

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'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, 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 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 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'ISTAT 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.