

decentrate, è particolarmente grave per la sanità ove il personale pesa finanziariamente per il 35% sul totale dei costi (riferimento anno 2003) 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 flette nel 2003 (34,6%; 35,2% nel 2002) con differenze regionali tuttavia influenzate anche dai sistemi di erogazione delle prestazioni (diretta o tramite strutture accreditate o IRCCS o Policlinici universitari), come pure dal diverso rapporto dipendenti/popolazione, nonché dalla quota di medici a tempo pieno.

Con la nuova disciplina del rapporto di lavoro dei medici (d.l. 81/2004) viene meno la condizione cui sembrava legata l'attribuzione dell'indennità di esclusività, cioè l'irreversibilità della scelta. Tenuto conto del costo di tale indennità, la preoccupazione è che la nuova disciplina valga ad estendere il fenomeno oltre gli attuali livelli con implicazioni finanziarie che sembrano tuttavia ricadere a carico del bilancio dello Stato.

Relativamente ai dati di costo - riferiti esclusivamente ai dipendenti di aziende sanitarie - gli anni 1999-2003 mostrano una incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente differente nelle varie realtà territoriali, specialmente influenzata dai sistemi di erogazione delle prestazioni (diretta, tramite strutture equiparate, con offerta privata).

Tenendo conto di tali fattori, i dati di costo assumono più realistico significato.

Rispetto al peso percentuale medio dell'anno 2003, espongono infatti livelli superiori quelle Regioni ove la componente di ricoveri convenzionati equiparati pubblici è meno estesa o inesistente; così in Umbria (39,6%), Calabria (41,2%), Toscana (38,9%), Emilia Romagna (36,8%), Piemonte (36,6%), Molise (36%), Abruzzo (36,2%). Risultato opposto è registrabile in realtà ove forte è la presenza di IRCCS, Policlinici universitari, ospedali classificati e altri istituti equiparati, il cui costo del personale è incluso in altra voce economica. E' questo il caso di Lazio (28,7%), Lombardia (29,9%), Puglia (33,1%), Campania (33,3%).

La presenza dell'offerta sanitaria privata prosciuga ulteriormente il peso percentuale del costo del personale sanitario pubblico, come pure indicativi a riguardo sono i dati di mobilità ospedaliera e i correlativi saldi attivi o passivi. Nel Lazio, in Campania, in Lombardia è elevato il numero delle case di cura accreditate e la quota di mercato da queste assorbita. Quanto alla mobilità, i saldi attivi di Emilia Romagna, Toscana e Veneto implicano l'esigenza di maggiore offerta sanitaria a favore di altre realtà regionali con percentuale inversa quanto a costo del personale.

La spesa farmaceutica – La spesa farmaceutica netta, pari nel 2003 a 11.163,31 milioni di euro, ha assorbito, negli ultimi tre anni (2001, 2002 e 2003), una percentuale rilevante della spesa sanitaria corrente (15,4%, 15,1% e 13,8%) e permane, anche nell'ultimo anno, ad un livello superiore a quello fissato con l'accordo dell'8 agosto 2001 (13,8% > 13%), nonostante la consistente flessione nella dinamica annuale che passa da una crescita del 33,3% dell'anno 2001, ad una diminuzione del 6,08% del 2003.

Tale miglioramento trova conferma nella spesa netta pro-capite che, pari a 191,35 euro, flette del 5,4% rispetto al 2002. Diminuisce la spesa netta per ricetta (-2,7%) e minore, rispetto all'anno precedente, è il numero delle ricette complessivo (-0,8%) e pro-capite (-2,9%).

Sulla determinazione del livello totale della spesa netta influisce sia la misura posta a carico delle farmacie con lo sconto disposto a favore del SSN, pari nel 2003 a complessivi 617 milioni di euro, sia i ticket, introdotti dalla maggior parte delle Regioni e che, nel 2003, hanno assicurato oltre 640 milioni di euro.

Il miglioramento dei risultati 2003 è in larga misura dipeso anche dai provvedimenti adottati, a partire dall'anno 2001, da parte sia del livello nazionale, sia di quello regionale (erogazione diretta, riduzione del prezzo dei farmaci, farmaci rimborsabili, "genericabili").

Rispetto ai risultati positivi del 2003, va tuttavia registrata un'evoluzione in controtendenza nei primi tre mesi del 2004 che espongono una crescita del 8,1% nel confronto con l'analogo periodo del 2003, specialmente attribuibile a Sicilia, Lombardia, Liguria, Lazio e Puglia¹. Vi ha contribuito l'attenuarsi dell'effetto dei ticket, la cui riduzione di impatto è dovuta agli interventi di alcune Regioni che, nel corso del 2003 e a inizio 2004, hanno allentato il peso della compartecipazione alla spesa a carico degli assistiti, ampliando altresì il numero dei soggetti esenti.

E' anche l'aumento delle prescrizioni di alcune categorie di medicinali, particolarmente costosi, ad avere spinto la spesa farmaceutica oltre livelli di evoluzione coerenti con le percentuali di copertura fissate nel d.l. 269 del 2004 (16% della spesa corrente 2004 ivi compresa la quota in distribuzione diretta).

A causa di tale impennata, il recente decreto legge di fine giugno 2004, mentre conferma a carico delle industrie farmaceutiche il 60% dello sfondamento del tetto di copertura previsto

¹ Dati riferiti ai primi quattro mesi registrano un ulteriore incremento con un + 10,1% rispetto all'analogo periodo 2003.

dalla legge 326/2003 di conversione del d.l. 269/2003, ne dispone modalità operative già con riferimento agli esiti dei primi mesi del 2004.

Nel 2003 il costo complessivo della farmaceutica, comprensivo cioè sia della spesa pubblica, sia della spesa privata, cresce del 2,3% a causa dell'aumento dei costi a carico dei cittadini (+17,4%).

La spesa privata assorbe il 38,4% della spesa farmaceutica totale al netto dello sconto, mentre nel 2002 il peso percentuale della spesa privata è stato pari al 33,5%. I provvedimenti recenti, se hanno contribuito ad arginare la dinamica del costo dei medicinali, non hanno evitato un parziale, ma non secondario, spostamento a carico dei cittadini.

Flette di conseguenza la copertura a carico del SSN che pari nel 2002 al 66,5% della spesa totale farmaceutica segna nel 2003 la minore percentuale del 61,6%.

L'assistenza ospedaliera e la variabilità dei costi - Nella composizione della spesa complessiva per l'assistenza sanitaria, di rilievo è il peso percentuale della spesa ospedaliera (47,9%), i cui costi assumono tuttavia livelli differenziati nelle varie realtà regionali.

Nella variabilità regionale, il costo medio per ricovero mostra punte più elevate al Nord, con Bolzano che espone un costo medio unitario di 4.251 euro. Al Centro il costo medio dei ricoveri è più elevato nel Lazio, mentre sotto media è la Toscana. Quanto al Sud, a fronte del dato medio nazionale di circa 3.000 euro per ricovero, si collocano al di sotto tutte le Regioni meridionali e l'Abruzzo.

Tali dati assumono chiarezza se posti a confronto con i principali indicatori di attività, quali la complessità dei casi trattati (ricoveri con peso >2,5) e la presenza di popolazione anziana (65+).

La percentuale di ricoveri complicati assume livelli più elevati al Nord e al Centro, mentre sotto media è il Sud. Con specifico riferimento ai presidi e alle aziende ospedaliere, il dato medio di complessità nazionale segna rispettivamente il 4,2% e il 7,1%, a fronte dei quali, per le aziende ospedaliere i casi più complicati sono in Veneto (10,9%), in Toscana (10,3%) e in Liguria (10,3%); per i presidi, sono invece in Friuli e in Emilia Romagna (7,5% e 6,4%). Al Centro, il Lazio spicca per indice di complessità, ma solo per ricoveri in aziende ospedaliere (9,5%), mentre è sotto media per i presidi ospedalieri (3,6%).

La complessità dei casi trattati è in parte influenzata dalla presenza di popolazione anziana (Liguria, Emilia Romagna e Umbria sono ai primi posti), ma tende altresì ad associarsi ad una degenza media più lunga, riscontrabile nelle Regioni del Nord e del Centro che trattano casi

complessi. Altrettanto vale per il numero di posti letto messi a disposizione della popolazione, il cui limite di 5 per mille abitanti è in genere superato nelle Regioni del Nord e nel Lazio, ove la complessità dei casi allunga la degenza e deve far conto su un maggior numero di letti a disposizione. Con riguardo al dato nazionale, la media di 5 letti per mille abitanti sconta, peraltro, il mancato rispetto della riserva dell'1 per mille a riabilitazione e lungodegenza (legge 405/2001).

In uguale coerenza si pone il tasso di ospedalizzazione che, ove minore è la frequenza di casi complessi, cioè al Sud, espone indici più elevati, del resto coniugati a degenza media più breve e a minor numero di posti letto per mille abitanti.

La diversa morfologia riscontrabile nella casistica dell'attività ospedaliera e nelle prestazioni, per qualità e quantità rese nelle differenti realtà regionali, si riflette altresì negli effetti negativi collegabili alla mobilità ospedaliera. Il perseguimento di traguardi di appropriatezza, nei ricoveri riferiti ai 43 DRG individuati dal Ministero della salute - con riguardo ai quali privilegiare il day hospital rispetto al ricovero ordinario - sconta, infatti, differenti criteri, spesso meno severi.

Occorre, pertanto, favorire il ricorso generalizzato ad accordi bilaterali fra aziende sanitarie, nell'ambito di intese interregionali ispirate al contenimento della domanda sanitaria in mobilità.

Le considerazioni esposte implicano, per un verso, una sovraesposizione di finanziamento a fronte di indici di attività e prestazione sotto media, mentre resta tuttavia l'esigenza di interventi intesi a restituire alle Regioni del Sud un livello di prestazioni ospedaliere capace di corrispondere ad un più elevato indice di appropriatezza.

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. Il che - come si è visto - non esclude il contributo di inefficienze nell'organizzazione e nella gestione delle attività. Di qui, anche l'opportunità di incentivi all'efficienza, sia tramite adeguate azioni volte a realizzare una sostanziale riqualificazione della rete ospedaliera, con ri-orientamento funzionale dei piccoli ospedali, sia meglio curando il disegno alla base dei meccanismi allocativi.

RELAZIONE

PARTE I

IL COMPARTO REGIONALE E GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

1. I risultati di cassa delle regioni nell'esercizio 2003.

Premessa

Nel 2003 i risultati dei conti pubblici hanno risentito di uno sviluppo ridotto dell'economia. La crescita del PIL è risultata significativamente inferiore alle previsioni e ha raggiunto appena lo 0,3%, un esito ben lontano dai valori sui quali si erano fondati i documenti di programmazione.

La direttrice fondamentale indicata nel documento di programmazione era quella del rilancio dello sviluppo attraverso la realizzazione di riforme economiche. La politica di bilancio, infatti, doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali¹ in diversi settori, mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici ed era previsto anche un rilancio degli investimenti per la realizzazione di infrastrutture².

Altre misure, invece, dovevano essere rivolte a contenere la crescita della spesa attraverso interventi, come quelli già adottati per la sanità, atti ad introdurre elementi di maggior rigore e di delimitazione dell'impegno finanziario sostenibile nell'ambito delle procedure di bilancio.

L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2003 imponeva interventi correttivi la cui misura complessiva doveva essere valutata intorno all'1% del PIL.

La manovra finanziaria per il 2003 è stata impostata facendo riferimento ad un contesto nel quale erano ancora attesi un miglioramento delle prospettive e l'avvio di una fase espansiva del ciclo economico. Gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, miravano a non indebolire l'economia, che aveva risentito del quadro internazionale sfavorevole che si era registrato nel 2002, e ad attuare le condizioni per la ripresa.

Relativamente alle regioni la disciplina per il 2003 non si discosta dalle direttrici in precedenza tracciate.

Infatti, resta aperta la questione del delineare il quadro completo del processo di attuazione del decentramento di competenze specie per quanto concerne il trasferimento del

¹ Anche il processo di devoluzione di poteri dello Stato alle regioni e agli enti locali era stato considerato tra i fattori che possono contribuire allo sviluppo dell'economia italiana, in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

² Si stimava anche una ripresa della crescita degli investimenti delle amministrazioni locali, l'obiettivo dello sviluppo della spesa in conto capitale era ritenuto di notevole rilievo per sostenere l'economia indebolita. La realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario per i redditi medio bassi avrebbe dovuto stimolare i consumi privati e operare effetti anche sull'occupazione, incoraggiando l'offerta di lavoro e favorendo l'emersione.

personale e specialmente segna una battuta d'arresto l'applicazione del sistema di finanziamento autonomo che ha preso l'avvio dal d.lgs n. 56 del 2000.

Per quanto concerne la spesa sanitaria a seguito dell'accordo dell'8 agosto 2001 e del successivo d.l. 347 del 2001 sono state adottate misure con effetto dal 2002 che hanno riguardato sia il lato delle entrate sia quello della spesa. A tale argomento è dedicato un successivo capitolo di questa relazione.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il 2003 si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 2,4% del prodotto interno lordo, registrando un peggioramento rispetto al 2,3% dell'anno precedente³. Il saldo primario permane positivo e si attesta al 2,9% in rapporto al PIL, tuttavia si registra un peggioramento nel triennio di tale indice. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche è tornato ad essere negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è stato, prevalentemente dovuto alla previsione di crescita, che invece è stata condizionata negativamente dall'evoluzione del quadro macroeconomico.

Il gettito tributario ha avuto un aumento non irrilevante specialmente per la dinamica delle imposte indirette, mentre quella delle imposte dirette è in flessione. Considerevole è l'apporto delle imposte in conto capitale nelle quali sono contabilizzati gli effetti delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato un aumento di 0,9 punti percentuali di Pil rispetto all'anno precedente (dal 41,9% nel 2002 al 42,8% nel 2003).

Le spese in conto capitale mostrano nel 2003 un sensibile aumento del 22,4% rispetto all'esercizio precedente; ma tale incremento si riduce a circa il 6% se si escludono le dismissioni immobiliari il cui importo è disceso da circa 11 a 2,7 miliardi di euro tra il 2002 e il 2003.

Le uscite correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva del 4,5%, crescendo anche il loro rapporto sul PIL (44,7%). La componente di spesa degli interessi si dimostra ancora in flessione riducendosi dal 5,7% al 5,3% del PIL.

Nel triennio 2000 – 2003 il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici ha fatto comunque registrare una sostanziale tenuta rispetto agli obiettivi.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto nel 2003 (pari al 106,2%).

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 che assume comunque rilevanza ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, ed in particolare sul rapporto fra

³ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 3.400 milioni di euro, attestandosi a 31.832 milioni.

debito pubblico e PIL. L'andamento del fabbisogno, confrontato con quello realizzato nell'anno precedente, dà conto di eventuali scostamenti negli andamenti di cassa rispetto a quelli ritenuti 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.

Nell'anno 2003 il fabbisogno del settore statale al netto delle regolazioni debitorie ha registrato il risultato di 42.681 milioni di euro, superiore di 11.832 milioni a quello registrato del 2002.

Il fabbisogno consolidato del comparto Regioni comprensivo della sanità, 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.

Di qui lo stretto collegamento fra le esigenze di cassa del comparto regionale e i risultati di fabbisogno del settore statale e l'influenza esercitata, oltre che sul debito pubblico, indirettamente anche sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

L'analisi di tali risultati permette una prima valutazione sull'andamento dei flussi di cassa riferibili al comparto medesimo, con speciale riguardo ai risultati dell'anno 2003, nel confronto con gli andamenti degli esercizi precedenti.

La relazione sulla situazione economica del Paese per il 2003 indica che dall'aggregato dei flussi di cassa al 31 dicembre 2003 (costruito sulla base dei dati trasmessi da tutti gli enti e delle informazioni riguardanti i conti delle Regioni presso la Tesoreria dello Stato) delle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano emerge un fabbisogno di 1.375 milioni, superiore di 1.040 milioni a quello registrato nell'anno precedente.

Nella seguente tabella costruita sulla base di una rielaborazione dei dati relativi ai flussi di cassa di tutte le Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato vengono posti a confronto i dati del biennio 2002-2003 utilizzando uno schema di classificazione comune. Il contributo del comparto regionale per il contenimento del fabbisogno è rivolto a favorire il rispetto degli impegni assunti dal nostro paese con il Patto di stabilità e crescita. Le azioni svolte in tal senso si sono maggiormente indirizzate verso l'obiettivo di contenimento della spesa, specie di quella corrente. Sull'evoluzione della spesa sanitaria e suoi riflessi sull'andamento dei conti pubblici si veda diffusamente la parte di questa relazione dedicata all'argomento.

TAB. 1 CONTO CONSOLIDATO DI CASSA REGIONI
(Statuto ordinario + Statuto Speciale + province autonome)
 (dati in milioni di euro)

Saldo di parte corrente	2002	2003
Incassi correnti	108.862	119.154
Pagamenti correnti	101.101	106.784
Totale	7.761	12.370

Saldo in conto capitale

Incassi in conto capitale	5.714	5.917
Pagamenti di capitale	18.362	20.727
Totale	-12.648	-14.810

Saldo gestione corrente e in conto capitale

Saldo di parte corrente	7.761	12.370
Saldo in conto capitale	-12.648	-14.810
Totale	-4.887	-2.440

Saldo partite finanziarie

Incassi (partite finanziarie)	5.743	2.799
Pagamenti (partite finanziarie)	1.191	1.734
Totale	4.552	1.065

Fabbisogno

Saldo di parte corrente	7.761	12.370
Saldo in conto capitale	-12.648	-14.810
Saldo partite finanziarie	4.552	1.065
Totale	-335	-1.375

Fonte: Relazione di Cassa al 31.12.2003

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

1.1 Analisi dei flussi di cassa delle amministrazioni regionali - esercizio 2003.

La presente analisi è svolta sulla base dei dati di cassa per il 2003 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato. In questa sede possono essere espresse valutazioni relative alla gestione finanziaria delle regioni, anche prima della rendicontazione ufficiale.

Il sistema di classificazione adottato per la raccolta di questi dati è fondato su uno schema tipo per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le regioni trasmettono allo stesso dicastero. I codici utilizzati per le rilevazioni di cassa non sono integrati con quelli di bilancio, tuttavia consentono l'uniformità delle rilevazioni.

Sul punto è intervenuto anche l'art.28 della legge finanziaria per il 2003 che al comma tre ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni.

Questa innovazione ripropone la questione dell'uniformità della codificazione nelle classificazioni di bilancio. Va notato al riguardo che l'art. 28 innanzi citato ha inserito un elemento nuovo e cioè quello relativo ai dati di competenza economica, che certamente non riguarda la fase finale della procedura contabile ma è riferibile ad impostazioni di bilancio.

La rilevazione di cassa consente di acquisire in modo tempestivo informazioni anche sull'andamento dei conti della finanza regionale con particolare riferimento alla situazione dei fondi di cassa e l'eventuale presenza di deficit, alle giacenze presso il conto di tesoreria ed alla situazione di liquidità.

Si tratta di dati che se vagliati nell'aggregato possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, considerando il peso del comparto regioni nella formazione del fabbisogno. E' da rilevare al riguardo che la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, spostando l'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale ha ingenerato nuove esigenze conoscitive che impongono un monitoraggio attento di tale comparto. Gli strumenti per operare a tal fine consistono nelle scritture contabili degli enti ed in via principale nel rendiconto nel quale viene fornita una rappresentazione contabile compiuta; tuttavia anche le rilevazioni operate sul fronte della cassa che si limitano ad un solo aspetto della rilevazione finanziaria, appaiono di indubbia valenza, giacché hanno il pregio di fornire informazioni tempestive che possono essere utilizzate per esprimere valutazioni ravvicinate nel tempo ed anche in corso di gestione.

Va ancora aggiunto che, oltre al rendiconto ed ai dati di cassa, costituiscono informazioni rilevanti per la verifica dell'andamento della finanza regionale anche i prospetti relativi al patto di stabilità interno predisposti per le esigenze del Ministero dell'Economia e Finanze.

Le analisi svolte avvalendosi dei dati di cassa hanno una valenza macroeconomica, tenendo conto esclusivamente dei dati aggregati per il comparto in base all'insieme di tali enti presi in considerazione dalla RGS.

I dati del biennio 2002-2003 vengono esposti nella seguente tabella, costruita sulla base di una rielaborazione dei dati relativi ai flussi di cassa di tutte le Regioni a statuto ordinario, di quelle a statuto speciale e delle province autonome, raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato, utilizzando uno schema di classificazione comune.

TAB. 2 FLUSSI DI CASSA ENTRATE REGIONI
(Statuto ordinario + Statuto Speciale + province autonome)

(dati in milioni di euro)

INCASSI	2002	2003	Variazione %
Imposte indirette	9.437	10.696	13,34%
Imposte dirette	42.748	45.223	5,79%
INCASSI TRIBUTARI	52.185	55.919	7,16%
Trasferimenti correnti:	55.452	62.001	11,81%
Trasferimenti da Settore Statale	54.922	61.503	11,98%
Trasferimenti da Altri	530	498	-6,04%
INCASSI PER TRASFERIMENTI CORRENTI	55.452	62.001	11,81%
Redditi di capitale	528	539	2,08%
Altre entrate correnti	697	695	-0,29%
INCASSI EXTRATRIBUTARI	1.225	1.234	0,74%
TOTALE INCASSI CORRENTI	108.862	119.154	9,45%
Trasferimenti di capitali:	5.633	5.837	3,62%
Trasferimenti da altri enti del Settore statale	5.222	5.461	4,58%
Trasferimenti da Altri	411	376	-8,52%
Altre incassi in conto capitale	81	80	-1,23%
Riscossione crediti ed anticipazioni	260	237	-8,85%
Riduzione depositi bancari	137	0	-100,00%
Altre partite finanziarie	5.346	2.562	-52,08%
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE	11.457	8.716	-23,92%
TOTALE ENTRATE CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	120.319	127.870	6,28%

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

Nel 2003 si nota un aumento dei flussi di cassa di entrate correnti delle Regioni. Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. ammonta a 119.154 milioni di euro quanto a riscossioni totali. Va notato che la crescita delle entrate proprie non si compensa con una riduzione dei trasferimenti. Tale situazione, che caratterizza l'andamento dell'intero titolo I, può essere messa anche in relazione alla prosecuzione del processo di trasferimento di funzioni e di risorse.

Le entrate tributarie del complesso degli enti si attestano a 55.919 milioni di euro, rilevandosi in crescita (7,16%) e sostenendo lo sviluppo delle entrate correnti. Ciò è da mettere in relazione principalmente al maggior gettito dell'addizionale Irpef e dell'IRAP. Il totale delle entrate (correnti + conto capitale) raggiunge i 127.870 milioni di euro aumentando del 6,28% rispetto al 2002, evidenziandosi una dinamica sostenuta delle entrate correnti rispetto a quelle in conto capitale che si dimostrano in flessione. I trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 62.001 milioni di euro e fanno registrare un aumento dell'11,81%. L'aumento delle risorse effettivamente trasferite deriva in parte preponderante dai trasferimenti dal settore statale.

TAB. 3 FLUSSI DI CASSA SPESE REGIONI
(Statuto ordinario + Statuto Speciale + province autonome).

(dati in milioni di euro)

PAGAMENTI	2002	2003	Variazione %
Personale	4.802	5.018	4,50%
Acquisto beni e servizi	3.473	3.607	3,86%
Trasferimenti correnti	89.907	94.766	5,40%
Interessi passivi	1.479	1.594	7,78%
Altri pagamenti correnti	1.440	1.799	24,93%
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	101.101	106.784	5,62%
Investimenti diretti (in OO.PP. Ed attrezzature)	3.430	3.832	11,72%
Trasferimenti di capitali	13.852	15.716	13,46%
Partecipazioni azionarie e conferimenti	194	202	4,12%
Altre spese in conto capitale	1.080	1.179	9,17%
Concessione crediti ed anticipazioni	333	455	36,64%
Aumento depositi bancari	0	16	-
Altri pagamenti in conto capitale	664	1.061	59,79%
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	19.553	22.461	14,87%
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI ED IN CONTO CAPITALE	120.654	129.245	7,12%

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

La spesa complessiva (corrente + conto capitale) raggiunge 129.245 milioni di euro, con un aumento pari al 7,12% all'interno del quale si nota che la componente finalizzata agli investimenti cresce più rapidamente della spesa corrente. Ne emerge un andamento in crescita sostenuta, della spesa corrente e una maggiore spinta per la realizzazione di investimenti. Nel complesso ciò dimostra un sostanziale adeguamento dei comportamenti delle Regioni agli indirizzi desumibili dalla programmazione nazionale.

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2003 hanno avuto incidenza sulla parte passiva dei bilanci introducendo limitazioni ai pagamenti. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere⁴.

Si rileva, comunque, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita superiore al tasso programmato d'inflazione che tuttavia dimostra un andamento meno spinto rispetto al passato. I mutamenti intervenuti nel quadro delle funzioni conferite alle Regioni potrebbero avere riverberato effetti sulla spesa che in ogni caso possono aver determinato un'incidenza piuttosto limitata.

⁴ Il complesso di questi interventi appuntati principalmente sulla cassa potrebbe condurre ad una lievitazione non fisiologica dei residui passivi ed alla progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa. I dati sui residui tuttavia possono essere esaminati solo attraverso l'analisi dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Regioni una crescita del 4,50%, raggiungendo i 5.018 milioni di euro di pagamenti totali nel 2003⁵. Questa crescita che si verifica in un periodo di vacanza contrattuale, si può spiegare con effetti di trascinamento del precedente contratto ed anche con l'andamento del processo di trasferimento delle risorse umane per lo svolgimento delle funzioni conferite.

PAGAMENTI CORRENTI	2002	2003
Personale	4,75%	4,70%
Acquisto beni e servizi	3,44%	3,38%
Trasferimenti correnti	88,93%	88,75%
Interessi passivi	1,46%	1,49%
Altri pagamenti correnti	1,42%	1,68%
COMPOSIZIONE %	100%	100%

Fonte: Relazione di Cassa al 31.12.2003

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

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame una quota ridotta di quella corrente (4,70%), mentre la voce di gran lunga preponderante è costituita dai trasferimenti (88,75%), che nel 2003 aumentano del 5,40%.

La spesa per acquisto di beni e servizi che fa registrare una minore crescita (3,86%), resta anche nel rapporto di composizione di trascurabile entità (3,38%).

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, elevandosi a 22.461 milioni di euro (14,87%). Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti nelle Regioni si dimostra sostenuta. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità, che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

⁵ Per il personale del S.S.N. si veda il successivo capitolo dedicato alla spesa sanitaria.

2. **Indebitamento e debito negli anni 2002 – 2003: tendenze e linee evolutive⁶**

Profili normativi

Nel referto dell'anno scorso questa Corte aveva già rilevato una significativa crisi di liquidità delle Regioni, dovuta principalmente allo slittamento di erogazione da parte dello Stato di spettanze regionali, con conseguente scopertura di cassa, e alle "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". Peraltro la dinamica crescente dello stock del debito e degli strumenti di indebitamento è imputabile anche ad altre cause, non solo endogene, maggiormente collegate alla evoluzione del sistema normativo che ha profondamente modificato i rapporti finanziari tra Stato centrale e Regioni ed inciso sui livelli di autonomia e di responsabilità di queste componenti del sistema istituzionale.

Uno degli elementi fondamentali è il progressivo ampliamento della sfera di autonomia normativa e gestionale delle Regioni a statuto ordinario, con il connesso – anche se lento – abbandono del principio della finanza derivata. Il processo di decentramento delle funzioni amministrative, avviato per le autonomie locali con la legge n. 142 del 1990, ha trovato nelle leggi "Bassanini" della precedente legislatura e nei decreti legislativi attuativi la fonte più organica; il decentramento di competenze e funzioni "a Costituzione invariata", ivi previsto, ha poi ricevuto una più compiuta definizione nella riforma del Tit. V della Costituzione, entrata in vigore alla fine del 2001.

Un secondo elemento è costituito dai vincoli introdotti dal Patto di stabilità e crescita e dai suoi riflessi interni definitisi, nel 1999, nel Patto di stabilità interno il quale, al fine di coinvolgere le amministrazioni regionali (e locali) nel raggiungimento degli obiettivi concordati per i conti pubblici in sede europea, ha fissato vincoli e limiti delle politiche di indebitamento delle Regioni e la procedura per la loro verifica, in considerazione degli effetti che essi producono sul debito della P.A. e sul disavanzo complessivo.

La prima formulazione del Patto di stabilità interno (nel 1999) ha assunto a parametro anche la riduzione del rapporto debito/PIL negli enti territoriali, prevedendo in modo espresso che questi dovessero concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottati dall'Italia con l'adesione al patto di stabilità e crescita europeo; si sono così impegnati gli enti regionali a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo della propria spesa e il rapporto tra l'ammontare del debito e il PIL, utilizzando anche gli incentivi previsti per il rientro dalla propria esposizione debitoria, quale la possibilità di rimborsi anticipati dei prestiti contratti

⁶ Questa parte del referto ripropone in larga misura i dati e le analisi del debito regionale già esposte dalla Corte dei conti nell'audizione del 25.3.04 presso la Commissione del Bilancio del Senato, nell'ambito della indagine conoscitiva promossa in tema di "effetti e tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale".

con la Cassa Depositi e prestiti senza oneri aggiuntivi. Il Patto è stato rinnovato ogni anno fino al 2001, stabilendo gli obiettivi di riduzione del rapporto tra debito e PIL e gli strumenti finanziari necessari o opportuni per il perseguimento dell'obiettivo stesso con effetti anche sull'indebitamento; con la legge n. 405 del 2001 sono state modificate le modalità operative del Patto spostando i vincoli (ed i relativi controlli) dal saldo di bilancio alla dinamica della spesa corrente, con effetti di maggior restrizione sulla gestione del bilancio⁷.

Un terzo elemento è da riferire alle consistenti modifiche degli strumenti di indebitamento ed alle più pressanti esigenze di incrementare flussi di liquidità per far fronte all'espansione di competenze e funzioni delle Regioni e alla evoluzione del relativo quadro normativo.

Viene in primo luogo in risalto la modifica delle norme costituzionali in materia di federalismo fiscale e di finanziamento della spesa regionale mediante indebitamento e la fissazione dei principi di autonomia, coordinamento, coesione e responsabilità che debbono presiedere all'attuazione del primo: principi, peraltro, che non hanno ancora trovato attuazione nell'ordinamento nazionale, nonostante che la legge finanziaria per il 2003 abbia previsto l'istituzione di una apposita Alta Commissione di studio alla quale è stato affidato il compito di indicare all'Esecutivo entro quattro mesi dal suo insediamento, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario. Il termine è stato prorogato dalla Legge finanziaria per il 2004 al 30 settembre 2004, scaduto il quale, i componenti della commissione decadono ed è fatto obbligo al Governo di riferire in Parlamento sulle cause della mancata conclusione dei lavori.

Rimane, quindi, in vigore il preesistente quadro normativo quale delineato, in particolare, dall'art. 10 della legge n. 281 del 1970 (che prevede che le Regioni possano contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nel limite del 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate "ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa") e dall'art. 35 della legge n. 724 del 23.12.1994, che disciplina l'emissione di titoli obbligazionari da parte degli enti territoriali e prevede che, per quanto riguarda le regioni, queste possano emettere prestiti obbligazionari solo in presenza di determinate condizioni economico-finanziarie.

⁷ Quanto al disavanzo, è evidente che il crescente ricorso ai mercati finanziari e ad operazioni di finanza derivata se può alleggerire l'impatto sul fabbisogno del settore statale e, nel contempo, consentire ulteriori finanziamenti della spesa regionale, contiene elementi di rischio relativi alla quantificazione della spesa per interessi. La propensione, facilmente avvertibile, alla sostituzione dei tassi fissi con tassi variabili e l'uso frequente di strumenti di finanza derivata collegati alla variabilità degli stessi possono produrre, in caso di incremento nel tempo dei tassi, un maggiore, e non prevedibile, onere per interessi, con conseguente aggravio che, per i bilanci regionali ove dovrebbero trovar copertura le relative spese, altrimenti l'aumento di questi oneri si trasferirebbe sull'aggregato della P.A.. Peraltro, poiché la spesa per investimento è inclusa nel calcolo dell'indebitamento netto rilevante ai fini dei vincoli di bilancio fissati in sede europea, mentre le entrate derivanti da operazioni di indebitamento non vengono considerate nel computo, l'aumento della spesa per investimenti finanziata con il ricorso al debito provoca un peggioramento nel saldo calcolato a quei fini.