

Va premesso che 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 accessori²³ corrisposti al personale in servizio nel biennio, secondo il criterio di cassa. Va ulteriormente precisato 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. Al riguardo è opportuno aggiungere 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. L'ipotesi di accordo, stipulata alla fine del biennio economico di riferimento, prevede la crescita delle retribuzioni medie del 6,3%. E' del tutto verosimile che il ritardo nella stipula di detto accordo comporti la corresponsione degli arretrati contrattuali in un unico esercizio finanziario, con espansione non del tutto prevedibile della spesa corrente di quell'esercizio e crescita delle tensioni inflattive.

Il CCNL del personale dirigente vigente è, invece, tuttora quello relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed economico 2000-2001, perfezionato in data 10 febbraio 2002. Pertanto, anche in questo caso, l'andamento della spesa per retribuzioni del personale dirigente nel 2002 avrà molto verosimilmente scontato l'impatto economico conseguente alla corresponsione degli arretrati contrattuali.

La tabella sulla spesa complessiva per retribuzioni 2001-2002 mette in evidenza, in termini assoluti e su scala nazionale, una flessione non del tutto allineata a quella della consistenza del personale nella misura in cui sconta gli effetti dell'aumento del numero dei dirigenti e della spesa correlata, come già detto particolarmente evidente nel Lazio ed in Calabria.

²³ In cui sono comprese le forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

SPESA PER RETRIBUZIONI

REGIONI	2001	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	82.092.894	94.626.319	15,27
LOMBARDIA	135.553.296	117.316.069	-13,45
VENETO	81.689.290	85.450.398	4,60
LIGURIA	31.048.580	32.145.805	3,53
EMILIA ROMAGNA	78.300.314	76.364.458	-2,47
TOTALE NORD	408.684.374	405.903.049	-0,68
TOSCANA	65.557.654	71.384.182	8,89
UMBRIA	48.019.572	38.820.170	-19,16
MARCHE	54.437.032	51.596.133	-5,22
LAZIO	125.944.709	123.275.902	-2,12
TOTALE CENTRO	293.958.967	285.076.387	-3,02
ABRUZZO	47.836.415	53.538.579	11,92
MOLISE	22.701.371	25.012.821	10,18
CAMPANIA	236.487.714	222.508.483	-5,91
PUGLIA	111.764.654	113.183.892	1,27
BASILICATA	36.731.533	38.380.747	4,49
CALABRIA	122.306.849	121.797.853	-0,42
TOTALE SUD	577.828.536	574.422.375	-0,59
TOTALE	1.280.471.877	1.265.401.811	-1,18

Fonte: RGS-SICO

Le politiche regionali poste in essere al fine del contenimento della spesa per il personale, nei limiti in cui le oscillazioni della spesa possano essere effettivamente a queste attribuite, appaiono piuttosto diversificate nelle singole aree territoriali. In particolare, è l'Italia centrale che risulta aver adottato scelte concretamente contenitive della spesa corrente sotto il profilo retributivo; qui spicca il comportamento dell'Umbria in cui la flessione nel biennio considerato raggiunge quasi il 20%. Al contrario, al nord e al sud, su undici Regioni considerate, soltanto quattro hanno ridotto la spesa per retribuzioni.

Comunque, in parallelo all'analisi del *trend* complessivo della spesa per retribuzioni appare altrettanto significativa, sotto il profilo dell'andamento effettivo della dinamica dei redditi, la rilevazione del dato retributivo medio del personale dirigente e di categoria, di cui alla tabella che segue.

RETRIBUZIONE MEDIA ANNUA

(in euro)

REGIONI	DIRIGENTI					CATEGORIE				
	2001		2002		Variazione % della media 2002-2001	2001		2002		Variazione % della media 2002-2001
	retribuzione linda	retribuzione media annua	retribuzione linda	retribuzione media annua		retribuzione linda	retribuzione media annua	retribuzione linda	retribuzione media annua	
PIEMONTE	18.647.109	69.579	21.037.217	80.295	15,40	63.445.785	23.825	73.589.102	25.721	7,96
LOMBARDIA	25.316.445	75.798	25.665.548	82.261	8,53	110.236.851	24.628	91.650.521	25.374	3,03
VENETO	17.085.198	74.608	18.557.774	80.686	8,15	64.604.092	23.073	66.892.624	23.604	2,30
LIGURIA	7.429.629	68.793	7.303.613	71.604	4,09	23.618.951	23.431	24.842.192	23.910	2,04
EMILIA ROMAGNA	15.734.217	67.820	18.080.388	75.335	11,08	62.566.097	26.299	58.284.070	23.606	-10,24
TOTALE NORD	84.212.598	71.915	90.644.540	79.096	9,99	324.471.776	24.349	315.258.509	24.601	1,03
TOSCANA	15.800.656	62.951	18.300.310	74.090	17,70	49.756.998	22.283	53.083.872	22.304	0,10
UMBRIA	9.459.843	59.124	8.304.547	64.376	8,88	38.559.729	25.638	30.515.623	23.971	-6,50
MARCHE	7.340.737	68.605	8.093.629	79.349	15,66	47.096.295	24.140	43.502.504	28.848	19,50
LAZIO	19.964.821	110.303	27.516.044	55.032	-50,11	105.979.888	29.147	95.759.858	32.998	13,21
TOTALE CENTRO	52.566.057	75.202	62.214.530	63.614	-15,41	241.392.910	25.889	222.861.857	27.640	6,76
ABRUZZO	7.744.384	60.034	10.513.759	72.509	20,78	40.092.031	22.702	43.024.820	22.397	-1,34
MOLISE	6.490.562	59.546	7.499.864	88.234	48,18	16.210.809	21.906	17.512.957	22.029	0,56
CAMPANIA	40.504.590	87.483	35.210.850	73.509	-15,97	195.983.124	26.987	187.297.633	28.935	7,22
PUGLIA	21.172.723	53.875	22.649.324	59.919	11,22	90.591.931	22.155	90.534.568	22.943	3,56
BASICATICA	7.334.213	76.398	8.820.200	96.925	26,87	29.397.320	25.019	29.560.547	25.660	2,56
CALABRIA	12.059.830	88.675	24.765.835	130.347	46,99	110.247.019	24.061	97.032.018	22.214	-7,67
TOTALE SUD	95.306.302	71.875	109.459.832	80.014	11,32	482.522.234	24.601	464.962.543	24.924	1,31
TOTALE COMPLESSIVO	232.084.957	72.617	262.318.902	75.120	3,45	1.048.386.920	24.806	1.003.082.909	25.373	2,29

Fonte: RGS-SICO

La media delle retribuzioni del personale di categoria ne evidenzia una crescita diffusa su tutto il territorio nazionale ad eccezione di quattro Regioni (Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Calabria), espansione che raggiunge livelli molto significativi nelle Marche, nel Lazio, in Piemonte ed in Campania.

È opportuno precisare, al riguardo, che le rilevazioni della consistenza, delineando lo scenario esistente al 31 dicembre 2001 e 2002, non danno conto dei fenomeni intervenuti *medio tempore*, con particolare riferimento alla mobilità intertemporale, e non riferiscono, pertanto, il dato occupazionale medio. Al contrario, le rilevazioni della spesa per retribuzioni, quantificata in relazione ai pagamenti di cassa intervenuti nel corso del periodo di riferimento, registrano indirettamente tutti gli effetti conseguenti ai movimenti diacronici del personale, per cui i dipendenti che per qualsiasi ragione al 31 dicembre non appartengano più all'organico della Regione, costituiscono comunque un onere per la stessa fino al momento dell'esodo.

Pertanto, posto che la crescita delle retribuzioni medie conseguente alla corresponsione degli arretrati imputabili al CCNL 5 ottobre 2001 dovrebbe essere stata sostanzialmente omogenea in ogni Regione, la consistente ampiezza del campo di variazione della media delle retribuzioni nell'anno 2002 (da -10,24% in Emilia Romagna a 19,50% nelle Marche), va presumibilmente attribuita alle variazioni intertemporali della consistenza del personale, oltre che alle forme di retribuzione accessoria riconosciute in sede di contrattazione integrativa.

Anche la retribuzione media del personale dirigente su scala nazionale è aumentata nel 2002, con un *range* di oscillazione ancora più marcato che non nel caso del personale di categoria (da -50,11% nel Lazio a 48,18% nel Molise). La forte riduzione avvenuta nel Lazio, se considerata in parallelo con la variazione in aumento della consistenza dei dirigenti (176,24%), fa presumere che detto incremento numerico sia avvenuto nella fascia dirigenziale a retribuzione più bassa e senza diritto agli arretrati contrattuali perché di nomina recente. A conclusioni del tutto opposte conduce, invece, l'esame del caso della Calabria, ove all'aumento della consistenza dei dirigenti nel 2002 (39,71%) ha corrisposto una crescita più che proporzionale della retribuzione media (46,99%). Il Molise appare ancora più emblematico della crescita della spesa retributiva dirigenziale (48,18%) a fronte di una riduzione forte della consistenza numerica (-22,02%).

L'andamento della spesa per retribuzione media della dirigenza trova concordanza con quanto emerge dalla tabella seguente che mette in evidenza, per voci significative, la struttura retributiva della dirigenza regionale.

Su scala nazionale, la spesa per retribuzione londa cresce sostanzialmente dappertutto (si registra una lieve flessione soltanto in Liguria ed in Umbria), ma la rilevazione si connota di significato

particolare qualora la si ponga a confronto con l'andamento delle macrovoci che compongono la retribuzione stessa e, soprattutto, con l'incidenza che detti emolumenti hanno su di essa.

Per quanto riguarda la retribuzione di posizione, che, com'è noto, costituisce la componente retributiva correlata alle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità, oltre a rilevarsene una diminuzione in valore assoluto quasi generalizzata (eccetto che in Calabria, nel Lazio e in Basilicata), si evidenzia una flessione anche del rapporto di composizione con la retribuzione lorda, a significare che nel 2002 le funzioni dirigenziali attribuite ed esercitate sono state retribuite meno che nel 2001, forse perché scorporate fra dirigenti di nuova nomina. Infatti, nel Lazio ed in Campania, ove la consistenza del personale dirigente ha avuto un'espansione elevatissima, il grado di incidenza in questione scende, rispettivamente, dal 28% al 23% e dal 39% al 37%. L'unica eccezione al *trend* evidenziato, forse per ragioni opposte a quelle sopra esposte, si registra in Umbria, ove alla riduzione della consistenza numerica del personale dirigenziale ha corrisposto una crescita del grado di incidenza dell'indennità di posizione sulla retribuzione lorda (dal 28% al 32%).

Il tasso di incidenza sulla retribuzione lorda della retribuzione di risultato, che remunerava il livello di particolare qualità della prestazione, cresce fortemente nell'Italia del sud, decisamente meno nell'Italia del nord per diminuire al centro. Qui, si rileva la forte riduzione del tasso in Umbria (dal 9% allo 0,3), in linea con la diminuzione della complessiva spesa per il personale, e nel Lazio (dal 15% al 9%), in linea con la riduzione della spesa per la dirigenza. Al sud, invece, il rapporto cresce in maniera esponenziale nel Molise, in Campania e soprattutto in Calabria (rispettivamente, dal 7% al 15%, dal 0,4% al 3% e dal 3% al 24%). Nel primo caso, la crescita del tasso di incidenza va posto in relazione con la riduzione della consistenza numerica del personale dirigenziale, a significare, probabilmente, la concentrazione di più obiettivi da realizzare su meno unità operative. Nell'ultimo caso, invece, una modifica sostanziale della composizione della retribuzione.

STRUTTURA RETRIBUTIVA DELLA DIRIGENZA REGIONALE

REGIONI	2001					2002				
	retribuzione lorda	retribuzione di posizione	(b)/(a)	retribuzione di risultato	(c)/(a)	retribuzione lorda	retribuzione di posizione	(e)/(d)	retribuzione di risultato	(f)/(d)
	(a)	(b)	%	(c)	%	(d)	(e)	%	(f)	%
PIEMONTE	18.647.109	6.502.951	34,87	1.343.491	7,20	21.037.217	6.142.965	29,20	2.235.592	10,63
LOMBARDIA	25.316.445	7.820.776	30,89	2.520.984	9,96	25.665.548	6.623.410	25,81	3.162.971	12,32
VENETO	17.085.198	4.086.565	23,92	1.148.760	6,72	18.557.774	3.829.944	20,64	1.409.564	7,60
LIGURIA	7.429.629	1.907.050	25,67	628.633	8,46	7.303.613	1.679.189	22,99	*	0,00
EMILIA ROMAGNA	15.734.217	4.597.895	29,22	1.525.937	9,70	18.080.388	4.582.783	25,35	1.677.264	9,28
TOTALE NORD	84.212.598	24.915.237	29,59	7.167.805	8,51	90.644.540	22.858.291	25,22	8.485.391	9,36
TOSCANA	15.800.656	5.174.330	32,75	1.010.754	6,40	18.300.310	4.858.626	26,55	1.326.901	7,25
UMBRIA	9.459.843	2.694.944	28,49	834.583	8,82	8.304.547	2.646.197	31,86	26.552	0,32
MARCHE	7.340.737	3.288.558	44,80	393.211	5,36	8.093.629	2.596.227	32,08	366.520	4,53
LAZIO	19.964.821	5.617.845	28,14	3.088.916	15,47	27.516.044	6.441.466	23,41	2.555.898	9,29
TOTALE CENTRO	52.566.057	16.775.677	31,91	5.327.464	10,13	62.214.530	16.542.516	26,59	4.275.871	6,87
ABRUZZO	7.744.384	3.450.256	44,55	*	0,00	10.513.759	3.125.221	29,73	1.602.628	15,24
MOLISE	6.490.562	2.284.025	35,19	452.553	6,97	7.499.864	2.132.665	28,44	1.149.689	15,33
CAMPANIA	40.504.590	15.893.425	39,24	165.028	0,41	35.210.850	13.088.834	37,17	1.178.501	3,35
PUGLIA	21.172.723	5.657.534	26,72	*	0,00	22.649.324	4.670.320	20,62	*	0,00
BASILICATA	7.334.213	2.599.689	35,45	*	0,00	8.820.200	2.836.682	32,16	*	0,00
CALABRIA	12.059.830	6.339.241	52,56	420.262	3,48	24.765.835	9.163.188	37,00	5.824.632	23,52
TOTALE SUD	95.306.302	36.224.170	38,01	1.037.843	1,09	109.459.832	35.016.910	31,99	9.755.450	8,91
TOTALE COMPLESSIVO	232.084.957	77.915.084	33,57	13.533.112	5,83	262.318.902	74.417.717	28,37	22.516.712	8,58

Fonte: RGS-SICO
 * dato non disponibile

4.3 Costo del lavoro

Si premette che, in analogia con quanto rilevato nel SICO, i dati relativi al costo del lavoro del personale regionale comprendono, oltre la spesa retributiva come sopra evidenziata e tutte le voci tipicamente costitutive il costo del lavoro²⁴, anche emolumenti a carattere retributivo o pararetributivo riferibili al personale con contratto di lavoro tipico e con contratto di lavoro “flessibile”²⁵.

Si riscontra una crescita diffusa sul territorio nazionale del dato in analisi, più marcata al centro. Ovviamente, anche questa rilevazione presenta realtà diversificate a livello regionale ed un campo di variazione del rapporto biennale decisamente ampio, che oscilla dal -10,30 dell’Umbria al 19,52 delle Marche.

In sintesi, dall’esame dei dati emergenti dalla tabella in questione, che espone le risultanze in valori assoluti del complessivo costo del lavoro ed il suo tasso di evoluzione nel biennio di riferimento, può osservarsi come soltanto in un terzo delle regioni a statuto ordinario si siano verificate circostanze tali da produrre un’effettiva riduzione della spesa corrente attribuibile alla gestione economica delle risorse umane (Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria, Campania e Puglia).

COSTO DEL LAVORO

(in euro)

REGIONI	2001	2002	2002/2001 %
PIEMONTE	138.074.800	147.821.636	7,06
LOMBARDIA	225.410.118	206.182.631	-8,53
VENETO	135.316.576	150.625.435	11,31
LIGURIA	45.901.826	49.065.684	6,89
EMILIA ROMAGNA	132.433.678	130.593.267	-1,39
TOTALE NORD	677.136.998	684.288.653	1,06
TOSCANA	105.803.536	112.084.558	5,94
UMBRIA	72.830.913	65.327.510	-10,30
MARCHE	81.434.664	97.334.026	19,52
LAZIO	195.914.500	196.329.080	0,21
TOTALE CENTRO	455.983.613	471.075.174	3,31
ABRUZZO	73.105.154	82.292.900	12,57
MOLISE	34.295.963	38.061.148	10,98
CAMPANIA	350.381.515	341.654.438	-2,49
PUGLIA	175.424.574	172.540.652	-1,64
BASILICATA	51.358.236	56.651.828	10,31
CALABRIA	183.406.098	199.246.169	8,64
TOTALE SUD	867.971.540	890.447.135	2,59
TOTALE	2.001.092.151	2.045.810.962	2,23

Fonte: RGS-SICO

²⁴ Indennità di missione e trasferimento, gestione mense, erogazione buoni pasto, formazione del personale, benessere del personale, equo indennizzo, coperture assicurative.

²⁵ Assegni per il nucleo familiare, retribuzioni del personale a tempo determinato, con contratto di formazione e lavoro, di lavoro interinale, oneri per il personale addetto ai lavori socialmente utili, IRAP, spese varie.

L'incidenza percentuale del costo del lavoro, come evidenziato nel SICO, sul totale della spesa corrente regionale come rilevata nei rendiconti, è stata esposta nel prospetto che segue. Da esso si evince un andamento nazionale crescente nel biennio considerato ed un tasso di incidenza fortemente differenziato a livello territoriale: al sud l'incidenza raggiunge valori che quasi duplicano il tasso del centro e triplicano quello del nord.

INCIDENZA % DEL COSTO DEL LAVORO SULLA SPESA CORRENTE

(in migliaia di euro)

Regione	2001			2002		
	Costo del lavoro	Spesa corrente	% costo del lavoro su spesa corrente	Costo del lavoro	Spesa corrente	% costo del lavoro su spesa corrente
PIEMONTE	138.075	7.315.499	1,89	147.822	7.427.968	1,99
LOMBARDIA	225.410	18.014.475	1,25	206.183	14.262.103	1,45
VENETO	135.317	6.877.796	1,97	150.625	6.353.025	2,37
LIGURIA	45.902	3.161.328	1,45	49.066	2.717.617	1,81
EMILIA ROMAGNA	132.434	6.727.437	1,97	130.593	7.157.880	1,82
Totale nord	677.137	42.096.535	1,61	684.289	37.918.593	1,80
TOSCANA	105.804	6.051.458	1,75	112.085	6.014.866	1,86
UMBRIA	72.831	1.473.940	4,94	65.328	1.443.634	4,53
MARCHE	81.435	2.351.741	3,46	97.334	2.491.072	3,91
LAZIO	195.915	9.343.149	2,10	196.329	8.529.541	2,30
Totale Centro	455.984	19.220.288	2,37	471.075	18.479.113	2,55
ABRUZZO	73.105	1.989.716	3,67	82.293	1.814.651	4,53
MOLISE	34.296	502.582	6,82	38.061	517.673	7,35
CAMPANIA	350.382	9.224.073	3,80	341.654	8.801.582	3,88
PUGLIA	175.425	6.140.356	2,86	172.541	6.002.897	2,87
BASILICATA	51.358	1.118.302	4,59	56.652	997.410	5,68
CALABRIA	183.406	3.152.057	5,82	199.246	3.096.663	6,43
Totale sud	867.972	22.127.085	3,92	890.447	21.230.876	4,19
TOTALE	2.001.092	83.443.908	2,40	2.045.811	77.628.582	2,64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati da SICO e rendiconti

PARTE III**LA SANITÀ****1. L'evoluzione della spesa sanitaria*****Riflessi sull'andamento dei conti pubblici***

L'anno 2003 registra una consistente crescita del fabbisogno del settore statale generata dalle esigenze di finanziamento del comparto regionale.

Tale grandezza non è fra le variabili finanziarie monitorate in sede di patto di stabilità e crescita. Essa assume tuttavia rilevanza fondamentale ai fini del controllo sull'andamento di altri indicatori di finanza pubblica, primo fra i quali il rapporto fra debito pubblico e PIL.

A riguardo, va in primo luogo chiarito come il maggiore impatto sui conti di cassa che fanno capo alla gestione della tesoreria dello Stato sia da porre in relazione con le esigenze di copertura e con i meccanismi di finanziamento della spesa sanitaria. Il che vale specialmente con riguardo alle Regioni a statuto ordinario (RSO).

La seguente tabella espone l'incidenza del fabbisogno sanitario con separato riferimento ai finanziamenti del settore statale destinati al comparto delle Regioni a statuto ordinario (RSO) e al comparto delle Regioni a statuto speciale (RSS)¹.

TAB 1

(in milioni di euro)

FABBISOGNO DEL COMPARTO REGIONALE Copertura da settore statale ANNO 2003			
	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Regioni
a) Trasferimenti da bilancio dello Stato	54.098	17.041	71.139
Correnti	43.103	15.134	58.237
In conto capitale	10.995	1.907	12.902
di cui per disavanzi sanitari	5.739	224	5.963
b) Anticipazioni di tesoreria per sanità	56.187	4.971	61.158
c) Variazioni conti tesoreria	27.529	724	28.253
Fabbisogno a) + b) - c)	82.756	21.288	104.044

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze – IgePA

¹ Va ricordato che lo Stato non partecipa al finanziamento del fabbisogno sanitario di Friuli V.G., Valle d'Aosta e Province autonome, mentre Sicilia e Sardegna partecipano al FSN per il 40% del fabbisogno.

I dati mostrano l'elevato importo delle anticipazioni di tesoreria destinato alla sanità (61.158 milioni di euro), di cui 56.187 milioni di euro assegnate alle RSO in sostituzione delle entrate per IRAP, IRPEF, IVA le quali sono state erogate alle Regioni ad esercizio scaduto a causa dei tempi richiesti dalle procedure di monitoraggio per la verifica di adempimento al patto in sanità di cui all'accordo 8 agosto 2001.

Quanto ai trasferimenti da bilancio dello Stato, l'importo totale erogato alle RSO (54.098 milioni di euro) comprende, fra quelli correnti, risorse destinate al finanziamento della sanità, sia per l'integrazione ai finanziamenti conseguente lo slittamento del sistema previsto dal d.lgs. 56/2000, sia per finanziamenti a Sicilia e Sardegna (circa 4.500 milioni di euro)²; mentre per i trasferimenti in conto capitale, figurano risorse per disavanzi sanitari (5.739 milioni di euro). Relativamente a questi, i dati di cassa riguardano erogazioni riferite ai ripiani dei disavanzi degli anni 1994-1999, 2000 e 2001³, già previsti in finanziaria 2002 in Tab B - Fondo speciale di conto capitale (Ministero della salute) fra le regolazioni debitorie e la cui erogazione è slittata al 2003. A parte l'anomala collocazione in Tab. B di erogazioni destinate a ripiano di gestioni sanitarie di parte corrente, va poi considerato come tali risorse, sommate alle anticipazioni di tesoreria e ai trasferimenti correnti da bilancio, implicino un fabbisogno sanitario 2003 finanziato dal settore statale per un ammontare che rappresenta oltre l'80% del fabbisogno complessivo espresso dal comparto delle RSO.

Ciò posto, prima di mettere in chiaro il contributo riferibile a ciascuna Regione, va chiarito che l'impatto del comparto regionale sul fabbisogno di cassa del settore statale si misura in termini di risorse assorbite dal bilancio dello Stato nonché dalle anticipazioni di tesoreria, come pure dal saldo fra aumenti e diminuzioni del conto corrente di tesoreria. Tali risorse rappresentano la copertura al fabbisogno di cassa delle Regioni al netto delle entrate proprie, fra le quali è inclusa l'accisa benzina ma non l'IRAP, l'IRPEF, l'IVA che, nei conti del settore statale, figurano tra i trasferimenti.

In evidenza è lo stretto collegamento fra le esigenze di cassa del comparto regionale e i risultati di fabbisogno del settore statale, nonché l'influenza esercitata, oltre che sul debito pubblico, indirettamente sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Va tuttavia osservato che l'incidenza dei finanziamenti al comparto regionale sconta la prassi di valutare il fabbisogno del settore statale "al netto dei disavanzi pregressi", specie quelli riferiti al settore sanitario. Seppure alla base di tale prassi vi sia l'intendimento di conferire al dato di fabbisogno del settore statale la valenza di un indicatore più significativo in rapporto all'indebitamento

² Stima Corte dei conti su dati Relazione di cassa al 31.12.2003.

³ Per un dettaglio su dati e andamenti dei ripiani in questione si veda relazione sulla gestione finanziaria delle regioni anni 20001-2002 – Sez. autonomie, Del. 12.6.2003 n. 5, parag. 5.

netto del conto della PA, che da tali oneri prescinde, resta peraltro lo scarto rispetto alle esigenze di copertura di tale fabbisogno, da realizzare dall'Amministrazione centrale anche con riguardo agli oneri pregressi, tramite emissioni di titoli ed emissioni all'estero, tenuto conto dei rapporti con l'Istituto di emissione.

Ciò posto, l'analisi dei risultati, nella articolazione dei risultati regionali, 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.

Tali aspetti sono rappresentati nella seguente tabella, dalla quale è possibile cogliere elementi conoscitivi sui risultati di una strategia che ha perseguito l'obiettivo di contenimento della spesa, specie di quella corrente, in termini di contributo richiesto anche al comparto regionale a favore degli impegni assunti dal nostro paese con il Patto di stabilità e crescita.

Tabella 2 - FABBISOGNI REGIONALI
Copertura da settore statale
ANNI 2000 – 2003

(in milioni di euro)

AMMINISTRAZIONI	2000	2001	Variaz. %	2002	Variaz. %	2003	Variaz. %
PIEMONTE	6.094	6.943	13,94	6.431	-7,37	7.509	16,76
LOMBARDIA	11.637	13.677	17,52	12.884	-5,80	15.206	18,03
VENETO	5.509	6.442	16,93	6.440	-0,02	7.352	14,15
LIGURIA	2.358	3.001	27,26	2.803	-6,58	3.132	11,74
EMILIA ROMAGNA	5.645	6.687	18,46	6.423	-3,95	7.299	13,64
TOSCANA	4.774	5.448	14,11	5.777	6,03	6.124	6,00
MARCHE	2.025	2.426	19,84	2.155	-11,20	2.494	15,77
UMBRIA	1.394	1.631	17,02	1.461	-10,42	1.580	8,14
LAZIO	6.918	8.745	26,41	8.243	-5,74	9.206	11,68
ABRUZZO	1.736	2.193	26,36	1.689	-23,01	2.307	36,62
MOLISE	580	720	24,15	553	-23,27	605	9,51
CAMPANIA	7.491	9.236	23,30	8.907	-3,56	8.993	0,96
BASILICATA	1.014	1.327	30,93	1.256	-5,33	1.164	-7,39
PUGLIA	4.675	6.144	31,42	5.878	-4,33	5.967	1,52
CALABRIA	3.134	3.956	26,22	3.465	-12,40	3.818	10,19
TOTALE R.S.O.	64.983	78.575	20,92	74.364	-5,36	82.756	11,29
VAL D'AOSTA	565	917	62,32	952	3,87	1.054	10,66
TRENTINO ALTO ADIGE	291	228	-21,43	286	25,42	378	31,83
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	2.515	2.932	16,60	3.342	13,97	3.196	-4,36
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	3.147	3.589	14,04	3.232	-9,96	3.549	9,81
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.754	3.132	13,76	2.893	-7,65	3.398	17,45
SICILIA	4.020	4.063	1,05	4.508	10,96	4.821	6,95
SARDEGNA	3.579	4.203	17,44	3.688	-12,24	4.893	32,66
TOTALE R.S.S.	16.870	19.065	13,01	18.901	-0,86	21.288	12,63
TOTALE REGIONI	81.853	97.640	19,29	93.265	-4,48	104.044	11,56

FONTE: Ministero dell'economia e delle finanze - IGePA

L'esame dei dati consente ulteriori rilevazioni sui risultati dell'anno 2003.

La copertura del fabbisogno regionale (RSS+RSO) mostra una crescita rispetto all'anno precedente di 10.779 milioni di euro, corrispondente ad una evoluzione percentuale del 12%.

Le Regioni a statuto ordinario (RSO) vi contribuiscono per 8.392 milioni di euro e con un incremento percentuale dell'11% specialmente attribuibile alla gestione della sanità.

A proposito di tale voce alcuni chiarimenti sono necessari. Con l'accordo Governo-Regioni dell'8 agosto 2001, recepito con la legge 405/2001 di conversione del d.l. 347/2001, il finanziamento dell'assistenza sanitaria è stato condizionato dall'adempimento di numerosi obblighi, primo fra tutti il ripiano delle quote di deficit a carico dei bilanci regionali, pena l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 4 del d.l. 63/2002 convertito con legge 112/2002.

La dimostrazione di avvenuto assolvimento a tale ultimo onere ha richiesto per il 2002 e 2003 verifiche complesse in contraddittorio fra Ministero dell'economia e Ministero della salute, da un lato, e Regioni dall'altro. Lo slittamento dei finanziamenti, dovuti alle Regioni per la sanità, ha alleggerito i conti di cassa del Tesoro nel 2002, ma ha scaricato ugual peso sul 2003 che perciò registra una crescita riferibile per gran parte all'anno precedente.

Tale effetto è riconducibile ai seguenti profili di ordine finanziario.

Il primo, concerne la sottodotazione finanziaria per l'assistenza sanitaria 2002, pari alla integrazione prevista dall'accordo 8 agosto 2001 (3.412 milioni di euro), corrisposta solo nei primi mesi del 2003, ma per un importo inferiore (2.697 milioni di euro) a causa degli inadempimenti al patto rilevati per cinque Regioni (v. parag. 2).

Anche i ripiani degli anni precedenti, 94-99, 2000, 2001 hanno risentito di slittamenti a causa dei tempi necessari a dare dimostrazione dei riequilibri operati dalle Regioni. Così per il 1994-1999, con minore assegnazione alle Regioni e slittamento al 2003 di 2.031 milioni di euro, previsti in finanziaria 2002 ma erogati nel 2003. Così pure per i ripiani 2000, con acconto erogato nel 2002 di 697 milioni di euro e residuo versato nel 2003 di pari importo, così pure per il 2001 con 2.594 milioni di euro, previsti in Tab. B – Finanz. 2002, ma versati nel 2003.

A tener conto degli indicati slittamenti di cassa – pur calcolati al netto di quanto riversato sul 2004 per effetto del riprodursi del medesimo fenomeno⁴ - si ridimensionano le esigenze di copertura al fabbisogno espresse nel 2003, in termini di settore statale, dal comparto regionale mentre di altrettanto risulterebbe l'impatto espresso nell'anno 2002.

Conclusivamente, le esigenze di copertura del fabbisogno prodotto dal comparto regionale e correlativo impatto sui finanziamenti del settore statale, vanno sottoposte ad attenta

⁴ Il regime di transitorietà, determinato dal sistema delle verifiche annuali, ha comportato anche per l'anno 2003 il ricorso ad anticipazioni provvisoriamente misurate sull'importo stabilito con il precedente accordo del 3 agosto 2000, con temporanea decurtazione di circa 2.370 milioni di euro, slittati al 2004 e conseguente futuro impatto per tale anno.

lettura ad evitare giudizi fondati su esiti annuali che prescindono dalla ricostruzione del loro reale significato.

Va osservato che anche nel 2003, come già negli anni passati, a causa della speciale disciplina che ne regola la gestione, le anticipazioni, ancorché destinate a trovare contabile sistemazione con riversamenti nei conti regionali a seguito del passaggio di risorse dal bilancio Stato, non hanno avuto fisiologico esito nell'anno di riferimento con sollievo del bilancio statale per quanto non trasferito ai conti ordinari regionali e in tale misura trattenuto dalle Regioni in conto anticipazione. Va solo notato che per le Regioni l'indicata movimentazione viene in generale a realizzarsi, da un punto di vista contabile e per l'attuale sistema di contabilizzazione, fuori dalla parte effettiva del bilancio, entro la quale si ritagliano entrate e spese finali. Del che va tenuto conto qualora si voglia individuare il contributo del comparto all'indebitamento netto dell'anno.

Non a caso a fine anni 2002 e 2003 i rendiconti regionali mostrano un ingente importo di residui attivi per competenze non incassate relative a IVA, IRAP, e addizionale IRPEF.

Quanto agli effetti riconducibili al meccanismo previsto all'art. 4 del dl 63/2002 e poi confermato con la finanziaria 2003, la Corte non ha mancato, anche nei precedenti referti annuali, di evidenziare le ripercussioni in termini di trasparenza e funzionalità del sistema di finanziamento. Ciò, per l'inevitabile protrarsi delle operazioni di verifica sul puntuale adempimento agli obblighi del patto di stabilità interno in sanità, con la conseguenza di un regime di perdurante sottofinanziamento, a fronte di livelli di prestazioni da garantire comunque.

Va pertanto registrato positivamente il superamento di tale avvertita criticità con la disposizione recata all'art. 3, commi 30 e 31, della finanziaria 2004 che inverte il procedimento concessivo dell'integrazione al finanziamento, facendo salvo il recupero nei confronti delle Regioni inadempienti.

Resta tuttavia l'inconveniente legato ad un sistema che poggia su anticipazioni, ora fissate al 95% della spettanza complessiva, in attesa di una ripartizione annua che è destinata a slittare a fine anno o all'inizio di quello successivo, condizionata fra l'altro dall'esigenza di condivisione sui criteri di riparto e sulla richiesta modifica da parte di alcune Regioni di quanto sin qui previsto dalla legge 662/'96⁵.

⁵ I criteri prevedono di tenere conto di: popolazione residente per età e per sesso; frequenza dei consumi sanitari per livello e sottolivello di assistenza e per età e sesso; tassi di mortalità della popolazione; indicatori epidemiologici territoriali; indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari della popolazione.

2. La gestione dell'assistenza sanitaria

Nonostante l'accordo dell'8 agosto 2001, la spesa per l'assistenza sanitaria negli anni 2001, 2002, 2003 è risultata strutturalmente superiore a quella convenuta.

Le Regioni hanno recentemente rivendicato la revisione di tale accordo, a fronte di nuove emergenze originate da fattori esterni, quali l'invecchiamento della popolazione, il progresso tecnologico nella diagnostica strumentale, i maggiori costi per gli immigrati regolarizzati.

L'attuale sistema di finanziamento, sostituendo il FSN di parte corrente con compartecipazioni e incrementi alle addizionali, ha definito un meccanismo di copertura del fabbisogno sanitario che, misurato su una crescita del 3,5% annuo (accordo agosto 2001), sconta analoga o superiore evoluzione delle basi imponibili, in correlazione alla crescita del PIL.

Non a caso, le stime formulate dal Governo nel DPEF 2004-2007 hanno collegato il tasso di evoluzione della spesa sanitaria (3,1-3,7%) alla corrispondenza di analogo obiettivo di crescita nominale del PIL valevole ad assicurare l'annuale copertura dei livelli essenziali di assistenza⁶.

Senonchè, né questa ipotesi è stata confermata, a causa delle recenti revisioni al ribasso, né la prima può considerarsi in linea con l'equilibrio del sistema, con uno scarto dal quale dipende il riprodursi dei disavanzi annuali.

Le esigenze di riequilibrio, rimesse alla responsabilità regionale e al cui obiettivo è condizionata l'erogazione del finanziamento integrativo, impone il reperimento di risorse nell'ambito delle entrate proprie libere da vincoli il cui ammontare, già esiguo, è stato ulteriormente compresso dal recente blocco della fiscalità regionale.

Da dire semmai che proprio le difficoltà di gestione dei bilanci regionali, astretti dai vincoli riferibili al Patto di stabilità interno, è a volte all'origine di un dirottamento di risorse che, pur comprese nel finanziamento di parte corrente alla sanità, risultano in qualche caso utilizzate per altre destinazioni.

La divaricazione fra i risultati di contabilità economica e il dato finanziario riferito ai finanziamenti né è la conseguenza, come di seguito illustrato.

2.1 I disavanzi 2001-2003: aspetti metodologici

L'aggiornamento dei dati gestionali relativi agli anni 2001 e 2002, sui quali si è già riferito nella precedente relazione di questa Corte, trova spiegazione nell'esigenza di tener conto dei risultati definitivi nel frattempo maturati con l'approvazione dei consuntivi, nonché a seguito delle verifiche effettuate in sede di monitoraggio sul corretto adempimento e la regolare appostazione delle varie poste contabili.

⁶ V. DPEF 2004-2007, II, pag. 49 e 50.

Va chiarito poi che nell'individuazione dei disavanzi, al pari degli anni passati, l'individuazione del volume complessivo delle risorse di competenza, da contrapporre ai costi, tiene conto delle corrispondenti quote di finanziamento assegnate con delibera CIPE per gli anni in questione, corrette con i valori della mobilità attiva risultante dall'ultima matrice di mobilità e comunicati dalle Regioni, nonché con l'importo effettivamente introitato per ricavi e entrate proprie.

Il privilegio accordato all'indicato metodo di calcolo, rispetto alla utilizzazione dei dati di ricavo del modello CE, risulta più funzionale a fronte dell'esigenza di dar conto della coerenza dei finanziamenti in termini di programmata copertura dei fabbisogni, la cui ricorrente insufficienza fa parte degli elementi da valutare in sede di programmazione annuale e pluriennale di finanza pubblica.

Il confronto ricavi/costi della competenza economica, consente invece di valutare l'effettivo risultato gestionale non sempre dipendente dall'insufficiente grado di finanziamento deciso a livello nazionale, laddove la disposta liberazione delle risorse per sanità dal vincolo di destinazione (art. 83 finanziaria 2001) consente alle Regioni un margine di discrezionalità con effetto di ulteriore scopertura a livello regionale. Basti pensare che nel 2001 il disavanzo calcolato con il primo dei due criteri ascende a 4.950 milioni di euro, mentre il confronto costi/ricavi evidenzia un *deficit* gestionale pari a 6.706 milioni di euro.

Il confronto fra i due metodi mette in chiaro per il 2001 le minori risorse destinate alla sanità, rispetto al finanziamento nazionale, specie in tre Regioni: Sicilia (-822 milioni di euro), Lazio (-415 milioni di euro), Campania (-193 milioni di euro).

Va notato infine come, per le Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e per le Province autonome di Trento e Bolzano, la partecipazione integrale al finanziamento del *servizio sanitario regionale*, ai sensi delle leggi 724/94 e 662/96, comporta l'influenza di eventuali disavanzi sui conti nazionali della sanità. Nondimeno, anche nei confronti delle strutture sanitarie di tali Regioni, permane l'esigenza di registrare i risultati di esercizio calcolati in tali casi con riferimento ai rispettivi conti economici e alla differenza fra ricavi e costi.

2.2 Esercizio 2001

Specie l'anno 2001 subisce una profonda correzione rispetto a quanto riferito lo scorso anno sulla base di dati ancora provvisori.

I controlli minuti effettuati sui conti delle aziende ha portato ad escludere alcune poste sin qui comprese a copertura dei livelli essenziali ed invece destinati a obiettivi specifici individuati dal Ministero della salute.

Quanto ai finanziamenti, va ricordato che il fabbisogno originario pari a 124.000 miliardi di euro è stato rideterminato, dapprima con l'accordo 3 agosto 2000 e con le disposizioni della