

Non sembra, infine, sufficientemente motivata la mancanza di effetti finanziari connessa alla soppressione del limite inizialmente posto alla crescita dell'indebitamento e all'abbandono del metodo "ibrido" per il calcolo del limite alla spesa in termini di competenza.

29.

Una prima valutazione degli effetti attesi dal Patto di stabilità 2007 è resa possibile sulla base dei dati di rendiconto delle regioni a statuto ordinario e di quelli relativi ad un campione di comuni e di province a disposizione della Corte. Ad essi vanno ad aggiungersi i risultati di cassa per il 2006, resi noti di recente con la Relazione Unificata.

Per quanto riguarda le regioni, la correzione prevista va ad intervenire su un quadro tendenziale che, nella ricostruzione del Governo, non sembra presentare nel 2007 andamenti particolarmente pronunciati. La crescita della spesa complessiva è per questi enti del 3,3 per cento rispetto al 2006 (in termini nominali) e risente soprattutto della dinamica dei trasferimenti alle aziende sanitarie ed ospedaliere regionali (tavola 13). Al netto di tale componente, la variazione attesa è di poco superiore al 1,5% (tra il 2005 e il 2007 la crescita è del 2 per cento). In tale scenario, la manovra comporta una riduzione delle spese non sanitarie delle regioni del 2,2% rispetto al risultato previsto per il 2006.

I dati del Patto di stabilità interno 2007 - Una stima degli effetti in base ai dati di contabilità nazionale - Regioni e province autonome

Tavola 13
(milioni di euro)

<i>VOCI ECONOMICHE</i>	2005	2006	2007	2008	2009
TOTALE SPESA TENDENZIALE	133.408	138.336	142.919	149.609	155.282
tasso variazione su anno precedente	4,1	3,7	3,3	4,7	3,8
Sanità	84.521	89.246	93.057	98.325	102.682
Spesa complessiva netta	48.887	49.090	49.862	51.284	52.600
tasso variazione su anno precedente	4,31	0,42	1,57	2,85	2,57
limite previsto (nel 2007 correzione rispetto all'importo 2005)			-1,8%	2,5%	2,4%
Correzione prevista			-1.760	-1.970	-2.170
Effetti disapplicazione norme personale			-94	-88	-40
Manovra			-1.854	-2.058	-2.210
TOTALE SPESE PROGRAMMATE SOGGETTE AL PATTO 2007 (fin2007)	48.887	49.090	48.008	49.226	50.390
tasso variazione su anno precedente	4,31	0,42	-2,20	2,54	2,36
TOTALE SPESE PROGRAMMATE	133.408	138.336	141.065	147.551	153.072
tasso variazione su anno precedente	4,06	3,69	1,97	4,60	3,74

Il patto di stabilità interno per il 2007 - La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento per aree territoriali (regioni a statuto ordinario)

Tavola 14
(milioni di euro)

	Competenza										La manovra			
	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Spesa sanità corrente	Spesa sanità capitale	Concessione crediti	Spesa complessiva soggetta a Patto	Riduzione prevista	Spesa complessiva soggetta a Patto al netto della riduzione prevista	Spesa complessiva netta obiettivo	Spesa complessiva soggetta al Patto - dato tendenziale 2007 = 2005*2%	Entità della manovra correttiva	Composizione	Composizione della spesa complessiva 2005	
Nord	44.676	6.191	36.269	210	74	14.313	-258	14.056	50.609	14.599	-543	39,5	46,4	
Centro	22.002	5.505	17.249	663	1	9.594	-173	9.421	27.334	9.785	-364	26,5	25,1	
Sud	24.219	7.117	18.887	125	1	12.323	-222	12.101	31.114	12.568	-468	34,0	28,5	
TOTALE	90.897	18.813	72.405	998	77	36.230	-652	35.578	109.058	36.952	-1.375	100,0	100,0	

	Cassa								La manovra				
	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Spesa sanità corrente	Spesa sanità capitale	Concessione crediti	Spesa complessiva soggetta a Patto	Riduzione prevista	Spesa complessiva soggetta a Patto al netto della riduzione prevista	Spesa complessiva netta obiettivo	Spesa complessiva soggetta al Patto - dato tendenziale 2007 = 2005*2%	Entità della manovra correttiva	Composizione	Composizione della spesa complessiva 2005
Nord	43.696	5.682	35.723	176	74	13.405	-241	13.164	49.137	13.672	-509	46,7	48,9
Centro	20.824	2.576	17.145	222	1	6.033	-109	5.924	23.292	6.153	-229	21,0	23,2
Sud	23.815	4.471	18.949	75	1	9.262	-167	9.095	28.120	9.446	-351	32,3	28,0
TOTALE	88.335	12.729	71.816	473	77	28.699	-517	28.183	100.548	29.272	-1.089	100,0	100,0

La traduzione dell'obiettivo in termini di contabilità finanziaria conferma l'entità della correzione. Nella tavola 14 sono infatti poste a confronto (a partire dai dati di rendiconto 2005, in termini di impegni e pagamenti) le stime, per area, delle risorse soggette a vincolo con la nuova normativa con quelle tendenziali, calcolate sulla base del tasso di variazione della spesa tra il 2005 e il 2007 indicato nella relazione tecnica alla finanziaria.

La correzione rispetto al dato tendenziale, sia in termini di competenza che di cassa, risulta coerente con il risultato atteso dal complesso delle regioni.

Nella valutazione del risultato conseguente alla modifica del Patto vanno, poi, considerati due ulteriori elementi: come muta il vincolo rispetto a quello introdotto nel 2006 e quali modifiche possa comportare la rimozione di obiettivi differenziati tra spesa corrente e conto capitale.

Quanto al primo aspetto nella tavola 15 sono posti a confronto i limiti alla spesa 2007 secondo la normativa 2006 e in base a quella innovata con la finanziaria.

Il limite nel 2007 secondo il Patto 2006 e il Patto 2007 - Regioni a statuto ordinario

Tavola 15

Competenza	Confronto solo su aggregato soggetto al patto 2006 - spesa 2007 calcolata su base variazioni previste dal patto 2006 - spesa 2007 calcolata come decremento dell'1,8% della spesa soggetta al patto 2006 del 2005					
	Spesa corrente netta obiettivo 2007=2006*1,004	Spesa capitale netta obiettivo 2007=2006*1,04	Spesa corrente netta (2005)	Spesa capitale netta (2005)	Spesa corrente + conto capitale 2005 ridotta del 1,8%	patto 2007- patto leg vig
Nord	3818	3263	4408	2321	6608	-473
Centro	1731	1590	1890	1688	3513	193
Sud	2288	1623	2565	1364	3859	-52
TOTALE	7837	6475	8863	5373	13980	-333

Cassa	Confronto solo su aggregato soggetto al patto 2006 - spesa 2007 calcolata su base variazioni previste dal patto 2006 - spesa 2007 calcolata come decremento dell'1,8% della spesa soggetta al patto 2006 del 2005					
	Spesa corrente netta obiettivo 2007=2006*1,004	Spesa capitale netta obiettivo 2007=2006*1,04	Spesa corrente netta (2005)	Spesa capitale netta (2005)	Spesa corrente + conto capitale 2005 ridotta del 1,8%	patto 2007- patto leg vig
Nord	3149	2296	4013	2153	6055	610
Centro	1526	790	1396	765	2122	-193
Sud	2333	1405	2290	1157	3385	-354
TOTALE	7008	4491	7699	4075	11562	63

Come è noto, la spesa non sanitaria soggetta al patto nel 2006 era calcolata al netto degli oneri per il personale, per interessi e per trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Si trattava, pertanto, di una quota inferiore al 50% delle spese regionali non sanitarie. Per il 2007 la quota corrente era prevista crescere dello 0,4 per cento rispetto al dato obiettivo 2006, e quella in conto capitale del 4 per cento. Tali valori (le prime due colonne della tavola) sono posti a confronto con quelli calcolati, come previsto nel nuovo patto 2007, cioè a partire dai risultati 2005 e ridotti del 1,8 per cento.

In termini di competenza, il nuovo sistema risulta effettivamente più stringente di quello previsto con la finanziaria 2006, ma per un importo contenuto: la riduzione è del 2,3 per cento. Tale effetto si annulla nel caso dei dati di cassa, che espongono semmai un lieve incremento della soglia limite prevista. In entrambi i casi, poi, il risultato complessivo è frutto di andamenti molto differenziati tra aree territoriali (e tra regioni).

Il vincolo alla dinamica della spesa soggetta al Patto 2006 introdotto con la finanziaria 2007 non risulta particolarmente stringente; la realizzazione dei risparmi attesi è legata ad una correzione della spesa non sanitaria finora non soggetta al Patto che nel quadro tendenziale dovrebbe presentare andamenti sostenuti.

I risultati di cassa relativi al 2006 diffusi con la R.U. forniscono elementi ulteriori sulla attendibilità del quadro tendenziale e le scelte operate nella composizione della spesa che per tale esercizio, a differenza del patto 2007, prevedevano obiettivi differenziati per la spesa corrente e in conto capitale:

- nel 2006 la spesa regionale (al netto della sanità) è cresciuta del 3,5 per cento;
- la spesa corrente è aumentata del 5,7 per cento con una leggera flessione rispetto al 2005 (anno in cui era cresciuta del 6 per cento), ma si conferma ben superiore al dato previsto dalla Relazione trimestrale dello scorso anno, che indicava come risultato per il 2006 una flessione di circa il 2,3 per cento;
- anche al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente (quindi delle somme corrisposte per i rinnovi contrattuali e gli arretrati), la spesa corrente è cresciuta del 5,4 per cento;
- la spesa in conto capitale, di converso, è rimasta sostanzialmente costante (+0,4 per cento), ma con una riduzione degli investimenti fissi dell'1,2 per cento (nella RTC si stimava, invece, una crescita di oltre l'11 per cento).

Tali risultati, se da un lato testimoniano della inefficacia delle misure volte, attraverso l'introduzione di vincoli, a correggere la composizione della spesa (specie se operanti su una

sola parte della spesa), dall'altro segnalano il pericolo che obiettivi di contenimento complessivi possano, in presenza di dinamiche della spesa corrente sempre sostenute, comportare ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare di quella di investimento.

Infine, come nel 2006, sulla possibilità del Patto 2007 di cogliere gli effetti attesi pesa il contemporaneo operare del vincolo sulla dinamica della spesa soggetta al Patto e di quello sul disavanzo sanitario (da assolvere attraverso una riduzione dei costi o maggiori entrate). E' prevedibile che le risorse non utilizzabili per l'operare del primo possano essere impiegate per conseguire più agevolmente il rispetto del secondo, limitando il ricorso a riduzioni di spesa o aumenti di entrate. Un esito in ogni caso positivo, ma che ridurrebbe la portata degli effetti riconducibili alle due misure.

Più complesso è valutare l'impatto sulle amministrazioni locali (comuni e province) del nuovo meccanismo del Patto. L'obiettivo perseguito è quello di ridurre il contributo degli enti locali all'indebitamento complessivo. Nella ripartizione dell'onere dell'aggiustamento il meccanismo introdotto mira, da un lato, ad evitare di pesare eccessivamente sui soli enti in disavanzo e, dall'altro, di ridurre in misura rilevante i disavanzi già nel 2007.

Come si è detto il miglioramento atteso del saldo è pari, nel caso dei comuni, alla somma (in valore assoluto) del 2,9 per cento della spesa corrente e del 33 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005. Tali quote sono pari, rispettivamente, al 4,1 per cento e al 40 per cento nel caso delle province.

Nella tavola 16, che riporta i dati relativi ad un campione di comuni¹⁷, è possibile trarre prime indicazioni sull'impatto della nuova normativa:

- la manovra comporta (ipotizzando una correzione solo dal lato della spesa) una riduzione della spesa complessiva rispetto al livello raggiunto nel periodo 2003-2005 in media del 4,1 per cento. L'importo scende al 2,2 per cento nel caso degli enti con saldo finanziario positivo nel triennio di base, per crescere al 4,8 per cento in quelli che nel triennio presentavano disavanzi;
- nel campione gli enti in avanzo rappresentano il 30 per cento del totale. Un dato di rilievo considerando che questi enti, pur richiesti di una correzione del saldo più contenuta (dipendente dal solo obiettivo di contenimento della spesa corrente), sono

¹⁷ Si tratta di 719 comuni sui 1397 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. In essi è residente oltre il 60 per cento della popolazione appartenente a tale classe di enti.

Il Patto di stabilità interno - Una valutazione su un campione di comuni

Tavola 16

La distribuzione degli enti per dimensione e saldo di cassa nel triennio di base

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	49	80	64	7	1	2	1	204
negativo	88	232	143	27	18	3	4	515
Totale complessivo	137	312	207	34	19	5	5	719

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - Gli importi per dimensione degli enti e segno del saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	2,13	2,14	2,22	2,24	2,09	2,34	1,64	2,17
negativo	4,94	4,89	4,78	4,72	4,84	4,95	4,73	4,85
Totale complessivo	3,93	4,18	3,99	4,21	4,70	3,90	4,11	4,09

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - La collocazione territoriale

Zona	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
Centro	3,72	3,74	3,91	5,11	4,72	2,24	2,32	3,89
Isole	3,63	3,79	4,69	4,39	4,52			4,12
Nord Est	3,90	4,03	4,28	2,46	4,15	4,73		4,01
Nord Ovest	3,60	3,86	3,67	3,57	5,35		4,22	3,76
Sud	4,84	5,04	3,97	4,77	6,20	3,08	5,56	4,64
Totale complessivo	3,93	4,18	3,99	4,21	4,70	3,90	4,11	4,09

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - La percentuale media di correzione per dimensione e "virtuosità"

La correzione del saldo in termini di spesa complessiva media 2003-2005	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
Totale Enti non virtuosi	3,84	3,85	3,86	3,92	4,81	4,14	4,56	3,88
Totale enti virtuosi	3,96	4,31	4,07	4,30	4,45	3,16	3,21	4,17
Totale complessivo	3,93	4,18	3,99	4,21	4,70	3,90	4,11	4,02

anche quelli che dovranno migliorare la loro condizione, mantenendo un saldo positivo nel triennio di programmazione e rinunciando quindi al finanziamento degli investimenti

in disavanzo. Va tuttavia considerato che sul livello effettivo del saldo obiettivo per ciascun ente inciderà il peso delle entrate che nel triennio sono riferibili a dismissioni patrimoniali.

segue Tavola 16

La spesa corrente media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	654,3	680,2	698,2	755,4	882,0	1374,6	1302,4	693,0
negativo	621,9	644,1	691,6	873,7	884,7	1197,8	1164,8	681,2
Totale complessivo	633,5	653,4	693,6	849,3	884,6	1268,5	1192,3	684,6

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	233,8	262,9	248,0	240,2	342,1	413,1	997,9	255,9
negativo	282,5	302,6	282,3	279,5	395,6	488,2	521,1	298,4
Totale complessivo	265,1	292,4	271,7	271,4	392,8	458,2	616,5	286,3

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di competenza) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	320,7	371,4	343,6	333,3	420,8	485,5	1582,0	356,5
negativo	326,0	374,0	355,1	373,9	495,6	500,6	711,0	368,2
Totale complessivo	324,1	373,4	351,6	365,5	491,7	494,6	885,2	364,9

Saldo medio di cassa pro-capite 2003-2005 per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	49,8	45,0	39,8	30,4	174,4	30,8	0,6	44,3
negativo	-89,7	-86,0	-82,4	-88,4	-108,9	-259,6	-123,1	-87,9
Totale complessivo	-39,8	-52,4	-44,6	-63,9	-94,0	-143,4	-98,4	-50,4

segue Tavola 16

Importo della correzione pro-capite per dimensione e saldo di cassa								
saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	19,0	19,7	20,2	21,9	25,6	39,9	37,8	20,1
negativo	45,2	45,6	46,0	53,1	61,4	100,5	74,4	47,1
Totale complessivo	35,8	39,0	38,0	46,7	59,5	76,3	67,1	39,5

La norma prevede, infatti, che tali proventi vadano sottratti nel calcolo del saldo obiettivo se sono stati destinati a riduzione del debito. Di tale fenomeno non si è potuto valutare in questa prima analisi il rilievo. Esso tenderà, naturalmente a ridurre il numero degli enti, specie di maggiori dimensioni, a cui è richiesto il mantenimento del saldo finanziario positivo;

- sono gli enti tra 100.000 e i 200.000 abitanti che scontano l'aggiustamento (almeno in termini di spesa complessiva) più significativo, proprio perché per la gran parte in disavanzo;
- tra le aree territoriali, sono gli enti dell'area meridionale che scontano la correzione del saldo finanziario più elevata: 4,6 per cento della spesa complessiva, con valori superiori alla media in pressoché tutte le classi dimensionali.

Guardando poi agli importi in termini pro capite della spesa in conto capitale, del saldo di cassa e della correzione prevista, si può valutare l'effetto riduttivo indotto dalla manovra finanziaria per il 2007. Per mantenere immutata la spesa per investimenti sarà necessario una significativa riduzione della spesa corrente e/o una compressione delle spese in conto capitale destinate a sistemi di sostegno alle imprese e alle famiglie

La correzione prevista porta, infatti, ad un dimezzamento del disavanzo degli enti con saldo negativo, ma soprattutto comporta per le amministrazioni in avanzo un ulteriore miglioramento del saldo (in media del 45 per cento). In termini di spesa in conto capitale il miglioramento richiesto è in media pari al 14 per cento.

Per le province la manovra, sempre ipotizzando una correzione solo dal lato della spesa, comporta una riduzione della spesa complessiva rispetto alla media 2003-2005 del 5,4 per cento. L'importo scende al 2,9 per cento nel caso degli enti con saldo finanziario positivo nel triennio di base, per crescere al 6,1 per cento per quelli che nel triennio presentavano disavanzi.

Il patto di stabilità interno - Una valutazione su un campione di province

Tavola 17

La distribuzione degli enti per dimensione e saldo di cassa nel triennio di base

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	5	6	4	1	16
negativo	19	18	15	5	57
Totale complessivo	24	24	19	6	73

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 – Gli importi per dimensione degli enti e segno del saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	2,7	2,8	3,0	3,2	2,9
negativo	6,3	6,3	5,4	7,3	6,1
Totale complessivo	5,5	5,4	4,9	6,7	5,4

La spesa corrente media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	192,0	142,5	127,5	100,3	151,6
negativo	166,9	148,4	132,1	123,3	148,1
Totale complessivo	172,1	146,9	131,1	119,4	148,8

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	106,9	65,8	55,0	26,4	73,5
negativo	85,6	87,7	80,4	77,4	84,2
Totale complessivo	90,1	82,2	75,0	68,9	81,8

segue Tavola 17

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di competenza) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	220,4	105,5	80,3	46,4	131,4
negativo	117,0	135,0	116,9	121,4	123,1
Totale complessivo	138,6	127,6	109,2	108,9	124,9

Saldo medio di cassa pro-capite 2003-2005 per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	25,9	14,0	16,8	9,4	18,1
negativo	-21,9	-23,1	-16,1	-23,8	-20,9
Totale complessivo	-12,0	-13,8	-9,2	-18,2	-12,4

Importo della correzione pro capite per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	7,9	5,8	5,2	4,1	6,2
negativo	15,6	15,3	11,9	14,6	14,4
Totale complessivo	14,0	13,0	10,5	12,8	12,6

Nel campione gli enti in disavanzo rappresentano circa il 78 per cento del totale. Limitate sono le differenze negli importi pro capite della spesa in conto capitale tra enti in avanzo ed in disavanzo: i primi hanno realizzato nel triennio di base investimenti pari al 87 per cento di quelli in disavanzo. Per essi il miglioramento del saldo rappresenta circa il 8,5 per cento della spesa in conto capitale e comporta un miglioramento del saldo di circa il 30 per cento.

30.

Il giudizio che ne emerge è articolato. Va premesso che più volte la Corte, negli anni più recenti, ha avuto modo di sottolineare come sull'estensione agli enti territoriali degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita abbiano continuato a pesare i problemi posti dalla loro traduzione in termini finanziari. Scelte gestionali avevano finora inciso sulla significatività dei vincoli proposti e permesso un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Le continue modifiche nelle modalità di funzionamento avevano poi finito, da un lato, per impedire

una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, per rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di prevedere un adattamento alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle amministrazioni locali. L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti aveva, infatti, reso non neutrali anche le scelte sui processi di organizzazione nella gestione di servizi.

Per queste ragioni il riferimento al saldo di bilancio, l'ampliamento della capacità fiscale delle amministrazioni territoriali (con la previsione di tasse di scopo e l'estensione dei margini di flessibilità sui tributi propri e addizionali) e l'introduzione, anche nel caso delle amministrazioni territoriali, di meccanismi di correzione automatica degli squilibri rappresentano progressi significativi verso una responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali.

Va sottolineato tuttavia che le scelte operate, ancor più nel testo definitivo, contengono elementi distorsivi non marginali che rendono evidente la necessità di prevedere già nel medio periodo, adeguati correttivi.

Tra questi elementi, sicuramente il meccanismo di calcolo delle grandezze obiettivo con il riferimento ad un triennio per la individuazione dell'obiettivo per ciascun ente. La soluzione adottata riduce, ma non elimina, le distorsioni che possono essere introdotte nella gestione delle scelte di investimento degli enti. Oltre a rendere gravosa la gestione dei pagamenti a fronte di impegni assunti, la concentrazione della correzione sugli enti che nel triennio presentavano un disavanzo finanziario non necessariamente concentra su di essi l'onere dell'aggiustamento:

- a) particolare è, ad esempio, la condizione in cui si vengono a trovare quegli enti che nel triennio di riferimento avevano deliberato l'avvio di progetti di investimento finanziati con il ricorso a indebitamento e che vedono maturare il pagamento solo negli esercizi successivi. Per questi enti che devono migliorare l'avanzo di cassa del triennio non risulta possibile, nel rispetto del Patto, attivare i finanziamenti deliberati e mantenere la tempistica per i pagamenti previsti. Una "impossibilità" che si estende all'intero triennio;
- b) l'attenuazione del miglioramento del saldo 2003-2005, richiesto (dal 50% al 33%) per gli enti in disavanzo, pone, tra questi, quelli per i quali il disavanzo si riferisca ad esborsi per investimenti già completati nel triennio in una condizione relativamente migliore. Per essi è possibile prevedere l'attivazione di ulteriore indebitamento per il pagamento di nuovi interventi;
- c) per quelli in avanzo di cassa ma in disavanzo di competenza si pone il caso (in buona misura teorico) che essi possano nel rispetto del Patto continuare a prevedere investimenti in disavanzo, senza tuttavia poter accedere alle risorse per onorare gli impegni assunti. Situazione

solo “teorica”, ma che rivela la difficoltà di estendere senza gli opportuni contrappesi gestionali un vincolo che riguarda l’attività di investimento degli enti decentrati.

Ha indebolito il disegno complessivo l’abolizione della previsione normativa contenuta nel testo originario del Ddl finanziaria di un meccanismo di compensazione dell’indebitamento. Esso avrebbe rappresentato un primo passo verso un “mercato dei diritti di indebitamento” (un ente potrebbe superare il vincolo acquisendo il diritto ceduto da altro ente che non intende utilizzarlo nell’esercizio). Una struttura che, una volta introdotta, avrebbe potuto rappresentare una soluzione per consentire, superata l’urgenza posta dal raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di rendere compatibile e gestibile il Patto con le esigenze di investimento degli enti.

Mal si concilia, infine, con la rigidità e il rigore delle norme e la stessa credibilità del percorso di aggiustamento, la eliminazione delle misure di penalizzazione previste per il 2006. Di quelle contenute nella finanziaria per il 2005 e confermate con la finanziaria per il 2006, è rimasto solo il blocco delle assunzioni (che è stato poi abrogato con la legge di conversione del DL 300/06), mentre al posto della sospensione dell’accesso ad indebitamento e al vincolo per la dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi, viene introdotta per gli inadempienti l’esclusione nel 2008 dal riparto del gettito aggiuntivo rispetto a quello base dell’incremento dell’addizione Irpef. Una penalizzazione di là da venire e soggetta alle modifiche che riguarderanno l’intero quadro della finanza decentrata.

La rilevanza della correzione richiesta rende non marginali i timori di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato, o di una regressione della qualità dei servizi offerti.

Certamente, ne deriverà un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, prevedendo un ricorso a debito; effetto non limitato agli enti che tra il 2003 e il 2005 presentavano disavanzi.

Anche la previsione di meccanismi di automatico incremento del prelievo in caso di superamento dei valori obiettivo rappresenta una evoluzione che anticipa, ma non può sostituire, un sempre più necessario assetto definitivo del finanziamento delle autonomie in coerenza con l’articolo 119 del nuovo testo costituzionale. Il completamento di un quadro di riferimento per le scelte finanziarie e la responsabilizzazione delle autonomie richiede, innanzitutto, che sia resa effettiva ed equa la gestibilità del vincolo. Ciò significa tener conto in primis dell’effettivo potenziale nelle aree a minore capacità fiscale, ma anche considerare la forte dilatazione rilevata negli anni nella gestione extra bilancio degli enti decentrati, che può incidere sulla significatività degli aggregati e sul contributo degli enti al risultato complessivo.

*La spesa sanitaria***31.**

Le misure introdotte in tema di spesa sanitaria sono coerenti con l'impostazione prefigurata dal DPEF e con l'analisi delle criticità del settore oggetto del Nuovo Patto per la salute, sottoscritto tra Stato e Regioni il 22 settembre 2006. Ottenere una stabilizzazione della spesa in rapporto al Pil garantendo la qualità del servizio ed aggredendo le aree di inefficienza e inappropriata delle prestazioni rappresenta il filo conduttore degli interventi. La spesa sanitaria, tra il 1995 e il 2005, è cresciuta a un tasso medio di circa il 6 per cento in termini nominali. Nello stesso decennio, la variazione media annua del totale delle uscite pubbliche al netto degli interessi è stata pari al 3,3 per cento nominale. Lo scarto nel tasso di crescita tra i due aggregati ha determinato il progressivo incremento della quota di spesa sanitaria sul totale delle uscite correnti.

Per il 2006, i dati di preconsuntivo indicano una crescita di oltre il 7,8 per cento, un risultato su cui pesa l'acutizzarsi di fattori di squilibrio strutturali: la concentrazione degli scostamenti maggiori tra obiettivi e risultati in ben determinate realtà territoriali; il riproporsi di una dinamica della spesa farmaceutica al di sopra degli obiettivi programmati; il persistere di fenomeni rivelatori di un inappropriato utilizzo delle strutture di ricovero e di una limitata azione di filtro della domanda.

Gli interventi previsti dalla legge finanziaria mirano, quindi, ad incidere sul profilo della spesa, prevedendone una riduzione dai 103,7 tendenziali a 101,7 miliardi nel 2007 e puntando a stabilizzarne l'incidenza sul Pil su livelli prossimi al 6,7 per cento nel triennio.

Ciò è ottenuto attraverso misure di riduzione della spesa corrente per circa 3 miliardi nel 2007 (che salgono, rispettivamente, a 3,4 e a 4,2 miliardi nel 2008 e nel 2009). Di questi, 944 milioni derivano da misure di contenimento della spesa dirette a ridurre le inefficienze e a razionalizzare le strutture nelle regioni in disavanzo strutturale; 800 milioni dai provvedimenti assunti dall'AIFA in tema di prezzi dei farmaci e 280 milioni dall'abbattimento delle tariffe per prestazioni automatizzate. Di rilievo (oltre 850 milioni) è il contributo atteso dalle misure di responsabilizzazione individuale (ticket).

E' altresì disposto un incremento delle risorse cui contribuisce lo Stato (che passano dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96 miliardi), a cui va ad aggiungersi un miliardo destinato al sostegno del risanamento delle regioni in crisi.

32.

Il contenimento della dinamica della spesa poggia, da un lato, su un forte incremento della responsabilità regionale e, dall'altro, su misure di contenimento dei costi (anche attraverso meccanismi di *copayment*) definite a livello nazionale.

A presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, vengono confermate le misure introdotte con la finanziaria 2006 (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote).

Per agevolare il recupero di un equilibrio gestionale delle regioni con rilevanti disavanzi è prevista l'istituzione di un fondo, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione. Esso accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale e l'adozione di stringenti misure per la riorganizzazione e un più appropriato utilizzo delle strutture sanitarie. L'accesso alle risorse aggiuntive è condizionato alla sottoscrizione di un apposito accordo per l'individuazione degli interventi necessari per il riequilibrio. Il programma di rientro deve completarsi entro il 2010. L'aumento del prelievo fiscale regionale, che può andare oltre i livelli massimi previsti dalla normativa in caso di mancato rispetto degli obiettivi (anche intermedi) posti con il piano di rientro, rende il meccanismo particolarmente stringente.

Le misure di contenimento dei costi riguardano la spesa di funzionamento attraverso sia la riduzione degli oneri a carico dello Stato, sia la definizione di meccanismi di compartecipazione alla spesa. Sono confermate e potenziate le misure di contenimento della spesa farmaceutica deliberate, a partire dal dicembre 2005, e da ultimo, nel settembre 2006, dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA), e viene introdotto un abbattimento del 50 per cento delle tariffe per le prestazioni di diagnostica di laboratorio eseguibili con metodiche automatiche.

Nel corso dell'esame parlamentare è stata inserita una norma che permette alle aziende di richiedere all'AIFA la sospensione della riduzione dei prezzi dei farmaci prevista nella delibera del settembre 2006, in base ad un impegno dell'azienda a pagare alla regione l'equivalente dell'importo stimato come quota regionale del complesso del risparmio quantificato nella manovra.

E', inoltre, disposto un meccanismo di compartecipazione alla spesa da parte dei beneficiari del servizio sanitario nei casi di maggiore rischio di inappropriatezza.

Si tratta di una quota fissa di 10 euro per ricetta sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esenti, e di un ticket sugli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero. La compartecipazione è stabilita in 25 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti. Nel corso dell'esame parlamentare è stata invece

abolita la quota fissa prevista inizialmente per i codici verdi. Viene così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune regioni e che mira ad intervenire sui costi associati a un volume di prestazioni particolarmente rilevante (246 milioni le prestazioni specialistiche di cui di esenti 86 milioni; 18,3 milioni gli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero). Va al riguardo osservato che, successivamente all'approvazione della finanziaria, con il DL 300 del 28 dicembre 2006 è stata introdotta la limitazione della vigenza delle norme sui ticket al 31 marzo 2007 o in ogni caso all'entrata in vigore di specifiche misure alternative da definirsi a livello locale ma con l'accordo tra regioni e ministeri della Salute e dell'Economia. Lo stesso provvedimento ha previsto poi la possibilità per l'assistenza specialistica ambulatoriale di individuare sempre a livello regionale provvedimenti alternativi ma che consentano di far salvi gli effetti finanziari attesi.

E' inoltre previsto il pagamento a carico dei pazienti dei risultati degli esami diagnostici eseguiti, ma non ritirati.

33.

Una prima valutazione della realizzabilità delle misure assunte con la finanziaria può essere condotta guardando alla attendibilità del quadro tendenziale e considerando gli elementi che caratterizzano i provvedimenti previsti per il 2007 rispetto al recente passato

Sul primo aspetto le informazioni al momento disponibili sono ancora limitate. Non sono stati ancora diffusi i risultati complessivi relativi al 2006 e manca una valutazione di dettaglio dei risultati regionali.

Per una valutazione del quadro tendenziale e, quindi, di quello programmatico alla base della manovra in materia sanitaria è necessario pertanto far riferimento ai soli dati di cassa diffusi con la Relazione unificata nonché ai dati relativi alla spesa per farmaci.

Come è noto il dato tendenziale per il 2007 è stato costruito a partire da una stima della spesa sanitaria che ha conosciuto nel corso del 2006 una evoluzione particolarmente negativa.

La spesa sanitaria nel 2006

Tavola 18

Spese		Entrate	
DPEF 2006-2009		Livello di finanziamento previsto (LF 2005)	
Previsione	95.610	Copertura oneri contrattuali (LF 2006)	213
Oneri per la piena copertura competenze contrattuali 2006	500	Integrazione delle risorse (LF 2006)	1.000
Tendenziale 2006	96.110	Totale livello fin. previsto (LF 2006)	91.173
Manovra - Riduzione spese	-1.000		
Obiettivo spesa	95.110	Manovra - Aumento di entrate (LF 2006)	1.500
		Maggiori entrate strutturali delle regioni	2.600
Aggiornamento Patto di stabilità (gennaio 2006)			
Oneri contrattuali biennio 2004-2005	1.810	Risorse complessive	95.273
Maggiori oneri spesa farmaceutica	500		
Maggiori oneri relativi a Lazio e Campania	1.300		
Aggiornamento RTC marzo 2006			
Maggiori costi di produzione	1.100		
Aggiornamento dopo il monitoraggio primo trimestre (maggio 2006)			
Maggiori oneri per spesa farmaceutica	900		
Aumento spesa specialistica	1.100		
Consumi intermedi	50		
(*) dato 2006 stimato nella relazione di cassa dell'aprile 2006		Oneri contrattuali biennio 2004 - 2005	1.810
Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa vari anni e Relazione Unificata 2007 - Mef	100		
Previsione rivista (DPEF 2007-2011)	101.970	Differenza da coprire	4.887

Fonte:ricostruzione su dati Dpef 2006-2009; Finanziaria 2006; Rtc marzo 2006; Monitoraggio maggio 2006

Essa ha registrato, già a partire dall'aggiornamento del Patto di stabilità nel gennaio 2006 un primo netto peggioramento: il rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,8 miliardi di euro e l'emersione di maggiori costi per la spesa farmaceutica e di quelli relativi a due delle regioni con i maggiori disavanzi (Lazio e Campania) avevano portato a rivedere in crescita la previsione di oltre 3,6 miliardi. Nell'aggiornamento del quadro tendenziale contenuto nella Relazione trimestrale di cassa presentata ad aprile 2006, si era corretta la stima di ulteriori 1,1 miliardi a ragione di maggiori costi di produzione. Una ulteriore revisione era poi contenuta nel Documento di programmazione economica finanziaria, che portava la spesa 2006 a circa 102 miliardi a ragione di maggiori oneri per farmaceutica (+0,9 miliardi), aumento della spesa specialistica e consumi intermedi per (+1,2 miliardi).