessariamente elevato. L'esame ha innanzitutto per oggetto l'andamento degli impegni nell'ultimo triennio come rappresentato nei rendiconti. Segue quindi un approfondimento sul fronte della spesa corrente consentito dal riferimento alle informazioni fornite dagli enti sottoposti al monitoraggio del patto di stabilità interno. Due gli aspetti su cui ci si sofferma in particolare: il peso della spesa sanitaria e la rigidità della spesa corrente non sanitaria. Nel primo caso si tratta di valutare il rilievo della spesa sanitaria sul totale e la significatività degli importi così come iscritti nei rendiconti regionali in rapporto alla dinamica della spesa effettiva (come emergente dai dati delle aziende sanitarie del territorio regionale). Una esame che vuole essere solo un rinvio all'approfondimento della spesa sanitaria cui è dedicata l'analisi contenuta nella parte III del referto.

Nell'ultimo anno, anche in coincidenza del rinnovo dei contratti, la spesa per il personale ha conosciuto un incremento significativo. La valutazione dell'incidenza sulla spesa corrente non sanitaria degli oneri previsti per le spese di personale e per gli interessi può rappresentare una primo indicatore sulla rigidità delle spesa regionale non destinata al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

Nei paragrafi successivi ci si sofferma sulla gestione di cassa e su quella dei residui passivi, per completare l'analisi con un esame dei risultati di sintesi della gestione (avanzo di

amministrazione, economie vincolate e residui perenti) e dedicare un approfondimento alla valutazione della adeguatezza degli importi accantonati a copertura dei residui perenti.

Alla consistenza ed alla spesa del personale è, infine, dedicato l'ultimo capitolo della parte. Le recenti finanziarie hanno previsto la fissazione, per le Amministrazioni territoriali, di criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato rispettivamente per l'anno 2003 e 2004 (disposizione colpita da declaratoria di illegittimità costituzionale). Il capitolo mira a dar conto, in base ai dati disponibili, dell'attuazione di detta misura relativamente alle assunzioni avvenute nell'anno 2003 nelle Regioni a statuto ordinario.

L'esame è svolto a partire dai dati tratti dal SICO (Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni) concernenti la spesa sostenuta e l'andamento delle consistenze del personale (distinguendo per tipologie contrattuali e macroaree) delle Regioni a statuto ordinario nel triennio 2001-2003, fornendo una estensione al 2004 attraverso i dati provvisori di preconsuntivo relativi alla spesa per retribuzioni. Ci si sofferma, inoltre, sull'evoluzione della spesa per retribuzioni, considerando gli oneri annui per voci retributive a carattere stipendiale e per indennità e compensi accessori⁴⁵ corrisposti al personale in servizio nel triennio. Particolare attenzione è inoltre attribuita all'analisi della struttura retributiva della dirigenza.

⁴⁵ In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

1 L'analisi delle entrate regionali

1.1 La gestione delle entrate: i risultati di consuntivo 2003 e primi dati sul 2004

La gestione delle entrate regionali è stata condizionata negli ultimi anni da molteplici fattori:

- le difficoltà di un quadro macroeconomico nazionale, in cui le previsioni di crescita sono state soggette a continue revisioni per l'incertezza del contesto economico internazionale e per le particolari difficoltà del tessuto produttivo interno;
- una ridotta flessibilità-operatività in termini di leve fiscali territoriali. Il blocco delle variazioni operabili sui principali tributi regionali ha fortemente ridotto la possibilità di ricorrere a nuove entrate e di utilizzare la leva fiscale per orientare il tessuto produttivo regionale;
- le incertezze sul sistema di finanziamento e l'opacità del meccanismo perequativo che hanno reso più difficile la individuazione delle risorse destinate al finanziamento regionale. Alla complessità propria della lunga fase transitoria si sono aggiunte le questioni sollevate sulla stessa correttezza dei diversi meccanismi previsti dal decreto legislativo 56/2000;
- un sistema di regolazione degli accessi al finanziamento esterno e di identificazione delle spese finanziabili in deficit in lenta ma profonda ridefinizione;
- il permanere di forti incertezze sui tempi di trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti attualmente previsti da parte del bilancio dello Stato;
- una fase ancora aperta di riconduzione, nei bilanci regionali, di fenomeni gestionali relativi al sistema delle aziende sanitarie (da finanziare, in deroga ai vincoli costituzionali, con il ricorso a debito);
- l'avvio di meccanismi di controllo della spesa che incidono sui tempi di accertamento degli importi effettivamente spettanti e sulla effettiva disponibilità delle somme⁴⁶ trasferite da parte dello Stato.

Questo insieme di condizioni si riflette sulla leggibilità dei risultati ottenuti dalle Regioni sul fronte delle entrate (così come desumibili dai documenti di bilancio) e, insieme ai criteri di classificazione delle entrate non sempre omogenei, rende i dati annuali e gli andamenti di non semplice interpretazione.

Ai risultati delle entrate relativi agli esercizi 2002, 2003 e 2004 sono dedicate le tabelle che seguono: si tratta dei dati dei consuntivi regionali per i primi due anni e di quelli di

⁴⁶ Tale è, ad esempio, il limite del sistema di controllo della spesa sanitaria. Il monitoraggio della spesa, la verifica del rispetto degli adempimenti previsti per il cd patto di stabilità sanitario, comportano rilevanti slittamenti nei tempi richiesti per la disponibilità piena da parte delle Regioni delle risorse di competenza.

preconsuntivo per il 2004; le entrate complessive sono distinte nei primi 5 titoli e riguardano le previsioni iniziali e quelle definitive, gli accertamenti e le riscossioni complessive.

Come nel passato, esigenze di omogeneità e confrontabilità delle risultanze riferite a ciascuna Regione hanno richiesto la riclassificazione di alcuni dati. Si tratta di correzioni tendenti, soprattutto, a limitare le differenze che possono influenzare la leggibilità complessiva dei risultati⁴⁷. Continua invece a essere difficile ricondurre ad un unico schema le entrate collocate nel titolo II e nel titolo IV, senza che questo comporti modificazioni difficilmente specificabili per ciascuna Regione e, inoltre, tali da far perdere di omogeneità con le classificazioni alla base, nelle diverse realtà territoriali, dei referti resi ai Consigli regionali dalle Sezioni regionali di controllo. In questo caso, quindi, si è preferito mantenere le differenze rinviando, per questa parte dell'analisi, ad una valutazione complessiva dei due titoli che riduce (pur non annullandole) le differenze maggiori.

⁴⁷ Le principali modifiche si sono rese necessarie per garantire una omogeneità nel trattamento dei contributi forniti o ricevuti dal fondo perequativo. Si sono infatti verificate disomogeneità nella collocazione del fondo perequativo sia tra Regioni sia nell'ambito di esercizi diversi della stessa Regione. Per consentire una lettura il più possibile omogenea dei risultati relativi al titolo primo si sono apportate alcune modifiche che hanno riguardato in particolare: la Lombardia, per la quale è stato necessario sottrarre alle entrate del titolo I gli importi relativi al contributo fornito da questa Regione al fondo di solidarietà interregionale (la Regione Lombardia, infatti, è l'unica a prevedere nel proprio bilancio l'iscrizione, nel titolo I, dell'intero ammontare dell'Iva ad essa spettante in base ai criteri di riparto che fanno riferimento ai consumi medi del triennio e l'attribuzione, ad un apposito capitolo di spesa, della somma da essa dovuta per la perequazione); le Marche, l'Umbria, la Puglia e la Calabria, per le quali si sono dovuti sottrarre dal titolo I gli importi relativi al fondo perequativo ed aggiungere detto importo al titolo II. Per quanto riguarda l'esercizio 2004, per le prime tre Regioni, non disponendo del dato di rendiconto per il fondo perequativo, questo è stato assunto pari all'importo indicato nella bozza di DPCM predisposta dal Ministero dell'economia per il riparto dell'anno ma non approvato. Si tratta di una approssimazione che non dovrebbe introdurre distorsioni di rilievo. Per la Basilicata, che pone nel titolo I, in una unica voce: "gettito IVA", sia l'ammontare dell'IVA attribuita sia l'importo riconosciuto come fondo perequativo, l'entità del fondo da collocare nel titolo II, per omogeneità con le altre realtà territoriali, è stata tratta dal decreto di riparto (per l'esercizio 2002) e dalle bozze di decreto per il 2003 e il 2004. Tale correzione ha riguardato solo gli stanziamenti definitivi di competenza e gli accertamenti per i quali tale valutazione non comportava alcuna apprezzabile distorsione. Non è invece stato modificato il dato delle riscossioni non essendo disponibile un dato puntuale relativo a tale voce. Per la Regione Calabria non si sono resi disponibili, al momento della chiusura del referto, i dati relativi al 2004, pertanto nelle tabelle, per non introdurre distorsioni nelle letture delle medie e degli aggregati complessivi, si è provvisoriamente ripetuto il risultato del precedente esercizio anche per il 2004. Va infine ricordato che, come nel precedente referto, si sono riscontrati diversi criteri di contabilizzazione delle anticipazioni concesse dallo Stato per il finanziamento della spesa corrente (per le quali è stata scelta una collocazione omogenea nel titolo VI) o diverse collocazioni delle entrate da mutui con oneri a carico del bilancio dello Stato (per i quali è stata scelta una collocazione nel titolo V). Nel caso della Regione Veneto questo ha comportato la modifica degli importi relativi al titolo V che sono posti al netto delle anticipazioni.

Le previsioni iniziali di competenza e le previsioni definitive

Nella tabella 1 sono riassunti per area territoriale i dati relativi alle previsioni iniziali di

TAB 1

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Previsioni iniziali di competenza

(in migliaia di euro)

Aree	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.135.196	4.687.034	210.512	2.611.206	6.159.934	48.803.883
	2003	36.518.019	4.147.495	246.403	2.127.820	6.540.112	49.579.849
	2004	37.561.639	3.625.164	235.111	1.319.206	8.797.066	51.538.186
Centro	2002	16.777.283	2.631.807	575.748	2.397.861	4.040.708	26.423.406
	2003	18.175.962	1.323.027	764.785	2.340.278	3.627.289	26.231.341
	2004	17.937.737	1.566.062	630.203	1.769.358	2.798.555	24.701.916
Sud	2002	13.522.779	8.989.609	536.841	5.066.272	625.461	28.740.962
	2003	14.201.219	8.539.650	684.169	6.901.944	1.991.256	32.318.238
	2004	15.661.340	6.738.101	404.754	4.414.743	1.774.354	28.993.292
TOTALE	2002	65.435.258	16.308.450	1.323.102	10.075.339	10.826.103	103.968.251
	2003	68.895.200	14.010.172	1.695.357	11.370.042	12.158.658	108.129.428
	2004	71.160.716	11.929.327	1.270.068	7.503.308	13.369.975	105.233.394

Nord	2002						
	2003	3,94	-11,51	17,05	-18,51	6,17	1,59
	2004	2,86	-12,59	-4,58	-38,00	34,51	3,95
Centro	2002						
	2003	8,34	-49,73	32,83	-2,40	-10,23	-0,73
	2004	-1,31	18,37	-17,60	-24,40	-22,85	-5,83
Sud	2002						
	2003	5,02	-5,01	27,44	36,23	218,37	12,45
	2004	10,28	-21,10	-40,84	-36,04	-10,89	-10,29
TOTALE	2002						
	2003	5,29	-14,09	28,14	12,85	12,31	4,00
	2004	3,29	-14,85	-25,09	-34,01	9,96	-2,68

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

competenza così come esposti nei bilanci di previsione annuali. I dati relativi all'ultimo triennio consentono di rilevare alcuni andamenti di maggior rilievo:

- nel complesso le somme previste conoscono nel 2004 una contrazione di poco meno del 2,7% interrompendo un trend di crescita continuo negli ultimi anni;
- si tratta di un fenomeno che riguarda esclusivamente il Centro e il Sud del paese. Se nell'area centrale esso dipende tuttavia dalla flessione registrata nelle previsioni di entrata di una sola Regione, nel Sud riguarda tutte le realtà territoriali, ad eccezione della Basilicata e dell'Abruzzo;
- nelle Regioni meridionali la contrazione è legata alla flessione attesa nei trasferimenti correnti e in conto capitale non compensata da una pur forte crescita rispetto alle previsioni iniziali dell'anno precedente delle entrate del titolo I; nel Centro prevale un marcato

rallentamento nella previsione di ricorso ad indebitamento e nei trasferimenti in conto capitale;

- nella circoscrizione del Nord la forte crescita degli importi previsti da indebitamento e il seppur limitato incremento delle entrate proprie più che compensano il calo dei trasferimenti.

Questi andamenti si riflettono nella variazione nella composizione delle entrate (tabella 2):

TAB 2

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Composizione previsioni iniziali di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	72,0	14,95	0,43	12,62	100,00
	2003	73,7	12,66	0,50	13,19	100,00
	2004	72,9	9,59	0,46	17,07	100,00
Centro	2002	63,5	19,03	2,18	15,29	100,00
	2003	69,3	13,97	2,92	13,83	100,00
	2004	72,6	13,50	2,55	11,33	100,00
Sud	2002	47,1	48,91	1,87	2,18	100,00
	2003	43,9	47,78	2,12	6,16	100,00
	2004	54,0	38,47	1,40	6,12	100,00
TOTALE	2002	62,9	25,38	1,27	10,41	100,00
	2003	63,7	23,47	1,57	11,24	100,00
	2004	67,6	18,47	1,21	12,71	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- si conferma il ruolo delle entrate proprie, che vedono crescere il contributo garantito al totale delle entrate: dal 62,9% del 2002 al 67,6%. Di poco inferiore al 73% il contributo delle entrate del titolo I nelle Regioni Centro settentrionali mentre, pur in crescita (dal 47,1% del 2002 si passa al 54% nel 2004), si conferma più contenuta la quota assicurata dalle entrate tributarie nelle Regioni del Sud;
- in flessione il peso dei trasferimenti (correnti e in conto capitale) che dal 25,4% nel 2002 rappresentano nel 2004 poco meno del 18,5%. Anche in questo caso, tuttavia, nell'esame delle variazioni forte è la differenza tra aree territoriali. Nelle Regioni del Sud i trasferimenti (tra cui particolare rilievo assume il fondo perequativo), costituiscono circa il 39% del totale delle risorse previste mentre nel Nord e nel Centro essi rappresentano, rispettivamente, il 10% e il 13,5% degli stanziamenti iniziali complessivi.

In continua crescita nelle Regioni del Nord il ruolo (almeno nelle previsioni) delle entrate del titolo V, il cui contributo dal 12,6% del 2002 passa ad oltre il 17%; flette il peso nel Centro mentre, pur ancora su importi molto più contenuti, continua ad aumentare la quota nel Sud.

Le previsioni definitive di competenza confermano solo in parte le indicazioni traibili dai bilanci di previsione (tabella 3):

TAB 3

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Le differenze tra previsioni iniziali e definitive

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	0,1	61,08	10,69	36,07	13,83
	2003	0,2	79,07	20,78	38,40	15,36
	2004	0,8	87,71	37,11	12,43	11,26
Centro	2002	1,8	55,33	10,86	20,91	15,10
	2003	-0,4	64,94	5,12	13,42	10,81
	2004	1,5	65,88	-21,15	65,78	16,90
Sud	2002	0,1	15,97	0,86	217,65	12,60
	2003	0,1	12,59	8,63	22,58	7,63
	2004	-10,8	40,68	15,82	51,25	13,19
TOTALE	2002	0,5	35,95	6,77	40,91	13,81
	2003	0,1	36,58	8,81	28,36	11,95
	2004	-1,6	56,97	1,42	28,75	13,12

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- esse risultano superiori alle iniziali di oltre il 13%. Un dato non dissimile da quello degli anni precedenti;
- in tutte le circoscrizioni la variazione maggiore è concentrata nelle entrate del titolo V che nelle previsioni definitive, risultano superiori di oltre il 28% rispetto a quelle iniziali;
- tra le altre variazioni di particolare rilievo nel 2004 va segnalata la correzione al ribasso operata sulle entrate proprie nelle Regioni meridionali (-10,8%).

Il confronto negli anni dei risultati in termini di stanziamenti definitivi di competenza conferma quanto già rilevato per gli stanziamenti iniziali (tabelle 4 e 5):

TAB 4

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Previsioni definitive di competenza

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.181.873	7.788.221	233.009	3.967.657	8.382.014	55.552.774
	2003	36.608.950	7.654.983	297.598	3.582.207	9.051.318	57.195.056
	2004	37.849.120	6.193.245	322.362	3.087.941	9.890.980	57.343.649
Centro	2002	17.076.092	4.679.904	638.254	3.132.661	4.885.790	30.412.702
	2003	18.105.991	2.782.489	803.936	3.259.913	4.114.171	29.066.500
	2004	18.207.406	2.470.470	496.908	3.062.269	4.639.356	28.876.409
Sud	2002	13.533.365	9.991.325	541.453	6.309.033	1.986.785	32.361.961
	2003	14.215.556	9.373.198	743.228	8.012.660	2.440.975	34.785.617
	2004	13.975.020	9.540.833	468.796	6.148.638	2.683.695	32.816.982
TOTALE	2002	65.791.330	22.459.450	1.412.716	13.409.351	15.254.589	118.327.437
	2003	68.930.497	19.810.671	1.844.762	14.854.780	15.606.463	121.047.173
	2004	70.031.546	18.204.548	1.288.066	12.298.848	17.214.031	119.037.040

Nord	2002						
	2003	4,06	-1,71	27,72	-9,71	7,98	2,96
	2004	3,39	-19,10	8,32	-13,80	9,28	0,26
Centro	2002						
	2003	6,03	-40,54	25,96	4,06	-15,79	-4,43
	2004	0,56	-11,21	-38,19	-6,06	12,77	-0,65
Sud	2002						
	2003	5,04	-6,19	37,27	27,00	22,86	7,49
	2004	-1,69	1,79	-36,92	-23,26	9,94	-5,66
TOTALE	2002						
	2003	4,77	-11,79	30,58	10,78	2,31	2,30
	2004	1,60	-8,11	-30,18	-17,21	10,30	-1,66

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- nel complesso, si registra una contrazione degli importi di poco meno dell'1,7%, un fenomeno che riguarda prevalentemente le Regioni del Sud in cui il calo raggiunge il 5,7% contro una flessione di solo lo 0,7% del Centro;
- nelle Regioni meridionali il calo riguarda i trasferimenti in conto capitale (-23,3%), le entrate del titolo III (-36,9%) e le entrate del titolo I in flessione di poco meno del 2%;
- nel Centro costanti le entrate proprie, in calo i trasferimenti, crescono gli stanziamenti relativi al titolo V (+12,8%) contro vertendo, pertanto, l'andamento evidenziato nel bilancio di previsione;
- superiore alle previsioni la variazione delle entrate del titolo I nel Nord, si conferma in questa circoscrizione la contrazione dei trasferimenti sia correnti che in conto capitale.

Tali variazioni consentono di leggere nel modo corretto le modifiche nella composizione delle entrate: se è vero infatti che tra il 2002 e il 2004 continua a crescere la quota di risorse assicurata dal titolo I e che, diversamente dal passato, si tratta di un andamento comune a tutte le aree territoriali, questo, nel caso delle Regioni meridionali, è un risultato solo apparente,

frutto della contrazione delle risorse gestite nell'anno dalle Amministrazioni regionali; più netta è invece la crescita del peso delle entrate del titolo V che testimoniano, in tutte le aree territoriali, di un aumento nel ruolo del ricorso al mercato per la copertura delle spese di investimento.

TAB 5

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Composizione previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	63,3	21,16	0,42	15,09	100,00
	2003	64,0	19,65	0,52	15,83	100,00
	2004	66,0	16,19	0,56	17,25	100,00
Centro	2002	56,1	25,69	2,10	16,06	100,00
	2003	62,3	20,79	2,77	14,15	100,00
	2004	63,1	19,16	1,72	16,07	100,00
Sud	2002	41,8	50,37	1,67	6,14	100,00
	2003	40,9	49,98	2,14	7,02	100,00
	2004	42,6	47,81	1,43	8,18	100,00
TOTALE	2002	55,6	30,31	1,19	12,89	100,00
	2003	56,9	28,64	1,52	12,89	100,00
	2004	58,8	25,63	1,08	14,46	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

Gli accertamenti. Lo scostamento tra previsioni definitive di competenza e accertamenti

I risultati della gestione confermano le tendenze evidenziate per gli stanziamenti definitivi di competenza ma con alcune accentuazioni (tabelle 6-7):

- si conferma nel confronto con gli esercizi precedenti una contrazione delle somme attivate (-2,8%);
- crescono del 2,6% le entrate proprie del titolo I e del 12% quelle da mutui. Un andamento che compensa la forte riduzione rispetto al 2003 delle somme accertate come trasferimenti correnti e in conto capitale.

Un risultato complessivo con caratterizzazioni diverse nelle aree territoriali: così al Nord la contrazione dei trasferimenti è compensata da una crescita del 3,2% delle entrate del titolo I e da un aumento del 32,9% di quelle per mutuo; nel Centro si conferma la contrazione degli accertamenti del titolo V e dei trasferimenti, una flessione in parte compensata da una crescita delle somme accertate sia come entrate proprie sia come entrate diverse; nel Sud la più lieve riduzione delle somme riconosciute come trasferimenti è controbilanciata da una crescita di circa il 18% delle entrate da indebitamento.

La composizione delle somme accertate rispecchia gli andamenti ora riscontrati:

TAB 6

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	35.091.703	7.379.294	332.119	3.556.567	2.789.676	49.149.359
	2003	36.618.871	7.530.014	446.797	3.000.427	2.241.512	49.837.622
	2004	37.774.499	5.852.112	466.697	2.700.593	2.978.268	49.772.169
Centro	2002	16.370.367	4.392.732	457.969	1.595.174	1.463.828	24.280.070
	2003	17.386.937	3.450.652	508.803	2.215.664	1.140.054	24.702.110
	2004	17.858.710	2.255.202	554.635	1.757.171	705.322	23.131.040
Sud	2002	13.614.653	9.898.767	403.704	5.428.315	1.666.540	31.011.979
	2003	13.414.803	9.806.991	622.822	5.848.227	1.685.432	31.378.275
	2004	13.530.480	9.369.712	442.083	4.722.009	1.986.340	30.050.624
TOTALE	2002	65.076.723	21.670.793	1.193.792	10.580.056	5.920.044	104.441.408
	2003	67.420.611	20.787.657	1.578.422	11.064.318	5.066.999	105.918.007
	2004	69.163.689	17.477.026	1.463.415	9.179.773	5.669.930	102.953.833

Nord	2002						
	2003	4,35	2,04	34,53	-15,64	-19,65	1,40
	2004	3,16	-22,28	4,45	-9,99	32,87	-0,13
Centro	2002						
	2003	6,21	-21,45	11,10	38,90	-22,12	1,74
	2004	2,71	-34,64	9,01	-20,69	-38,13	-6,36
Sud	2002						
	2003	-1,47	-0,93	54,28	7,74	1,13	1,18
	2004	0,86	-4,46	-29,02	-19,26	17,85	-4,23
TOTALE	2002						
	2003	3,60	-4,08	32,22	4,58	-14,41	1,41
	2004	2,59	-15,93	-7,29	-17,03	11,90	-2,80

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

TAB 7

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Composizione accertamenti

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	71,4	22,25	0,68	5,68	100,00
	2003	73,5	21,13	0,90	4,50	100,00
	2004	75,9	17,18	0,94	5,98	100,00
Centro	2002	67,4	24,66	1,89	6,03	100,00
	2003	70,4	22,94	2,06	4,62	100,00
	2004	77,2	17,35	2,40	3,05	100,00
Sud	2002	43,9	49,42	1,30	5,37	100,00
	2003	42,8	49,89	1,98	5,37	100,00
	2004	45,0	46,89	1,47	6,61	100,00
TOTALE	2002	62,3	30,88	1,14	5,67	100,00
	2003	63,7	30,07	1,49	4,78	100,00
	2004	67,2	25,89	1,42	5,51	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

- il peso delle entrate del titolo I raggiunge nel 2004 il 67,2% del totale (era il 62,3% nel 2002), in calo al 25,9% i trasferimenti (erano il 31% nel 2002), mentre crescono al 5,5% le entrate da indebitamento;
- nelle Regioni centrali oltre il 77% delle risorse sono riconducibili ad entrate del titolo I, una quota superiore a quella delle realtà del Nord (76%), mentre nel Sud, pur in crescita, esse costituiscono solo il 45% delle somme accertate;
- nelle Regioni del mezzogiorno cresce inoltre al 6,6% il peso, sul totale delle entrate, di quelle da indebitamento, invertendo gli andamenti degli anni precedenti in cui maggiore era il contributo nelle aree centro-settentrionali.

Ulteriori elementi possono trarsi dall'esame dello scostamento tra i dati degli accertamenti e quelli delle previsioni definitive di competenza, che offrono elementi di valutazione sull'attendibilità del documento di bilancio e sull'efficace perseguimento della politica finanziaria regionale (tabella 8).

TAB 8

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti su stanziamenti definitivi di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Nord	2002	99,7	93,02	142,53	33,28	88,47
	2003	100,0	93,71	150,13	24,76	87,14
	2004	99,8	92,15	144,77	30,11	86,80
Centro	2002	95,9	76,64	71,75	29,96	79,84
	2003	96,0	93,78	63,29	27,71	84,98
	2004	98,1	72,52	111,62	15,20	80,10
Sud	2002	100,6	94,03	74,56	83,88	95,83
	2003	94,4	90,16	90,26	68,10	90,31
	2004	96,8	89,82	94,30	74,02	91,57
TOTALE	2002	98,9	89,91	84,50	38,81	88,26
	2003	97,8	91,95	88,10	32,40	87,53
	2004	98,8	87,39	113,61	32,94	86,49

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

La flessione delle risorse accertate, superiore a quella degli stanziamenti, si traduce naturalmente in una riduzione del rapporto che misura il grado di realizzazione delle previsioni: questo scende all'86,5% contro l'87,5% del 2003 e l'88,3% del 2002. Un risultato su cui incide, come nel passato, il basso livello di realizzazione delle previsioni riguardanti le entrate del titolo V. Gli importi accertati delle somme relative alle entrate da mutui, come è noto, risultano infatti molto variabili: essi costituiscono elemento di garanzia degli equilibri di bilancio ma, nella gestione, vengono attivati solo in presenza di effettive esigenze di copertura. Appena il 32,9% degli stanziamenti si è tradotto in accertamenti.

Le entrate accertate del titolo I rappresentano poco meno del 99% del totale previsto, mentre scendono dal 92% del 2003 all'87,4% del 2004 la realizzazione dei trasferimenti correnti e in conto capitale.

Nel Centro e nel Nord gli accertamenti complessivi rappresentano, rispettivamente, l'80% e l'87% delle previsioni definitive contro il 91,6% del Sud.

Naturalmente sul risultato complessivo pesano i diversi gradi di realizzazione propri dei diversi titoli. Particolarmente alta la realizzazione nel caso dei titolo I, prossima al 100% nel Nord (99,8%) e nel Centro (98,2%), più contenuta ma in crescita nel Sud (dal 94,4 del 2003 al 96,8% del 2004). Un risultato che è indice della sostanziale attendibilità delle stime effettuate, nonostante l'instabilità del quadro normativo e il sistema relativo al gettito Irap, la cui incertezza continua tuttavia ad influenzare la determinazione della quota del fondo sanitario nazionale di parte corrente assegnata alle Regioni.

In flessione, in tutte le circoscrizioni, le realizzazioni dei trasferimenti, ma con una accentuazione particolare nelle Regioni del Centro, nelle quali il rapporto passa dal 93,8% al 72,5%

Nel caso del titolo V, il più contenuto rapporto conosce, in termini aggregati, risultati molto diversi a livello territoriale, con realizzazioni crescenti e pari al 74% degli stanziamenti nelle Regioni meridionali mentre risultano di poco superiori al 30% nel Nord e del 15,2% nel Centro. Come già osservato nel passato, se per le entrate del titolo I e dei titoli II e IV una corrispondenza tra previsioni definitive e accertamenti costituisce un indicatore della bontà della politica di programmazione finanziaria, nel caso del titolo V un elevato livello di accertamenti può essere anche indicatore (oltre che di una più puntuale programmazione) di difficoltà che spingono ad una più rapida attivazione delle posizioni debitorie autorizzate a copertura del bilancio annuale.

Si confermano anche nel 2004 forti disomogeneità tra Regioni e aree per il titolo III.

1.2 Gli andamenti delle entrate proprie e dei trasferimenti correnti e in conto capitale per area territoriale

Pur con i limiti ricordati in precedenza, la disponibilità di dati per un triennio di operatività del nuovo sistema di finanziamento, consente una prima valutazione degli andamenti dei principali aggregati di entrata nelle diverse aree territoriali e nelle singole Regioni.

Essi possono fornire una indicazione sulla consistenza dei processi di riduzione delle differenze tra le diverse aree. Nell'analisi ci si riferisce in questo caso ai soli dati relativi agli accertamenti, che meglio si prestano a dar conto dei risultati effettivi nella gestione delle entrate proprie e compartecipate. Come si è detto in precedenza, va considerato che i flussi relativi ai

fondi perequativi sono posti nel titolo II per consentire una lettura più significativa della capacità fiscale effettiva nelle diverse aree territoriali.

Nella tabella 9 le entrate tributarie e le entrate provenienti da contributi e assegnazioni statali nell'ultimo triennio sono riportate in termini *pro-capite*. Il calcolo di numeri indice (ottenuti ponendo ciascun dato territoriale in rapporto con quello medio nazionale) permette di identificare la direzione del processo in corso.

TAB 9

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti pro capite

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	Titolo I	Indice	Titolo II -IV	Indice
				pro capite	Titolo I	pro capite	Titolo II + IV
				in euro			
Nord	2002	35.091.703	10.935.861	1.504	111	469	70
	2003	36.618.871	10.530.441	1.557	112	448	68
	2004	37.774.499	8.552.705	1.606	113	364	66
Centro	2002	16.370.367	5.987.906	1.500	111	549	82
	2003	17.386.937	5.666.317	1.583	114	516	78
	2004	17.858.710	4.012.373	1.626	114	365	66
Sud	2002	13.614.653	15.327.082	979	72	1.102	165
	2003	13.414.803	15.655.218	962	69	1.122	171
	2004	13.530.480	14.091.721	970	68	1.010	184
TOTALE	2002	65.076.723	32.250.849	1.351	100	670	100
	2003	67.420.611	31.851.975	1.392	100	657	100
	2004	69.163.689	26.656.799	1.428	100	550	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

Nel complesso, le entrate proprie (approssimate guardando al solo titolo I) crescono tra il 2002 e il 2004 del 6,6% in termini nominali. Nel 2004 sono le Regioni centrali a presentare le entrate *pro-capite* più rilevanti mentre continuano ad ampliarsi i divari: il Centro presenta un livello di entrate *pro-capite* superiore del 14% a quello medio nazionale raggiungendo i 1.626 euro *pro-capite*; di poco inferiore il Nord con 1.606 euro 13% in più della media. Con 970 euro medi *pro-capite* le Regioni meridionali ottengono un livello pari al 68% del valore medio nazionale (erano il 72% nel 2002 e il 69% nel 2003).

Nel caso dei trasferimenti, che comprendono per le Regioni a minor capacità fiscale anche le somme riconosciute in base al fondo perequativo nazionale previsto dal d.lgs. 56/2000, nel periodo osservato l'importo medio *pro-capite* si riduce. Nel Sud la riduzione è tuttavia più lenta. In quest'area gli importi sono di oltre l'84% superiori a quelli medi nazionali. Pressoché costante il valore nel Nord, mentre nel Centro la riduzione è particolarmente sostenuta, portando l'indice su un livello in linea con quello dell'area settentrionale.

Nel complesso, guardando alla somma delle risorse accertate in termini *pro-capite*, in base a entrate proprie o trasferimenti, gli importi risultano pressoché identici nelle diverse circoscrizioni: i valori nel Centro risultano superiori a quelli del Sud e del Nord, ma per importi inferiori ai 20 euro *pro-capite*.

1.3 La capacità fiscale regionale in rapporto alla spesa effettiva

Nella tabella 10 sono messe a confronto le spese effettive regionali (al netto delle contabilità speciali e partite di giro), in termini di stanziamenti definitivi e impegni, con le entrate regionali del titolo I, facendo corrispondere alle voci della spesa quelle relative agli stanziamenti definitivi di competenza e agli accertamenti.

TAB 10

ENTRATE PROPRIE REGIONALI / SPESE EFFETTIVE (2004)

REGIONI	Spese effettive (correnti + capitale ma al netto rimborso prestiti)		Titolo I		Titolo I /spesa	
	stanziamenti	impegni	stanziamenti	accertamenti	In termini di stanz	accert / impegni
Piemonte	10.181.453	9.415.920	7.069.085	6.955.763	69,4	73,9
Lombardia	24.762.630	18.685.366	14.560.032	14.555.976	58,8	77,9
Veneto	12.358.706	10.153.221	7.124.330	7.137.393	57,6	70,3
Liguria	5.619.047	4.023.277	2.447.083	2.447.241	43,5	60,8
E. Romagna	11.741.915	8.389.227	6.648.590	6.678.126	56,6	79,6
Toscana	9.599.517	8.026.150	5.750.922	5.781.999	59,9	72,0
Umbria	3.089.583	1.823.602	1.236.306	1.224.043	40,0	67,1
Marche	4.127.344	3.286.908	2.469.585	2.440.519	59,8	74,2
Lazio	16.914.805	13.189.380	8.750.593	8.412.149	51,7	63,8
Abruzzo	4.106.879	2.884.099	1.500.882	1.496.946	36,5	51,9
Molise	1.062.053	961.067	333.536	331.668	31,4	34,5
Campania	18.685.187	12.740.733	5.667.317	5.246.267	30,3	41,2
Puglia	9.697.530	7.972.120	4.108.814	4.140.707	42,4	51,9
Basilicata	3.213.445	1.869.216	602.314	490.037	18,7	26,2
Calabria	8.043.245	7.363.736	1.762.157	1.824.855	21,9	24,8
Totale	143.203.339	110.784.022	70.031.546	69.163.689	48,9	62,4
Nord	64.663.751	50.667.010	37.849.120	37.774.499	58,5	74,6
Centro	33.731.249	26.326.040	18.207.406	17.858.710	54,0	67,8
Sud	44.808.339	33.790.971	13.975.020	13.530.480	31,2	40,0
Totale	143.203.339	110.784.022	70.031.546	69.163.689	48,9	62,4

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di preconsuntivo 2004 - Calabria dati di rendiconto 2003

L'obiettivo è quello di valutare il differente margine che ciascuna Regione riesce ad assicurare alla copertura del fabbisogno tramite entrate proprie. Un completamento dell'esame svolto, guardando alla capacità fiscale *pro-capite*, e che consente di misurare l'autonomia fiscale rispetto ai diversi livelli di fabbisogno regionale.

L'analisi considera l'intero ammontare della spesa (quindi anche quella in conto capitale al netto del solo rimborso prestiti) e risente quindi della diversa velocità di realizzazione degli investimenti, nonché delle scelte operate in termini di finanziamento.

L'osservazione dei risultati relativi a stanziamenti e accertamenti consente di aggiungere ulteriori elementi a quanto finora osservato:

- si conferma il più elevato grado di copertura con entrate proprie delle Regioni del Nord (in termini di competenza queste riescono a coprire oltre il 58,5% della spesa, contro il 54% del Centro e il 31,2 delle Regioni del Sud);
- le Regioni del Nord presentano i valori più elevati nel rapporto tra accertamenti e impegni: le entrate proprie coprono quasi il 75% delle spese impegnate;
- le Regioni del Sud segnalano, in termini di impegni, una minore distanza con le altre aree del paese rispetto a quanto osservato in termini di stanziamenti. Un risultato che è da ricondurre ad un più limitato livello di spesa, ma anche ad una maggior lentezza nella traduzione dei fabbisogni in impegni effettivi.

1.4 L'andamento delle entrate da indebitamento

In precedenza si è fatto riferimento al crescente ricorso per la copertura delle spese di investimento all'indebitamento. Tali tendenze sono oggetto dell'analisi del presente paragrafo, che integra quanto esaminato nella prima parte di questa relazione, nel capitolo in cui è stato approfondita la situazione debitoria delle Regioni, con riferimento alla consistenza riscontrata nel quinquennio 1998-2004 e alla modifica nella tipologia e nella struttura registrata negli anni più recenti.

Nelle tabelle 11 e 12 sono riportati i dati relativi al titolo V delle entrate nell'evoluzione degli ultimi 6 anni, distinguendo i debiti annualmente previsti a pareggio e quelli effettivamente contratti, nonché quelli tradottisi in corrispondenti riscossioni di cassa.

L'importo delle previsioni definitive di competenza ha conosciuto, nell'ultimo anno, una accelerazione (+10,1%). Tra il 1999 e il 2003 la crescita era stata continua anche se, nell'ultimo anno, la variazione a livello nazionale era stata contenuta (+2,2%). In termini assoluti si è passati dai 9.924 milioni di euro del 1999 (si tratta naturalmente del dato in lire convertito solo per consentirne un più agevole confronto) agli oltre 17.200 del 2004. Gli accertamenti sono passati dai 3.795 milioni di euro del 1999 ai quasi 5.670 milioni del 2004 con un profilo che, toccato il suo massimo nel 2002 con 5.920 milioni di accertamenti, flette nel 2003 a circa 5.070 milioni, per ritornare a salire nel 2004.

TAB 11

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V
ANNI 1999 - 2004
Previsioni - Accertamenti - Riscossioni Di Cassa

(in migliaia di euro)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nord	PREV.	4.528.499	5.089.228	7.006.303	8.428.514	9.051.318	9.890.980
	ACC.	1.665.601	1.247.415	2.358.706	2.789.676	2.241.512	2.978.268
	RISC.	1.759.229	1.123.320	1.389.797	3.574.482	1.474.722	3.430.720
Centro	PREV.	3.637.584	3.244.386	3.905.845	4.885.790	4.114.171	4.639.356
	ACC.	960.256	850.910	943.932	1.463.828	1.140.055	705.322
	RISC.	946.867	762.043	611.141	1.682.841	1.482.781	620.545
Sud	PREV.	1.758.025	2.141.356	1.607.621	1.986.787	2.475.029	2.683.695
	ACC.	1.169.163	1.839.030	1.443.093	1.666.535	1.685.432	1.986.340
	RISC.	699.975	1.704.712	807.690	1.598.279	2.299.667	2.065.795
TOTALE	PREV.	9.924.108	10.474.970	12.519.769	15.301.091	15.640.518	17.214.031
	ACC.	3.795.020	3.937.355	4.745.731	5.920.039	5.067.000	5.669.930
	RISC.	3.406.071	3.590.075	2.808.628	6.855.602	5.257.171	6.117.060

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

TAB 12

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V
ANNI 1999 - 2004
Accertamenti/Previsioni e tassi di variazione

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nord	ACC/PREV.	36,8	24,5	33,7	33,1	24,8	30,1
	Tasso var Prev		12,4	37,7	20,3	7,4	9,3
	Tasso var ACC		-25,1	89,1	18,3	-19,6	32,9
Centro	ACC/PREV.	26,4	26,2	24,2	30,0	27,7	15,2
	Tasso var Prev		-10,8	20,4	25,1	-15,8	12,8
	Tasso var ACC		-11,4	10,9	55,1	-22,1	-38,1
Sud	ACC/PREV.	66,5	85,9	89,8	83,9	68,1	74,0
	Tasso var Prev		21,8	-24,9	23,6	24,6	8,4
	Tasso var ACC		57,3	-21,5	15,5	1,1	17,9
TOTALE	ACC/PREV.	38,2	37,6	37,9	38,7	32,4	32,9
	Tasso var Prev		5,6	19,5	22,2	2,2	10,1
	Tasso var ACC		3,8	20,5	24,7	-14,4	11,9

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

Forte la crescita nel periodo nelle Regioni del Nord in termini di stanziamenti (da 4.528 a 9.890 milioni), da attribuire sia ad operazioni di ricontrattazione di esposizioni debitorie, sia alle autorizzazioni connesse all'emergere dei disavanzi sanitari relativi agli anni precedenti al 2001 che possono essere coperti (in deroga al vincolo costituzionale) con il ricorso al debito.

Gli accertamenti, pur cresciuti, si sono sempre mantenuti non superiori al 40% degli stanziamenti. Si conferma quanto già osservato negli anni passati: una volta assicurato l'equilibrio del bilancio con la previsione di entrate da mutuo a pareggio, l'effettiva copertura trova sostegno nella liquidità regionale. Ancora ampio sembra il margine nella gestione attraverso decisioni influenti sui ritmi di spesa e sui tempi delle realizzazioni degli interventi.

In crescita gli stanziamenti definitivi di competenza anche nel Centro: da 3.637 milioni nel 1999 a 4.640 milioni nel 2004. Dopo la forte crescita degli accertamenti, che nel 2002 hanno raggiunto i 1.463 milioni di euro (il 30% degli stanziamenti dell'anno), questi si sono ridotti del 22,1% nel 2003 e del 38,1% nel 2004.

Nel Sud il volume degli stanziamenti, dopo la forte crescita nel 2002 e nel 2003 presenta nel 2004 una variazione più contenuta (+8,4%); si conferma tuttavia nell'anno un livello di realizzazione elevato (il 74%).

1.5 La riduzione dell'accisa sulle benzine e sua compensazione

Nella tabella 13 sono stati riportati accertamenti e riscossioni riconducibili ai due tributi propri regionali: l'accisa sulle benzine e la tassa automobilistica, così come ricavati dai bilanci delle Regioni a statuto ordinario nel 2003. Si tratta di un aggiornamento del monitoraggio relativo a questi due tributi per i quali negli anni le Regioni hanno scontato le difficoltà connesse ad andamenti diversi da quelli previsti.

A partire dall'anno 1996, l'art. 3 della legge 549/95 ha stabilito la cessazione dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario previsti dai due fondi storici⁴⁸ e da altre disposizioni. In luogo dei trasferimenti soppressi –allora complessivamente pari a 11.280 miliardi– è stata attribuita a ciascuna Regione una compartecipazione di 350 lire/litro del gettito delle accise che gravano sulla benzina erogata al consumo nel territorio regionale. L'art. 17, comma 22, della legge 449/97, collegato alla finanziaria '98, ha disposto, a decorrere dal 1 gennaio 1998, la riduzione della compartecipazione a lire 242/litro in compensazione del maggiore introito previsto per le Regioni dal gettito delle tasse automobilistiche che lo stesso provvedimento ha riordinato.

Sin dai primi anni la riduzione è risultata non compensata dalla variazione nel gettito della tassa automobilistica. In più occasioni, quindi, sono state disposte integrazioni a carico dello Stato. La legge 290 dell'11 ottobre 2000 ha determinato l'importo in 663.333 milioni di lire annue (342,6 milioni di euro) e tale è rimasto fino al 2005. Per gli anni 1999 e 2000, la compensazione è stata disposta dall'art. 52 della legge 388/2000.

⁴⁸ Si tratta del fondo comune e del fondo per i programmi regionali di sviluppo [artt. 8 e 9 della legge 281/1970]

TAB 13

Legge 449/97, art. 7, comma 22 TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA ANNO 2003

REGIONI	Tassa regionale di circolazione						Quota regionale accisa sulla benzina						TOTALE			
	Riscossioni di cassa (b)		Accertamenti (c)		%		Riscossioni di cassa (d)		Accertamenti (e)		%		Riscossioni di cassa (f)		%	
	Accertamenti (a)	%	Accertamenti (c)	%	Accertamenti (c)	%	Riscossioni di cassa (d)	%	Accertamenti (e)	%	Accertamenti (e)	%	Riscossioni di cassa (f)	%	Accertamenti (e)	%
PIEMONTE	379.781	9,37	377.057	9,31	204.362	5,04	255.053	6,30	584.143	14,42	632.110	15,60	584.143	14,42	632.110	15,60
LOMBARDIA	854.792	21,10	854.792	21,10	414.300	10,23	411.624	10,16	1.269.092	31,33	1.266.416	31,26	1.269.092	31,33	1.266.416	31,26
VENETO	484.613	11,96	483.716	11,94	228.068	5,63	229.967	5,68	712.681	17,59	713.683	17,62	712.681	17,59	713.683	17,62
LIGURIA	113.228	2,79	113.120	2,79	91.413	2,26	85.838	2,12	204.641	5,05	198.958	4,91	204.641	5,05	198.958	4,91
EMILIA ROMAGNA	407.504	10,06	405.638	10,01	211.086	5,21	212.574	5,25	618.590	15,27	618.212	15,26	618.590	15,27	618.212	15,26
TOTALE NORD	2.239.918	55,29	2.234.323	55,15	1.149.229	28,37	1.195.056	29,50	3.389.147	83,66	3.429.379	84,65	3.389.147	83,66	3.429.379	84,65
TOSCANA	324.198	8,00	315.685	7,79	211.795	5,23	209.594	5,17	535.993	13,23	525.279	12,97	535.993	13,23	525.279	12,97
UMBRIA	81.555	2,01	87.421	2,16	42.876	1,06	45.854	1,13	124.431	3,07	133.275	3,29	124.431	3,07	133.275	3,29
MARCHE	142.142	3,51	141.670	3,50	75.403	1,86	71.408	1,76	217.545	5,37	213.078	5,26	217.545	5,37	213.078	5,26
LAZIO	455.264	11,24	455.264	11,24	336.000	8,29	265.131	6,54	791.264	19,53	720.395	17,78	791.264	19,53	720.395	17,78
TOTALE CENTRO	1.003.159	24,76	1.000.040	24,68	666.074	16,44	591.987	14,61	1.669.233	41,20	1.592.027	39,30	1.669.233	41,20	1.592.027	39,30
ABRUZZO	100.451	2,48	110.801	2,73	58.446	1,44	59.304	1,46	158.897	3,92	170.105	4,20	158.897	3,92	170.105	4,20
MOLISE	23.776	0,59	22.637	0,56	10.871	0,27	11.564	0,29	34.647	0,86	34.201	0,84	34.647	0,86	34.201	0,84
CAMPANIA	281.091	6,94	251.677	6,21	256.417	6,33	325.925	8,05	537.508	13,27	577.602	14,26	537.508	13,27	577.602	14,26
PUGLIA	250.313	6,18	250.313	6,18	142.000	3,51	144.195	3,56	392.313	9,68	394.508	9,74	392.313	9,68	394.508	9,74
BASILICATA	38.264	0,94	36.991	0,91	13.963	0,34	15.311	0,38	52.227	1,29	52.302	1,29	52.227	1,29	52.302	1,29
CALABRIA	114.285	2,82	114.760	2,83	82.277	2,03	62.413	1,54	196.562	4,85	177.173	4,37	196.562	4,85	177.173	4,37
TOTALE SUD	808.180	19,95	787.179	19,43	563.974	13,92	618.712	15,27	1.372.154	33,87	1.405.891	34,70	1.372.154	33,87	1.405.891	34,70
TOTALE ITALIA	4.051.257	100,00	4.021.542	100,00	2.379.277	100,00	2.405.755	100,00	6.430.534	100,00	6.427.297	100,00	6.430.534	100,00	6.427.297	100,00

FONTE: Elaborazione Cortei dei conti su dati di rendiconto 2003

La legge finanziaria per il 2003, all'art. 30, ha disposto la copertura delle minori entrate per gli anni 2001 e 2002. La finanziaria 2005 ha di recente disposto la compensazione della perdita per l'anno 2003 ed ha previsto che, a partire dal 2006, detto importo venga riconosciuto alle Regioni attraverso l'aumento della aliquota di compartecipazione all'IVA istituita dal decreto 56/2000. La misura dell'integrazione (finora riconosciuta in cifra fissa) dovrebbe pertanto dipendere, a partire dal prossimo anno, dall'andamento del gettito di questo tributo.

Sempre la finanziaria 2005, al comma 62, ha autorizzato il Ministero dell'economia ad operare compensazioni per maggiori o minori somme attribuite a ciascuna Regione nella ripartizione delle somme compensative delle minori entrate. In mancanza delle risultanze definitive le compensazioni sono state definite, infatti, secondo quantificazioni stabilite in via provvisoria. Con l'accertamento definitivo della perdita subita è stato possibile individuare le compensazioni interregionali.

Il tema delle compensazioni era già stato affrontato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni del 27 maggio 2004. In quella sede erano stati individuati gli importi a credito e debito di ciascuna Regione connessi alle perdite di entrata a seguito delle disposizioni dell'articolo 17, comma 22, della legge 449/99 ed erano state approvate le relative compensazioni (tabella 14).

TAB 14

**La compensazione interregionale delle somme attribuite per il minor gettito delle accise -
Documento della Conferenza dei presidenti del 27 maggio 2004**

(migliaia di euro)

Regioni	Le somme da compensare	Le quote annuali 2005-2008
Piemonte	9.605	2.401
Lombardia	31.142	7.785
Veneto	14.800	3.700
Liguria	27.705	6.926
E. Romagna	21.316	5.329
Toscana	17.376	4.344
Umbria	6.376	1.594
Marche	6.962	1.741
Lazio	-32.088	-8.022
Abruzzo	4.727	1.182
Molise	73	18
Campania	-177.360	-44.340
Puglia	21.977	5.494
Basilicata	3.049	762
Calabria	44.341	11.085
Totale	0	0

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati Conferenza dei Presidenti 27/5/2004

Una soluzione che, se confermata, dovrà essere approvata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze. Su questa base verranno poi disposte le compensazioni, in quattro rate annuali di eguale importo, a partire dal 2005.

1.6 Le entrate del titolo 1 e la gestione dell'autonomia tributaria regionale

Con le tabelle 15-20 si è voluto introdurre una analisi di approfondimento sulle entrate del titolo I lette avendo a riferimento il singolo tributo. L'obiettivo è quello di fornire primi elementi per una valutazione delle caratteristiche che ha assunto, nell'ultimo biennio, la gestione della leva fiscale regionale. Nell'analisi ci si basa sui dati di rendiconto. La lettura, come ricostruita a partire dai dati di bilancio, richiede alcune attenzioni. Nella valutazione comparata dei dati relativi ai tributi propri e compartecipati va considerato innanzi tutto che non sempre nella scrittura di bilancio sono messe in evidenza in modo omogeneo le diverse componenti del gettito regionale:

- non sempre il capitolo riguarda il solo gettito di competenza dell'anno. In alcuni casi viene ricondotto allo stesso capitolo il gettito relativo all'attività di accertamento operata a valere su esercizi di imposta precedenti o gli esiti di contenziosi di esercizi passati;
- non sempre vengono evidenziati in maniera adeguata gli importi relativi al gettito standard e a quello atteso e riscosso per l'operare delle leva fiscale regionale. Per omogeneità nell'analisi si sono dovuti accorpate i diversi gettiti, anche dove questi erano proposti distintamente (tale limite porrà naturalmente un problema per la gestione operativa del sistema perequativo ove venga mantenuta l'esclusione degli sforzi fiscali dai meccanismi di solidarietà interregionale);
- non sempre gli importi iscritti sono classificati in maniera uniforme tra titoli, né rispondono a criteri uniformi l'attribuzione del gettito compartecipato (IVA) o la ripartizione dello stesso tra entrate perequative e ordinarie nei diversi bilanci regionali.
- Pur consci di questi limiti, nelle tabelle che seguono si è voluto fornire un quadro complessivo delle entrate regionali per singolo tributo negli ultimi due anni (2002 e 2003) per i quali si dispone del dato da rendiconto⁴⁹.

Fino a fine 2002 le Regioni a statuto ordinario hanno potuto contare su una certa autonomia: hanno potuto modificare l'Irap intervenendo sull'aliquota (con aumenti o diminuzioni entro un margine dell'1%), introducendo differenziazioni tra settori e categorie; hanno potuto modificare l'addizionale Irpef prevedendo per la copertura dei disavanzi 2001 incrementi anche eccedenti l'originario limite introdotto con il decreto istitutivo dell'addizionale. Si è trattato di un periodo limitato. Con la finanziaria per il 2003 tale

⁴⁹ Per agevolare la lettura del dato quantitativo è stata inserita, nei prospetti allegati, una schematica rassegna delle principali caratteristiche assunte dalla tassazione nelle diverse realtà regionali. Per una analisi invece il più possibile dettagliata (nel limite consentito dal riferimento ai dati per capitolo di bilancio) si rimanda alla appendice inserita a conclusione del capitolo.

autonomia è stata fortemente ridotta: la norma ha bloccato l'operatività delle variazioni disposte oltre il 30 settembre 2002, pur mantenendola per le misure approvate in precedenza e che non prevedessero un periodo di validità limitato. Immutati sono rimasti, tuttavia, i margini di autonomia previsti nella gestione di altri tributi (tassa automobilistica, tassa per il deposito in discarica di rifiuti solidi.....).

L'osservazione delle caratteristiche assunte dalla fiscalità regionale consente di schematizzare alcune prime tendenze:

- pressoché tutte le Regioni sono ricorse alla leva fiscale regionale non solo per accrescere il gettito, ma anche per finanziare, operando redistribuzioni del carico fiscale, trattamenti agevolati per settori o categorie economiche particolari. Così, alcune Regioni hanno ridotto l'aliquota Irap per alcune categorie di soggetti, compensando tale calo con l'incremento di altri tributi (tassa auto o addizionale Irpef). Quasi tutte le Regioni hanno ridotto l'aliquota per le Onlus, molte hanno aumentato l'aliquota sul settore bancario, finanziario ed assicurativo. In questo settore l'aliquota è stata posta al di sopra del 5% in quasi tutte le Regioni. In alcuni casi l'Irap è stata utilizzata a fini di incentivo e sostegno ad alcuni settori produttivi o di determinate aree territoriali (molte Regioni hanno introdotto misure di sostegno del settore agricolo, di quello turistico, per le imprese di nuova costituzione, per quelle giovanili). Anche quando gli incrementi sono stati mirati alla copertura del deficit sanitario non si è rinunciato a garantire trattamenti agevolati per alcuni settori o regimi di esenzioni. Diversificate le scelte operate anche in relazione all'addizionale Irpef. Solo 7 Regioni hanno, per il momento, previsto l'introduzione di variazioni rispetto agli importi base. Nella maggioranza dei casi si è trattato di incrementi costanti di aliquota (estesi a tutti i soggetti di imposta o applicati solo sopra una certa soglia di reddito); solo in alcuni casi, invece, si è fatto ricorso ad un vero e proprio sistema di aliquote progressive in funzione del reddito. Più limitati i casi di modifiche nella tassazione auto. Cresce, tuttavia, negli ultimi, il numero delle Regioni che se ne avvalgono intervenendo con variazioni della tariffa base o con differenze tariffarie per alcune categorie di veicoli. Negli anni osservati, sulle differenze nel gettito *pro-capite* di questo tributo, oltre che le maggiori tariffe applicate da Veneto, Marche e Calabria (dal 2004 un aumento è stato disposto anche in Campania e dal 2005 in Abruzzo e Molise) pesano anche i proventi dell'attività volta a recuperare gli importi evasi. Molto differenziate, poi, le scelte in termini di addizionale regionale al gas metano: vi sono casi in cui si è scelto di rinunciare al gettito di questo tributo e casi invece nei quali si sono previsti prelievi differenziati per tipo di utilizzo e volumi consumati;

- i grandi tributi rappresentano una quota preponderante del gettito regionale. In tutte le Regioni i tributi minori rappresentano una quota marginale non superiore in media allo 0,7% del totale delle entrate del titolo I e dei fondi per la perequazione;
- si riconfermano forti sperequazioni nei gettiti *pro-capite* nei principali tributi regionali. Nonostante ciò, il sistema perequativo riesce a ridurre in misura rilevante le differenze in termini *pro-capite*: nelle Regioni a minor gettito, la differenza in termini di accertamenti *pro-capite* con la media nazionale è inferiore al 10%. Nelle Regioni di dimensione minore, l'importo medio, dopo la perequazione, presenta livelli superiori a quelli medi nazionali;
- buone risultano le capacità di previsione: gli scostamenti tra previsioni definitive e accertamenti sono molto limitati, soprattutto nel caso dei grandi tributi. Contenute anche le variazioni tra previsioni iniziali e definitive. Tale risultato deve essere letto tuttavia con cautela. Il ritardo con cui vengono definiti i gettiti effettivi, specie delle entrate di tributi quali l'Irap, l'Irpef o l'Iva, obbliga a guardare con prudenza agli importi accertati, per i quali il riferimento necessario sono le previsioni formulate in sede di riparto del fabbisogno sanitario e in occasione della predisposizione degli schemi di decreto applicativo del 56/2000. Pur in mancanza di un accordo sul sistema di finanziamento, non va dimenticato che è comunque sulla base di questo che vengono calcolate le anticipazioni garantite alle Regioni⁵⁰. Gli importi in essi previsti divengono, quindi, un riferimento obbligato per la gestione delle entrate. Le incertezze non sembrano aver indotto distorsioni di rilievo: i gettiti IVA contabilizzati, sommati ai fondi perequativi, corrispondono sostanzialmente agli importi previsti nei decreti a compensazione dei trasferimenti soppressi (e non coperti con entrate Irpef o della maggiorazione dell'accisa).

⁵⁰ Va ricordato che il finanziamento della spesa sanitaria e la perequazione vengono gestite attraverso anticipazioni trimestrali da parte del Ministero dell'economia. Tali anticipazioni sono compensate progressivamente con le entrate spettanti e in via definitiva a seguito dell'emanazione dei DPCM che stabiliscono i criteri e gli importi perequativi. Per gli esercizi 2003 e 2004, in mancanza dei DPCM, le anticipazioni sono state erogate in base alle ripartizioni annuali effettuate dal CIPE per la spesa sanitaria e scontano gli effetti della perequazione disciplinata dal 56/2000. Per il 2005 le anticipazioni da erogare sono state disciplinate, fino al 30 aprile 2005, dall'articolo 4 del decreto legge 314/04 come modificato dalla legge di conversione 26/05. Con tale provvedimento, in previsione di una riforma del decreto legislativo 56/2000, si disponeva in via provvisoria la corresponsione di anticipazioni pari al 95% delle somme spettanti. Tale livello di anticipazione era stato disposto dall'articolo 1, c.184 della finanziaria 2005. Il regime provvisorio è stato poi esteso al 30 settembre 2005 dall'articolo 4 bis del decreto legge 35/2005.

TAB 15

L'Irap

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	2.768.725	2.768.725	2.768.725	2.843.709	2.706.678	2.843.709	2.706.678	2.843.709
Lombardia	7.306.441	7.400.000	7.306.441	8.353.316	8.015.640	8.353.316	3.374.211	12.125.085
Veneto	2.675.247	2.967.500	2.675.247	3.125.240	2.959.096	3.137.488	1.427.263	4.414.866
Liguria	738.370	736.851	738.370	736.851	738.370	736.851	707.527	198.199
E. Romagna	2.581.540	2.857.959	2.856.410	2.857.959	2.870.721	2.976.267	2.148.143	4.429.278
Toscana	1.883.312	2.134.867	1.883.312	2.140.634	2.058.855	2.066.832	2.035.473	1.948.591
Marche	809.896	859.710	809.896	900.046	893.235	901.332	802.339	953.437
Umbria	370.299	407.930	370.299	407.930	393.500	407.930	355.558	100.572
Lazio	3.552.707	3.645.214	3.552.707	4.326.643	3.289.314	3.866.207	4.997.420	3.273.496
Abruzzo	532.674	526.940	532.674	532.000	529.454	550.648	417.223	390.905
Molise	109.019	111.555	109.019	111.555	109.737	122.197	109.737	122.197
Campania	1.695.528	1.836.049	1.695.528	1.836.049	1.797.094	1.818.302	1.681.097	1.396.009
Puglia	1.215.740	1.204.640	1.215.740	1.204.640	1.215.740	1.213.485	1.262.147	677.221
Basilicata	176.378	189.000	178.219	200.980	193.780	200.980	198.993	117.998
Calabria	534.533	534.533	534.533	534.533	534.533	555.020	485.964	431.207
TOTALE	26.950.410	28.181.473	27.227.121	30.112.085	28.305.748	29.750.564	22.709.773	33.422.770

	Scostamento previsioni iniziali definitive		Accertamenti / Previsioni definitive		Accertamenti pro capite		Accertamenti / Totale titolo I + Fondo perequativo	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	0,0	2,7	98	100	642	672	41	41
Lombardia	0,0	12,9	110	100	887	917	59	60
Veneto	0,0	5,3	111	100	653	685	45	45
Liguria	0,0	0,0	100	100	470	469	31	28
E. Romagna	10,6	0,0	101	104	720	738	46	46
Toscana	0,0	0,3	109	97	589	588	38	37
Marche	0,0	4,7	110	100	607	607	38	38
Umbria	0,0	0,0	106	100	476	489	30	30
Lazio	0,0	18,7	93	89	643	751	44	47
Abruzzo	0,0	1,0	99	104	419	432	28	28
Molise	0,0	0,0	101	110	342	381	21	23
Campania	0,0	0,0	106	99	315	318	22	23
Puglia	0,0	0,0	100	101	302	302	21	20
Basilicata	1,0	6,3	109	100	324	337	15	15
Calabria	0,0	0,0	100	104	266	276	18	17
TOTALE	1,0	6,9	104	99	588	614	39	39

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione 2002 e 2003 e rendiconti 2002 e 2003

TAB 16

L'Irpef

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	613.034	815.000	613.034	785.916	613.034	785.890	106.390	198.124
Lombardia	1.197.712	1.320.000	1.303.812	1.296.429	1.371.380	1.296.429	296.999	1.110.744
Veneto	611.588	614.400	611.588	581.671	635.722	581.671	416.998	454.493
Liguria	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	147.707	71.095
E. Romagna	408.104	444.736	444.736	444.736	447.778	453.599	420.952	468.016
Toscana	321.856	332.819	321.856	317.577	340.407	344.517	342.615	176.432
Marche	204.620	178.880	199.662	185.313	193.685	187.719	127.763	207.068
Umbria	80.050	79.385	80.050	79.385	80.050	79.385	64.334	31.727
Lazio	246.350	246.350	246.350	290.627	246.350	290.627	660.673	260.232
Abruzzo	85.215	87.750	85.215	87.750	89.341	102.829	83.050	89.341
Molise	18.592	19.348	18.592	19.348	19.348	22.880	19.348	22.880
Campania	294.380	287.162	294.380	287.162	304.528	284.162	153.291	255.153
Puglia	309.358	275.000	309.358	275.000	309.358	275.514	207.995	206.940
Basilicata	30.987	33.000	30.987	30.683	32.630	30.683	3.999	14.906
Calabria	86.765	134.967	86.765	134.967	86.765	146.411	91.403	43.649
TOTALE	4.656.318	5.016.504	4.794.092	4.964.271	4.918.084	5.030.023	3.143.517	3.610.799

	Scostamento previsioni iniziali definitive		Accertamenti / Previsioni definitive		Accertamenti pro capite		Accertamenti / Totale titolo I + Fondo perequativo	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	0,0	-3,6	100	100	146	186	9	11
Lombardia	8,9	-1,8	105	100	152	142	10	9
Veneto	0,0	-5,3	104	100	140	127	10	8
Liguria	0,0	0,0	100	100	94	94	6	6
E. Romagna	9,0	0,0	101	102	112	113	7	7
Toscana	0,0	-4,6	106	108	97	98	6	6
Marche	-2,4	3,6	97	101	132	126	8	8
Umbria	0,0	0,0	100	100	97	95	6	6
Lazio	0,0	18,0	100	100	48	56	3	4
Abruzzo	0,0	0,0	105	117	71	81	5	5
Molise	0,0	0,0	104	118	60	71	4	4
Campania	0,0	0,0	103	99	53	50	4	4
Puglia	0,0	0,0	100	100	77	68	5	5
Basilicata	0,0	-7,0	105	100	55	51	3	2
Calabria	0,0	0,0	100	108	43	73	3	5
TOTALE	3,0	-1,0	103	101	102	104	7	7

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione 2002 e 2003 e rendiconti 2002 e 2003

TAB 17

L'accisa

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	294.380	294.380	294.380	294.380	294.380	204.362	173.287	255.053
Lombardia	490.634	400.000	451.674	400.000	422.610	414.300	425.482	411.624
Veneto	224.142	230.000	224.142	230.000	250.133	228.068	248.984	229.967
Liguria	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	91.413	71.538	85.838
E. Romagna	245.480	216.000	228.000	216.000	230.357	211.086	254.935	212.574
Toscana	225.950	225.950	225.950	225.950	220.015	211.795	220.015	209.594
Marche	81.084	75.403	81.084	75.403	77.466	75.403	77.185	71.408
Umbria	48.417	48.417	48.417	48.417	44.025	42.877	46.003	45.854
Lazio	361.520	336.000	361.520	336.000	399.322	336.000	399.322	265.131
Abruzzo	66.975	64.365	66.975	64.365	62.458	58.446	68.149	59.304
Molise	11.879	11.879	11.879	11.879	11.879	10.871	8.988	11.564
Campania	250.959	242.260	250.959	242.260	293.672	256.417	278.070	325.925
Puglia	147.190	142.000	147.190	142.000	147.190	142.000	158.324	144.195
Basilicata	22.800	21.000	22.800	21.000	20.604	13.963	22.824	15.311
Calabria	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	76.552	62.413
TOTALE	2.645.100	2.481.344	2.588.660	2.481.344	2.647.801	2.379.277	2.529.659	2.405.756

	Scostamento previsioni iniziali definitive		Accertamenti / Previsioni definitive		Accertamenti pro capite		Accertamenti / Totale titolo I + Fondo perequativo	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	0,0	0,0	100	69	70	48	4,5	3,0
Lombardia	-7,9	0,0	94	104	47	45	3,1	3,0
Veneto	0,0	0,0	112	99	55	50	3,8	3,3
Liguria	0,0	0,0	100	100	58	58	3,8	3,5
E. Romagna	-7,1	0,0	101	98	58	52	3,7	3,3
Toscana	0,0	0,0	97	94	63	60	4,1	3,8
Marche	0,0	0,0	96	100	53	51	3,3	3,2
Umbria	0,0	0,0	91	89	53	51	3,3	3,1
Lazio	0,0	0,0	110	100	78	65	5,3	4,1
Abruzzo	0,0	0,0	93	91	49	46	3,3	3,0
Molise	0,0	0,0	100	92	37	34	2,3	2,0
Campania	0,0	0,0	117	106	52	45	3,6	3,2
Puglia	0,0	0,0	100	100	37	35	2,6	2,4
Basilicata	0,0	0,0	90	66	34	23	1,6	1,0
Calabria	0,0	0,0	100	100	41	41	2,7	2,6
TOTALE	-2,1	0,0	102	96	55	49	3,6	3,2

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione 2002 e 2003 e rendiconti 2002 e 2003

TAB 18

Tassa automobilistica

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	382.178	382.178	382.178	382.178	367.910	379.781	363.075	377.057
Lombardia	848.272	855.150	848.272	855.150	854.717	854.792	854.717	854.792
Veneto	478.342	479.000	478.342	479.002	471.354	484.613	475.384	483.716
Liguria	116.203	112.000	116.203	112.000	111.509	113.228	111.505	113.120
E. Romagna	379.860	379.860	379.860	379.860	403.552	407.504	403.637	405.638
Toscana	295.929	311.424	295.929	311.424	320.265	324.198	315.457	315.685
Marche	143.472	143.472	143.472	143.472	142.143	142.142	141.326	141.670
Umbria	86.762	83.049	86.712	83.049	88.050	81.555	80.848	87.421
Lazio	459.647	460.000	459.647	460.000	447.747	455.264	447.747	455.264
Abruzzo	108.127	108.000	108.127	108.000	97.986	100.451	112.040	110.801
Molise	22.827	24.241	22.827	24.241	23.654	23.776	24.870	23.637
Campania	375.801	408.301	375.890	408.301	324.146	281.091	392.915	251.677
Puglia	241.570	235.000	241.570	235.000	257.268	250.313	257.268	250.313
Basilicata	37.500	37.400	37.521	37.400	39.613	38.713	37.240	38.007
Calabria	102.258	110.000	102.258	110.000	101.873	114.285	100.934	114.760
TOTALE	4.078.747	4.129.075	4.078.808	4.129.077	4.051.787	4.051.706	4.118.963	4.023.558

	Scostamento previsioni iniziali definitive		Accertamenti / Previsioni definitive		Accertamenti pro capite		Accertamenti / Totale titolo I + Fondo perequativo	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	0,0	0,0	96	99	87	90	5,6	5,5
Lombardia	0,0	0,0	101	100	95	94	6,3	6,1
Veneto	0,0	0,0	99	101	104	106	7,1	7,0
Liguria	0,0	0,0	96	101	71	72	4,6	4,3
E. Romagna	0,0	0,0	106	107	101	101	6,5	6,3
Toscana	0,0	0,0	108	104	92	92	5,9	5,8
Marche	0,0	0,0	99	99	97	96	6,1	5,9
Umbria	-0,1	0,0	102	98	107	98	6,7	6,0
Lazio	0,0	0,0	97	99	88	88	6,0	5,5
Abruzzo	0,0	0,0	91	93	78	79	5,1	5,2
Molise	0,0	0,0	104	98	74	74	4,5	4,4
Campania	0,0	0,0	86	69	57	49	4,0	3,5
Puglia	0,0	0,0	106	107	64	62	4,5	4,2
Basilicata	0,0	0,0	103	103	65	64	3,0	2,9
Calabria	0,0	0,0	100	104	51	57	3,4	3,5
TOTALE	0,0	0,0	99	99	84	84	5,6	5,4

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione 2002 e 2003 e rendiconti 2002 e 2003

TAB 19

L'Arisgam

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	44.529	70.352	44.529	70.352	53.208	85.343	45.757	81.207
Lombardia	0	10.000	17.210	10.000	17.253	19.157	17.253	19.157
Veneto	45.451	40.000	45.451	40.000	36.639	55.006	38.795	55.337
Liguria	20.658	19.000	20.658	19.000	18.489	18.220	18.489	16.737
E. Romagna	99.160	84.000	99.160	94.000	90.115	106.725	90.115	106.725
Toscana	48.547	48.547	48.547	48.547	40.691	53.686	40.650	55.024
Marche	12.395	11.900	12.395	11.900	9.751	16.629	10.273	16.360
Umbria	4.234	4.234	4.234	4.234	3.399	5.221	4.383	2.824
Lazio	56.810	57.000	56.810	57.000	44.225	49.419	44.225	49.419
Abruzzo	14.461	12.500	14.461	12.500	11.208	16.077	12.393	15.232
Molise	0	1.277	1.188	1.277	1.188	1.277	1.116	1.416
Campania	18.181	25.515	18.181	25.165	16.157	21.300	43.705	3.090
Puglia	20.658	19.000	20.658	19.000	16.289	23.263	16.290	23.263
Basilicata	4.700	3.700	4.700	3.700	4.334	5.404	4.022	5.533
Calabria	4.855	4.500	4.855	4.500	3.624	6.170	3.586	5.836
TOTALE	394.639	411.525	413.037	421.175	366.570	482.898	391.051	457.160

	Scostamento previsioni iniziali definitive		Accertamenti / Previsioni definitive		Accertamenti pro capite		Accertamenti / Totale titolo I + Fondo perequativo	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	0,0	0,0	119	121	13	20	0,8	1,2
Lombardia	-	0,0	100	192	2	2	0,1	0,1
Veneto	0,0	0,0	81	138	8	12	0,6	0,8
Liguria	0,0	0,0	89	96	12	12	0,8	0,7
E. Romagna	0,0	11,9	91	114	23	26	1,4	1,7
Toscana	0,0	0,0	84	111	12	15	0,8	1,0
Marche	0,0	0,0	79	140	7	11	0,4	0,7
Umbria	0,0	0,0	80	123	4	6	0,3	0,4
Lazio	0,0	0,0	78	87	9	10	0,6	0,6
Abruzzo	0,0	0,0	78	129	9	13	0,6	0,8
Molise	-	0,0	100	100	4	4	0,2	0,2
Campania	0,0	-1,4	89	85	3	4	0,2	0,3
Puglia	0,0	0,0	79	122	4	6	0,3	0,4
Basilicata	0,0	0,0	92	146	7	9	0,3	0,4
Calabria	0,0	0,0	75	137	2	3	0,1	0,2
TOTALE	4,7	2,3	89	115	8	10	0,5	0,6

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione 2002 e 2003 e rendiconti 2002 e 2003

TAB 20

Tributi minori

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	32.563	32.937	32.563	32.911	37.284	36.146	29.859	30.377
Lombardia	52.654	52.380	52.654	56.180	56.737	58.140	56.737	58.140
Veneto	38.011	40.491	37.965	40.491	32.704	38.088	37.910	35.817
Liguria	15.799	14.280	15.799	14.280	13.130	13.513	13.257	10.800
E. Romagna	53.165	53.210	53.165	53.660	49.992	48.653	49.992	48.653
Toscana	42.556	37.206	42.556	42.577	44.665	34.417	41.029	38.081
Marche	17.844	18.376	18.018	18.376	18.026	15.485	20.504	16.508
Umbria	8.986	13.635	8.986	13.635	13.901	14.573	14.673	11.037
Lazio	75.405	75.608	75.405	78.145	53.784	45.630	53.752	45.630
Abruzzo	19.328	17.154	17.776	17.154	12.945	14.679	14.652	10.668
Molise	2.071	3.797	3.665	3.797	3.551	3.933	2.421	2.763
Campania	21.301	18.041	21.301	17.261	23.778	16.999	86.950	2.009
Puglia	42.246	31.556	42.246	31.556	48.055	39.925	39.066	48.399
Basilicata	18.064	18.877	18.374	26.877	14.738	29.796	14.290	29.273
Calabria	13.476	12.820	22.352	12.551	21.490	11.830	21.356	11.991
TOTALE	453.469	440.369	462.825	459.452	444.779	421.807	496.448	400.146

	Scostamento previsioni iniziali definitive		Accertamenti / Previsioni definitive		Accertamenti pro capite		Accertamenti / Totale titolo I + Fondo perequativo	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Piemonte	0,0	-0,1	114	110	9	9	0,6	0,5
Lombardia	0,0	7,3	108	103	6	6	0,4	0,4
Veneto	-0,1	0,0	86	94	7	8	0,5	0,5
Liguria	0,0	0,0	83	95	8	9	0,5	0,5
E. Romagna	0,0	0,8	94	91	13	12	0,8	0,8
Toscana	0,0	14,4	105	81	13	10	0,8	0,6
Marche	1,0	0,0	100	84	12	10	0,8	0,6
Umbria	0,0	0,0	155	107	17	17	1,1	1,1
Lazio	0,0	3,4	71	58	11	9	0,7	0,6
Abruzzo	-8,0	0,0	73	86	10	12	0,7	0,8
Molise	77,0	0,0	97	104	11	12	0,7	0,7
Campania	0,0	-4,3	112	98	4	3	0,3	0,2
Puglia	0,0	0,0	114	127	12	10	0,8	0,7
Basilicata	1,7	42,4	80	111	25	50	1,1	2,2
Calabria	65,9	-2,1	96	94	11	6	0,7	0,4
TOTALE	2,1	4,3	96	92	9	9	0,6	0,6

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su Bilanci di previsione 2002 e 2003 e rendiconti 2002 e 2003

Prospetto 1

Irap		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Piemonte	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori 1,9; banche 4,25; Amministrazioni pubbliche 8,5; cooperative sociali 3,25.	d. lgs. 446/97
Lombardia	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori 3,75; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 5,25; Amministrazioni pubbliche 8,5.	d.lgs. 446/98, L.R. 12/00, L.R. 27/01, L.R. 63/02, L.R. 10/03.
Veneto	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori, nuove imprese, cooperative 3,25; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 5,25; sono state esentate dal pagamento dell'Irap le cooperative sociali.	d.lgs. 446/97, L.R. 34/02, L.R. 38/02
Liguria	L'aliquota generica è 4,25. Differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori 3,75; nuove imprese 3,25; onlus 3; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 4,75; su retribuzioni lavoratori dipendenti e collaborazioni coordinate e continuate 8,5.	d.lgs. 446/97, L.R. 13/01, L.R. 20/02.
Emilia Romagna	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori, cooperative, piccola pesca 3,75; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 4,25; onlus, ONG e cooperative sociali 3,25; Amministrazioni pubbliche 8,5.	d.lgs. 446/97, L.R. 48/01, L.R. 30/03.
Marche	"A decorrere dal 1° gennaio 2002, l'aliquota ... è elevata al 5,15 per cento." L'aumento dell'aliquota non si applica ai soggetti di cui all'art.1 comma 4 della LR. 31/2001. L'aliquota è ridotta al 3,25 per cento per le cooperative sociali.	d.lgs. 446/97, L.R. 35/01,
Toscana	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori, cooperative, piccola pesca 1,90; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 4,40; onlus, ONG e cooperative sociali 3,25; imprese che operano in territori interamente montani con base imponibile inferiore a € 77.000,53, 3,75; nuove imprese giovanili 3,25; Amministrazioni pubbliche 8,5; esenzione per gli esercizi commerciali che svolgono particolari interessi per la collettività.	d.lgs. 446/97, L.R. 32/00, L.R. 2/01, L.R. 65/01, L.R. 43/02, L.R. 58/03.
Umbria	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: cooperative di lavoro 3,75; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 5,25; L'aliquota è ridotta al 3,50 per cento per le cooperative sociali.	d.lgs. 446/97
Lazio	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione a partire dal 2002, è stata ridotta di 0,5% per le seguenti attività: agricoltura, caccia e silvicoltura, pesca, piscicoltura; ridotta di 1% a industrie manifatturiere, onlus, associazioni di volontariato, associazioni sportive, culturali, industria informatica; aumentata di 0,75% estrazione di minerali, raffinerie, produzione di energia; aumentata di 1% banche assicurazioni, società finanziarie.	d.lgs. 446/97, L.R. 34/01.
Abruzzo	L'aliquota base è di 4,25. Ha disposto la riduzione al fine di favorire lo sviluppo di 1% a imprese di nuova istituzione per i primi due anni di esercizio. onlus, ONG e cooperative sociali 3,25; Amministrazioni pubbliche 8,5, imprese che operano in territori interamente montani 3,25, farmacie rurali 2,75.	d.lgs. 446/97, L.R. 15/04.
Molise	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione a partire dal 2003, è stata ridotta di 1% ai seguenti soggetti: nuove imprese, imprese giovanili, imprese femminili, soggetti operanti nelle aree montane, onlus, associazioni di volontariato e associazioni sportive.	d.lgs. 446/97, L.R. 45/02
Campania	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori, cooperative, piccola pesca 3,75; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 4,25; Amministrazioni pubbliche 8,5.	d.lgs. 446/97.
Puglia	L'aliquota base è di 4,25. Onlus, ONG e cooperative sociali sono esentate; Amministrazioni pubbliche 8,5.	d.lgs. 446/97
Basilicata	L'aliquota base è di 4,25. Ha disposto la riduzione al fine di favorire lo sviluppo al 4 a imprese ed attività commerciali ed artigianali medio piccole; onlus, ONG e cooperative sociali 3,25; Amministrazioni pubbliche 8,5; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 5,25.	d.lgs. 446/97
Calabria	L'aliquota base 4,25 ha subito variazioni da parte della Regione, differenti aliquote vengono applicate ai seguenti soggetti: agricoltori, cooperative, piccola pesca 3,75; banche, assicurazioni, enti e società finanziarie 4,25; Amministrazioni pubbliche 8,5.	d.lgs. 446/97

Prospetto 2

ADDIZIONALE REGIONALE ALL'Irpef		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Piemonte	Nel biennio 2002-03, ai sensi della L.R. n.34/01, è rimasta ferma allo 0,9% per i redditi inferiori a € 10.329,14 e portata all'1,4% per quelli uguali o superiori; nel 2004 la nuova soglia di reddito oltre cui si applica l'aliquota dell'1,4% è stata fissata a € 10.504,74 rivalutata in € 10.672,82 per il 2005. Non vigendo il principio di progressività per scaglioni, si applica un'unica aliquota su tutta la base imponibile (il range rimane pari a 0,9-1,4%). Ai sensi della circ.127/99 non va versata l'addizionale inferiore a € 10,33.	L.R. n.27 del 20.11.2002 D.G.R. n.40-11544 del 19.01.2004 D.G.R. n.86-14433 del 20.12.2004.
Lombardia	A decorrere dal 2002 si applicano le seguenti aliquote per scaglioni di reddito: pari all'1,2% fino a € 15.493,71; pari all'1,3% da € 15.493,71 a € 30.987,41; pari all'1,4% da € 30.987,41 a € 69.721,68, nonché oltre € 69.721,68. I redditi inferiori o uguali a € 10.329,14 derivanti esclusivamente da pensione ed eventualmente da reddito della prima casa sono assoggettati all'aliquota dello 0,9%. Per questo tributo non sono previste esenzioni.	Art.17 del D.P.R. n.435 del 7.12.2001 L.R. n.27 del 18.01.2001 L.R. n.10 del 14.07.2003
Veneto	Nel 2002 le aliquote sono state applicate per scaglioni di reddito: nella misura dell'1,2% fino ad un reddito di € 10.329,14; dell'1,3% per redditi compresi tra € 10.329,14 ed € 15.493,71; dell'1,4% per redditi compresi tra € 15.493,71 ed € 69.721,68 e dell'1,90% oltre lo scaglione precedente. Nel 2003 le aliquote applicate per scaglioni di reddito sono state le seguenti: nella misura dell'1,2% fino a € 15.000,00; dell'1,3% fino a € 29.000,00 e dell'1,4% oltre tale scaglione. E' stata fissata nella percentuale dello 0,9% per i soggetti con reddito inferiore a € 10.400,00 e per i disabili, o per coloro che li hanno a carico, aventi un reddito imponibile inferiore a € 32.600,00. Nel 2004 le aliquote sono rimaste invariate.	L.R. n.40 del 24.12.2001 L.R. n.34 del 22.11.2002
Liguria		
Emilia Romagna		
Marche	Le aliquote relative all'addizionale regionale all'Irpef sono determinate con legge regionale. Per il triennio 2002-04 le aliquote sono state applicate per scaglioni di reddito: nella misura dello 0,9% fino ad un reddito di € 15.493,71; nella misura dell'1,9% per redditi compresi tra € 15.493,71 ed € 30.987,41; nella misura del 3,6% per redditi compresi tra € 30.987,41 ed € 69.721,68 e del 4% oltre lo scaglione precedente.	L.R. n.35 del 19.12.2001 L.R. n.25 del 22.12.2003
Toscana		
Umbria	A partire dal 2002 l'aliquota ha subito un incremento dello 0,2%. Per il 2002, fino ad un reddito di 10.329,14 euro, è stata applicata l'aliquota nella misura dello 0,9%, mentre per i redditi superiori a 10.329,14 euro l'aliquota applicata al reddito complessivo è stata dell'1,10%. Per il 2003 l'aliquota dello 0,9% è stata applicata fino ad un reddito di 15.000 euro, mentre per i redditi superiori l'aliquota applicata all'intero reddito è rimasta invariata (pari all'1,1%). Per il 2004 la Regione non ha adottato provvedimenti di modifica.	Del.G.R. del 28.12.2001 emessa ai sensi dell'art.3 bis, della L. n.405 del 16.11.2001
Lazio		
Abruzzo		
Molise	A decorrere dal 1° gennaio 2005 l'aliquota è fissata nella misura dell'1,2%.	
Campania		
Puglia	Per il 2002 è stata applicata l'aliquota unica pari all'1,4%. A decorrere dal 1° gennaio 2003 è stata applicata l'aliquota dello 0,9% per i residenti ai 31.10.2002 nei comuni delle zone terremotate individuati con delibera di Giunta n.2230 del 23.12.03 e l'aliquota pari all'1,2% nei restanti casi. Nel 2004 per i Suddetti comuni è rimasta ferma l'aliquota dell'0,9%, applicata invece nel resto della Regione nella misura dell'1,1%.	L.R. n.32 del 5.12.2001 L.R. n.20 del 9.12.2002 L.R. n.4 del 7.03.2003 L.R. n.1 del 7.01.2004
Basilicata		
Calabria	A decorrere dal 1° gennaio 2003 l'aliquota relativa all'addizionale regionale all'Irpef è applicata nella misura unica pari all'1,4%.	L.R. n.30 del 30.07.2002

Prospetto 3

ARISGAM		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Piemonte	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano è determinata in base al tipo di uso e la quantità consumata nella misura differenziata di € 0,005 fino a 250 mc, di € 0,012 oltre 250 mc. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti è applicata nella stessa misura dell'addizionale. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata in base alla quantità consumata, va da € 0,005 mc per consumi superiori a 1.200.000 a € 0,006 mc per consumi inferiori a 1.200.000.	D.lgs. 398/90. L.R. 47/93
Lombardia	Nella Regione Lombardia a partire dal 2002 l'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano è disapplicata.	D.lgs. 398/90. L.R. 27/01
Veneto	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano è determinata in base al tipo di uso nella misura differenziata da € 0,022 mc a € 0,025 mc. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti è parimenti determinata in € 0,0258 mc di gas erogato. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata in base alla quantità consumata, va da € 0,005 mc a € 0,006mc.	D.lgs. 398/90. L.R. 2/02
Liguria	L'ammontare dell'imposta per la Regione Liguria, è pari a € 0,0258 al mc cubo di gas erogato. Gli importi variano secondo l'appartenenza del comune alle zone climatiche e alla quantità consumata (da € 0,010 a € 0,025). L'addizionale per il consumo industriale è pari ad € 0,005.	D.lgs. 398/90. L.R. 1/93
Emilia Romagna	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per uso domestico è determinata nella misura di € 0,02 al mc di gas erogato, per altri usi civili è determinata nella misura di € 0,03 al mc di gas erogato. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti non è dovuta al momento. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata nella misura di € 0,006249 al mc per consumi inferiori a 1.200.000 mc e di € 0,005 al mc per consumi superiori a 1.200.000 mc.	D.lgs. 398/90
Marche	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano usato come combustibile nel territorio della Regione Marche è determinata nella misura di € 0,0155 al metro cubo di gas erogato. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti è parimenti determinata in € 0,01555 al metro cubo di gas erogato. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata nella misura di € 0,006249 al metro cubo di gas erogato.	D.lgs. 398/90. L.R. 2/93.
Toscana	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano è determinata in base al tipo di uso nella misura differenziata da € 0,020 mc a € 0,026 mc. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti è parimenti determinata in € 0,026 mc di gas erogato. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata in base alla quantità consumata, pari a € 0,005 mc per consumi inferiori a 1.200.000 mc e di € 0,006 mc per consumi superiori a 1.200.000 mc.	D.lgs. 398/90. L.R. 43/02. L.R. 58/03
Umbria		
Lazio	L'ammontare dell'imposta per la Regione Lazio, è pari a € 0,0258 al mc cubo di gas erogato. Gli importi variano secondo l'appartenenza del comune alle zone climatiche e alla quantità consumata (da € 0,010 a € 0,025). L'addizionale per il consumo industriale è pari ad € 0,005.	
Abruzzo		
Molise	L'addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas Metano è differenziata per zone climatiche dei Comuni della Regione Molise (da € 0,008 mc a € 0,028 mc). L'addizionale regionale all'imposta sul consumo di gas Metano per uso industriale è differenziata per fasce di consumo (da 0,006 a 0,009).	D. Lgs 398/90, L.R. 39/04
Campania	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano nella Campania è determinata in base al tipo di uso e la quantità consumata nella misura differenziata di € 0,019 fino a 250 mc, di € 0,031 oltre 250 mc. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti è pari a € 0,031. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata in base alla quantità consumata, va da € 0,005 mc per consumi superiori a 1.200.000 a € 0,006 mc per consumi inferiori a 1.200.000.	D. Lgs 398/90, L.R. 7/91, L.R. 5/99, L.R. 15/02
Puglia	L'ammontare dell'imposta per la Puglia, è pari a € 0,0258 al mc cubo di gas erogato. L'imposta sostitutiva per i soggetti esenti è determinata in € 0,0258 L'addizionale per il consumo industriale è pari ad € 0,005 mc per consumi superiori a 1.200.000 a € 0,006 mc per consumi inferiori a 1.200.000.	D. Lgs 398/90, L.R. 13/92
Basilicata		
Calabria	L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano nella Regione Campania è determinata in base al tipo di uso e la quantità consumata nella misura differenziata di € 0,019 fino a 250 mc, di € 0,025 oltre 250 mc. L'imposta regionale sostitutiva dell'addizionale a carico delle utenze esenti non è applicata dalla Regione. L'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano per usi industriali è determinata in base alla quantità consumata, va da € 0,005 mc per consumi superiori a 1.200.000 a € 0,006 mc per consumi inferiori a 1.200.000, per la produzione di energia elettrica di € 0,0022 ed energia elettrica auto prodotta di € 0,0006.	D. Lgs 398/90, L.R. 16/93, L.R. 8/03.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 4

TASSA CONCESSIONI REGIONALI		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Piemonte	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78 - Concessione di costituzione azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale in territori montani € 2,07 altri territori € 4,13; Centro privato di produzione di selvaggina € 247,90. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50 e soprattassa € 12,14, con canna € 16,01 soprattassa € 6,71, con bilancia 9,81 soprattassa € 3,36. Abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 140,00. Igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 116,20 a € 5.551,91, rinnovo annuale da € 23,24 a € 1.110,90, tassa per ispezione regionale da € 17,56 a € 195,22, contributo annuo da € 34,09 a € 334,15. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 1.127,43; autorizzazione all'impianto di acque gassate o bibite € 563,97; autorizzazione a conduzione case di cura, ambulatori o similari	L. 281/70 D.lgs. 230/91, L. R. 1/71, L. R. 13/80, L. R. 7/81, L. R. 2/90, L. R. 60/97, L. R. 60/00, L. R. 37/01.
Lombardia	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13; Centro privato di produzione di selvaggina € 278,37. Esercizio venatorio rilascio e rinnovo € 64,56. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50, con canna € 16,01. Concessioni igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 116,20 a € 5.551,91, rinnovo annuale da € 23,24 a € 1.110,90; tassa per ispezione regionale da € 17,56 a € 195,22, contributo annuo da € 34,09 a € 334,15. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 939,44; autorizzazione all'impianto di acque gassate o bibite € 469,98; autorizzazione a conduzione case di cura, ambulatori o similari, variano per dimensione del comune dove hanno la sede rilascio autorizzazione da € 722,52 a € 4.164,19, rinnovo annuale da € 361,52 a € 2.082,35.	L. 281/70, L. 158/90, d.lgs. 230/91, d.lgs. 31/92, L. 662/96, d.lgs. 446/97, L.R. 34/98, L.R. 10/03.
Veneto	Caccia e Pesca. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso una sop. tassa di € 0,05 contestualmente alla tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13; Centro privato di produzione di selvaggina una soprattassa di € 0,05 contestualmente alla tassa di rilascio e tassa annuale € 278,37; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale con fucile, arco o falco € 64,56, con fucile a più colpi € 66,62, (catture con reti € 213,89. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 63,01 e soprattassa € 24,27, con canna € 32,02 e soprattassa € 13,43, con bilancia € 19,63 e soprattassa € 6,71. Concessioni igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede. apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 116,20 a € 5.551,91, rinnovo annuale da € 23,24 a € 1.110,90; tassa per ispezione regionale da € 17,56 a € 195,22, contributo annuo per farmacie non rurali da € 34,09 a € 334,15; autorizzazione a conduzione case di	D.lgs. 230/91, D.lgs. 31/92, L. 157/92, L.R.3,98, L.R. 46/99, L.R. 2/00, L.R. 2/02, L.R. 18/02.
Liguria	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale € 6,26; Centro privato di produzione di selvaggina € 556,74. Esercizio venatorio rilascio e rinnovo € 66,62. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 63,01 e soprattassa € 24,27, con canna € 32,02 e soprattassa € 13,43, con bilancia € 19,63 e soprattassa € 6,71. Concessioni igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 232,41 a € 11.103,82, rinnovo annuale da € 46,48 a € 2.221,80; contributo annuo da € 68,17 a € 668,30; autorizzazione a conduzione case di cura, ambulatori o similari, variano dimensione demografica del comune dove hanno la sede rilascio autorizzazione da € 1.445,05 a € 8.328,38, rinnovo annuale da € 723,04 a € 4164,71. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 1.878,87; autorizzazione all'impianto di	DPR 2/72, DPR 4/72, DPR 11/72, DPR 641/72, L. 326/58, L. 968/77, L.R. 16/89, L.R. 29/94, L.R. 40/97,
Emilia Romagna	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico - venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale in territori montani € 0,75 altri territori € 6,23; Centro privato di produzione di selvaggina € 278,37. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 43,64, con canna € 22,72. Cave e torbiere € 334,66. Abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 92,96. Iscrizione albi arti e mestieri € 46,48.	L. 281/70 D.lgs. 230/91, L. R. 18/98,
Marche	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13; Centro privato di produzione di selvaggina tassa di rilascio e tassa annuale € 287,37; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale € 64,56; licenza per la pesca nelle acque interne tassa di rilascio e tassa annuale € 22,72; licenza per stranieri tassa di rilascio € 8,52; abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 62,96.	Art. 3 L. 281/70 D.lgs. 230/91, L.R. 18/95 e L.R.47/98.

segue **Prospetto 4**

TASSA CONCESSIONI REGIONALI		
Regione	Applicazione attuale	Norme di riferimento
Toscana	Caccia e pesca. Tassa per abilitazione all'esercizio venatorio rilascio e rinnovo annuale con fucile, arco o falco € 37,70, con fucile a due colpi € 53,00, con fucile a più colpi € 66,62. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50; con canna € 16,01; con bilancia 9,81; licenza per stranieri tassa di rilascio € 8,52.	D.lgs.. 230/91, D.lgs.. 31/92, L. 157/92, L.R.25/84, L.R. 3/94, L.R. 43/99.
Umbria	Caccia e Pesca. licenza di appostamento fisso di caccia € 67,14. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale in territori montani € 3,75 altri territori € 4,13; Centro privato di produzione di selvaggina € 334,15; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale con fucile, arco o falco € 37,70, con fucile a due colpi € 52,68, con fucile a più colpi € 66,62, catture con reti € 231,89. Licenza di pesca rilascio e rinnovo: con tutti gli attrezzi € 31,50; con canna € 16,01; con bilancia € 9,81. Autorizzazione allo scarico delle acque rilascio € 100,71 rinnovo € 51,13. Autorizzazione per lavori di acqua coltura € 41,32. Abilitazione alla ricerca e raccolta dei tartufi tassa di rilascio e tassa annuale € 111,55. Igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 139,44 a € 6.662,29, rinnovo annuale da € 27,89 a € 1.333,	D.lgs.. 230/91, D.lgs.. 31/92, L. 157/92, L.R.5/00, L.R. 3/94, L.R. 43/99.
Lazio	Caccia e pesca dal 1/3/03 le funzioni sono state trasferite alle provincie. Igienico sanitarie variano per numero di abitanti della città dove hanno sede: apertura e conduzione di farmacie rilascio autorizzazione da € 127,31 a € 6.082,67, rinnovo annuale da € 25,46 a € 1217,09, tassa per ispezione regionale da € 9,54 a € 183,04, contributo annuo da € 34,09 a € 334,15; ambulatori o similari, variano dimensione rilascio autorizzazione da € 1370,44, rinnovo annuale da € 685,21; autorizzazione a conduzione case di cura medico - chirurgiche varia per numero di posti letto rilascio da € 791,59 a € 4562,28, rinnovo annuale da € 396,07 a € 2281,42. Acque minerali e termali: produzione e smercio € 1029,24; autorizzazione all'impianto di acque gassate o bibite € 514,90; autorizzazione a conduzione case di cura termale e balneare rilascio € 1029,24 rinnovo annuale € 514,90; permesso di ricerca € 91,66; autorizzazione a trasferire il permesso di ricerca € 456,49. Turismo e industria alberghiera: variano per qualità e il	D.lgs.. 230/91, D.lgs.. 31/92, L.R. 1/71, L.R. 30/80.
Abruzzo		
Molise		L.G. 2/72, L.G. 10/83,
Campania	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 55,78. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale € 3,13231; Centro privato di produzione di selvaggina tassa di rilascio e tassa annuale € 287,37; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale con fucile, arco o falco € 37,70, con fucile a più colpi € 66,62, catture con reti € 213,89. Licenza per la pesca nelle acque interne tassa di rilascio e tassa annuale: con tutti gli attrezzi € 31,50, con canna € 16,01, con bilancia € 9,81. Turismo e industria alberghiera: variano per qualità e il numero di abitanti della città dove hanno la sede (da € 35,12 a € 278,89).	DPR 11/72, DPR 641/72, L. 968/77, L. 326/58.
Puglia	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 112,00. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso tassa di rilascio e tassa annuale € 12,53; Centro privato di produzione di selvaggina € 557,00; abilitazione all'esercizio venatorio tassa di rilascio e tassa annuale €. 65,00. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 63,00, rinnovo annuale € 24,00; con canna € 32,00, rinnovo annuale € 13,00; con bilancia 20,00, rinnovo annuale € 6,00. Igienico Sanitarie Autorizzazione a conduzione case di cura termale e balneare rilascio € 1.880,00 rinnovo annuale € 940,00, ambulatori o similari, variano per dimensione demografica del comune dove hanno la sede rilascio autorizzazione da € 2.502,00, rinnovo annuale da € 1251,00; autorizzazione a conduzione case di cura medico - chirurgiche varia per numero di posti letto rilascio da € 1.445,00 a € 8.328,00, rinnovo annuale da € 723,00 a € 4.165,00. Turismo e industria alberghiera variano per qualità e il numero di	DPR 11/72, DPR 641/72, L.R. 1/72, L.R. 8/73, L.R. 65/80, L.R. 31/001, L.R. 25/03.
Basilicata		
Calabria	Caccia e Pesca. Licenza di appostamento fisso di caccia € 111,55. Concessione di costituzione: azienda faunistico-venatoria, per ogni ettaro o frazione di esso: tassa di rilascio e tassa annuale € 6,26; Centro privato di produzione di selvaggina 556,74. Licenza di pesca: con tutti gli attrezzi € 31,50, con canna € 16,01, con bilancia 9,81. Turismo e industria alberghiera: variano per qualità e il numero di abitanti della città dove hanno la sede (da € 18,59 a € 278,89). Acque minerali e termali: permesso di ricerca € 167,33; autorizzazione a trasferire il permesso di ricerca € 833,56; concessione per la coltivazione di giacimenti € 1.666,09. Cave e torbiere € 334,66. Iscrizione albi arti e mestieri € 32,02.	L. 968/77, DPR 11/72, L.R. 29/01, L. 326/58, DPR 641/72.

2 Recenti sviluppi nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario

2.1 Gli elementi di incertezza del sistema di finanziamento regionale

Nell'anno appena trascorso si è riaperto il dibattito sul sistema di finanziamento regionale. Un confronto ancora oggi aperto che ha finito per portare ad un ulteriore aumento delle difficoltà di gestione del sistema delle entrate per queste Amministrazioni. Numerose le occasioni che hanno alimentato il dibattito:

- nel maggio 2004, con l'approvazione del primo DPCM di attuazione del decreto legislativo 56/2000, relativo all'esercizio 2002, si sono radicalizzate le obiezioni di alcune Regioni sul sistema di finanziamento vigente. Il riconoscimento di risorse inferiori ai trasferimenti soppressi ha spinto tali Regioni a presentare ricorsi di illegittimità e di incostituzionalità presso il Tar del Lazio e la Corte Costituzionale. Il Governo ha così deciso di sospendere l'applicazione del decreto legislativo 56/2000. Si tratta di una sospensione che chiude una stagione di continui rinvii delle scadenze previste per i diversi adempimenti (trasformazione dei trasferimenti ex Bassanini in entrate proprie; determinazione definitiva delle aliquote di compartecipazione; definizione dei DPCM relativi agli anni 2003 e 2004). Tutto ciò mentre con la legge finanziaria per il 2005 si sono riaperti spazi di manovra, seppur limitati, per le Amministrazioni regionali sul lato delle entrate, diretti esclusivamente alla copertura dei disavanzi sanitari⁵¹;
- con la finanziaria per il 2005 vengono ulteriormente prorogati i lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo. Costituita con la finanziaria per il 2003 per indicare al Governo i principi generali del coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema tributario per l'attuazione del nuovo impianto Costituzionale, essa ha incontrato difficoltà nel proprio operare anche per la mancata sottoscrizione dell'accordo quadro fra Stato, Regioni ed enti Locali propedeutico ai suoi lavori. Ritardi nell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che hanno comportato un forte aumento dei conflitti tra Stato e Amministrazioni decentrate di fronte alla Corte costituzionale;

⁵¹ La sospensione dei meccanismi di autonomia e responsabilità territoriale, disposta con la finanziaria per il 2003 in vista di una modifica di quanto previsto con il 56/2000, si è tradotta in una sospensione degli aumenti delle addizionali regionali (e comunali) all'Irpef, nonché della maggiorazione dell'Irap, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002. Una misura che vuole evitare che, mediante l'aumento della misura delle addizionali, gli enti territoriali determinino un incremento della pressione fiscale gravante sulle persone fisiche tale da neutralizzare la riduzione prevista dalla stessa finanziaria per il 2003. Il ricorso al blocco delle due leve fiscali ha tuttavia introdotto elementi di iniquità: attraverso il congelamento delle addizionali infatti, a parità di condizioni, una Regione che ha aumentato l'addizionale lo scorso anno si è trovata in condizioni relativamente migliori di quelle che non lo avevano fatto e alle quali ciò era stato impedito successivamente alla data del 29 settembre 2002. Il blocco introdotto con la finanziaria per il 2003 era inizialmente previsto operasse sino a quando non si fosse raggiunto un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. La legge finanziaria per il 2004 ne ha poi confermato la sospensione per il 2004.

- fermo restando il quadro complessivo dei rapporti interistituzionali disegnato nell'accordo sottoscritto tra Regioni, Province, Comuni e Comunità montane nel giugno 2003, nel mondo delle autonomie è cresciuta l'attenzione per l'adeguamento dei meccanismi di partecipazione degli enti decentrati alla programmazione e si è fatta pressante la necessità di più chiari rapporti tra i diversi livelli amministrativi territoriali. A questo riguardo un ulteriore contributo al dibattito è offerto dal documento sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle Amministrazioni territoriali della Lombardia;
- con l'approvazione in prima lettura del nuovo testo di riforma costituzionale (AC 4862-B) si è aperta una nuova fase di riforma destinata ad incidere sulle funzioni attribuite e sulle risorse finanziarie per le Amministrazioni territoriali. La riforma dispone poi che "le leggi dello Stato assicurino l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione entro tre anni dalla data di entrata in vigore della nuova legge costituzionale". I lunghi tempi per la nuova attuazione rischiano di incidere su una rapida definizione del nuovo sistema, rendendo più gravi (soprattutto alla luce delle difficoltà del sistema vigente) le incertezze delle Amministrazioni territoriali;
- a seguito del deposito delle conclusioni dell'avvocato generale della Corte di Giustizia UE in merito al procedimento avviato sulla compatibilità della normativa relativa all'Irap con la normativa dell'Unione si è riaperto, con particolare urgenza, il confronto su quella che è la principale imposta regionale. Con l'approvazione della legge 80/2003, di riforma del sistema di finanziamento statale, si erano già poste le condizioni per una graduale abolizione⁵² senza, tuttavia, che si fosse ancora prefigurato come sostituire tale tributo, sia in termini di gettito, sia come strumento di politica tributaria regionale per i settori produttivi. Qualunque sarà l'esito del procedimento davanti alla Corte europea, il clima di incertezza che riguarda oltre il 30% delle entrate regionali e oltre il 50% della leva fiscale attivabile dalle stesse Amministrazioni decentrate, rende urgente la rivisitazione del quadro dei tributi a disposizione di tali enti in attuazione del nuovo testo costituzionale.

⁵² La legge 80/2003 "Delega al Governo per il riordino del sistema fiscale statale" ha modificato il quadro di riferimento per il finanziamento regionale prevedendo il conferimento di una specifica delega per la graduale eliminazione dell'Irap (imposta regionale sulle attività produttive). Nella finanziaria per il 2003 sono state anticipate alcune delle misure previste dal disegno di riforma: le modifiche hanno interessato le basi imponibili Irpef ed Irap con una riduzione del gettito delle addizionali regionali all'Irpef per il 2003 di 214 milioni di Euro (274 nel 2004 e 265 nel 2005) e una flessione del gettito Irap stimata in 326 milioni nel 2003, 813 nel 2004 e 521 nel 2005. In entrambi i casi, il provvedimento prevede una compensazione del gettito per gli enti territoriali. A questi effetti vanno ad aggiungersi quelli connessi alla progressiva "erosione" delle basi imponibili regionali. Gli abbattimenti previsti in materia di Irap riducono infatti la base imponibile regionale incidendo quindi sullo sforzo fiscale attivabile. Nel caso dell'Irpef, per evitare un impatto negativo diretto sulla base imponibile (e quindi sulle entrate attese) della trasformazione delle detrazioni in deduzioni, si è disposto che le deduzioni non rilevano ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il mantenimento della previsione normativa che dispone la non soggezione a tassazione addizionale dei soggetti che non pagano imposte sui redditi, aumentando il numero dei soggetti esenti, comporta una "riduzione naturale della base imponibile complessiva" più consistente in aree del paese a più basso reddito. La compensazione e la sterilizzazione degli effetti non evitano, tuttavia, che ne sia "indebolita" la capacità fiscale autonoma regionale.

2.2 La fase transitoria al federalismo fiscale: dall'approvazione del DPCM del 2002 al blocco del decreto legislativo 56/2000

Il 14 maggio 2004 il Governo ha approvato il DPCM di attuazione per il 2002 del decreto legislativo 56/2000. Si tratta del primo anno di attuazione del passaggio al federalismo fiscale: un primo 5% delle risorse è stato ripartito con il DPCM secondo il nuovo meccanismo perequativo.

Nell'anno sono stati inoltre predisposti gli schemi di DPCM relativi agli anni 2003 e 2004, di cui il solo relativo al 2003 è stato trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni il 4 marzo 2004 ai fini del conseguimento dell'intesa.

Per accelerare i tempi di attuazione dei provvedimenti annuali, nella finanziaria per il 2004 (art. 3, comma 30, legge 350/03) il Governo aveva condizionato la acquisizione, da parte delle Regioni, del 95% delle risorse spettanti per il finanziamento della sanità (abbandonando, almeno per il 2004, il penalizzante meccanismo delle anticipazioni legate ai fabbisogni sanitari stimati in sede di accordo Stato-Regioni dell'agosto 2000, e quindi largamente sottostimati) ad una rapida definizione del riparto delle risorse per la sanità e dei DPCM di attuazione del d.lgs. 56/2000 (sia del 2003 che del 2004). Un forte incentivo che si è tuttavia rilevato insufficiente.

La stessa approvazione del DPCM relativo al riparto per il 2002 è intervenuta nonostante non fosse stato raggiunto l'accordo tra le Regioni in sede di Conferenza dei presidenti per la forte opposizione delle Regioni che si erano viste attribuire risorse inferiori ai trasferimenti soppressi. Queste stesse Regioni hanno avviato ricorsi di illegittimità e di incostituzionalità presso il TAR del Lazio e la Corte costituzionale.

Le obiezioni avanzate dalle Regioni hanno indotto il Governo a sospendere l'operatività del decreto legislativo 56/2000 con il decreto legge 314/2004. Con esso si è disposto che il Governo, previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, presenti, entro il 30 aprile 2005, proposte normative volte ad adeguare la disciplina del federalismo fiscale ai principi contenuti nel titolo V della Costituzione. Il recente decreto legge 35/2005, convertito lo scorso 14 maggio (legge 80/05), ha differito il termine al 30 settembre 2005. La sospensione riguarda sia le risorse da ripartire per l'anno 2005, sia le attribuzioni definitive e le compensazioni relative agli esercizi 2002-2004. Viene così sospesa l'efficacia del DPCM 14 maggio 2004, mentre per quanto concerne gli esercizi 2003 e 2004, la disciplina di cui al decreto legislativo 56/2000 è applicata ai fini della determinazione delle quote versate a titolo di anticipazioni.

I ricorsi presentati dalle Regioni toccano diversi aspetti del provvedimento. La critica più rilevante è tuttavia quella che contesta la capacità della formula perequativa, introdotta dal decreto legislativo, di assicurare la copertura del fabbisogno sanitario.

Nella tabella 21 sono riassunti gli elementi di sintesi degli effetti redistributivi prodotti dal decreto del 14 maggio e dai due schemi relativi agli anni più recenti. La quota distribuita secondo il nuovo sistema perequativo è, nel 2002, pari al 5%. Secondo quanto previsto dalla norma cresce al 10% nel 2003 e al 19% nel 2004.

Nelle prime colonne sono indicati i trasferimenti che verrebbero soppressi e trasformati in entrate proprie. Il totale dei trasferimenti (colonna T) è distinto nelle sue tre componenti:

- le somme necessarie finora a garantire (con le entrate già attribuite, Irap e 0,5% di addizionale Irpef) la copertura dei fabbisogni sanitari (colonna a);
- le somme relative all'ex fondo perequativo (che finora venivano trasferite via fondo sanitario prevedendone lo scomputo dall'Irap considerata per la copertura dei Lea) (colonna b);
- gli altri trasferimenti soppressi (colonna c).

Nelle colonne dalla d alla n viene riassunto l'operare del 56/2000. Al netto delle somme relative all'incremento della addizionale all'Irpef e dell'accisa, tutto il meccanismo ruota intorno alla compartecipazione all'IVA. Nel 2002 si tratta di 30.791 milioni di euro di cui il 95% viene ripartito in base ai consumi e perequato in base alla spesa storica (le compensazioni a questo fine sono indicate nelle colonne h e m), e il 5% in base ai nuovi criteri perequativi (negli anni successivi la quota perequata con il nuovo sistema cresce secondo le percentuali in precedenza ricordate e ad un tempo si riduce la quota perequata in base alla spesa storica).

Nelle ultime colonne delle tabelle sono calcolati i "guadagni" e le "perdite" che sarebbero derivati alle Regioni rispetto al preesistente sistema di trasferimenti.

Vengono in particolare valutati 3 "indicatori" di risultato:

- la variazione delle risorse attribuite rispetto alle somme trasferite finora come Fondo sanitario nazionale (colonna o) (che è bene sottolineare non riguardano solo le somme necessarie a coprire i livelli essenziali di assistenza così come individuati in sede di riparto, ma anche le somme ex fondo perequativo);
- le somme eccedenti quelle relative alla sola copertura del fabbisogno sanitario (quelle che, in altre parole, rimangono a ciascuna Regione una volta che, con il gettito Irap totale, l'addizionale Irpef, le entrate proprie convenzionali, la compartecipazione IVA e il fondo perequativo, si è coperto il fabbisogno sanitario);
- la variazione complessiva rispetto al totale dei trasferimenti soppressi.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 21

Il funzionamento del 56/2000 - Le prime applicazioni: il 2002 (DPCM 14 maggio 2004)

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Il funzionamento del 56/2000										I risultati			
	T	a	b	c	d	e	f	g	h	m	n=d+e+f+g+h+m	o= n-(a+b)	p=n-b	q=n-a
	I trasferimenti soppressi													
	DPCM 14 MAGGIO 2004													
PIEMONTE	2.628	2.486	107	35	194	7	2.761	125	0	-455	2.631	38	145	3
LOMBARDIA	3.163	3.076	15	71	462	14	6.256	182	0	-3.703	3.210	119	134	48
VENETO	2.450	2.401	22	27	196	8	2.962	127	0	-828	2.465	41	63	14
LIGURIA	1.453	1.335	108	10	71	2	1.120	73	191	0	1.457	14	122	4
E. ROMAGNA	2.345	2.264	47	34	198	7	2.844	123	0	-811	2.360	49	96	16
TOSCANA	2.503	2.407	70	26	150	7	2.307	128	0	-78	2.514	37	107	11
UMBRIA	729	664	62	3	31	1	478	34	183	0	728	2	64	-1
MARCHE	1.044	984	54	6	56	2	881	52	55	0	1.047	9	64	3
LAZIO	2.864	2.549	281	34	221	12	3.328	122	0	-829	2.854	24	305	-9
ABRUZZO	1.152	1.032	112	7	39	2	659	50	396	0	1.146	2	114	-6
MOLISE	358	281	76	1	8	0	154	14	177	0	355	-2	74	-3
CAMPANIA	5.355	4.786	551	18	134	6	2.491	236	2.463	0	5.330	-7	544	-25
PUGLIA	3.940	3.550	378	12	98	5	1.840	162	1.805	0	3.910	-18	360	-30
BASILICATA	634	483	148	3	15	1	252	25	336	0	628	-3	145	-6
CALABRIA	2.165	1.714	440	12	43	2	918	87	1.096	0	2.147	-7	433	-19
TOTALE RSO	32.783	30.012	2.473	298	1.916	77	29.251	1.540	6.704	-6.704	32.783	298	2.771	0

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'Economia

segue=>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<=segue TAB 21

Il funzionamento del 56/2000 - Le prime applicazioni: il 2003

REGIONIA STATUTO ORDINARIO	Il funzionamento del digs 56/2000										I risultati			
	T	a	b	c	d	e	f	g	h	m	n=d+e+f+g+h+m	o= n-(a+b)	p=n-b	q=n-a
		di cui FSN (al netto da ex fondo perequativo)-somma necessaria per la copertura del fabbisogno sanitario	di cui "ex fondo perequativo"	di cui "altri trasferimenti soppressi"	Add. Irpef 0,4	Accisa (8 lire)	IVA consumi	IVA riparto 10%	Comp. A	Comp. B	Totale Irpef+Accisa+Iva+Comp	Guadagno (+) o perdita (-) rispetto alle somme ex FSN (compreso ex fondo perequativo)	Somme eccedenti rispetto a quelle necessarie a garantire la copertura del fabbisogno sanitario previsto in sede di riparto	Guadagno (+) o perdita(-) rispetto alle somme trasferite originariamente
		BOZZA DI DPCM PER IL 2003												
PIEMONTE	2.725	2.580	110	35	183	7	2.760	268	0	-478	2.739	50	159	14
LOMBARDIA	3.319	3.233	15	71	434	14	6.236	386	0	-3.651	3.418	169	185	98
VENETO	2.608	2.558	23	27	184	7	2.991	255	0	-817	2.621	40	63	13
LIGURIA	1.508	1.387	110	10	66	2	1.112	141	183	0	1.505	7	118	-3
E. ROMAGNA	2.451	2.370	48	34	186	7	2.874	243	0	-841	2.469	51	99	18
TOSCANA	2.623	2.525	72	26	141	7	2.320	251	0	-93	2.627	30	102	4
UMBRIA	765	699	63	3	29	1	477	69	184	0	761	-1	62	-4
MARCHE	1.100	1.038	56	6	53	2	885	105	55	0	1.100	6	62	0
LAZIO	3.105	2.785	287	34	208	9	3.342	294	0	-743	3.110	38	325	5
ABRUZZO	1.201	1.080	114	7	37	2	653	107	393	0	1.191	-3	112	-10
MOLISE	371	293	77	1	8	0	154	30	173	0	365	-5	72	-6
CAMPANIA	5.579	5.000	560	18	126	6	2.479	500	2.423	0	5.534	-27	533	-45
PUGLIA	4.103	3.708	384	12	92	5	1.826	370	1.780	0	4.073	-19	365	-31
BASILICATA	656	502	150	3	14	0	252	51	325	0	642	-10	140	-13
CALABRIA	2.281	1.823	446	12	40	2	908	184	1.106	0	2.241	-28	418	-40
TOTALE RSO	34.395	31.581	2.516	298	1.801	72	29.270	3.252	6.623	-6.623	34.395	298	2.815	0

segue=>

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'Economia

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<=segue TAB 21

Il funzionamento del 56/2000 - Le prime applicazioni: il 2004

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Il funzionamento del 56/2000											I risultati		
	T	a	b	c	d	e	f	g	h	m	n=d+e+f+g+h+m	o= n-(a+b)	p=n-b	q=n-a
	BOZZA DPCM PER IL 2004													
PIEMONTE	3.094	2.949	110	35	220	7	2.695	555	0	-373	3.104	46	155	11
LOMBARDIA	4.306	4.220	15	71	522	14	6.074	851	0	-3.020	4.441	205	221	134
VENETO	2.671	2.621	23	27	224	7	2.939	533	0	-964	2.740	96	119	69
LIGURIA	1.579	1.458	110	10	79	2	1.081	284	132	0	1.578	9	120	-1
E. ROMAGNA	2.708	2.626	48	34	221	7	2.823	515	0	-814	2.751	77	125	43
TOSCANA	2.824	2.726	72	26	169	7	2.275	516	0	-130	2.837	39	111	13
UMBRIA	822	757	63	3	35	1	469	145	168	0	818	-1	62	-4
MARCHE	1.153	1.090	56	6	63	2	869	214	12	0	1.160	14	70	8
LAZIO	3.601	3.280	287	34	244	9	3.298	618	0	-587	3.582	15	302	-18
ABRUZZO	1.234	1.113	114	7	44	2	637	216	326	0	1.224	-3	111	-10
MOLISE	395	317	77	1	10	0	149	62	163	0	384	-10	67	-11
CAMPANIA	5.757	5.179	560	18	150	6	2.417	1.004	2.120	0	5.697	-42	518	-60
PUGLIA	4.431	4.035	384	12	102	5	1.791	739	1.711	0	4.348	-71	314	-82
BASILICATA	674	521	150	3	17	0	246	103	286	0	652	-18	132	-22
CALABRIA	2.334	1.875	446	12	48	2	879	364	970	0	2.263	-58	388	-70
TOTALE RSO	35.434	32.619	2.516	298	2.148	72	28.643	6.719	5.888	-5.888	37.582	298	2.815	0

Fonte: Elaborazioni Cortei dei Conti su dati Ministero dell'Economia

I risultati tratti dal decreto del maggio 2004 sembrano confermare le obiezioni avanzate dalle Regioni del Mezzogiorno anche se appare necessaria una qualificazione:

- se si guarda alla colonna (o) del prospetto, sono 5 le Regioni che vedono riconosciute risorse che nel complesso risultano inferiori agli ex trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale. Si tratta del Molise, della Campania, della Puglia, della Basilicata e della Calabria;
- guardando invece alla colonna p, si può rilevare come in tutte le Regioni le somme ottenute eccedono l'importo necessario ad integrare i gettiti già attribuiti per la copertura del fabbisogno sanitario.

Naturalmente, guardando al risultato complessivo (colonna q), il processo redistributivo si rivela ancora di maggiori dimensioni: crescono le "perdite" per le Regioni che vedono contrarsi le somme finora ricevute dall'ex Fondo sanitario regionale. Ad esse si aggiungono le flessioni di Lazio ed Abruzzo.

Anche per il 2003 l'applicazione proposta nella bozza di decreto porta a confermare le tendenze già evidenziate. Con l'aumento al 10% della quota distribuita in base al nuovo sistema perequativo si evidenzia che:

- l'effetto redistributivo, anche se ancora quantitativamente limitato, non è tuttavia marginale. La Lombardia rimane la Regione che ottiene il vantaggio maggiore, con un incremento delle risorse, in termini assoluti, di circa 99 milioni di euro rispetto ad una ripartizione basata unicamente sulla spesa storica;
- la Campania, la Puglia e la Calabria si confermano come le Regioni che vedono flettere le risorse in misura più consistente, (rispettivamente di 45,1; 30,8 e 40,3 milioni di euro);
- anche nel caso della Basilicata l'importo riconosciuto come "IVA + fondo perequativo" risulta inferiore agli importi finora trasferiti come FSN.

Il divario si amplia ulteriormente nel 2004.

Questi risultati hanno riaperto il dibattito sull'adeguatezza del provvedimento alle finalità ad esso assegnate.

Sono state rilevate innanzitutto difformità, rispetto alla previsione originale, nella metodologia utilizzata per il 2002: per il calcolo del meccanismo perequativo riguardanti il

correttivo dimensionale ed il gettito assunto a base della perequazione fiscale⁵³.

Si tratta di aspetti già rilevati dalla Corte nel referto sulle Regioni pubblicato nel 2003 (si veda la Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni anni 2001 e 2002, pagg. 70 e 71), esaminando la bozza di quello che è poi divenuto il DPCM relativo al 2002. Una prima modifica ha riguardato il riparto della quota riservata a compensare le Regioni più piccole per la maggiore incidenza dei costi fissi sui loro bilanci. Nel DPCM, diversamente da quanto previsto nel decreto, le correzioni per la dimensione sono state calcolate in base alla differenza tra le medie triennali della spesa *pro-capite* per le funzioni diverse dalla sanità in ogni Regione e la media nazionale. La metodologia originale prevedeva, invece, ci si basasse su di una stima del valore standardizzato della spesa (ottenuta con una semplice regressione statistica basata sui dati dei tre anni precedenti). Nel referto si sottolineava come tale modifica comportasse risultati che contraddicevano le stesse motivazioni che avevano condotto all'inserimento del correttivo.

Una seconda semplificazione ha riguardato il calcolo della capacità fiscale. Il gettito dei tributi non è stato standardizzato ed è stato invece utilizzato il gettito effettivo. Un limite che tende ad inficiare le capacità incentivanti del modello. Se infatti una Regione aumenta il proprio sforzo fiscale, con un aumento della tassazione, risulta penalizzata nell'accesso al fondo perequativo.

Problemi applicativi sono stati poi rilevati anche nella perequazione delle spesa sanitaria. E' stato osservato, infatti, che considerare il fabbisogno sanitario al lordo delle entrate potenziali (non sono sottratte neanche le entrate effettive delle Asl) tende a sovrastimare la compensazione spettante alle Regioni con il minor numero di esenti ed il maggior numero di prestazioni *pro-capite* erogate.

Si tratta di osservazioni condivisibili, la cui considerazione riduce, ma non annulla, il problema di una adeguata copertura degli importi riconosciuti finora come trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

⁵³ Come osservato nel referto dello scorso anno, una qualche modifica rispetto all'impostazione prevista nel decreto è stata disposta anche nel caso della bozza di DPCM per il 2003. E' stata rimossa la distorsione relativa al correttivo dimensionale, mentre è stata modificata la metodologia di calcolo dei gettiti da considerare per il calcolo della perequazione fiscale. Nel calcolo non si considerano i dati di Irap puntuali, relativi all'ultimo esercizio per il quale sono disponibili i risultati complessivi (il 2002), ma si fa riferimento alla media triennale. Nel referto sulle Regioni approvato nel luglio 2004 è stata fornita una stima dell'impatto di tale variazione calcolata come differenza tra la ripartizione dell'IVA riportata nel decreto e quella calcolata considerando, nella formula alla base della perequazione delle capacità fiscali, il gettito relativo al 2002, lo stesso utilizzato nel calcolo della media triennale. Gli effetti sono limitati, ma territorialmente concentrati: la scelta alla base del decreto ha prodotto l'aumento delle variazioni indotte dal graduale passaggio al federalismo di 20 milioni di euro su un totale di 150; tre le Regioni che ne beneficiano principalmente, mentre è una che ne subisce l'impatto negativo maggiore (la Puglia). La spiegazione risiede naturalmente nell'andamento del gettito Irap: i benefici vanno infatti laddove il gettito ha continuato a crescere nel triennio 2000-2002. Il riferimento alla media ha permesso di abbassare quindi la capacità fiscale *pro-capite* relativa a questo tributo. Si tratterebbe di valutare se tale risultato non sia influenzato anche dall'andamento particolare del gettito Irap: l'esenzione progressiva delle classi imponibili inferiori ha comportato una riduzione del gettito nel Mezzogiorno più forte di quanto sia avvenuto al Centro-Nord: il gettito medio triennale fa crescere relativamente di più i gettiti delle Regioni meridionali riducendo, quindi, l'entità delle correzioni perequative per questa finalità verso tali realtà territoriali.

Si tratterebbe di un limite del meccanismo perequativo riconducibile, secondo commentatori autorevoli, alla mancanza di un vincolo assoluto a tale copertura.

L'interazione delle diverse correzioni (perequazione delle capacità fiscali e perequazione dimensionale) che concorrono al funzionamento del fondo perequativo potrebbe portare, tuttavia, ad una riduzione anche di quelle, in linea teorica, garantite per la copertura del fabbisogno sanitario.

Un limite rilevato sulla base della attuale distribuzione delle somme, frutto del sistema finora in vigore, e che ci si aspetta possa essere superato con la predisposizione del nuovo sistema perequativo allo studio dell'Alta Commissione.

L'esame delle caratteristiche della attuale ripartizione delle risorse consente tuttavia di comprendere la difficoltà che si presenta per qualsivoglia sistema perequativo. La tabella 22 è stata costruita a partire dai dati utilizzati per la definizione della bozza di DPCM per il 2003. Sono stati in particolare considerati i gettiti dei tributi considerati per la perequazione fiscale e i trasferimenti nella loro distribuzione storica. Si tratta di una buona approssimazione delle risorse complessivamente a disposizione degli enti regionali. Ne sono esclusi i soli trasferimenti per calamità naturali, quelli per finalità specifiche (ad esempio di riequilibrio) e quelli comunitari. Dal totale per Regione è stata quindi sottratta la somma destinata alla copertura del livello essenziale delle prestazioni sanitarie (il fabbisogno sanitario ripartito in sede Cipe) unico livello per il quale è al momento disponibile una stima dei costi riconosciuti. Si ottiene in questa maniera una quantificazione delle risorse eccedenti da destinare alle altre prestazioni. Di queste si è calcolato l'importo *pro-capite*.

La tabella 22 offre la rappresentazione di una situazione in parte nota:

- guardando alle risorse eccedenti quelle attribuite per i Lea, le Regioni del Mezzogiorno hanno sinora ottenuto importi superiori a quelli medi nazionali;
- risultano invece svantaggiate le grandi Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Emilia e Toscana) che, a fronte di un elevato gettito *pro-capite* teorico, scontano livelli di spesa per la sanità *pro-capite* più elevati.

Tali risultati inducono, da un lato, a guardare con prudenza alle critiche avanzate ai sistemi perequativi sulla base del solo confronto con le somme finora trasferite e, dall'altro, a considerare la rilevanza e la complessità della quantificazione dei costi ammissibili a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Come osservato anche in passato, il vero nodo del nuovo sistema perequativo (ma anche del vecchio) sta nelle modalità di determinazione delle somme necessarie per garantire i livelli essenziali di assistenza in sanità. Lo scontro, evitato nel momento della ripartizione dei fondi sanitari, si ripropone in occasione dell'operatività del meccanismo perequativo, primo stadio del passaggio ad un sistema di federalismo fiscale.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 22

Entrate proprie e trasferimenti : l'esercizio 2003 senza il 56/2000

	Irap	Add. Irpef	Tassa auto	Accisa benzina	Entrate proprie	Trasferimenti	Totali entrate	Fabbisogno sanitario	Entrate libere	Entrate libere pro capite
							(a)	(b)	(a)-(b)	
PIEMONTE	2.841,8	247,7	373,5	201,9	167	2.724,7	6556,7	5820,6	736,2	174,0
LOMBARDIA	8.224,1	588,6	852,6	409,2	345	3.319,4	13738,7	12345,9	1392,7	152,9
VENETO	3.077,9	252,5	428,5	225,3	188	2.607,7	6780,0	6055,5	724,5	158,3
LIGURIA	859,4	88,9	112,1	71,4	63	1.507,8	2702,4	2395,1	307,3	195,5
E. ROMAGNA	2.974,4	248,8	394,0	208,6	172	2.451,2	6448,9	5750,2	698,7	173,4
TOSCANA	2.142,8	190,6	316,2	203,5	138	2.623,1	5614,6	4984,8	629,8	179,1
UMBRIA	407,8	39,7	75,1	42,4	34	764,6	1363,5	1178,1	185,4	222,3
MARCHE	809,4	71,1	128,9	70,0	57	1.100,0	2236,9	1972,5	264,4	178,1
LAZIO	3.746,4	275,1	461,5	270,5	162	3.105,4	8021,2	6960,2	1061,0	206,2
ABRUZZO	545,2	49,6	98,6	57,1	42	1.201,1	1993,2	1714,6	278,6	218,8
MOLISE	112,5	10,7	23,0	10,4	13	371,2	540,9	429,7	111,2	346,5
CAMPANIA	1.817,7	169,2	276,1	191,8	163	5.578,9	8196,9	7149,2	1047,7	183,0
PUGLIA	1.213,5	115,0	244,3	140,3	113	4.103,5	5929,9	5155,9	773,9	192,3
BASILICATA	198,8	18,6	38,7	13,8	17	655,5	942,4	737,3	205,1	343,7
CALABRIA	573,4	54,6	100,0	58,3	47	2.281,0	3114,6	2500,9	613,7	305,7
Totale	29.545,3	2.420,5	3.923,2	2.174,6	1.721,9	34.395,3	74.180,8	65.150,4	9.030,4	186,4

segue TAB 22

Entrate proprie e perequazione : l'esercizio 2003 con il 56/2000 (a regime)

	Irap	Add. Irpef	Tassa auto	Accisa benzina	Entrate proprie	Iva+ perequazione	Totali entrate	Fabbisogno sanitario	Entrate Libere	Entrate libere pro capite
PIEMONTE	2.841,8	430,3	373,5	208,6	167	2.680,1	6701,5	5820,6	880,9	208,2
LOMBARDIA	8.224,1	1.022,5	852,6	422,8	345	3.856,6	14723,3	12345,9	2377,4	261,0
VENETO	3.077,9	436,6	428,5	232,8	188	2.545,8	6909,7	6055,5	854,2	186,6
LIGURIA	859,4	155,3	112,1	73,7	63	1.411,6	2674,9	2395,1	279,9	178,0
E. ROMAGNA	2.974,4	434,6	394,0	215,5	172	2.434,5	6625,0	5750,2	874,8	217,1
TOSCANA	2.142,8	331,8	316,2	210,3	138	2.512,8	5652,1	4984,8	667,3	189,8
UMBRIA	407,8	68,7	75,1	43,8	34	694,0	1323,4	1178,1	145,4	174,3
MARCHE	809,4	124,0	128,9	72,3	57	1.045,3	2237,4	1972,5	264,9	178,5
LAZIO	3.746,4	483,3	461,5	279,5	162	2.935,6	8068,4	6960,2	1108,2	215,4
ABRUZZO	545,2	86,3	98,6	59,0	42	1.065,4	1896,1	1714,6	181,5	142,5
MOLISE	112,5	18,7	23,0	10,7	13	299,6	477,6	429,7	47,9	149,2
CAMPANIA	1.817,7	295,5	276,1	198,2	163	4.995,9	7746,5	7149,2	597,4	104,3
PUGLIA	1.213,5	206,8	244,3	144,9	113	3.699,5	5622,4	5155,9	466,5	115,9
BASILICATA	198,8	32,3	38,7	14,3	17	509,0	810,0	737,3	72,7	121,8
CALABRIA	573,4	94,9	100,0	60,2	47	1.836,5	2712,4	2500,9	211,5	105,4
Totale	29.545,3	4.221,7	3.923,2	2.246,5	1.721,9	32.522,2	74.180,8	65.150,4	9.030,4	186,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero dell'economia e Istat

2.3 Ulteriori passi verso una intesa sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale

Nell'anno non si registrano progressi significativi nella definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Non è stata ancora sottoscritta l'intesa tra Stato, Regioni, Province, Comuni ed altri enti locali prevista dalla legge finanziaria per il 2003 (articolo 3, comma 1, lettera a della legge 289/2002)⁵⁴ e che doveva risultare propedeutica ai lavori dell'Alta Commissione⁵⁵.

La mancata definizione dell'intesa, oltre a rallentare il processo di attuazione, ha comportato una accentuazione della conflittualità istituzionale per la quale si è reso necessario l'intervento della Corte costituzionale. Le sentenze hanno tutte finito per sottolineare la necessità di una normativa statale di attuazione per il concreto operare del nuovo assetto normativo, confermando, in sua mancanza, il limite dell'autonomia delle Regioni.

Le pronunce della Corte hanno chiarito infatti che:

- la riforma ha voluto riconoscere un diverso grado di rilevanza ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a cui è richiesto l'individuazione dei confini della potestà legislativa regionale e locale e l'individuazione dell'ambito di esercizio. Le Regioni non possono pertanto legiferare in mancanza di questo specifico quadro di coordinamento, nemmeno in ambiti non occupati da leggi statali;
- per la prevalenza dello stesso coordinamento, resta preclusa alle Regioni la possibilità di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali, mentre lo Stato ne può modificare la disciplina senza però procedere in senso contrario ai principi introdotti dall'articolo 119. In caso di abrogazione di tributi esistenti, deve indicare le fonti sostitutive. La Corte ha ritenuto che si debbano intendere tributi propri delle Regioni quelli istituiti con legge regionale, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale e non, quindi, i tributi erariali (Irap, tassa auto e addizionale Irpef), il cui gettito, pur riferibile al territorio regionale, è disciplinato dalla legge statale. In merito a questi tributi alle Regioni è stato attribuito dal legislatore statale il gettito, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo

⁵⁴ L'articolo 3, comma 1, lettera a) recita: "gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche per i comuni e le Regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui all'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, deliberati successivamente al 29 settembre 2002 e che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002, sono sospesi fino a quando non si raggiunga un accordo ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale";

⁵⁵ La stessa legge finanziaria per il 2003 all'articolo 3 comma 1 lettera b) prevede: "fermo restando quanto stabilito dall'accordo interistituzionale tra il Governo le Regioni, i comuni, le province e le comunità montane stipulato il 20 giugno 2002, è istituita l'Alta Commissione di studio per indicare al Governo, sulla base dell'accordo di cui alla lettera a) i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario..."

originariamente stabilito; resta invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale;

- lo Stato non può prevedere il trasferimento agli enti territoriali di fondi a destinazione vincolata se non nelle materie di propria competenza esclusiva; anche in mancanza della normativa statale di coordinamento, nel caso di trasferimento di nuove risorse dal livello centrale a quello locale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincolo di destinazione e, se necessario, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo le Amministrazioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi e rispettando l'autonomia di spesa degli enti locali. In altre parole, se i trasferimenti riguardano ambiti di competenza legislativa regionale, le Regioni esercitano i processi decisionali relativi al riparto dei fondi agli enti sub regionali;
- lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi finanziari speciali in favore di determinati Comuni, Province e Regioni per scopi particolari, comunque diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

La Corte Costituzionale ha pertanto attribuito allo Stato un ruolo centrale nella attuazione della riforma, prevedendo che la normativa statale debba avere il compito di individuare i principi fondamentali relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento dell'intero sistema tributario, anche in virtù del suo ruolo di verifica del rispetto del Patto di stabilità interno.

In attesa degli esiti del lavoro dell'Alta Commissione, un interessante contributo al dibattito complessivo è stato offerto dal documento sottoscritto dalle organizzazioni rappresentative delle Amministrazioni territoriali della Lombardia che, oltre a ridisegnare il quadro complessivo della programmazione regionale, prefigura anche una diversa Suddivisione dei tributi a livello territoriale.

Si tratta di un documento che si muove lungo le linee indicate lo scorso anno dal documento comune per la definizione del nuovo sistema di finanziamento che era stato predisposto da parte di Regioni, Province, Comuni e Comunità montane e che specificava i contenuti che ci si attendeva venissero da essa individuati per essere trasfusi nella legge statale di coordinamento; elementi destinati a rappresentare il corpo di base "del meccanismo strutturale del federalismo fiscale". I punti salienti di tale accordo riguardavano l'individuazione dei diversi ruoli nella definizione dei tributi, il finanziamento integrale delle funzioni attribuite e il sistema perequativo. In particolare si prevedeva:

- che nell'individuazione dei tributi e delle entrate proprie (sovrimposte, addizionali, compartecipazioni), una volta definiti con legge statale i limiti e i principi di riferimento, dovesse essere una legge regionale a delineare i principi generali dei tributi locali, lasciando agli enti locali la autonomia decisionale del "se" istituirli ed applicarli;
- il superamento definitivo dell'esperienza della finanza derivata, con l'esplicito riferimento a tributi, entrate proprie, compartecipazioni, perequazione, oltre che per il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, anche come strumento per il reperimento delle risorse da ripartire proporzionalmente tra diverse realtà statuali;
- la definizione di un sistema perequativo che, intervenendo sulle differenze di capacità fiscale per abitante, garantisca il normale esercizio delle funzioni, incentivando, tuttavia, l'esercizio virtuoso della potestà tributaria. Il fondo perequativo, costituito secondo criteri individuati con legge statale con il concorso di Regioni ed enti locali, è previsto essere attribuito direttamente dallo Stato. Il meccanismo di riparto dovrà ricomprendere anche la perequazione che le Regioni "effettueranno a seguito della attribuzione agli enti locali di entrate tributarie" per il finanziamento delle funzioni loro assegnate direttamente dalle stesse Regioni;
- la costituzione di un fondo per gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di cui al comma 5 dell'articolo 119, prevedendo il concorso con lo Stato anche delle Regioni, delle Province, e dei Comuni e Comunità montane nella definizione dell'entità e dei criteri di riparto del fondo.

Il documento delle Amministrazioni territoriali lombarde, che ha come obiettivo "quello di contribuire a definire un compiuto sistema italiano di finanza pubblica alla luce del nuovo titolo V della Costituzione", contiene, tra gli altri, alcuni elementi ulteriori:

- nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica la Regione, quale ente di raccordo, assume il ruolo di guida e di riferimento nella gestione del debito entro i propri confini e dopo aver consultato i rappresentanti degli enti locali. Gli obiettivi finanziari sono riferiti ai saldi, allo scopo di non compromettere con eccessive rigidità la gestione, e prevedendo in via anticipata un insieme di incentivi e sanzioni;
- viene affermato il principio di correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate. In altre parole, il gettito fiscale è attribuito per livello di governo in base ai cespiti che risultano influenzati dall'attività svolta dall'ente pubblico. In base a tale principio si ipotizza un ridisegno dei tributi attribuiti per livello di governo: lo Stato percepirebbe il gettito dell'IRE, dell'Irap e di una buona parte dell'IRE, l'imposta di

registro, una quota delle utenze domestiche e commerciali di energia elettrica; le Regioni percepirebbero l'addizionale all'IRE, la compartecipazione all'IVA, la tassa automobilistica (solo una piccola parte del gettito totale), i prelievi su alcolici, tabacchi e giochi; le Province percepirebbero una addizionale all'accisa sulla benzina e gasolio, una quota del tributo sui rifiuti solidi, una addizionale alla tassa automobilistica, una quota relativa alle utenze commerciali di energia elettrica; i Comuni gestirebbero la platea impositiva relativa agli immobili, il tributo sui rifiuti solidi, l'addizionale all'IRE, la compartecipazione all'IVA, l'addizionale sull'accisa benzina e gasolio, l'addizionale alla tassa automobilistica, la quota sulle utenze domestiche di energia elettrica; le Comunità montane percepirebbero i proventi relativi all'utilizzo delle acque (usi minerali, usi idroelettrici, demanio idrico) e potrebbero compartecipare ad una quota dell'IRE.

- si considera la possibilità per gli enti locali, anche allo scopo di realizzare obiettivi di politica economica locale, di proporre alla Regione l'individuazione di basi imponibili ulteriori, opportunamente motivate;
- viene prevista la possibilità di sostituire flussi di trasferimenti, ripetitivi e quantitativamente bene accertati, erogati dalla Regione ai Comuni ed alle Province, con la cessione di tributi regionali;
- la quantificazione della necessità di spesa ai fini perequativi è disposta in base all'individuazione di costi standard e non in base alla spesa storica. Si prevede un coordinamento tra la perequazione effettuata dallo Stato e quella della Regione di pertinenza per meglio cogliere le peculiarità territoriali dei fabbisogni e nel rispetto della competenza regionale di coordinamento della finanza regionale e locale.

2.4 Le difficoltà legate all'Irap: alcune caratteristiche del gettito regionale e i problemi di una sua sostituzione

La questione sollevata presso la Corte di giustizia europea⁵⁶ riguarda la possibile incompatibilità dell'Irap con le norme comunitarie (ex articolo 33 della sesta direttiva comunitaria)⁵⁷. Le norme comunitarie non vietano, naturalmente, a uno Stato membro di mantenere o introdurre imposte, sempre che, tuttavia, tale imposta, diritto e tassa non diano luogo, negli scambi fra Stati membri, a formalità connesse con il passaggio di una frontiera. Si intende così evitare che norme tributarie nazionali alterino la concorrenza limitando la libera circolazione di merci e servizi. Ciò potrebbe avvenire se tali sistemi impositivi incidessero sul funzionamento del mercato interno interferendo con l'Iva comunitaria (ad esempio tramite sussidi mascherati alle esportazioni o tassazioni più elevate sui beni importati dall'estero, rispetto a quelli prodotti internamente). La questione che si pone è, quindi, se l'Irap sia assimilabile a una imposta sulla cifra d'affari o se sia in grado di alterare la libera concorrenza nel mercato interno.

Anche se per una valutazione conclusiva si dovrà attendere il giudizio definitivo della Corte europea, con il deposito delle conclusioni dell'avvocato generale della Corte lo scorso 17 marzo, che ha espresso un giudizio contrario al tributo, si sono poste le premesse per un esito non favorevole al governo italiano del procedimento.

L'avvocato generale della Corte ha concluso il suo esame sostenendo, infatti, che l'Irap è una imposta indiretta, poiché l'onere dell'imposta è «sostanzialmente sopportato dal consumatore finale». Nel raggiungere tale orientamento il magistrato ha di fatto ignorato le distinzioni tra Irap ed Iva⁵⁸ argomentando che nelle due imposte il contribuente de facto è lo

⁵⁶ Il procedimento C-475/03 è stato avviato su domanda di pronuncia pregiudiziale proveniente dalla Commissione Tributaria Provinciale di Cremona a seguito del ricorso presentato da una impresa a cui le autorità fiscali avevano rigettato la richiesta di rimborso.

⁵⁷ Va ricordato che al momento dell'introduzione dell'imposta la Commissione Ue (Direzione generale per la fiscalità) diede parere favorevole sul nuovo tributo.

⁵⁸ Guardando alla sostanza economica delle possibili manifestazioni di capacità contributiva, Iva ed Irap sono imposte nettamente diverse. A livello aggregato, l'Iva è un'imposta sul consumo, che viene poi raccolta mediante un meccanismo che tassa l'incremento di valore in ogni fase del processo produttivo, ma relativamente alla sola componente dei beni di consumo (infatti nella determinazione dell'imposta si riconosce la totale deducibilità degli acquisti di beni di investimento). L'Irap è invece un'imposta sul valore aggiunto in senso proprio: essa riguarda la somma delle remunerazioni di tutti i fattori produttivi impiegati. E' un'imposta sui redditi e nella determinazione dell'imposta si riconosce la deducibilità delle spese per beni strumentali soltanto nella quota degli ammortamenti.

L'Iva è una "imposta sugli scambi", che non tassa la produzione in quanto tale, bensì la produzione oggetto di scambio sul mercato. Lo scopo ultimo dell'Iva è tassare il consumo finale. Nell'orizzonte dell'Irap, al contrario, manca questa finalizzazione al consumo finale, e il «valore netto della produzione» viene apprezzato dal legislatore come "fatto tassabile", indipendentemente da un atto di scambio (rientrano nell'imponibile Irap anche le variazioni delle rimanenze delle merci, quindi una "ricchezza" prodotta e misurabile contabilmente, ma non ancora riconosciuta tale dal mercato).

Per l'IVA la rilevanza del consumo finale giustifica la detassazione delle esportazioni (quand'anche relative ad una produzione interamente nazionale), e specularmente una tassazione delle importazioni, cui corrisponde una produzione interamente estera. Nell'Irap rileva invece il territorio su cui insiste la produzione e in cui vengono reperiti i fattori produttivi, anche in chiave di giustificazione costituzionale del tributo.

stesso. E' il consumatore finale, quello cioè su cui grava, quale risultato di variazioni dei prezzi e delle quantità nel sistema economico, il peso effettivo dell'imposta, dato che «l'onere di un'imposta riscossa in ciascuna fase di una catena commerciale sarà in genere trasferito lungo la catena stessa⁵⁹». L'avvocato generale utilizza in altri termini l'argomento della prevalenza della sostanza sulla forma per concludere che l'Irap è un'imposta indiretta.

Una argomentazione che sembrerebbe applicabile ad ogni imposta sui redditi⁶⁰ e che, se estesa, finirebbe per minare alle fondamenta molti elementi dei sistemi fiscali nazionali.

Ove l'esito conclusivo si confermasse negativo si porrebbero due ordini di problemi: non solo come sostituire il gettito finora assicurato, ma anche come ripristinare l'autonomia tributaria regionale che, con una eventuale abolizione dell'Irap, verrebbe sostanzialmente ridotta.

Come si è visto nel paragrafo precedente, si tratta di una autonomia che, pur nei limiti dei blocchi introdotti dal Governo, è stata esercitata dalle Amministrazioni regionali sia per alimentare entrate fiscali locali sia per sostenere, con una azione redistributiva, politiche di sostegno di alcuni comparti produttivi o attività sociali specifiche.

Il dibattito su come intervenire e sostituire il tributo in caso di una sentenza non favorevole è stato particolarmente ricco. Sono state prospettate soluzioni diverse, in buona misura riconducibili alle diverse caratteristiche dell'imposta e a diverse valutazioni sui risultati con essa ottenuti rispetto alle attese.

Non va dimenticato che l'Irap ha sostituito una serie di tributi, contribuendo alla semplificazione e alla razionalizzazione del prelievo nel suo complesso⁶¹; essa grava sul costo del lavoro e sui redditi derivanti dall'impiego di capitale; incide dunque sui costi di produzione.

Inoltre l'Irap costituisce il pilastro dell'autonomia fiscale delle Regioni. Questo spiega l'indeducibilità del tributo dalle imposte erariali: se l'Irap fosse deducibile un eventuale aumento di aliquota deciso a livello regionale provocherebbe una riduzione del gettito delle imposte sui redditi statali.

L'imposta soddisfa alcuni criteri importanti sotto il profilo della neutralità del prelievo: ha una base molto ampia e dunque consente di prelevare un gettito di rilievo con aliquote relativamente basse, che scoraggiano, rendendola meno profittevole, sia l'evasione che

⁵⁹ Si veda il punto 64 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

⁶⁰ E' stato osservato ad esempio che se l'Irap fosse scomposta in tre imposte con identica aliquota, una sui profitti, una sugli interessi ed una sulle retribuzioni, l'incidenza sul consumatore finale non muterebbe. Si dovrebbe ritenere che queste tre imposte sono incompatibili con le direttive Iva? E se una delle tre componenti fosse abolita, ad esempio quella sugli interessi, le imposte sui profitti e sulle retribuzioni non sarebbero ancora traslate sui consumatori? Non si dovrebbero dichiarare ancora incompatibili con la normativa Ue?

⁶¹ Si rammenta che l'Irap ha sostituito l'imposta patrimoniale sulle imprese, l'Ilor, i contributi sanitari, la "tassa sulla salute", l'Iciap e altri tributi minori

l'elusione fiscale; è neutrale nei confronti delle scelte finanziarie delle imprese, non favorisce cioè l'indebitamento ai danni del finanziamento con capitale proprio.

Se da un lato tuttavia c'è chi sostiene che con la sua introduzione si è lasciato pressoché inalterato il costo del lavoro (perché l'Irap ha sostituito, per un importo mediamente corrispondente, i contributi sanitari), e si è ottenuto una riduzione del costo del capitale (tranne che per le imprese con rapporti di indebitamento particolarmente elevati), dall'altro vi è chi invece sostiene che nella sua pratica applicazione, la neutralità dell'Irap è risultata piuttosto limitata e l'onerosità molto elevata, anche per effetto della sua indeducibilità. Si sarebbe avuta, quindi, una perdita relativa di competitività delle produzioni interne; una discriminazione a danno dei settori a più alta intensità di lavoro e dei soggetti costretti a ricorrere in maggior misura all'indebitamento; un peso eccessivo sulle imprese non in utile; una limitata applicazione del principio di corrispondenza tra imposta pagata e benefici della spesa che va a finanziare, particolarmente importante nel caso di tributi locali.

Nel dibattito quindi si stanno confrontando diverse ipotesi.

Negli anni che precedettero il varo della nuova normativa, in alternativa all'Irap, vi era chi sosteneva l'opportunità di un'imposta sui consumi locali connessa ai consumi finali (che dopo gli immobili costituiscono l'indicatore reddituale maggiormente legato al territorio) che avrebbe consentito un notevole autogoverno fiscale. Una proposta che si scontrava proprio con i rischi di illegittimità sul piano comunitario. La riproposizione di tale alternativa oggi (un aumento generale dell'aliquota IVA è stato disposto di recente in alcuni Paesi europei) presenterebbe tuttavia alcune controindicazioni non marginali: sposterebbe il carico fiscale dai redditi ai consumi, colpendo redditi finora non raggiunti, anche delle fasce più deboli (i pensionati); potrebbe avere effetti negativi sull'inflazione; potrebbe veder aumentare (all'aumentare dell'aliquota) la propensione all'evasione per questa imposta; inoltre, non permetterebbe di garantire un adeguato margine per la gestione dell'autonomia fiscale regionale.

Anche il ritorno alla situazione precedente la riforma non è esente da inconvenienti. Una delle soluzioni avanzate prevede che ciò avvenga attraverso una Suddivisione dell'Irap in imposte separate sulle particolari categorie di reddito che ne costituiscono la base imponibile e prevedendo l'esenzione per alcuni di questi. A questa soluzione sono state rivolte tutte quelle critiche di cui erano oggetto i tributi precedenti alla riforma Irap. Ogni esclusione comporta poi un aumento di aliquota sui redditi rimanenti e questo potrebbe alimentare distorsioni nelle scelte delle imprese e comportamenti elusivi. Dal punto di vista della finanza regionale, difficilmente si potrebbe prevedere l'ineducibilità per i contributi sanitari e questo introdurrebbe una pericolosa interdipendenza fra finanza regionale e statale.

Egualemente complesso (anche e soprattutto sotto l'urgenza del momento) individuare delle tasse collegate allo svolgimento delle funzioni e all'erogazione di servizi pubblici; tasse la cui determinazione quantitativa possa essere modulata tenendo conto del principio di capacità contributiva, in un'ottica che coniughi efficienza e perequazione sociale.

C'è chi ritiene poi più efficace – e più vicino alla logica che vorrebbe una sostituzione dell'imposizione esistente con una più collegata alla spesa che viene finanziata – l'introduzione di una imposta capitaria intesa come tassa fissa di accesso al servizio sanitario. Una idea tuttavia che presenta ad un tempo problemi di equità (tutti pagano uguale indipendentemente dal reddito) e di flessibilità gestionale a livello decentrato.

Diverse le proposte in direzione di una parziale riforma dell'imposta così come finora prevista. Tra coloro che valutano rilevanti i fenomeni distorsivi ad essa riconducibili prevale un orientamento più radicale: espungere dalla base imponibile del tributo il costo del lavoro (riconoscendone la deducibilità) e prevedere la deducibilità dell'Irap dall'imponibile soggetto alle imposte sul reddito (Irpef e Ires)⁶². Si tratta di modifiche strutturali che implicano una forte riduzione del gettito del tributo e l'esigenza di ricorrere a nuove fonti di entrata. Visto che esse devono finanziare il costo del servizio sanitario, si ritiene che debbano essere individuate ricorrendo alla parafiscalità e chiamando alla contribuzione obbligatoria le classi di soggetti che fruiscono del servizio sanitario ma non lo pagano perché esclusi dall'Irap. Una soluzione questa che, specie per quello che riguarda la deducibilità dal reddito, incorre, come altre soluzioni precedentemente richiamate, in una pericolosa interdipendenza fra finanza regionale e statale.

Più limitate le modifiche proposte da coloro che ritengono sia opportuno cambiare la forma dell'Irap ma non la sostanza, nel senso di far emergere con maggiore chiarezza il carattere del tributo come imposta sui redditi (con una base imponibile calcolata non più per differenza tra valore della produzione e costo delle materie prime e dei beni intermedi, ma come somma delle remunerazioni dei diversi fattori produttivi, salari, interessi e profitti) e ridurre il costo del lavoro rendendo i contributi sociali deducibili dalla nuova imposta, compensando la perdita di gettito (in mancanza di margini di riduzioni effettivi) con un incremento contenuto dell'aliquota. Una soluzione questa a cui si attribuisce il pregio di mantenere alcune delle caratteristiche positive dell'imposta, prevedendo tuttavia un benefico effetto sul costo del lavoro e quindi sulla competitività.

Nella tabella 23 si riportano i principali risultati di un esercizio di simulazione che mira a verificare l'impatto sul gettito regionale di due delle modifiche normative in precedenza ricordate: quella che prevede la deducibilità dei contributi dalla base imponibile dell'imposta e

⁶² Verrebbero così risolti anche i problemi legati al giudizio davanti alla Consulta per possibile violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione

quella che, invece, prevede la sottrazione dell'intero costo del lavoro. L'obiettivo che si vuole cogliere non è tanto quello di fornire una stima, ulteriore rispetto a quelle esistenti, degli effetti di tali misure in termini di gettito, quanto di valutare le trasformazioni che queste modifiche potrebbero produrre nella dimensione della base imponibile regionale⁶³.

L'esercizio è condotto a partire dalle informazioni relative a base imponibile ed imposta per Regione, distinti per settore economico (i valori sono quelli relativi alle dichiarazioni per anno di imposta 2001 diffusi dal Ministero dell'economia nel dicembre 2004)⁶⁴ ⁶⁵.

Nella prima colonna della tavola è indicato il gettito complessivo per le 15 Regioni a statuto ordinario nel 2001. Si è inoltre specificato quanto di tale gettito è riferibile al prelievo sulle Amministrazioni Pubbliche. Tale quota, in media del 25%, presenta forti differenze a livello regionale: nell'area meridionale l'Irap pubblica rappresenta (nella configurazione attuale) oltre il 44% del totale del gettito riferibile al tributo. La deducibilità dei contributi sociali comporta nelle nostre stime una riduzione del gettito che, nel complesso delle Regioni a statuto ordinario, raggiunge il 12,6%. Naturalmente il rilievo della riduzione sul gettito complessivo dipende, a livello regionale, dalla quota di questo assicurata dalla base imponibile non pubblica: nel Mezzogiorno la contrazione è di poco superiore al 10%; cresce al 13,3% nelle aree nel Nord.

⁶³ Le stime vanno valutate con cautela. Il riferimento ai dati di gettito 2001 (gli unici al momento disponibili), può portare ad una sopravvalutazione dell'impatto sul gettito delle misure di correzione proposte. Non è infatti possibile tenere conto di modifiche della normativa Irap intervenute negli esercizi successivi.

⁶⁴ La simulazione ha richiesto l'utilizzo di dati sulle retribuzioni e sui contributi per settore e per Regione. Tali dati non sono traibili dai prospetti della dichiarazione Irap; si è pertanto dovuto ricorrere a quelli di fonte Istat relativi ad entrambi gli aggregati. I dati di contabilità nazionale e regionale sono stati "depurati" degli importi imputabili a retribuzioni di lavoratori irregolari (in base alle stesse stime Istat). E' stato così possibile ricostruire un quadro nazionale e regionale in grado di fornire prime indicazioni sull'impatto sulla base imponibile regionale e sul gettito del tributo delle variazioni relative al costo del lavoro e ai contributi

⁶⁵ L'indicazione nella dichiarazione dei dati relativi ai versamenti di premi assicurativi anti-infortunistici all'Inail (di cui è consentita la deduzione dalla base imponibile dell'imposta ma di cui non si disponeva di una ripartizione per Regione) ha permesso una verifica della congruenza dei dati di retribuzione e contributi tratti dall'Istat con quelli impliciti dei soggetti percossi dal tributo. Si sono pertanto calcolati a livello di singolo settore le aliquote medie dei premi pagati nell'anno. In base a tali aliquote è stato possibile risalire alla massa retributiva. Gli importi così calcolati sono risultati coerenti con quelli ricavati sulla base dei dati Istat.

TAB 23

L'irap: una stima dell'impatto sul gettito della deducibilità di contributi e costo del lavoro

REGIONI	Situazione di base		Peso del gettito coperto dalla P.A.	Le stime		L'ipotesi di deducibilità dei contributi			Riequilibrio del gettito con incremento uniforme dell'aliquota dello 0,82%	La leva fiscale			L'ipotesi di deducibilità del costo del lavoro		
	Gettito Irap 2001	di cui gettito da A.P.		stima della perdita di gettito dovuta alla deducibilità dei contributi	stima della perdita di gettito nel caso di deducibilità del costo del lavoro	Peso riduzione oneri solo Irap Privata	Peso riduzione oneri su Irap Privata	quota AP dopo riduzione oneri		Risorse aggiuntive con aumento dell'aliquota di 0,5% pre modifica	Risorse aggiuntive con aumento dell'aliquota di 0,5% dopo modifica	variazione della leva fiscale	Peso riduzione costo lavoro	Peso riduzione costo lavoro su Irap Privata	quota AP dopo riduzione costo lavoro
Piemonte	2.498.386	515.505	20,6	363.443	1.244.966	14,5	18,3	24,1	2.450.149	232.001	189.789	-18,2	49,8	62,8	41,1
Lombardia	7.076.992	963.433	13,6	943.634	3.241.486	13,3	15,4	15,7	7.144.507	711.652	602.478	-15,3	45,8	53,0	25,1
Veneto	2.856.530	533.246	18,7	368.498	1.290.237	12,9	15,9	21,4	2.872.051	273.908	231.026	-15,7	45,2	55,5	34,0
Liguria	798.260	261.222	32,7	98.121	358.112	12,3	18,3	37,3	792.599	62.719	51.473	-17,9	44,9	66,7	59,3
Emilia	2.726.762	503.008	18,4	351.467	1.221.586	12,9	15,8	21,2	2.745.047	263.714	222.808	-15,5	44,8	54,9	33,4
Toscana	1.979.135	500.243	25,3	242.878	874.020	12,3	16,4	28,8	1.984.018	174.484	146.282	-16,2	44,2	59,1	45,3
Marche	759.073	204.218	26,9	95.275	341.510	12,6	17,2	30,8	757.256	65.109	54.072	-17,0	45,0	61,5	48,9
Umbria	395.230	129.632	32,8	48.648	178.787	12,3	18,3	37,4	392.273	31.324	25.720	-17,9	45,2	67,3	59,9
Lazio	3.223.457	958.390	29,7	383.229	1.387.121	11,9	16,9	33,7	3.227.434	262.593	218.937	-16,6	43,0	61,2	52,2
Abruzzo	528.499	178.877	33,8	60.699	226.589	11,5	17,4	38,2	525.476	41.510	34.440	-17,0	42,9	64,8	59,2
Molise	105.948	48.243	45,5	11.859	48.226	11,2	20,6	51,3	103.345	6.873	5.491	-20,1	45,5	83,6	83,6
Campania	1.702.230	762.650	44,8	184.246	774.061	10,8	19,6	50,2	1.668.263	110.724	89.239	-19,4	45,5	82,4	82,2
Puglia	1.193.579	533.334	44,7	124.408	512.534	10,4	18,8	49,9	1.178.199	79.354	64.707	-18,5	42,9	77,6	78,3
Basilicata	192.929	91.442	47,4	19.051	78.608	9,9	18,8	52,6	194.173	12.087	9.906	-18,0	40,7	77,5	80,0
Calabria	527.585	304.253	57,7	41.970	208.473	8,0	18,8	62,7	529.804	26.614	21.902	-18,1	39,5	93,3	95,3
Totale	26.564.595	6.487.656	24,4	3.337.427	11.986.315	12,6	16,6	27,9	26.564.595	2.354.663	1.968.169	-16,4	45,1	59,7	44,5

TAB 23

L'Irap: una stima dell'impatto sul gettito della deducibilità di contributi e costo del lavoro

	Situazione di base		Peso del gettito coperto dalla P.A.	Le stime		L'ipotesi di deducibilità dei contributi		Riequilibrio del gettito con incremento uniforme dell'aliquota dello 0,82%	La leva fiscale			L'ipotesi di deducibilità del costo del lavoro			
	Gettito Irap 2001	di cui gettito da A.P.		stima della perdita di gettito dovuta alla deducibilità dei contributi	stima della perdita di gettito nel caso di deducibilità del costo del lavoro	Peso riduzione solo oneri	Peso riduzione oneri su Irap Privata		quota AP dopo riduzione oneri	Risorse aggiuntive con aumento dell'aliquota di 0,5% pre modifica	Risorse aggiuntive con aumento dell'aliquota di 0,5% dopo modifica	variazione della leva fiscale	Peso riduzione costo lavoro	Peso riduzione costo lavoro su Irap Privata	quota AP dopo riduzione costo lavoro
Nord	15.956.930	2.776.414	17,4	2.125.163	7.356.386	13,3	16,1	20,1	16.004.354	1.543.993	1.297.573	-16,0	46,1	55,8	32,3
Centro	6.356.895	1.792.483	28,2	770.030	2.781.438	12,1	16,9	32,1	6.360.982	533.509	445.010	-16,6	43,8	60,9	50,1
Sud	4.250.770	1.918.799	45,1	442.234	1.848.491	10,4	19,0	50,4	4.199.260	277.161	225.585	-18,6	43,5	79,3	79,9
Totale RO	26.564.595	6.487.696	24,4	3.337.427	11.986.315	12,6	16,6	27,9	26.564.595	2.354.663	1.968.169	-16,4	45,1	59,7	44,5

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati Istat e Mef

Il risultato muta significativamente se si considera il peso della variazione sul gettito del solo settore privato:

- con la deduzione dei contributi, il gettito dell'Irap privata si riduce di poco meno del 17%;
- nel Nord la contrazione è pari al 16,1% (poco maggiore nel Centro, 16,9%), mentre nel Sud raggiunge il 19%;
- il peso dell'Irap pubblica, che cresce dal 24,4% al 28% nel complesso delle Regioni, nel Sud rappresenta oltre il 50% del gettito complessivo.

Ben maggiore l'impatto dell'ipotesi più estrema di deducibilità dall'imponibile Irap del complesso del costo del lavoro. Nelle stime il calo del gettito è superiore al 45% del totale, circa il 60% del gettito dell'Irap privata. Nel Sud la quota di gettito assicurata dalla amministrazione Pubblica raggiunge l'80%; anche nel Centro la quota pubblica supera il 50% del gettito complessivo; cambia di fatto la stessa natura del tributo.

Nella seconda parte della tabella, relativamente alla sola ipotesi di deduzione dei contributi, si è poi calcolata la variazione di aliquota che consentirebbe di annullare la perdita del gettito. Ci si è naturalmente limitati a calcolare l'incremento standard (senza differenziazioni settoriali da applicare alle aliquote medie effettive (come calcolate a partire dai dati delle dichiarazioni 2001) del settore privato. L'incremento è di fatto contenuto (+0,8%) e consente di mantenere il gettito originario senza rilevanti effetti redistributivi tra aree (questo proprio grazie all'ipotesi di incremento costante per tutti i settori).

Nelle colonne successive della tabella si è voluta misurare la riduzione in termini di leva fiscale: si è in altri termini valutata la riduzione del gettito autonomamente attivabile con un incremento discrezionale delle aliquote dello 0,5%, prima e dopo la modifica della base imponibile del tributo. Anche in questo caso si è assunta l'ipotesi di un incremento uniforme per settori. Il gettito attivabile si riduce del 16%, quota che cresce al 19% nel Sud. Il dato in termini *pro-capite* consente di meglio apprezzare la riduzione delle potenzialità di gettito del tributo. Un tema che non potrà non pesare nelle scelte da assumere in sede di riforma della tassazione regionale.

2.5 Alcune osservazioni conclusive

La ricostruzione dei principali eventi che hanno interessato il sistema di finanziamento regionale nell'ultimo anno consente di proporre alcune osservazioni di sintesi sui problemi che il sistema regionale si trova ad affrontare per il finanziamento delle funzioni assegnate nel nuovo contesto istituzionale.

L'anno che si è chiuso ha visto venire al pettine i nodi di un sistema per troppo tempo sottoposto alle incertezze di un complesso e contrastato cantiere istituzionale.

Il blocco del decreto legislativo 56/2000, il rinvio nell'adozione degli elementi su cui disegnare il quadro di riferimento per la finanza decentrata, la stessa incertezza su quali debbano essere gli elementi fondanti del sistema fiscale territoriale, rappresentano i risultati di una difficoltà diffusa. Vi è accordo, infatti, sulla necessità di garantire a tutti gli enti le risorse necessarie per la fornitura dei livelli essenziali delle prestazioni, di limitare il ricorso a trasferimenti e contributi aggiuntivi e centrare il sistema di finanziamento su entrate fiscali autonome o compartecipate; di fondare il sistema perequativo sulla identificazione di costi standard per funzioni, incentivando tuttavia i recuperi di efficienza e lo sforzo fiscale degli enti con minore capacità fiscale. Ma l'individuazione di un nuovo assetto finanziario territoriale basato su tali elementi comuni si scontra ancora con le resistenze a prevedere un effettivo abbandono del criterio di riparto dei fondi in base alla spesa storica, con le difficoltà di pervenire ad un ridisegno dei criteri di riparto del fabbisogno sanitario, con la riluttanza a concepire un passaggio ad un sistema istituzionale decentrato che coniughi autonomia e responsabilità.

In questo quadro non sono mancate le spinte positive come quelle che hanno portato le Amministrazioni regionali a adeguare le proprie strutture ad una crescente responsabilità gestionale ma sotto un "virtuoso" vincolo di bilancio; a migliorare la capacità di gestire i propri cespiti patrimoniali e fiscali; ad accrescere le capacità di ricorso ai mercati finanziari; a gestire con responsabilità la leva fiscale non solo a copertura delle spese ma anche a sostegno dello sviluppo produttivo.

Il prolungarsi di questa fase di indeterminatezza rischia oggi, tuttavia, in un quadro di disponibilità finanziarie sempre più ridotte, di risultare non più sostenibile. La mancanza di elementi e di strumenti di responsabilità fiscale e di un quadro di riferimento per la gestione del coordinamento a livello regionale, riduce le possibilità di predisporre una adeguata programmazione del territorio, incidendo per questa via anche sulla possibilità di intervenire sulla competitività del sistema economico complessivo.

3 Il finanziamento delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni

Anche quest'anno deve registrarsi un ulteriore allungamento dei tempi necessari per la conclusione della fase transitoria prevista per il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni con i decreti legislativi attuativi della delega conferita al Governo con la legge 59/97.

Il termine per la soppressione dei trasferimenti relativi al finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni era stato fissato inizialmente dal decreto legislativo 56/2000 a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo al completamento del procedimento di identificazione delle risorse.

Tale processo si è concluso, per la maggior parte delle funzioni, entro il 31 dicembre 2000. Dopo tale data, sono stati previsti esclusivamente i provvedimenti modificativi dei DPCM che individuavano le quote di ripartizione tra Regioni e il DPCM 11 maggio 2001 di individuazione delle risorse in materia di agricoltura.

Nonostante il completamento degli adempimenti, la data di trasformazione è stata più volte procrastinata. La finanziaria 2003 aveva già previsto il rinvio di un anno, disponendo inoltre l'esclusione, tra i trasferimenti da abolire, di quelli per l'esercizio delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale e l'accorpamento di tutti i trasferimenti di parte corrente ancora esistenti in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia. Un rinvio rinnovato dal decreto legge 355/03 al 2005. Nel corso del 2004 il decreto legge 168, modificando l'articolo 6 del decreto legislativo 56/2000, aveva poi stabilito che per l'anno 2005, nella determinazione della compartecipazioni all'IVA, dell'addizionale Irpef e dell'accisa sulle benzine, si sarebbe dovuto tenere conto delle risorse finanziarie destinate ad assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni attribuite alle Regioni a statuto ordinario.

Il congelamento del sistema di finanziamento delle Regioni e, quindi, l'impossibilità di individuare un riferimento cui ricollegare la trasformazione in tributi propri di tali somme, ha reso necessario un ulteriore allungamento dei tempi. Il decreto legge 35/2005 ha differito il momento della trasformazione al 1° gennaio 2006.

Continuano infine a rimanere irrisolte questioni ulteriori:

- l'identificazione delle risorse a regime per l'edilizia residenziale pubblica;
- la verifica nell'adeguatezza delle risorse in base ai risultati della prima fase di attuazione;
- l'individuazione di meccanismi di concertazione tra diversi livelli di governo per la valutazione e l'aggiornamento dei fabbisogni e un coerente trattamento degli stessi nell'ambito dei documenti programmatici complessivi.

3.1 Le erogazioni alle Regioni nel 2004

L'aggiornamento dei dati relativi alle risorse effettivamente erogate alle Regioni nel 2004 per il finanziamento delle competenze trasferite in attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo è condotto sulla base di una ricostruzione per settore svolta a partire dai dati della Ragioneria generale dello Stato [IGePA]. Tali informazioni sono state integrate con quelle traibili dall'esame dei singoli decreti di attribuzione delle somme approvati in corso d'anno.

La tabella 24 fornisce la ripartizione delle risorse nel 2004, con riferimento ai diversi settori di competenza (in appendice al capitolo sono poi riportati in dettaglio i dati relativi alle erogazioni relative al 2000, 2001, 2002 e 2003). Sono dati relativi alle erogazioni e, quindi, possono risentire della diversa velocità con cui sono stati disposti a favore degli enti territoriali i trasferimenti effettivi rispetto a quelli programmati; un aspetto che può incidere sulla significatività immediata di un confronto tra esercizi.

L'ammontare delle erogazioni ha raggiunto nel 2004 i 4.447 milioni di euro (erano stati 4.581 nel 2003, 5.293 nel 2002 e 3.586 nel 2001). Dal 2000 le risorse erogate ammontano a 18.306 milioni di euro.

Nel 2004 non vi sono state variazioni di rilievo rispetto all'anno precedente nella gestione dei trasferimenti. Marginali le modifiche intervenute:

- i fondi destinati alla viabilità sono passati dai 441 milioni di euro del 2003 a circa 505 milioni nel 2004. Si tratta di un andamento da ricondurre al venir meno della riduzione disposta dalla legge finanziaria per il 2001. L'importo su cui si applicava la riduzione (e che nel 2004 viene riconosciuto per intero) è rimasto quello individuato con il DPCM in attuazione del d.lgs. 112/97. L'importo netto è poi mutato per il variare della quota di risorse del demanio idrico portate in compensazione;
- i trasferimenti per gli incentivi alle imprese alle Regioni a statuto ordinario conoscono nel complesso un lieve aumento. Non si tratta di una crescita effettiva di risorse, ma dell'effetto della revisione delle quote di riparto. Il DPCM del luglio 2003, fermo restando nel complesso l'importo riconosciuto alle Regioni, ha disposto una modifica delle quote che ha comportato una variazione in crescita di quelle destinate alle Regioni a statuto ordinario;
- gli importi per le opere pubbliche si riducono. Si tratta tuttavia di una flessione che riguarda le sole erogazioni complessive e che si concentra su quanto riconosciuto alla Regione Piemonte per l'Autorità del Po' e alle Regioni del Nord per somme pregresse. Il confronto con il dato di competenza 2003 rileva variazioni esclusivamente legate alle compensazioni per i canoni idrici;

TAB 24

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2004

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu- blo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	55.222	181.817	4.617	37.674	62.344	2.694	22.569	25.568	60.825	1.200	807	455.337
Lombardia	55.511	314.104	8.758	3.241	132.373	3.083	36.773	40.256	97.108	990	1.322	693.519
Veneto	44.882	94.409	4.890	13.611	80.012	1.914	26.983	17.266	38.763	5.546	1.331	329.607
Liguria	20.369	69.281	1.929	462	17.093	2.070	3.789	8.689	20.536	931	582	145.731
E. Romagna	59.366	107.412	9.672	1.061	70.672	2.147	32.322	25.534	63.342	1.020	1.274	373.822
Toscana	60.057	157.656	3.350	0	52.245	2.579	13.848	26.715	49.789	1.201	1.168	368.608
Umbria	28.712	40.438	727	352	11.755	1.319	5.803	7.143	21.304	203	600	118.356
Marche	27.220	28.214	2.613	372	25.559	1.770	9.333	3.328	16.394	2.308	675	117.786
Lazio	44.754	224.710	9.669	9.485	31.214	3.825	16.524	25.790	85.790	5.705	1.132	458.598
Abruzzo	43.465	60.747	2.838	800	19.138	1.495	10.186	10.777	16.358	1.749	838	168.391
Molise	4.057	17.678	472	1.917	4.012	804	3.891	4.038	5.039	410	420	42.738
Campania	11.511	276.255	12.534	779	58.140	3.917	17.775	10.881	74.828	1.972	1.155	469.747
Puglia	25.224	213.784	7.965	9.290	46.248	2.952	27.493	25.282	49.665	3.066	1.536	412.505
Basilicata	23.722	40.588	2.077	91	10.046	1.441	8.485	8.036	11.072	456	399	106.413
Calabria	610	107.745	3.864	520	15.297	2.963	13.148	9.892	29.036	1.218	1.160	185.453
TOTALE	504.682	1.934.838	75.975	79.655	636.148	34.973	248.922	249.195	639.849	27.975	14.399	4.446.611

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasf. o risorse sostitutive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	12,1	39,9	1,0	8,3	13,7	0,6	5,0	5,6	13,4	0,3	0,2	100,0
Lombardia	8,0	45,3	1,3	0,5	19,1	0,4	5,3	5,8	14,0	0,1	0,2	100,0
Veneto	13,6	28,6	1,5	4,1	24,3	0,6	8,2	5,2	11,8	1,7	0,4	100,0
Liguria	14,0	47,5	1,3	0,3	11,7	1,4	2,6	6,0	14,1	0,6	0,4	100,0
E. Romagna	15,9	28,7	2,6	0,3	18,9	0,6	8,6	6,8	16,9	0,3	0,3	100,0
Toscana	16,3	42,8	0,9	0,0	14,2	0,7	3,8	7,2	13,5	0,3	0,3	100,0
Umbria	24,3	34,2	0,6	0,3	9,9	1,1	4,9	6,0	18,0	0,2	0,5	100,0
Marche	23,1	24,0	2,2	0,3	21,7	1,5	7,9	2,8	13,9	2,0	0,6	100,0
Lazio	9,8	49,0	2,1	2,1	6,8	0,8	3,6	5,6	18,7	1,2	0,2	100,0
Abruzzo	25,8	36,1	1,7	0,5	11,4	0,9	6,0	6,4	9,7	1,0	0,5	100,0
Molise	9,5	41,4	1,1	4,5	9,4	1,9	9,1	9,4	11,8	1,0	1,0	100,0
Campania	2,5	58,8	2,7	0,2	12,4	0,8	3,8	2,3	15,9	0,4	0,2	100,0
Puglia	6,1	51,8	1,9	2,3	11,2	0,7	6,7	6,1	12,0	0,7	0,4	100,0
Basilicata	22,3	38,1	2,0	0,1	9,4	1,4	8,0	7,6	10,4	0,4	0,4	100,0
Calabria	0,3	58,1	2,1	0,3	8,2	1,6	7,1	5,3	15,7	0,7	0,6	100,0
TOTALE	11,3	43,5	1,7	1,8	14,3	0,8	5,6	5,6	14,4	0,6	0,3	100,0

- anche la variazione per gli interventi di edilizia residenziale è esclusivamente in termini di pagamenti. L'importo riconosciuto (e pagato) nel 2004 risulta uguale a quello di competenza 2003. Va tuttavia considerato che in questo caso le somme riconosciute sono relative a limiti

di impegno pregressi per opere deliberate nel passato. Manca al momento un DPCM che attribuisca alla funzione risorse per la gestione delle competenze territoriali;

- a regime l'importo relativo al demanio idrico (202 mila euro). Nel 2003, degli 83 milioni di euro, solo 50 mila erano relativi agli oneri per il personale della gestione a regime attribuita nel corso dell'anno.

TAB 24 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasferito o risorse sostitutive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,9	9,4	6,1	47,3	9,8	7,7	9,1	10,3	9,5	4,3	5,6	10,2
Lombardia	11,0	16,2	11,5	4,1	20,8	8,8	14,8	16,2	15,2	3,5	9,2	15,6
Veneto	8,9	4,9	6,4	17,1	12,6	5,5	10,8	6,9	6,1	19,8	9,2	7,4
Liguria	4,0	3,6	2,5	0,6	2,7	5,9	1,5	3,5	3,2	3,3	4,0	3,3
E. Romagna	11,8	5,6	12,7	1,3	11,1	6,1	13,0	10,2	9,9	3,6	8,8	8,4
Toscana	11,9	8,1	4,4	0,0	8,2	7,4	5,6	10,7	7,8	4,3	8,1	8,3
Umbria	5,7	2,1	1,0	0,4	1,8	3,8	2,3	2,9	3,3	0,7	4,2	2,7
Marche	5,4	1,5	3,4	0,5	4,0	5,1	3,7	1,3	2,6	8,3	4,7	2,6
Lazio	8,9	11,6	12,7	11,9	4,9	10,9	6,6	10,3	13,4	20,4	7,9	10,3
Abruzzo	8,6	3,1	3,7	1,0	3,0	4,3	4,1	4,3	2,6	6,3	5,8	3,8
Molise	0,8	0,9	0,6	2,4	0,6	2,3	1,6	1,6	0,8	1,5	2,9	1,0
Campania	2,3	14,3	16,5	1,0	9,1	11,2	7,1	4,4	11,7	7,0	8,0	10,6
Puglia	5,0	11,0	10,5	11,7	7,3	8,4	11,0	10,1	7,8	11,0	10,7	9,3
Basilicata	4,7	2,1	2,7	0,1	1,6	4,1	3,4	3,2	1,7	1,6	2,8	2,4
Calabria	0,1	5,6	5,1	0,7	2,4	8,5	5,3	4,0	4,5	4,4	8,1	4,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

Anche nel 2004 oltre l'83,5% delle erogazioni complessive per trasferimenti è attribuibile a soli quattro comparti: al trasporto pubblico locale va il 43,5% delle somme trasferite, all'edilizia pubblica residenziale il 14,4%, agli incentivi alle imprese il 14,3% e agli interventi per la viabilità l'11,3%.

Un risultato in linea con la distribuzione media dell'intero periodo: tra il 2000 e il 2004 agli stessi quattro settori è andato oltre l'81% delle risorse. Si tratta degli interventi per la viabilità, con il 9,7% delle somme (1.777 milioni di euro); per il trasporto pubblico locale, con il 42,2% delle somme (7.732 milioni di euro); per il sostegno delle imprese, con il 15,5% (2.841 milioni) e per l'edilizia residenziale, con il 14% (2.559 milioni di euro) (si veda la tabella 25).

La ripartizione complessiva delle erogazioni tra Regioni non presenta nel 2004 variazioni significative rispetto agli anni precedenti: il peso delle risorse erogate alla Lombardia è del 15,6% (nel quinquennio la quota della Regione è del 16,%). A Piemonte, Campania e Lazio vanno, nel 2004, rispettivamente il 10,2%, il 10,6% e il 10,3% (nel quadriennio alle tre Regioni

TAB 25

**FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2000 - 2004**

(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lio.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	199.148	727.268	26.582	148.292	285.602	13.511	100.364	94.323	243.301	3.537	17.653	1.859.581
Lombardia	205.177	1.251.001	70.209	45.005	595.589	16.385	167.318	151.231	388.429	3.236	33.475	2.927.055
Veneto	157.709	377.636	34.844	60.562	359.527	10.272	118.778	62.658	155.052	14.012	21.034	1.372.086
Liguria	66.065	277.121	15.231	22.647	64.074	10.435	17.041	31.805	82.144	2.470	7.547	596.580
E.Romagna	200.819	429.648	65.186	33.054	313.916	11.847	141.102	94.075	253.368	2.273	13.101	1.558.388
Toscana	208.389	630.627	23.617	7.954	240.850	13.361	62.091	102.721	199.155	3.318	12.854	1.504.938
Umbria	95.946	161.752	5.261	1.415	52.863	6.604	26.059	25.358	85.216	532	3.312	464.318
Marche	82.078	112.672	22.624	8.871	115.277	9.060	42.357	11.733	65.576	6.788	4.243	481.278
Lazio	161.129	898.840	47.502	38.611	103.051	19.055	74.832	97.691	343.159	15.283	7.388	1.806.541
Abruzzo	144.717	242.988	23.893	3.208	86.136	7.752	46.474	39.642	65.432	4.165	4.652	669.059
Molise	13.464	70.712	3.095	7.768	19.382	4.132	17.865	15.697	20.156	1.096	1.870	175.238
Campania	38.333	1.105.020	79.367	10.780	270.877	20.314	81.077	42.306	299.312	4.766	10.112	1.962.264
Puglia	94.201	855.136	44.188	38.701	213.623	15.248	124.814	101.020	198.660	8.415	8.496	1.702.502
Basilicata	78.544	162.349	7.288	2.914	47.125	7.225	38.354	31.668	44.287	1.142	1.755	422.651
Calabria	31.558	429.945	26.325	1.811	73.306	15.247	59.119	42.482	116.143	3.252	5.060	804.248
TOTALE	1.777.278	7.732.716	495.212	431.590	2.841.197	180.450	1.117.646	944.409	2.559.393	74.285	152.551	18.306.726

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasf. o risorse sottrattive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,7	39,1	1,4	8,0	15,4	0,7	5,4	5,1	13,1	0,2	0,9	100,0
Lombardia	7,0	42,7	2,4	1,5	20,3	0,6	5,7	5,2	13,3	0,1	1,1	100,0
Veneto	11,5	27,5	2,5	4,4	26,2	0,7	8,7	4,6	11,3	1,0	1,5	100,0
Liguria	11,1	46,5	2,6	3,8	10,7	1,7	2,9	5,3	13,8	0,4	1,3	100,0
E. Romagna	12,9	27,6	4,2	2,1	20,1	0,8	9,1	6,0	16,3	0,1	0,8	100,0
Toscana	13,8	41,9	1,6	0,5	16,0	0,9	4,1	6,8	13,2	0,2	0,9	100,0
Umbria	20,7	34,8	1,1	0,3	11,4	1,4	5,6	5,5	18,4	0,1	0,7	100,0
Marche	17,1	23,4	4,7	1,8	24,0	1,9	8,8	2,4	13,6	1,4	0,9	100,0
Lazio	8,9	49,8	2,6	2,1	5,7	1,1	4,1	5,4	19,0	0,8	0,4	100,0
Abruzzo	21,6	36,3	3,6	0,5	12,9	1,2	6,9	5,9	9,8	0,6	0,7	100,0
Molise	7,7	40,4	1,8	4,4	11,1	2,4	10,2	9,0	11,5	0,6	1,1	100,0
Campania	2,0	56,3	4,0	0,5	13,8	1,0	4,1	2,2	15,3	0,2	0,5	100,0
Puglia	5,5	50,2	2,6	2,3	12,5	0,9	7,3	5,9	11,7	0,5	0,5	100,0
Basilicata	18,6	38,4	1,7	0,7	11,1	1,7	9,1	7,5	10,5	0,3	0,4	100,0
Calabria	3,9	53,5	3,3	0,2	9,1	1,9	7,4	5,3	14,4	0,4	0,6	100,0
TOTALE	9,7	42,2	2,7	2,4	15,5	1,0	6,1	5,2	14,0	0,4	0,8	100,0

stato erogato rispettivamente il 10,2, il 10,7% e il 9,9% del totale).

TAB 25 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale trasi o risorse sottruttive	Settori minori	TOTALE
Piemonte	11,2	9,4	5,4	34,4	10,1	7,5	9,0	10,0	9,5	4,8	11,6	10,2
Lombardia	11,5	16,2	14,2	10,4	21,0	9,1	15,0	16,0	15,2	4,4	21,9	16,0
Veneto	8,9	4,9	7,0	14,0	12,7	5,7	10,6	6,6	6,1	18,9	13,8	7,5
Liguria	3,7	3,6	3,1	5,2	2,3	5,8	1,5	3,4	3,2	3,3	4,9	3,3
E. Romagna	11,3	5,6	13,2	7,7	11,0	6,6	12,6	10,0	9,9	3,1	8,6	8,5
Toscana	11,7	8,2	4,8	1,8	8,5	7,4	5,6	10,9	7,8	4,5	8,4	8,2
Umbria	5,4	2,1	1,1	0,3	1,9	3,7	2,3	2,7	3,3	0,7	2,2	2,5
Marche	4,6	1,5	4,6	2,1	4,1	5,0	3,8	1,2	2,6	9,1	2,8	2,6
Lazio	9,1	11,6	9,6	8,9	3,6	10,6	6,7	10,3	13,4	20,6	4,8	9,9
Abruzzo	8,1	3,1	4,8	0,7	3,0	4,3	4,2	4,2	2,6	5,6	3,0	3,7
Molise	0,8	0,9	0,6	1,8	0,7	2,3	1,6	1,7	0,8	1,5	1,2	1,0
Campania	2,2	14,3	16,0	2,5	9,5	11,3	7,3	4,5	11,7	6,4	6,6	10,7
Puglia	5,3	11,1	8,9	9,0	7,5	8,5	11,2	10,7	7,8	11,3	5,6	9,3
Basilicata	4,4	2,1	1,5	0,7	1,7	4,0	3,4	3,4	1,7	1,5	1,2	2,3
Calabria	1,8	5,6	5,3	0,4	2,6	8,4	5,3	4,5	4,5	4,4	3,3	4,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IgePA

3.2 Le risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite

I dati relativi alle erogazioni finora utilizzati non consentono di cogliere appieno la dimensione delle risorse trasferite per settore, né di avere una rappresentazione pienamente confrontabile per Regione. Ciò è dovuto a due cause principali:

- i dati scontano i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico. Come è noto, infatti, a partire dal 2003, le erogazioni delle somme destinate a cinque comparti (ambiente, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile) risentono della applicazione del DPCM del 12 ottobre 2000, che, all'articolo 2, ha previsto che i proventi ricavati dall'utilizzazione del demanio idrico, introitati dalle Regioni ai sensi dell'articolo 86 del decreto legislativo 112/98, siano posti a compensazione delle risorse finanziarie da trasferire dal bilancio dello Stato per l'esercizio delle funzioni conferite. Si tratta di entrate per 130,3 milioni di euro, la cui distribuzione non è uniforme tra Regioni;
- le scelte, non sempre omogenee, operate nelle diverse realtà in tema di ripartizione delle risorse tra livelli di governo, rendono più difficile una corretta percezione della distribuzione settoriale e territoriale degli interventi. Si tratta di differenze che incidono in special modo sugli importi attribuiti per la viabilità e per l'ambiente.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella tabella 26 le somme sono state ricalcolate per ricomprendervi quanto finanziato con l'attribuzione dei canoni idrici e quanto destinato direttamente agli enti locali. Nel complesso, le somme trasferite risultano pari a 5.215 milioni euro.

TAB 26

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2004 - Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente alle province
(in migliaia di euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lo.	Santa Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	116.652	181.817	4.617	37.674	62.344	3.149	22.569	34.364	60.825	1.046	1.113	526.170
Lombardia	142.374	314.104	8.758	4.647	132.373	3.844	36.773	57.925	97.108	554	1.987	800.447
Veneto	95.901	94.409	4.890	17.231	80.012	2.311	26.983	33.005	38.763	5.312	1.730	400.547
Liguria	52.538	69.281	1.929	535	17.093	2.278	3.789	10.436	20.536	870	686	179.971
E.Romagna	101.301	107.412	9.672	1.206	70.672	2.781	32.322	31.144	63.342	959	1.415	422.226
Toscana	118.013	157.656	3.350	0	52.245	3.003	13.848	28.550	49.789	1.047	1.546	429.047
Umbria	48.698	40.438	727	388	11.755	1.464	5.803	8.943	21.304	172	664	140.356
Marche	42.208	28.214	2.613	401	25.559	1.970	9.333	12.754	16.394	2.247	975	142.668
Lazio	97.680	224.710	9.669	10.486	31.214	4.289	16.524	31.150	85.790	5.705	1.197	518.414
Abruzzo	70.050	60.747	2.838	860	19.138	1.706	10.186	12.031	16.358	1.687	929	196.530
Molise	22.657	17.678	472	2.078	4.012	870	3.891	4.383	5.039	379	470	61.929
Campania	76.732	276.255	12.534	839	58.140	4.639	17.775	30.444	74.828	1.880	1.467	555.533
Puglia	65.625	213.784	7.965	9.318	46.248	3.378	27.493	25.360	49.665	3.035	1.569	453.440
Basilicata	37.778	40.588	2.077	93	10.046	1.578	8.485	8.191	11.072	394	541	120.843
Calabria	76.743	107.745	3.864	588	15.297	3.221	13.148	14.448	29.036	1.218	1.240	266.548
TOTALE	1.164.950	1.934.838	75.975	86.344	636.148	40.484	248.922	343.128	639.849	26.505	17.529	5.214.672

REGIONI	Viabilità	Trasp Publ. Loc.	Santa Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	22,2	34,6	0,9	7,2	11,8	0,6	4,3	6,5	11,6	0,2	0,2	100,0
Lombardia	17,8	39,2	1,1	0,6	16,5	0,5	4,6	7,2	12,1	0,1	0,2	100,0
Veneto	23,9	23,6	1,2	4,3	20,0	0,6	6,7	8,2	9,7	1,3	0,4	100,0
Liguria	29,2	38,5	1,1	0,3	9,5	1,3	2,1	5,8	11,4	0,5	0,4	100,0
E. Romagna	24,0	25,4	2,3	0,3	16,7	0,7	7,7	7,4	15,0	0,2	0,3	100,0
Toscana	27,5	36,7	0,8	0,0	12,2	0,7	3,2	6,7	11,6	0,2	0,4	100,0
Umbria	34,7	28,8	0,5	0,3	8,4	1,0	4,1	6,4	15,2	0,1	0,5	100,0
Marche	29,6	19,8	1,8	0,3	17,9	1,4	6,5	8,9	11,5	1,6	0,7	100,0
Lazio	18,8	43,3	1,9	2,0	6,0	0,8	3,2	6,0	16,5	1,1	0,2	100,0
Abruzzo	35,6	30,9	1,4	0,4	9,7	0,9	5,2	6,1	8,3	0,9	0,5	100,0
Molise	36,6	28,5	0,8	3,4	6,5	1,4	6,3	7,1	8,1	0,6	0,8	100,0
Campania	13,8	49,7	2,3	0,2	10,5	0,8	3,2	5,5	13,5	0,3	0,3	100,0
Puglia	14,5	47,1	1,8	2,1	10,2	0,7	6,1	5,6	11,0	0,7	0,3	100,0
Basilicata	31,3	33,6	1,7	0,1	8,3	1,3	7,0	6,8	9,2	0,3	0,4	100,0
Calabria	28,8	40,4	1,4	0,2	5,7	1,2	4,9	5,4	10,9	0,5	0,5	100,0
TOTALE	22,3	37,1	1,5	1,7	12,2	0,8	4,8	6,6	12,3	0,5	0,3	100,0

In crescita soprattutto gli importi relativi alla viabilità (che passano dai 504 milioni di euro a 1.165) e all'ambiente (da 249 a 343 milioni di euro).

Sulla base degli importi così corretti sono stati calcolati i valori *pro-capite* per funzione in ogni Regione (tabella 27). Per agevolare la lettura nella stessa tabella sono stati calcolati i numeri indice: in altre parole i dati regionali sono stati pesati in base al valore medio nazionale.

TAB 26 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	10,0	9,4	6,1	43,6	9,8	7,8	9,1	10,0	9,5	3,9	6,3	10,1
Lombardia	12,2	16,2	11,5	5,4	20,8	9,5	14,8	16,9	15,2	2,1	11,3	15,3
Veneto	8,2	4,9	6,4	20,0	12,6	5,7	10,8	9,6	6,1	20,0	9,9	7,7
Liguria	4,5	3,6	2,5	0,6	2,7	5,6	1,5	3,0	3,2	3,3	3,9	3,5
E. Romagna	8,7	5,6	12,7	1,4	11,1	6,9	13,0	9,1	9,9	3,6	8,1	8,1
Toscana	10,1	8,1	4,4	0,0	8,2	7,4	5,6	8,3	7,8	4,0	8,8	8,2
Umbria	4,2	2,1	1,0	0,4	1,8	3,6	2,3	2,6	3,3	0,6	3,8	2,7
Marche	3,6	1,5	3,4	0,5	4,0	4,9	3,7	3,7	2,6	8,5	5,6	2,7
Lazio	8,4	11,6	12,7	12,1	4,9	10,6	6,6	9,1	13,4	21,5	6,8	9,9
Abruzzo	6,0	3,1	3,7	1,0	3,0	4,2	4,1	3,5	2,6	6,4	5,3	3,8
Molise	1,9	0,9	0,6	2,4	0,6	2,1	1,6	1,3	0,8	1,4	2,7	1,2
Campania	6,6	14,3	16,5	1,0	9,1	11,5	7,1	8,9	11,7	7,1	8,4	10,7
Puglia	5,6	11,0	10,5	10,8	7,3	8,3	11,0	7,4	7,8	11,5	9,0	8,7
Basilicata	3,2	2,1	2,7	0,1	1,6	3,9	3,4	2,4	1,7	1,5	3,1	2,3
Calabria	6,6	5,6	5,1	0,7	2,4	8,0	5,3	4,2	4,5	4,6	7,1	5,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze - IgePA

Nonostante la considerazione degli importi delle entrate del demanio idrico e l'annullamento delle differenze riconducibili ai diversi assetti istituzionali, l'esame della distribuzione tra Regioni delle risorse trasferite presenta notevoli disomogeneità. Sono le Regioni minori del Centro Sud a presentare gli importi più rilevanti in termini *pro-capite* (fa eccezione la Regione Marche). A Basilicata, Molise, Umbria e Abruzzo vanno risorse *pro-capite* superiori e pari, rispettivamente, all'88%, al 79%, al 56% ed al 43% della media nazionale; Lombardia Veneto Campania e Lazio raggiungono importi significativamente al di sotto della media. Si tratta di un risultato che è tuttavia frutto di andamenti molto diversi per funzione:

- la dimensione regionale fa premio nella distribuzione delle risorse per la viabilità, per il mercato del lavoro e per l'ambiente. Nel primo settore, le risorse *pro-capite* risultano, nelle Regioni più piccole, anche superiori al doppio dell'importo medio nazionale. Ancora più nette le differenze nel caso del mercato del lavoro: alla Basilicata e al Molise vanno importi tre volte superiori a quelli medi *pro-capite*, valori molto più alti di quelli medi anche in Calabria, Abruzzo, Umbria, Liguria e Marche. Solo relativamente meno significative le differenze nel caso dell'ambiente;

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

- nel caso degli incentivi alle imprese risultano, invece, sopra la media le Regioni del Nord (fa eccezione la Liguria). Tra le Regioni del Sud la sola Basilicata presenta importi *pro-capite* significativamente superiori alla media nazionale;
- sono soprattutto le Regioni meridionali a presentare valori sopra la media nel caso dei trasporti pubblici locali: la Basilicata (+70% rispetto alla media), il Molise (+37%), ma anche la Campania (+20%) e la Puglia (+33%).

TAB 27

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2004 - Le risorse lorde comprensive di quanto attribuito direttamente alle province
 (valori *pro-capite* in euro)

REGIONI	Viabilità	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	27,6	43,0	1,1	8,9	14,7	0,7	5,3	8,1	14,4	0,2	0,3	124,4
Lombardia	15,6	34,5	1,0	0,5	14,5	0,4	4,0	6,4	10,7	0,1	0,2	87,9
Veneto	21,0	20,6	1,1	3,8	17,5	0,5	5,9	7,2	8,5	1,2	0,4	87,5
Liguria	33,4	44,1	1,2	0,3	10,9	1,4	2,4	6,6	13,1	0,6	0,4	114,5
E.Romagna	25,1	26,7	2,4	0,3	17,5	0,7	8,0	7,7	15,7	0,2	0,4	104,8
Toscana	33,6	44,8	1,0	0,0	14,9	0,9	3,9	8,1	14,2	0,3	0,4	122,0
Umbria	58,4	48,5	0,9	0,5	14,1	1,8	7,0	10,7	25,5	0,2	0,8	168,3
Marche	28,4	19,0	1,8	0,3	17,2	1,3	6,3	8,6	11,0	1,5	0,7	96,1
Lazio	19,0	43,7	1,9	2,0	6,1	0,8	3,2	6,1	16,7	1,1	0,2	100,7
Abruzzo	55,0	47,7	2,2	0,7	15,0	1,3	8,0	9,4	12,8	1,3	0,7	154,3
Molise	70,6	55,1	1,5	6,5	12,5	2,7	12,1	13,7	15,7	1,2	1,5	192,9
Campania	13,4	48,3	2,2	0,1	10,2	0,8	3,1	5,3	13,1	0,3	0,3	97,0
Puglia	16,3	53,1	2,0	2,3	11,5	0,8	6,8	6,3	12,3	0,8	0,4	112,7
Basilicata	63,3	68,0	3,5	0,2	16,8	2,6	14,2	13,7	18,6	0,7	0,9	202,5
Calabria	38,2	53,7	1,9	0,3	7,6	1,6	6,5	7,2	14,5	0,6	0,6	132,8
TOTALE	24,0	39,9	1,6	1,8	13,1	0,8	5,1	7,1	13,2	0,5	0,4	107,6

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	22,2	34,6	0,9	7,2	11,8	0,6	4,3	6,5	11,6	0,2	0,2	100,0
Lombardia	17,8	39,2	1,1	0,6	16,5	0,5	4,6	7,2	12,1	0,1	0,2	100,0
Veneto	23,9	23,6	1,2	4,3	20,0	0,6	6,7	8,2	9,7	1,3	0,4	100,0
Liguria	29,2	38,5	1,1	0,3	9,5	1,3	2,1	5,8	11,4	0,5	0,4	100,0
E. Romagna	24,0	25,4	2,3	0,3	16,7	0,7	7,7	7,4	15,0	0,2	0,3	100,0
Toscana	27,5	36,7	0,8	0,0	12,2	0,7	3,2	6,7	11,6	0,2	0,4	100,0
Umbria	34,7	28,8	0,5	0,3	8,4	1,0	4,1	6,4	15,2	0,1	0,5	100,0
Marche	29,6	19,8	1,8	0,3	17,9	1,4	6,5	8,9	11,5	1,6	0,7	100,0
Lazio	18,8	43,3	1,9	2,0	6,0	0,8	3,2	6,0	16,5	1,1	0,2	100,0
Abruzzo	35,6	30,9	1,4	0,4	9,7	0,9	5,2	6,1	8,3	0,9	0,5	100,0
Molise	36,6	28,5	0,8	3,4	6,5	1,4	6,3	7,1	8,1	0,6	0,8	100,0
Campania	13,8	49,7	2,3	0,2	10,5	0,8	3,2	5,5	13,5	0,3	0,3	100,0
Puglia	14,5	47,1	1,8	2,1	10,2	0,7	6,1	5,6	11,0	0,7	0,3	100,0
Basilicata	31,3	33,6	1,7	0,1	8,3	1,3	7,0	6,8	9,2	0,3	0,4	100,0
Calabria	28,8	40,4	1,4	0,2	5,7	1,2	4,9	5,4	10,9	0,5	0,5	100,0
TOTALE	22,3	37,1	1,5	1,7	12,2	0,8	4,8	6,6	12,3	0,5	0,3	100,0

Tali forti differenziazioni negli importi regionali, frutto dell'operare di differenti criteri di riparto e di andamenti della spesa storica così poco omogenei, dovranno essere attentamente considerate in sede di trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie regionali. Per evitare indesiderati effetti redistributivi dovrà essere valutato se potenziare in questa logica un meccanismo che tenga conto delle diseconomie di scala legate alle modeste dimensioni territoriali, o se ricorrere a più complessi sistemi di valutazione dei costi standard cui affidare il compito di garantire una distribuzione delle risorse che tenga conto di differenti fabbisogni tra Regioni. Il semplice riferimento alla capacità fiscale, anche se con elevati livelli di solidarietà, riuscirebbe, al più, ad ottenere una distribuzione *pro-capite* più omogenea, ma non consentirebbe di garantire una distribuzione coerente con quella attualmente concordata tra Regioni e frutto di una analisi dei fabbisogni a livello di settore.

TAB 27 segue

REGIONI	Viabilità	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Edilizia res. pubblica	Personale	Settori minori	TOTALE
Piemonte	114,7	107,6	69,6	499,6	112,2	89,1	103,8	114,7	108,8	45,2	72,7	115,5
Lombardia	65,0	86,3	61,3	28,6	110,7	50,5	78,6	89,8	80,7	11,1	60,3	81,6
Veneto	87,1	51,6	68,1	211,2	133,1	60,4	114,7	101,8	64,1	212,1	104,5	81,3
Liguria	139,0	110,3	78,2	19,1	82,8	173,4	46,9	93,7	98,9	101,1	120,6	106,4
E. Romagna	104,5	66,7	153,0	16,8	133,5	82,6	156,1	109,1	119,0	43,5	97,0	97,3
Toscana	139,6	112,3	60,8	0,0	113,2	102,2	76,7	114,6	107,2	54,4	121,5	113,4
Umbria	242,8	121,4	55,6	26,1	107,3	210,0	135,4	151,4	193,4	37,7	220,0	156,3
Marche	118,2	47,6	112,2	15,2	131,1	158,8	122,4	121,3	83,6	276,7	181,5	89,3
Lazio	78,9	109,3	119,8	114,3	46,2	99,8	62,5	85,5	126,2	202,7	64,3	93,6
Abruzzo	228,8	119,5	142,1	37,9	114,5	160,4	155,7	133,4	97,3	242,2	201,7	143,4
Molise	293,5	137,9	93,8	363,2	95,2	324,3	235,9	192,8	118,8	215,8	404,6	179,2
Campania	55,7	120,8	139,6	8,2	77,3	97,0	60,4	75,1	99,0	60,0	70,8	90,2
Puglia	67,8	133,0	126,2	129,9	87,5	100,5	133,0	89,0	93,5	137,9	107,8	104,7
Basilicata	263,2	170,3	221,9	8,7	128,2	316,4	276,7	193,8	140,5	120,7	250,5	188,1
Calabria	159,0	134,4	122,7	16,4	58,0	192,0	127,5	101,6	109,5	110,9	170,7	123,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

3.3 Il ritardo nella definizione a regime del sistema di finanziamento delle funzioni conferite

Come si è visto, le risorse erogate alle Regioni per il finanziamento delle funzioni trasferite sono rimaste negli ultimi due anni sostanzialmente costanti. Lo slittamento nei tempi della trasformazione di tali somme in entrate proprie non è stata, pertanto, priva di conseguenze di natura economico finanziaria:

- la costanza degli importi nell'ultimo biennio ha sottoposto le somme riconosciute per le politiche trasferite ad una inevitabile erosione. Questa può essere misurata guardando, come si è fatto in altra parte del referto, al tasso di variazione dei prezzi negli ultimi anni. La perdita di valore, se si considerano solo gli ultimi due esercizi, è di circa il 5,1%;
- la mancata trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie, non ha consentito il mantenimento di una dinamica di crescita delle somme destinate a tali funzioni. Le Regioni hanno dovuto così rinunciare, in ragione del continuo rinvio, all'adeguamento conseguente "all'indicizzazione" al gettito dell'IVA (ipotizzando che una eventuale trasformazione si sarebbe tradotta in un aumento dell'aliquota di compartecipazione a questo tributo). Una "perdita" di cui è possibile una seppur approssimativa stima, considerando che il gettito dell'Iva tra il 2002 e il 2004 è cresciuto di oltre il 9%;
- solo indicazioni generali si possono trarre guardando, invece, alla variazione della spesa nel bilancio dello Stato nei macro settori a cui appartengono le funzioni trasferite. Così, ad esempio, tra il 2002 e il 2004 gli impegni effettivi per interventi a sostegno dei settori produttivi (funzione obiettivo dalla 4.1 alla 4.4) sono cresciuti di oltre il 14%, tra questi, quelli destinati all'agricoltura che, pur in riduzione nell'ultimo esercizio, sono aumentati tra il 2002 e il 2004 di oltre il 20%. In crescita anche gli impegni per la protezione dell'ambiente (funzione obiettivo 5) +6,7% e per lo sviluppo abitativo (funzione obiettivo 6.1) +20%. Sostanzialmente stabile, invece, la spesa (sempre espressa in termini di impegni effettivi) per i trasporti e la viabilità: alla forte crescita del trasporto su rotaia (+21,9%), si contrappone un calo del trasporto su strada, che vede dimezzati gli impegni rispetto al 2002. I risultati basati sulla classificazione per funzioni obiettivo devono naturalmente essere valutati con cautela (sono noti i limiti metodologici alla base di tale classificazione). Gli andamenti che se ne traggono sembrano tuttavia deporre per una perdita di rilievo della funzione trasferita, almeno in termini di risorse economiche, anche in rapporto alla spesa dell'amministrazione centrale.

Su un ulteriore aspetto è necessario infine soffermarsi. Uno dei timori più ricorrenti nella fase di trasferimento delle funzioni era connesso al rischio che le difficoltà finanziarie di questi anni potessero produrre un rallentamento nella dinamica della spesa. Un tema su cui sarà necessario tornare con un approfondimento specifico. Prime indicazioni possono trarsi dal confronto delle erogazioni nell'ultimo triennio e le spese correnti (impegni e pagamenti) che le Amministrazioni dichiarano di aver sostenuto per l'esercizio delle funzioni statali trasferite (tabella 28). Si tratta anche in questo caso di un confronto solo indicativo giacché le erogazioni

non sono distinte in parte corrente e parte capitale. Tuttavia l'osservazione di questi dati consente di rilevare alcuni andamenti di un certo interesse:

- nel triennio 2002-2004 le somme che risultano impegnate per le funzioni (correnti) trasferite sono superiori ai 9.420 milioni, con pagamenti per poco più di 8.410 milioni: rispettivamente il 66% e il 58,7% delle erogazioni totali del periodo;
- un risultato che tuttavia presenta andamenti territoriali molto diversi: se si eccettua l'Abruzzo e il Molise, tutte le altre Regioni meridionali hanno indicato impegni e pagamenti per importi molto elevati in rapporto alle risorse erogate nell'ultimo triennio ma anche del totale delle risorse attribuite a partire dal 2000 per queste finalità;
- nell'area del Centro sono le due Regioni maggiori a presentare i valori più elevati. Nel caso del Lazio, poi, l'importo impegnato risulta eccedere di oltre 600 milioni di euro il totale dei trasferimenti riconosciuti a partire dal 2000. Un risultato che potrà essere approfondito in sede di referto regionale della Corte;
- nel Nord, ad eccezione della Lombardia in cui gli impegni e i pagamenti correnti raggiungono il 50% delle somme erogate, nelle altre Regioni il rapporto è molto più contenuto e in media intorno al 30% delle somme assegnate.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 28

Regioni	Spese correnti per l'esercizio delle funzioni statali trasferite (nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali) - Dati Monitoraggio Patto di stabilità interno										Somme erogate per il finanziamento delle funzioni trasferite				
	Pagamenti				Impegni				Somme trasferite						
	2002	2003	2004	Totale pagamenti 2002-2004	2002	2003	2004	Totale impegni 2002-2004	2002	2003	2004	Totale trasferito 2002-2004	Totale trasferito 2000-2004		
Piemonte	196.677	199.440	114.798	510.915	184.209	183.954	184.434	552.597	515.252	496.834	455.337	1.467.423	1.859.581		
Lombardia	379.360	424.326	412.527	1.216.213	309.462	413.190	463.741	1.186.393	841.799	729.620	693.519	2.264.938	2.927.055		
Veneto	133.793	124.082	128.235	386.110	119.033	128.270	133.796	381.099	389.035	345.088	329.607	1.063.730	1.372.086		
Liguria	77.594	85.075	96.263	258.932	80.500	87.711	85.922	254.133	181.143	147.908	145.731	474.782	596.580		
E. Romagna	103.369	149.745	136.225	389.339	134.627	171.278	137.435	443.340	475.392	385.402	373.822	1.234.616	1.558.388		
Toscana	250.493	215.089	258.868	724.450	231.782	211.918	275.343	719.043	426.873	375.875	368.608	1.171.356	1.504.938		
Umbria	35.436	36.587	41.982	114.005	34.966	36.097	44.452	115.515	134.720	118.859	118.356	371.935	464.318		
Marche	45.380	38.242	36.831	120.453	33.725	39.449	38.458	111.632	144.422	116.534	117.786	378.742	481.278		
Lazio	701.404	496.820	480.950	1.679.174	879.118	771.053	892.274	2.542.445	536.860	451.748	458.598	1.447.206	1.806.541		
Abruzzo	34.834	52.807	79.719	167.360	38.969	44.765	78.265	161.999	193.220	164.956	168.391	526.567	669.059		
Molise	2.996	20.973	29.216	53.185	6.232	27.083	27.101	60.416	47.525	43.299	42.738	133.562	175.238		
Campania	307.831	239.999	342.485	890.315	222.008	293.512	287.256	802.776	565.859	493.518	469.747	1.529.124	1.962.264		
Puglia	367.081	459.840	446.430	1.273.351	581.184	397.226	510.019	1.488.429	482.918	417.407	412.505	1.312.830	1.702.502		
Basilicata	45.005	54.606	80.185	179.796	46.874	54.463	82.118	183.455	116.899	104.668	106.413	327.980	422.651		
Calabria	132.618	173.007	169.283	474.908	141.437	183.894	170.215	495.546	240.893	189.222	185.446	615.561	804.241		
TOTALE	2.813.871	2.770.638	2.853.997	8.438.506	3.044.126	3.043.863	3.410.829	9.498.818	5.292.809	4.580.940	4.446.611	14.320.360	18.306.726		

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

4 L'analisi della spesa

In questo capitolo del referto la spesa regionale è esaminata nel complesso. I dati utilizzati sono quelli di rendiconto relativi agli esercizi 2002 e 2003 e quelli di preconsuntivo per quanto riguarda il 2004. Il riferimento alla classificazione economica consente di leggere i risultati regionali in chiave comparata pur rimanendo ad un livello di aggregazione necessariamente elevato. Si tratta tuttavia di una lettura non agevole: le modifiche nella classificazione di alcune voci di spesa (anche connesse a modifiche istituzionali), la presenza di impegni e pagamenti relativi a fenomeni occasionali o straordinari (imputazioni di somme relative al ripiano di debiti pregressi), il permanere di differenze contabili non trascurabili incide su una immediata percezione della rilevanza e significatività delle variazioni e dei livelli assoluti di spesa.

4.1 La spesa nel Conto delle Amministrazioni regionali 2001-2004

Preliminare all'esame dei risultati di rendiconto è il riferimento alla valutazione della spesa regionale (relativa sia alle Regioni a statuto ordinario che speciale) così come rappresentata nel conto delle Amministrazioni pubbliche.

Come si è visto nella prima parte del referto, il conto delle Amministrazioni regionali elaborato dall'Istat secondo il criterio della competenza economica presenta nel 2004 uscite complessive in crescita del 5,2% rispetto al 2003. Un risultato frutto di andamenti divergenti nella spesa corrente e in quella in conto capitale. La prima presenta una netta accelerazione con un incremento sul 2003 del 10,3% (contro l'1,3% tra il 2002 e il 2003), mentre la seconda registra un calo pari a poco meno del 15%.

Cresce la spesa corrente per trasferimenti ad enti pubblici (+12%) e per consumi finali (+6,4%). Una crescita quest'ultima dovuta ai redditi da lavoro dipendente (+11%) (erano cresciuti del 3,9% nel 2003). Un aumento, almeno in parte, compensato da un forte rallentamento nella dinamica dei consumi intermedi: nel 2004 questi sono cresciuti dello 0,4% contro il 2,9% del 2003 e l'8,6% del 2002.

Come è noto sulla spesa per lavoro dipendente ha pesato nell'esercizio la firma di alcuni rinnovi contrattuali. La contabilizzazione nell'esercizio di stipula dei contratti non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato, (secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle Amministrazioni pubbliche), è alla base della forte crescita rilevata nel 2004.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La crescita dei trasferimenti ad enti pubblici è legata invece all'accelerazione della spesa sanitaria. La spesa delle aziende sanitarie ha risentito, come si vedrà meglio in seguito, sia della definizione di aumenti contrattuali al personale del settore sia dell'aumento degli oneri per la spesa farmaceutica.

Da ricondurre ad andamenti legati al settore sanitario, anche il forte calo della spesa in conto capitale. Nel 2004 si sono esauriti i trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi (classificati come "altri trasferimenti in conto capitale"). L'importo trasferito passa dai 6.168 milioni del 2003 a 252 milioni (flette di un importo simile anche la corrispondente voce di entrata da trasferimento dal bilancio dello Stato).

In crescita invece le altre voci di spesa in conto capitale. Aumentano gli investimenti fissi lordi (+18%); crescono del 9,7% i contributi agli investimenti. Sono in particolare i trasferimenti a famiglie ed enti pubblici a conoscere la crescita maggiore (rispettivamente +14,1% e +12,4%) mentre prosegue, ma rallenta, quella dei trasferimenti alle imprese (+5,3%) (era stata del 12,3% nel 2003).

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI

(milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	Variazioni %		
					2002/01	2003/02	2004/03
Spesa per consumi finali	9.030	9.718	10.125	10.769	7,62	4,19	6,36
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	4.527	4.852	5.040	5.593	7,18	3,87	10,97
<i>Acquisto di beni e servizi da produttori market</i>	234	250	257	258	6,84	2,80	0,39
<i>Consumi intermedi</i>	3.037	3.297	3.393	3.406	8,56	2,91	0,38
<i>Altre spese per consumi finali</i>	1.232	1.319	1.435	1.512	7,06	8,79	5,37
Contributi alla produzione	5.757	6.003	6.045	6.053	4,27	0,70	0,13
Interessi passivi	1.213	1.350	1.344	1.363	11,29	-0,44	1,41
Trasferimenti ad enti pubblici	75.908	77.916	78.449	87.821	2,65	0,68	11,95
Trasferimenti correnti diversi	1.667	1.807	2.076	2.130	8,40	14,89	2,60
Altre spese correnti	761	854	885	951	12,22	3,63	7,46
TOTALE USCITE CORRENTI	94.336	97.648	98.924	109.087	3,51	1,31	10,27
Investimenti fissi lordi	3.985	4.677	4.376	5.198	17,37	-6,44	18,78
Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	36	34	33	39	-5,56	-2,94	18,18
Contributi agli investimenti	14.014	12.830	14.214	15.589	-8,45	10,79	9,67
- a famiglie	1.044	1.104	879	1.003	5,75	-20,38	14,11
- a imprese	5.150	5.068	5.689	5.992	-1,59	12,25	5,33
- ad enti pubblici	7.820	6.658	7.646	8.594	-14,86	14,84	12,40
Altri trasferimenti in c/capitale	5.167	2.979	6.168	252	-42,35	107,05	-95,91
- ad enti pubblici	5.167	2.979	6.168	252	-42,35	107,05	-95,91
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	23.202	20.520	24.791	21.078	-11,56	20,81	-14,98
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	117.538	118.168	123.715	130.165	0,54	4,69	5,21

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Tali andamenti comportano una modifica nella composizione della spesa: cresce la quota assorbita dalla spesa corrente (dall'80% al 83,8%); crescono soprattutto e quote destinate a

redditi da lavoro e trasferimenti correnti ad enti pubblici accentuando la rigidità de bilancio dal lato della spesa corrente. Elementi su cui sono orientati gli approfondimenti previsti in questa prima parte del capitolo.

4.2. I dati di rendiconto: la gestione di competenza

Nelle tavole che seguono i risultati delle Regioni a statuto ordinario sono ricostruiti distinguendo le spese correnti, quelle in conto capitale e quelle per il rimborso dei prestiti.

ANNI 2002 - 2004

IMPEGNI

(in migliaia di euro)

Aree	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Nord	2002	41.080.378	6.929.854	1.600.847	49.611.079
	2003	42.015.991	6.867.962	1.989.565	50.873.518
	2004	43.009.514	7.657.497	1.373.651	52.040.662
Centro	2002	20.112.764	2.832.216	841.939	23.786.919
	2003	21.226.081	3.840.798	949.994	26.016.873
	2004	21.527.792	4.798.248	602.046	26.928.086
Sud	2002	21.568.997	4.547.976	762.069	26.879.042
	2003	23.163.869	5.905.161	627.384	29.696.414
	2004	22.899.019	8.251.321	713.189	31.863.529
TOTALE	2002	82.762.139	14.310.046	3.204.855	100.277.040
	2003	86.405.941	16.613.921	3.566.943	106.586.805
	2004	87.436.325	20.707.066	2.688.886	110.832.277
IMPEGNI (variazioni)					
Aree	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Nord	media	2,35	5,25	-7,10	2,45
	2003	2,28	-0,89	24,28	2,54
	2004	2,36	11,50	-30,96	2,29
Centro	media	3,52	34,71	-14,25	6,60
	2003	5,54	35,61	12,83	9,37
	2004	1,42	24,93	-36,63	3,50
Sud	media	3,08	40,71	-3,21	9,27
	2003	7,39	29,84	-17,67	10,48
	2004	-1,14	39,73	13,68	7,30
TOTALE	media	2,82	22,35	-8,05	5,26
	2003	4,40	16,10	11,30	6,29
	2004	1,19	24,64	-24,62	3,98

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

Non sono invece considerati i valori relativi alle contabilità speciali e le partite di giro.

La prima tabella riassume gli impegni nel triennio per area territoriale. Successivamente se ne è fornito un dettaglio per Regione.

I dati sono quelli dei rendiconti, a cui sono state apportate a garanzia di maggiore omogeneità correzioni per quel che riguarda i risultati di due Regioni: alla spesa corrente della Regione Lombardia è stato sottratto l'importo relativo al contributo al fondo di solidarietà interregionale; le somme relative al rimborso prestiti della Regione Veneto sono state corrette sottraendo i rimborsi delle anticipazioni mensili di contributi sanitari ricomprese dalle altre Regioni e dalla stessa Regione Veneto dal 2004 nelle partite di giro.

Gli impegni complessivi crescono nel 2004 del 4% rallentando la dinamica rispetto all'esercizio precedente (+6,3%). Un risultato, tuttavia, che presenta andamenti differenziati per categoria economica e area territoriale.

Le spese correnti aumentano di poco più di un punto percentuale (+1,2%), mentre crescono di oltre il 24,6% gli impegni per le spese in conto capitale. In netta flessione i rimborsi di prestiti (-24,6%), un dato tuttavia che risente dell'esaurirsi nell'anno di operazioni di rinegoziazione anticipata di mutui e prestiti condotta nel biennio 2002-03 da alcune Regioni del Centro-Nord.

Nell'area Nord la crescita della spesa corrente è superiore alla media ma si mantiene su livelli costanti nel triennio (+2,3%); crescono invece al di sotto della media gli impegni per interventi in conto capitale. Nell'area due Regioni (Piemonte e Emilia Romagna) presentano

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

LA SPESA REGIONALE

Regioni	IMPEGNI (in migliaia di euro)					Variazioni %				
	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Piemonte	2002	8.152.495	1.575.808	660.607	10.388.910	media	-2,43	2,67	-33,76	-3,65
	2003	7.880.046	1.477.716	1.149.289	10.507.051	2002/03	-3,34	-6,22	73,97	1,14
	2004	7.756.111	1.659.809	214.523	9.630.443	2003/04	-1,57	12,32	-81,33	-8,34
Lombardia	2002	14.424.066	2.422.000	614.400	17.460.466	media	7,10	-4,29	4,18	5,41
	2003	15.560.830	2.167.700	473.600	18.202.130	2002/03	7,88	-10,50	-22,92	4,25
	2004	16.471.101	2.214.265	665.796	19.351.162	2003/04	5,85	2,15	40,58	6,31
Veneto	2002	7.619.590	1.261.067	124.049	9.004.706	media	3,48	29,45	39,93	7,62
	2003	7.608.779	1.623.757	125.612	9.358.148	2002/03	-0,14	28,76	1,26	3,93
	2004	8.149.316	2.003.905	223.117	10.376.338	2003/04	7,10	23,41	77,62	10,88
Liguria	2002	2.731.679	826.789	83.101	3.641.569	media	10,22	-5,67	19,64	6,83
	2003	2.957.668	524.789	97.072	3.579.529	2002/03	8,27	-36,53	16,81	-1,70
	2004	3.290.306	732.971	115.745	4.139.022	2003/04	11,25	39,67	19,24	15,63
Emilia	2002	8.152.548	844.190	118.690	9.115.428	media	-4,97	11,99	15,07	-3,14
	2003	8.008.668	1.074.000	143.992	9.226.660	2002/03	-1,76	27,22	21,32	1,22
	2004	7.342.680	1.046.547	154.470	8.543.697	2003/04	-8,32	-2,56	7,28	-7,40
Toscana	2002	6.004.001	809.847	509.339	7.323.187	media	7,73	17,56	-42,09	5,35
	2003	6.108.154	959.042	215.593	7.282.789	2002/03	1,73	18,42	-57,67	-0,55
	2004	6.931.835	1.094.315	80.624	8.106.774	2003/04	13,48	14,11	-62,60	11,31
Umbria	2002	1.454.382	291.669	52.712	1.798.763	media	3,52	-4,25	0,93	2,18
	2003	1.588.333	242.980	58.683	1.889.996	2002/03	9,21	-16,69	11,33	5,07
	2004	1.556.745	266.857	53.690	1.877.292	2003/04	-1,99	9,83	-8,51	-0,67
Marche	2002	3.078.952	420.634	64.535	3.564.121	media	-3,68	1,63	97,15	-1,22
	2003	2.596.506	402.298	419.080	3.417.884	2002/03	-15,67	-4,36	549,38	-4,10
	2004	2.852.573	434.335	189.932	3.476.840	2003/04	9,86	7,96	-54,68	1,72
Lazio	2002	9.575.429	1.310.066	215.353	11.100.848	media	3,19	64,60	14,50	10,66
	2003	10.933.088	2.236.478	256.638	13.426.204	2002/03	14,18	70,71	19,17	20,95
	2004	10.186.639	3.002.741	277.800	13.467.180	2003/04	-6,83	34,26	8,25	0,31
Abruzzo	2002	1.808.949	678.266	277.838	2.765.053	media	10,02	2,52	-23,72	4,79
	2003	2.133.000	738.000	32.000	2.903.000	2002/03	17,91	8,81	-88,48	4,99
	2004	2.171.584	712.515	146.041	3.030.140	2003/04	1,81	-3,45	356,38	4,38
Molise	2002	537.529	494.544	10.458	1.042.531	media	2,01	-9,36	10,48	-3,30
	2003	566.792	540.442	11.608	1.118.842	2002/03	5,44	9,28	11,00	7,32
	2004	559.091	401.975	12.649	973.715	2003/04	-1,36	-25,62	8,97	-12,97
Campania	2002	8.616.296	1.875.613	158.965	10.650.874	media	2,58	48,12	9,82	10,70
	2003	9.817.442	2.031.828	232.614	12.081.884	2002/03	13,94	8,33	46,33	13,44
	2004	9.060.078	3.680.656	190.170	12.930.904	2003/04	-7,71	81,15	-18,25	7,03
Puglia	2002	6.111.921	179.026	199.047	6.489.994	media	3,79	340,14	-6,46	12,75
	2003	6.129.563	931.242	218.067	7.278.872	2002/03	0,29	420,17	9,56	12,16
	2004	6.575.216	1.396.904	173.344	8.145.464	2003/04	7,27	50,00	-20,51	11,91
Basilicata	2002	1.037.126	351.868	32.409	1.421.403	media	-0,28	57,89	82,45	16,01
	2003	1.015.336	363.662	27.964	1.406.962	2002/03	-2,10	3,35	-13,72	-1,02
	2004	1.031.314	759.284	85.854	1.876.452	2003/04	1,57	108,79	207,02	33,37
Calabria	2002	3.457.176	968.659	83.352	4.509.187	media	0,64	17,10	13,06	4,41
	2003	3.501.736	1.299.987	105.131	4.906.854	2002/03	1,29	34,20	26,13	8,82
	2004	3.501.736	1.299.987	105.131	4.906.854	2003/04	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	2002	82.762.139	14.310.046	3.204.855	100.277.040	Media	2,82	22,35	-8,05	5,26
	2003	86.405.941	16.613.921	3.566.943	106.586.805	2002/03	4,40	16,10	11,30	6,29
	2004	87.436.325	20.707.066	2.688.886	110.832.277	2003/04	1,19	24,64	-24,62	3,98

FONTI: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

negli ultimi esercizi una riduzione della spesa corrente; continua a crescere, invece, nelle altre realtà regionali con un incremento di oltre l'11% in Liguria.

Al Centro rallenta considerevolmente il tasso di variazione della spesa corrente (dal 5,5% del 2003 a poco più del 1,4%) mentre continua a presentare ritmi sostenuti la spesa in conto capitale (+25%). Anche in questo caso l'andamento corrente è da attribuire essenzialmente alla flessione di Umbria e Lazio nel 2004, mentre solo la Regione Marche vede flettere gli impegni guardando al dato medio del triennio.

E' il Sud che conosce nel periodo la più consistente accelerazione degli impegni per interventi in conto capitale (+40% rispetto al 2003; era crescita nel 2003 del 30%) mentre la spesa corrente flette (-1,1%). Una flessione tuttavia concentrata nella Regione Campania che vede ridurre gli impegni correnti di oltre il 7,7%.

Nelle due tabelle che seguono, le spese correnti e in conto capitale sono espresse in termini *pro-capite* e in percentuale del prodotto interno lordo regionale⁶⁶.

La spesa corrente *pro-capite* è in netta crescita, in particolare al Centro nel 2003, dove si registrano anche i valori regionali più elevati (in particolare nel Lazio ed in Umbria). Il Sud è, invece, l'area territoriale con i valori capitari mediamente più bassi. I rapporti con il PIL appaiono sostanzialmente stabili nelle tre aree territoriali, con valori percentuali decisamente elevati al Sud, verosimilmente per livelli di PIL in assoluto più contenuti.

La spesa in conto capitale *pro-capite* evidenzia un andamento nettamente crescente in particolare nel 2004. Contrariamente a quanto registrato per la spesa corrente e sanitaria, in questo caso le quote capitarie più elevate si notano al Sud e le più basse al Nord. Anche lo scarto delle percentuali del PIL appare consistente tra Nord e Sud, dove i rapporti con il PIL sono mediamente di tre volte superiori al Nord.

⁶⁶ Per il calcolo dei valori *pro-capite* si è fatto riferimento in tutti gli anni al valore riportato nei dati ufficiali del censimento 2001. Per quanto riguarda i valori di PIL regionale, relativamente al biennio 2002-2003, si è fatto riferimento ai dati indicati dall'ISTAT nei Conti economici regionali, mentre il PIL regionale 2004, non disponibile al momento della redazione del presente referto, è stato stimato aggiungendo ai valori 2003 un delta incrementale del 3,5%, indicativo dell'incremento effettivo del PIL nazionale nominale 2004.

SPESA CORRENTE PRO-CAPITE E % PIL REGIONALE

Regioni	Popolazione	2002				2003				2004			
		spesa corrente	% pil	pro-capite	spesa corrente	% pil	pro-capite	spesa corrente	% pil	pro-capite	spesa corrente	% pil	pro-capite
		(in migliaia di euro)											
PIEMONTE	4.214.676	8.152.495	7,68	1934	7.880.046	7,22	1870	7.756.111	6,86	1840			
LOMBARDIA	9.032.554	14.424.066	5,65	1597	15.560.830	5,96	1723	16.471.101	6,09	1824			
VENETO	4.527.694	7.619.590	6,77	1683	7.608.779	6,52	1680	8.149.316	6,75	1800			
LIGURIA	1.571.783	2.731.679	7,22	1738	2.957.668	7,48	1882	3.290.306	8,04	2093			
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	8.152.548	7,37	2047	8.008.668	7,02	2011	7.342.680	6,22	1843			
TOTALE NORD	23.330.053	41.080.378	6,60	1761	42.015.991	6,56	1801	43.009.514	6,49	1844			
TOSCANA	3.497.806	6.004.001	7,07	1717	6.108.154	6,96	1746	6.931.835	7,63	1982			
UMBRIA	825.826	1.454.382	8,33	1761	1.588.333	8,82	1923	1.556.745	8,35	1885			
MARCHE	1.470.631	3.078.952	9,51	2094	2.596.506	7,76	1766	2.852.573	8,24	1940			
LAZIO	5.112.403	9.575.429	7,37	1873	10.933.088	8,14	2139	10.186.639	7,33	1993			
TOTALE CENTRO	10.906.666	20.112.764	7,60	1844	21.226.081	7,76	1946	21.527.792	7,61	1974			
ABRUZZO	1.262.392	1.808.949	7,62	1433	2.133.000	8,77	1690	2.170.584	8,62	1719			
MOLISE	320.601	537.529	9,75	1677	566.792	9,98	1768	559.091	9,51	1744			
CAMPANIA	5.721.931	8.616.296	10,19	1506	9.817.442	11,18	1716	9.060.078	9,97	1583			
PUGLIA	4.020.707	6.111.921	10,18	1520	6.129.563	10,01	1524	6.575.216	10,38	1635			
BASILICATA	597.768	1.037.126	11,20	1735	1.015.336	10,85	1699	1.031.314	10,65	1725			
CALABRIA *	2.011.466	3.457.176	12,46	1719	3.501.736	12,09	1741	3.501.736	11,68	1741			
TOTALE SUD	13.934.865	21.568.997	10,23	1548	23.163.869	10,66	1662	22.898.019	10,18	1643			
TOTALE COMPLESSIVO	48.171.584	82.762.139	7,54	1718	86.405.941	7,64	1794	87.435.325	7,47	1815			

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto e referti delle Sezioni Regionali - Conti economici regionali ISTAT
 *: i dati relativi al 2004 corrispondono a quelli del 2003 non essendo stati comunicati i dati aggiornati

SPESA CONTO CAPITALE PRO-CAPITE E % PIL REGIONALE

(in migliaia di euro)

Regioni	Popolazione	2002			2003			2004		
		Spesa c/capitale	% pil	pro-capite	Spesa c/capitale	% pil	pro-capite	Spesa c/capitale	% pil	pro-capite
PIEMONTE	4.214.676	1.575.808	1,48	374	1.477.716	1,35	351	1.659.809	1,47	394
LOMBARDIA	9.032.554	2.422.000	0,95	268	2.167.700	0,83	240	2.214.265	0,82	245
VENETO	4.527.694	1.261.067	1,12	279	1.623.757	1,39	359	2.003.905	1,66	443
LIGURIA	1.571.783	826.789	2,18	526	524.789	1,33	334	732.971	1,79	466
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	844.190	0,76	212	1.074.000	0,94	270	1.046.547	0,89	263
TOTALE NORD	23.330.053	6.929.854	1,11	297	6.867.962	1,07	294	7.657.497	1,15	328
TOSCANA	3.497.806	809.847	0,95	232	959.042	1,09	274	1.094.315	1,20	313
UMBRIA	825.826	291.669	1,67	353	242.980	1,35	294	266.857	1,43	323
MARCHE	1.470.631	420.634	1,30	286	402.298	1,20	274	434.335	1,25	295
LAZIO	5.112.403	1.310.066	1,01	256	2.236.478	1,67	437	3.002.741	2,16	587
TOTALE CENTRO	10.906.666	2.832.216	1,07	260	3.840.798	1,40	352	4.798.248	1,70	440
ABRUZZO	1.262.392	678.266	2,86	537	738.000	3,03	585	712.515	2,83	564
MOLISE	320.601	494.544	8,97	1543	540.442	9,51	1686	401.975	6,84	1254
CAMPANIA	5.721.931	1.875.613	2,22	328	2.031.828	2,31	355	3.680.656	4,05	643
PUGLIA	4.020.707	179.026	0,30	45	931.242	1,52	232	1.396.904	2,20	347
BASILICATA	597.768	351.868	3,80	589	363.662	3,89	608	759.284	7,84	1270
CALABRIA *	2.011.466	968.659	3,49	482	1.299.987	4,49	646	1.299.987	4,34	646
TOTALE SUD	13.934.865	4.547.976	2,16	326	5.905.161	2,72	424	8.251.321	3,67	592
TOTALE COMPLESSIVO	48.171.584	14.310.046	1,30	297	16.613.921	1,47	345	20.707.066	1,77	430

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto e referti delle Sezioni Regionali - Conti economici regionali ISTAT

*: i dati relativi al 2004 corrispondono a quelli del 2003 non essendo stati comunicati i dati aggiornati

Si tratta di una prima fotografia degli andamenti complessivi degli impegni di spesa da cui è difficile trarre indicazioni e valutazioni. Sugli andamenti rilevati incidono fenomeni diversi solo in parte interpretabili guardando ai dati emergenti dai documenti contabili: sulla spesa corrente regionale incide naturalmente il diverso fabbisogno sanitario legato non solo alle differenze nella gestione ma anche ai diversi importi riconosciuti in sede di riparto nazionale nonché i tempi e l'incerto procedere dei trasferimenti da parte dello Stato; su quella in conto capitale, invece, continuo flusso delle risorse per gli interventi cofinanziati a livello comunitario. Di qui la necessità di una analisi di maggior dettaglio da svolgere tuttavia entro i limiti imposti dalle informazioni al momento disponibili sull'esercizio appena concluso.

4.3 Gli impegni per la spesa sanitaria

Nella lettura dell'andamento della spesa corrente regionale non si può prescindere dal considerare il ruolo e il peso della spesa sanitaria. Sono infatti le somme per i trasferimenti alle aziende sanitarie quelle più rilevanti tra le spese correnti regionali.

Nella tabella che segue sono riportati i dati per Regione e area territoriale del totale delle spese correnti e di quelle sanitarie. I dati utilizzati in questa analisi sono quelli tratti dai prospetti trasmessi al Ministero dell'economia dalle Regioni nell'ambito del monitoraggio sul patto di stabilità interno. Si tratta dei soli dati al momento disponibili con un dettaglio comune relativi all'esercizio 2004. Nelle ultime colonne sono poi stati inseriti i dati relativi ai costi delle aziende sanitarie regionali frutto della lettura dei dati aziendali consolidati nella banca dati del Ministero della salute.

Va innanzitutto premesso che il confronto dei risultati relativi alle spese correnti raccolti attraverso un esame dei rendiconti e quelle invece indicate nei prospetti del monitoraggio del patto non coincidono in alcune Regioni anche per importi significativi. Una discordanza dovuta alla depurazione operata in sede di compilazione del prospetto del patto da parte delle Amministrazioni regionali di operazioni che si ritiene falserebbero la lettura degli andamenti tra anni o perché relative a duplicazioni contabili o perché da attribuire a fenomeni particolari. Si tratta di discordanze che meritano una attenta valutazione in sede di verifica degli andamenti gestionali. In alcune Regioni, infatti, viene modificata radicalmente la dinamica della spesa corrente.

Per una questione di omogeneità e di coerenza dei dati nella tabella 2 si è ritenuto opportuno considerare i valori correnti corretti dalle Amministrazioni con le comunicazioni del patto, anche se, come d'altronde anche i dati di spesa sanitaria, riferiti ad un momento contabile precedente all'approvazione del rendiconto. Per consentire inoltre un confronto tra i diversi anni si sono poi

sottratte dal totale della spesa corrente le somme relative alle funzioni trasferite. La fase ancora transitoria nel processo di definizione e attuazione del federalismo amministrativo (non ancora operativo nel 2000) poteva rendere i dati non omogenei tra esercizi.

E' così possibile rilevare che tra il 2000 e il 2004 il peso della spesa sanitaria sulla spesa corrente è passato nel complesso delle Regioni dal 79,4% all'83,3%. Un incremento comune a tutte le aree territoriali ma più forte soprattutto nell'area centrale dove la quota è passata dal 78,2% all'83,5%.

E' in quest'area che la spesa sanitaria (così come leggibile dagli impegni di contabili e relativi ai trasferimenti operati a favore delle aziende sanitarie) è cresciuta maggiormente: un incremento del 34,5% tra il 2000 e il 2004 con una crescita media nell'ultimo biennio del 5,2%. Solo di poco più contenuta la crescita nel Nord (+29,4%) ma con incrementi medi più recenti di solo il 2,8%. Al Sud l'incremento più contenuto: +15,9% nel quadriennio con una variazione media del 3,6% dell'ultimo biennio.

Nella tabella sono inoltre riportati i costi complessivi delle aziende sanitarie come ricostruiti in base ai risultati dei bilanci aziendali. L'osservazione dei tassi di variazione nell'ultimo quadriennio presenta andamenti differenti da quelli relativi agli impegni di bilancio:

- tra il 2000 e il 2004 i costi delle aziende sanitarie sono aumentati di circa il 28%;
- si conferma un tasso di crescita superiore alla media nelle Regioni centrali (+29,8%) ma si riducono considerevolmente le differenze tra aree: cresce del 27,7% nel Nord e di poco meno del 26% nelle Regioni del Sud;
- nell'ultimo biennio sono le Regioni del Centro a presentare i tassi di variazione più elevati (+6%). Al Nord la crescita media è del 5%, di un punto percentuale inferiore a quella delle Regioni del Sud.

Come è noto i dati relativi agli impegni e quelli rappresentativi dei costi aziendali risultano non omogenei. Uno scostamento tra i due valori non può essere, quindi, letto come la quantificazione di un onere mantenuto fuori bilancio. Oltre alle disomogeneità contabili va considerato, ad esempio, che alla copertura dei costi sanitari concorrono anche le entrate proprie delle aziende che non transitano per i bilanci regionali e quindi non sono comprese nelle risorse trasferite. L'osservazione della variazione del rapporto tra le due grandezze può tuttavia consentire di avere una prima indicazione sulla capacità del dato di bilancio (si tratta è bene ricordarlo, degli impegni) di fornire una rappresentazione in certa misura fedele degli andamenti degli oneri di competenza.

I risultati del rapporto riportati nella tabella indicano una tendenziale riduzione della distanza tra le due grandezze, ma con alcune differenze a carattere territoriale: nel complesso il rapporto cresce dal 93,2% del 2000 ad un valore medio del triennio del 94,6%; cresce nelle

Regioni del Nord dove si passa dal 93% al 96,2%; ancor maggiore il risultato nel Centro dove la crescita è di circa 6 punti percentuali (dal 90,2% al 96%); si riduce significativamente nell'area meridionale: dal 96,1% del 2000 ad una media del 90% nell'ultimo triennio.

L'analisi svolta sembra portare a due prime indicazioni:

- la rappresentazione che dalla lettura dei dati di bilancio si può trarre della gestione sanitaria regionale è parziale e spesso non aderente alle reali condizioni del comparto. Il ritardo nel riconoscimento delle somme da parte dello Stato ha di fatto portato le Amministrazioni a registrare come impegnate nell'anno le sole risorse effettivamente acquisite. Ne è derivata quindi una progressiva perdita di rilievo del bilancio nella individuazione delle somme destinate al comparto ed un progressivo appiattimento degli impegni di competenza sul dato di cassa. Tale fenomeno è comune a tutte le aree;
- resta da valutare con attenzione il significato che assume il progressivo ampliamento della forbice tra costi di competenza e impegni di bilancio. Esso se può essere in parte conseguente ai tempi più lunghi concessi per la copertura dei disavanzi sanitari, comporta tuttavia un ampliamento delle somme da riscrivere negli esercizi successivi aventi un carattere sostanzialmente vincolato.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Spesa corrente impegni				Spesa corrente sanitaria Impegni				Costi della sanità (dati Sis)			
	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004
	2000/2004	media	03/02	04/03	2000/2004	media	03/02	04/03	2000/2004	media	03/02	04/03
Nord	33.868.212	39.744.236	40.056.274	41.827.952	27.092.691	33.191.381	33.633.458	35.044.983	29.122.270	33.871.133	34.803.533	37.182.659
Centro	16.060.500	18.404.248	19.801.299	20.222.147	12.557.405	15.292.099	16.574.798	16.889.787	13.918.520	16.142.288	16.562.186	18.064.622
Sud	19.258.632	20.400.983	21.593.067	21.580.545	15.311.175	16.544.336	17.646.145	17.743.727	15.924.750	18.587.432	18.959.312	20.018.947
Totale	69.187.344	78.549.467	81.450.640	83.630.644	54.961.271	65.027.816	67.854.401	69.678.497	58.965.540	68.600.853	70.325.031	75.266.228
	2000/2004	media	03/02	04/03	2000/2004	media	03/02	04/03	2000/2004	media	03/02	04/03
Nord	23,5	2,6	0,8	4,4	29,4	2,8	1,3	4,2	27,7	4,9	2,8	6,8
Centro	25,9	4,9	7,6	2,1	34,5	5,2	8,4	1,9	29,8	6,0	2,6	9,1
Sud	12,1	2,9	5,8	-0,1	15,9	3,6	6,7	0,6	25,7	3,9	2,0	5,6
Totale	20,9	3,2	3,7	2,7	26,8	3,6	4,3	2,7	27,6	4,9	2,5	7,0
	Spesa sanitaria/Spesa corrente											
	impegni											
	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004
Nord	80,0	83,5	84,0	83,8	83,8	83,8	83,8	83,8	93,0	98,0	96,6	94,3
Centro	78,2	83,1	83,7	83,5	83,4	83,5	83,4	83,4	90,2	94,7	100,1	93,5
Sud	79,5	81,1	81,7	82,2	81,7	82,2	81,7	81,7	96,1	89,0	93,1	88,6
Totale	79,4	82,8	83,3	83,3	83,1	83,3	83,3	83,1	93,2	94,8	96,5	92,6
	Spesa sanitaria/Spesa effettiva											
	impegni											
	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004
Nord	80,0	83,5	84,0	83,8	83,8	83,8	83,8	83,8	93,0	98,0	96,6	94,3
Centro	78,2	83,1	83,7	83,5	83,4	83,5	83,4	83,4	90,2	94,7	100,1	93,5
Sud	79,5	81,1	81,7	82,2	81,7	82,2	81,7	81,7	96,1	89,0	93,1	88,6
Totale	79,4	82,8	83,3	83,3	83,1	83,3	83,3	83,1	93,2	94,8	96,5	92,6

La spesa sanitaria nei bilanci regionali

	(dati in migliaia di euro)											
	Spesa corrente Impegni				Spesa corrente sanitaria Impegni				Costi della sanità (dati Sis) Costi			
	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004	2.000	2.002	2.003	2.004
Piemonte	6.183.123	7.968.286	7.696.092	7.698.779	4.865.292	6.727.054	6.337.117	6.194.353	5.494.550	6.031.773	6.342.991	6.969.072
Lombardia	12.593.014	14.111.527	14.650.327	15.635.352	10.121.460	11.601.031	12.521.818	13.460.909	10.737.090	12.929.763	12.952.938	13.610.962
Veneto	6.327.507	7.534.987	7.505.852	8.044.596	5.306.376	6.487.774	6.382.093	6.877.142	5.619.200	6.405.684	6.684.505	7.164.351
Liguria	2.573.990	2.636.810	2.866.451	3.191.384	2.057.208	2.118.942	2.377.974	2.649.210	2.173.620	2.442.957	2.515.399	2.721.732
E. Romagna	6.190.578	7.492.626	7.337.552	7.257.841	4.742.355	6.256.580	6.014.456	5.863.369	5.097.810	6.060.956	6.307.700	6.716.542
Toscana	5.318.074	5.772.379	5.896.234	6.648.952	4.055.830	4.801.980	4.814.804	5.643.368	4.360.240	5.169.168	5.292.189	5.805.169
Marche	2.110.288	3.045.226	2.556.721	2.814.115	1.583.406	2.614.075	2.107.609	2.305.205	1.787.450	2.087.966	2.119.269	2.244.778
Umbria	1.314.688	1.419.334	1.552.230	1.512.220	979.803	1.120.011	1.243.094	1.201.382	1.034.070	1.221.548	1.300.633	1.333.556
Lazio	7.317.450	8.167.309	9.796.114	9.246.860	5.938.366	6.756.033	8.409.291	7.739.832	6.736.760	7.663.606	7.850.095	8.681.119
Abruzzo	1.742.268	1.769.980	2.088.659	2.027.352	1.389.763	1.395.145	1.696.678	1.634.316	1.599.980	1.846.162	1.915.283	1.971.488
Molise	454.778	531.296	539.709	531.990	349.645	413.276	429.955	419.828	379.290	455.249	530.154	498.893
Campania	8.402.656	8.189.875	8.753.590	8.733.636	6.675.523	6.594.098	7.173.155	7.137.598	6.619.600	7.847.256	7.910.142	8.570.320
Puglia	4.943.814	5.751.909	5.917.946	6.065.504	4.162.185	4.945.640	5.073.254	5.286.145	4.431.950	5.112.152	5.282.495	5.508.782
Basilicata	848.489	986.277	960.873	988.142	587.545	766.138	716.505	741.915	639.100	734.800	782.649	816.156
Calabria	2.866.627	3.171.646	3.332.290	3.233.921	2.146.514	2.430.039	2.556.598	2.523.925	2.254.830	2.591.813	2.538.589	2.653.308
TOTALE	69.187.344	78.549.467	81.450.640	83.630.644	54.961.271	65.027.816	67.854.401	69.678.497	58.965.540	68.600.853	70.325.031	75.266.228

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Spesa corrente Impegni				Spesa corrente sanitaria Impegni				Costi della sanità (dati Sis) Costi			
	media 02-04		03/02	04/03	media 02-04		03/02	04/03	media 02-04		03/02	04/03
	2000/2004				2000/2004				2000/2004			
Piemonte	24,5	-1,7	-3,4	0,0	27,3	-4,0	-5,8	-2,3	26,8	7,8	5,2	9,9
Lombardia	24,2	5,4	3,8	6,7	33,0	8,0	7,9	7,5	26,8	2,6	0,2	5,1
Veneto	27,1	3,4	-0,4	7,2	29,6	3,0	-1,6	7,8	27,5	5,9	4,4	7,2
Liguria	24,0	10,5	8,7	11,3	28,8	12,5	12,2	11,4	25,2	5,7	3,0	8,2
E. Romagna	17,2	-1,6	-2,1	-1,1	23,6	-3,1	-3,9	-2,5	31,8	5,4	4,1	6,5
Toscana	25,0	7,6	2,1	12,8	39,1	8,8	0,3	17,2	33,1	6,2	2,4	9,7
Marche	33,4	-3,8	-16,0	10,1	45,6	-5,9	-19,4	9,4	25,6	3,8	1,5	5,9
Umbria	15,0	3,3	9,4	-2,6	22,6	3,6	11,0	-3,4	29,0	4,6	6,5	2,5
Lazio	26,4	6,6	19,9	-5,6	30,3	7,3	24,5	-8,0	28,9	6,6	2,4	10,6
Abruzzo	16,4	7,3	18,0	-2,9	17,6	8,6	21,6	-3,7	23,2	3,4	3,7	2,9
Molise	17,0	0,1	1,6	-1,4	20,1	0,8	4,0	-2,4	31,5	4,8	16,5	-5,9
Campania	3,9	3,3	6,9	-0,2	6,9	4,1	8,8	-0,5	29,5	4,6	0,8	8,3
Puglia	22,7	2,7	2,9	2,5	27,0	3,4	2,6	4,2	24,3	3,9	3,3	4,3
Basilicata	16,5	0,1	-2,6	2,8	26,3	-1,6	-6,5	3,5	27,7	5,5	6,5	4,3
Calabria	12,8	1,0	5,1	-3,0	17,6	1,9	5,2	-1,3	17,7	1,2	-2,1	4,5
TOTALE	20,9	3,2	3,7	2,7	26,8	3,6	4,3	2,7	27,6	4,9	2,5	7,0

4.4 La rigidità della spesa non sanitaria

Come si è visto oltre l'83% delle spesa corrente regionale è, in media, destinato al finanziamento, attraverso trasferimenti, alle aziende sanitarie. Limitate risultano pertanto le risorse non destinate a garantire la fornitura di livelli essenziali di assistenza, così come ridotte le risorse utilizzabili per assorbire variazione non programmate nei fabbisogni.

La rigidità della spesa

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Nord	7.380.686	7.407.219	7.788.297	572.843	602.409	649.633	402.805	437.501	412.270
Centro	4.291.740	4.285.018	4.582.887	463.106	465.916	516.029	277.714	309.073	323.665
Sud	4.893.351	4.947.865	4.991.792	820.329	829.539	899.320	281.903	265.315	287.354
Totale	16.565.777	16.640.102	17.362.976	1.856.278	1.897.864	2.064.982	962.422	1.011.889	1.023.289

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Nord	5,5	0,4	5,1	13,4	5,2	7,8	2,3	8,6	-5,8
Centro	6,8	-0,2	7,0	11,4	0,6	10,8	16,5	11,3	4,7
Sud	2,0	1,1	0,9	9,6	1,1	8,4	1,9	-5,9	8,3
Totale	4,8	0,4	4,3	11,2	2,2	8,8	6,3	5,1	1,1

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Nord	316	317	334	25	26	28	17	19	18
Centro	393	393	420	42	43	47	25	28	30
Sud	351	355	358	59	60	65	20	19	21
Totale	344	345	360	39	39	43	20	21	21

	Spesa corrente non sanitaria			Personale			Interessi		
	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004	2.002	2.003	2.004
Nord	92,0	91,9	92,6	63,7	65,5	65,0	86,4	89,3	83,2
Centro	114,4	113,7	116,6	110,2	108,4	110,4	127,4	134,9	139,7
Sud	102,1	102,8	99,4	152,8	151,1	150,6	101,3	90,6	97,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Perso+Inter/spesa non san.		
	2.002	2.003	2.004
Nord	13,2	14,0	13,6
Centro	17,3	18,1	18,3
Sud	22,5	22,1	23,8
Totale	17,0	17,5	17,8

Di qui l'interesse a valutare in quale misura la quota non destinata alla sanità (in media pari al 17% della spesa corrente) risulti già "prenotata" dalla necessità di garantire copertura a spese caratterizzate, più di altre, da una elevata rigidità: tra queste sicuramente la spesa per il personale dipendente e quella relativa al servizio del debito (interessi). Nella tavola che precede si sono riportati quindi i valori relativi alle spese correnti al netto di quella sanitaria, nonché le spese per il personale dipendente e per gli interessi nell'ultimo triennio.

I dati, come in precedenza, sono tratti dai prospetti del patto di stabilità interno gli unici che, al momento, possono consentire di estendere l'esame al 2004. Nel caso degli oneri per il personale (non indicati nel prospetto del Patto) si è fatto riferimento ai dati relativi ai pagamenti come esposti nei prospetti dei flussi di cassa (fonte MEF). Si tratta naturalmente di una approssimazione. Nel caso della spesa per il personale la scelta di riferirsi ai dati di cassa invece di quelli degli impegni non dovrebbe introdurre distorsioni particolari nella rilevazione sul dato annuale.

Prima di esaminare l'incidenza di questi costi sul totale della spesa non sanitaria, va osservata la forte differenziazione tra aree negli importi *pro-capite* delle diverse voci di spesa. Le spese correnti non sanitarie risultano in media pari a 360 euro Al di sotto della media nel Nord, risultano nelle Regioni centrali superiori di oltre il 15%. Ancora più forte la differenza se si guarda agli oneri per il personale dipendente: l'importo relativo alle Regioni del Sud è superiore di oltre il 50% a quello medio. Ancora una volta sono le Regioni del Nord a presentare gli importi più contenuti. Per la spesa per interessi si conferma la maggiore incidenza *pro-capite* delle Regioni del Centro, mentre quelle meridionali dopo una flessione sono quelle che accusano nell'anno 2004 l'incremento maggiore.

Tali andamenti sono alla base dei risultati relativi alla rigidità della spesa non sanitaria. In media risulta destinato a queste due voci il 17% del totale delle risorse non destinate a sanità. Una quota tuttavia che sale a poco meno del 24% nel caso delle Regioni del Sud.

4.5. L'analisi degli impegni per settori di intervento

A completamento dell'illustrazione dei dati relativi agli impegni, l'analisi della ripartizione per settori d'intervento⁶⁷ resa disponibile con la Relazione generale sulla situazione economica del Paese. Si tratta di un esame che tuttavia risente della presenza delle distorsioni indotte dai diversi criteri di contabilizzazione adottati per il contributo al fondo perequativo dalla Lombardia e della iscrizione tra i rimborsi prestati della chiusura delle anticipazioni del Veneto di cui si è detto nel paragrafo 4.2.

Nel biennio 2002-2003 si rilevano in ciascun settore di intervento andamenti diversificati nella spesa corrente e in conto capitale. Così a fronte di una consistente riduzione della parte corrente della spesa per il settore lavoro (-17,2%), cresce la parte in conto capitale in misura più che corrispondente (23,2%). Lo stesso fenomeno si riscontra per l'istruzione, la formazione professionale, l'organizzazione della cultura, la viabilità, gli altri trasporti, l'industria. Al contrario, la spesa per assistenza sociale cresce in misura rilevante per la parte corrente (59%) e diminuisce in conto capitale (-3,5%). Incrementi significativi della parte corrente della spesa si

⁶⁷ Il prospetto è costruito utilizzando i dati provvisori di provenienza ISTAT elaborati dal MEF nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2004"

riscontrano, inoltre, nel settore polizia amministrativa e servizi antincendio e nella ricerca scientifica, mentre rilevanti aumenti della spesa in conto capitale si registrano nel settore amministrazione generale e organi istituzionali, caccia e pesca, turismo e industria alberghiera e ricerca scientifica. Una forte riduzione in entrambe le categorie si evidenzia nel settore edilizia abitativa, oltre a quello delle opere pubbliche, foreste e acquedotti.

SPESE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO PER SETTORI D'INTERVENTO
Impegni

(in milioni di euro)

SETTORI D'INTERVENTO	2002		2003		VARIAZIONI % 2003/2002	
	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale	Parte corrente	Conto capitale
Amm. generale e organi istituz.	3.711	596	3.723	867	0,3	45,5
Lavoro	436	315	361	388	-17,2	23,2
Polizia amm.va e servizi antincendio	276	28	574	30	108,0	7,1
Istruzione e diritto allo studio	815	76	768	128	-5,8	68,4
Formazione professionale	1.261	394	1.257	521	-0,3	32,2
Organizzazione della cultura	719	279	528	289	-26,6	3,6
Assistenza sociale	1.459	318	2.321	307	59,1	-3,5
Difesa della salute	65.927	1.831	67.575	1.958	2,5	6,9
Sport e tempo libero	123	62	144	64	17,1	3,2
Agricoltura e zootecnia	523	1.567	504	1.699	-3,6	8,4
Foreste	63	267	60	204	-4,8	-23,6
Sviluppo dell'econ. montana	17	173	15	177	-11,8	2,3
Acque minerali, ...		3		2	0,0	-33,3
Caccia e pesca	53	26	51	41	-3,8	57,7
Opere pubbliche	116	2.085	102	1.786	-12,1	-14,3
Acquedotti	278	771	240	709	-13,7	-8,0
Viabilità	30	463	17	815	-43,3	76,0
Trasporti su strada	3.111	564	3.126	431	0,5	-23,6
Trasporti ferroviari	1.543	209	1.639	184	6,2	-12,0
Trasporti marittimi ...	453	43	369	35	-18,5	-18,6
Trasporti aerei		10		7	0,0	-30,0
Altri trasporti	167	139	150	211	-10,2	51,8
Artigianato	82	478	79	501	-3,7	4,8
Turismo e industria alberghiera	205	341	204	609	-0,5	78,6
Fiere, mercati ...	47	201	31	205	-34,0	2,0
Edilizia abitativa	382	858	236	587	-38,2	-31,6
Urbanistica	13	210	13	264	0,0	25,7
Industria e fonti di energia	90	1.133	35	1.567	-61,1	38,3
Protezione della natura...	297	601	347	608	16,8	1,2
Ricerca scientifica	6	25	30	60	400,0	140,0
Oneri finanziari	676	27	749	29	10,8	7,4
Spese non attribuite	5.178	1.545	5.374	772	3,8	-50,0
Interventi non ripartibili	113	35	100	57	-11,5	62,9
Previdenza sociale	3		3		0,0	0,0
Rimborsi prestiti		8.292		8.730	0,0	5,3
TOTALE	88.173	23.965	90.725	24.842	2,9	3,7

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2004 - MEF - su dati ISTAT

4.6 I dati di rendiconto: la gestione di cassa

La gestione di cassa trova una sintesi significativa nell'analisi strutturale dei pagamenti della spesa effettiva, ripartita per categorie economiche.

SPESA EFFETTIVA - PAGAMENTI DI CASSA ANNI 2002 - 2004

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
Piemonte	2002	7.427.968	1.176.482	660.607	9.265.057
	2003	6.790.536	451.443	714.233	7.956.212
	2004	7.780.387	1.497.064	649.579	9.927.030
Lombardia	2002	14.260.400	2.197.600	614.400	17.072.400
	2003	15.229.500	2.106.000	473.600	17.809.100
	2004	16.000.705	1.758.238	665.796	18.424.739
Veneto	2002	6.918.595	783.242	120.949	7.822.786
	2003	7.653.093	855.411	125.714	8.634.218
	2004	7.977.542	1.030.616	223.117	9.231.275
Liguria	2002	2.717.617	448.807	83.101	3.263.883
	2003	2.901.147	445.254	97.073	3.443.474
	2004	3.214.239	523.383	115.745	3.853.367
E. Romagna	2002	7.687.212	676.494	118.690	8.482.396
	2003	8.034.974	828.989	143.992	9.007.955
	2004	7.657.484	757.018	154.470	8.568.972
Toscana	2002	5.756.876	493.178	509.339	6.759.393
	2003	5.784.944	535.959	215.594	6.536.497
	2004	6.526.813	819.301	80.339	7.426.453
Umbria	2002	1.443.634	292.921	52.712	1.789.267
	2003	1.551.882	277.808	58.683	1.888.373
	2004	1.540.716	236.653	53.173	1.830.542
Marche	2002	2.491.066	296.684	64.525	2.852.275
	2003	2.964.279	330.500	419.090	3.713.869
	2004	2.465.452	384.937	189.932	3.040.321
Lazio	2002	9.056.351	742.938	215.353	10.014.642
	2003	10.048.631	850.206	256.638	11.155.475
	2004	9.551.536	978.534	277.800	10.807.870
Abruzzo	2002	1.814.656	348.946	20.638	2.184.240
	2003	2.123.000	592.884	31.429	2.747.313
	2004	2.054.629	521.756	146.041	2.722.426
Molise	2002	502.307	63.361	10.458	576.126
	2003	508.939	52.243	11.608	572.790
	2004	568.030	163.323	12.649	744.002
Campania	2002	8.818.547	1.824.060	158.965	10.801.572
	2003	8.958.950	1.558.581	175.178	10.692.709
	2004	8.532.224	1.148.289	190.170	9.870.683
Puglia	2002	6.002.473	427.330	211.034	6.640.837
	2003	6.265.770	1.670.200	218.908	8.154.878
	2004	6.539.250	1.017.245	178.790	7.735.285
Basilicata	2002	997.411	357.163	32.409	1.347.609
	2003	1.016.583	415.243	21.772	1.453.598
	2004	1.062.053	412.731	85.854	1.560.638
Calabria (*)	2002	3.299.808	712.237	83.352	4.095.397
	2003	3.401.399	802.737	105.131	4.309.267
	2004	3.401.399	802.737	105.131	4.309.267
TOTALE	2002	79.194.921	10.841.443	2.956.532	92.967.880
	2003	83.233.627	11.773.458	3.068.643	98.075.728
	2004	84.872.459	12.051.825	3.128.586	100.052.870
crescita 2003/2002		5,10%	8,60%	3,79%	5,49%
crescita 2004/2003		1,97%	2,36%	1,95%	2,02%

Il quadro dei pagamenti complessivi relativi al triennio 2002-2004 è stato costruito utilizzando i dati definitivi desunti dai rendiconti, in alcuni casi rielaborati per ragioni di omogeneità⁶⁸. Tali dati presentano difformità a volte eclatanti⁶⁹ rispetto a quelli risultanti dal monitoraggio per il patto di stabilità, dovute verosimilmente alle medesime ragioni indicate nel precedente paragrafo 4.3. Ad ogni buon conto, per l'accertamento degli specifici motivi di detti scostamenti si rimanda alla sede naturale territoriale che è la Sezione regionale di controllo.

Dal prospetto di cui sopra, emerge un andamento dei pagamenti totali crescente nel 2003 e rallentato nel 2004. Il rallentamento della crescita è comune a tutte le categorie, con un delta incrementale mediamente ridotto di un terzo. Va comunque messo in evidenza che la categoria economica che presenta nel 2004 l'incremento più elevato rispetto al 2003 è la spesa in conto capitale, pur essendo quella in cui il processo espansivo si è ridotto di più.

Il prospetto che segue dà conto del rapporto percentuale dei pagamenti di spesa, nel complesso e per categorie economiche, rispetto al PIL regionale⁷⁰. Le percentuali evidenziano un andamento del tasso complessivo leggermente crescente nel 2003, che si riduce nel 2004, mantenendosi comunque su livelli di oscillazione bassi e sostanzialmente stabilizzati intorno all'8,5%. La spesa corrente è la categoria economica a più elevato impatto sul PIL regionale.

	ANNI	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Rimborso prestiti	TOTALE
% PIL	2002	7,21	0,99	0,27	8,47
	2003	7,36	1,04	0,27	8,67
	2004	7,25	1,03	0,27	8,54

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconti regionali - Conti economici regionali ISTAT

⁶⁸ Le voci di spesa per rimborso prestiti 2002 e 2003 della Regione Veneto sono stati depurati delle somme computate come rimborso prestiti nella Funzione Obiettivo "Oneri finanziari" riferibili alla restituzione di anticipazioni mensili di contributi sanitari (cap.89013) che fino al 2002 e successivamente al 2003 sono state considerate partite di giro. La voce di spesa corrente 2004 della Regione Lombardia è stato depurato dell'importo relativo al "Concorso al fondo di solidarietà nazionale" che soltanto la Regione Lombardia iscrive in apposito capitolo di spesa (cap.5592).

⁶⁹ Lo scostamento in Emilia Romagna per gli anni 2002 e 2003 è di circa il 7% in più nei dati da rendiconto, nelle Marche il 16% nel 2003, nel Lazio del 6% nel 2002 e 4% nel 2003, in Calabria il 5% nel 2002. Lo scostamento è rilevante anche in termini negativi: in Toscana -4% nel 2002 e -3% nel 2003, in Campania -7% nel 2004, in Molise -3% nel 2002 e -5% nel 2003.

⁷⁰ Relativamente al biennio 2002-2003 si è fatto riferimento, per quanto riguarda i valori di PIL regionale, ai dati indicati dall'ISTAT nei Conti economici regionali, mentre il PIL regionale 2004, non disponibile al momento della redazione del presente referto, è stato stimato aggiungendo ai valori 2003 un delta incrementale del 3,5%, indicativo dell'incremento effettivo del PIL nazionale nominale 2004.

4.7 Gestione dei residui passivi

Com'è noto, la formazione dei residui passivi consegue al mancato pagamento di somme di cui è stato disposto l'impegno nell'esercizio di competenza o in esercizi pregressi.

I fenomeni che incidono sulla formazione dei residui passivi possono essere di varia natura.

In primo luogo, l'andamento crescente, oltre ad essere in certa misura fisiologico, può essere influenzato da inefficienze gestionali dell'amministrazione che non riesce a dare seguito a tutte le obbligazioni giuridiche perfezionate attraverso gli impegni, trasferendo agli esercizi futuri l'onere procedurale e finanziario ad esse correlato.

Ma, e l'eventualità è diventata nel tempo sempre più frequente, l'aumento della massa dei residui passivi costituisce anche l'immediata conseguenza del mancato o tardivo trasferimento di fondi, di restrizioni della liquidità o di provvedimenti che impongono alle Amministrazioni tetti di spesa ad esercizio finanziario in corso. E' il caso, come già evidenziato nel precedente referto, del ritardo avvenuto nel 2001 nelle erogazioni dei finanziamenti statali di ripiano dei disavanzi sanitari, che ha determinato lo slittamento dei conseguenti pagamenti all'esercizio successivo. Oppure, del più volte menzionato d.l. 168/2004, convertito in legge 191/2004, il quale, limitando le spese effettive ad esercizio finanziario 2004 in corso, è verosimile che produca effetti incrementali sulla massa dei residui passivi dell'esercizio 2005.

Effetti, invece, riduttivi sui residui passivi conseguono al recepimento nella normativa di contabilità regionale del principio contenuto nel comma 5 dell'art. 21 del d.lgs. 76/2000, secondo il quale le norme stanziare ma non impegnate nell'esercizio costituiscono non più residui di stanziamento bensì economie di spesa ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati della gestione⁷¹. Ovvero, alla introduzione nella contabilità regionale di un ridotto periodo di conservazione in bilancio di specifiche categorie di residui passivi dei quali viene anticipata la dichiarazione di perenzione⁷².

Il prospetto che segue, elaborato con dati da rendiconto, lievemente rielaborati per esigenze di omogeneità⁷³, espone l'andamento della massa dei residui passivi complessivi, al netto di quelli imputabili a "partite di giro". Il tasso complessivo dà conto di una consistente e

⁷¹ La Regione Puglia, ad esempio, soltanto dal 2002 mantiene in bilancio, quali residui di stanziamento, le somme derivanti da assegnazioni con vincolo di destinazione non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione; decorso tale periodo le somme non impegnate costituiscono economie di spesa ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione (art.93, sesto comma, l.r. 28/2001)

⁷² E' quanto si è verificato sempre in Puglia dove la nuova legge di contabilità regionale (l.r.28/2001) ha ridotto da nove a sette anni il periodo di conservazione in bilancio dei residui passivi per le spese in conto capitale

⁷³ Sono state scorporate gli importi di residui passivi corrispondenti alle voci di spesa indicate nella precedente nota 7.

crescente espansione nel triennio considerato, con un incremento complessivo che raggiunge quasi il 15% nel 2004. Il *trend* non risulta, comunque, crescente in tutte le Regioni (in Umbria la riduzione della massa dei residui passivi è in costante diminuzione, mentre nel Veneto, nel Lazio e in Campania la flessione è circoscritta al 2002). L'incremento territoriale più elevato si riscontra al Sud nel 2004 per effetto della rilevante crescita registratasi nel Molise, in Campania ed in Calabria.

ANDAMENTO RESIDUI PASSIVI COMPLESSIVI

REGIONE	2001	2002	2003	(in migliaia di euro)	
				VARIAZIONE % 2002-2001	VARIAZIONE % 2003-2002
PIEMONTE	1.796.289	2.869.695	3.848.978	59,76	34,12
LOMBARDIA	1.223.381	1.389.919	1.578.954	13,61	13,60
VENETO	3.873.551	2.822.321	2.984.322	-27,14	5,74
LIGURIA	691.831	1.034.402	1.131.577	49,52	9,39
EMILIA ROMAGNA	1.258.557	1.642.377	1.672.013	30,50	1,80
Totale Nord	8.843.608	9.758.714	11.215.844	10,35	14,93
TOSCANA	1.099.933	1.210.252	1.416.052	10,03	17,00
UMBRIA	600.668	466.415	213.889	-22,35	-54,14
MARCHE	821.627	1.438.874	1.044.841	75,13	-27,38
LAZIO	820.461	704.734	1.221.834	-14,11	73,38
Totale Centro	3.342.689	3.820.275	3.896.616	14,29	2,00
ABRUZZO	634.505	849.426	811.964	33,87	-4,41
MOLISE	495.365	606.444	882.748	22,42	45,56
CAMPANIA	4.006.426	3.559.941	4.661.224	-11,14	30,94
PUGLIA	4.041.775	5.108.082	5.499.471	26,38	7,66
BASILICATA	570.247	572.960	489.570	0,48	-14,55
CALABRIA	586.495	1.015.042	1.513.232	73,07	49,08
Totale Sud	10.334.814	11.711.895	13.858.209	13,32	18,33
TOTALE	22.521.111	25.290.884	28.970.669	12,30	14,55

Fonte: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconti delle Regioni
Il dato è al netto delle partite di giro

4.8 Risultati di amministrazione a confronto con le economie vincolate e di residui perenti

I risultati di amministrazione, positivi in tutte le Regioni esaminate, rappresentano una situazione di avanzo effettivo soltanto per la parte eventualmente eccedente gli importi delle tipologie di spesa che nel formale avanzo di amministrazione trovano copertura.

Una di esse è costituita dalle cosiddette economie vincolate, che conseguono ad autorizzazioni di spesa finanziate attraverso entrate di provenienza statale e/o comunitaria a destinazione specifica, previste dall'art. 22 del d.lgs. 76/2000, non impegnate entro la fine dell'esercizio nel corso del quale ha avuto luogo l'assegnazione. La Regione, in tale evenienza, attribuisce, in sede di legge di assestamento, le relative spese alla competenza dell'esercizio

**SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI
2001 - 2003**

(in migliaia di euro)

REGIONI		2001	2002	2003
PIEMONTE	Risult. amministrazione	748.346	270.640	246.435
	Economie vincolate	748.346	270.640	246.435
	Res. perenti complessivi	116.454	90.446	125.255
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	2.809.009	4.749.409	4.702.680
	Economie vincolate	3.366.266	5.906.663	6.374.302
	Res. perenti complessivi	1.103.310	1.022.995	862.555
VENETO	Risult. amministrazione	1.722.384	1.745.525	2.324.049
	Economie vincolate	1.553.502	1.958.375	2.241.358
	Res. perenti complessivi	997.071	801.969	859.484
LIGURIA	Risult. amministrazione	695.151	556.077	872.944
	Economie vincolate	391.474	338.033	557.678
	Res. perenti complessivi	482.185	371.654	298.215
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	1.936.713	2.095.540	1.765.998
	Economie vincolate	834.078	1.086.210	1.265.998
	Res. perenti complessivi	978.444	912.013	507.268
TOSCANA	Risult. amministrazione	1.117.096	1.251.794	1.668.604
	Economie vincolate	850.088	1.145.503	1.671.379
	Res. perenti complessivi	235.181	171.096	154.857
UMBRIA	Risult. amministrazione	622.331	743.672	962.427
	Economie vincolate	547.444	775.407	981.150
	Res. perenti complessivi	10.260	9.626	10.815
MARCHE	Risult. amministrazione	302.127	693.051	743.564
	Economie vincolate	356.872	861.800	880.700
	Res. perenti complessivi	220.980	197.063	225.464
LAZIO	Risult. amministrazione	1.707.923	2.797.000	2.697.231
	Economie vincolate	2.770.791	3.729.000	3.187.000
	Res. perenti complessivi	278.988	187.511	217.829
ABRUZZO	Risult. amministrazione	852.670	1.340.168	1.545.202
	Economie vincolate	966.807	1.417.454	1.743.386
	Res. perenti complessivi	219.740	269.055	319.357
MOLISE	Risult. amministrazione	369.384	332.087	239.705
	Economie vincolate	29.438	67.645	66.700
	Res. perenti complessivi	313.940	256.587	258.500
CAMPANIA	Risult. amministrazione	5.674.828	7.638.110	7.374.820
	Economie vincolate	3.306.860	5.395.620	6.733.859
	Res. perenti complessivi	2.350.509	2.167.222	1.595.427
PUGLIA	Risult. amministrazione	333.115	857.956	1.111.724
	Economie vincolate	2.288.421	203.045	229.000
	Res. perenti complessivi	626.000	417.713	339.955
BASILICATA	Risult. amministrazione	511.809	593.858	821.112
	Economie vincolate	323.710	430.150	839.989
	Res. perenti complessivi	184.795	166.942	136.018
CALABRIA	Risult. amministrazione	3.015.075	2.913.343	2.976.382
	Economie vincolate	1.515.285	2.144.282	2.435.033
	Res. perenti complessivi	701.822	374.680	384.032

FONTE: elaborazione Corte dei conti - dati da rendiconto e referti delle Sezioni Regionali

immediatamente successivo e provvede alla loro copertura ricorrendo all'avanzo di amministrazione. Nei limiti in cui non trovano copertura nell'apposito fondo previsto nel bilancio dell'esercizio successivo a quello di riferimento (vedasi paragrafo successivo), anche i residui passivi perenti gravano sul risultato di amministrazione. Si ricorda che tale tipologia di residui passivi, collegata ad obbligazioni regolarmente assunte ed esistenti, pur non figurando

più nel bilancio, continua comunque a gravare sulle disponibilità finanziarie, quanto meno in termini di garanzia di assolvimento, fatti salvi gli effetti della prescrizione del debito.

Fatte queste premesse, al di là del dato formale, il prospetto che precede dà conto di risultati di fine esercizio effettivamente negativi. Sono esposte, infatti, numerose situazioni in cui le sole entrate vincolate assorbono l'intero avanzo teorico⁷⁴, addirittura eccedendo, in alcuni casi, il suo importo.

4.9 La copertura dei residui perenti

Si è esposta nel precedente paragrafo la ragione per cui, per una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte, si riveli essenziale che nel bilancio venga previsto un fondo che assicuri adeguata copertura ai residui perenti, data l'impossibilità che essi trovino copertura nell'avanzo di amministrazione concretamente inadeguato.

Al riguardo, la Corte in mancanza di un'espressa previsione normativa, ha ritenuto sufficientemente garantista dell'assolvimento degli obblighi pregressi afferenti a residui perenti la previsione nei bilanci degli enti di un margine di copertura pari al 70% degli stessi. Questo, nella considerazione che i creditori, a prescindere dall'intervenuta perenzione che consegue allo spirare dei termini di permanenza in bilancio dei residui passivi (art. 21, comma III, del d.lgs. 76/2000) mantengono comunque il diritto all'esazione del credito, fatti salvi gli effetti della prescrizione.

Il prospetto che segue mette invece in evidenza la tendenza ad assicurare la copertura dei residui perenti in percentuali costantemente decrescenti e mediamente inferiori al tasso suesposto.

⁷⁴ L'importo delle economie vincolate iscritto nel bilancio della Regione Abruzzo (art.61 l.r.81/1977, art.59 l.r.3/2002) che trova copertura nell'avanzo di amministrazione si riferisce anche alle somme attribuite alla Regione con vincolo di destinazione divenute nel tempo residui passivi perenti vincolati. La Regione Puglia, invece, mantiene in bilancio, quali residui di stanziamento, le somme derivanti da assegnazioni con vincolo di destinazione non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione; decorso tale periodo le somme non impegnate costituiscono economie di spesa ed a tale titolo concorrono a determinare i risultati finali della gestione (art.93, sesto comma, l.r. 28/2001).

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA
ANNI 2001 - 2004

(migliaia di euro)

PIEMONTE					LOMBARDIA				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	116.454	2002	23.460	20,15	2001	1.103.310	2002	782.010	70,88
2002	90.446	2003	90.446	100,00	2002	1.022.995	2003	759.679	74,26
2003	125.255	2004		**n.d.	2003	862.555	2004	655.500	76,00
VENETO					LIGURIA				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	997.071	2002	285.242	28,61	2001	482.185	2002	310.000	64,29
2002	801.969	2003	300.000	37,41	2002	371.654	2003	200.619	53,98
2003	859.484	2004	300.000	34,90	2003	298.215	2004	190.000	63,71
EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	978.444	2002	826.564	84,48	2001	235.181	2002	235.181	100,00
2002	912.013	2003	800.030	87,72	2002	170.513	2003	170.513	100,00
2003	507.268	2004	354.760	69,94	2003	154.857	2004	31.197	20,15
UMBRIA					MARCHE				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	10.260	2002	2.051	19,99	2001	220.980	2002	82.000	37,11
2002	9.626	2003	1.270	13,19	2002	197.063	2003	104.420	52,99
2003	10.815	2004	1.378	12,74	2003	253.296	2004	45.367	17,91

segue ==>

segue

LAZIO					ABRUZZO				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	Grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti(*)	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	278.988	2002	45.822	16,42	2001	966.752	2002	1.241.942	128,47
2002	187.511	2003	40.851	21,79	2002	269.055	2003	33.500	12,45
2003	217.829	2004	44.500	20,43	2003	319.357	2004	46.000	14,40
MOLISE					CAMPANIA				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	313.940	2002	313.938	100,00	2001	2.350.509	2002	338.229	14,39
2002	256.587	2003	285	0,11	2002	2.167.222	2003	450.000	20,76
2003	258.500	2004	224.000	86,65	2003	1.595.427	2004	450.000	28,21
PUGLIA					BASILICATA				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	626.000	2002	203.493	32,51	2001	184.795	2002	91.089	49,29
2002	417.713	2003	330.000	79,00	2002	166.942	2003	83.000	49,72
2003	339.955	2004	180.000	52,95	2003	136.018	2004	68.000	49,99
CALABRIA					TOTALE REGIONI				
ANNI	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti	anni	consistenza dei residui passivi perenti	anni	copertura dei residui passivi perenti	grado di copertura residui perenti
2001	701.822	2002	701.822	100,00	2001	9.566.691	2002	5.482.843	57,31
2002	374.680	2003	374.680	100,00	2002	7.415.989	2003	3.739.293	50,42
2003	384.032	2004	384.032	100,00	2003	6.322.863	2004	2.974.734	47,05

FONTE: elaborazione Corte dei conti - Sezione delle Autonomie su dati forniti dalle Sezioni Regionali

(*) gli importi dei residui perenti relativi all'Abruzzo sono comprensivi sia dei residui perenti propri che dei residui perenti vincolati

(**) l'importo della copertura dei residui passivi perenti Piemonte del 2004 non è stato comunicato

4.10 Alcuni indicatori della gestione

Gli indicatori offrono, in sintesi, la possibilità di verifica degli effetti finanziari delle previsioni di bilancio, ne consentono una lettura chiara ed immediata e possono indurre correzioni e rettifiche nella misura in cui evidenziano criticità gestionali o problematiche contabili.

Con il prospetto che segue è stata elaborata una "griglia" di indicatori finanziari costituita da quelli ritenuti più significativi per ognuna delle fasi della gestione, con riferimento a dati contabili al netto delle partite di giro⁷⁵.

Nell'ambito della gestione di competenza si è data rilevanza alla velocità di pagamento, risultante dal rapporto percentuale tra pagamenti in conto competenza ed impegni, che dà la misura della capacità di traduzione degli impegni in pagamenti di competenza. L'andamento dell'indice a

⁷⁵ Alcuni dai sono stati inoltre depurati delle poste riferite agli importi disomogenei indicati nella nota 23.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

livello nazionale è in lenta diminuzione, a dimostrare una velocità di pagamento più lenta nel tempo. I valori più elevati si registrano mediamente al Centro-Nord mentre al Sud il *trend* è discendente.

Con riferimento alla gestione di cassa, il rapporto percentuale tra il totale dei pagamenti e la somma degli impegni e dei residui passivi iniziali (velocità di cassa) indica la complessiva capacità di pagamento in relazione all'intera massa delle risorse disponibili. L'andamento dell'indicatore è diffusamente e costantemente decrescente con una flessione piuttosto consistente al Nord, pur se i valori più bassi si riscontrano sempre al Sud: la velocità di cassa è, pertanto, in diminuzione.

Riguardo alla gestione dei residui, l'indice di smaltimento dei residui passivi, dato dal rapporto percentuale tra la somma dei pagamenti in c/residui più residui eliminati ed i residui passivi iniziali, è rilevante ai fini della conoscenza della dinamica riduttiva dei residui passivi. L'andamento crescente indica un recupero di efficienza dell'azione gestionale solo ove consegua ad avvenuti pagamenti e non ad insussistenza, eliminazione o prescrizione del debito. Il dato medio fa registrare un tasso di smaltimento costantemente decrescente ad indicare un'espansione della massa dei residui passivi proveniente dagli esercizi pregressi non bilanciata dai pagamenti in conto residui.

REGIONE	Velocità di pagamento			Velocità di cassa			Indice di smaltimento dei residui passivi			Indice di accumulazione dei residui passivi complessivi		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
PIEMONTE	86,10	80,02	75,72	82,67	76,04	59,36	68,96	55,82	55,17	-44,96	59,76	32,92
LOMBARDIA	95,49	89,88	91,32	93,15	91,38	75,82	76,72	80,58	59,36	-57,74	13,61	13,60
VENETO	69,14	99,27	74,49	65,11	60,74	56,78	68,24	80,61	78,10	26,90	-27,14	-48,98
LIGURIA	87,02	80,10	84,07	75,94	75,32	74,63	178,49	55,24	43,04	-30,83	49,52	9,39
E. ROMAGNA	86,84	86,02	89,52	83,17	81,77	82,31	81,69	70,79	44,89	-52,26	30,50	-2,66
MEDIA NORD	84,92	87,06	83,02	80,01	77,05	69,78	94,82	68,61	56,11	-31,78	25,25	0,85
TOSCANA	90,69	92,30	89,75	85,21	80,25	76,96	52,61	41,22	44,06	-40,80	10,03	17,00
UMBRIA	86,07	85,45	88,68	76,45	74,57	77,46	55,30	52,08	59,18	-20,37	-8,51	-20,26
MARCHE	86,10	74,30	89,54	72,88	80,03	76,47	39,33	34,13	52,24	-53,20	75,13	-27,38
LAZIO	95,42	85,49	80,13	86,50	84,01	78,94	80,95	83,57	65,47	-63,15	-14,11	73,38
MEDIA CENTRO	89,57	84,39	87,03	80,26	79,72	75,92	57,05	52,75	55,24	-44,38	15,64	10,69
ABRUZZO	80,17	79,36	82,00	72,92	61,12	73,21	55,68	62,55	66,01	-48,35	5,07	-4,41
MOLISE	59,62	55,26	51,19	48,14	37,46	33,20	82,48	71,73	29,62	-59,02	22,42	45,56
CAMPANIA	74,39	84,87	78,73	70,03	73,69	68,36	70,83	51,38	41,56	-41,37	-11,14	30,94
PUGLIA	90,71	93,13	90,82	67,35	80,56	65,83	51,31	51,39	37,02	-54,71	191,31	7,66
BASILICATA	81,75	81,72	83,56	71,47	67,66	73,42	65,04	45,08	52,34	-69,58	0,47	-14,55
CALABRIA	88,51	87,24	81,26	95,02	80,37	72,77	87,49	36,49	41,95	-53,33	73,07	49,08
MEDIA SUD	79,19	80,26	77,93	70,82	66,81	64,47	68,81	53,10	44,75	-54,39	46,87	19,05
MEDIA TOTALE	83,87	83,63	82,66	76,40	73,66	70,06	74,34	58,18	52,03	-44,18	31,33	10,20

Fonte: elaborazione Corte dei conti - rendiconti regionali

L'indice di accumulazione dei residui passivi è dato dal rapporto percentuale tra la differenza tra residui passivi complessivi e residui passivi iniziali e residui passivi iniziali e

fornisce l'indicazione della quota parte dei residui imputabile alla gestione di competenza dell'esercizio finanziario di riferimento. L'indice appare spesso negativo, ad indicare il maggior peso dei residui passivi iniziali rispetto a quelli complessivi, cioè a dire una dinamica di formazione dei residui passivi rallentata⁷⁶ nel corso della gestione.

4.11 Gli acquisti per beni e servizi

Oltre alla spesa per la sanità e per il personale, un'altra tipologia di rilevante consistenza nell'ambito della spesa corrente è quella per consumi intermedi, dove vengono contabilizzati gli acquisti per beni e servizi. Come si evince dal Conto economico delle Amministrazioni regionali, l'espansione è continua, seppure ad un tasso via via decrescente.

Il contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi ha costituito una delle finalità degli interventi correttivi posti in essere dal legislatore attraverso il d.l. 168 del 12 luglio 2004, convertito con modificazioni nella legge 191 del 30 luglio 2004. In coerenza con le generali prospettive di riduzione di spesa per consumi intermedi previste nell'art.1, il comma 11 dell'articolo stesso ha, tra l'altro, previsto che anche le Regioni a statuto ordinario concorressero alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006 assicurando che la spesa per l'acquisto per i beni e servizi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta nel 2004 non fosse superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10%. Tale riduzione andava applicata anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi e incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità. La riduzione del 10% non andava applicata con riferimento alle spese già impegnate alla data di entrata in vigore del decreto in questione (12 luglio 2004), nei confronti delle Regioni che nell'anno 2003 e fino al giugno 2004 avessero rispettato gli obiettivi previsti nel Patto di stabilità interno. La disposizione deve ritenersi operativa soltanto con riferimento all'anno 2004.

Secondo quanto esposto nella Relazione tecnica al provvedimento in esame, la riduzione di spesa attesa avrebbe dovuto essere in grado di produrre un effetto positivo sui saldi di finanza pubblica per circa 600 milioni di euro, risparmi che avrebbero dovuto compensare le criticità

⁷⁶ Si ricorda che la Regione Puglia dal 2002 mantiene in bilancio, quali residui di stanziamento, le somme derivanti da assegnazioni con vincolo di destinazione non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione (art.93, sesto comma, l.r. 28/2001); pertanto la massa dei residui iniziali riferita al 2002 ha subito una consistente riduzione ed il rapporto in questione è risultato molto elevato.

emergenti sul fronte della spesa per il personale a causa degli oneri conseguenti al contratto 2002-2003.

La verifica degli effetti del decreto in questione sulle singole fasi della spesa delle Regioni potrebbe essere effettuata da questa Corte dei conti in sede periferica; in questa sede è stato possibile misurare l'efficacia di detto provvedimento soltanto utilizzando i dati di cassa posti a base della "Relazione di stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004" del Ministero dell'Economia e delle Finanze⁷⁷. Questi, in aggregato, indicano una crescita nel 2004 pari allo 0,38% rispetto all'anno precedente e del 4,86% rispetto alla media del triennio 2001-2003. Detto scostamento ha reso necessari approfondimenti sui dati disaggregati a livello regionale che hanno portato in evidenza alcuni andamenti erratici della tipologia di spesa in esame, legati verosimilmente ai diversi criteri di classificazione o conseguenti a modifiche allocative delle spese collegate alla gestione dei servizi pubblici, tali da rendere le risultanze ottenute di limitato significato⁷⁸.

⁷⁷ L'operazione ha carattere meramente indicativo in quanto gli importi presi in considerazione per il 2004 comprendono anche la spesa dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, che non è stato possibile scorporare; inoltre, non è stata applicata la riduzione del 10% in quanto appare rara l'ipotesi di Regioni che non abbiano rispettato gli obiettivi previsti nel Patto di stabilità interno, né è stato possibile distinguere la parte di spesa imputabile agli impegni assunti fino al 12 luglio 2004 dal resto della spesa effettuata nell'anno.

⁷⁸ Ad esempio, in Toscana si è registrato uno scostamento dalla media triennale pari a più del 109%, verosimilmente per operazioni di riallocazione delle spese per il trasporto pubblico locale, mentre in Piemonte, dove la classificazione non ha subito rilevanti modifiche, lo scostamento rispetto alla media è risultato negativo (-1,64%)

5 La spesa per il personale

Premessa

In disparte ogni considerazione sulla rilevanza della spesa sanitaria, la spesa per il personale costituisce per le Amministrazioni regionali una delle tipologie di uscita corrente di maggiore consistenza⁷⁹, fino al 2005 inclusa tra le voci rilevanti ai fini della verifica del rispetto delle regole stabilite per il patto di stabilità interno⁸⁰.

In parallelo, all'interno delle manovre poste in essere attraverso le varie leggi finanziarie, sono stati definiti specifici sistemi di contenimento della crescita di detta voce di spesa, in coerenza con gli obiettivi fissati dai documenti di finanza pubblica.

Il comma 11 dell'art. 34 della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) ed il comma 60 della legge 350/2003 (legge finanziaria 2004) hanno previsto, a tal fine, l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata, con la fissazione per le Amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato rispettivamente per l'anno 2003 e 2004, stabilendo anche misure di carattere transitorio da adottare fino all'emanazione di detti decreti. Entrambe le norme hanno, comunque, fatto salve le assunzioni connesse al passaggio di funzioni e competenze alle Regioni e agli enti locali, il cui onere sia coperto da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione delle unità di personale.

Con disposizione colpita da declaratoria di illegittimità costituzionale⁸¹, le assunzioni di personale a tempo indeterminato avrebbero dovuto essere limitate entro percentuali non superiori al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso degli anni 2002 e 2003. Misure di contenimento ispirate al medesimo principio sono state, comunque, assunte nei D.P.C.M. di attuazione sopra indicati⁸² dove è stato disposto che le Regioni possano procedere ad assunzioni di personale a tempo

⁷⁹ Si ricorda che, ai sensi dell'art.48, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 (previsione ribadita dall'art.33 della legge 289/2002 e dall'art.3, comma 49 della legge 350/2003), gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali nonché quelli derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici di cui all'art.3, comma 2 del medesimo decreto, sono posti a carico dei bilanci delle Amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale.

⁸⁰ L'inclusione è stata integrale per l'anno 2003 (art.29, comma 2, della legge 289/2002) e, per l'anno 2004, al netto dell'incremento retributivo dello 0,99% riconosciuto al personale pubblico con gli accordi del 4 e 6 febbraio 2002 (art.3, comma 50, della legge 350/2003). Per l'anno 2005 l'aggregato di spesa al quale vanno applicati i limiti previsti nel patto va, invece, calcolato al netto delle spese di personale, assoggettate a specifica disciplina di settore (art. 1, comma 24, della legge 311/2004).

⁸¹ Con sentenza n.390 del 13-17 dicembre 2004, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in questione in quanto non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002 e nel 2003, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali.

⁸² Per le Amministrazioni regionali e gli enti appartenenti al SSN si vedano i DD.P.C.M. 12 settembre 2003 e 27 luglio 2004.

indeterminato entro percentuali non superiori ai limiti di spesa annua lorda corrispondente al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente. E ciò nel rispetto, tra l'altro, del principio dell'invarianza della spesa cui sono ispirati i processi di trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali di cui alla legge 59/1997 ed alla legge costituzionale 3/2001. Nel presente capitolo si darà conto, nei limiti dei dati che è stato possibile acquisire, dell'attuazione di detta misura relativamente alle assunzioni avvenute nell'anno 2003 nelle Regioni a statuto ordinario.

La legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004), sempre facendo salve le assunzioni connesse al passaggio di funzioni *ex lege* "Bassanini", ha nuovamente stabilito (art.1 comma 98) la necessità della fissazione di criteri e limiti alle assunzioni per il triennio 2005-2007, ancora attraverso lo strumento dei predetti DD.P.C.M., fissando, quale principio di coordinamento di finanza pubblica, la quantificazione delle economie di spesa da realizzare in 213 milioni di euro per il 2005, 572 milioni di euro per il 2006, 850 milioni di euro per il 2007 e 940 milioni di euro per il 2008. L'avvalimento di personale a tempo determinato o con convenzione ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che nelle precedenti leggi finanziarie per gli enti che avevano rispettato il patto di stabilità⁸³ doveva soltanto ispirarsi al principio del contenimento della spesa, è, ora, consentito nei limiti della spesa annua sostenuta per le stesse finalità nel triennio 1999-2001 (comma 116).

Il *range* temporale qui analizzato ai fini dell'esposizione dei vari profili della spesa sostenuta per il personale delle Regioni a statuto ordinario è il triennio 2001-2003, comprensivo del periodo di riferimento esaminato nel precedente referto (biennio 2001-2002) i cui dati sono stati aggiornati tenendo conto della definitiva "validazione" effettuata da parte delle strutture ed attraverso le procedure individuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato –IGOP– per l'alimentazione e l'attualizzazione del SICO (Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente dalle Pubbliche Amministrazioni)⁸⁴. Va ricordato che il sistema informativo costituisce la banca dei soli dati trasmessi dalle Amministrazioni alla R.G.S., e che ogni disomogeneità, irregolarità, errore od omissione nell'invio dei dati è inevitabilmente destinata a riflettersi sui risultati delle elaborazioni e può generare incongruenze⁸⁵.

Utilizzando dati provvisori di preconsuntivo, si espone l'andamento della spesa per retribuzioni anche per l'anno 2004.

⁸³ Il rispetto quanto meno formale delle regole previste nel patto di stabilità è pressoché generalizzato: riflessioni sulla significatività effettiva di detta circostanza sono contenute nel capitolo riservato nella presente Relazione.

⁸⁴ I criteri di monitoraggio della spesa del personale esercizio 2004 e le istruzioni per la redazione del conto annuale esercizio 2003 sono contenute nella Circ. M.E.F. n.7 del 29 marzo 2004.

⁸⁵ Ad esempio, non tutte le Regioni hanno comunicato i dati relativi al personale dei Consigli Regionali che non è stato possibile scorporare dalle risultanze aggregate delle rilevazioni.

5.1 Consistenza e composizione del personale

Dall'esposizione che segue emerge l'andamento della consistenza del personale in valore assoluto e per percentuali di variazione annuale, ripartito per macroarea dirigenziale (costituita dai dirigenti generali, dai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, da quelli con rapporto di lavoro a tempo determinato e da quelli fuori dotazione organica⁸⁶), personale appartenente alle categorie e personale "altro" (comprensivo delle unità con contratto di lavoro a tempo determinato, di formazione e lavoro, di lavoro interinale e dei lavoratori socialmente utili)⁸⁷. L'elevato incremento medio della consistenza della dirigenza verificatosi nell'anno 2002 (9,31%), da leggersi soprattutto quale risultante di consistenti aumenti territorialmente circoscritti, appare ridimensionato nell'anno 2003, che ha fatto registrare una diminuzione media percentuale del 4,98%.

Nella consistenza del personale appartenente alle categorie riferita all'anno 2003 si è, invece, sostanzialmente consolidata la diminuzione riscontrata nell'anno precedente, derivante, anche in questo caso, da rilevanti decrementi circoscritti a poche Regioni. Il dato medio nazionale dell'anno 2003, pur se positivo (0,14%) perché influenzato dall'incremento avvenuto in specifiche Regioni, sembra in effetti costituire l'esito di diffuse politiche di riduzione del personale con contratto a tempo indeterminato⁸⁸. A fronte di ciò, nel 2003 mediamente incrementato risulta l'utilizzo di forme di lavoro flessibili (5,27%). Il fenomeno appare comunque concentrato soltanto in alcune Regioni (Veneto, Emilia Romagna, Puglia, Toscana).

⁸⁶ L'analisi particolareggiata di ciascuna tipologia dirigenziale si è rilevata non sufficientemente significativa a causa della scarsità dei dati disponibili per le tre tipologie diverse da quella dei dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Va, pertanto, tenuto presente che i dati trattati nel presente capitolo afferenti alla dirigenza si riferiscono quasi esclusivamente ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato (che è, peraltro, la tipologia più frequente).

⁸⁷ Detto andamento è stato calcolato quale semplice variazione quantitativa riferita al 31 dicembre di ciascun anno, senza valutazione del personale cessato, invece considerato nella quantificazione delle assunzioni effettive per l'anno 2003 di cui alla relativa tabella.

⁸⁸ Per il dettaglio relativo all'esercizio 2003 si veda la tabella sulla spesa per nuove assunzioni.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Consistenza e composizione del Personale
Anni 2001 - 2003

REGIONE	DIRIGENTI			VARIAZIONE %		CATEGORIE			VARIAZIONE %		ALTRO			VARIAZIONE %		TOTALE			VARIAZIONE %	
	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002
	PIEMONTE	268	262	265	-2,24	1,15	2.663	2.861	2.886	7,44	0,87	236	123	125	-47,88	1,63	3.167	3.246	3.276	2,49
LOMBARDIA	334	312	294	-6,59	-5,77	4.476	3.612	3.470	-19,30	-3,93	429	391	310	-8,86	-20,72	5.239	4.315	4.074	-17,64	-5,59
VENETO	214	214	216	0,00	0,93	2.815	2.850	2.831	1,24	-0,67	188	187	338	-0,53	80,75	3.217	3.251	3.385	1,06	4,12
LIGURIA	108	102	96	-5,56	-5,88	1.008	1.039	1.024	3,08	-1,44	27	61	49	125,93	-19,67	1.143	1.202	1.169	5,16	-2,75
EMILIA	232	240	241	3,45	0,42	2.379	2.469	2.472	3,78	0,12	195	303	386	55,38	27,39	2.806	3.012	3.099	7,34	2,89
ROMAGNA	1.156	1.130	1.112	-2,25	-1,59	13.341	12.831	12.683	-3,82	-1,15	1.075	1.065	1.208	-0,93	13,43	15.572	15.026	15.003	-3,51	-0,15
TOSCANA	251	247	228	0,98	-7,69	2.233	2.380	2.398	6,58	0,76	162	176	208	8,64	18,18	2.646	2.803	2.834	5,93	1,11
UMBRIA	160	148	132	-7,50	-10,81	1.504	1.375	1.450	-8,58	5,45	193	141	91	-26,94	-35,46	1.857	1.684	1.673	-10,39	0,54
MARCHE	107	102	93	-4,67	-8,82	1.951	1.508	1.505	-22,71	-0,20	209	106	53	-49,28	-50,00	2.287	1.716	1.651	-24,31	-3,79
LAZIO	181	500	465	176,24	-7,00	3.636	2.902	2.877	-20,19	-0,86	236	266	267	12,71	0,38	4.053	3.668	3.609	-9,50	-1,61
Totale Centro	699	997	918	42,63	-7,92	9.324	8.165	8.230	-12,43	0,80	800	689	619	-13,88	-10,16	10.823	9.851	9.767	-8,98	-0,85
ABRUZZO	129	125	116	-3,10	-7,20	1.766	1.763	1.725	-0,17	-2,16	111	155	118	39,64	-23,87	2.006	2.043	1.959	1,84	-4,11
MOLISE	109	85	86	-22,02	1,18	740	795	816	7,43	2,64	97	92	43	-5,15	-63,26	946	972	945	2,75	-2,78
CAMPANIA	463	479	506	3,46	5,64	7.262	6.473	7.123	-10,86	10,04	2.109	2.129	2.267	0,95	6,48	9.834	9.081	9.896	-7,66	8,97
PUGLIA	393	378	293	-3,82	-22,49	4.089	3.946	3.637	-3,50	-7,83	0	129	223	0,00	72,87	4.482	4.453	4.153	-0,65	-6,74
BASILICATA	96	91	93	-5,21	2,20	1.175	1.152	1.147	-1,96	-0,43	0	0	5	0,00	0,00	1.271	1.243	1.245	-2,20	0,16
CALABRIA	134	190	178	41,79	-6,32	4.582	4.527	4.345	-1,20	-4,02	748	564	594	-24,60	5,32	5.464	5.281	5.117	-3,35	-3,11
Totale Sud	1.324	1.348	1.272	1,81	-5,64	19.614	18.656	18.793	-4,88	0,73	3.065	3.069	3.250	0,13	5,90	24.003	23.073	23.315	-3,87	1,05
Totale Complessivo	3.179	3.475	3.302	9,31	-4,98	42.279	39.652	39.706	-6,21	0,14	4.940	4.823	5.077	-2,37	5,27	50.398	47.950	48.085	-4,86	0,28

Fonte RGS-SICO

Sotto il profilo della composizione del personale regionale, si mette in evidenza che l'incidenza percentuale della macroarea dirigenza sul totale rimane sostanzialmente stabile nel triennio considerato. Un *range* di variazione degno di nota si rileva in Toscana e nel Molise, dove l'incidenza registra un decremento di 1,5 - 2 punti percentuale, e nel Lazio, dove la percentuale di incidenza della dirigenza sul totale del personale appare triplicata nel periodo di riferimento.

A conferma di quanto rilevato nell'analisi della precedente tabella, tra l'andamento delle percentuali di incidenza delle altre due macroaree sul totale si riscontra una sostanziale relazione inversa: seppure con percentuali di variazione diverse, laddove l'incidenza del personale appartenente alle categorie subisce una riduzione viene mediamente incrementata la macroarea relativa all'"altro" personale (Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Puglia) e così viceversa (Piemonte, Umbria, Molise). Il dato medio dell'Italia del Nord e del Sud mette in evidenza un'espansione lenta ma costante dei rapporti di lavoro "flessibile", verosimilmente preferiti ai tradizionali rapporti di lavoro a tempo indeterminato, più stabili ma meno agili.

Per quanto riguarda le singole tipologie lavorative che concorrono a formare la categoria "altro", si osserva la generale prevalenza di contratti di lavoro a tempo determinato, diffusi su tutto il territorio nazionale ed in incremento al Nord ed al Sud. Dei rapporti di lavoro socialmente utile si registra la presenza soprattutto al Sud: nel 2003 si riscontrano soltanto in Campania. I rapporti di lavoro interinale, fatta eccezione per il Lazio e la Calabria dove sono particolarmente numerosi, sono presenti ed in espansione al Nord. Ai contratti di formazione lavoro si ricorre in Lombardia e Veneto.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONI A STATUTO ORDINARIO
Incidenza % del Personale su totale complessivo
ANNI 2001 - 2003

REGIONE	DIRIGENTI			Incid.% 2001/ totale	Incid.% 2002/ totale	Incid.% 2003/ totale	CATEGORIE			Incid.% 2001/ totale	Incid.% 2002/ totale	Incid.% 2003/ totale	ALTRO			Incid.% 2001/ totale	Incid.% 2002/ totale	Incid.% 2003/ totale	TOTALE					
	2001	2002	2003				2001	2002	2003				2001	2002	2003				2001	2002	2003	2001	2002	2003
PIEMONTE	268	262	265	8,46	8,07	8,09	2.663	2.861	2.886	84,09	88,14	88,10	236	123	125	7,45	3,79	3,82	3.167	3.246	3.276			
LOMBARDIA	334	312	294	6,38	7,23	7,22	4.476	3.612	3.470	85,44	83,71	85,17	429	391	310	8,19	9,06	7,61	5.239	4.315	4.074			
VENETO	214	214	216	6,65	6,58	6,38	2.815	2.850	2.831	87,50	87,67	83,63	188	187	338	5,84	5,75	9,99	3.217	3.251	3.385			
LIGURIA	108	102	96	9,45	8,49	8,21	1.008	1.039	1.024	88,19	86,44	87,60	27	61	49	2,36	5,07	4,19	1.143	1.202	1.169			
EMILIA ROMAGNA	232	240	241	8,27	7,97	7,78	2.379	2.469	2.472	84,78	81,97	79,77	195	303	386	6,95	10,06	12,46	2.806	3.012	3.099			
Totale Nord	1.156	1.130	1.112	7,42	7,52	7,41	13.341	12.831	12.683	85,87	85,39	84,54	1.075	1.065	1.208	6,90	7,09	8,05	15.572	15.026	15.003			
TOSCANA	251	247	228	9,49	8,81	8,05	2.233	2.380	2.398	84,39	84,91	84,62	162	176	208	6,12	6,28	7,34	2.646	2.803	2.834			
UMBRIA	160	148	132	8,62	8,89	7,89	1.504	1.375	1.450	80,99	82,63	86,67	193	141	91	10,39	8,47	5,44	1.857	1.664	1.673			
MARCHE	107	102	93	4,72	5,94	5,63	1.951	1.508	1.505	86,06	87,88	91,16	209	106	53	9,22	6,18	3,21	2.267	1.716	1.651			
LAZIO	181	500	465	4,47	13,63	12,88	3.636	2.902	2.877	89,71	79,12	79,72	236	266	267	5,82	7,25	7,40	4.053	3.668	3.609			
Totale Centro	699	997	918	6,46	10,12	9,40	9.324	8.165	8.230	86,15	82,88	84,26	800	689	619	7,39	6,99	6,34	10.823	9.851	9.767			
ABRUZZO	129	125	116	6,43	6,12	5,92	1.766	1.763	1.725	88,04	86,29	88,06	111	155	118	5,53	7,59	6,02	2.006	2.043	1.959			
MOLISE	109	85	86	11,52	8,74	9,10	740	795	816	78,22	81,79	86,35	97	92	43	10,25	9,47	4,55	946	972	945			
CAMPANIA	463	479	506	4,71	5,27	5,11	7.262	6.473	7.123	73,85	71,28	71,98	2.109	2.129	2.267	21,45	23,44	22,91	9.834	9.081	9.896			
PUGLIA	393	378	293	8,77	8,49	7,06	4.089	3.946	3.637	91,23	88,61	87,58	0	129	223	0,00	2,90	5,37	4.482	4.453	4.153			
BASILICATA	96	91	93	7,55	7,32	7,47	1.175	1.152	1.147	92,45	92,68	92,13	0	0	5	0,00	0,00	0,40	1.271	1.243	1.245			
CALABRIA	134	190	178	2,45	3,60	3,48	4.582	4.527	4.345	83,86	85,72	84,91	748	564	594	13,69	10,68	11,61	5.464	5.281	5.117			
Totale Sud	1.324	1.348	1.272	5,52	5,84	5,46	19.614	18.656	18.793	81,71	80,86	80,60	3.065	3.069	3.250	12,77	13,30	13,94	24.003	23.073	23.315			
Totale Complessivo	3.179	3.475	3.302	6,31	7,25	6,87	42.279	39.652	39.706	83,99	82,69	82,57	4.940	4.823	5.077	9,80	10,06	10,56	50.398	47.950	48.085			

Fonte RGS-SICO

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Consistenza "ALTRO"
Anni 2001-2003

Regione	2001					2002					2003				
	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (I.s.u.)	totale	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (I.s.u.)	totale	a tempo determinato	formazione lavoro	interinale	lavoro socialmente utile (I.s.u.)	totale
PIEMONTE	206	0	0	30	236	123	0	0	0	123	125	0	0	0	125
LOMBARDIA	215	142	72	0	429	159	81	151	0	391	98	35	177	0	310
VENETO	185	0	3	0	188	187	0	0	0	187	317	21	0	0	338
LIGURIA	19	0	0	8	27	11	0	47	3	61	3	0	46	0	49
EMILIA ROMAGNA	191	0	4	0	195	276	0	27	0	303	352	0	34	0	386
Totale Nord	816	142	79	38	1.075	756	81	225	3	1.065	895	56	257	0	1.208
TOSCANA	162	0	0	0	162	176	0	0	0	176	208	0	0	0	208
UMBRIA	193	0	0	0	193	141	0	0	0	141	91	0	0	0	91
MARCHE	164	0	0	45	209	61	0	0	45	106	53	0	0	0	53
LAZIO	153	0	83	0	236	67	0	199	0	266	78	0	189	0	267
Totale Centro	672	0	83	45	800	445	0	199	45	699	430	0	189	0	619
ABRUZZO	111	0	0	0	111	155	0	0	0	155	118	0	0	0	118
MOLISE	21	0	0	76	97	26	0	0	66	92	41	0	0	2	43
CAMPANIA	0	0	0	2.109	2.109	0	0	0	2.129	2.129	0	0	0	2.267	2.267
PUGLIA	0	0	0	0	0	129	0	0	0	129	223	0	0	0	223
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5
CALABRIA	29	0	367	352	748	29	0	535	0	564	79	0	515	0	594
Totale Sud	161	0	367	2.537	3.065	339	0	535	2.195	3.069	461	0	520	2.269	3.250
TOTALE	1.649	142	529	2.620	4.940	1.540	81	959	2.243	4.823	1.786	56	966	2.269	5.077

Fonte :RGS-SICO

Il rapporto tra il numero delle unità di personale regionale al 31 dicembre 2003 su 1000 abitanti⁸⁹ mette in luce un panorama nazionale piuttosto eterogeneo con un campo di variazione abbastanza ampio. L'oscillazione registra, infatti, uno scostamento che va dallo 0,45% al 2,95%, con i valori più elevati concentrati al Sud. Ovviamente, il risultato del rapporto risente della densità della popolazione regionale ma ciò non toglie che il quadro che si configura non dimostri come il lavoro regionale costituisca una risorsa occupazionale distribuita sul territorio in maniera decisamente differenziata⁹⁰.

Personale su 1000 Abitanti

REGIONE	POPOLAZIONE	TOTALE PERSONALE AL 31/12/2003	TOTALE/ POPOLAZIONE
PIEMONTE	4.214.676	3.276	0,77
LOMBARDIA	9.032.554	4.074	0,45
VENETO	4.527.694	3.385	0,75
LIGURIA	1.571.783	1.169	0,74
EMILIA ROMAGNA	3.983.346	3.099	0,78
Totale Nord	23.330.053	15.003	0,64
TOSCANA	3.497.806	2.834	0,81
UMBRIA	825.826	1.673	2,03
MARCHE	1.470.631	1.651	1,12
LAZIO	5.112.403	3.609	0,71
Totale Centro	10.906.666	9.767	0,90
ABRUZZO	1.262.392	1.959	1,55
MOLISE	320.601	945	2,95
CAMPANIA	5.721.931	9.896	1,73
PUGLIA	4.020.707	4.153	1,03
BASILICATA	597.768	1.245	2,08
CALABRIA	2.011.466	5.117	2,54
Totale Sud	13.934.865	23.315	1,67
Totale Complessivo	48.171.584	48.085	0,99

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati SICO

⁸⁹ Quantificazione della popolazione come da censimento del 21 ottobre 2001

⁹⁰ Va al riguardo tenuto presente che il numero delle unità di personale comprende anche quelle impiegate in rapporti di lavoro "flessibile" e caratterizzato dalla precarietà, particolarmente diffuso, ad esempio, in Campania.

5.2 Spesa per retribuzioni

Con riferimento al triennio 2001-2003, viene esposta l'evoluzione della spesa per retribuzioni, in termini complessivi assoluti e medi, e di quella, specifica, per retribuzione di posizione e di risultato in riferimento a tutte le categorie di personale che la percepiscono.

Per la determinazione della spesa per retribuzione del personale, espressa in euro e senza cifre decimali, si è fatto riferimento agli oneri annui per voci retributive a carattere stipendiale e per indennità e compensi accessori⁹¹ corrisposti al personale in servizio nel triennio, secondo il criterio di cassa.

Al riguardo si precisa che la dinamica dei redditi del personale regionale non dirigente risente, quanto meno nell'anno 2002, degli effetti del rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2000-2001, avvenuto con CCNL perfezionato in data 5 ottobre 2001.

Va, inoltre, aggiunto che in data 21 gennaio 2004 questa Corte ha reso certificazione positiva, ai sensi dell'art. 47, commi 4, 5, 6 e 7 del d.lgs. 165/2001, in ordine all'ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente del comparto Regioni ed autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003. Il ritardo nella stipula di detto accordo ha comportato la concentrazione nel 2004 degli effetti dello stesso, determinando un forte delta incrementale non solo in termini di aumenti retributivi ma soprattutto per oneri arretrati. A questa ragione va attribuita la notevole espansione della spesa per redditi da lavoro dipendente per l'anno 2004 la quale, per l'intero complesso delle Amministrazioni regionali, risulta cresciuta in termini di contabilità nazionale di circa il 10%⁹². Lo specifico prospetto di cui innanzi, elaborato con riferimento al biennio 2003-2004, conferma tale espansione di spesa.

Il CCNL del personale dirigente vigente è, invece, tuttora quello relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed economico 2000-2001, perfezionato in data 12 febbraio 2002. In questo caso, l'andamento della spesa per retribuzioni del personale dirigente nel 2002 ha scontato l'impatto economico conseguente alla corresponsione degli incrementi retributivi e degli arretrati contrattuali.

La significatività dell'andamento della spesa per retribuzione è generalmente assicurata dalla considerazione comparata della consistenza del personale, quale variabile dominante.

La tabella di seguito esposta relativa al triennio 2001-2003 mostra, infatti, un andamento della spesa apparentemente erratico ma, in realtà correlato alle vicende della consistenza: fatta eccezione per l'Emilia Romagna, nelle Regioni dove nel 2002 si è verificata una riduzione del

⁹¹ In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

⁹² Corte dei conti "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2004".

personale si è conseguentemente, seppure con tassi di variazione diversi, ridotta la spesa per retribuzioni. Probabilmente, il mancato delta incrementale della spesa per retribuzioni nell'anno 2002, che avrebbe dovuto scontare gli effetti conseguenti alla sottoscrizione del CCNL, è attribuibile alla rilevante riduzione media della consistenza del personale verificatasi nell'anno stesso.

Anche nell'anno 2003 le variazioni più rilevanti della spesa per retribuzioni, diminuita di più di 10 punti percentuale in Puglia e nelle Marche, corrispondono ad una riduzione della consistenza abbastanza, anche se non altrettanto, considerevole. Appare verosimile attribuire la diversità tra i tassi di variazione della spesa e quelli della consistenza alle differenti retribuzioni percepite dalle tipologie di personale la cui consistenza ha subito modifiche nel triennio di riferimento.

Di non immediata comprensione appaiono i casi, relativamente numerosi, in cui la variazione della spesa per retribuzione segue un andamento inverso rispetto alla variazione della consistenza (nel 2003 sono costituiti da Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Lazio, Molise, Calabria).

Spesa per retribuzioni

(in euro)

REGIONE	2001	2002	2003	VARIAZIONE %	
				2001/2002	2002/2003
PIEMONTE	82.093.111	94.222.124	93.836.811	14,77	-0,41
LOMBARDIA	135.589.039	117.085.374	122.347.141	-13,65	4,49
VENETO	81.668.886	84.947.395	88.723.437	4,01	4,45
LIGURIA	31.061.249	31.930.914	31.834.614	2,80	-0,30
EMILIA ROMAGNA	76.503.764	73.677.336	76.391.472	-3,69	3,68
TOTALE NORD	406.916.049	401.863.141	413.133.474	-1,24	2,80
TOSCANA	65.297.311	70.455.899	70.386.770	7,90	-0,10
UMBRIA	48.015.959	42.647.154	42.082.113	-11,18	-1,32
MARCHE	54.437.756	51.410.105	44.810.907	-5,56	-12,84
LAZIO	125.374.257	122.395.785	123.756.682	-2,38	1,11
TOTALE CENTRO	293.125.283	286.908.944	281.036.473	-2,12	-2,05
ABRUZZO	47.854.278	53.395.178	52.677.439	11,58	-1,34
MOLISE	22.690.152	24.977.782	26.498.079	10,08	6,09
CAMPANIA	233.470.601	221.283.237	240.662.945	-5,22	8,76
PUGLIA	111.816.179	112.272.298	97.947.151	0,41	-12,76
BASILICATA	36.714.851	38.374.611	39.090.546	4,52	1,87
CALABRIA	122.361.835	120.802.103	133.552.824	-1,27	10,56
TOTALE SUD	574.907.896	571.105.209	590.428.984	-0,66	3,38
TOTALE COMPLESSIVO	1.274.949.228	1.259.877.294	1.284.598.931	-1,18	1,96

Fonte: RGS - SICO

Una esposizione più efficace e significativa della dinamica dei redditi del personale regionale è possibile attraverso l'analisi del dato retributivo medio, di cui si dà conto nel prospetto che segue, relativamente al personale dirigenziale e di categoria.

La diffusa tendenza incrementale della retribuzione media che si riscontra in ciascuno degli anni analizzati ed in entrambe le macroaree considerate, va rilevata tenendo presenti alcune chiavi interpretative che sarebbe errato sottovalutare.

In primo luogo, l'analisi dei dati in questione non può prescindere dalla considerazione delle modalità di rilevazione della consistenza del personale che descrive lo scenario esistente al 31 dicembre di ogni anno, senza inevitabilmente tener conto dei fenomeni (mobilità intertemporale, cessazioni, trasferimenti, ecc.) che intervengono *medio tempore*, i quali assumono qui rilievo soltanto nella misura in cui perdurino fino alla fine dell'anno. Invece, le modalità di rilevazione quantitativa della spesa per il personale, conglobando tutti i flussi di cassa avvenuti durante il periodo di riferimento, portano a risultati che danno conto di qualunque movimento diacronico del personale avvenuto durante l'anno, che abbia prodotto un qualsivoglia effetto sulla spesa, in termini di esborsi monetari o risparmi.

Inoltre, si ricorda che entrambe le macroaree qui considerate hanno goduto nel 2002 degli incrementi retributivi e degli arretrati contrattuali, di tal che la crescita della retribuzione media attribuibile ai CC.N.N.L. è verosimile che sia stata omogenea in tutte le Regioni.

Da tutto questo risulta che la rilevante oscillazione dei valori retributivi medi riscontrabile per i dirigenti (dal -50,08% al 48,80% nel 2002 e dal -0,79% al 54,09% nel 2003) e per il personale di categoria (dal -10,30% al 19,29% nel 2002 e dal -15,11% al 14,96% nel 2003) dovrebbe essere tendenzialmente attribuita alle variazioni intertemporali del personale e alle forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa. Emblematico della sostenibilità di tale assunto è, ad esempio, il caso del Lazio dove, nel 2002, ad un incremento della consistenza dei dirigenti pari al 176,24% corrisponde una flessione della retribuzione media superiore al 50% a fronte di un incremento nel 2003 di detta retribuzione di poco superiore allo stesso 50%. Si tratta, presumibilmente, di assunzioni dirigenziali avvenute poco prima della fine dell'esercizio 2002, registrate nella consistenza di quell'anno ma scarsamente rilevanti in termini di retribuzione corrisposta, rilevanza che, invece, diviene piena nell'esercizio successivo. All'incremento della consistenza dirigenziale avvenuto nel 2002 in Calabria corrisponde, invece, una consistente espansione della retribuzione media. Significativi incrementi della retribuzione media dirigenziale calcolata su una consistenza in diminuzione si riscontrano nell'esercizio 2002 in Abruzzo, Molise, Basilicata, Marche.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	Retribuzione media annua										(in euro)				
	DIRIGENTI					CATEGORIE					Var. % della media 2003/2002	Var. % della media 2002/2001			
	2001		2002		2003		2001		2002				2003		
	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione complessiva	retribuzione media annua	retribuzione complessiva	retribuzione complessiva	retribuzione media annua			
PIEMONTE	18.650.430	69.591	21.076.010	80.443	21.263.693	80.240	15,59	63.442.681	23.824	73.146.114	25.567	72.573.118	25.147	7,32	-1,64
LOMBARDIA	25.321.399	75.813	25.678.382	82.303	26.938.713	91.628	8,56	110.267.640	24.635	91.406.991	25.306	95.408.428	27.495	2,72	8,65
VENETO	14.776.366	69.048	16.396.877	76.621	15.745.823	72.897	10,97	66.892.520	23.763	68.550.518	24.053	72.977.614	25.778	1,22	7,17
LIGURIA	7.430.940	68.805	7.318.021	71.745	7.084.300	73.795	4,27	23.630.309	23.443	24.612.893	23.689	24.750.314	24.170	1,05	2,03
EMILIA ROMAGNA	15.953.897	68.767	18.411.175	76.713	18.466.169	76.623	11,56	60.549.867	25.452	55.266.161	22.384	57.925.303	23.433	-12,05	4,68
TOTALE NORD	82.133.032	71.049	88.880.466	78.655	89.498.697	80.484	10,71	324.783.017	24.345	312.982.676	24.393	323.634.776	25.517	0,20	4,61
TOSCANA	15.804.372	62.966	18.375.291	74.394	16.852.427	73.914	18,15	49.492.939	22.164	52.080.608	21.883	53.534.343	22.325	-1,27	2,02
UMBRIA	9.462.437	59.140	9.933.671	67.119	9.160.453	69.397	13,49	38.553.522	25.634	32.713.483	23.792	32.921.660	22.705	-7,19	-4,57
MARCHE	7.344.317	68.638	8.100.566	79.417	8.040.955	86.462	15,70	47.093.439	24.138	43.309.539	28.720	36.769.952	24.432	18,98	-14,93
LAZIO	19.967.661	110.319	27.526.628	55.053	39.451.745	84.842	-50,10	105.406.596	28.990	94.869.157	32.691	84.304.937	29.303	12,77	-10,36
TOTALE CENTRO	52.143.240	74.597	63.210.145	63.400	72.805.324	79.309	-15,01	240.982.043	25.845	223.698.799	27.397	208.231.149	25.301	6,00	-7,65
ABRUZZO	7.745.960	60.046	10.524.155	84.193	9.819.787	84.653	40,21	40.108.318	22.711	42.871.023	24.317	42.857.652	24.845	7,07	2,17
MOLISE	6.496.439	59.600	7.505.335	88.298	6.885.415	80.063	48,15	16.193.713	21.883	17.472.447	21.978	19.612.664	24.035	0,43	9,36
CAMPANIA	40.561.484	87.606	35.293.640	73.682	43.430.840	85.832	-15,89	192.909.117	26.564	185.989.597	28.733	197.232.105	27.689	8,16	-3,63
PUGLIA	21.177.567	53.887	22.812.757	60.351	18.885.467	64.456	12,00	90.638.612	22.166	89.459.541	22.671	79.061.684	21.738	2,28	-4,11
BASILICATA	7.337.223	76.429	8.821.912	96.944	8.344.051	89.721	26,84	29.377.628	25.002	29.552.699	25.653	30.746.495	26.806	2,60	4,49
CALABRIA	11.821.031	88.217	24.453.956	128.705	25.518.215	143.361	45,90	110.540.804	24.125	96.348.147	21.283	108.034.609	24.864	-11,78	16,83
TOTALE SUD	95.139.704	71.858	109.411.755	81.166	112.883.774	88.745	12,95	479.768.192	24.460	461.593.454	24.748	477.545.210	25.411	1,17	2,68
TOTALE COMPLESSIVO	18.650.430	69.591	21.076.010	80.443	21.263.693	80.240	15,59	63.442.681	23.824	73.146.114	25.567	72.573.118	25.147	7,32	-1,64

Fonte: RGS-SICO

Il prospetto che segue espone il quadro della retribuzione dirigenziale dando particolare evidenza all'indennità di posizione ed a quella di risultato, componenti retributive accessorie.

L'analisi della struttura retributiva della dirigenza mette in evidenza aspetti interessanti sotto il profilo dell'andamento di detti emolumenti accessori in rapporto con la retribuzione complessiva. In sintesi, può rilevarsi che i rapporti tra la retribuzione di posizione, commisurata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità, la retribuzione di risultato, collegata al livello di particolare qualità della prestazione ed agli obiettivi raggiunti, e la retribuzione complessiva non sempre variano in linea con l'andamento della retribuzione complessiva stessa. Infatti, all'andamento mediamente crescente della retribuzione complessiva corrisponde, con poche eccezioni, una tendenziale seppur lenta flessione della retribuzione di posizione, sia in termini assoluti che in rapporto di composizione con la retribuzione complessiva, a fronte di un incremento abbastanza diffuso della retribuzione di risultato (fatta eccezione per il Lazio ed il Molise), soprattutto nel Sud (Campania). La ragione della flessione della retribuzione di posizione dovrebbe essere riconducibile alla nuova politica retributiva sottesa al CCNL del 12 febbraio 2002 che ha previsto (art.1, comma 3, lett.E) incrementi della retribuzione tabellare finanziabili anche attraverso corrispondenti riduzioni dei valori della retribuzione di posizione attribuiti ad ogni funzione.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Struttura retributiva della dirigenza

REGIONE	(in euro)														
	2001					2002					2003				
	retribuzione complessiva (a)	retribuzione disposizione (b)	retribuzione di risultato (c)	(b)/(a) %	(c)/(a) %	retribuzione complessiva (d)	retribuzione disposizione (e)	retribuzione di risultato (f)	(e)/(d) %	(f)/(d) %	retribuzione complessiva (g)	retribuzione disposizione (h)	retribuzione di risultato (i)	(h)/(g) %	(i)/(g) %
PIEMONTE	18.650.430	6.502.951	1.343.491	34,87	7,20	21.076.010	6.142.965	2.235.592	29,15	10,61	21.263.693	6.143.807	2.687.356	28,89	12,64
LOMBARDIA	25.321.399	7.820.776	2.520.984	30,89	9,96	25.678.382	6.623.410	3.162.971	25,79	12,32	26.938.713	6.424.364	3.516.796	23,85	13,05
VENETO	14.776.366	4.086.565	1.045.254	27,66	7,07	16.396.877	3.829.944	1.210.126	23,36	7,38	15.745.823	3.514.192	1.379.770	22,32	8,76
LIGURIA	7.430.940	1.907.050	628.633	25,66	8,46	7.318.021	1.679.189	*	22,95	*	7.084.300	1.584.071	850.466	22,36	12,00
EMILIA ROMAGNA	15.953.897	4.597.895	1.525.937	28,82	9,56	18.411.175	4.582.783	1.677.264	24,89	9,11	18.466.169	4.746.960	1.748.585	25,71	9,47
TOTALE NORD	82.133.032	24.915.237	7.064.299	30,34	8,60	88.880.466	22.858.291	8.285.953	25,72	9,32	89.498.697	22.413.394	10.182.973	25,04	11,38
TOSCANA	15.804.372	5.174.330	1.010.754	32,74	6,40	18.375.291	4.858.626	1.326.901	26,44	7,22	16.852.427	4.663.402	1.182.438	27,67	7,02
UMBRIA	9.462.437	2.694.944	834.583	28,48	8,82	9.933.671	2.948.247	123.713	29,68	1,25	9.160.453	2.449.241	802.476	26,74	8,76
MARCHE	7.344.317	3.288.558	393.211	44,78	5,35	8.100.566	2.596.227	366.520	32,05	4,52	8.040.955	2.684.784	563.355	33,39	7,01
LAZIO	19.967.661	5.617.845	3.088.916	28,13	15,47	27.526.628	6.441.466	2.555.898	23,40	9,29	39.451.745	9.691.044	2.984.412	24,56	7,56
TOTALE CENTRO	52.143.240	16.775.677	5.327.464	32,17	10,22	63.210.145	16.844.566	4.373.032	26,65	6,92	72.805.324	19.488.471	5.532.681	26,77	7,60
ABRUZZO	7.745.960	3.450.256	*	44,54	*	10.524.155	3.125.221	1602628	29,70	15,23	9.819.787	2.985.377	1847750	30,40	18,82
MOLISE	6.496.439	2.284.025	452.553	35,16	6,97	7.505.335	2.132.665	1149689	28,42	15,32	6.885.415	2.772.569	26167	40,27	0,38
CAMPANIA	40.561.484	15.893.425	165.028	39,18	0,41	35.293.640	13.088.834	1178501	37,09	3,34	43.430.840	14.014.362	7206197	32,27	16,59
PUGLIA	21.177.567	5.657.534	*	26,71	*	22.812.757	4.670.320	*	20,47	*	18.885.467	4.061.122	*	21,50	*
BASILICATA	7.337.223	2.599.689	0	35,43	0,00	8.821.912	2.836.682	0	32,15	0,00	8.344.051	3.038.619	12151	36,42	0,15
CALABRIA	11.821.031	6.169.843	420262	52,19	3,56	24.453.956	8.654.994	5824632	35,39	23,82	25.518.215	9.786.125	517612	38,35	2,03
TOTALE SUD	95.139.704	36.054.772	1.037.843	37,90	1,09	109.411.755	34.508.716	9.755.450	31,54	8,92	112.883.774	36.658.174	9.609.877	32,47	8,51
TOTALE COMPLESSIVO	229.415.976	77.745.686	13.429.606	33,89	5,85	261.502.366	74.211.573	22.414.435	28,38	8,57	275.187.796	78.560.039	25.325.531	28,55	9,20

Fonte: RGS-SICO

* dato non disponibile

Fin dal CCNL del 31 marzo 1999 relativo alla revisione del sistema di classificazione professionale del personale non dirigente del comparto Regioni ed autonomie locali, è stato previsto che anche il trattamento economico accessorio del personale di cat. D titolare di posizioni organizzative, fosse composto dalla retribuzione di posizione e dalla retribuzione di risultato, la prima delle quali quantificata nel minimo e massimo erogabile e la seconda calcolata entro limiti percentuali rispetto alla prima.

Il prospetto che segue, al pari di quanto esposto per la dirigenza, fornisce un quadro dell'andamento di dette voci retributive in valore assoluto ed in rapporto di composizione con la retribuzione complessiva.

Diversamente da quanto riscontrato per la dirigenza, la retribuzione di posizione, con qualche eccezione al Sud, cresce sia in termini assoluti che in rapporto alla retribuzione complessiva, così come la retribuzione di risultato. Da questo potrebbe dedursi come, in parallelo all'affermarsi di categorie di personale svolgenti funzioni a contenuto dirigenziale, si vadano radicando componenti retributive commisurate a parametri dirigenziali remunerative di prestazioni peculiari, che conferiscono alla retribuzione una connotazione più moderna e flessibile.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Struttura retributiva del personale regionale che percepisce retribuzione di posizione e di risultato

REGIONE	(in euro)														
	2001				2002				2003						
	retribuzione complessiva (a)	retribuzione disposizione (b)	retribuzione di risultato (c)	(b)/(a) %	(c)/(a) %	retribuzione complessiva (d)	retribuzione disposizione (e)	retribuzione di risultato (f)	(e)/(d) %	(f)/(d) %	retribuzione complessiva (g)	retribuzione disposizione (h)	retribuzione di risultato (i)	(h)/(g) %	(i)/(g) %
PIEMONTE	43.394.836	6.037.192	1.507.021	13,91	3,47	47.533.745	6.095.929	2.429.933	12,82	5,11	46.204.475	6.167.695	1.627.125	13,35	3,52
LOMBARDIA	65.543.418	6.243.102	909.413	9,53	1,39	52.922.547	6.806.839	876.415	12,86	1,66	55.903.818	7.070.401	2.265.649	12,65	4,05
VENETO	22.406.885	885.428	165.799	3,95	0,74	25.676.425	1.302.139	566.246	5,07	2,21	33.149.226	1.963.237	721.723	5,92	2,18
LIGURIA	13.143.183	1.258.383	309.478	9,57	2,35	14.317.349	1.560.630	*	10,90	*	14.120.126	1.535.453	*	10,87	*
EMILIA ROMAGNA	34.169.429	2.532.196	493.447	7,41	1,44	31.897.612	2.850.671	855.299	8,94	2,68	32.924.697	3.543.387	485.363	10,76	1,47
TOTALE NORD	178.657.751	16.956.301	3.385.158	9,49	1,89	172.347.678	18.616.208	4.727.993	10,80	2,74	182.302.341	20.280.173	5.508.077	11,12	3,02
TOSCANA	23.669.046	1.504.953	167.178	6,36	0,71	26.330.119	2.090.108	328.095	7,94	1,25	27.437.443	2.285.733	417.947	8,33	1,52
UMBRIA	22.026.419	1.612.383	420.473	7,32	1,91	18.449.332	1.729.787	119.088	9,38	0,65	18.335.996	1.879.062	419.567	10,25	2,29
MARCHE	22.237.816	1.240.220	639.973	5,58	2,88	23.101.421	1.684.226	204.048	7,29	0,88	19.739.448	1.673.147	216.148	8,48	1,10
LAZIO	52.577.882	11.306.316	4.778.095	21,50	9,09	42.458.237	9.417.119	4.747.735	22,18	11,18	38.864.416	8.081.178	4.222.502	20,79	10,86
TOTALE CENTRO	120.511.163	15.663.872	6.005.719	13,00	4,98	110.339.109	14.921.240	5.398.966	13,52	4,89	104.377.302	13.919.120	5.276.164	13,34	5,05
ABRUZZO	13.237.342	2.743.993	*	20,73	*	14.255.490	2.639.103	1.043.809	18,51	7,32	13.781.753	2.559.506	660.647	18,57	4,79
MOLISE	8.573.317	0	0	0,00	0,00	9.260.752	0	0	0,00	0,00	11.168.082	0	0	0,00	0,00
CAMPANIA	96.625.156	16.186.566	232.379	16,75	0,24	103.150.897	14.932.782	0	14,48	0,00	110.210.368	14.814.070	1.836.790	13,44	1,67
PUGLIA	45.402.781	44.962	*	0,10	*	45.926.688	42.164	*	0,09	*	39.335.824	39.382	*	0,10	*
BASILICATA	15.501.121	1.341.618	74.776	8,65	0,48	16.795.403	1.715.071	51.873	10,21	0,31	17.975.660	2.070.776	111.758	11,52	0,62
CALABRIA	44.698.589	523.545	0	1,17	0,00	35.757.652	913.729	85.063	2,56	0,24	41.665.886	988.880	122.789	2,37	0,29
TOTALE SUD	224.038.306	20.840.684	307.155	9,30	0,14	225.146.882	20.242.849	1.180.745	8,99	0,52	234.137.573	20.472.614	2.731.984	8,74	1,17
TOTALE COMPLESSIVO	523.207.220	53.460.857	9.698.032	10,22	1,85	507.833.669	53.780.297	11.307.604	10,59	2,23	520.817.217	54.671.907	13.516.225	10,50	2,60

Fonte: RGS-SICO

* dato non disponibile

5.3 Spesa per nuove assunzioni anno 2003

Come accennato in premessa, con D.P.C.M. 12 settembre 2003, concluso previo accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in sede di Conferenza unificata, si è provveduto a fissare per le Amministrazioni regionali, provinciali e comunali, criteri e limiti alle assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003. Con detto provvedimento è stato disposto che le Regioni potessero procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato entro percentuali non superiori ai limiti di spesa annua lorda corrispondente al 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002, tenendo, tra l'altro, fede al principio dell'invarianza della spesa cui sono ispirati i processi di trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali di cui alla legge 59/1997 ed alla legge costituzionale 3/2001.

Il seguente prospetto si pone l'obiettivo di dare conto dell'andamento delle assunzioni di personale a tempo indeterminato (personale dirigente ed appartenente alle categorie) avvenute nelle Regioni a statuto ordinario nell'anno 2003, tenendo conto: a) della spesa annua lorda riferibile, in termini di retribuzione media, al personale cessato nel 2002 ed alle nuove assunzioni al lordo ed al netto dei trasferimenti di fondi dallo Stato relativi a passaggi di personale a seguito del conferimento di funzioni *ex lege* 59/1997 non ancora avvenuti per il prolungarsi dei procedimenti di mobilità, b) delle unità di personale effettivamente trasferite alle Regioni allo stesso titolo.

Il prospetto mette in evidenza: la consistenza delle nuove assunzioni 2003 (consistenza 31/12/2003 meno consistenza 31/12/2002 più cessati 2003 meno unità trasferite *ex lege* "Bassanini"), il 50% della spesa annua lorda dei cessati 2002 (retribuzione media per unità cessate 2002 diviso 2), la spesa annua lorda per le nuove assunzioni in termini di retribuzione media, gli importi dei fondi trasferiti dallo Stato relativi a passaggi di personale non ancora avvenuti per il prolungarsi dei procedimenti di mobilità⁹³.

Dal prospetto, costruito rapportando al 50% della spesa annua lorda relativa alle cessazioni al 31 dicembre 2002, la spesa annua lorda per le nuove assunzioni al netto dei fondi erogati per l'anno 2003 dallo Stato alle Regioni per i trasferimenti non conclusi, viene in evidenza, con poche eccezioni, il generalizzato mancato rispetto del limite come sopra stabilito.

⁹³ Gli importi sono stati tratti dal decreto di attribuzione delle somme approvato nell'anno.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Spesa per nuove assunzioni

REGIONE	(in euro)										
	a	b	c	d	e	(c-b+d-e)	f	(f/2)	g	h	(g-h)
	Cessati 2002	Consistenza 2002	Consistenza 2003	Cessati 2003	trasferimenti ex Bassanini	Nuove assunzioni	spesa annua lorda cessati 2002	50%	spesa annua lorda nuove assunzioni	Trasferimenti non conclusi	spesa netta assunzioni
PIEMONTE	66	3.123	3.151	67	0	95	2.016.654	1.008.327	10.070.894	153.904	9.916.990
LOMBARDIA	1.010	3.924	3.764	232	0	72	27.383.414	13.691.707	7.747.847	436.303	7.311.544
VENETO	272	3.064	3.047	138	0	121	7.593.727	3.796.864	12.181.522	233.542	11.947.980
LIGURIA	27	1.141	1.120	39	0	18	1.120.166	560.083	1.717.818	61.562	1.656.256
EMILIA ROMAGNA	72	2.709	2.713	53	5	52	2.046.284	1.023.142	5.153.057	61.562	5.091.495
Totale Nord	1.447	13.961	13.795	529	5	358	40.158.132	20.079.066	36.891.175	946.873	35.944.302
TOSCANA	66	2.627	2.626	91	0	90	2.074.388	1.037.194	8.664.885	153.904	8.510.981
UMBRIA	391	1.523	1.582	53	0	112	10.645.686	5.322.843	10.182.035	30.781	10.151.254
MARCHE	572	1.610	1.598	76	0	64	16.884.033	8.442.017	6.920.779	61.562	6.859.217
LAZIO	679	3.402	3.342	168	0	108	26.088.200	13.044.100	9.476.375	*	9.551.692
Totale Centro	1.708	9.162	9.148	388	0	374	56.753.334	28.376.667	33.958.312	246.247	33.712.065
ABRUZZO	110	1.888	1.841	98	0	51	3.752.650	1.876.325	5.534.027	61.562	5.472.465
MOLISE	40	880	902	16	0	38	3.001.361	1.500.681	4.190.487	30.781	4.159.706
CAMPANIA	688	6.952	7.629	39	0	716	20.892.118	10.446.059	73.329.181	92.342	73.236.839
PUGLIA	254	4.324	3.930	424	0	30	6.813.467	3.406.733	2.490.665	30.781	2.459.884
BASILICATA	52	1.243	1.240	26	0	23	1.904.302	952.151	2.819.742	61.562	2.758.180
CALABRIA	248	4.717	4.523	289	0	95	7.856.313	3.928.157	14.248.803	*	14.530.375
Totale Sud	1.392	20.004	20.065	892	0	953	141.894.595	70.947.297	100.935.766	277.028	100.658.738
TOTALE	4.547	43.127	43.008	1.809	5	1.695	238.806.062	119.403.031	169.226.075	1.470.148	167.755.927

Fonte: RGS-SICO

* dato non comunicato

5.4 Costo del lavoro

Si ricorda che, in analogia con quanto rilevato nel SICO - RGS, i dati relativi al costo del lavoro del personale regionale comprendono, oltre ai redditi da lavoro dipendente⁹⁴, tutte le voci tipicamente costitutive il costo del lavoro⁹⁵ e oneri per il personale estraneo all'amministrazione⁹⁶.

L'andamento mediamente espansivo del costo del lavoro, già riscontrato nel precedente referto, viene ora confermato relativamente al biennio 2001-2002, con una percentuale di crescita decisamente elevata nelle Marche, ma anche in Abruzzo, Molise, Basilicata, Veneto, Calabria e con tassi di variazione fortemente oscillanti tra Regione e Regione. Il biennio 2002-2003 si connota, invece, di una riduzione diffusa nella maggior parte delle Regioni, con picchi di crescita riscontrabili soltanto al Sud. Peculiare e frequente appare il fenomeno delle più consistenti riduzioni dei costi nel 2003 verificate proprio laddove nell'esercizio precedente si erano registrati gli incrementi più elevati.

L'andamento del reddito da lavoro dipendente relativo al biennio 2003-2004 è esposto in prospetto separato in quanto basato su dati non provenienti dal SICO - RGS, ma utilizzati dal Ministero dell'Economie e delle Finanze per la redazione della "Relazione di stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004", costruita sulla base dei dati trasmessi dagli enti e delle informazioni relative ai conti delle Regioni presso la Tesoreria dello Stato⁹⁷. L'andamento della spesa nell'esercizio 2004, che espone un'espansione media vicina al 9%, evidentemente sconta gli effetti del CCNL 2002-2003 sopra detto, seppure con una oscillazione decisamente ampia da Regione a Regione.

⁹⁴ Costituiti dalla spesa per retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti (lavoratori a tempo indeterminato, determinato, con contratto di formazione e lavoro, gestione mense ed erogazione buoni pasto), dagli oneri sociali a carico del datore di lavoro (contributi, TFR, coperture assicurative, assegni per il nucleo familiare, equo indennizzo), e dagli oneri per il benessere del personale.

⁹⁵ Indennità di missione e trasferimento, formazione del personale, Irap.

⁹⁶ Retribuzione dei lavoratori interinali, somme corrisposte alle Agenzie di lavoro interinale, oneri per il personale addetto ai lavori socialmente utili, contributi per LSU ed interinali, Irap LSU ed interinali, spese varie, contratti di co.co.co..

⁹⁷ Le discordanze rilevabili tra i due prospetti relativamente all'esercizio 2003 vanno attribuite alla diversità delle fonti ed alla verosimile non corrispondenza delle voci contabilizzate.

Costo del lavoro

(in euro)

REGIONE	2001	2002	2003	VARIAZIONE %	
				2002/2001	2003/2002
PIEMONTE	138.138.613	148.296.413	150.693.404	7,35	1,62
LOMBARDIA	225.487.213	206.501.280	196.101.538	-8,42	-5,04
VENETO	135.410.728	151.201.564	146.743.797	11,66	-2,95
LIGURIA	45.914.899	49.306.445	50.189.986	7,39	1,79
EMILIA ROMAGNA	134.294.716	133.341.593	140.975.915	-0,71	5,73
TOTALE NORD	679.246.169	688.647.293	684.704.639	1,38	-0,57
TOSCANA	106.120.729	113.071.715	112.064.734	6,55	-0,89
UMBRIA	72.879.516	71.714.520	67.498.570	-1,60	-5,88
MARCHE	81.483.412	97.561.814	66.226.047	19,73	-32,12
LAZIO	196.574.780	197.294.595	198.861.109	0,37	0,79
TOTALE CENTRO	457.058.437	479.642.645	444.650.461	4,94	-7,30
ABRUZZO	73.131.377	82.480.447	82.043.091	12,78	-0,53
MOLISE	34.327.188	38.116.409	32.704.954	11,04	-14,20
CAMPANIA	353.588.090	343.056.992	392.350.613	-2,98	14,37
PUGLIA	175.480.035	173.557.074	170.267.282	-1,10	-1,90
BASILICATA	51.405.574	56.687.480	57.098.114	10,27	0,72
CALABRIA	183.462.932	200.351.183	225.393.367	9,21	12,50
TOTALE SUD	871.395.196	894.249.585	959.857.421	2,62	7,34
Totale complessivo	2.007.699.802	2.062.539.523	2.089.212.521	2,73	1,29

Fonte: RGS - SICO

Redditi da lavoro dipendente

(in euro)

REGIONE	2003	2004	VARIAZIONE %
PIEMONTE	152.396.000	168.199.000	10,37
LOMBARDIA	183.655.000	191.210.000	4,11
VENETO	118.562.000	126.786.000	6,94
LIGURIA	39.134.000	42.402.000	8,35
EMILIA ROMAGNA	108.662.000	121.036.000	11,39
TOTALE NORD	602.409.000	649.633.000	7,84
TOSCANA	98.052.000	112.407.000	14,64
UMBRIA	67.831.000	77.309.000	13,97
MARCHE	88.781.000	97.680.000	10,02
LAZIO	211.252.000	228.633.000	8,23
TOTALE CENTRO	465.916.000	516.029.000	10,76
ABRUZZO	52.825.000	75.013.000	42,00
MOLISE	33.191.000	37.611.000	13,32
CAMPANIA	356.492.000	363.978.000	2,10
PUGLIA	158.031.000	165.896.000	4,98
BASILICATA	54.971.000	64.044.000	16,51
CALABRIA	174.029.000	192.778.000	10,77
TOTALE SUD	829.539.000	899.320.000	8,41
Totale complessivo	1.897.864.000	2.064.982.000	8,81

Fonte: dati di cassa MEF

Il rapporto tra gli importi complessivi del costo del lavoro e la spesa corrente di cui al prospetto che segue, pur mettendo in relazione grandezze calcolate secondo procedure diverse e

aventi differente provenienza (SICO, rendiconti regionali e, per il costo del lavoro 2004, i dati utilizzati dal Ministero dell'Economie e delle Finanze per la "Relazione di stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2005 e situazione di cassa al 31 dicembre 2004"), mostra un andamento mediamente discendente dell'incidenza nel triennio. A livello territoriale viene in evidenza un tasso di incidenza decisamente differenziato con valori che raggiungono la massima diversità nel 2003, quando il tasso medio di incidenza rilevato nell'Italia del Sud raddoppia quello rilevato al Centro e triplica quello del Nord.

Il costo del lavoro afferisce alle spese di natura obbligatoria e, stanti i vincoli contrattuali e normativi, risulta quasi del tutto incomprimibile. La sua consistenza costituisce uno degli elementi di rigidità del bilancio che riduce la possibilità per gli amministratori di elaborare liberamente una politica di allocazione delle risorse. Nel secondo prospetto, anch'esso elaborato con riferimento al triennio 2002-2004 con dati aventi la stessa provenienza del primo⁹⁸, si dà evidenza al grado di rigidità del bilancio attribuibile al costo del lavoro dando conto di quanta parte delle entrate correnti accertate (titoli I,II,III) è assorbita dal personale. L'indicatore espone un grado di rigidità complessivo attribuibile al costo del lavoro regionale attestato intorno al 2,34%, in costante diminuzione al Nord. Anche in questo caso, il grado di incidenza rilevato al Sud risulta molto più elevato di quello riscontrato nelle altre aree territoriali.

⁹⁸ Esigenze di omogeneità e confrontabilità hanno reso necessarie riclassificazioni delle entrate correnti ed alcune correzioni (soprattutto riguardo ai contributi forniti o ricevuti dal fondo perequativo statale) tendenti a rendere più immediata la leggibilità complessiva dei dati.

Incidenza del costo del lavoro sulle spese correnti

(in migliaia di euro)

REGIONE	2002			2003			2004		
	Costo del lavoro	Spese correnti	% costo del lavoro / spese correnti	Costo del lavoro	Spese correnti	% costo del lavoro / spese correnti	Costo del lavoro	Spese correnti	% costo del lavoro / spese correnti
PIEMONTE	148.296	8.152.495	1,82	150.693	7.880.046	1,91	168.199	7.756.111	2,17
LOMBARDIA	206.501	14.424.066	1,43	196.102	15.560.830	1,26	191.210	16.471.101	1,16
VENETO	151.202	7.619.590	1,98	146.744	7.608.779	1,93	126.786	8.149.316	1,56
LIGURIA	49.306	2.731.679	1,80	50.190	2.957.668	1,70	42.402	3.290.306	1,29
E. ROMAGNA	133.342	8.152.548	1,64	140.976	8.008.668	1,76	121.036	7.342.680	1,65
TOTALE NORD	688.647	41.080.378	1,68	684.705	42.015.991	1,63	649.633	43.009.514	1,51
TOSCANA	113.072	6.004.001	1,88	112.065	6.108.154	1,83	112.407	6.931.835	1,62
UMBRIA	71.715	1.454.382	4,93	67.499	1.588.333	4,25	77.309	1.556.745	4,97
MARCHE	97.562	3.078.952	3,17	66.226	2.596.506	2,55	97.680	2.852.573	3,42
LAZIO	197.295	9.575.429	2,06	198.861	10.933.088	1,82	228.633	10.186.639	2,24
TOTALE CENTRO	479.643	20.112.764	2,38	444.650	21.226.081	2,09	516.029	21.527.792	2,40
ABRUZZO	82.480	1.808.949	4,56	82.043	2.133.000	3,85	75.013	2.171.584	3,45
MOLISE	38.116	537.529	7,09	32.705	566.792	5,77	37.611	559.091	6,73
CAMPANIA	343.057	8.616.296	3,98	392.351	9.817.442	4,00	363.978	9.060.078	4,02
PUGLIA	173.557	6.111.921	2,84	170.267	6.129.563	2,78	165.896	6.575.216	2,52
BASILICATA	56.687	1.037.126	5,47	57.098	1.015.336	5,62	64.044	1.031.314	6,21
CALABRIA	200.351	3.457.176	5,80	225.393	3.501.736	6,44	192.778	3.501.736	5,51
TOTALE SUD	894.250	21.568.997	4,15	959.857	23.163.869	4,14	899.320	22.899.019	3,93
Totale complessivo	2.062.540	82.762.139	2,49	2.089.213	86.405.941	2,42	2.064.982	87.436.325	2,36

Fonte: RGS - SICO- Rendiconti

Rigidità del bilancio per costo del personale

(in migliaia di euro)

REGIONE	Costo del lavoro			entrate correnti			costo del lavoro / entrate correnti %		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
PIEMONTE	148.296	150.693	168.199	8.418.144	9.048.819	8.553.873	1,76	1,67	1,97
LOMBARDIA	206.501	196.102	191.210	16.347.757	16.256.055	16.393.690	1,26	1,21	1,17
VENETO	151.202	146.744	126.786	7.902.188	7.820.575	8.127.067	1,91	1,88	1,56
LIGURIA	49.306	50.190	42.402	2.719.471	3.464.122	3.272.139	1,81	1,45	1,30
EMILIA ROMAGNA	133.342	140.976	121.036	7.415.556	8.006.111	7.746.539	1,80	1,76	1,56
TOTALE NORD	688.647	684.705	649.633	42.803.116	44.595.682	44.093.308	1,61	1,54	1,47
TOSCANA	113.072	112.065	112.407	6.251.528	6.866.691	6.457.382	1,81	1,63	1,74
UMBRIA	71.715	67.499	77.309	1.599.307	1.754.115	1.700.648	4,48	3,85	4,55
MARCHE	97.562	66.226	97.680	3.257.868	2.631.520	2.699.514	2,99	2,52	3,62
LAZIO	197.295	198.861	228.633	10.112.364	10.094.066	9.811.003	1,95	1,97	2,33
TOTALE CENTRO	479.643	444.650	516.029	21.221.067	21.346.392	20.668.547	2,26	2,08	2,50
ABRUZZO	82.480	82.043	75.013	2.144.424	2.186.530	2.292.199	3,85	3,75	3,27
MOLISE	38.116	32.705	37.611	582.826	604.985	602.899	6,54	5,41	6,24
CAMPANIA	343.057	392.351	363.978	9.353.665	9.228.711	8.751.118	3,67	4,25	4,16
PUGLIA	173.557	170.267	165.896	6.890.797	6.930.449	6.890.365	2,52	2,46	2,41
BASILICATA	56.687	57.098	64.044	1.107.895	1.103.360	1.016.272	5,12	5,17	6,30
CALABRIA	200.351	225.393	192.778	3.837.519	3.789.422	3.789.422	5,22	5,95	5,09
TOTALE SUD	894.250	959.857	899.320	23.917.126	23.843.457	23.342.275	3,74	4,03	3,85
Totale complessivo	2.062.540	2.089.213	2.064.982	87.941.310	89.785.531	88.104.130	2,35	2,33	2,34

Fonte: RGS - SICO- Rendiconti

APPENDICE 1**(Titoli I-V anni 2002-2004)**

I dati per Regione riguardano:

stanziamenti iniziali di competenza; stanziamenti definitivi di competenza; accertamenti; riscossioni totali. Gli importi sono espressi in migliaia di euro se non diversamente specificato. I dati sono stati tratti dai rendiconti regionali 2002 e 2003. Nel caso dei dati relativi al 2004 si tratta di importi di preconsuntivo forniti dalle amministrazioni regionali. Per consentire un confronto dei risultati sono state necessarie alcune modifiche i cui criteri sono specificati nella nota 47 del testo.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

APP. 1

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
PREVISIONI INIZIALI DI COMPETENZA

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	6.604.174	955.962	25.048	5.495	1.478.599	9.069.278
	2003	6.939.760	916.811	56.604	6.141	1.624.454	9.543.770
	2004	7.069.085	596.916	19.316	8.045	1.152.863	8.846.225
Lombardia	2002	13.412.069	1.362.117	82.777	996.694	2.252.786	18.106.444
	2003	13.940.246	672.635	61.887	357.990	2.525.776	17.558.534
	2004	14.327.353	517.830	65.245	316.204	4.052.687	19.279.319
Veneto	2002	6.640.607	1.086.605	55.347	490.690	888.266	9.161.515
	2003	6.825.391	703.531	65.105	776.108	754.894	9.125.029
	2004	7.131.958	652.185	68.852	586	1.568.737	9.422.318
Liguria	2002	2.203.270	836.409	19.099	709.436	213.294	3.981.507
	2003	2.416.068	1.207.405	29.119	725.362	294.962	4.672.916
	2004	2.447.083	1.125.466	46.959	727.049	496.593	4.843.150
E. Romagna	2002	6.275.076	445.941	28.241	408.891	1.326.990	8.485.139
	2003	6.396.553	647.113	33.689	262.219	1.340.026	8.679.600
	2004	6.586.160	732.767	34.739	267.322	1.526.186	9.147.174
Toscana	2002	5.128.546	598.231	11.424	121.526	250.019	6.109.747
	2003	5.928.705	184.623	66.499	328.630	342.875	6.851.332
	2004	5.943.330	285.476	60.445	289.285	380.397	6.958.932
Marche	2002	2.260.517	304.840	18.355	305.486	571.832	3.461.032
	2003	2.366.247	168.722	58.987	279.238	398.995	3.272.189
	2004	2.470.727	80.972	46.667	170.218	459.723	3.228.307
Umbria	2002	1.155.919	378.714	7.105	90.639	165.437	1.797.814
	2003	1.241.115	335.847	7.011	90.313	111.054	1.785.340
	2004	1.308.908	345.857	216.231	10.009	185.602	2.066.607
Lazio	2002	8.232.300	1.350.021	538.864	1.880.209	3.053.420	15.054.814
	2003	8.639.896	633.834	632.288	1.642.097	2.774.365	14.322.480
	2004	8.214.773	853.757	306.860	1.299.847	1.772.833	12.448.070
Abruzzo	2002	1.499.605	518.461	61.814	266.675	233.172	2.579.727
	2003	1.506.559	436.906	23.719	69.042	282.000	2.318.226
	2004	1.504.382	573.796	39.721	80.575	190.000	2.388.474
Molise	2002	335.388	228.383	7.956	140.817	46.481	759.025
	2003	344.346	230.461	7.610	223.456	161.986	967.859
	2004	343.106	243.498	9.894	199.141	5.165	800.804
Campania *	2002	5.299.480	3.815.102	213.617	2.246.279	8.579	11.583.057
	2003	5.673.735	3.515.357	386.063	3.360.277	127.863	13.063.295
	2004	5.579.166	3.476.375	221.204	1.001.399	838.683	11.116.827
Puglia	2002	4.129.691	2.097.507	148.792	1.146.287	0	7.522.277
	2003	4.343.346	2.183.091	158.058	1.312.474	899.161	8.896.130
	2004	5.878.970	313.844	51.227	1.075.024	455.165	7.774.230
Basilicata	2002	561.124	585.282	9.908	708.876	283.181	2.148.371
	2003	570.807	486.431	8.325	779.569	291.483	2.136.615
	2004	598.604	503.643	7.090	997.030	208.785	2.315.152
Calabria	2002	1.697.491	1.744.874	94.754	557.338	54.048	4.148.505
	2003	1.762.426	1.687.404	100.394	1.157.126	228.763	4.936.113
	2004	1.757.112	1.626.945	75.618	1.061.574	76.556	4.597.805
TOTALE	2002	65.435.258	16.308.450	1.323.102	10.075.339	10.826.103	103.968.251
	2003	68.895.200	14.010.172	1.695.357	11.370.042	12.158.658	108.129.428
	2004	71.160.716	11.929.327	1.270.068	7.503.308	13.369.975	105.233.394

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP. 2

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Composizione previsioni iniziali di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	72,8	10,60	0,28	16,30	100,00
	2003	72,7	9,67	0,59	17,02	100,00
	2004	79,9	6,84	0,22	13,03	100,00
Lombardia	2002	74,1	13,03	0,46	12,44	100,00
	2003	79,4	5,87	0,35	14,38	100,00
	2004	74,3	4,33	0,34	21,02	100,00
Veneto	2002	72,5	17,22	0,60	9,70	100,00
	2003	74,8	16,22	0,71	8,27	100,00
	2004	75,7	6,93	0,73	16,65	100,00
Liguria	2002	55,3	38,83	0,48	5,36	100,00
	2003	51,7	41,36	0,62	6,31	100,00
	2004	50,5	38,25	0,97	10,25	100,00
E. Romagna	2002	74,0	10,07	0,33	15,64	100,00
	2003	73,7	10,48	0,39	15,44	100,00
	2004	72,0	10,93	0,38	16,68	100,00
Toscana	2002	83,9	11,78	0,19	4,09	100,00
	2003	86,5	7,49	0,97	5,00	100,00
	2004	85,4	8,26	0,87	5,47	100,00
Marche	2002	65,3	17,63	0,53	16,52	100,00
	2003	72,3	13,69	1,80	12,19	100,00
	2004	76,5	7,78	1,45	14,24	100,00
Umbria	2002	64,3	26,11	0,40	9,20	100,00
	2003	69,5	23,87	0,39	6,22	100,00
	2004	63,3	17,22	10,46	8,98	100,00
Lazio	2002	54,7	21,46	3,58	20,28	100,00
	2003	60,3	15,89	4,41	19,37	100,00
	2004	66,0	17,30	2,47	14,24	100,00
Abruzzo	2002	58,1	30,43	2,40	9,04	100,00
	2003	65,0	21,82	1,02	12,16	100,00
	2004	63,0	27,40	1,66	7,95	100,00
Molise	2002	44,2	48,64	1,05	6,12	100,00
	2003	35,6	46,90	0,79	16,74	100,00
	2004	42,8	55,27	1,24	0,64	100,00
Campania	2002	45,8	52,33	1,84	0,07	100,00
	2003	43,4	52,63	2,96	0,98	100,00
	2004	50,2	40,28	1,99	7,54	100,00
Puglia	2002	54,9	43,12	1,98	0,00	100,00
	2003	48,8	39,29	1,78	10,11	100,00
	2004	75,6	17,87	0,66	5,85	100,00
Basilicata	2002	26,1	60,24	0,46	13,18	100,00
	2003	26,7	59,25	0,39	13,64	100,00
	2004	25,9	64,82	0,31	9,02	100,00
Calabria	2002	40,9	55,49	2,28	1,30	100,00
	2003	35,7	57,63	2,03	4,63	100,00
	2004	38,2	58,47	1,64	1,67	100,00
TOTALE	2002	62,9	25,38	1,27	10,41	100,00
	2003	63,7	23,47	1,57	11,24	100,00
	2004	67,6	18,47	1,21	12,71	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

APP. 3

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
PREVISIONI DEFINITIVE DI COMPETENZA

(in migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	6.604.174	1.836.517	45.205	5.660	2.289.603	10.781.159
	2003	6.952.470	2.013.994	85.403	6.141	2.067.408	11.125.416
	2004	7.069.085	1.456.262	61.111	8.691	1.484.549	10.079.698
Lombardia	2002	13.518.169	2.737.885	46.662	1.703.778	2.086.233	20.092.727
	2003	13.912.296	2.214.305	66.858	1.201.145	3.168.929	20.563.533
	2004	14.560.032	1.712.183	87.570	1.091.216	4.008.370	21.459.371
Veneto	2002	6.640.560	1.220.367	57.784	774.361	1.046.118	9.739.190
	2003	6.932.769	748.983	68.587	1.052.057	2.056.617	10.859.013
	2004	7.124.330	904.929	72.841	645.584	1.963.610	10.711.295
Liguria	2002	2.203.269	840.297	21.750	805.871	361.227	4.232.414
	2003	2.416.069	1.272.866	30.645	739.145	397.124	4.855.849
	2004	2.447.083	1.161.387	49.625	757.492	518.764	4.934.351
E. Romagna	2002	6.215.701	1.153.155	61.608	677.987	2.598.833	10.707.284
	2003	6.395.346	1.404.835	46.105	583.719	1.361.240	9.791.245
	2004	6.648.590	958.484	51.215	584.958	1.915.687	10.158.934
Toscana	2002	5.424.468	899.342	23.443	618.357	1.035.720	8.001.331
	2003	5.627.164	1.210.297	75.624	877.111	459.107	8.249.303
	2004	5.750.922	678.942	73.921	737.726	1.140.218	8.381.729
Marche	2002	2.263.454	957.945	24.632	338.115	604.633	4.188.779
	2003	2.398.861	235.977	73.576	321.327	764.195	3.793.935
	2004	2.469.585	195.195	53.533	264.576	771.435	3.754.324
Umbria	2002	1.155.869	454.680	8.377	161.274	167.936	1.948.136
	2003	1.168.502	585.350	8.451	163.512	147.922	2.073.737
	2004	1.236.306	501.431	26.826	313.447	128.212	2.206.222
Lazio	2002	8.232.300	2.367.938	581.802	2.014.915	3.077.501	16.274.456
	2003	8.911.464	750.866	646.286	1.897.962	2.742.947	14.949.525
	2004	8.750.593	1.094.902	342.628	1.746.520	2.599.491	14.534.134
Abruzzo	2002	1.497.748	650.308	16.454	563.700	462.000	3.190.210
	2003	1.511.619	670.052	27.144	693.692	455.352	3.357.859
	2004	1.500.882	768.133	40.120	401.439	320.118	3.030.692
Molise	2002	335.389	233.028	11.673	163.794	69.442	813.326
	2003	344.364	246.067	7.840	261.570	161.986	1.021.827
	2004	333.536	250.381	14.474	240.308	5.165	843.864
Campania	2002	5.299.569	3.922.638	242.421	2.374.607	858.579	12.697.814
	2003	5.672.605	3.607.053	440.378	3.376.739	372.801	13.469.576
	2004	5.667.317	3.559.889	236.156	1.660.946	1.360.620	12.484.928
Puglia	2002	4.129.691	2.634.276	144.963	1.411.526	203.750	8.524.206
	2003	4.343.346	2.475.882	159.335	1.463.258	899.161	9.340.982
	2004	4.108.814	2.559.842	70.633	1.561.628	469.365	8.770.282
Basilicata	2002	564.551	539.092	9.930	835.334	159.352	2.108.259
	2003	581.465	507.750	8.282	919.652	308.342	2.325.491
	2004	602.314	536.194	7.164	986.568	285.094	2.417.334
Calabria	2002	1.706.417	2.011.983	116.012	960.072	233.662	5.028.146
	2003	1.762.157	1.866.394	100.249	1.297.749	243.333	5.269.882
	2004	1.762.157	1.866.394	100.249	1.297.749	243.333	5.269.882
TOTALE	2002	65.791.330	22.459.450	1.412.716	13.409.351	15.254.589	118.327.437
	2003	68.930.497	19.810.671	1.844.762	14.854.780	15.606.463	121.047.173
	2004	70.031.546	18.204.548	1.288.066	12.298.848	17.214.031	119.037.040

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP. 4

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Composizione previsioni definitive di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	61,3	17,09	0,42	21,24	100,00
	2003	62,5	18,16	0,77	18,58	100,00
	2004	70,1	14,53	0,61	14,73	100,00
Lombardia	2002	67,3	22,11	0,23	10,38	100,00
	2003	67,7	16,61	0,33	15,41	100,00
	2004	67,8	13,06	0,41	18,68	100,00
Veneto	2002	68,2	20,48	0,59	10,74	100,00
	2003	63,8	16,59	0,63	18,94	100,00
	2004	66,5	14,48	0,68	18,33	100,00
Liguria	2002	52,1	38,89	0,51	8,53	100,00
	2003	49,8	41,43	0,63	8,18	100,00
	2004	49,6	38,89	1,01	10,51	100,00
E. Romagna	2002	58,1	17,10	0,58	24,27	100,00
	2003	65,3	20,31	0,47	13,90	100,00
	2004	65,4	15,19	0,50	18,86	100,00
Toscana	2002	67,8	18,97	0,29	12,94	100,00
	2003	68,2	25,30	0,92	5,57	100,00
	2004	68,6	16,90	0,88	13,60	100,00
Marche	2002	54,0	30,94	0,59	14,43	100,00
	2003	63,2	14,69	1,94	20,14	100,00
	2004	65,8	12,25	1,43	20,55	100,00
Umbria	2002	59,3	31,62	0,43	8,62	100,00
	2003	56,3	36,11	0,41	7,13	100,00
	2004	56,0	36,94	1,22	5,81	100,00
Lazio	2002	50,6	26,93	3,57	18,91	100,00
	2003	59,6	17,72	4,32	18,35	100,00
	2004	60,2	19,55	2,36	17,89	100,00
Abruzzo	2002	46,9	38,05	0,52	14,48	100,00
	2003	45,0	40,61	0,81	13,56	100,00
	2004	49,5	38,59	1,32	10,56	100,00
Molise	2002	41,2	48,79	1,44	8,54	100,00
	2003	33,7	49,68	0,77	15,85	100,00
	2004	39,5	58,15	1,72	0,61	100,00
Campania	2002	41,7	49,59	1,91	6,76	100,00
	2003	42,1	51,85	3,27	2,77	100,00
	2004	45,4	41,82	1,89	10,90	100,00
Puglia	2002	48,4	47,46	1,70	2,39	100,00
	2003	46,5	42,17	1,71	9,63	100,00
	2004	46,8	46,99	0,81	5,35	100,00
Basilicata	2002	26,8	65,19	0,47	7,56	100,00
	2003	25,0	61,38	0,36	13,26	100,00
	2004	24,9	62,99	0,30	11,79	100,00
Calabria	2002	33,9	59,11	2,31	4,65	100,00
	2003	33,4	60,04	1,90	4,62	100,00
	2004	33,4	60,04	1,90	4,62	100,00
TOTALE	2002	55,6	30,31	1,19	12,89	100,00
	2003	56,9	28,64	1,52	12,89	100,00
	2004	58,8	25,63	1,08	14,46	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP. 5

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
 Le differenze tra previsioni iniziali e definitive

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	0,0	91,60	80,47	54,85	18,88
	2003	0,2	118,88	50,88	27,27	16,57
	2004	0,0	142,16	216,37	28,77	13,94
Lombardia	2002	0,8	88,30	-43,63	-7,39	10,97
	2003	-0,2	231,40	8,03	25,46	17,11
	2004	1,6	236,13	34,22	-1,09	11,31
Veneto	2002	0,0	26,47	4,40	17,77	6,31
	2003	1,6	21,72	5,35	172,44	19,00
	2004	-0,1	137,53	5,79	25,17	13,68
Liguria	2002	0,0	6,49	13,88	69,36	6,30
	2003	0,0	4,10	5,24	34,64	3,91
	2004	0,0	3,58	5,68	4,46	1,88
E. Romagna	2002	-0,9	114,21	118,15	95,84	26,19
	2003	0,0	118,68	36,85	1,58	12,81
	2004	0,9	54,33	47,43	25,52	11,06
Toscana	2002	5,8	110,86	105,21	314,26	30,96
	2003	-5,1	306,70	13,72	33,90	20,40
	2004	-3,2	146,48	22,29	199,74	20,45
Marche	2002	0,1	112,36	34,19	5,74	21,03
	2003	1,4	24,41	24,73	91,53	15,94
	2004	0,0	83,04	14,71	67,80	16,29
Umbria	2002	0,0	31,23	17,90	1,51	8,36
	2003	-5,9	75,72	20,54	33,20	16,15
	2004	-5,5	128,98	-87,59	-30,92	6,76
Lazio	2002	0,0	35,68	7,97	0,79	8,10
	2003	3,1	16,38	2,21	-1,13	4,38
	2004	6,5	31,94	11,66	46,63	16,76
Abruzzo	2002	-0,1	54,62	-73,38	98,14	23,66
	2003	0,3	169,54	14,44	61,47	44,85
	2004	-0,2	78,73	1,00	68,48	26,89
Molise	2002	0,0	7,48	46,72	49,40	7,15
	2003	0,0	11,83	3,02	0,00	5,58
	2004	-2,8	10,86	46,29	0,00	5,38
Campania *	2002	0,0	3,89	13,48	9.907,91	9,62
	2003	0,0	1,57	14,07	191,56	3,11
	2004	1,6	16,59	6,76	62,23	12,31
Puglia	2002	0,0	24,72	-2,57	#DIV/0!	13,32
	2003	0,0	12,69	0,81	0,00	5,00
	2004	-30,1	196,75	37,88	3,12	12,81
Basilicata	2002	0,6	6,20	0,22	-43,73	-1,87
	2003	1,9	12,75	-0,52	5,78	8,84
	2004	0,6	1,47	1,04	36,55	4,41
Calabria	2002	0,5	29,10	22,43	332,32	21,20
	2003	0,0	11,24	-0,14	6,37	6,76
	2004	0,3	17,69	32,57	217,85	14,62
TOTALE	2002	0,5	35,95	6,77	40,91	13,81
	2003	0,1	36,58	8,81	28,36	11,95
	2004	-1,6	56,97	1,42	28,75	13,12

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

APP. 6

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	6.540.031	1.818.114	59.999	5.610	1.521.971	9.945.725
	2003	6.877.062	2.055.700	116.057	6.840	1.483.445	10.539.104
	2004	6.955.763	1.513.324	84.786	6.073	1.517.426	10.077.372
Lombardia	2002	13.492.948	2.753.670	101.139	1.609.879	209.105	18.166.741
	2003	13.923.004	2.206.876	126.175	1.271.425	0	17.527.480
	2004	14.555.976	1.733.189	104.525	1.206.812	444.841	18.045.343
Veneto	2002	6.632.528	1.202.874	66.786	745.371	247.049	8.894.608
	2003	6.941.085	790.155	89.335	821.400	609.672	9.251.648
	2004	7.137.393	892.884	96.790	466.000	454.742	9.047.809
Liguria	2002	2.193.456	507.895	18.120	600.221	185.404	3.505.096
	2003	2.413.519	1.020.633	29.970	371.809	39.841	3.875.772
	2004	2.447.241	769.124	55.774	499.989	361.550	4.133.678
E. Romagna	2002	6.232.740	1.096.741	86.075	595.486	626.147	8.637.189
	2003	6.464.201	1.456.650	85.260	528.953	108.554	8.643.618
	2004	6.678.126	943.591	124.823	521.719	199.709	8.467.968
Toscana	2002	5.421.680	811.396	18.452	515.849	727.779	7.495.157
	2003	5.629.920	1.178.968	57.804	766.426	22.413	7.655.530
	2004	5.781.999	612.143	63.240	599.246	93.251	7.149.879
Marche	2002	2.330.918	902.564	24.386	324.758	325.945	3.908.571
	2003	2.358.386	231.154	41.980	313.023	424.044	3.368.586
	2004	2.440.519	196.206	62.789	240.287	267.151	3.206.952
Umbria	2002	1.102.317	490.466	6.524	156.124	110.104	1.865.535
	2003	1.164.197	582.816	7.102	157.945	89.829	2.001.888
	2004	1.224.043	462.212	14.393	189.695	28.262	1.918.605
Lazio	2002	7.515.451	2.188.306	408.607	598.443	300.000	11.010.807
	2003	8.234.434	1.457.715	401.917	978.271	603.769	11.676.106
	2004	8.412.149	984.641	414.213	727.943	316.658	10.855.604
Abruzzo	2002	1.463.893	657.529	23.002	515.814	319.040	2.979.278
	2003	1.497.246	664.982	25.152	451.498	280.363	2.919.241
	2004	1.496.946	768.133	27.120	365.294	281.779	2.939.272
Molise	2002	337.576	233.065	12.185	164.460	7.457	754.743
	2003	339.674	259.434	5.877	264.882	115.129	984.996
	2004	331.668	258.887	12.344	242.312	0	845.211
Campania *	2002	5.402.705	3.860.112	90.846	2.193.821	858.455	12.405.939
	2003	5.156.861	3.779.579	292.271	2.453.324	190.486	11.872.521
	2004	5.246.267	3.359.040	145.811	1.480.490	880.747	11.112.355
Puglia	2002	4.146.990	2.603.262	140.545	1.263.875	200.000	8.354.672
	2003	4.015.594	2.724.516	190.648	1.260.674	769.340	8.960.772
	2004	4.140.707	2.602.133	147.525	1.330.109	402.115	8.622.589
Basilicata	2002	559.550	537.390	10.955	330.170	47.926	1.485.991
	2003	580.573	516.224	6.563	435.261	86.781	1.625.402
	2004	490.037	519.263	6.972	321.216	178.366	1.515.854
Calabria	2002	1.703.939	2.007.409	126.171	960.175	233.662	5.031.356
	2003	1.824.855	1.862.256	102.311	982.588	243.333	5.015.343
	2004	1.824.855	1.862.256	102.311	982.588	243.333	5.015.343
TOTALE	2002	65.076.723	21.670.793	1.193.792	10.580.056	5.920.044	104.441.408
	2003	67.420.611	20.787.657	1.578.422	11.064.318	5.066.999	105.918.007
	2004	69.163.689	17.477.026	1.463.415	9.179.773	5.669.930	102.953.833

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP. 7

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Composizione accertamenti

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	65,8	18,34	0,60	15,30	100,00
	2003	65,3	19,57	1,10	14,08	100,00
	2004	69,0	15,08	0,84	15,06	100,00
Lombardia	2002	74,3	24,02	0,56	1,15	100,00
	2003	79,4	19,84	0,72	0,00	100,00
	2004	80,7	16,29	0,58	2,47	100,00
Veneto	2002	74,6	21,90	0,75	2,78	100,00
	2003	75,0	17,42	0,97	6,59	100,00
	2004	78,9	15,02	1,07	5,03	100,00
Liguria	2002	62,6	31,61	0,52	5,29	100,00
	2003	62,3	35,93	0,77	1,03	100,00
	2004	59,2	30,70	1,35	8,75	100,00
E. Romagna	2002	72,2	19,59	1,00	7,25	100,00
	2003	74,8	22,97	0,99	1,26	100,00
	2004	78,9	17,30	1,47	2,36	100,00
Toscana	2002	72,3	17,71	0,25	9,71	100,00
	2003	73,5	25,41	0,76	0,29	100,00
	2004	80,9	16,94	0,88	1,30	100,00
Marche	2002	59,6	31,40	0,62	8,34	100,00
	2003	70,0	16,15	1,25	12,59	100,00
	2004	76,1	13,61	1,96	8,33	100,00
Umbria	2002	59,1	34,66	0,35	5,90	100,00
	2003	58,2	37,00	0,35	4,49	100,00
	2004	63,8	33,98	0,75	1,47	100,00
Lazio	2002	68,3	25,31	3,71	2,72	100,00
	2003	70,5	20,86	3,44	5,17	100,00
	2004	77,5	15,78	3,82	2,92	100,00
Abruzzo	2002	49,1	39,38	0,77	10,71	100,00
	2003	51,3	38,25	0,86	9,60	100,00
	2004	50,9	38,56	0,92	9,59	100,00
Molise	2002	44,7	52,67	1,61	0,99	100,00
	2003	34,5	53,23	0,60	11,69	100,00
	2004	39,2	59,30	1,46	0,00	100,00
Campania *	2002	43,5	48,80	0,73	6,92	100,00
	2003	43,4	52,50	2,46	1,60	100,00
	2004	47,2	43,55	1,31	7,93	100,00
Puglia	2002	49,6	46,29	1,68	2,39	100,00
	2003	44,8	44,47	2,13	8,59	100,00
	2004	48,0	45,60	1,71	4,66	100,00
Basilicata	2002	37,7	58,38	0,74	3,23	100,00
	2003	35,7	58,54	0,40	5,34	100,00
	2004	32,3	55,45	0,46	11,77	100,00
Calabria	2002	33,9	58,98	2,51	4,64	100,00
	2003	36,4	56,72	2,04	4,85	100,00
	2004	36,4	56,72	2,04	4,85	100,00
TOTALE	2002	62,3	30,88	1,14	5,67	100,00
	2003	63,7	30,07	1,49	4,78	100,00
	2004	67,2	25,89	1,42	5,51	100,00

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP. 8

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti su stanziamenti definitivi di competenza

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II + TITOLO IV	TITOLO III	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	99,0	99,00	132,73	66,47	92,25
	2003	98,9	102,10	135,89	71,75	94,73
	2004	98,4	103,72	138,74	102,21	99,98
Lombardia	2002	99,8	98,24	216,75	10,02	90,41
	2003	100,1	101,84	188,72	0,00	85,24
	2004	100,0	104,87	119,36	11,10	84,09
Veneto	2002	99,9	97,67	115,58	23,62	91,33
	2003	100,1	89,48	130,25	29,64	85,20
	2004	100,2	87,64	132,88	23,16	84,47
Liguria	2002	99,6	67,31	83,31	51,33	82,82
	2003	99,9	69,21	97,80	10,03	79,82
	2004	100,0	66,14	112,39	69,69	83,77
E. Romagna	2002	100,3	92,41	139,71	24,09	80,67
	2003	101,1	99,85	184,93	7,97	88,28
	2004	100,4	94,94	243,72	10,42	83,35
Toscana	2002	99,9	87,45	78,71	70,27	93,67
	2003	100,0	93,20	76,44	4,88	92,80
	2004	100,5	85,51	85,55	8,18	85,30
Marche	2002	103,0	94,70	99,00	53,91	93,31
	2003	98,3	97,64	57,06	55,49	88,79
	2004	98,8	94,94	117,29	34,63	85,42
Umbria	2002	95,4	104,97	77,88	65,56	95,76
	2003	99,6	98,92	84,04	60,73	96,54
	2004	99,0	80,00	53,65	22,04	86,96
Lazio	2002	91,3	63,58	70,23	9,75	67,66
	2003	92,4	91,96	62,19	22,01	78,10
	2004	96,1	60,27	120,89	12,18	74,69
Abruzzo	2002	97,7	96,65	139,80	69,06	93,39
	2003	99,0	81,87	92,66	61,57	86,94
	2004	99,7	96,91	67,60	88,02	96,98
Molise	2002	100,7	100,18	104,39	10,74	92,80
	2003	98,6	103,29	74,96	71,07	96,40
	2004	99,4	102,14	85,28	0,00	100,16
Campania *	2002	101,9	96,14	37,47	99,99	97,70
	2003	90,9	89,25	66,37	51,10	88,14
	2004	92,6	92,70	61,74	64,73	89,01
Puglia	2002	100,4	95,58	96,95	98,16	98,01
	2003	92,5	101,17	119,65	85,56	95,93
	2004	100,8	95,41	208,86	85,67	98,32
Basilicata	2002	99,1	63,12	110,32	30,08	70,48
	2003	99,8	66,66	79,24	28,14	69,90
	2004	81,4	55,19	97,32	62,56	62,71
Calabria	2002	99,9	99,85	108,76	100,00	100,06
	2003	103,6	89,91	102,06	100,00	95,17
	2004	103,6	89,91	102,06	100,00	95,17
TOTALE	2002	98,9	89,91	84,50	38,81	88,26
	2003	97,8	91,88	85,56	32,47	87,50
	2004	98,8	87,39	113,61	32,94	86,49

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

APP. 9

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Riscossioni complessive

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO V	TOTALE
Piemonte	2002	5.779.267	1.509.228	55.221	5.701	1.781.227	9.130.644
	2003	6.158.962	2.076.324	112.911	7.230	989.513	9.344.940
	2004	6.393.748	1.468.342	71.870	2.007	1.959.283	9.895.250
Lombardia	2002	6.182.386	1.751.387	87.810	1.426.508	725.561	10.173.652
	2003	19.753.317	3.049.849	119.940	1.166.706	0	24.089.812
	2004	8.232.730	1.952.115	102.377	1.056.736	444.841	11.788.799
Veneto	2002	4.720.689	673.347	67.404	573.081	381.876	6.416.398
	2003	7.977.796	2.303.206	84.454	598.645	339.137	11.303.238
	2004	4.410.454	955.225	96.803	362.963	825.406	6.650.851
Liguria	2002	1.071.834	268.429	18.239	343.506	168.054	1.870.062
	2003	2.889.189	508.243	28.827	346.044	36.779	3.809.082
	2004	263.554	316.532	34.992	354.564	190.003	1.159.645
E. Romagna	2002	3.434.626	1.055.035	86.639	543.974	566.622	5.686.896
	2003	9.738.520	1.398.549	85.310	481.243	109.293	11.812.915
	2004	4.411.334	1.033.145	138.228	470.315	11.187	6.064.210
Toscana	2002	5.737.762	1.476.252	17.620	442.786	734.874	8.409.294
	2003	5.116.454	1.155.139	55.014	584.830	56.090	6.967.527
	2004	5.758.233	718.860	54.009	630.895	42.126	7.204.123
Marche	2002	1.184.475	293.327	31.504	242.737	337.296	2.089.339
	2003	3.353.798	1.194.533	48.154	185.674	428.634	5.210.793
	2004	2.384.187	234.301	64.335	289.628	239.890	3.212.341
Umbria	2002	625.233	292.242	8.743	196.123	94.216	1.216.557
	2003	768.032	558.483	7.112	171.883	94.288	1.599.798
	2004	1.320.499	520.516	14.499	173.300	22.571	1.072.839
Lazio	2002	9.637.848	2.465.635	407.424	422.734	516.457	13.450.098
	2003	6.846.887	1.837.825	386.030	328.896	903.769	10.303.407
	2004	9.410.450	987.684	422.165	477.453	315.958	11.613.710
Abruzzo	2002	709.184	193.140	21.748	367.617	551.571	1.843.260
	2003	1.156.781	555.004	22.537	350.017	173.363	2.257.702
	2004	1.349.338	760.562	27.685	383.959	388.790	2.910.334
Molise	2002	170.072	149.071	11.465	115.217	22.178	468.003
	2003	353.793	177.457	6.335	130.440	116.756	784.781
	2004	329.617	243.170	9.694	246.057	561.921	1.390.459
Campania *	2002	5.001.662	3.455.624	219.819	966.540	517.235	10.160.880
	2003	4.683.532	3.641.577	132.775	1.264.746	948.662	10.671.292
	2004	4.320.746	3.337.824	16.368	609.002	464.216	8.748.156
Puglia	2002	1.996.876	2.083.741	151.666	597.286	239.193	5.068.762
	2003	4.888.628	4.817.857	190.747	1.008.359	792.573	11.698.165
	2004	4.889.620	1.754.154	147.379	1.073.198	314.064	8.178.415
Basilicata	2002	514.551	128.763	11.234	251.617	60.116	966.281
	2003	874.597	170.599	5.789	385.978	91.045	1.528.008
	2004	1.687.119	170.620	6.093	440.541	159.537	2.463.910
Calabria **	2002	867.155	461.227	99.540	785.884	207.991	2.421.798
	2003	2.351.013	3.021.603	64.338	682.169	177.267	6.296.390
	2004	2.351.013	3.021.603	64.338	682.169	177.267	6.296.390
TOTALE	2002	5.779.267	1.509.228	55.221	5.701	1.781.227	9.130.644
	2003	6.158.962	2.076.324	112.911	7.230	989.513	9.344.940
	2004	6.393.748	1.468.342	71.870	2.007	1.959.283	9.895.250

FONTE: Elaborazione Cortei dei conti su dati di rendiconto 2002 e 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

APP. 10

ENTRATE
ANNI 2002 - 2004
Accertamenti procapite

(migliaia di euro)

Regioni	ANNI	TITOLO I	TITOLO II+IV	TITOLO I	Indice	TITOLO II -	Indice
				pro capite	TITOLO I	IV pro capite	TITOLO II + IV
in euro							
Piemonte	2002	6.540.031	1.823.724	1.552	115	433	65
	2003	6.877.062	2.062.540	1.625	117	487	74
	2004	6.955.763	1.519.397	1.644	115	359	65
Lombardia	2002	13.492.948	4.363.549	1.494	111	483	72
	2003	13.923.004	3.478.301	1.529	110	382	58
	2004	14.555.976	2.940.001	1.598	112	323	59
Veneto	2002	6.632.528	1.948.245	1.464	108	430	64
	2003	6.941.085	1.611.555	1.516	109	352	54
	2004	7.137.393	1.358.884	1.559	109	297	54
Liguria	2002	2.193.456	1.108.116	1.397	103	706	105
	2003	2.413.519	1.392.442	1.535	110	886	135
	2004	2.447.241	1.269.113	1.557	109	807	147
E. Romagna	2002	6.232.740	1.692.227	1.564	116	425	63
	2003	6.464.201	1.985.603	1.604	115	493	75
	2004	6.678.126	1.465.310	1.657	116	364	66
Toscana	2002	5.421.680	1.327.245	1.550	115	380	57
	2003	5.629.920	1.945.393	1.601	115	553	84
	2004	5.781.999	1.211.389	1.644	115	345	63
Marche	2002	2.330.918	1.227.322	1.584	117	834	125
	2003	2.358.386	544.177	1.589	114	367	56
	2004	2.440.519	436.493	1.644	115	294	53
Umbria	2002	1.102.317	646.590	1.334	99	783	117
	2003	1.164.197	740.760	1.396	100	888	135
	2004	1.224.043	651.907	1.467	103	781	142
Lazio	2002	7.515.451	2.786.749	1.469	109	545	81
	2003	8.234.434	2.435.986	1.600	115	473	72
	2004	8.412.149	1.712.584	1.635	115	333	60
Abruzzo	2002	1.463.893	1.173.343	1.160	86	929	139
	2003	1.497.246	1.116.480	1.176	84	877	133
	2004	1.496.946	1.133.427	1.176	82	890	162
Molise	2002	337.576	397.525	1.053	78	1.240	185
	2003	339.674	524.316	1.058	76	1.633	248
	2004	331.668	501.199	1.033	72	1.561	284
Campania *	2002	5.402.705	6.053.933	948	70	1.062	159
	2003	5.156.861	6.232.903	901	65	1.089	166
	2004	5.246.267	4.839.530	916	64	845	154
Puglia	2002	4.146.990	3.867.137	1.032	76	962	144
	2003	4.015.594	3.985.190	998	72	990	151
	2004	4.140.707	3.932.242	1.029	72	977	178
Basilicata	2002	559.550	867.560	937	69	1.452	217
	2003	580.573	951.485	973	70	1.594	242
	2004	490.037	840.479	821	58	1.408	256
Calabria	2002	1.703.939	2.967.584	848	63	1.477	220
	2003	1.824.855	2.844.844	909	65	1.417	216
	2004	1.824.855	2.844.844	909	64	1.417	258
TOTALE	2002	65.076.723	32.250.849	1.351	100	670	100
	2003	67.420.611	31.851.975	1.392	100	657	100
	2004	69.163.689	26.656.799	1.428	100	550	100

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2001 e 2002 e su dati di preconsuntivo 2003

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

App. 11

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V
ANNI 1999 - 2004
Previsioni - Accertamenti - Riscossioni Di Cassa

(in migliaia di euro)

REGIONI		1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIEMONTE	PREV.	334.665	1.022.454	1.733.800	2.289.603	2.067.408	1.484.549
	ACC.	211.921	196.123	1.084.033	1.521.971	1.483.445	1.517.426
	RISC.	104.868	346.326	966.476	1.781.227	989.513	1.959.283
LOMBARDIA	PREV.	1.959.262	1.560.094	2.778.869	2.086.233	3.168.929	4.008.370
	ACC.	595.093	0	516.457	209.105	0	444.841
	RISC.	676.537	0	0	725.561	0	444.841
VENETO	PREV.	1.056.779	1.456.811	992.151	1.092.618	2.056.617	1.963.610
	ACC.	414.624	769.079	253.549	247.049	609.672	454.742
	RISC.	466.118	555.871	75.677	381.876	339.137	825.406
LIGURIA	PREV.	342.356	276.766	544.869	361.227	397.124	518.764
	ACC.	133.328	257.108	386.413	185.404	39.841	361.550
	RISC.	25.823	149.425	302.634	168.054	36.779	190.003
E. ROMAGNA	PREV.	835.437	773.103	956.614	2.598.833	1.361.240	1.915.687
	ACC.	310.635	25.105	118.254	626.147	108.554	199.709
	RISC.	485.883	71.698	45.010	517.764	109.293	11.187
TOSCANA	PREV.	483.778	292.309	564.072	1.035.720	459.107	1.140.218
	ACC.	240.534	35.780	203.756	727.779	22.413	93.251
	RISC.	185.123	2.231	227.071	734.873	56.090	42.126
UMBRIA	PREV.	160.974	127.746	261.820	167.936	147.922	128.212
	ACC.	63.681	70.912	174.195	110.104	89.829	28.262
	RISC.	56.264	72.512	174.742	94.215	94.288	22.571
MARCHE	PREV.	340.699	286.200	320.941	604.633	764.195	771.435
	ACC.	144.157	160.896	8.037	325.945	424.044	267.151
	RISC.	143.382	175.370	20.474	337.296	428.634	239.890
LAZIO	PREV.	2.652.133	2.538.131	2.759.012	3.077.501	2.742.947	2.599.491
	ACC.	511.884	583.322	557.944	300.000	603.769	316.658
	RISC.	562.098	511.930	188.854	516.457	903.769	315.958
ABRUZZO	PREV.	248.416	239.227	431.673	462.000	455.352	320.118
	ACC.	1	157.247	371.063	319.040	280.363	281.779
	RISC.	51.646	130.841	142.089	551.571	173.363	388.790
MOLISE	PREV.	26.456	47.759	15.572	69.443	161.985	5.165
	ACC.	17.815	41.045	10.587	7.457	115.129	0
	RISC.	12.030	63.897	36.146	22.178	116.756	561.921
CAMPANIA	PREV.	1.016.904	1.236.299	998.165	858.580	406.856	1.360.620
	ACC.	1.016.904	1.114.217	998.165	858.450	190.486	880.747
	RISC.	413.166	1.048.355	482.987	517.230	948.662	464.216
PUGLIA	PREV.	310.236	306.103	57.116	203.750	899.161	469.365
	ACC.	0	249.293	57.116	200.000	769.340	402.115
	RISC.	83.165	274.526	111.291	239.193	792.574	314.064
BASILICATA	PREV.	59.491	175.174	105.095	159.352	308.342	285.094
	ACC.	37.921	140.434	6.162	47.926	86.781	178.366
	RISC.	10.454	85.143	12.042	60.116	91.045	159.537
CALABRIA	PREV.	96.522	136.794	0	233.662	243.333	243.333
	ACC.	96.522	136.794	0	233.662	243.333	243.333
	RISC.	129.514	101.950	23.135	207.991	177.267	177.267
TOTALE	PREV.	9.924.108	10.474.970	12.519.769	15.301.091	15.640.518	17.214.031
	ACC.	3.795.020	3.937.355	4.745.731	5.920.039	5.067.000	5.669.930
	RISC.	3.406.071	3.590.075	2.808.628	6.855.602	5.257.171	6.117.060

FONTE: Elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP.12

ENTRATE REGIONALI - TITOLO V

ANNI 1999 - 2004

Accertamenti/Previsioni e tassi di variazione

REGIONI		1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIEMONTE	ACC/PREV.	63,3	19,2	62,5	66,5	71,8	102,2
	Tasso var Prev		205,5	69,6	32,1	-9,7	-28,2
	Tasso var ACC		-7,5	452,7	40,4	-2,5	2,3
LOMBARDIA	ACC/PREV.	30,4	0,0	18,6	10,0	0,0	11,1
	Tasso var Prev		-20,4	78,1	-24,9	51,9	26,5
	Tasso var ACC		-100,0		-59,5	-100,0	
VENETO	ACC/PREV.	39,2	52,8	25,6	22,6	29,6	23,2
	Tasso var Prev		37,9	-31,9	10,1	88,2	-4,5
	Tasso var ACC		85,5	-67,0	-2,6	146,8	-25,4
LIGURIA	ACC/PREV.	38,9	92,9	70,9	51,3	10,0	69,7
	Tasso var Prev		-19,2	96,9	-33,7	9,9	30,6
	Tasso var ACC		92,8	50,3	-52,0	-78,5	807,5
E. ROMAGNA	ACC/PREV.	37,2	3,2	12,4	24,1	8,0	10,4
	Tasso var Prev		-7,5	23,7	171,7	-47,6	40,7
	Tasso var ACC		-91,9	371,0	429,5	-82,7	84,0
TOSCANA	ACC/PREV.	49,7	12,2	36,1	70,3	4,9	8,2
	Tasso var Prev		-39,6	93,0	83,6	-55,7	148,4
	Tasso var ACC		-85,1	469,5	257,2	-96,9	316,1
UMBRIA	ACC/PREV.	39,6	55,5	66,5	65,6	60,7	22,0
	Tasso var Prev		-20,6	105,0	-35,9	-11,9	-13,3
	Tasso var ACC		11,4	145,6	-36,8	-18,4	-68,5
MARCHE	ACC/PREV.	42,3	56,2	2,5	53,9	55,5	34,6
	Tasso var Prev		-16,0	12,1	88,4	26,4	0,9
	Tasso var ACC		11,6	-95,0	3.955,6	30,1	-37,0
LAZIO	ACC/PREV.	19,3	23,0	20,2	9,7	22,0	12,2
	Tasso var Prev		-4,3	8,7	11,5	-10,9	-5,2
	Tasso var ACC		14,0	-4,4	-46,2	101,3	-47,6
ABRUZZO	ACC/PREV.	0,0	65,7	86,0	69,1	61,6	88,0
	Tasso var Prev		-3,7	80,4	7,0	-1,4	-29,7
	Tasso var ACC		n.s.	136,0	-14,0	-12,1	0,5
MOLISE	ACC/PREV.	67,3	85,9	68,0	10,7	71,1	0,0
	Tasso var Prev		80,5	-67,4	345,9	133,3	-96,8
	Tasso var ACC		130,4	-74,2	-29,6	1.443,9	-100,0
CAMPANIA	ACC/PREV.	100,0	90,1	100,0	100,0	46,8	64,7
	Tasso var Prev		21,6	-19,3	-14,0	-52,6	234,4
	Tasso var ACC		9,6	-10,4	-14,0	-77,8	362,4
PUGLIA	ACC/PREV.	0,0	81,4	100,0	98,2	85,6	85,7
	Tasso var Prev		-1,3	-81,3	256,7	341,3	-47,8
	Tasso var ACC			-77,1	250,2	284,7	-47,7
BASILICATA	ACC/PREV.	63,7	80,2	5,9	30,1	28,1	62,6
	Tasso var Prev		194,5	-40,0	51,6	93,5	-7,5
	Tasso var ACC		270,3	-95,6	677,8	81,1	105,5
CALABRIA	ACC/PREV.	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0
	Tasso var Prev		41,7	-100,0		4,1	0,0
	Tasso var ACC		41,7	-100,0		4,1	0,0
TOTALE	ACC/PREV.	38,2	37,6	37,9	38,7	32,4	32,9
	Tasso var Prev		5,6	19,5	22,2	2,2	10,1
	Tasso var ACC		3,8	20,5	24,7	-14,4	11,9

FONTE: Elaborazione Cortei dei conti su dati di rendiconto 1999 - 2003 e su dati di preconsuntivo 2004

APP. 13

Legge 449/97, art. 7, comma 22
TASSA AUTOMOBILISTICA E ACCISA BENZINA
ANNO 2002

REGIONI	Tassa regionale di circolazione						Quota regionale accisa sulla benzina						TOTALE					
	Accertamenti (a)		Riscossioni di cassa (b)		%		Accertamenti (c)		Riscossioni di cassa (d)		%		Accertamenti (e)		Riscossioni di cassa (f)		%	
	(a)/(g)	(b)/(g)	(a)/(g)	(b)/(g)	(a)/(g)	(b)/(g)	(c)/(g)	(d)/(g)	(c)/(g)	(d)/(g)	(c)/(g)	(d)/(g)	(e)/(g)	(f)/(g)	(e)/(g)	(f)/(g)	(e)/(g)	(f)/(g)
PIEMONTE	367.910	363.075	9,1	9,0	294.380	7,3	173.287	4,3	662.290	16,4	536.362	13,3	1.277.327	31,6	1.280.199	31,7	1.277.327	31,6
LOMBARDIA	854.717	854.717	21,2	21,2	422.610	10,5	425.482	10,5	1.277.327	31,6	1.280.199	31,7	724.369	17,9	724.369	17,9	724.369	17,9
VENETO	471.354	475.385	11,7	11,8	250.133	6,2	248.984	6,2	721.487	17,9	724.369	17,9	202.922	5,0	183.043	4,5	202.922	5,0
LIGURIA	111.509	111.505	2,8	2,8	91.413	2,3	71.538	1,8	202.922	5,0	183.043	4,5	633.909	15,7	658.572	16,3	633.909	15,7
E.ROMAGNA	403.552	403.638	10,0	10,0	230.357	5,7	254.934	6,3	633.909	15,7	658.572	16,3	3.497.935	86,6	3.382.545	83,8	3.497.935	86,6
TOTALE NORD	2.209.042	2.208.320	54,7	54,7	1.288.893	31,9	1.174.225	29,1	3.497.935	86,6	3.382.545	83,8	540.280	13,4	535.472	13,3	540.280	13,4
TOSCANA	320.265	315.457	7,9	7,8	220.015	5,4	220.015	5,4	540.280	13,4	535.472	13,3	118.649	2,9	120.137	3,0	118.649	2,9
UMBRIA	74.624	74.134	1,8	1,8	44.025	1,1	46.003	1,1	118.649	2,9	120.137	3,0	219.609	5,4	218.511	5,4	219.609	5,4
MARCHE	142.143	141.326	3,5	3,5	77.466	1,9	77.185	1,9	219.609	5,4	218.511	5,4	847.069	21,0	847.069	21,0	847.069	21,0
LAZIO	447.747	447.747	11,1	11,1	399.322	9,9	399.322	9,9	847.069	21,0	847.069	21,0	1.725.607	42,7	1.721.189	42,6	1.725.607	42,7
TOTALE CENTRO	984.779	978.664	24,4	24,2	740.828	18,3	742.525	18,4	1.725.607	42,7	1.721.189	42,6	160.444	4,0	180.189	4,5	160.444	4,0
ABRUZZO	97.986	112.040	2,4	2,8	62.458	1,5	68.149	1,7	160.444	4,0	180.189	4,5	35.533	0,9	25.545	0,6	35.533	0,9
MOLISE	23.654	16.557	0,6	0,4	11.879	0,3	8.988	0,2	35.533	0,9	25.545	0,6	617.818	15,3	670.986	16,6	617.818	15,3
CAMPANIA	324.146	392.916	8,0	9,7	293.672	7,3	278.070	6,9	617.818	15,3	670.986	16,6	404.458	10,0	415.592	10,3	404.458	10,0
PUGLIA	257.268	257.268	6,4	6,4	147.190	3,6	158.324	3,9	404.458	10,0	415.592	10,3	59.341	1,5	59.769	1,5	59.341	1,5
BASILICATA	38.737	36.945	1,0	0,9	20.604	0,5	22.824	0,6	59.341	1,5	59.769	1,5	184.149	4,6	177.486	4,4	184.149	4,6
CALABRIA	101.872	100.934	2,5	2,5	82.277	2,0	76.552	1,9	184.149	4,6	177.486	4,4	1.461.743	36,2	1.529.567	37,9	1.461.743	36,2
TOTALE SUD	843.663	916.660	20,9	22,7	618.080	15,3	612.907	15,2	1.461.743	36,2	1.529.567	37,9	6.685.285	100,0	6.633.301	100,0	6.685.285	100,0
TOTALE ITALIA	4.037.484	4.103.644	100,0	100,0	2.647.801	100,0	2.529.657	100,0	6.685.285	100,0	6.633.301	100,0	6.685.285	100,0	6.633.301	100,0	6.685.285	100,0

FONTE: Elaborazione Cortei dei conti su dati di rendiconto 2002

APPENDICE 2**LE ENTRATE DEL TITOLO I E IL FONDO PEREQUATIVO**

Le schede per Regione riguardano i gettiti relativi ai tributi regionali e al fondo perequativo (ove esistente). La voce altre entrate ricomprende entrate diverse non riconducibili con immediatezza ai tributi esaminati nel dettaglio ma la cui considerazione consente la quadratura degli importi del titolo I; Per ciascun tributo sono distinte le previsioni iniziali, le previsioni definitive, gli accertamenti e le riscossioni totali. I dati sono tratti dai rendiconti 2002 e 2003. Per le quantificazioni dei fondi perequativi si rimanda alla nota 47 del testo.

App 19

Toscana

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	1.291	1.291	1.291	1.291	840	1.244	723	1.353
Tassa sulle concessioni regionali	10.329	10.329	10.329	10.329	9.751	9.579	9.772	9.580
Tassa automobilistica regionale	295.929	311.424	295.929	311.424	320.265	324.198	315.457	315.685
ARISGAM	48.547	48.547	48.547	48.547	40.691	53.686	40.650	55.024
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica							1	
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	19.109	13.759	19.109	19.130	22.137	11.986	18.588	15.548
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	11.362	11.362	11.362	11.362	11.297	11.000	11.297	11.000
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	258	258	258	258	639	608	646	600
IRAP	1.883.312	2.134.867	1.883.312	2.140.634	2.058.855	2.066.832	2.035.473	1.948.591
Addizionale IRPEF	321.856	332.819	321.856	317.577	340.407	344.517	342.615	176.432
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi								
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	225.950	225.950	225.950	225.950	220.015	211.795	220.015	209.594
Compartecipazione IVA	2.292.965	2.831.547	2.544.996	2.474.980	2.346.041	2.475.250	2.691.774	2.304.980
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	207	207	207	207	1		1	
Altre entrate	7.620	6.345	51.511	65.475	50.740	119.149	50.748	67.993
Fondo perequativo	9.812		9.812					

App 20

Marche

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	52	52	52	52	0		0	
Tassa sulle concessioni regionali	2.789	2.789	2.789	2.789	2.807	2.757	2.789	2.750
Tassa automobilistica regionale	143.472	143.472	143.472	143.472	142.143	142.142	141.326	141.670
ARISGAM	12.395	11.900	12.395	11.900	9.751	16.629	10.273	16.360
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica		650	174	650	256	124	325	200
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	9.813	9.800	9.813	9.800	10.404	8.022	12.838	8.977
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	4.596	4.500	4.596	4.500	4.176	4.436	4.176	4.436
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	103	100	103	100	107	119	100	116
IRAP	809.896	859.710	809.896	900.046	893.235	901.332	802.339	953.437
Addizionale IRPEF	204.620	178.880	199.662	185.313	193.685	187.719	127.763	207.068
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	465	460	465	460	246		246	
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	81.084	75.403	81.084	75.403	77.466	75.403	77.185	71.408
Compartecipazione IVA	989.015	1.070.423	993.973	1.056.173	991.764	1.011.717		1.904.363
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	26	26	26	26	29	27	29	29
Altre entrate	2.192	8.083	4.955	8.179	4.848	7.959	5.086	42.985
Fondo perequativo	70.787	33.093	70.787	33.093	13.737	33.093		

App 21

Umbria

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -					2	2	3	2
Tassa sulle concessioni regionali	3.511	3.511	3.511	3.511	3.893	3.836	5.846	962
Tassa automobilistica regionale	86.762	83.049	86.712	83.049	88.050	81.555	80.848	87.421
ARISGAM	4.234	4.234	4.234	4.234	3.399	5.221	4.383	2.824
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica		4.649		4.649	4.329	4.834	3.617	5.272
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	3.098	3.098	3.098	3.098	3.303	3.526	2.351	1.944
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375	2.375	2.857	2.857
Tassa abilitazione all'esercizio professionale								
IRAP	370.299	407.930	370.299	407.930	393.500	407.930	355.558	100.572
Addizionale IRPEF	80.050	79.385	80.050	79.385	80.050	79.385	64.334	31.727
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi								
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	48.417	48.417	48.417	48.417	44.025	42.877	46.003	45.854
Compartecipazione IVA	557.000	604.293	557.000	531.680	478.200	531.680	58.209	487.647
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili	2	2	2	2				
Altre entrate	171	172	171	172	1.191	975	1.223	950
Fondo perequativo	171.442	129.626	171.442	202.239	217.520	202.239	52.196	183.310

App 23

Abruzzo

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	1.250	1.311	1.250	1.311	168	409	1.134	391
Tassa sulle concessioni regionali	3.872	1.843	2.320	1.843	74	1.743	597	1.736
Tassa automobilistica regionale	108.127	108.000	108.127	108.000	97.986	100.451	112.040	110.801
ARISGAM	14.461	12.500	14.461	12.500	11.208	16.077	12.393	15.232
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica								
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	8.780	8.500	8.780	8.500	8.173	8.286	8.160	8.394
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	4.135	4.500	4.135	4.500	3.902	4.208	4.135	112
Tassa abilitazione all'esercizio professionale								
IRAP	532.674	526.940	532.674	532.000	529.454	550.648	417.223	390.905
Addizionale IRPEF	85.215	87.750	85.215	87.750	89.341	102.829	83.050	89.341
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	1.291	1.000	1.291	1.000	628	33	626	35
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	66.975	64.365	66.975	64.365	62.458	58.446	68.149	59.304
Compartecipazione IVA	670.968	688.600	670.968	688.600	658.750	653.459		480.530
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili								
Altre entrate	1.857	1.250	1.552	1.250	1.751	657	1.677	
Fondo perequativo	343.586	355.710	436.628	448.022	446.500	448.022		

App 24

Molise

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -		52	52	52	52	27	44	23
Tassa sulle concessioni regionali		858	849	858	736	774	634	769
Tassa automobilistica regionale	22.827	24.241	22.827	24.241	23.654	23.776	24.870	23.637
ARISGAM		1.277	1.188	1.277	1.188	1.277	1.116	1.416
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica								
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	1.291	1.860	1.291	1.860	1.291	1.860	636	1.019
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	775	516	516	516	517	763	517	763
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	5	5	5	5	3	3	3	3
IRAP	109.019	111.555	109.019	111.555	109.737	122.197	109.737	122.197
Addizionale IRPEF	18.592	19.348	18.592	19.348	19.348	22.880	19.348	22.880
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi		506	952	506	952	506	587	186
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	11.879	11.879	11.879	11.879	11.879	10.871	8.988	11.564
Compartecipazione IVA	168.177	171.115	168.177	171.115	168.177	153.580		168.176
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili								
Altre entrate	2.823	1.135	42	1.152	42	1.160	42	1.160
Fondo perequativo	182.862	190.241	182.862	190.241	182.862	203.000		126.203

App 25

Campania

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	284	305	284	275	110		508	
Tassa sulle concessioni regionali	3.870	3.058	3.870	3.058	5.649	3.327	13.042	995
Tassa automobilistica regionale	375.801	408.301	375.890	408.301	324.146	281.091	392.915	251.677
ARISGAM	18.181	25.515	18.181	25.165	16.157	21.300	43.705	3.090
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica								
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	4.752	2.283	4.752	1.533	4.712	1.277	45.024	620
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	12.395	12.395	12.395	12.395	13.307	12.395	28.376	394
Tassa abilitazione all'esercizio professionale								
IRAP	1.695.528	1.836.049	1.695.528	1.836.049	1.797.094	1.818.302	1.681.097	1.396.009
Addizionale IRPEF	294.380	287.162	294.380	287.162	304.528	284.162	153.291	255.153
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi								
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	250.959	242.260	250.959	242.260	293.672	256.417	278.070	325.925
Compartecipazione IVA	2.643.330	2.856.407	2.643.330	2.856.407	2.643.330	2.478.590	2.365.634	2.449.669
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili								
Altre entrate								
Fondo perequativo	2.768.889	2.725.819	2.768.838	2.725.819	2.757.612	2.922.670	2.363.530	2.446.383

App 26

Puglia

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	310	300	310	300	345	352	345	352
Tassa sulle concessioni regionali	4.386	3.350	4.386	3.350	4.600	4.454	4.600	4.454
Tassa automobilistica regionale	241.570	235.000	241.570	235.000	257.268	250.313	257.268	250.313
ARISGAM	20.658	19.000	20.658	19.000	16.289	23.263	16.290	23.263
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica								
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	29.950	20.000	29.950	20.000	34.032	25.476	34.032	25.476
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	7.500	7.850	7.500	7.850	8.933	9.467		17.989
Tassa abilitazione all'esercizio professionale	100	56	100	56	145	176	89	128
IRAP	1.215.740	1.204.640	1.215.740	1.204.640	1.215.740	1.213.485	1.264.845	677.221
Addizionale IRPEF	309.358	275.000	309.358	275.000	309.358	275.514	207.995	206.940
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi								
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	147.190	142.000	147.190	142.000	147.190	142.000	158.324	144.195
Compartecipazione IVA	2.135.549	2.404.150	2.135.549	2.404.150	2.135.549	2.037.782	35.547	3.504.984
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili								
Altre entrate	17.380	32.000	17.380	32.000	17.541	33.313	17.541	33.313
Fondo perequativo	1.602.049	1.602.049	1.602.049	1.602.050	1.602.049	1.913.935	1.040.650	3.809.623

App 27

Basilicata

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	15		15		5		5	
Tassa sulle concessioni regionali	810	765	795	765	725	764	648	884
Tassa automobilistica regionale	37.500	37.400	37.521	37.400	39.613	38.713	37.240	38.007
ARISGAM	4.700	3.700	4.700	3.700	4.334	5.404	4.022	5.533
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica	604	642	929	642	925	1.118	848	950
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	1.810	1.800	1.810	1.800	2.608	3.083	2.312	2.821
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	440	500	440	500	431	571	433	571
Tassa abilitazione all'esercizio professionale								
IRAP	176.378	189.000	178.219	200.980	193.780	200.980	198.993	117.998
Addizionale IRPEF	30.987	33.000	30.987	30.683	32.630	30.683	3.999	14.906
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi	14.385	15.170	14.385	23.170	10.044	24.260	10.044	24.047
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	22.800	21.000	22.800	21.000	20.604	13.963	22.824	15.311
Compartecipazione IVA	269.877	265.050	269.878	257.020	251.810	257.020	231.264	588.180
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili								
Altre entrate	818	2.780	2.071	3.805	2.041	4.016	1.919	65.390
Fondo perequativo	361.300	376.200	361.300	376.200	361.300	376.200		

App 28

Calabria

	Previsioni iniziali		Previsioni definitive		Accertamenti		Riscossioni totali	
	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003	2.002	2.003
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile -	336	350	336	350	223	214	211	225
Tassa sulle concessioni regionali	3.822	3.960	3.974	3.955	3.646	3.646	3.668	3.667
Tassa automobilistica regionale	102.258	110.000	102.258	110.000	101.873	114.285	100.934	114.760
ARISGAM	4.855	4.500	4.855	4.500	3.624	6.170	3.586	5.836
Addizionale regionale sull'ammontare dei canoni statali di concessione per le utenze di acqua pubblica	3.223	1.650	3.223	1.611	2.406	1.914	2.406	1.867
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	5.165	5.500	5.318	5.275	5.714	4.696	5.724	4.705
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	930	1.360	1.313	1.360	1.313	1.360	1.159	1.527
Tassa abilitazione all'esercizio professionale								
IRAP	534.533	534.533	534.533	534.533	534.533	555.020	485.964	431.207
Addizionale IRPEF	86.765	134.967	86.765	134.967	86.765	146.411	91.403	43.649
Addizionale regionale gettito aliquote concessioni idrocarburi			8.188		8.188		8.188	
Compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	82.277	76.552	62.413
Compartecipazione IVA	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329	873.329		1.655.199
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili								
Altre entrate		10.000	48	10.000	48	35.532	87.360	25.958
Fondo perequativo	1.322.736	1.397.829	1.322.736	1.397.829	1.322.736	1.397.829	156	2.545.042

APPENDICE 3

IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI TRASFERITE

(anni 2001-2004)

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

App. 29

EROGAZIONI COMPLESSIVE
ANNI 2000 - 2001 - 2002 - 2003 - 2004

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Trasp. Pubbl. Loc.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	199.148	0	727.268	26.582	1.731	27	148.292	285.602	13.511	100.364	94.323	479	0	243.301	591	2.971	566	14.825	1.859.581
Lombardia	205.177	0	1.251.001	70.209	1.960	300	45.005	595.589	16.385	167.318	151.231	880	374	388.429	783	1.516	1.720	29.178	2.927.055
Veneto	157.709	3.161	377.636	34.844	1.636	0	60.562	359.527	10.272	118.778	62.658	510	175	155.052	482	13.167	845	15.070	1.372.086
Liguria	66.065	4.714	277.121	15.231	848	0	22.647	64.074	10.435	17.041	31.805	231	0	82.144	349	2.228	242	1.406	596.580
E. Romagna	200.819	1.576	429.648	65.186	2.194	0	33.054	313.916	11.847	141.102	94.075	0	87	253.368	782	2.044	229	8.462	1.558.388
Toscana	208.389	3.144	630.627	23.617	1.845	0	7.954	240.850	13.361	62.091	102.721	0	109	199.155	1.381	2.738	580	6.375	1.504.938
Umbria	95.946	0	161.752	5.261	1.353	124	1.415	52.863	6.604	26.059	25.358	150	28	85.216	183	410	122	1.474	464.318
Marche	82.078	1.376	112.672	22.624	1.261	192	8.871	115.277	9.060	42.357	11.733	213	56	65.576	247	6.559	229	898	481.278
Lazio	161.129	3.345	898.840	47.502	1.896	276	38.611	103.051	19.055	74.832	97.691	0	123	343.159	518	15.283	0	1.230	1.805.541
Abruzzo	144.717	1.510	242.988	23.893	1.011	160	3.208	86.136	7.752	46.474	39.642	232	0	65.432	589	3.922	243	1.150	669.059
Molise	13.464	609	70.712	3.095	630	124	7.768	19.382	4.132	17.865	15.697	42	27	20.156	132	974	122	306	175.238
Campania	38.333	3.589	1.105.020	79.367	1.869	0	10.780	270.877	20.314	81.077	42.306	0	0	299.312	1.265	4.430	336	3.389	1.962.264
Puglia	94.201	4.822	855.136	44.188	1.902	237	38.701	213.623	15.248	124.814	101.020	592	108	198.660	827	8.307	108	9	1.702.502
Basilicata	78.544	60	162.349	7.288	906	124	2.914	47.125	7.225	38.354	31.668	105	32	44.287	216	899	243	311	422.651
Calabria	31.558	3.091	429.945	26.325	1.064	0	1.811	73.306	15.247	59.119	42.482	418	31	116.143	446	3.252	0	9	804.241
TOTALE	1.777.278	30.997	7.732.716	495.212	22.107	1.563	431.550	2.841.197	180.450	1.117.646	944.409	3.851	1.150	2.559.393	8.791	68.700	5.585	84.092	18.306.726

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

App. 30

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
Erogazioni 2001

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	TOTALE
Piemonte	37.980		181.817	6.421	539	7	13.288	55.588	3.922	34.940	16.225	350.727
Lombardia	45.397		308.689	13.535	375	75	8.677	117.257	5.031	55.545	28.963	583.544
Veneto	31.220	284	94.409	6.752	488	-	11.153	71.044	3.203	32.528	10.977	262.058
Liguria	10.180	76	69.280	2.463	235		6.103	11.912	2.867	3.970	5.558	112.644
E.Romagna	34.772	76	107.412	5.980	498		9.488	62.446	3.700	43.382	17.362	285.116
Toscana	36.967		157.667	5.318	485		2.096	47.135	4.134	22.816	22.678	299.286
Umbria	16.311		40.438	1.273	225	31	373	10.379	1.856	9.698	4.069	84.653
Marche	6.163		28.030	2.194	133	48	7.747	22.728	2.758	15.245	1.808	86.854
Lazio	30.040	158	224.710	7.919	512	69	10.296	16.864	5.879	24.338	20.447	341.232
Abruzzo	23.714	137	60.747	1.924	268	40	833	16.642	2.348	15.379	7.465	129.497
Molise	1.938	76	17.678	506	168	31	2.045	3.515	1.220	6.561	3.608	37.346
Campania	5.785	117	276.255	8.419	506		7.334	52.409	6.645	24.364	9.778	391.612
Puglia	18.428	286	213.784	6.145	477	59	9.276	42.031	5.253	38.961	25.174	359.874
Basilicata	12.396		40.587	931	230	31	92	9.561	2.104	14.813	7.586	86.331
Calabria	15.411	141	106.710	3.115	172		263	13.437	4.941	18.024	11.349	173.563
TOTALE	326.702	1.351	1.928.203	72.895	5.311	391	89.064	552.948	55.861	360.564	193.047	3.586.337

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

App. 31

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
Erogazioni 2002

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Trattamen. economico personale	Rosprse sostitutive	TOTALE
Piemonte	57.665	-	181.817	10.936	431	7	34.194	63.880	2.694	20.687	27.554	229	0	113.992	908	258	515.252
Lombardia	56.961	-	314.104	41.322	558	75	25.488	134.760	3.083	38.512	43.033	421	160	182.053	421	848	841.799
Veneto	42.871	1.832	94.409	19.435	389	-	20.289	81.759	1.914	32.238	17.507	244	75	72.745	2.948	378	389.035
Liguria	17.688	4.331	69.280	8.150	210	-	12.064	13.638	2.070	5.491	8.991	99	0	38.511	502	119	181.143
E.Romagna	54.889	1.189	107.412	40.793	507	-	18.329	71.932	2.147	33.212	25.963	0	37	118.683	194	106	475.392
Toscana	58.705	3.144	157.657	12.760	455	-	4.581	54.339	2.578	11.618	26.779	0	47	93.316	621	272	426.873
Umbria	25.883	-	40.438	2.484	396	31	334	11.896	1.319	4.752	7.083	64	12	39.891	77	60	134.720
Marche	24.720	1.376	28.214	16.717	403	48	368	26.153	1.770	8.386	3.303	30	24	30.749	2.056	106	144.422
Lazio	46.655	2.561	224.710	21.933	463	69	9.318	19.288	3.825	17.351	25.854	0	53	160.690	4.090		536.860
Abruzzo	39.378	825	60.747	17.694	247	40	768	19.142	1.495	10.680	10.711	100	0	30.679	595	119	193.220
Molise	3.776	231	17.678	1.722	154	31	1.879	4.013	804	3.437	4.027	18	11	9.447	236	60	47.525
Campania	10.647	3.011	276.255	36.431	454	-	1.772	60.367	3.916	20.983	10.831	0	0	140.293	747	152	565.859
Puglia	28.369	3.354	213.784	23.092	475	60	10.826	48.348	2.952	30.593	25.286	254	46	93.136	2.298	46	482.918
Basilicata	21.539	56	40.587	3.735	225	31	2.640	10.989	1.441	6.571	8.025	45	14	20.746	135	119	116.899
Calabria	14.927	1.861	107.745	16.243	306	-	477	15.438	2.963	14.797	11.349	91	13	54.447	235		240.893
TOTALE	504.674	23.771	1.934.838	273.447	5.674	391	143.324	635.941	34.973	259.309	256.295	1.594	492	1.199.381	16.063	2.643	5.292.809

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

App. 32

FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
Erogazioni 2003

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	48.281		181.817	4.608	374	6	63.136	63.866	2.694	22.168	24.976	125		68.484	328	1.017	154	14.800	496.834
Lombardia	47.308		314.104	6.594	505	75	7.599	134.731	3.083	36.488	38.979	230	107	109.268	435	541	436	29.137	729.620
Veneto	38.736	520	94.409	3.767	376		15.509	81.741	1.914	27.029	16.908	133	50	43.544	269	4.907	233	15.043	345.088
Liguria	17.828	153	69.280	2.689	200		4.018	13.635	2.070	3.791	8.567	66		23.097	192	856	62	1.404	147.908
E.Romagna	51.792	155	107.412	8.741	464		4.176	71.916	2.147	32.186	25.216		25	71.343	434	891	62	8.442	385.402
Toscana	52.660		157.657	2.189	451		1.277	54.327	2.578	13.809	26.549		31	56.050	698	1.070	154	6.375	375.875
Umbria	25.040		40.438	777	302	31	356	11.894	1.319	5.806	7.063	43	8	24.021	102	161	31	1.467	118.859
Marche	23.975		28.214	1.100	296	48	384	26.147	1.770	9.393	3.294	122	16	18.433	137	2.256	62	887	116.534
Lazio	39.680	312	224.710	7.981	459	69	9.512	19.283	3.825	16.619	25.600		35	96.679	288	5.488	0	1.208	451.748
Abruzzo	38.160	274	60.747	1.437	247	40	807	19.138	1.495	10.229	10.689	66		18.395	389	1.640	62	1.141	164.956
Molise	3.693	151	17.678	395	154	31	1.927	4.012	804	3.976	4.024	12	8	5.670	73	359	31	301	43.299
Campania	10.390	230	276.255	21.983	453		895	60.363	3.916	17.955	10.816			84.191	811	1.803	92	3.375	493.518
Puglia	22.180	591	213.784	6.986	475	59	9.309	48.337	2.952	27.767	25.278	169	31	55.859	623	2.974	31	2	417.407
Basilicata	20.887	2	40.587	545	225	31	91	10.987	1.441	8.485	8.021	30	9	12.469	120	370	62	306	104.668
Calabria	610	545	107.745	3.103	293		551	15.435	2.964	13.150	9.892	218	9	32.660	248	1.799		2	189.222
TOTALE	441.220	2.933	1.934.837	72.895	5.274	390	119.547	635.802	34.972	248.851	245.872	1.214	329	720.163	5.147	26.132	1.472	83.890	4.580.940

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

App. 32

**FINANZIAMENTO FUNZIONI TRASFERITE
EROGAZIONI 2004**

REGIONI	Viabilità	Trasporti	Tr.pu.lo.	Sanità Vet.	Prot. Civ.	Pol. Amm.	OO.PP.	Inc. Impr.	Merc. Lav.	Agr.	Ambiente	Invalidi civili	Energia e miniere	Edilizia res. pubblica	Servizio idrografico	Trattam. Econom. Person. Trasf.	Risorse sostitutive	Demani idrico	TOTALE
Piemonte	55.222		181.817	4.617	387	7	37.674	62.344	2.694	22.569	25.568	125		60.825	263	1.046	154	25	455.337
Lombardia	55.511		314.104	8.758	522	75	3.241	132.373	3.083	36.773	40.256	229	107	97.108	348	554	436	41	693.519
Veneto	44.882	525	94.409	4.890	383		13.611	80.012	1.914	26.983	17.266	133	50	38.763	213	5.312	234	27	329.607
Liguria	20.369	154	69.281	1.929	203		462	17.093	2.070	3.789	8.689	66		20.536	157	870	61	2	145.731
E.Romagna	59.366	156	107.412	9.672	725		1.061	70.672	2.147	32.322	25.534		25	63.342	348	959	61	20	373.822
Toscana	60.057		157.656	3.350	454			52.245	2.579	13.848	26.715		31	49.789	683	1.047	154	0	368.608
Umbria	28.712		40.438	727	430	31	352	11.755	1.319	5.803	7.143	43	8	21.304	81	172	31	7	118.356
Marche	27.220		28.214	2.613	429	48	372	25.559	1.770	9.333	3.328	61	16	16.394	110	2.247	61	11	117.766
Lazio	44.754	314	224.710	9.669	462	69	9.485	31.214	3.825	16.524	25.790		35	85.790	230	5.705	0	22	458.598
Abruzzo	43.465	274	60.747	2.838	249	40	800	19.138	1.495	10.186	10.777	66		16.358	200	1.687	62	9	168.391
Molise	4.057	151	17.678	472	154	31	1.917	4.012	804	3.891	4.038	12	8	5.039	59	379	31	5	42.738
Campania	11.511	231	276.255	12.534	456		779	58.140	3.917	17.775	10.881			74.828	454	1.880	92	14	469.747
Puglia	25.224	591	213.784	7.965	475	59	9.290	46.248	2.952	27.493	25.282	169	31	49.665	204	3.035	31	7	412.505
Basilicata	23.722	2	40.588	2.077	226	31	91	10.046	1.441	8.485	8.036	30	9	11.072	96	394	62	5	106.413
Calabria	610	544	107.745	3.864	293		520	15.297	2.963	13.148	9.892	109	9	29.036	198	1.218		7	185.446
TOTALE	504.682	2.942	1.934.838	75.975	5.848	391	79.655	636.148	34.973	248.922	249.195	1.043	329	639.849	3.644	26.505	1.470	202	4.446.611

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

PARTE III

LA SANITA'

1 Il finanziamento della assistenza sanitaria nella finanziaria 2005. Le questioni aperte

La finanziaria 2005, al comma 164 dell'unico articolo, definisce per il triennio 2005-2007 il finanziamento della spesa del servizio sanitario nazionale fissandolo in 88.195 milioni per il 2005, con incremento percentuale del 2% per i due anni successivi, cui sono da aggiungere 2.000 milioni di euro per ripiano dei disavanzi registrati nel triennio 2001-2003.

La relazione tecnica di accompagnamento al d.d.l. finanziaria ha quantificato in circa 4.250 milioni di euro il contenimento della spesa sanitaria rispetto al suo andamento tendenziale a legislazione vigente, quale differenza cioè fra quanto indicato nel DPEF 2005-2008 (92.500 milioni di euro) e il finanziamento "originariamente" disposto nel suindicato disegno di legge (88.250 milioni di euro). A spiegare la differenza rispetto agli 88.195, vale osservare che, a fronte del concorso dello Stato per 2.000 milioni ai disavanzi pregressi del SSN, è prevista una emissione di titoli quinquennali di corrispondente ammontare il cui onere per interessi –applicando il tasso medio del 2,75%– è stato quantificato (v. Relazione tecnica integrativa) in 55 milioni di euro nel 2005 e 54 nei due anni successivi, posto a carico di corrispondente riduzione del finanziamento complessivo del SSN per i medesimi anni (88.250-88.195=55).

Se ne deduce un positivo impatto sui saldi di finanza pubblica che definitivamente si colloca al livello di 4.305 milioni di euro (anziché di 4.250), con alleggerimento di pari importo del fabbisogno del settore statale e del livello di indebitamento netto, che anche per i 55 milioni resta sostanzialmente legato ai risparmi delle gestioni sanitarie per il cui tramite –pur senza ricorso a proprio indebitamento– si assicura il finanziamento dei disavanzi pregressi degli anni 2001-2003.

L'effetto positivo sui saldi –come riconosciuto nella stessa relazione tecnica– potrà realizzarsi solo se le Regioni nel loro complesso mantengano la crescita entro il livello di finanziamento programmato. Obiettivo tenacemente perseguito tramite numerosi vincoli imposti, con la finanziaria 2005, sia alla politica di spesa delle Regioni, sia alle decisioni organizzative del settore sanitario; vincoli aggiuntivi rispetto a quelli rivenienti dall'accordo

2001 e dal d.l. 269/2003 e che trovano dettagliata esposizione nell'intesa sancita il 23 marzo 2005 in Conferenza Stato Regioni⁹⁹.

Per avere, intanto, una realistica dimensione del sacrificio richiesto al versante regionale, va notato come, nell'ambito della riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni, i risparmi attesi dal settore della sanità hanno rappresentato poco meno del 45% del complessivo contenimento programmato (9.500 milioni)¹⁰⁰ con un contributo assai più elevato rispetto a tutti gli altri settori.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze in occasione della sua audizione alla Camera nell'ottobre del 2004¹⁰¹ ha avuto modo di precisare come il livello di spesa sanitaria per il 2005 fosse stato calcolato applicando l'incremento del 2% alla spesa dell'anno precedente; cioè alla spesa 2004, la quale, per essere l'esercizio ancora in corso, non poteva che riferirsi a quella stimata con riferimento al dato di chiusura 2003¹⁰². Un meccanismo analogo, perciò, a quello adottato per la spesa regionale, ove il limite del 4,8% (co. 23) è il risultato di una stima che, partendo dall'anno 2003, ricostruisce la previsione per il 2004 cui applicare l'incremento del 2% per il 2005.

Da dire, tuttavia, che il Servizio bilancio della Camera, ma gli stessi interventi in sede di audizione dinanzi alle Commissioni riunite di Camera e Senato, hanno rilevato la mancanza, nelle stime del Governo, di una specificazione puntuale sulle modalità di calcolo della spesa riferita al 2004.

Sorprende, del resto, che al SSN siano destinati 88,2 miliardi di euro per il 2005 quando, a stare al DPEF, ma pure ai calcoli avanzati dalle Regioni, la spesa per il 2004 già era prevista in 88,9 miliardi, dato ora confermato dai primi dati di preconsuntivo a chiusura dell'esercizio (v. *infra*, parag. 4.3, TAB 3)¹⁰³.

⁹⁹ La Conferenza Stato Regioni, più volte convocata nel corso dell'approvazione del d.d.l. finanziaria 2005, non ha segnato progressi alla volta di una trattativa condivisa, rifiutando le Regioni gli obiettivi di contenimento proposti dal Governo e ritenuti irrealistici. L'intesa è stata tuttavia prevista in finanziaria quale condizione per l'accesso a quel finanziamento che le Regioni avevano ritenuto improbabile per assicurare adeguati livelli di assistenza sanitaria.

¹⁰⁰ Con la nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 il Governo ha confermato la dimensione quantitativa della manovra correttiva: 24 miliardi di euro, dei quali 7 miliardi per misure *una tantum*, 7,5 miliardi tramite operazioni di "manutenzione" delle basi imponibili, 9,5 miliardi da provvedimenti di contenimento della spesa, questi assicurati dal settore sanitario per 4,2 miliardi.

¹⁰¹ Si veda: Resoconto stenografico, Camera 4.10.2004, pag. 15. Si vedano, anche: Resoconti audizioni Commissioni riunite bilancio, Camera e Senato 6.10. 2004 e Commissione bilancio Camera 21.10.2004.

¹⁰² La spesa per l'assistenza sanitaria nel 2003 è risultata pari a 82.172 milioni di euro (*Corte dei conti, relazione 2004*) al netto tuttavia degli oneri contrattuali afferenti a tale anno e slittati al 2004 (2.500 milioni) per il quale anno le Regioni paventavano una crescita nella spesa di circa 5.000 milioni di euro e altrettanto per l'anno 2005. Il DPEF 2005-2008 reca il quadro delle previsioni a legislazione vigente (Conto delle Amministrazioni Pubbliche), ove i dati relativi alla spesa sanitaria di parte corrente è indicata per gli anni 2004 e 2005 rispettivamente in 89.650 e 92.434 milioni di euro.

¹⁰³ Approfondimenti governativi, forniti su richiesta del servizio Bilancio della Camera, in sede di discussione del d.d.l. finanziaria, riferivano che gli andamenti effettivi della spesa 2005 sarebbero risultati pari a 92.500 milioni di euro, considerando anche la corresponsione degli oneri contrattuali del personale e per convenzioni, biennio 2004-2005

E' vero che sul 2004 si è in effetti scaricato l'onere per rinnovo contrattuale del personale dipendente dei livelli e in parte della dirigenza medica e non medica, il quale avrebbe invece dovuto pesare sul 2003. E' perciò probabile che a tale anno sia stato riferito da parte delle stime governative. Resta tuttavia il fatto che l'incremento del 2% avrebbe richiesto una più corretta e realistica valutazione della spesa 2004 quale base di partenza, non solo per includervi il costo a regime dei rinnovi contrattuali, ma per tenere conto della differente incidenza percentuale di tale incremento che nelle varie realtà regionali varia da un minimo dell'1% ad incidenze del 5,6% e oltre. Lo scomputo, riferito globalmente al dato di comparto, penalizza le Regioni che hanno maggiormente risentito degli effetti del contratto, diminuendo di altrettanto il parametro di riferimento. Da dire poi che per il 2005 grava l'ipoteca dei contratti in corso per la dirigenza e per la medicina convenzionata.

Questioni ancora aperte, oltre agli effetti degli ulteriori rinnovi contrattuali, sono poi quelle relative agli immigrati regolarizzati, il cui impatto pro-capite è riconosciuto solo nella percentuale del 50%, e ai disavanzi IRCCS, i cui ripiani, se paiono sanati da parte del livello centrale, con l'accantonamento di 550 milioni di euro nell'ambito del complessivo ripiano di 2.000 milioni riconosciuto alle Regioni per i disavanzi 2001-2003, prosciugano di altrettanto il margine di copertura riservato ad un ammontare di deficit di quasi 10 miliardi di euro complessivamente registrati nel triennio. Senza contare poi che nessun contributo statale è previsto per ripiano deficit dell'anno 2004 (3,5 miliardi), malgrado la riconosciuta sottostima del finanziamento anche per tale anno, da colmare da parte regionale anche in virtù della eccezionale possibilità –concessa in deroga solo a tale scopo– di ricorrere alla leva fiscale tramite aumento dell'addizionale IRPEF e maggiorazione aliquota IRAP (co. 174).

Va infine considerato che, a fronte dei risparmi attesi dal contenimento della spesa sanitaria per il 2005, circa 2.000 milioni vanno ricondotti al settore farmaceutico (così la relazione tecnica al d.d.l.) e rinvergono da quanto disposto all'art.1, comma 165 della finanziaria, la quale rimanda alle disposizioni recate dal d.l. 30 settembre 2003 n.269 (art. 48, co.5), convertito con legge 326/03¹⁰⁴ e da realizzarsi da parte dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA)¹⁰⁵. I risultati dell'anno 2004, con circa 12 miliardi di costi, non depongono a favore dell'obiettivo programmato per il 2005 (11,5 miliardi), specie con riguardo ad alcune Regioni (v. in dettaglio, parag. 5).

¹⁰⁴ Il d.l. 269/03 ha costituito un anticipo di manovra finanziaria 2004 per la correzione dell'andamento dei conti pubblici.

¹⁰⁵ Il risparmio indicato da Governo nella relazione tecnica deriva dal confronto tra l'importo per spesa farmaceutica inglobato nelle stime tendenziali 2005 (16.155 milioni con riferimento al tetto del 16%, di cui 12.523 milioni con riferimento al tetto del 13%) e l'importo derivante dalla realizzazione dell'obiettivo di riduzione (rispettivamente, 14.120 milioni e 11.473 milioni)

2 Il limite del 2 per cento all'evoluzione della spesa sanitaria

Cruciale in realtà è la definizione di un tasso di crescita pari al 2 per cento, previsto dal comma 173 (art. unico) della legge 311/2004 riferito non solo al 2005 ma anche agli anni a venire, sino al 2007; il che comporta una assai poco plausibile evoluzione del settore ad un tasso inferiore a quello previsto per il PIL nominale.

A tale proposito va pure ricordato come in questi ultimi anni l'evoluzione della spesa sanitaria misurata per un triennio –pur frenata dai recenti provvedimenti di contenimento– abbia tuttavia segnato livelli medi di crescita di poco inferiori al 5 per cento¹⁰⁶.

Seria preoccupazione per il risultato 2004 è stata del resto espressa fin dallo scorso anno da questa Corte che nella relazione annuale inviata al Parlamento non ha mancato di avvisare come sembrasse prendere effettiva consistenza la previsione di un disavanzo semmai superiore a quello dell'anno precedente¹⁰⁷.

Notava ancora la relazione dello scorso anno come la spesa sanitaria, “tirata da una bassa dinamica della produttività del lavoro, associata ad inevitabile crescita del suo costo per unità di prodotto, manifesta una strutturale tendenza ad evolvere ad un tasso superiore al PIL nominale”¹⁰⁸. Il che è ulteriormente confermato dalle stime formulate dal Governo nel DPEF 2005-2008, le quali segnalano un tasso di crescita medio della spesa sanitaria, nel periodo, del 3,7%; percentuale questa che tiene già conto degli effetti di contenimento recati dalle misure introdotte con la decretazione di urgenza degli scorsi anni¹⁰⁹.

La tendenza alla crescita dei costi in sanità è in realtà riconducibile al congiunto operare di due determinanti: il ruolo del progresso tecnologico e l'invecchiamento della popolazione. Ora, se alle dinamiche demografiche viene generalmente riconosciuta specifica influenza, tant'è che se ne tiene conto nella ripartizione della quota di finanziamento, non minore evidenza

¹⁰⁶ Di una evoluzione in crescita di circa il 5%, nella media del triennio 2001-2003, dava avviso la Corte dei conti nella *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, approvata nel giugno 2004 (Del. 9/2004) che peraltro segnalava come il risultato del 2003, positivamente influente nell'abbassare la media del triennio, solo apparentemente segnasse una flessione, in realtà dovuta al fatto che i dati di costo figurano al netto della spesa per rinnovo del contratto 2002-2003 del personale del comparto del SNN. Del 7,9%, per il triennio 2000-2002, è la crescita annuale media rilevata dalla *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni* approvata dalla Corte dei conti nel giugno 2003 (Del. 5/2003). Fa riferimento ad un quadriennio, 1999-2001, la *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, approvata nel giugno 2002 (Del. 4/2002) per evidenziare la crescita media della spesa del 6,7%.

¹⁰⁷ Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, Del. Sez. delle Autonomie, n. 9/2004, pag. 150.

¹⁰⁸ *Idem*, 161.

¹⁰⁹ Il d.l. 269 prevedeva, in particolare, una serie di regole in tema di monitoraggio della spesa sanitaria e di appropriatezza delle prescrizioni sanitarie. Fra queste, l'introduzione della ricetta medica a lettura ottica e il collegamento telematico fra strutture sanitarie e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con obbligo per le regioni di assicurare la trasmissione dei dati relativi alle strutture sanitarie e alla medicina di base, a pena della sanzione del taglio delle integrazioni al finanziamento del SSN per gli anni 2003, 2004 e 2005. Ulteriori vincoli erano per la spesa farmaceutica, ove al tetto del 13% è stato affiancato l'ulteriore limite del 16% riferito anche alla pesa per distribuzione diretta.

andrebbe assegnata agli effetti conseguenti il progresso tecnologico e alla introduzione di tecniche di avanguardia, con nuove ma più costose possibilità di cura. Il che vuol dire che la tendenza all'aumento dei costi è in buona parte sostenuta da fattori strutturali che si riferiscono anche alle caratteristiche intrinseche dell'offerta.

L'intento di restrizione in sanità si scontra, del resto, con un sempre più ampio confine riconosciuto al diritto alla salute universalmente riconosciuto. Un aiuto al contenimento della spesa può solo venire da quei miglioramenti ottenibili con ulteriori guadagni di efficienza. L'interrogativo, al quale tuttavia le attuali politiche redistributive non sembrano dare risposta, è se le Regioni che espongono maggiori problemi di finanziamento non siano poi quelle che dovrebbero recuperare maggiori margini di efficienza. Indici di attività e prestazioni sotto media sono stati riscontrati nei confronti delle Regioni del Sud e nella relazione per il Parlamento dello scorso anno vi è un esplicito richiamo all'esigenza di interventi volti a sollecitare "un più elevato indice di appropriatezza" in queste Regioni¹¹⁰.

Per concludere sul punto, va detto come a tutt'oggi manchino chiari obiettivi di riorganizzazione sanitaria ai quali legare realistici risparmi di spesa, mentre l'urgenza di un immediato ma troppo velleitario contenimento riproduce la logica dei tagli e vincoli indiscriminati che rischiano, come già in passato, di essere pesantemente contraddetti da disavanzi a consuntivo.

Un esempio a chiarimento può essere quello del finanziamento degli investimenti in sanità troppo poco assistiti dalle assegnazioni rivenienti dall'art. 20 della legge 67 del 1988 e meno ancora evidenziati nelle contabilità aziendali, mentre alla rimodulazione della rete ospedaliera è affidata la scommessa di più appropriata e efficiente offerta cui legare la riduzione dei costi in virtù dell'eliminazione di ricoveri inappropriati.

¹¹⁰ Corte dei conti, *Relazione*, giugno 2004, *cit.*, pag. 161.

3 Spesa sanitaria 2005 e patto di stabilità. L'intesa del 23 marzo 2005 e il superamento di regole condivise

La finanziaria 2005 sembra, a una prima lettura, recare un cambiamento delle regole sin qui valevoli a definire limiti e vincoli all'attività di spesa delle Regioni a statuto ordinario. La sanità pare infatti staccarsi in modo definitivo dalla disciplina del patto di stabilità e trovare un percorso autonomo rispetto alle linee tracciate per le altre spese regionali¹¹¹.

Il comma 24 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 stabilisce infatti che l'incremento del 4,8% delle spese regionali, correnti e in conto capitale, va commisurato all'ammontare realizzato nell'anno 2003 al netto, fra le altre, delle spese per la sanità, disciplinate con normativa *ad hoc* da altre norme recate nella stessa finanziaria.

Senonché, a destare un primo interrogativo a riguardo è la successiva disposizione recata al comma 26, ove il quadro delle regole e delle eccezioni poste al patto di stabilità interno include alcune opzioni di copertura dei disavanzi delle gestioni sanitarie, cui possono essere destinate nuove entrate derivanti anche da alienazione di beni immobili regionali. Inoltre l'intesa prevista dal comma 173 della finanziaria 2005, siglata il 23 marzo 2005, condiziona, come già nel passato, l'accesso al maggiore finanziamento per l'anno 2005 al rispetto del patto di stabilità interno (allegato 1).

Altro interrogativo è suscitato dal vincolo generalizzato a tutte le amministrazioni pubbliche che impone di star dentro, nel 2005, ad un incremento di costo del 2% rispetto all'anno precedente.

Si è già detto come questo 2% si trasformi poi nel 4,8% per gli andamenti di spesa regionale. Intanto è bene notare che questo 4,8% regola l'evoluzione di tutta la spesa regionale, ivi compresa quella sanitaria.

Va, peraltro, messo in chiaro come con la finanziaria 2005 risulti definitivamente stravolto il disegno che agli accordi e alla leale collaborazione fra livelli di governo aveva affidato il finanziamento della sanità e la tenuta degli equilibri.

La finanziaria 2005 rappresenta il definitivo superamento della logica concertativa e pattizia che aveva connotato le relazioni Governo-Regioni a partire dall'accordo dell'agosto

¹¹¹ In realtà anche per gli anni precedenti, a partire dall'accordo dell'8 agosto 2001, il patto di stabilità era disciplinato al netto della spesa sanitaria. Il che peraltro non ha impedito alla Corte dei conti (*Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni 2001-2002*) di osservare che le spese relative all'assistenza sanitaria "seppure diversamente regolate sulla base dell'accordo dell'8 agosto 2001, rientrano pur sempre nella complessiva disciplina del patto di stabilità interno, specie con riguardo agli stretti vincoli fissati all'evoluzione del fabbisogno 2002-2004".

2000, poi seguito da quello dell'agosto 2001. Il primo, recepito in finanziaria (legge 388/2000), l'altro, nel d.l. 347 del 2001 convertito con legge 405/01.

Nel giro di quei due anni i rapporti centro-periferia si sono svolti sulla base di reciproca collaborazione, nell'ambito di intese raggiunte con supporto di tavoli tecnici operativi, tramite i quali si è inteso pervenire ad una evoluzione del finanziamento in sanità fondato sul costo dei livelli di assistenza e delle prestazioni, definitivamente slegato dalle reiterate contrattazioni e annuali sottostime¹¹². Un nuovo sistema, dunque, fondato su accordi, ove la responsabilizzazione dei due livelli di governo si è innestata su un piano di reciproci obblighi, collegati e corrispettivi.

Una corrispettività, tuttavia, che si è progressivamente allentata a causa delle mancate risposte da parte del Governo, non estranea certo la difficile congiuntura economica e dei conti pubblici, che hanno riguardato specialmente l'aspetto dei finanziamenti, le cui erogazioni di cassa, bloccate dalle verifiche annuali sul rispetto dei patti e al contempo condizionate dai complessi meccanismi del nuovo sistema di finanziamento regionale e sanitario introdotto dal d.lgs. 56/2000, hanno subito slittamenti di oltre due anni con rilevante mole di crediti da parte regionale e consistente necessità di ricorso a costose anticipazioni¹¹³.

Sin dal 2002, il sistema di regolazione dei rapporti fondato su accordi mostra già segni di debolezza. Mentre i disavanzi non cessano di riprodursi, emergono le ragioni di malessere e di conflitto. A fronte di un numero di adempimenti, obblighi, prestazioni sempre più dettagliati, numerosi e costosi, imposti al versante regionale, la mancata erogazione di risorse promesse e dovute, coniugandosi poi con il blocco della fiscalità, solo in parte ripristinato con la finanziaria 2005¹¹⁴, ha determinato il venir meno di una disponibilità regionale alla concertazione, con rifiuto ad addivenire ad intese prive di realistica fattibilità. La richiesta, da parte regionale, di un nuovo patto per la sanità, che tenesse conto dell'esigenza di ricalibrare i livelli essenziali di assistenza con i relativi costi, non ha avuto soddisfacente risposta. Eppure, nell'ottobre 2004, in sede di audizione dinanzi alle Commissioni riunite di Camera e Senato lo stesso Ministro

¹¹² Con l'accordo 22 novembre 2001, sancito nella Conferenza Stato Regioni, vengono definiti i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) da garantire a tutti i cittadini a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa. Al punto 8 dell'accordo si conviene che la definizione dei LEA è fatta e perciò corrisponde all'ammontare di risorse definite per gli anni 2002-2004 dall'accordo dell'8 agosto 2001. La definizione dei LEA è poi seguita all'accordo, recepito nel DPCM 29 novembre 2001.

¹¹³ Di vera e propria emergenza di cassa parlano i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni in audizione dinanzi alle Commissioni riunite, V[^], di Camera e Senato, il 7 ottobre 2004, che quantificano in alcune decine di miliardi il credito maturato dagli enti regionali a tale data (Resoconto della seduta, pag. 9)

¹¹⁴ I commi 174 e 175 dell'unico articolo della finanziaria 2005 dispone che in ipotesi di disavanzi di gestione le Regioni debbano provvedere a anare tale squilibrio eventualmente ricorrendo ad aumenti dell'addizionale IRPEF e a maggiorazioni dell'aliquota IRAP entro i limiti di legge e in deroga al blocco della fiscalità (v. anche co. 61 che richiama il 175).

dell'Economia riconosceva la necessità di rimodulare i finanziamenti per la sanità perché in realtà essi risultavano notoriamente sottostimati.

La Conferenza Stato Regioni, più volte convocata nel corso della approvazione del d.d.l. finanziaria 2005, non ha segnato progressi alla volta di una trattativa condivisa; al contrario, ha visto le Regioni allineate nel rifiutare obiettivi di contenimento della spesa sanitaria ritenuti del tutto irrealistici.

A differenza degli anni passati, nella finanziaria 2005, per la prima volta, l'intesa non solo è prevista in finanziaria dopo che il legislatore nazionale ha già definito vincoli e tetti, ma oltre tutto viene imposta quale condizione per l'accesso ad un finanziamento non condiviso.

Un'intesa, paradossalmente obbligatoria, sia per la necessità di addivenirvi, sia per il contenuto sostanzialmente già fissato in finanziaria. Essa è stata siglata il 23 marzo 2005, contestualmente all'intesa per la ripartizione del finanziamento, e prevede numerosissimi adempimenti gestionali il cui puntuale rispetto sarà verificato da un Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre efficienza e appropriatezza nell'utilizzo delle risorse saranno controllate da un Comitato paritetico permanente istituito presso il Ministero della Salute¹¹⁵.

In particolare, spetta al Tavolo tecnico la valutazione di aspetti ritenuti influenti sugli andamenti della spesa sanitaria il cui adempimento è condizione per l'accesso al maggiore finanziamento previsto con la finanziaria 2005¹¹⁶.

Per una complessiva valutazione degli obblighi gestionali e organizzativi complessivamente imposti, va innanzitutto segnalato che essi, puntualmente richiamati nell'allegato 1 dell'intesa, recepiscono tutti i precedenti obblighi rivenienti dalla passata legislazione e precisamente quelli originariamente previsti dal d.l. 374/2001 convertito con la legge 405/2001, cui sono stati aggiunti quelli recati dal d.l. 63/2002 convertito con la legge 112/2002, dalla legge 289/2002 (art. 52) dal d.l. 269/2003 convertito con la legge 326/2003, nonché dalla legge 350/2003.

Essi hanno trovato puntuale elencazione nei precedenti referti di questa Corte cui si fa rinvio. Merita di essere richiamato tuttavia l'obbligo di adeguamento –ai fini dell'accesso al maggiore finanziamento– alle prescrizioni del patto di stabilità interno che resta perciò ancora legato intimamente alla gestione sanitaria (Allegato 1 all'intesa, lett. d).

¹¹⁵ Il Comitato paritetico si avvale del supporto tecnico dell'Agenzia per i servizi sanitari e opera sulla base delle informazioni del sistema di monitoraggio e garanzia di cui al d.M. 12.12.2001 e dei flussi informativi afferenti al nuovo sistema informativo sanitario (NSIS).

¹¹⁶ Un tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali era già stato istituito con accordo Governo-Regioni del 16 dicembre 2004, in attuazione a quanto previsto all'art. 3, co. 33 della legge 24 dicembre 2003 n. 350.

Fra i nuovi obblighi imposti con l'intesa 2005, sono da segnalare il conferimento di dati al Ministero della Salute per favorire il monitoraggio della spesa¹¹⁷, nonché l'adozione di provvedimenti volti a calmierare l'offerta e la domanda ospedaliera¹¹⁸.

Di maggiore rilievo il vincolo alla crescita delle voci dei costi di produzione, del 2% al netto dei costi del personale, che in qualche modo sembra introdurre un nuovo e diverso obiettivo non del tutto coerente con quell'equilibrio complessivo del sistema sanitario regionale che evocato da diverse disposizioni della stessa finanziaria 2005 sembra invece privilegiare equilibri complessivi in rapporto ai finanziamenti annuali (v. co. 182, 173 lett. f e art. 8, co. 2 lett. a dell'intesa).

L'articolazione per l'accesso ai maggiori finanziamenti viene sottoposto ad una complessa procedura laddove, se il 95% va assicurato e solo il restante 5% condizionato all'esito delle verifiche, il monitoraggio trimestrale e gli esiti provvisori dell'anno separano la sorte delle Regioni con risultati di disavanzo le quali, oltre ai provvedimenti contingenti –ivi compresa la deroga al blocco della fiscalità– debbono addivenire ad un accordo con Salute e Economia valevole a individuare le cause del disavanzo e gli interventi necessari a fronteggiarlo. Di qui le ulteriori verifiche sull'attuazione di questo accordo che, in base all'art. 8 dell'intesa, articola poi l'accesso al maggior finanziamento nella misura dell'80% per le Regioni comunque adempienti quanto all'equilibrio economico-finanziario e al mantenimento dei livelli essenziali ma inadempienti agli obblighi indicati all'allegato 1 (il rimanente 20% viene comunque condizionato alle ulteriori verifiche sull'attuazione dell'accordo); solo il 40% del maggiore finanziamento spetterebbe invece alle Regioni che non garantiscono l'equilibrio economico-finanziario o il mantenimento dei livelli.

Quanto ai tempi per le erogazione dei finanziamenti aggiuntivi, va ricordato che il Tavolo tecnico effettua le prime valutazioni sui risultati dell'anno precedente, entro il 30 luglio; ne riferisce al Tavolo politico, la cui istituzione è prevista dall'intesa¹¹⁹, che esprime il suo parere entro il 30 settembre. Entro il 15 ottobre dovrebbe seguire l'erogazione del saldo per le Regioni adempienti a tutte le condizioni, mentre per quelle inadempienti scatta –come si è detto– l'esigenza di sottoscrizione del sopra citato accordo alla cui attuazione, con tempi certo non

¹¹⁷ Il conferimento dei dati, già previsto con il d.l. 269/2003, va inquadrato nell'ambito del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) che intende migliorare il grado di conoscenza e controllo sulle dinamiche gestionali della sanità regionale.

¹¹⁸ Sono previsti limiti ai posti letto x 1000 abitanti e tasso di ospedalizzazione del 180 x 1000, assicurando in alternativa programmi di assistenza domiciliare e semiresidenziale, calmierando inoltre le lungodegenze tramite la modulazione delle tariffe.

¹¹⁹ Il Tavolo politico è composto: per il Governo, dal Ministro dell'economia o suo delegato, dal Ministro dell'Economia o suo delegato; per le Regioni, da una delegazione politica della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome.

brevi, viene subordinato l'accesso della quota residua del 20% o del 60% del maggiore finanziamento¹²⁰.

La breve esposizione dei meccanismi e delle clausole che condizionano l'accesso al finanziamento 2005 desta molte perplessità. Da dire che la finanziaria 2005, ma ancor più l'intesa, contengono automatismi molto più forti rispetto al passato per quanto riguarda:

- I. il monitoraggio della spesa, gli interventi di controllo sulle aziende;
- II. gli interventi in corso d'anno a correzione di andamenti negativi;
- III. gli impegni delle Regioni a farsi carico dei relativi "sforamenti";
- IV. fino ad arrivare a veri e propri commissariamenti e addirittura affiancamenti di rappresentanti della Salute, dell'Economia, delle Conferenza Stato Regioni, nelle attività di gestione e programmazione del servizio sanitario regionale.

L'intesa giunge perfino a prevedere forme di controllo preventivo demandate ai Ministeri della Salute e dell'Economia su provvedimenti di spesa regionali.

La complessità di tali meccanismi procedurali rischia di essere poco gestibile, con conseguenze gravemente pregiudizievoli per le gestioni sanitarie e per i riflessi deteriori destinati a ripercuotersi sui bilanci regionali, chiamati a far fronte ai lunghi percorsi procedurali con intese, accordi, verifiche e slittamenti nell'erogazione di quanto dovuto alle Regioni per la sanità.

¹²⁰ L'intesa 23 marzo 2005 ha in parte modificato le regole procedurali previste nel precedente accordo 16 dicembre 2004, per quanto attiene agli effetti dell'inadempimento regionale sul finanziamento integrativo che, per l'anno 2004, è ancora quello fissato con l'accordo 8 agosto 2001. Come pure differenti sono le regole sulle anticipazioni, sul saldo del 5% alle Regioni adempienti e sul recupero per quelle inadempienti.

4 Le gestioni sanitarie degli anni 2002-2004

4.1 Le difficoltà connesse al sistema di finanziamento

Permangono, per ciascuno degli anni considerati, risultati di esercizio delle gestioni sanitarie connotati da consistenti disavanzi, che smentiscono la corretta previsione del finanziamento del fabbisogno.

Gli obiettivi perseguiti con l'accordo del 8 agosto 2001 non si sono realizzati e la spesa per l'assistenza sanitaria negli anni 2002, 2003, 2004 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta.

Le Regioni –come già detto– avevano rivendicato la revisione di tale accordo, a fronte di nuove emergenze originate da fattori endogeni, quali l'invecchiamento della popolazione, il progresso tecnologico nella diagnostica strumentale, i maggiori costi per gli immigrati regolarizzati, la scadenza e perciò l'esigenza di rinnovo dei contratti nella sanità. Senonché, la finanziaria 2005 ha direttamente e autonomamente definito le nuove condizioni finanziarie e gestionali, imponendone il recepimento in una intesa.

E' venuto così a mancare uno dei presupposti su cui operare alla volta di un sistema di finanziamento finalmente affrancato dalle reiterate contrattazioni fra Governo e Regioni o, ancor peggio, da autonome determinazioni da parte del Governo centrale.

Il sistema di finanziamento previsto dal d.lgs. 56/2000, cui era affidato l'obiettivo di una coerente coniugazione fra esigenza di autonomia fiscale¹²¹ e principio di solidarietà –questo attuato tramite il fondo perequativo– ha incontrato una serie di problemi. I tempi previsti per la sua attuazione sono rimasti disattesi, tant'è che esso è risultato pienamente operativo solo per l'anno 2001.

Quanto all'anno 2002, a partire dal quale doveva iniziare a funzionare il meccanismo automatico di perequazione, consistente è stato lo slittamento temporale nella sua applicazione, avviata solo nel 2004 e del resto neppure conclusa. I DPCM di definizione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA (37,39%) e di ripartizione fra le Regioni sono stati infatti emanati il 7 e il 14 maggio 2004. Senonché, a causa dell'insufficiente copertura del fabbisogno sanitario, lamentata da alcune Regioni del Mezzogiorno e dei ricorsi presentati alla Corte costituzionale e al TAR del Lazio, il Governo, con d.l. 30 dicembre 2004 n. 314, ha sospeso l'applicazione dell'art. 7 del d.lgs. 56/2000 e rinviata l'efficacia del DPCM 14 maggio 2004.

¹²¹ Il sistema postulava un complesso di tributi propri e la possibilità di modificare le loro aliquote con decisione autonoma.

In sostanza, mentre il pur graduale superamento del modello di finanziamento incrementale, fondato sulla spesa storica, è stato messo in discussione e contestato da alcune Regioni che alla scommessa sull'ampliamento di responsabilità fiscali non hanno aderito, per altro verso, c'è anche da dire che tale modello di finanziamento, a causa dell'andamento dei conti della sanità e dei dati di crescita dell'economia del nostro paese, si è dimostrato sostanzialmente inadeguato. L'idea era quella di definire un fabbisogno sanitario ed una copertura ad esso coerente per l'anno 2001 (c.d. anno zero), misurando per gli anni successivi una crescita del 3,5% annuo (accordo agosto 2001), a fronte di analoga o superiore evoluzione delle basi imponibili, in correlazione alla crescita del PIL. Ciò avrebbe determinato un incremento annuale di ricavi in sanità in corrispondenza all'evoluzione dei costi.

Peraltro, a causa della notevole crescita della spesa sanitaria e della contemporanea flessione del tasso di evoluzione dell'economia, è venuta a mancare, nel periodo considerato, la base di partenza su cui fondare il calcolo della compartecipazione IVA che avrebbe dovuto alimentare il fondo perequativo. Di conseguenza, le risorse regionali, anziché essere determinate dalla automatica crescita del gettito IVA, sono state definite, ancora una volta, sulla base della tradizionale procedura di contrattazione fra Governo centrale e Regioni, contravvenendo alla logica fondamentale del nuovo modello di finanziamento.

Da ricordare, a riguardo, che la sospensione del decreto 56 ha sino ad oggi interessato, non solo la definitiva ripartizione della compartecipazione IVA 2002, ma anche le attribuzioni definitive e le compensazioni relative agli anni 2003 e 2004, come pure le risorse da ripartire per il 2005.

Sistema provvisorio, dunque, quello attualmente seguito, ancorato al meccanismo delle anticipazioni di tesoreria e che ha determinato, specie per gli anni trascorsi, consistenti slittamenti nell'erogazione delle risorse, in parte mitigati con la finanziaria 2005 (art. 1, co. 184)¹²² la quale, con riferimento agli anni 2005-2007, prevede l'erogazione delle anticipazioni in misura pari al 95% della quota indistinta del fabbisogno sanitario risultante dalla deliberazione CIPE al netto delle entrate proprie e al netto altresì della quota di 1.000 milioni di euro (1.200 nel 2006, 1.400 nel 2007) trattenuta a garanzia del rispetto del tetto per la farmaceutica¹²³.

¹²² L'intesa del 23 marzo 2005 sembra limitare tale percentuale di erogazione della maggiorazione di finanziamento solo a favore delle Regioni che risultino adempienti ai numerosi obblighi definiti con l'intesa medesima e riscontrati positivamente al Tavolo tecnico (v. parag. precedente).

¹²³ Un primo avvio per il superamento delle criticità connesse con il meccanismo previsto dal d.lgs. 56/2000 va registrato nelle disposizioni recate all'art. 3, commi 30 e 31, della finanziaria 2004 (legge 24.12.2003 n. 350) le quali invertono il procedimento concessivo dell'integrazione al finanziamento e fissano le anticipazioni di tesoreria nella misura pari al 95% del fabbisogno sanitario deliberato dal CIPE ma con decisa penalizzazione nelle more di tale deliberazione, come pure nell'attesa del DPCM di cui all'art. 2 del d.lgs. 56/2000 e dell'accordo Governo-Regioni per la definizione del procedimento di verifica degli adempimenti regionali al patto in sanità, nell'attesa

Va infine notato come la sospensione dell'applicazione del d.lgs. 56/2000 sia stata altresì influenzata dall'esigenza di una sua conciliazione con il dettato del nuovo Titolo V della Costituzione, in relazione al quale e agli articoli 117, 118, 119 è stata istituita l'Alta Commissione di studio, incaricata di individuare i principi generali per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il termine per la conclusione dei lavori, propedeutici all'intervento in materia del Governo, fissato originariamente al 31 marzo 2004 (finanziaria 2003), è slittato prima al 30 settembre 2004 (finanziaria 2004) e poi al 30 settembre 2005 (d.l. 3.8.2004 n. 220, conv. con legge 19.10.2004 n. 257, art. 1-*quinquies*). Entro questa data, previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni, il Governo dovrebbe approvare le proposte per l'adeguamento del d.lgs. 56/2000 ai principi contenuti nel Titolo V della Costituzione.

4.2 I risultati delle gestioni sanitarie. Aspetti metodologici

La ricostruzione dei risultati di esercizio, oltre che per il 2004, anche per gli anni 2002 e 2003 –sui quali si è già riferito con la relazione approvata lo scorso anno– è funzionale all'aggiornamento dei dati ivi riportati, per tenere conto dell'esito delle verifiche effettuate in sede di monitoraggio sulla corretta ricostruzione degli equilibri e le regolari appostazioni contabili.

Va chiarito a riguardo come il sistema di consolidamento dei conti, riferiti alle singole aziende sanitarie e ospedaliere di ciascuna realtà regionale, offra non poche difficoltà per la non sempre omogenea interpretazione in ordine al corretto metodo di classificazione di alcune poste di bilancio.

Del resto, seppure l'introduzione di un modello unico di bilancio, regolato sulla base delle disposizioni del codice civile, sia stato previsto sin dal 1992 (d.lgs. 502), tuttavia la sua applicazione ha riscontrato una tempistica differenziata, con adeguamento da parte della totalità degli enti solo a partire dal 2001. Va ricordato, poi, che con il d.m. 11 febbraio 2002 è stato anche rivisto il modello di bilancio in precedenza definito con d.m. 20 ottobre 1994: il che ha comportato, insieme agli adattamenti richiesti, ulteriori occasioni di divergenti comportamenti da parte delle singole aziende.

Maggiori sono poi le difficoltà allorché vi sia l'esigenza di riconciliare contabilità economica e contabilità finanziaria. Esigenza che si pone allorché l'obiettivo delle analisi non sia quello di valutare il risultato di esercizio delle singole aziende e la loro consistenza

dei cui passaggi condizionanti le anticipazioni sono commisurate al livello di finanziamento previsto dall'accordo Governo-Regioni 3 agosto 2000 (precedente a quello dell'8 agosto 2001 che ebbe a definire la necessaria integrazione finanziaria).

economico-patrimoniale, ma quello di individuare la formazione del fabbisogno consolidato regionale in rapporto al finanziamento disposto annualmente in finanziaria per la sua copertura.

La questione assume rilievo in quanto la contabilità economica perviene al risultato di esercizio tramite la somma algebrica di distinte parti del bilancio ciascuna calcolata come saldo fra costi e ricavi. Il fabbisogno dell'anno, con riferimento alla sua copertura –sia essa a carico dello Stato o in parte sostenuta dalle Regioni o tramite compartecipazioni– assume invece valenza finanziaria e va riferito alla complessiva spesa di parte corrente del servizio sanitario nazionale annualmente determinata quale obiettivo di finanza pubblica, ove l'eventuale travalicamento definisce il margine di mancato raggiungimento.

La difficoltà di tale riconciliazione dipende dalla differente interpretazione nella classificazione e, perciò, nel trattamento riservato ad alcune poste contabili. Speciale considerazione merita, a riguardo, la componente straordinaria del bilancio di esercizio e, con riferimento al passivo, la voce delle “sopravvenienze passive” (E0090) ove sono solitamente allocati gli arretrati dei costi dei rinnovi contrattuali i quali, se nell'anno 2004 hanno toccato la considerevole cifra di 1,2 miliardi di euro, anche negli anni precedenti hanno rappresentato oneri di non trascurabile rilievo (695 milioni nel 2003; 594 milioni nel 2002).

In realtà, in ordine alla componente straordinaria del bilancio andrebbe fatta maggiore chiarezza per meglio approfondire il criterio di classificazione e allocazione di alcune delle sue poste. Ed invero, considerare straordinario, quale “sopravvenienza passiva”, il costo degli arretrati dei rinnovi è quanto meno meritevole di riflessione dal momento che, non solo tale voce è annualmente ricorrente, ma è altresì prevedibile se non addirittura prevista, tanto che se ne sconta l'impatto sull'anno a venire¹²⁴.

In conclusione, dal momento che nella ricostruzione del fabbisogno dell'anno, espresso da ciascun consolidato regionale, deve prevalere, per coerenza con le esigenze di copertura, una logica finanziaria, è necessario che gli arretrati contrattuali siano computati al loro valore reale ed effettivo, mentre l'eventuale inclusione nel saldo delle poste attive e passive avrebbe l'effetto di ridurre artificialmente il costo complessivo dell'esercizio.

La questione assume rilievo anche in termini di leggibilità e trasparenza delle gestioni sanitarie, laddove ne resterebbe frustrato l'obiettivo di ricostruzione dei costi dei rinnovi per il relativo biennio economico, una volta che gli arretrati fossero diluiti nei saldi.

Di tale anomalia non manca di tenere conto il comma 173 dell'articolo unico della finanziaria 2005 che, a fronte del tetto del 2% fissato alla crescita dei costi di produzione, lo

¹²⁴ Il modello ministeriale considera sopravvenienza passiva (E 0090) l'“evento straordinario non prevedibile che determina una variazione negativa del patrimonio...”.

depura, tuttavia, degli oneri contrattuali di competenza di precedenti esercizi, esclusione non necessaria qualora essi non fossero di per sé ricompresi nei costi di produzione.

Uguale attenzione occorre riservare alla compartecipazione a favore del personale per attività professionale *intramoenia*, da valutare per intero e non scontata nel saldo con i ricavi. Del resto questa voce (B 0470), secondo il modello ministeriale, è specificamente inclusa nei costi di produzione.

Tale premessa serve a chiarire la leggera divergenza riscontrabile nella ricostruzione del Ministero della Salute e del Ministero dell'Economia, questo favorevole alla ricostruzione del costo globale con il calcolo a saldo dei costi della cosiddetta gestione straordinaria (ivi compresi gli arretrati contrattuali) e dell'*intramoenia*. Seppure il risultato di esercizio non ne risulti implicato, resta il valore inferiore del costo complessivo riferito a ciascuna Regione e al totale nazionale.

4.3 I disavanzi degli anni 2002-2004

Le seguenti tabelle intendono ricostruire, come detto, per gli anni 2002-2004 i valori di fabbisogno e della sua annuale copertura con il risultato di avanzo/disavanzo. Perciò vengono in considerazione costi e ricavi nel loro intero importo, ai fini di una più puntuale riconciliazione e coerenza con la contabilità finanziaria.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 1

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2002**

REGIONI	FABBISOGNO		FINANZIAMENTO A COPERTURA				Saldo rettifiche da verificare	Saldi mobilita' interreg.	AVANZO/ DISAVANZO	
	COSTI da CE	Mobilita' verso B.GESU'	TOTALE	Finanziamento indistinto e vincolato da delibera di riparto Cipe	Proventi e ricavi diversi	Ricavi straordinari				TOTALE
PIEMONTE	6.031.689	84	6.031.773	5.592.043	340.401	79.765	6.012.209	-790	-20.815	-41.168
V. d' AOSTA	193.464	8	193.472	153.200	7.299	1.287	161.786	50	-12.855	-44.491
LOMBARDIA	12.929.060	703	12.929.763	11.513.486	622.571	74.116	12.210.173	8.388	397.015	-314.187
P. BOLZANO	863.696	7	863.703	553.054	31.442	1.761	586.257	0	5.577	-271.870
P. TRENTO	769.240	21	769.261	581.862	33.348	8.445	623.655	0	-12.486	-158.092
VENETO	6.405.472	212	6.405.684	5.646.281	421.741	33.127	6.101.149	-8.257	100.315	-212.477
FRIULI V.G.	1.694.894	35	1.694.929	1.551.653	103.499	8.245	1.663.397	0	22.305	-9.226
LIGURIA	2.442.918	39	2.442.957	2.279.544	111.156	5.217	2.395.917	0	2.808	-44.231
E. ROMAGNA	6.060.473	483	6.060.956	5.290.175	395.035	93.779	5.778.989	8.974	232.011	-40.982
TOSCANA	5.168.453	715	5.169.168	4.677.209	281.900	93.103	5.052.212	2.411	73.124	-41.422
UMBRIA	1.218.548	3.000	1.221.548	1.106.403	51.118	19.819	1.177.340	12.279	34.424	2.495
MARCHE	2.086.488	1.478	2.087.966	1.894.918	99.401	22.492	2.016.811	0	-26.676	-97.832
LAZIO	7.551.847	111.759	7.663.606	6.714.483	198.541	112.308	7.025.332	-73.074	64.132	-647.216
ABRUZZO	1.842.689	3.473	1.846.162	1.632.587	56.810	10.010	1.699.407	9.870	11.174	-125.711
MOLISE	453.030	2.219	455.249	423.380	13.114	1.995	438.489	0	-1.786	-18.546
CAMPANIA	7.838.391	8.865	7.847.256	7.062.517	155.627	260.329	7.478.473	44.252	-269.162	-593.694
PUGLIA	5.106.180	5.972	5.112.152	5.007.910	170.699	36.323	5.214.932	-27.306	-106.999	-31.526
BASILICATA	732.555	2.245	734.800	769.285	17.740	802	787.827	0	-53.613	-586
CALABRIA	2.587.328	4.485	2.591.813	2.530.589	67.071	34.127	2.631.787	-6.271	-187.921	-154.218
SICILIA	6.662.419	2.790	6.665.209	6.241.483	116.770	164.597	6.522.650	0	-199.305	-341.663
SARDEGNA	2.236.585	1.026	2.237.611	2.025.267	71.859	17.199	2.114.325	0	-51.266	-174.552
TOTALE	80.875.419	149.618	81.025.037	73.247.330	3.367.142	1.078.846	77.693.318	-29.475	0	-3.361.194
SOLO DISAVANZI										-3.363.689

SOLO DISAVANZI

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Salute aggiornati al 1° aprile 2005

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 2

SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2003

REGIONI	FABBISOGNO		FINANZIAMENTO A COPERTURA				Saldi mobilita' interreg. (provvisoria 2003)	AVANZO/ DISAVANZO	
	COSTI da CE	Mobilita' verso B.GESU'	TOTALE	Finanziamento indistinto e vincolato da delibera di riparto Cipe	Proventi e ricavi diversi	Ricavi straordinari			TOTALE
PIEMONTE	6.342.801	190	6.342.991	5.777.455	395.188	89.405	6.262.048	-19.525	-100.469
V. d' AOSTA	200.887	1	200.888	157.972	8.441	988	167.401	-14.750	-47.636
LOMBARDIA	12.952.677	261	12.952.938	11.939.474	578.388	72.992	12.590.854	406.728	44.644
P. BOLZANO	912.623	16	912.639	568.472	34.938	3.726	607.136	6.495	-299.008
P. TRENTO	812.838	20	812.858	600.675	33.644	529	634.848	-13.706	-191.116
VENETO	6.684.350	155	6.684.505	5.898.394	475.790	52.745	6.426.929	112.304	-145.272
FRILUI V.G.	1.758.636	31	1.758.667	1.576.641	108.377	9.016	1.694.034	17.079	-47.554
LIGURIA	2.515.001	398	2.515.399	2.356.039	109.033	14.662	2.479.734	-8.509	-44.174
E. ROMAGNA	6.307.458	242	6.307.700	5.486.055	435.077	96.758	6.017.890	249.815	-39.995
TOSCANA	5.291.425	764	5.292.189	4.858.732	297.808	70.752	5.227.292	85.247	20.351
UMBRIA	1.297.265	3.368	1.300.633	1.152.070	54.216	12.809	1.219.095	35.646	-45.891
MARCHE	2.118.759	510	2.119.269	1.972.516	103.293	7.943	2.083.752	-36.192	-71.708
LAZIO	7.727.826	122.269	7.850.095	7.000.777	224.639	76.000	7.301.416	51.061	-497.619
ABRUZZO	1.911.665	3.618	1.915.283	1.694.920	59.705	17.173	1.771.798	16.227	-127.258
MOLISE	528.287	1.867	530.154	438.290	13.465	1.926	453.681	3.462	-73.011
CAMPANIA	7.901.713	8.429	7.910.142	7.385.902	141.163	94.025	7.621.090	-263.725	-552.778
PUGLIA	5.277.066	5.429	5.282.495	5.231.749	170.245	116.251	5.518.245	-126.872	108.878
BASILICATA	780.673	1.976	782.649	791.210	19.550	8.559	819.319	-55.823	-19.153
CALABRIA	2.533.927	4.662	2.538.589	2.666.337	59.065	21.299	2.746.701	-192.544	15.568
SICILIA*	6.770.060	2.927	6.772.987	6.484.869	291.103	100.908	6.876.880	-203.928	-100.035
SARDEGNA	2.293.070	1.220	2.294.290	2.111.794	78.085	14.989	2.204.868	-49.690	-139.052
TOTALE	82.918.947	158.354	83.077.301	76.150.344	3.691.213	883.455	80.725.012	0	-2.352.289
SOLO DISAVANZI									-2.541.729

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Salute aggiornati al 1° aprile 2005

*Per la Sicilia, tra i ricavi e proventi diversi non si considera la voce A0030 in quanto si ritiene già ricompresa nella partecipazione regione a statuto speciale di cui alla delibera CIPE

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 3

**SPESA E FINANZIAMENTO CORRENTE DEL SSN
RISULTATI FINALI DI GESTIONE ANNO 2004**

REGIONI	FABBISOGNO		FINANZIAMENTO A COPERTURA				TOTALE	Saldo rettifiche da verificare	Saldi mobilita' interreg. (provvisoria 2003)	AVANZO/ DISAVANZO
	COSTI da CE	Mobilita' Verso B.GESU'E S.M.OM (stima 2004)	TOTALE	Finanziamento indistinto e vincolato da delibera di riparto Cipe	Proventi e ricavi diversi	Ricavi straordinari				
PIEMONTE	6.968.869	203	6.969.072	6.060.876	514.493	124.922	6.700.291	-6.266	-19.525	-294.572
V. d' AOSTA	212.919	1	212.920	164.111	50.885	300	215.296	0	-14.150	-11.774
LOMBARDIA	13.610.444	518	13.610.962	12.558.264	617.927	31.041	13.207.232	4.910	406.728	7.907
P. BOLZANO	935.997	17	936.014	590.735	338.273	7.930	936.938	0	6.495	7.419
P. TRENTO	837.831	21	837.852	624.233	214.217	11.513	849.963	0	-13.106	-995
VENETO	7.164.155	196	7.164.351	6.217.189	786.388	48.727	7.052.304	-736	112.304	-480
FRIULI V.G.	1.955.715	33	1.955.748	1.638.875	300.810	25.948	1.965.633	0	17.079	26.964
LIGURIA	2.721.001	731	2.721.732	2.473.866	105.416	3.063	2.582.345	128	-8.509	-147.768
E. ROMAGNA	6.716.284	258	6.716.542	5.775.446	437.427	48.763	6.261.636	0	249.815	-205.090
TOSCANA	5.804.300	869	5.805.169	5.104.178	302.589	37.563	5.444.330	0	85.247	-275.592
UMBRIA	1.329.921	3.635	1.333.556	1.199.257	54.980	8.492	1.262.729	-412	35.646	-35.594
MARCHE	2.244.176	602	2.244.778	2.052.670	129.197	13.299	2.195.166	41	-36.192	-85.762
LAZIO	8.525.869	155.250	8.681.119	7.292.224	693.668	76.039	8.061.931	0	51.061	-568.127
ABRUZZO	1.967.303	4.185	1.971.488	1.758.043	60.321	3.338	1.821.702	0	16.227	-133.559
MOLISE	496.875	2.018	498.893	454.688	13.184	2.014	469.886	-128	3.462	-25.673
CAMPANIA	8.556.476	13.844	8.570.320	7.607.054	138.893	65.440	7.811.387	0	-263.725	-1.022.658
PUGLIA	5.502.294	6.488	5.508.782	5.475.215	169.904	50.090	5.695.209	4.019	-126.872	63.574
BASILICATA	813.919	2.237	816.156	818.994	19.448	2.511	840.953	0	-55.823	-31.026
CALABRIA	2.648.182	5.126	2.653.308	2.752.527	46.611	20.162	2.819.300	0	-192.544	-26.552
SICILIA	7.298.386	3.441	7.301.827	6.696.776	301.440	15.157	7.013.373	0	-203.928	-492.383
SARDEGNA	2.422.202	1.442	2.423.644	2.194.010	72.237	9.979	2.276.226	0	-49.690	-197.109
TOTALE	88.733.118	201.118	88.934.236	79.509.230	5.368.308	606.291	85.483.830	1.556	0	-3.448.850
SOLO DISAVANZI										-3.554.713

FONTE: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della Salute aggiornati al 1° aprile 2005

I su esposti dati evidenziano situazioni di disavanzo che si ripetono per ognuno dei tre anni 2002-2004. Complessivamente, lo squilibrio ammonta a 9.461 milioni di euro, con una media annuale pari a oltre 3.000 milioni. Ciò, malgrado l'incremento di risorse a fronte del maggiore fabbisogno riconosciuto con l'accordo dell'8 agosto 2001.

I costi relativi ai livelli di assistenza, all'attività libero professionale *intramoenia*, alla gestione straordinaria, sostenuti negli anni considerati, segnano importi che passano dagli 81.025 milioni di euro del 2002 a 83.077 del 2003 e 88.934 milioni del 2004; anno, questo, che registra il maggiore aumento (+5.857 milioni).

La percentuale di crescita dei tre anni –tenuto conto dei risultati dell'anno 2001 e del relativo importo di costo globale (77.288 milioni)– segna rispettivamente le percentuali del 4,8%, 2,5%, 7,1%, con una media annuale del 4,8%. I risultati del 2004 inglobano, peraltro, i costi dei rinnovi contrattuali del personale dirigenziale (Area 3 e 4), biennio economico 2000-2001, e non dirigenziale, biennio economico 2002-2003, ivi compresi gli arretrati in realtà contabilmente riportati nella gestione straordinaria (v. *infra*, par. 5).

Rispetto alla crescita del fabbisogno, pari nel complesso al 7%, si collocano a livelli superiori Piemonte, Veneto, Liguria, Toscana, Lazio, Campania con percentuali che vanno dal 10,6% del Lazio al 7,2% del Veneto. Minore la crescita al Sud –tranne come detto in Campania– con percentuali che segnano dal +2,9% al 4,5%.

Quanto al finanziamento, l'anno 2004 vede maggiori risorse a copertura del fabbisogno con un incremento percentuale, rispetto al 2003, del 5,9%. A fronte del dato di spesa, lo scarto dell'1,1% si risolve nel risultato di fine anno che espone un disavanzo pari a 3.555 milioni di euro.

Nel confronto interregionale emerge una realtà differenziata; se, in genere, ai maggiori disavanzi corrispondono dati percentuali di crescita di spesa, finanziata percentualmente in misura minore rispetto all'anno precedente (si vedano i dati della Campania ma pure della Toscana e Liguria), resta la sorpresa del Lazio che, a fronte dell'aumento notevole del fabbisogno 2004 (+10,6%), altrettanto ottiene a copertura (+10,4%) la quale non vale tuttavia a evitare il consistente risultato di disavanzo, pari a 568 milioni di euro (497 milioni nel 2003).

Quanto al Sud, i minori incrementi nei finanziamenti corrispondono in genere, tranne però in Campania, a minore incremento di spesa.

Al disavanzo complessivo di 3,5 miliardi di euro contribuiscono per oltre la metà i risultati di Campania (1.023 milioni), Lazio (568 milioni), Sicilia (492 milioni).

Da segnalare, nel 2004, risultati positivi per Puglia (+63 milioni) e Lombardia (+7,9 milioni) che rinnovano la situazione di avanzo già registrata nel 2003.

Si aggravano, nel 2004, i disavanzi di Emilia Romagna e Toscana che, nei due anni precedenti, li avevano invece mantenuti sotto controllo.

Resta stabile la situazione di preoccupante disavanzo del Lazio (1.712 milioni nei tre anni), mentre è allarme per il deficit della Campania che, pari a 1.023 milioni nel solo 2004, ascende nel triennio all'importo globale di 2.169 milioni.

Come più volte osservato nelle annuali relazioni di questa Corte, le descritte situazioni di squilibrio, alcune decisamente gravi, depongono per una cronica insufficienza di copertura rispetto all'annuale evoluzione dei fabbisogni, alla cui crescita contribuiscono certamente e in modo rilevante fenomeni strutturali, quali l'invecchiamento della popolazione, il progresso tecnologico, l'aumento della domanda; a fronte dei quali non mancano tuttavia situazioni di inefficienza nell'organizzazione e nella gestione delle attività che, oltre a influire negativamente sui costi, si coniugano spesso con più bassi livelli qualitativi e quantitativi di prestazioni sanitarie.

5 La spesa farmaceutica¹²⁵

La normativa introdotta con il d.l. 30 settembre 2003 n. 269 ha integrato l'accordo dell'8 agosto 2001 con la previsione di ulteriori vincoli e regole da rispettare, oggi confermati ulteriormente con l'intesa del 23 marzo 2005.

Fra questi (art. 48), l'ulteriore limite previsto per la spesa farmaceutica che, oltre a quello del 13% rispetto alla spesa corrente complessiva, introduce anche il tetto del 16%, includendovi l'assistenza farmaceutica a favore dei pazienti in regime di ricovero ospedaliero (c.d. distribuzione diretta). Vi si lega una speciale sanzione a carico delle imprese farmaceutiche chiamate a rispondere, in caso di superamento del tetto, nella misura del 60%, mentre il rimanente 40% resta a carico dei bilanci regionali.

L'applicazione di tale sanzione è rimessa alla competenza dell'Agenzia italiana del farmaco (Aifa), istituita con il d.l. 269/2003 (art. 48) con effetto dal 1° gennaio 2004 e il cui inizio di attività è stato fissato per la fine del successivo mese di giugno.

In caso di superamento dei livelli programmati, l'Agenzia provvede "anche temporaneamente" a ridefinire, nella misura pari al 60%, la quota di spettanza del produttore (sul prezzo dei farmaci ammessi a rimborso) mentre il rimanente 40% è ripianato dalle singole Regioni tramite l'adozione di specifiche misure (introduzione di ticket, ricorso alla fiscalità, introduzione di meccanismi nella distribuzione dei farmaci).

Il citato art. 49 del d.l. 269/2003, nel definire la responsabilità regionale per la quota del 40% di travalicamento, ha richiamato la sanzione prevista dall'art. 4 della legge 112 del 2002, della perdita di accesso all'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Sanzione, questa, che sembra ormai superata a seguito della differente disciplina recata nella finanziaria 2005 (co. 181), la quale tuttavia ne conferma in altro modo gli effetti condizionando l'erogazione alle Regioni di complessivi 1.000 milioni di euro (1.200 e 1.400 per il 2006 e il 2007) al rispetto dei livelli di spesa farmaceutica fissati dal d.l. 269, dai quali e dal necessario ripiano è poi possibile prescindere –ma limitatamente all'anno 2004– qualora l'equilibrio complessivo del relativo sistema sanitario venga rispettato e puntualmente assolto l'obbligo di erogazione dei livelli essenziali.

La perdita di risorse, conseguente l'applicazione della sanzione prevista dal comma 181, è perciò destinata a pesare sui conti della sanità regionale e già se ne possono prevedere

¹²⁵ I dati utilizzati per l'elaborazione di questo documento sono forniti e certificati dall'Osservatorio Nazionale sull'Impiego dei Medicinali (OsMed), sulla base dei dati mensili trasmessi all'AIFA dalle 18.000 farmacie, dati che si riferiscono a tutte le prescrizioni di medicinali rimborsati dal SSN; tale base di dati è costituita da 469 milioni di ricette per l'anno 2004. La spesa netta è quantificata al netto del valore del ticket e dello sconto obbligatorio per il farmacista, ed al lordo dell'IVA sui farmaci (10%).

eventuali effetti a carico di quelle Regioni di seguito indicate che hanno in misura maggiore oltrepassato i tetti (v. TAB 4 e 5).

Per restare intanto ai dati globali, va osservato come la spesa farmaceutica abbia assorbito negli ultimi tre anni (2002-2004) una percentuale rilevante della spesa sanitaria corrente (14,6%, 13,5%, 13,6%). La crescita nel 2004 segna un +8% rispetto all'anno precedente, dipesa sia dall'aumento dei consumi e del numero delle ricette (+6,8%), sia dallo spostamento dei consumi su farmaci a più alto prezzo nell'ambito di categorie omogenee.

Permane, anche nel 2004, la differenza fra spesa farmaceutica programmata, indicata nel 13% (art. 48, co. 1, d.l. 30.9.2003 n. 269, conv. con legge 24.11.2003 n. 326) e spesa effettiva (14,6%) con uno sfondamento complessivo pari a 1.341 milioni.

La finanziaria 2005 impone alle Regioni che non abbiano mantenuto la spesa farmaceutica entro i limiti fissati di adottare –dall'anno 2005– misure di contenimento pari al 50% del proprio sfondamento. Va ricordato, a riguardo, che le rilevazioni circa il rispetto delle prescrizioni recate dall'art. 48, co. 1 del d.l. 269 del 2003, sono di competenza dell'Agenzia italiana del farmaco [cac1] (AIFA) cui spetta altresì di definire eventuali compensazioni sugli effetti derivanti dai provvedimenti a carico delle Aziende produttrici.

Le seguenti tabelle riportano con riferimento a ciascuna Regione l'importo, in valore assoluto e percentuale, dello sfondamento dell'anno 2004, ricostruito tramite i dati trasmessi all'AIFA dalle 18.000 farmacie e si riferiscono a tutte le prescrizioni di medicinali rimborsati dal SSN. Essi presentano divergenze –tuttavia modeste– con i dati risultanti dai modelli di conto economico forniti dalle Regioni al Ministero della Salute.

Solo sei Regioni e una Provincia autonoma sono riuscite a star dentro al tetto del 13% (Umbria, Lombardia, Toscana, Veneto, Trento, Piemonte, Bolzano); dieci Regioni espongono un valore compreso fra il 13% e il 16% (Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Friuli VG, Marche, Basilicata, Molise, Abruzzo, Liguria, Puglia, Calabria); quattro Regioni presentano valori percentuali assai superiori: Lazio 18,9%, Sicilia 18,4%, Sardegna 16,6%, Campania 16,5%. Per queste ultime Regioni è difficile sperare in sostanziali recuperi nel 2005, tali da rientrare nei valori di legge.

E' poi interessante notare come siano proprio queste ultime quattro Regioni, insieme alla Puglia e alla Calabria, a determinare lo sfondamento complessivo.

In conclusione, è difficile ritenere che le distanze rilevate rispetto al tetto percentuale di legge possano essere corrette e riportate nel 2005 al valore programmato da parte di ciascuna realtà regionale; il che vale specialmente nei casi di Lazio, Sicilia, Sardegna e Campania .

TAB 4

SPESA FARMACEUTICA ANNO 2004

Regione	Spesa 2004 (milioni di euro)	Sfondamento	
		assoluto (milioni di euro)	%
Lazio	1.405	438	18,9
Sicilia	1.267	369	18,4
Sardegna	373	81	16,6
Campania	1.254	268	16,5
Calabria	444	79	15,8
Puglia	860	145	15,6
Liguria	377	48	14,9
Abruzzo	275	33	14,8
Molise	71	9	14,8
Basilicata	123	13	14,5
Marche	303	20	13,9
Friuli V.G.	233	6	13,4
E. Romagna	803	19	13,3
V. D' Aosta	23	1	13,3
Umbria	165	0	13,0
Lombardia	1.639	-36	12,7
Toscana	676	-17	12,7
Veneto	789	-45	12,3
P. Trento	79	-7	11,9
Piemonte	749	-74	11,8
P. Bolzano	74	-8	11,8
ITALIA	11.982	1.343	14,6

FONTE: ASSR

Nota: Per ogni singola regione viene riportato, in ordine decrescente, lo sfondamento assoluto del tetto di spesa regionale per il 2004 e la % di ciascun sfondamento rispetto allo sfondamento complessivo.

TAB 5

CALCOLO DELLO SFONDAMENTO DEL TETTO DI SPESA PROGRAMMATO IN OGNI SINGOLA REGIONE

Regione	Spesa 2004 (milioni di euro)	Sfondamento		
		Assoluto (milioni di euro)	%	% cum
Lazio	1.405	438	32,7	32,7
Sicilia	1.267	369	27,5	60,2
Campania	1.254	268	19,9	80,1
Puglia	860	145	10,8	90,9
Sardegna	373	81	6,0	
Calabria	444	79	5,9	
Liguria	377	48	3,6	
Abruzzo	275	33	2,5	
Marche	303	20	1,5	
E. Romagna	803	19	1,4	
Basilicata	123	13	1,0	
Molise	71	9	0,6	
Friuli V. Giulia	233	6	0,5	
V. D' Aosta	23	1	0,0	
Umbria	165	0	0,0	
P. Trento	79	-7	-0,6	
P. Bolzano	74	-8	-0,6	
Toscana	676	-17	-1,3	
Lombardia	1.639	-36	-2,7	
Veneto	789	-45	-3,3	
Piemonte	749	-74	-5,5	
ITALIA	11.982	1.343	100,0 %	

FONTE: ASSR

Nota: Per ogni singola regione viene riportato lo sfondamento assoluto del tetto di spesa regionale per il 2004 e la % di ciascun sfondamento rispetto allo sfondamento complessivo e la % cumulativa.

6 La spesa per il personale

La spesa per il personale¹²⁶ rappresenta la voce di maggiore peso percentuale nella composizione della spesa sanitaria corrente: 33,6% nel 2004 (v. TAB 6 e 7).

I reiterati provvedimenti sul blocco delle assunzioni, recati nelle ultime finanziarie, intesi al contenimento di tale voce di spesa, hanno influenzato il relativo tasso di evoluzione che rallenta a partire dal 2001 (+4,7%) e nel 2002 (+3,2%) ma più ancora nel 2003 (+2,2%), ma risale nuovamente nel 2004 (+4,2%), anche a causa dello slittamento degli oneri relativi al rinnovo del contratto nazionale di lavoro, sia del comparto sanitario (biennio 2002-2003), sia della dirigenza (area 3 e 4) per il biennio economico 2000-2001.

Sul primo degli indicati contratti, la Corte si è espressa, una prima volta, il 20 marzo 2004 con certificazione non positiva a causa della mancata copertura finanziaria e, successivamente il 16 aprile disponendo l'invio al Parlamento di apposito referto ai sensi dell'art. 47, co. 5, del d.lgs. 165/2000 (SS.RR. Delib. 16- 28.4.2004 n.11 Contr/CL).

Il costo del contratto 2002-2003 del solo comparto SSN, per il biennio e gli effetti sul 2004, è pari a circa 2,6 miliardi di euro (al netto Irap), dei quali 328 milioni a carico dello Stato; sul 2004 pesano altresì i costi dei contratti relativi alla dirigenza sanitaria, professionale, tecnico-amministrativa e medico veterinaria del biennio economico 2000-2001 per l'ulteriore importo di 296 milioni. In totale, oltre 2,6 miliardi al netto della quota a carico Stato.

La Corte ha più volte segnalato come il capitolo relativo al personale sia quello che maggiormente mette a rischio i risultati delle gestioni sanitarie. Non a caso, anche nel 2004, come nel passato, tale voce di spesa ha rappresentato circa il 34% del costo globale per l'assistenza sanitaria.

L'attuale sistema di contrattazione collettiva non consente del resto di indicare con precisione la copertura dei costi con riferimento ai bilanci delle aziende e/o delle Regioni che dovrebbero sostenerli.

Nelle certificazioni non positive di questa Corte è stata di recente rilevata la mancanza di una corretta individuazione dei parametri su cui fondare la sostenibilità finanziaria degli effetti di natura economica dei singoli contratti con il risultato di non poter avere contezza sulla copertura dei relativi oneri.

In particolare, preoccupa che neppure sia omogeneo il comportamento seguito nelle varie Regioni in ordine all'accantonamento, nei bilanci degli enti del comparto sanitario, delle risorse

¹²⁶ Per i dati riportati nel presente paragrafo, la fonte per le elaborazioni Corte è: Ministero della Salute – Direzione Generale della programmazione e Dipartimento Statistica. Per il costo del contratto nazionale: Ministero Economia e Finanze.

necessarie per sostenere i rinnovi contrattuali, con la conseguenza di scaricare sugli anni successivi l'importo degli arretrati. La situazione, seppure riferibile anche ad altre realtà decentrate, è particolarmente grave per la sanità ove il personale, come detto, pesa notevolmente sul totale dei costi e per oltre il 50% sulla spesa ospedaliera.

Il ritardo nei rinnovi contrattuali ha influito sulla dinamica del costo del personale e sulla relativa percentuale di composizione della spesa totale, la cui incidenza si è ripercossa sul 2004, con differenze regionali tuttavia influenzate anche dai sistemi di erogazione delle prestazioni, come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

Ed invero, il confronto interregionale risente della differente distribuzione territoriale di IRCCS, Policlinici, Ospedali classificati e altre strutture equiparate pubbliche, come della presenza maggiore o minore di offerta sanitaria privata.

A riguardo, i dati disponibili più recenti, seppure riferiti al 2003, mostrano come, rispetto al totale generale di personale adibito all'offerta sanitaria pubblica, oltre il 10% sia alla dipendenza di strutture di ricovero equiparate pubbliche, il cui costo come detto non figura nel dato relativo al costo del personale del SSN.

Quanto al dato numerico (v. TAB 8), il personale dipendente del SSN¹²⁷ enumerava, nel 2003, 659.177 unità composte per il 68,1% dal ruolo sanitario, per il 20,3% dal ruolo tecnico, per l'11,3% dal ruolo amministrativo, per lo 0,2% dal ruolo professionale (v. Grafico 1). Nell'ambito del ruolo sanitario, il personale medico è costituito da 104.704 unità, pari al 23,3%, mentre quello infermieristico ascende a 262.807 unità, pari al 58,6% (v. Grafico 2). Il rapporto fra infermieri e medici si attesta sul valore di 2,5 infermieri per ogni medico, ma diverso risulta tale rapporto se riferito alle strutture del Nord o del Centro-Sud, che si colloca nel primo caso in una variabilità che passa da un minimo del 2,8 di infermieri per medico ad un massimo di 3,5; nel secondo caso la variabilità è fra 1,8 e 2,2.

La disaggregazione del costo del personale, con riguardo ai vari ruoli nei quali si ripartisce il complesso dei dipendenti (v. TAB 9), mette in chiaro la decisa prevalenza della spesa per il ruolo sanitario (medici e infermieri) che assorbe nell'anno 2004 una percentuale del costo complessivo del personale pari al 77,7% (23.199 milioni di euro/29.838 milioni di euro), mentre assai inferiore è la componente di spesa riferibile ai ruoli tecnico (12,3%), amministrativo (8%) e professionale (0,4%).

Da notare le differenze esistenti fra le Regioni ove, con riguardo al ruolo sanitario, un livello di composizione superiore alla media lo si rileva, al Nord, in Veneto, Liguria, Emilia

¹²⁷ Il personale del SSN è costituito dal personale delle Aziende sanitarie locali, compreso quello degli istituti di cura a gestione diretta, e dal personale delle aziende ospedaliere.

Romagna; al Centro, in Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo; al Sud - Isole, nel Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna.

Quanto alla disciplina sul rapporto esclusivo e sull'esercizio della libera professione intramoenaria, è da registrare la recente conversione del d.l. 81 del 2004 (legge 138/04), con la trasformazione del rapporto di lavoro dei medici "a tempo pieno" e la conservazione dell'indennità di esclusività, salva la possibilità di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo. E' venuta meno perciò la condizione cui sembrava legata l'attribuzione dell'indennità, cioè, l'irreversibilità della scelta. Dati recenti¹²⁸ consentono di rilevare il costo corrispondente all'indennità di esclusività, in rapporto al compenso complessivo corrispondente ai ricavi intramoenaria al netto della compartecipazione al personale medico. Ora, posta la percentuale del 93,5% di dirigenti con rapporto esclusivo, il costo complessivo per l'indennità di esclusività è stato nel 2004 pari a 1.500 milioni di euro per medici, veterinari, odontoiatri, mentre poi –a fronte di ricavi per attività libero professionali pari a 928 milioni di euro– ammontano a 814 milioni i corrispettivi erogati a favore del personale per attività libero professionali, con un saldo di soli 114 milioni e complessivo aggravio del fabbisogno sanitario.

Va anche detto che per esigenze di tecnica contabile, le quali andrebbero peraltro superate al più presto, il dato relativo ai costi sostenuti per l'ammontare dell'indennità di esclusività (e relativi oneri), pari –come detto– a circa 1.500 milioni, è incluso tra i costi per funzioni assistenziali; il che impedisce di cogliere il reale livello di passività conseguente l'attività libero professionale intramoenaria la quale, del resto, non ha prodotto ricadute positive in termini di tempi di attesa e si è invece risolta in una spesa aggiuntiva di notevole importo.

L'avviso è allora quello di una eliminazione di tale costo, assicurandone la copertura prima di distribuire i rimanenti introiti ai medici, i quali del resto dovrebbero assicurare l'esaurimento delle liste di attesa quale condizione per l'esercizio dell'*intramoenaria*.

Resta poi la preoccupazione che la nuova disciplina del rapporto di lavoro valga ad estendere ulteriormente l'indennità di esclusività oltre gli attuali livelli già assai elevati. Il che sarebbe favorito dall'eventuale possibilità di corrispondere l'indennità anche per l'ipotesi di scelta dal regime non esclusivo a quello di tipo esclusivo. In ogni caso, trattandosi di scelta legislativa assunta a livello nazionale, degli eventuali oneri aggiuntivi dovrà farsi carico il bilancio statale.

¹²⁸ Fonte per il costo dell'esclusività: RGS – *Elaborazioni su dati del Conto annuale 2002 – dati relativi ad asl e aziende ospedaliere*; Fonte per ricavi e costi attività intramoenaria: Ministero della Salute – dati di preconsuntivo aggiornati ad aprile 2004.

TAB 6

COSTO DELL'ASSISTENZA SANITARIA
ANNI 2002 - 2004

(in migliaia di euro)

CLASSIFICAZIONE ECONOMICA	A	y	A	x	y	A	x	y
	2002	%	2003	%	%	2004	%	%
PERSONALE	28.026.778	34,65	28.641.016	2,19	34,54	29.838.118	4,18	33,63
BENI E SERVIZI	20.935.239	25,89	22.382.603	6,91	26,99	24.462.346	9,29	27,57
ASSISTENZA SANITARIA di BASE	4.602.921	5,69	4.792.447	4,12	5,78	4.992.530	4,17	5,63
FARMACEUTICA	11.829.204	14,63	11.175.135	-5,53	13,48	12.084.514	8,14	13,62
OSPEDALIERA CONVENZIONATA	8.150.854	10,08	8.430.315	3,43	10,17	8.946.122	6,12	10,08
SPECIALISTICA INTERNA	150.978	0,19	183.976	21,86	0,22	180.832	-1,71	0,20
SPECIALISTICA ESTERNA	2.543.025	3,14	2.634.006	3,58	3,18	2.793.083	6,04	3,15
ALTRE PRESTAZIONI	2.992.687	3,70	3.144.341	5,07	3,79	3.310.750	5,29	3,73
ONERI FINANZIARI	187.475	0,23	174.724	-6,80	0,21	152.813	-12,54	0,17
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE	-122.261	-0,15	-94.819	-22,45	-0,11	-69.611	-26,59	-0,08
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMOENIA	702.453	0,87	791.472	12,67	0,95	814.366	2,89	0,92
VOCI STRAORDINARIE	876.066	1,08	663.731	-24,24	0,80	1.227.255	84,90	1,38
TOTALE	80.875.419	100,0	82.918.947	2,5	100,00	88.733.118	7,0	100,00

FONTE: Ministero della Salute.

LEGENDA:

A - valore assoluto

x - percentuale di scostamento rispetto all' esercizio precedente

y - percentuale rispetto al totale dell' esercizio

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 7

**COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE
per Regioni e funzioni di spesa ANNO 2004**

REGIONI	personale	beni e servizi	assistenza sanitaria di base	farm. conv.	osped. conv.	spec. int. conv.	spec. est. conv.	altre prestazioni	oneri finanziari	variazione delle rimanenze	compartecip. personale intramoenia	voci straord.	TOTALE COSTI
PIEMONTE	2.394.496	2.124.685	368.627	751.863	591.329	0	166.619	245.567	6.492	-5.981	95.958	229.214	6.968.869
V.D'AOSTA	93.375	67.900	9.969	23.650	6.324	0	4.955	4.141	5	0	2.300	300	212.919
LOMBARDIA	3.887.564	3.890.738	699.330	1.651.142	2.250.827	68.681	472.163	423.213	21.493	-14.533	159.411	100.415	13.610.444
P.A.BOLZANO	402.582	372.053	39.993	73.638	17.105	0	4.628	19.669	32	-28	13	6.312	935.997
P.A.TRENTO	328.435	301.447	47.835	82.027	47.510	0	9.950	13.218	8	160	6.440	801	837.831
VENETO	2.489.418	2.521.911	399.264	794.432	466.474	22.110	209.293	183.891	13.840	-36.896	89.737	10.681	7.164.155
FRULI V.G.	715.748	672.614	98.443	233.919	96.415	14.845	26.623	54.434	179	-955	18.221	25.229	1.955.715
LIGURIA	988.446	686.716	123.635	380.092	266.643	285	48.905	174.130	3.771	-3.473	29.711	22.140	2.721.001
E. ROMAGNA	2.400.988	2.344.791	329.876	803.814	446.125	3.010	93.676	97.562	18.709	-3.234	88.091	92.876	6.716.284
TOSCANA	2.168.152	1.974.932	316.163	677.609	224.823	7.937	92.364	118.383	8.765	-11.036	80.542	145.666	5.804.300
UMBRIA	525.442	450.376	71.468	165.256	37.390	0	11.484	49.324	1.612	0	12.505	5.064	1.329.921
MARCHE	859.629	687.545	136.686	305.609	79.836	12.332	21.196	69.317	3.723	0	27.326	40.977	2.244.176
LAZIO	2.304.422	1.969.227	422.674	1.405.033	1.469.850	42.897	334.250	383.707	6.318	0	80.777	106.714	8.525.869
ABRUZZO	696.710	522.482	115.711	278.733	161.471	14	32.920	142.388	3.140	-3.936	13.108	4.562	1.967.303
MOLISE	182.420	120.761	31.567	71.399	34.909	1.326	12.518	28.432	405	1.701	2.802	8.635	496.875
CAMPANIA	2.855.018	1.730.173	586.976	1.300.141	891.277	876	499.253	451.262	34.245	2.292	27.157	177.806	8.556.476
PUGLIA	1.822.563	1.312.231	332.162	871.741	602.030	4.198	185.896	276.541	2.797	-1.104	34.858	58.381	5.502.294
BASILICATA	299.695	229.882	61.678	129.370	4.800	0	15.798	58.656	230	0	3.300	10.510	813.919
CALABRIA	1.088.784	530.575	194.368	451.574	175.607	148	74.710	97.322	5.456	-7.174	5.320	31.492	2.648.162
SICILIA	2.420.558	1.325.485	456.594	1.250.060	940.725	2.173	406.047	324.290	19.028	16.738	28.246	108.442	7.298.386
SARDEGNA	913.673	625.822	149.511	383.412	134.652	0	69.835	95.303	2.565	-2.152	8.543	41.038	2.422.202
TOTALE	29.838.118	24.462.346	4.992.530	12.084.514	8.946.122	180.832	2.793.083	3.310.750	152.813	-69.611	814.366	1.227.255	88.733.118

FONTE: Ministero della Salute

TAB 8

**PERSONALE DIPENDENTE DEL SSN
(Aziende Sanitarie Locali e Aziende Ospedaliere)
ANNO 2003**

REGIONE	RUOLI					TOTALE	DI CUI	
	Sanitario	Professionale	Tecnico	Amministrativo	Medici e Odontoiatrici		Personale Infermieristico	
PIEMONTE	35.030	111	11.330	7.661	54.133	8.168	19.768	
VALLE D'AOSTA	1.207	5	434	285	1.931	258	660	
LOMBARDIA	64.975	221	21.628	11.828	98.662	13.841	38.527	
P.A. BOLZANO	4.701	20	1.911	1.055	7.696	828	2.917	
P.A. TRENTO	4.261	12	1.654	799	6.727	810	2.487	
VENETO	40.235	123	11.800	6.287	58.446	7.830	25.514	
FRIULI V.G.	11.409	37	3.458	1.674	16.578	2.111	7.292	
LIGURIA	15.134	46	4.002	2.571	21.753	3.282	9.200	
EMILIA R.	38.871	182	9.883	5.816	54.753	7.891	23.017	
TOSCANA	34.791	159	9.610	4.778	49.343	7.147	21.171	
UMBRIA	7.989	31	1.793	1.089	10.908	1.854	4.564	
MARCHE	12.649	26	3.343	1.851	17.876	2.732	7.603	
LAZIO	35.612	143	8.376	5.908	50.048	9.476	20.070	
ABRUZZO	11.107	35	3.437	1.615	16.194	2.834	6.673	
MOLISE	2.903	5	800	348	4.057	700	1.562	
CAMPANIA	36.373	137	11.173	6.136	53.875	9.773	21.315	
PUGLIA	24.109	78	7.675	3.930	35.810	6.109	13.595	
BASILICATA	4.473	14	1.331	566	6.390	1.094	2.617	
CALABRIA	15.471	57	4.979	3.227	23.799	4.346	8.569	
SICILIA	32.467	110	10.685	5.375	48.765	9.832	17.547	
SARDEGNA	14.987	46	4.403	1.993	21.433	3.788	8.139	
TOTALE (f)	448.754	1.598	133.705	74.792	659.177	104.704	262.807	

FONTE: Ministero della Salute - Direzione generale del sistema informativo

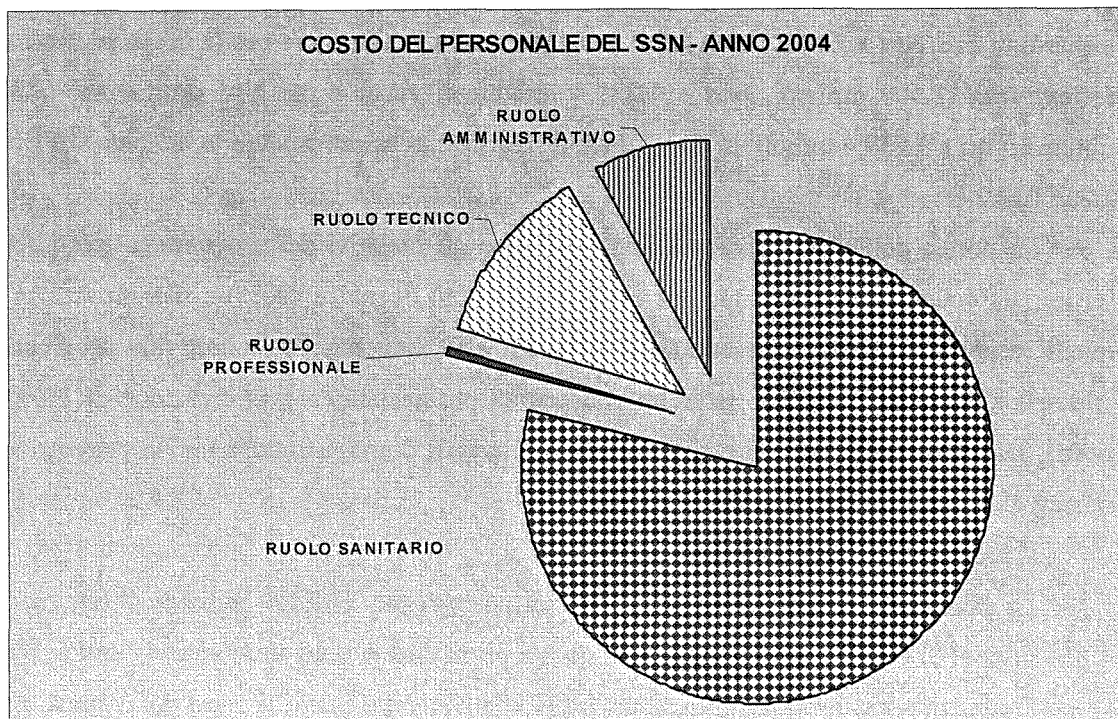
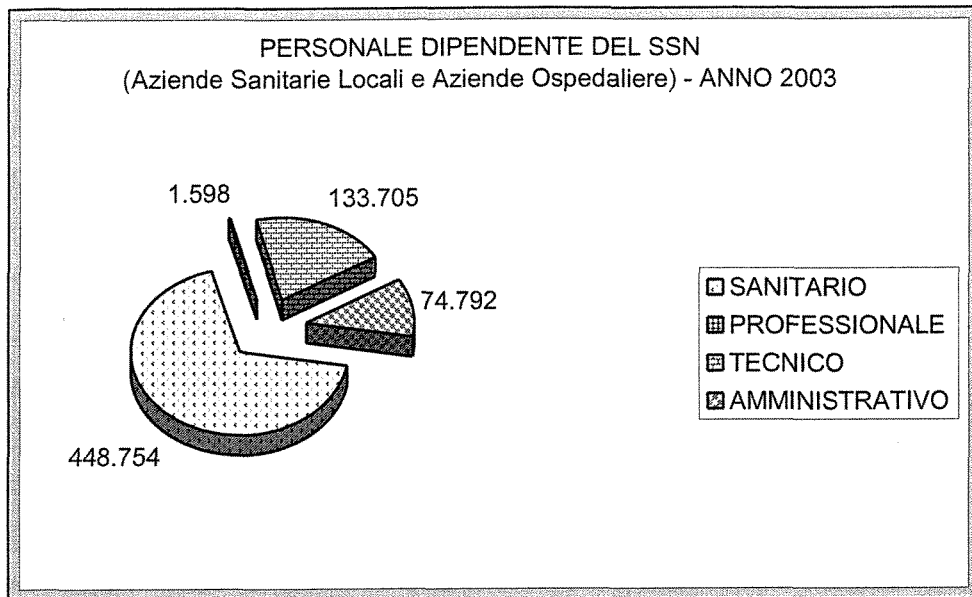
XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 9

COSTO DEL PERSONALE DEL SSN
ANNO 2003

REGIONE	(in migliaia di euro)									
	ruolo sanitario (a)	Inc % (a)/(f)	ruolo professionale (b)	Inc % (b)/(f)	ruolo tecnico (c)	Inc % (c)/(f)	ruolo amministrativo (d)	Inc % (d)/(f)	TOTALE (e)	Inc % (e)/(f)
PIEMONTE	1.825.361	7,87	7.099	6,37	314.105	8,59	238.560	9,99	2.385.125	8,12
VALLE D'AOSTA	70.613	0,30	294	0,26	12.917	0,35	8.835	0,37	92.659	0,32
LOMBARDIA	2.988.218	12,88	14.778	13,26	537.192	14,69	335.570	14,05	3.875.758	13,20
P.A. BOLZANO	287.863	1,24	1.425	1,28	60.299	1,65	38.448	1,61	388.035	1,32
P.A. TRENTO	235.714	1,02	1.024	0,92	46.951	1,28	27.123	1,14	310.812	1,06
VENETO	1.968.594	8,49	12.282	11,02	307.473	8,41	199.351	8,34	2.487.700	8,47
FRIULI V.G.	548.121	2,36	2.702	2,42	103.229	2,82	50.758	2,12	704.810	2,40
LIGURIA	767.885	3,31	3.065	2,75	120.870	3,30	79.232	3,32	971.052	3,31
EMILIA R.	1.941.412	8,37	14.149	12,69	263.083	7,19	170.067	7,12	2.388.711	8,14
TOSCANA	1.739.071	7,50	11.715	10,51	244.869	6,69	162.488	6,80	2.158.143	7,35
UMBRIA	422.643	1,82	2.092	1,88	54.953	1,50	35.280	1,48	514.968	1,75
MARCHE	687.915	2,97	2.084	1,87	102.398	2,80	58.451	2,45	850.848	2,90
LAZIO	1.855.525	8,00	8.600	7,71	246.019	6,73	191.563	8,02	2.301.707	7,84
ABRUZZO	546.258	2,35	1.780	1,60	83.431	2,28	46.833	1,96	678.302	2,31
MOLISE	148.250	0,64	220	0,20	21.891	0,60	12.054	0,50	182.415	0,62
CAMPANIA	2.180.623	9,40	9.706	8,71	352.740	9,64	221.221	9,26	2.764.290	9,42
PUGLIA	1.352.675	5,83	4.480	4,02	218.475	5,97	132.339	5,54	1.707.969	5,82
BASILICATA	234.835	1,01	843	0,76	39.225	1,07	18.447	0,77	293.350	1,00
CALABRIA	819.856	3,53	3.187	2,86	129.971	3,55	110.242	4,61	1.063.256	3,62
SICILIA	1.838.084	7,92	7.652	6,86	298.168	8,15	185.814	7,78	2.329.718	7,94
SARDEGNA	738.857	3,18	2.306	2,07	99.490	2,72	66.398	2,78	907.051	3,09
TOTALE (f)	23.198.373	100,00	111.483	100,00	3.657.749	100,00	2.399.074	100,00	29.356.979	100,00

FONTE: Ministero della Salute - Direzione generale del sistema informativo



7 Spesa sanitaria per investimenti

La Corte ha analizzato nella Relazione per gli anni 2001 e 2002 l'evoluzione del programma di investimenti nel settore sanitario (prima fase e seconda fase sino al 2002). Nella presente Relazione sono forniti, sulla base dei dati disponibili, gli ulteriori sviluppi di questo programma realizzati negli anni 2003 e 2004. Rinviano alle considerazioni generali svolte nella citata Relazione, si ricorda solo che questo programma è stato avviato in base all'art.20 della legge n. 67 del 1988 con la previsione di spesa di 30.000 miliardi di lire (pari a 15.493 milioni di euro) per investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie; lo scopo, in termini generali, era quello di riqualificare il patrimonio edilizio e tecnologico pubblico e di realizzare adeguate strutture di residenze sanitarie assistenziali (RSA), per far fronte ai delicati problemi posti dal progressivo invecchiamento della popolazione specie in alcune Regioni. Successivamente i finanziamenti sono stati portati a poco più di 34.000 miliardi di lire (pari a 17.575 milioni di euro) con l'art. 28 della legge n. 488/99 per interventi volti al potenziamento della radioterapia (30 miliardi di lire, pari a 15,49 milioni di euro) e con l'art. 83 della l. n. 388/2000 (4.000 miliardi di lire, pari a 2.066,8 milioni di euro) per realizzare strutture per la libera professione *intramoenia* (1.600 miliardi, pari a 1.239,4 milioni di euro) e per altri programmi (2.400 miliardi, pari a 1.239,4 milioni di euro, alla cui ripartizione ha provveduto la delibera CIPE del 2.8.2002).

La norma dell'art. 20 indicava con precisione gli obiettivi del programma: riequilibrio territoriale delle strutture; sostituzione dei posti letto più degradati (20%) e ristrutturazione di quelli recuperabili (30%), conservazione di quelli efficienti; misure ispirate alla progressiva "deospedalizzazione", quali le strutture residenziali per anziani (con la creazione di 140.000 posti), reti di poliambulatori extraospedalieri e ospedali diurni; strutture per la prevenzione; misure di sicurezza degli impianti.

Il programma è stato articolato in due fasi.

La prima fase si è conclusa nel 1996 con un impegno di 9.400 miliardi di lire (pari a 4.854 milioni di euro); il finanziamento in questa prima fase è stato assicurato da mutui, il cui onere di ammortamento era assunto a carico del bilancio dello Stato, ai sensi del comma 6 del citato art. 20 della legge 67/88. Restano "code" di finanziamenti per il completamento di alcuni interventi.

7.1 La seconda fase del programma di investimenti

Il quadro generale

La seconda fase, avviata nel 1998 con la Delibera CIPE n. 52 del 6.5.1998, è stata caratterizzata dal cambiamento delle modalità di finanziamento non più con mutui, ma con rifinanziamenti annuali nella tab. D delle leggi finanziarie e con importi da iscrivere in bilancio nella tab. F, in relazione alle autorizzazioni di spesa previste da leggi di spesa, in base agli sviluppi della programmazione negoziata tra Ministero della Salute e le Regioni (con il concerto del MEF e d'intesa con la Conferenza Stato Regioni).

Un elemento caratterizzante del programma di investimenti nella sanità è costituito dall'attivazione di strumenti di programmazione negoziata: gli Accordi di programma di cui all'art.5 *bis* del d.lgs. n. 502/92 e gli Accordi di programma quadro di cui all'art.2 della legge n.662/1996.

Al 31.12.2004 sono stati sottoscritti in totale 27 Accordi (di cui 8 nel 2004), alcuni di questi sono accordi integrativi; dei 27 Accordi 4 sono Accordi di programma quadro nell'ambito di Intese istituzionali di programma ai sensi dell'art. 2, co. 203 della legge n. 662/96 e 23 sono Accordi di programma *ex art. 5 bis* del d.lgs. n. 502/92.

Dei 12.720 milioni di euro previsti per la seconda fase del programma dal 1998 al 31.12.2004 ne sono stati stanziati 10.656; di questi da ultimo: 1.840 dalla finanziaria 2004 e 1000 dalla finanziaria 2005.

La realizzazione di questa seconda fase del programma di investimenti si inserisce nella prospettiva di una sempre migliore utilizzazione delle strutture e del personale sanitari per raggiungere allo stesso tempo l'obiettivo del miglioramento delle prestazioni fornite ai cittadini e quello di una riduzione della spesa attraverso una maggiore appropriatezza delle prestazioni stesse. In questa ottica il programma –del resto per la sua stessa natura- si sviluppa in continua aderenza con l'evoluzione della politica sanitaria, che, con il nuovo assetto costituzionale, deve essere condivisa dallo Stato e dalle Regioni. In questo senso assume un particolare valore lo strumento degli Accordi di programma, attraverso i quali questi due attori istituzionali procedono ai necessari adeguamenti ai mutamenti intervenuti. A conferma dell'esigenza di continui adattamenti si può richiamare l'individuazione dei nuovi *standards* di riferimento per il numero di posti letto (p. l.) per 1000 abitanti, che l'Intesa Stato Regioni del 23.3.2005 ha fissato in 4,5 p. l./1000, comprensivi della riabilitazione e della lungodegenza, laddove solo 4 anni prima la precedente Intesa dell'8.8.2001 l'aveva fissato in 4 p. l./1000, per acuti e 1 per la riabilitazione. Analogamente nella linea di ridimensionamento dell'offerta ospedaliera si iscrive

la tendenza ad accentuare il ruolo dei medici di medicina generale e le prestazioni della libera professione *intramoenia*, nonché il progressivo ammodernamento delle strutture, sul quale la finanziaria 2005 ha inteso porre l'accento. Con la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 188, infatti, si richiede alle Regioni, che alla data del 1.1.2005 abbiano ancora in corso il completamento del loro programma di investimenti nella sanità, di destinare una quota delle risorse residue "al potenziamento ed ammodernamento tecnologico". La citata *Intesa* del 23.3.2005 ha fissato, all'art. 10, tale quota al 15%, precisando che essa va considerata come minima ed ha escluso dall'applicazione della norma le Regioni che dimostrino "di avere già investito risorse per l'ammodernamento tecnologico".

Questo sistema, basato sugli accordi e su una collaborazione tra Governo e Regioni, permette lo svolgimento del programma secondo le capacità di programmazione e di spesa delle Regioni. Il grafico I mostra, infatti, che ad un incremento limitato degli Accordi sottoscritti corrisponde una più marcata attivazione degli Accordi stessi ed una più rapida crescita delle ammissioni al finanziamento. Su questa maggiore capacità programmatica ed attuativa ha certamente influito positivamente l'azione svolta dal Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della Salute e dagli analoghi Nuclei, creati, ai sensi della legge n. 144/99, in tutte le Regioni, ma anche l'esperienza acquisita dalle stesse Regioni nella elaborazione dei documenti di programmazione degli interventi finanziati dall'Unione europea e soprattutto nella gestione degli stessi, attingendo ai più moderni strumenti di analisi, quali gli S.W.O.T. (punti di forza e debolezza, opportunità e rischi).

L'affinamento degli strumenti di analisi e i migliori risultati anche sul piano attuativo hanno indotto il Ministero della Salute e le Regioni a individuare nuovi obiettivi strategici orientando gli interventi in funzione delle nuove esigenze, per tenere conto sia dei progressi scientifici che delle compatibilità finanziarie in una fase di riduzione delle risorse.

In questo contesto di riorientamento del Sistema sanitario nazionale (SSN) si collocano gli impegni assunti con il documento approvato nel maggio del 2004 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni¹²⁹. In esso sono state delineate alcune direttrici volte ad accrescere l'efficienza del SSN e individuate varie iniziative (i cd "mattoni" del SSN) attraverso le quali realizzare la nuova strategia e attuare in concreto le citate direttrici. La base di partenza è costituita dalla creazione di un "linguaggio comune" a livello nazionale che consenta la confrontabilità delle informazioni.

I "mattoni" si possono così riassumere:

¹²⁹ Questo documento teneva conto dei risultati del *Forum* "Sanità futura", tenuto a Cernobbio il 6 aprile 2004.

- definizione dei modelli per la rilevazione e la classificazione delle strutture;
- nuovo elenco delle prestazioni di specialistica ambulatoriale;
- evoluzione del sistema di raggruppamento omogeneo di diagnosi (DRG);
- identificazione degli ospedali e centri di riferimento per l'alta specialità e le malattie rare;
- analisi dell'attuazione e monitoraggio dell'accordo sui livelli minimi di assistenza (LEA) e definizione di *standards* minimi di quantità di prestazioni;
- metodologia per la rilevazione sistematica dei tempi di attesa;
- perfezionamento degli strumenti per migliorare l'appropriatezza dell'assistenza ospedaliera;
- valutazione comparativa sistematica degli esiti sia al momento della dimissione che successivamente ad essa;
- diffusione del fascicolo sanitario e sua informatizzazione;
- definizione di un sistema di rilevazione omogeneo e uniforme per i consumi farmaceutici;
- rilevazione delle prestazioni erogate in pronto soccorso e con il "118";
- individuazione di un modello per la rilevazione delle prestazioni di assistenza residenziale e semiresidenziale;
- creazione di una base informativa per le prestazioni di assistenza primaria e domiciliare;
- metodo uniforme per la misura dei costi del SSN;
- modalità di rilevazione omogenea delle prestazioni di "assistenza sanitaria collettiva".

Le linee sviluppate in questo documento erano state anticipate nell'ambito di alcune iniziative proposte dal Nucleo di valutazione del Ministero. Si tratta in particolare delle *Linee guida*, per la predisposizione di strumenti di programmazione condivisi con le Regioni per supportare queste nella formazione dei programmi di investimento e per la ricognizione dei criteri atti ad individuare a livello regionale i "centri di eccellenza"; della elaborazione di un Quaderno sugli indicatori per la valutazione e il monitoraggio dei programmi e di alcuni progetti di particolare rilevanza sanitaria proposti da alcune Regioni; di una riflessione sul partenariato pubblico-privato e della promozione di attività di formazione e assistenza tecnica nell'ambito del Programma operativo nazionale con i contributi comunitari (PON ATAS Ministero della Salute, di cui si tratterà in seguito).

L'attuazione della seconda fase del programma al 31.12.2004

Esaurita la prima fase del programma di investimenti nella sanità in attuazione dell'art. 20 della legge n. 67/88 con l'assegnazione alle Regioni di 4.854 milioni di euro, per la seconda fase risultavano assegnati al 31.12.2004 (in attuazione della Delibera CIPE n. 52 del 6.5.1998) circa 10.639 milioni, di cui 1.291 milioni, per la sicurezza e i completamenti (Delibera CIPE n. 53 del

6.12.1998). La procedura per pervenire all'assegnazione delle risorse è la seguente: per attivare l'Accordo, dopo la sua sottoscrizione, la regione verifica l'appaltabilità degli interventi (che normalmente coincide con la "cantierabilità") e successivamente chiede al Ministero della Salute l'ammissione al finanziamento; solo dopo questa ammissione possono essere erogate le risorse statali. Dai dati raccolti si rileva che circa il 58% dell'importo finanziario dei programmi è risultato appaltabile, con una spesa autorizzata di circa 4.398 milioni di euro. Si registrano, peraltro, forti differenze nei tempi di sottoscrizione e attuazione degli Accordi. Va anche rilevato che tutti gli 8 Accordi sottoscritti nel corso del 2004 prevedono un'unica annualità di impegno.

Dalla Tabella 1 si rileva innanzitutto un aumento proporzionale delle assegnazioni nella seconda fase rispetto alla prima; le Regioni che avevano registrato le maggiori assegnazioni nella prima confermano la stessa tendenza nella seconda, salvo qualche spostamento, come per la Sicilia, che da terza nell'ammontare delle assegnazioni, dopo la Lombardia e la Campania, diviene la prima in questa seconda fase del programma. Mutano, invece, le proporzioni per la parte riguardante le risorse impegnate in sicurezza e completamenti; il caso più eclatante è costituito dalla Campania, ultima con un ammontare irrisorio rispetto al totale assegnato (10,32 milioni di euro rispetto al totale di 1.120,5). Un dato interessante è rappresentato dalle assegnazioni agli IRCCS, IZS, Policlinici universitari a gestione diretta e ISS, per i quali tra la prima e la seconda fase le assegnazioni si sono triplicate e nella seconda le risorse destinate alla sicurezza ed ai completamenti sono quasi un quinto del totale assegnato.

La diversità, talvolta rilevante, tra le varie Regioni nell'attuazione degli Accordi di programma emerge dalla Tabella 2, che mostra l'andamento delle ammissioni al finanziamento dal 2000 al 2004. Vi sono Regioni che al 31.12.2004 hanno importi autorizzati per il 100% del valore complessivo degli Accordi di programma perfezionati alla stessa data. Altre che hanno avuto importi autorizzati solo nel 2003 e, in un caso, per il 24,7%, con un incremento solo dello 0,3% nel 2004. Altre ancora che, alla data indicata non registravano alcun importo autorizzato.

Il grafico I, prima richiamato, mette a raffronto l'andamento "cumulato" dei finanziamenti sottoscritti con gli accordi di programma dal 1999 con quello degli importi ammessi a finanziamento. Da esso emerge la più marcata progressione delle ammissioni a finanziamento rispetto a quella degli importi sottoscritti, fenomeno che appare in tutta evidenza tra il 2002 e il 2003, quando a fronte di un importo sottoscritto immutato si registra negli importi attivati un aumento significativo di circa il 40%.

In merito al numero di interventi se si confrontano i dati della prima fase, riportati nella scorsa Relazione (1.667), con quelli della seconda, contenute nella tabella 3 (1096) si rileva una

netta diminuzione (-34,3%). E' interessante notare la diversa distribuzione da regione a regione. La Sicilia con un valore complessivo degli accordi perfezionati (1.104 milioni) di poco inferiore rispetto alla Campania (1.110 milioni) ha programmato 122 interventi contro i soli 8 della Campania. Come si rileva dalla tabella diverse Regioni hanno programmato un numero molto ridotto di interventi. Si potrebbe pensare ad un effetto positivo di una migliore programmazione con la concentrazione su progetti di particolare rilievo strategico, ma solo la disponibilità (allo stato impossibile) di un quadro complessivo di tutti gli interventi consentirebbe di esprimere una valutazione definitiva in tal senso. La varietà di situazioni nelle diverse Regioni e il raffronto con la prima fase, che accentua queste differenze, rivelano una situazione alquanto contraddittoria (la Campania ad es. nella prima fase aveva realizzato 190 interventi).

Altre linee di finanziamento del programma di investimenti nella sanità

Come si è prima rilevato il Programma generale di investimenti nella sanità è stato negli anni integrato con altri programmi specifici su aspetti ritenuti particolarmente importanti per il raggiungimento degli stessi obiettivi posti dall'art. 20 della legge n. 67/88, che costituisce la norma fondamentale in materia. Di questi specifici interventi si tratterà brevemente qui di seguito.

La libera professione intramoenia

Il d.lgs. n. 254/2000 aveva previsto, all'art. 15 *duodecies*, comma 1, che le Regioni predisponessero un programma per la realizzazione di strutture sanitarie per l'attività libero-professionale intramuraria e, nel successivo comma 2, che il Ministro della Sanità determinasse, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, nel limite complessivo di euro 929,6 milioni per la realizzazione di dette strutture, l'ammontare dei fondi di cui all'art. 20 della legge n. 67/88, nell'ambito dei 2.065,8 milioni di euro stanziati dalla legge n. 388/2000. Il Decreto del Ministero della Sanità dell'8.6.2001 ha approvato il programma per l'ammontare di 826,14 milioni di euro, indicando anche la ripartizione tra le Regioni (riportata nella tabella 3, alla quale si rinvia). E' interessante notare che l'art. 83, comma 7 della citata l. n. 388/2000 ha previsto il potere sostitutivo del Governo "in caso di inerzia delle amministrazioni regionali nell'adozione delle misure necessarie per la realizzazione del programma". Ciò sta a testimoniare l'importanza strategica attribuita a questo programma nell'ottica, prima richiamata, del miglioramento delle prestazioni al fine di proseguire nell'opera di deospedalizzazione contemperando questa esigenza con quella di un'adeguata offerta ai cittadini-pazienti e contribuendo allo stesso tempo alla riduzione dei tempi di attesa, che costituisce uno dei punti nevralgici dell'organizzazione della sanità in Italia.

Dalla TAB 3 si rileva che dell'ammontare complessivo (826,14 milioni di euro), previsto nel citato d.m. dell'8.6.2001, al 31.12.2004 risultavano autorizzati 332,36 milioni, per un totale di 161 interventi autorizzati. Un'analisi più approfondita mostra che in alcune Regioni gli stanziamenti sono concentrati in un numero ristretto di interventi: la Lombardia con 132,4 milioni di euro ha promosso solo 8 interventi ed il Lazio, con 102,6 milioni di euro, 18. Mentre in altre Regioni ad uno stanziamento nettamente inferiore (anche se rilevante rispetto alla media) corrisponde un numero elevato di interventi: la Emilia Romagna, con 87,2 milioni di euro, ha avviato 56 interventi e la Toscana, con 76 milioni di euro, 26 interventi. Va ricordato che il Ministero della Salute è tenuto a presentare una relazione annuale al CIPE sull'attuazione del programma e, per il tramite dell'Osservatorio per l'attività libero-professionale, una relazione annuale al Parlamento.

Il potenziamento delle strutture di radioterapia

L'art. 28, comma 12 della legge n. 488/1999 ha previsto il potenziamento delle strutture di radioterapia nell'ambito dei programmi di edilizia sanitaria (di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988), autorizzando un'ulteriore spesa di 5,16 milioni di euro per ciascuno degli anni 2000, 2001 e 2002. Il Decreto del Ministero della Salute del 28.12.2001 ha ripartito le risorse finanziarie per il potenziamento delle strutture di radioterapia per un ammontare di 14,57 milioni di euro, con un accantonamento di 922.711,17 euro, riservato agli IRCCS e Policlinici a gestione diretta, ripartito con il successivo d.m. del 27.8.2004.

Dalla TAB 3 si rileva che dei complessivi 15,49 milioni di euro (comprensivi dei 922.711,17 per gli IRCCS) alla data del 31.12.2004 ne risultavano autorizzati 6,2 per un totale di 15 interventi autorizzati. Solo 12 Regioni hanno presentato progetti; di queste, 10 ne hanno presentato 1 soltanto, mentre la Liguria ne ha richiesti 3 e la Sicilia 2. Va notato che varie grandi Regioni non hanno presentato progetti (Piemonte, Lombardia, Veneto, Campania e Puglia). Quanto all'ammontare autorizzato il più rilevante è quello di Sicilia, Emilia Romagna, Toscana, Calabria e Liguria.

Programma di interventi urgenti per la prevenzione e la lotta all'AIDS e alle malattie infettive

Un altro intervento specifico è stato autorizzato dalla legge n.135 del 1990, che ha stanziato 1,084 milioni di euro; le Delibere CIPE del 21.12. 1993 e del 6.5.1998 hanno ripartito le risorse. Questo programma specifico prevedeva la costruzione e la ristrutturazione dei reparti di ricovero per malattie infettive, comprese le attrezzature e gli arredi, nonché l'istituzione e il potenziamento dei laboratori di virologia, microbiologia e immunologia. Nel corso di

realizzazione del programma si sono palesate alcune iniziali difficoltà, specie nel Mezzogiorno, già nella fase di progettazione. Alla data del 31.12.2004 la gran parte degli interventi risultavano completati o in uno stato avanzato di realizzazione. Il 20.12.2004 il CIPE ha deliberato il riparto della quota di 100,092 milioni di euro, accantonata con la Delibera CIPE n. 55/98, con l'assegnazione a favore della Sicilia di 64,22 milioni di euro e della Campania di 19,32 milioni; resta una riserva nazionale di 16,54 milioni di euro. Si prevedeva, peraltro, che, se queste Regioni non avessero perfezionato la documentazione entro 30 giorni dalla pubblicazione della delibera CIPE, i finanziamenti sarebbero stati revocati e ripartiti per altre esigenze di programma.

Programma nazionale per la realizzazione di strutture per cure palliative

In attuazione del IV Obiettivo del Piano sanitario nazionale (PSN) 1998-2000, "Rafforzare la tutela dei soggetti deboli", l'art. 1, co. 1 del d.l. n.450/98, convertito in legge dall'art. 1 della legge n. 39/1999, ha disposto che il Ministro della Salute adottasse -d'intesa con la Conferenza Stato Regioni- un programma su base nazionale per la realizzazione in ciascuna regione di strutture "dedicate all'assistenza palliativa". Con il d.m. 28.9.1999 sono state indicate le caratteristiche del programma e sono state ripartite le risorse per i primi due anni; con il DPCM del 20.1.2000 è stato emanato l'Atto di indirizzo con i requisiti minimi per i centri residenziali di cure palliative (hospice). Le Regioni hanno presentato i loro programmi applicativi di quello nazionale. Alle Regioni sono stati assegnati per gli anni 1998 e 1999 e 2000-2002 finanziamenti per 206,6 milioni di euro. Tutte le Regioni hanno presentato un programma, nel quale sono stati individuati gli interventi da realizzare e un progetto di rete assistenziale per malati terminali, ed hanno ricevuto, dopo l'approvazione del programma, la quota del 5% per la progettazione esecutiva, per un totale di 4,072 milioni di euro (v. TAB 4). Degli 81,46 milioni di euro impegnati (di cui 3,7 risultanti da un accantonamento della I fase) ne sono stati erogati 44,9, pari a circa il 55%.

L'intero programma prevedeva la creazione di 194 strutture con una dotazione complessiva di 2133 posti letto, con i quali, a livello regionale, si realizza una disponibilità di p.l. per 10.000 abitanti vicina allo *standard* previsto di 0,4-0,5 per 10.000. Va notato che questi dati riguardano solo le strutture finanziate con il programma nazionale, mentre ve ne sono altre, di cui le Regioni dispongono nella loro rete di assistenza attraverso l'accreditamento. Allo stato risultano attivate 61 strutture, di cui 31 finanziate con le risorse del programma nazionale in attuazione della l. n. 39/99. La quasi totalità di queste strutture è localizzata nelle Regioni del centro nord. Dalla TAB 4 si rileva che nella II tranche la gran parte delle Regioni non ha

richiesto finanziamenti oltre il 5% per la progettazione esecutiva. Dalle informazioni assunte si può ipotizzare che i ritardi nell'attuazione del programma siano dovuti alle difficoltà a livello regionale nella fase di attuazione dei progetti esecutivi presentati dalle ASL e che maggiori progressi si possano prevedere entro un anno con l'attivazione di un ulteriore numero di strutture.

7.2 Programma straordinario per le grandi città (art. 71 legge n. 448/98)

Si fa cenno per completezza ad altri due temi, di cui la Corte si occupa più ampiamente in altra sede: il Piano per alcuni grandi centri urbani e il Programma operativo del Ministero della Salute, al quale è dedicato il paragrafo seguente. Pur trattandosi, infatti, di programmi nazionali essi riguardano le Regioni, che ne sono sostanzialmente le destinatarie.

La legge n. 448/98 (finanziaria 1999) ha previsto, in attuazione di quanto indicato nel DPEF 1999-2001, un piano straordinario di riqualificazione dell'assistenza sanitaria in alcune grandi città in particolare del Mezzogiorno, con un finanziamento iniziale di 774,6 milioni di euro, integrato con la successiva finanziaria fino a 1.239,4 milioni di euro.

Il d.m. del 15.9.1999 ha fissato i criteri per la elaborazione dei progetti: concentrazione dell'offerta ospedaliera in strutture di grandi dimensioni; assistenza a non residenti; indice di vecchiaia; tasso di mortalità infantile.

Il programma non prevedeva quote prestabilite, ma l'allocazione delle risorse in funzione delle situazioni emergenti dai progetti e della validità dell'analisi effettuata; esso richiedeva un intervento di enti pubblici o di privati con una partecipazione di questi al finanziamento di almeno il 30%. Nell'ottica del contenimento della spesa pubblica i DPCM del 20.3.2002 e del 7.3.2003 avevano decurtato i finanziamenti –intervenedo sui residui di stanziamento– di 259,1 milioni di euro, ma le finanziarie per il 2003 e per il 2004 hanno provveduto alla riassegnazione rispettivamente di 100 e 160 milioni di euro.

Le Regioni, a seguito dell'approvazione del programma presentato hanno beneficiato della quota del 5% dell'intero finanziamento per la progettazione esecutiva. Dalla tabella 5 si evince che solo 8 Regioni hanno utilizzato i finanziamenti disponibili (oltre la quota del 5%). Su 972,64 milioni di euro impegnati ne sono stati erogati, attraverso i finanziamenti semestrali, solo 173,21. Tra le ragioni del ridotto utilizzo dei finanziamenti quella prevalente è costituita dalle variazioni intervenute nelle scelte programmatiche da parte delle Regioni; ciò ha richiesto la presentazione di nuovi programmi e la conseguente approvazione da parte del nucleo di valutazione del Ministero della Salute. Attualmente risultano approvati i nuovi programmi delle Regioni Lazio, Emilia Romagna e Sicilia, mentre sono in esame quelli di Lombardia, Molise e Toscana.

7.3 Progetto operativo del Ministero della Salute di assistenza tecnica ed azioni di sistema (PON ATAS)

Nell'ambito della *Programmazione 2000-2006* dei Fondi strutturali comunitari sono stati assegnati al Ministero della Salute 4,059 milioni di euro per la realizzazione di un progetto nel contesto di un più ampio *Programma operativo* nazionale di assistenza tecnica ed azioni di sistema (*PON ATAS*), previsto nel *Quadro comunitario di sostegno (QCS)*, concordato tra la Commissione europea e lo Stato italiano.

Il progetto si propone di realizzare interventi, da parte del Ministero della Salute, di assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo 1 (in ritardo di sviluppo) e del Molise, destinatario, in via transitoria (il cd. *phasing out*), di interventi comunitari. Lo scopo è di garantire una coerenza tra la politica di sviluppo regionale e gli obiettivi di tutela della salute pubblica fissati nel PSN. Esso costituisce una sorta di prova generale in vista del nuovo periodo di programmazione comunitaria 2007-2013, nel quale la tutela della salute dovrebbe assumere un ruolo centrale anche nel processo di sviluppo economico. Nel progetto è prevista un'azione, rivolta a tutte le Regioni, di potenziamento della funzione epidemiologica regionale attraverso la diffusione di metodi, tecniche e "buone pratiche" per favorire un migliore governo della sanità a livello regionale.

Tra gli interventi specifici si possono ricordare:

- il progetto per la Regione Calabria per il miglioramento della sicurezza sismica negli ospedali (con un contributo finanziario di 546.263,00 euro);
- il progetto a favore della Basilicata per l'individuazione dei servizi socio-sanitari, che consentano lo sviluppo, anche in forma imprenditoriale, del "privato sociale" (con un finanziamento di 309.828,00 euro);
- il progetto per la definizione di modelli di valutazione della qualità delle prestazioni e di servizi sanitari offerti, anche attraverso la partecipazione degli utenti (con 508.200,00 euro);
- il progetto per la definizione di modelli di valutazione delle strutture ospedaliere della Regione siciliana (con 362.510,00 euro).

7.4 Considerazioni conclusive

Alla luce dei dati prima riferiti e delle ulteriori informazioni raccolte nell'istruttoria condotta, si può tentare di formulare qualche osservazione e valutazione sull'azione sinora svolta e sui risultati, parziali, raggiunti.

L'andamento nella realizzazione del programma mostra una progressiva accelerazione quanto meno nell'ammissione al finanziamento ed il superamento di alcune criticità verificatesi nella prima fase e all'inizio della seconda. Un elemento particolarmente significativo nella maggiore capacità programmatica ed anche di spesa delle Regioni è costituito dal fatto che queste hanno partecipato al cofinanziamento aldilà del 5%, previsto dalla norma che ha avviato il programma di investimenti nella sanità (l'art. 20 della l. n. 67/88), raggiungendo il 20%. Questo dato assume anche un ulteriore significato in quanto evidenzia la crescente consapevolezza da parte delle Regioni dell'importanza della sanità e del suo ruolo strategico, non solo –e soprattutto– sotto un profilo sociale, ma anche per le sue ricadute in campo economico in termini di maggiore appropriatezza delle prestazioni e di conseguente contenimento della spesa, nonché per gli effetti indotti proprio dal volume di investimenti che essa è capace di promuovere. D'altra parte gli investimenti in questo settore e la compartecipazione al finanziamento evidenziano anche la volontà delle Regioni e delle stesse Aziende sanitarie di valorizzare il loro patrimonio edilizio. Un limite del programma sta semmai nella constatazione che esso non è riuscito a promuovere la finanza di progetto o altre forme di coinvolgimento dei privati.

Tra gli elementi positivi va ricordata –in linea con la maggiore capacità di programmazione prima evocata– la concentrazione dei finanziamenti in un numero più limitato di interventi.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale delle risorse, gli ospedali assorbono l'81% del totale, mentre alle strutture residenziali e ai servizi territoriali di prevenzione e cura sono destinati rispettivamente l'11% e l'8%. Va, peraltro, rilevato che una parte consistente degli investimenti negli ospedali è destinata all'acquisto di tecnologie sempre più sofisticate e costose. Per quanto riguarda le residenze nella seconda fase del programma si registra un arretramento rispetto alla prima. E' questo un elemento che va valutato negativamente se si considera la crescente esigenza di assistenza agli anziani anche nell'ottica più volte richiamata di un diverso uso dell'ospedale in termini di efficienza e di economicità.

Pur con i progressi compiuti si deve rilevare che la realizzazione del programma resta ancora parziale, se si considera che gli stessi finanziamenti autorizzati raggiungono solo il 58%

del valore complessivo degli Accordi di programma, che il totale dei finanziamenti di radioterapia autorizzati è il 40% del totale e che la stessa percentuale si registra per gli interventi per la libera professione *intramoenia*. Ma analoghe considerazioni potrebbero farsi per gli *hospice* e ancor più per gli investimenti nei grandi centri urbani (con solo 13,9% di finanziamenti erogati). E' vero, peraltro, che vi è stato un riorientamento del programma generale nel senso di un'accresciuta efficienza, ma in proposito va sottolineato che, comunque, sia lo Stato sia le Regioni, pur nella limitatezza delle risorse, non devono perdere di vista l'obiettivo fondamentale di ogni politica sanitaria: la maggiore e migliore tutela della salute per tutti e in tempi ragionevoli. Questo è l'aspetto maggiormente critico, perché sussistono tempi d'attesa in alcuni casi inaccettabili. Certamente il programma di investimenti può fornire un contributo importante con una razionalizzazione e migliore articolazione degli interventi e una diversa distribuzione delle strutture; non è un caso, del resto, che uno dei "mattoni" dell'attività in materia sanitaria, indicati dal Ministero e dalla stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni, riguarda proprio i tempi di attesa.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1 - Programma pluriennale di investimenti art. 20 legge 67/88
Situazione al 31 Dicembre 2004

(migliaia di euro)

REGIONI ed ENTI	Assegnazione art. 20 - I FASE del programma	Assegnazione art. 20 - II FASE del programma Delibera CIPE 52 del 6/5/98	I Tranche Assegnazioni 1998 - 1.291,1 mln impegnati in sicurezza e completamenti Del. CIPE 53 del 6/5/98	Risorse residue da destinare ad ACCORDI DI PROGRAMMA	Valore complessivo accordi di programma perfezionati	Integrazione dei finanziamenti di cui alla legge 448/98 per RADIOTERAPIA: d.m. 28.12.2001	Integrazione dei finanziamenti di cui alla legge 388/2000: d.m. 08.06.2001 quota per LIBERA PROFESSIONE	Integrazione dei finanziamenti di cui alla legge 388/2000: QUOTA RIPARTITA con del. CIPE 02.08.2002
	(a)	(b)	(c) di cui della colonna b	(d = b-c)	(e)	(f)	(g)	(h)
Piemonte	313.827	678.270	79.714	598.556	598.556	988	60.429	98.633
V. D'Aosta	14.744	31.866	4.537	27.329	27.329	46	1.418	4.132
Lombardia	578.806	1.201.068	129.631	1.071.437	831.606	1.749	132.471	269.787
P.A. Bolzano	33.869	73.200	12.870	60.329	60.329	107	0	7.360
P.A. Trento	36.878	79.702	28.881	50.821	50.821	116	8.405	20.116
Veneto	288.984	624.576	93.264	531.311	512.472	910	61.975	144.246
F. Venezia Giulia	96.188	207.889	26.339	181.550	181.550	303	0	13.100
Liguria	158.574	339.112	28.140	310.972	286.244	494	39.210	29.329
E. Romagna	299.413	614.053	146.828	467.225	520.886	894	87.214	99.096
Toscana	266.915	497.455	149.103	348.352	504.384	724	76.107	156.032
Umbria	63.529	140.735	102.250	38.485	38.485	205	25.678	16.010
Marche	102.707	226.332	44.352	181.980	181.980	330	42.333	35.398
Lazio	371.875	795.574	39.819	755.755	755.755	1.159	102.661	79.125
Abruzzo	137.004	285.088	66.598	218.490	30.281	415	18.942	7.850
Molise	48.368	104.832	12.436	92.396	0	153	0	1.963
Campania	526.105	1.120.588	10.329	1.110.259	1.110.259	1.632	79.254	43.685
Puglia	376.811	814.790	41.162	773.628	238.919	1.187	53.949	23.009
Basilicata	68.930	142.494	17.722	124.772	124.772	208	27.614	5.397
Calabria	198.492	424.926	26.474	398.452	61.087	619	0	12.297
Sicilia	496.353	1.256.885	89.829	1.167.056	1.104.677	1.830	0	23.570
Sardegna	160.082	345.983	11.039	334.944	334.944	504	8.483	11.752
<i>sub totale</i>	4.638.454	10.005.417	1.161.317	8.844.100	7.555.335	14.571	826.143	1.101.887
I.R.C.C.S. - I.Z.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - I.S.S.	216.241	633.595	129.825	0	633.595	923	0	137.798
<i>sub totale</i>	0	0	1.291.142	0	8.188.930	0	826.143	1.239.684
Totale	4.854.695	10.639.012	0	0	0	15.494		2.065.828
Totale complessivo del programma straordinario di investimenti art. 20 legge 67/88				17.575.028				

Fonte: Ministero della Salute

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2 - Programma straordinario di investimenti art. 20 legge 67/88
attuazione degli accordi di programma - andamento delle ammissioni a finanziamento - situazione al 31 dicembre 2004
(migliaia di euro)

REGIONI	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati al 31.12.2004	al 31 dicembre 2000		al 31 dicembre 2001		al 31 dicembre 2002		al 31 dicembre 2003		al 31 dicembre 2004	
		Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato
Piemonte	598.556			121.238	20,26	247.174	41,29	298.930	49,94	313.681	52,41
V. D'Aosta	27.329			0		23.196	84,88	27.329	100,00	27.329	100,00
Lombardia	831.606	92520	11,13	165.340	19,88	283.522	34,09	500.276	60,16	792.079	95,25
P.A. Bolzano	60.329			0		27.412	45,44	60.329	100,00	60.329	100,00
P.A. Trento	50.821	5309	10,45	50.821	100,00	50.821	100,00	50.821	100,00	50.821	100,00
Veneto	512.472	54254	10,59	131.972	25,75	170.735	33,32	255.731	49,90	367.405	71,69
F. Venezia Giulia	181.550			0		0		42.783	23,57	91.846	50,59
Liguria	286.244	13115	4,58	70.485	24,62	117.533	41,06	149.409	52,20	242.136	84,59
E. Romagna	520.886	107693	20,67	216.344	41,53	289.234	55,53	376.538	72,29	485.584	93,22
Toscana	504.384	244530	48,48	348.352	69,06	348.352	69,06	348.352	69,06	348.352	69,06
Umbria	38.485			0		33.623	87,37	34.506	89,66	38.485	100,00
Marche	181.980	1595	0,88	47.573	26,14	73.734	40,52	85.848	47,17	90.598	49,78
Lazio	755.755			13.122	1,74	155.250	20,54	301.162	39,85	451.641	59,76
Abruzzo	30.281			0		0		0		0	
Molise	0			0		0		0		0	
Campania	1.110.259			0		0		274.048	24,68	277.759	25,02
Puglia	238.919			0		0		0		28.520	11,94
Basilicata	124.772			0		25.805	20,68	48.396	38,79	57.311	45,93
Calabria	61.087			0		0		0		0	
Sicilia	1.104.677			0		73.603	6,66	359.913	32,58	507.380	45,93
Sardegna	334.944			0		6.064	1,81	44.172	13,19	166.475	49,70
Sub Totale	7.555.335	519015	6,87	1.165.247	15,42	1.926.061	25,49	3.258.545	43,13	4.397.731	58,21
IRCCS - IZS - Policlinici Univ. A gestione diretta - ISS	633.595	219249	34,60	279.004	44,04	317.079	50,04	327.097	51,63	408.221	64,43
Totale	8.188.930	738264	9,02	1.444.252	17,64	2.243.141	27,39	3.585.641	43,79	4.805.953	58,69

Fonte: Ministero della Salute

Tabella 3 - Monitoraggio finanziamenti autorizzati nei diversi programmi di investimento al 31 dicembre 2004

REGIONI	Programma edilizia e tecnologie sanitarie ART. 20 LEGGE 67/1988			Programma per il potenziamento della Radioterapia (legge 488/1998)		Programma per la libera professione intraomnea (legge 254/2000)				
	1^ Tranche II fase (sic e comp) totale finanziamenti autorizzati 1998	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati	Numero interventi autorizzati	Totale finanziamenti Accordi autorizzati	d.m. 28/12/01 (riparto)	Numero interventi autorizzati	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati	d.m. 8/06/01 (riparto)	Numero interventi autorizzati	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati
Piemonte	79.714	598.556	66	313.681	988		0	60.429	8	5.845
V. D'Aosta	4.537	27.329	6	27.329	46		0	1.418		0
Lombardia	129.506	831.606	86	792.079	1.749		0	132.471	8	42.175
P.A. Bolzano	12.870	60.329	6	60.329	107		0	0	0	0
P.A. Trento	28.881	50.821	4	50.821	116	1	116	8.405		0
Veneto	93.264	512.472	88	367.405	910		0	61.975	17	24.913
F. Venezia Giulia	26.339	181.550	3	91.846	303	1	303	0		0
Liguria	28.138	286.244	149	242.136	494	3	494	39.210	7	14.129
E. Romagna	146.828	520.886	131	485.584	894	1	894	87.214	56	73.369
Toscana	149.103	504.384	57	348.352	724	1	724	76.107	26	69.957
Umbria	102.250	38.485	7	38.485	205	1	205	25.678	11	19.158
Marche	44.317	181.980	46	90.598	330	1	313	42.333	7	12.183
Lazio	39.584	755.755	129	451.641	1.159	1	258	102.661	18	69.489
Abruzzo	65.428	30.281		0	415		0	18.942		0
Molise	12.399	0		0	153		0	0		0
Campania	10.329	1.110.259	8	277.759	1.632		0	79.254		0
Puglia	41.161	238.919	3	28.520	1.187		0	53.949		0
Basilicata	17.722	124.772	22	57.311	208	1	197	27.614		0
Calabria	26.467	61.087		0	619	1	619	0		0
Sicilia	89.364	1.104.677	122	507.380	1.830	2	1.830	0		0
Sardegna	11.039	334.944	163	166.475	504	1	252	8.483	3	1.148
Totale regionale	1.159.242	7.555.335	1.096	4.397.731	14.571	15	0	826.143	161	0
IRCCS, Pol. Univ., IZS, ISS	0	633.595		408.221	923		0	0		0
Totale	1.159.242	8.188.930		4.805.953	15.494		6.206	826.143		332.366

6.303.767

Totale complessivo autorizzato

Fonte: Ministero della Salute

**Tabella 4 - Hospice L. 39/99 - II^a tranche
stato di avanzamento dei progetti**

regione	finanziamento 2 ^a tranche	Accantonamento 1 ^o tranche	Totale impegnato	5% erogato	finanziamenti semestrali erogati	totale erogato (5%+fin)
<i>Piemonte Torino</i>	6.625	0	6.625	331	4.427	4.758
<i>Valle D'Aosta Aosta</i>	324	0	324	16		16
<i>Lombardia Milano</i>	5.200	15	12.302	260		614
	1.472			74		
	5.615			281		
<i>P.A Bolzano</i>	503		503	25		25
<i>P.A. Trento</i>	630		630	31		31
<i>Friuli V.G. Trieste</i>	5.698		5.698	285		285
<i>Veneto Venezia</i>	5.892	1.179	7.071	354		354
<i>Liguria Genova</i>	2.989		2.989	149		149
<i>E. Romagna Bologna</i>	6.168		6.168	308		308
<i>Toscana Firenze</i>	5.563	1	5.564	278	984	1.263
<i>Marche Ancona</i>	1.975	716	2.691	135		135
<i>Umbria Perugia</i>	1.207		1.207	60		60
<i>Abruzzo L'Aquila</i>	1.563		1.563	78		78
<i>Lazio Roma</i>	6.267		6.267	313	600	913
<i>Campania Napoli</i>	5.722		5.722	286		286
<i>Molise Campobasso</i>	407		407	20	244	264
<i>Basilicata Potenza</i>	644		644	32		32
<i>Puglia Bari</i>	3.955		3.955	198		198
<i>Calabria Catanzaro</i>	2.049	1.803	3.852	193		193
<i>Sicilia Palermo</i>	5.489		5.489	274		274
<i>Sardegna Cagliari</i>	1.793		1.793	90		90
totale:	77.751	3.714	81.465	4.072	6.255	10.328
				28.369	totale I^o tr	34.624
				34.624	tot. erogato	44.951

NOTA: per i notevoli ritardi nella presentazione dei progetti, per la Lombardia si sono dovuti fare altri due decreti di impegno e altri due decreti di pagamento del relativo 5%.

Fonte: Ministero della Salute

**Tabella 5 – Finanziamento ex art. 71 Legge 448/1998
stato di avanzamento dei pagamenti**

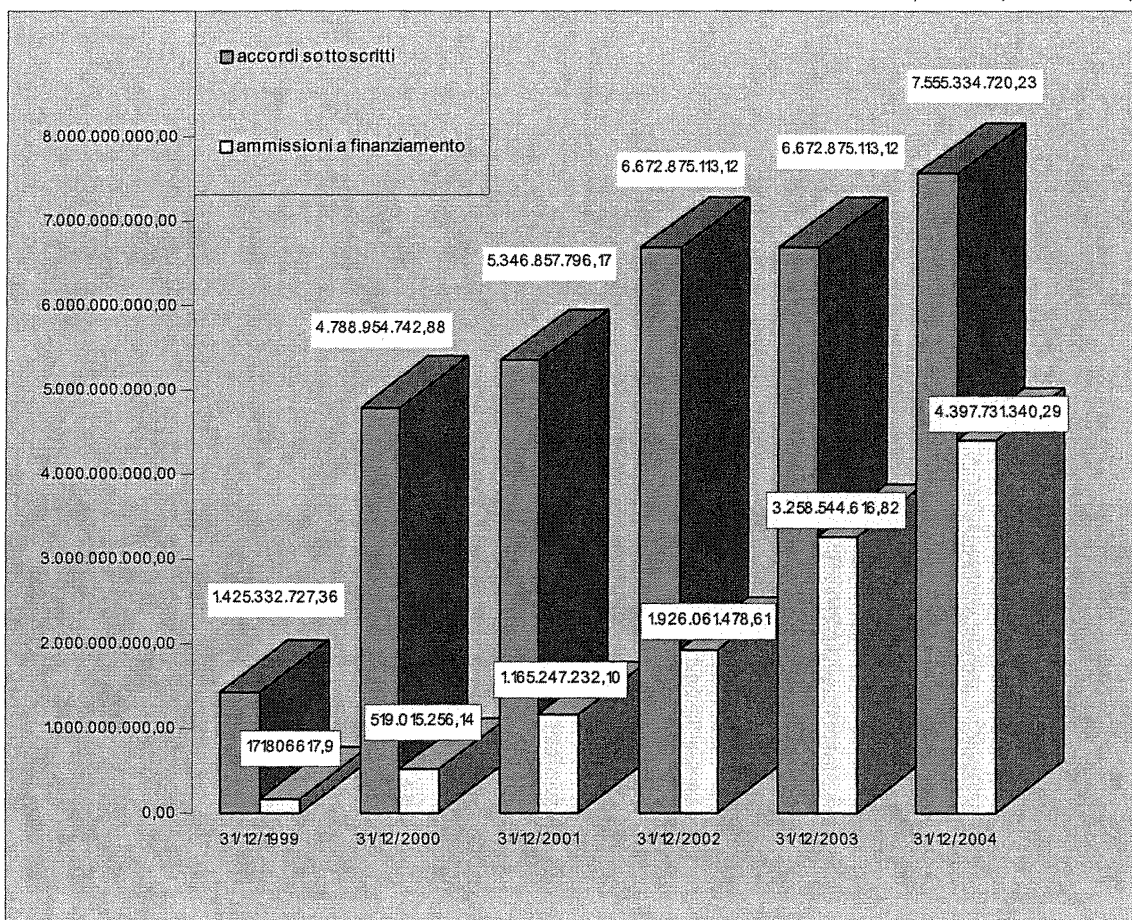
REGIONI	Finanziamenti d.m. 5.4.2001	erogazione per progettazione	Importo impegnato	erogazione 5% (al netto della progettazione)	finanziamenti semestrali erogati
PIEMONTE Torino	101.017	594	83.316	4.457	0
LOMBARDIA Milano	112.190	697	92.493	4.912	0
VENETO Venezia	27.047	284	22.183	1.068	0
LIGURIA Genova	86.046	491	70.983	3.812	30.831
E. ROMAGNA Bologna	98.454	387	81.394	4.535	18.000
TOSCANA Firenze	83.388	387	68.879	3.782	12.056
MARCHE Ancona	39.233	207	32.382	1.755	7.176
UMBRIA Perugia	31.013	284	25.477	1.267	4.441
ABRUZZO L'Aquila	16.991	207	13.907	643	0
LAZIO Roma	208.287	878	172.136	9.536	80.290
CAMPANIA Napoli	58.928	594	48.354	2.352	0
MOLISE Campobasso	22.467	207	10.558	321	0
BASILICATA Potenza	27.465	207	22.607	1.167	0
PUGLIA Taranto	21.691	284	10.145	223	0
PUGLIA Bari	44.260	387	20.810	653	0
CALABRIA R. Calabria	25.823	284	12.152	401	0
CALABRIA Catanzaro	25.823	207	12.108	321	0
SICILIA Palermo	96.043	491	79.288	4.312	687
SICILIA Catania	89.583	387	74.025	4.092	19.733
SARDEGNA Cagliari	23.747	284	19.441	903	0
	1.239.497	7.747	972.640	50.513	173.214

Ai programmi evidenziati è stato erogato il 5% relativo solo ad una parte del finanziamento in quanto approvati dopo i tagli (2001 e 2002)

Fonte: Ministero della Salute

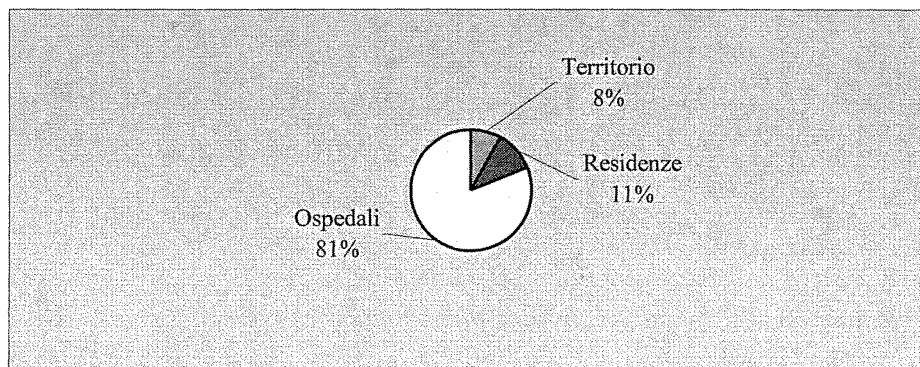
Grafico I - Programma di investimenti in sanità art. 20 Legge 67/88
andamento temporale degli importi finanziari sottoscritti con gli accordi di programma
e degli importi finanziari attivati

(Valori espressi in euro)



Fonte: Ministero della Salute

Programma straordinario art. 20 L. 67/88
Totale dei finanziamenti per tipologia di intervento
del panorama nazionale



Fonte: Ministero della Salute

