



CORTE DEI CONTI

- SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO -

**ELEMENTI PER L'AUDIZIONE DINANZI ALLE COMMISSIONI
BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA E DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI SUL DISEGNO DI LEGGE
FINANZIARIA PER L'ANNO 2007**

(Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato, 10 ottobre 2006)

- Ottobre 2006 -

INDICE

<i>Il quadro tendenziale 2006-2</i>	<i>007</i>	<i>Pag.</i>	<i>1</i>
<i>La manovra di bilancio per il 2007</i>		<i>“</i>	<i>3</i>
<i>Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali</i>		<i>“</i>	<i>6</i>
<i>Il Patto di stabilità interno</i>		<i>“</i>	<i>7</i>
<i>La spesa sanitaria.</i>		<i>“</i>	<i>11</i>
<i>Le entrate tributarie: le previsioni per il 2007</i>		<i>“</i>	<i>14</i>
<i>La manovra sulle entrate</i>		<i>“</i>	<i>16</i>
Tabelle allegate		<i>“</i>	<i>22</i>

Il quadro tendenziale 2006-2007

1.

Nell'audizione sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011 resa davanti a queste Commissioni il 14 luglio scorso, avevamo rilevato con preoccupazione come il preconsuntivo del 2006 segnasse una accentuazione della tendenza ad una crescita della spesa pubblica al netto degli interessi. La stima di preconsuntivo accolta dal DPEF indicava, infatti, per le spese totali delle amministrazioni pubbliche, un livello di quasi 15 miliardi superiore a quello indicato nella Relazione trimestrale di cassa dell'aprile scorso.

Secondo il DPEF, pressoché tutte le componenti della spesa delle amministrazioni pubbliche sarebbero cresciute nel 2006 più rapidamente del Pil nominale (previsto in aumento del 3,5 per cento rispetto al 2005): le spese in conto capitale del 9,9 per cento, la spesa sanitaria del 7,8 per cento, le prestazioni sociali in denaro (in pratica la spesa pensionistica) del 4,8 per cento, i redditi da lavoro del 4,5 per cento, gli interessi passivi del 4 per cento e i consumi intermedi del 3,3 per cento.

Solo l'eccezionale crescita del gettito tributario avrebbe consentito, secondo il DPEF, di "contenere" il rapporto deficit/Pil entro il 4 per cento.

Concludevamo con l'auspicio di un forte impegno inteso a rendere più efficaci gli strumenti di correzione della spesa, sovente elusi nell'esperienza degli anni più recenti.

Nel delineare il quadro programmatico per il 2007 il DPEF si limitava ad indicare i valori-obiettivo dei saldi più rilevanti e a dedurne le dimensioni quantitative degli interventi correttivi necessari per colmare il divario tra andamento tendenziale e obiettivi. In particolare, per il 2007 la manovra lorda era definita in circa 35 miliardi (2,3 per cento del Pil), dei quali 20 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale (dal 4,1 al 2,8 per cento del Pil) e 15 miliardi destinati al sostegno dello sviluppo e ad obiettivi di equità (anche se, come è noto, nell'ambito di tali risorse devono essere reperiti i mezzi finanziari per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego e per i rifinanziamenti di spese correnti e in conto capitale non previste nel quadro tendenziale in ossequio al criterio della "legislazione vigente"). Secondo la prassi, il DPEF non

forniva indicazioni sulla natura e sulle dimensioni dei possibili interventi di contenimento della spesa o di incremento delle entrate che avrebbero composto la manovra, rinviandone la puntuale definizione alla legge finanziaria.

2.

Al momento di predisporre la manovra di bilancio per il 2007, la disponibilità di rilevanti elementi di novità relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica ha indotto il governo a presentare una Nota di aggiornamento al DPEF, trasmessa al Parlamento il 30 settembre contestualmente alla Relazione previsionale e programmatica per il 2007. I due documenti confermano gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007, ma ridefiniscono la dimensione della manovra correttiva sulla base del nuovo scenario tendenziale. Infatti, le informazioni rese disponibili dopo la data di presentazione del DPEF hanno modificato il quadro in senso nettamente migliorativo, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF. Già nel 2006 il rapporto deficit/Pil si sarebbe, di conseguenza, attestato su un livello pari al 3,6 per cento (contro il 4 per cento del DPEF). Solo per effetto dell'impatto della sentenza della Corte europea di giustizia circa la detraibilità dell'IVA – che equivale ad un aggravio, sul 2006, commisurabile all'1,2 per cento del Pil – il disavanzo effettivo si collocherà, secondo la Nota di aggiornamento, al 4,8 per cento. Resta confermato che il miglioramento dei conti pubblici nel 2006 sarebbe per intero attribuibile al maggiore gettito fiscale, mentre la dinamica della spesa risulterebbe molto rapida, come già rilevato dal DPEF (le nuove stime di preconsuntivo indicano un aumento delle spese totali delle amministrazioni pubbliche, al netto degli interessi, pressoché doppio rispetto alla variazione nominale del Pil: oltre il 7 per cento contro il 3,6 per cento).

Il maggior gettito emerso – ritenuto dal governo quasi interamente strutturale – si traduce, nelle previsioni aggiornate del governo, in un miglioramento anche del quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2007 (il rapporto deficit/Pil passerebbe dal 4,1 per cento del DPEF al 3,8 per cento) e, di conseguenza, in una riduzione della manovra

netta necessaria per conseguire l'obiettivo programmatico, confermato al livello del 2,8 per cento.

La manovra di bilancio per il 2007

3.

La manovra lorda per il 2007 risulta, dunque, pari a 33,4 miliardi, dei quali 14,8 miliardi (e non più 20 come nel DPEF) destinati al contenimento del disavanzo, mentre i restanti 18,6 miliardi sono utilizzati per interventi sullo sviluppo, per misure di equità sociale e per altre esigenze di spesa molto differenziate, ma che, in larga misura, si riferiscono ad occorrenze “inderogabili”.

E' opportuno sottolineare che la dimensione apparentemente molto consistente della quota di interventi espansivi risponde – se si escludono le risorse dirette ad imprese e lavoratori a seguito dell'alleggerimento del “cuneo” – alla necessità di finanziare o rifinanziare spese correttamente non registrate nel bilancio a legislazione vigente (oneri per rinnovi contrattuali, per missioni di pace ecc.) o, comunque, occorrenti per la prosecuzione di attività ordinarie o di programmi di investimento. Non pare, in altri termini, che – sotto questo aspetto – le misure di sostegno della spesa siano state definite senza una selezione rigorosa degli impegni.

L'attuazione della manovra di bilancio per il 2007 è affidata al disegno di legge finanziaria, al provvedimento d'urgenza collegato (DL n. 262/06) e al disegno di legge di bilancio a legislazione vigente. Il percorso di riequilibrio dei conti programmato fino al 2011 – e che prevede, per quella data, un azzeramento del disavanzo, un ripristino di un livello dell'avanzo primario prossimo al 5 per cento del Pil e una discesa del rapporto debito/Pil al di sotto del 100 per cento - si dovrebbe, peraltro, avvalere, in misura crescente, delle correzioni strutturali affidate ai disegni di legge delega e alle altre iniziative normative che il governo “collega” alla manovra di breve periodo. Nella scelta governativa di operare su due tempi, tali interventi di riforma dovrebbero consentire di contenere permanentemente i fattori espansivi della spesa nei settori critici (pubblico impiego e pensioni, in primo luogo), allentando di conseguenza il peso di una pressione fiscale che, nel 2007, è destinata ad aumentare in misura rilevante.

La ricostruzione della manovra complessiva per il 2007 (legge finanziaria, decreto-legge e bilancio) – resa difficile dall’incompletezza delle informazioni rese disponibili nei giorni scorsi – pone in evidenza come il reperimento delle risorse per il contenimento del disavanzo tendenziale e per il finanziamento dei cosiddetti “interventi per lo sviluppo” sia stato affidato, in misura preponderante, a interventi di aumento del prelievo fiscale e, solo limitatamente, a correzioni della spesa.

Valutare puntualmente quale sia l’incidenza dei provvedimenti di aggravio fiscale sul totale della manovra correttiva è un esercizio reso incerto dalla difficoltà di prevedere l’esito finale della nuova disciplina del patto di stabilità interno, che non esclude – per il rispetto dell’obiettivo di saldo - il ricorso degli enti territoriali all’aumento delle aliquote dei tributi centrali e locali.

In ogni caso, la dimensione dei risparmi attesi da maggiori entrate non è inferiore, per il 2007, a 20-22 miliardi, vale a dire i due terzi della manovra correttiva lorda (pari a 33,4 miliardi). Nell’ipotesi di un ricorso degli enti territoriali alla leva fiscale questa incidenza sarebbe destinata a crescere fino a valori prossimi all’80 per cento del totale. La pressione fiscale, già in crescita nel 2006, potrebbe aumentare ancora, per più di un punto percentuale, nel 2007.

Questa scelta del governo determina – secondo le stesse stime governative – due implicazioni di segno molto negativo.

In primo luogo, una azione correttiva orientata sul prelievo fiscale è destinata ad incidere in senso maggiormente depressivo sulla crescita economica (secondo la Relazione previsionale e programmatica il Pil crescerebbe, nel 2007, solo dell’1,3 per cento).

In secondo luogo, ancora nel 2007 (dopo la forte espansione in atto nel 2006) si registrerebbe una crescita della spesa pubblica, che difficilmente vedrebbe ridurre la propria incidenza sul Pil.

4.

Il giudizio da esprimere sull'impianto generale della manovra è, pertanto, articolato. Non può che essere visto positivamente l'intento di forzare la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale, con il mantenimento dell'impegno di raggiungere nel 2007, senza improponibili diluizioni temporali, un rapporto indebitamento/Pil al di sotto della soglia del 3 per cento. E di conseguire tale risultato senza ricorrere più a interventi *una tantum*.

Allo stesso modo, appare improntato a criteri condivisibili (in larga misura, d'altra parte, sollecitati anche dalla Corte dei conti) l'insieme delle norme che dispongono regole di controllo della spesa sanitaria e di quella degli enti territoriali. Come dirò più avanti, si tratta, infatti, di strumenti che – pur necessitando di una più mirata messa a punto che possa evitare effetti distorsivi o non desiderati – segnano o rafforzano una impostazione coerente con l'intento di affrontare, in modo strutturale, situazioni di squilibrio cronico.

Sollewa, invece, perplessità il rinvio a futuri provvedimenti legislativi delle scelte in materia di pensioni e di pubblico impiego, tematiche alle quali la Corte ha ritenuto di dover dedicare una attenzione particolare nella Relazione annuale di quest'anno e nella stessa audizione sul DPEF del luglio scorso.

La scelta del rinvio di interventi correttivi anche di squilibri evidenti nel confronto europeo (come, ad esempio, quelli che segnalano una anomala concentrazione di personale nei settori della scuola, della sicurezza e delle forze armate o quelli relativi alla spesa previdenziale e all'età effettiva di pensionamento) costituisce un indicatore preoccupante delle difficoltà che si frappongono al conseguimento di soluzioni veramente efficaci e, comunque, le proietta su un arco di medio periodo.

D'altra parte, il ritardo nell'affrontare le cause della crescita eccessiva della spesa nelle aree più critiche ha già prodotto, negli anni scorsi, danni rilevanti: oltre alle implicazioni dirette sullo scostamento del disavanzo dal parametro europeo, non sono meno gravi le distorsioni generate nell'allocazione del bilancio pubblico. Il rinvio di correzioni efficaci in materia di pubblico impiego e di spesa pensionistica (che, insieme, rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi) sta già da anni determinando, infatti, una concentrazione di tagli su categorie di spese (come i

consumi intermedi) che, superata una certa “soglia critica”, divengono difficilmente realizzabili o finiscono per incidere negativamente sull’efficienza dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche.

La Corte non può, pertanto, non reiterare l’auspicio che i tempi di maturazione delle riforme della spesa, nei settori critici, siano significativamente accorciati. Sulle materie della spesa pensionistica e del pubblico impiego le analisi specifiche condotte dalla Corte sono da tempo a disposizione del Parlamento.

In tema di pensioni, in una fase segnata dall’esigenza di uno strutturale contenimento della spesa pubblica, si pone la questione di un accorciamento del percorso di stabilizzazione da conseguire con una attenta valutazione dei possibili interventi correttivi. E, tra questi, la Corte rilevava l’attenzione crescente che, anche in altri paesi, va assumendo l’innalzamento dell’età pensionistica.

In tema di pubblico impiego, le nostre valutazioni – che riteniamo di dover ribadire – sono orientate a rilevare l’insufficiente attenzione che i documenti programmatici riservano alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l’unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa.

Anche nella recente Relazione previsionale e programmatica, infatti, l’enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego sembra concentrarsi su indirizzi condivisibili di gestione più efficace dell’allocazione del personale e del rapporto di lavoro, mentre sono assenti indicazioni strategiche sulle politiche retributive a livello centrale e periferico.

Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali

5.

Come dicevo in precedenza, nella manovra finanziaria per il triennio 2007-2009 gli interventi di contenimento che riguardano gli enti territoriali rappresentano il 63 per cento dei risparmi di spesa previsti per il 2007. Si tratta di 7,4 miliardi di euro, di cui circa 4,4 sono attesi dalla revisione del Patto di stabilità interno e 3 miliardi dalla correzione degli andamenti della spesa sanitaria. A presidio di tali obiettivi, la manovra prevede poi il rafforzamento dei controlli volti a garantire il contributo degli enti al

risanamento finanziario; il potenziamento delle capacità fiscali delle autonomie; l'inserimento di un limite quantitativo al ricorso ad indebitamento degli enti locali. Un insieme di misure che dovranno essere lette anche alla luce del disegno di riforma del sistema di finanziamento degli enti territoriali, previsto come provvedimento collegato alla manovra finanziaria, ma di cui non è stato ancora diffuso il testo.

Il Patto di stabilità interno

6.

Con la manovra per il 2007 si interviene nuovamente sul meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Nel DPEF per il 2007 – 2011 erano state anticipate tre linee di intervento. Si stabiliva in particolare di:

- abbandonare il riferimento ai tetti di spesa a favore di vincoli sui saldi di bilancio;
- introdurre limiti alla dinamica del debito, con riferimento a valutazioni che prendessero in considerazione più esercizi;
- prevedere la possibilità di accordi compensativi fra gruppi di enti per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del Patto.

La finanziaria per il 2007 recepisce in larga misura questi orientamenti ma prevede, almeno per le regioni, l'avvio di una sperimentazione volta a individuare le modalità di traduzione degli obiettivi in termini di saldi finanziari.

Per le amministrazioni regionali, pertanto, l'obiettivo è definito anche per quest'anno in termini di tetti di spesa: per garantire un contributo correttivo alla dinamica tendenziale di 1.850 milioni di euro, viene disposto che la spesa complessiva, al netto della sola spesa sanitaria, debba risultare nell'anno inferiore dell'1,8% rispetto al valore registrato nel 2005. Per contenere il ricorso ad indebitamento, si riduce dal 25 per cento al 20 per cento delle entrate libere il livello che può raggiungere nell'esercizio l'onere per il servizio del debito.

Nel caso dei comuni (al di sopra dei 5.000 abitanti) e delle province, l'obiettivo è invece posto in termini di saldo: si prevede un miglioramento per ciascun ente calcolato sia in base alla dinamica della spesa corrente, sia come quota del disavanzo complessivo. Per

il 2007 il miglioramento atteso è pari, nel caso dei comuni, alla somma (in valore assoluto) del 3,4 per cento della spesa corrente e del 50 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005 . Tali quote sono pari, rispettivamente, al 3,8 per cento e al 45,6 per cento nel caso delle province.

Per il complesso delle amministrazioni locali (quindi anche per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e le comunità montane) è, inoltre, previsto un limite all'accesso a nuovo debito: lo stock accumulato al 30 settembre 2006 non può crescere nel 2007 di oltre il 2,6 per cento. E' prevista la possibilità di ricorso al debito in misura eccedente il limite stabilito, a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso da parte degli altri enti del proprio comparto. Per la gestione di tali compensazioni è costituito presso la Conferenza Stato regioni autonomie un apposito organismo.

Sia per le regioni che per gli enti locali sono, infine, rese più stringenti le misure previste in caso di non rispetto del Patto: la mancata adozione, entro la metà dell'esercizio successivo, di provvedimenti correttivi di eventuali squilibri comporta automatici incrementi dei tributi. Nel caso dei comuni, si tratta della maggiorazione di 0,3 punti percentuali dell'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef, per le province di 5 punti dell'imposta di trascrizione e, nel caso delle regioni, sia di un aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sia della tassa automobilistica (5 punti percentuali sulle tariffe vigenti).

7.

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.

Il riferimento al saldo di bilancio, la considerazione nell'area di applicazione del Patto della spesa complessiva (con eccezione di quella sanitaria soggetta ad altro specifico Patto), 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, quindi, progressi significativi verso una piena responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali.

Si tratta di una evoluzione più volte auspicata, 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 della gestione extra bilancio degli enti decentrati che può incidere sulla significatività degli aggregati e sul contributo degli enti al risultato complessivo.

I passi compiuti in questa direzione sono positivi. Il timore di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato o di una regressione della qualità dei servizi offerti va posto in relazione non tanto alla nuova formulazione del Patto quanto al rilievo quantitativo della manovra sulla finanza locale.

8.

Più incerta la valutazione sulla realizzabilità dei risparmi attesi e sulla sostenibilità delle misure specie riguardo alle amministrazioni locali.

Per quanto riguarda le regioni, va osservato, infatti, come la correzione prevista vada 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. Al netto di tale componente, la variazione attesa nel quadro tendenziale è di poco superiore al 1,5 per cento. Se tale andamento troverà conferma, la manovra richiederà una riduzione degli importi relativi alle spese non sanitarie delle regioni del 2,2 per cento rispetto al risultato atteso per l'anno in corso. Un obiettivo il cui impatto effettivo dipenderà, soprattutto, dalle scelte assunte in termini di voci di spesa.

La traduzione dell'obiettivo in termini di contabilità finanziaria, di cui si forniscono prime valutazioni tratte dalle basi informative della Corte, conferma l'entità della correzione. Naturalmente il contributo richiesto a ciascun ente è funzione sia del rilievo delle spese non sanitarie, ma anche della dinamica con cui vengono trasferiti i fondi destinati agli enti del sistema sanitario regionale.

Più difficile è, come dicevo, apprezzare la sostenibilità e la realizzabilità della correzione al saldo da parte delle amministrazioni locali. Ai comuni e alle province è richiesto un miglioramento dei saldi, rispettivamente, di 2.242 e 378 milioni.

La necessità di considerare sia i mancati risparmi, già scontati nei tendenziali, relativi a manovre precedenti (misure di contenimento degli oneri per il personale dipendente), che l'esclusione delle spese cofinanziate dalla UE e di quelle per le grandi opere dall'ambito di applicazione del Patto, ha portato a parametrare le misure correttive su importi maggiori: 2.870 milioni per i comuni e 650 per le province.

Il sistema proposto mira a chiedere un contributo all'aggiustamento complessivo più rilevante agli enti che negli ultimi anni hanno incrementato la spesa corrente e hanno mantenuto livelli di disavanzo più consistenti.

Una prima misura del rilievo della correzione può trarsi guardando al rapporto tra miglioramento del saldo e livello di spesa complessiva nel 2005. Ipotizzando una correzione solo dal lato della spesa, la manovra comporta, in media, una riduzione della spesa complessiva del 2005 dell'ordine del 5,8 per cento per i comuni e del 5,6 per cento per le province.

Le prime valutazioni condotte a partire dal campione della Corte composto da circa 700 enti con popolazione superiore agli 8000 abitanti (i comuni inclusi nel campione rappresentano oltre il 65 per cento della popolazione di riferimento) consentono, poi, di fornire evidenze ulteriori della difficoltà che possono incontrare le amministrazioni comunali. Il 73 per cento degli enti ha registrato un disavanzo nel triennio 2003-2005. Al 60 per cento di tali enti (oltre 300 comuni) la riduzione di spesa richiesta è superiore ai 50 euro pro capite.

Se poi si calcola la correzione in termini di spesa complessiva, per le realtà in disavanzo la variazione richiesta in media risulta di circa il 7 per cento, e supera il 12 per cento nel venti per cento degli enti.

Pur considerando che la parametrizzazione della correzione al saldo medio 2003-2005 fa sì che il rilievo dell'operazione richiesta risulti funzione inversa del risultato ottenuto nell'ultimo esercizio, sempre in termini di rispetto del Patto, risulta tuttavia arduo ritenere che l'aggiustamento non debba essere condotto per molte realtà territoriali anche agendo dal lato delle entrate.

L'andamento dei pagamenti del primo semestre 2006 segnala poi una crescita della spesa complessiva dei comuni di oltre il 3,5 per cento: cresce la spesa corrente +2,1 per cento; più netta la variazione delle spese in conto capitale (+7,2 per cento), il disavanzo è inoltre cresciuto del 2,1 per cento. Si tratta di dati che se confermati nella proiezione annuale, da un lato rafforzano la necessità delle misure di controllo della spesa ma dall'altra spingono a valutare con cautela la sostenibilità dell'aggiustamento previsto.

La spesa sanitaria

9.

Gli interventi assunti in tema di spesa sanitaria si muovono nell'ambito del Nuovo Patto per la salute, sottoscritto tra Stato e Regioni lo scorso 22 settembre.

Nel quadro programmatico contenuto nel disegno di legge finanziaria, il profilo della spesa viene corretto prevedendone una riduzione dai 103,7 tendenziali a 101,7 miliardi nel 2007; l'incidenza sul Pil è prevista stabilizzarsi su livelli prossimi al 6,7 per cento nel triennio.

Ai due miliardi di contenimento della spesa (attesi dai provvedimenti assunti dall'AIFA in tema di prezzi dei farmaci, dagli effetti riduttivi della spesa collegati alle misure di compartecipazione e dalle misure dirette a ridurre le inefficienze e a razionalizzare le strutture nelle regioni in disavanzo strutturale) vanno ad aggiungersi le misure di responsabilizzazione individuale (ticket) per oltre 0,9 miliardi di euro; la manovra in termini di spesa netta effettiva raggiunge in questo modo circa i 3 miliardi di euro.

A copertura della spesa netta così prevista, si dispone un incremento delle risorse a cui contribuisce lo Stato (che passano dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96), a cui va ad aggiungersi un miliardo destinato al sostegno del risanamento delle regioni in crisi.

A fronte di tale contributo, si conferma l'operare degli incrementi automatici delle leve fiscali per le regioni in disavanzo (+1,4 miliardi), che si aggiungono alle maggiori entrate regionali a carattere strutturale, quantificate in 2,3 miliardi.

10.

Le misure risultano coerenti con l'impostazione prefigurata dal DPEF e con l'analisi delle criticità del settore.

La dinamica della spesa richiedeva un rinnovato impegno per una sua stabilizzazione. Tra il 1995 e il 2005, la spesa sanitaria pubblica è cresciuta di 1,5 punti, misurata in percentuale del Pil, e di quasi 4 punti percentuali rispetto alle uscite totali delle amministrazioni pubbliche. In termini di variazione annua, la spesa sanitaria è cresciuta, nel periodo 1995-2005, 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 l'anno in corso, 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 in termini di 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.

Vengono confermate le misure introdotte con la finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote) ed è previsto un monitoraggio dei piani di rientro, accompagnato dall'istituzione di un fondo per le regioni in disavanzo, limitato e decrescente, 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.

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 laboratorio eseguibili con metodiche automatiche. Si tratta di misure che possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta

valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Coerente con le necessità di completamento e rafforzamento della strumentazione per il controllo della spesa appare, poi, la previsione di compartecipazione della spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriatazza.

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 23 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti. La quota fissa sale a 41 euro per i codici verdi. Viene così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune regioni e che può consentire di 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). E' inoltre previsto il pagamento a carico dei pazienti dei risultati degli esami diagnostici eseguiti, ma non ritirati.

Destinati ad incidere sulla organizzazione ospedaliera è, infine, la revisione e l'aggiornamento delle prestazioni da considerarsi inappropriate se erogate in regime di ricovero ospedaliero.

11.

L'insieme delle misure proposte potrebbe consentire una effettiva stabilizzazione della spesa. Non mancano, tuttavia, elementi che possono rendere il processo di risanamento ancora incerto.

L'adeguamento delle risorse rispetto al quadro a legislazione vigente, alleviando l'onere dell'aggiustamento a carico delle regioni, non deve rappresentare una condizione per rallentare il processo di riorganizzazione della sanità regionale. Le misure introdotte per il contenimento dei costi attraverso il taglio dei prezzi dei farmaci ed delle analisi cliniche possono avere effetti solo temporanei. Il conseguimento degli obiettivi è strettamente legato all'impegno effettivo di eliminare le ampie sacche di inefficienza e inappropriatazza che hanno condizionato, in special modo, i risultati delle regioni in disavanzo. Ciò richiede l'attivazione di tutti gli strumenti disponibili e l'adozione di un monitoraggio infra-annuale dei risultati per evitare, che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente la poca credibilità del quadro tendenziale.

La logica delle integrazioni di risorse come regolazione debitorie che si ripete nell'esercizio e che è destinata a ridurre i disavanzi che si profilano per l'anno in corso

(evitando l'attivazione più estesa delle misure fiscali a copertura dei disavanzi), non rappresenta, da questo punto di vista, un elemento a conforto di una tenuta del sistema di responsabilizzazione regionale.

Il ridimensionamento delle misure di gestione dei debiti delle aziende sanitarie (con la inclusione delle cartolarizzazioni dei crediti sanitari nel debito) ripropongono il problema della copertura dei disavanzi pregressi. Andranno, a questo proposito, valutate con attenzione le scelte operate in attuazione della disposizione che introduce la possibilità per le amministrazioni regionali di ricorrere a coperture pluriennali per i disavanzi relativi agli esercizi pregressi.

Le entrate tributarie: le previsioni per il 2007

12.

Prima di esaminare il contenuto della manovra sulle entrate definita con la legge finanziaria e con il d.l. 262, è opportuno soffermarsi sulla controversa questione dell'andamento del gettito tributario formulando qualche considerazione soprattutto sulla fattibilità delle previsioni per l'anno 2007.

Secondo la RPP, le entrate tributarie totali sono previste in crescita nel 2007 per circa 10 miliardi (+2,3 per cento) rispetto al 2006. Si tratta di una stima prudenziale alla quale si perviene escludendo le misure *una tantum* e le entrate di natura straordinaria registrate nel 2006 ed assumendo un'elasticità rispetto al Pil in linea con quella realizzata nel 2005 (e non con quella – ben più elevata – del 2006). Della sostenuta crescita tuttora in atto si è ritenuto che, su base annua, solo 5 miliardi siano da considerarsi strutturali. La restante quota della crescita sarebbe, invece, legata al favorevole quadro macro-economico ed a fattori occasionali.

In occasione dell'audizione sul DPEF, lo scorso luglio la Corte ha evidenziato che – pur potendosi considerare sicuramente strutturali gli effetti delle misure di ampliamento delle basi imponibili delle finanziarie per il 2006 - una quota non secondaria dell'aumento del gettito fosse dovuta a fattori occasionali. Largamente superiori al previsto sono stati, in particolare, i versamenti relativi al complesso dei provvedimenti di rivalutazione volontaria dei beni d'impresa e delle aree fabbricabili non ancora edificate. Secondo la relazione tecnica, infatti, tali provvedimenti avrebbero dovuto

produrre gettito per 925 milioni (rivisto in 3,1 miliardi dal DPEF), ma al 30 settembre scorso avevano già fatto registrare incassi per circa 4,9 miliardi, da ritenersi, però, non solo non replicabili, ma anche suscettibili di causare minori introiti nei prossimi anni.

Con una certa cautela occorre anche guardare all'andamento in forte crescita degli incassi delle entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni. A proposito di tali entrate, infatti, va rilevato come il loro pur sensibile incremento rispetto allo scorso anno (+56,7 per cento nei primi nove mesi dell'anno, da 1.995 ad oltre 3.126 milioni) vada letto tenendo conto di due elementi. Uno è che il risultato dei primi nove mesi fa registrare un rallentamento del tasso di crescita che scende a 56,7 per cento rispetto al 66 per cento dei primi otto mesi. L'altro elemento è che nel 2005 non si era ancora ritornati ai livelli pre-condono: 3.481 milioni di incassi totali rispetto a 3.758 milioni nel 2001. E', pertanto, molto probabile che il gettito da accertamento e controllo del 2006 risulti significativamente maggiore di quello dello scorso anno, ma non è ancora del tutto scontato che lo stesso risulterà largamente superiore anche ai livelli già raggiunti prima del condono.

Elementi di dubbio sono ricollegabili anche ai proventi di lotto, lotterie ed altre attività di gioco che nei primi nove mesi dell'anno sono complessivamente risultati, sì, in crescita (di 369 milioni), ma solo grazie agli apparecchi ed ai congegni di gioco ed alle lotterie nazionali ad estrazione istantanea: i proventi del gioco del lotto sono, infatti, diminuiti di ben 418 milioni.

L'imposta sostitutiva sulle riserve matematiche dei rami vita di società ed enti assicurativi, da parte sua, fa registrare un incremento eccezionale (+682 per cento) solo perché nel 2005, per effetto della particolare disciplina dell'acconto dettata in proposito, il gettito era stato di poco superiore ad un decimo di quello del 2004 (134 rispetto a 1.297 milioni).

Sono tutti elementi che portano a condividere la cautela con cui, come si è visto, sono state formulate le previsioni di crescita del 2007.

La manovra sulle entrate

13.

La manovra sulle entrate per il 2007 in termini di effetti sull'indebitamento netto ammonta a 15.643 milioni, di cui 11.678 relativi alla finanziaria e 3.965 al decreto legge.

Le minori entrate previste dalla Finanziaria ammontano a 5.564 milioni, di cui 1.125 costituiscono proroga di agevolazioni in essere (fra le quali le più rilevanti riguardano l'agricoltura, le ristrutturazioni edilizie, l'autotrasporto e il gas metano per usi industriali) e 2.585 sono misure per lo sviluppo, il cui importo è destinato a quasi triplicarsi nei due anni successivi (rispettivamente 6.212 e 6.478 milioni). Nel 2007 la misura che assorbe quasi l'intero importo (2.450 milioni) è costituita dalla riduzione del cuneo fiscale a favore delle imprese.

Nei due anni successivi la riduzione del cuneo fiscale incide rispettivamente per 4.410 e 4.680 milioni, ma acquistano una certa consistenza anche il credito d'imposta per nuovi investimenti nelle aree svantaggiate (377 e 763 milioni) e per le spese di ricerca e innovazione (419 e 487 milioni), che nel 2007 sono invece pari a zero.

Le maggiori entrate legate alle misure previste in finanziaria ammontano per il 2007 a 17.241 milioni, per aumentare, anche se di poco, nei due anni successivi (rispettivamente 17.666 e 19.584 milioni). A determinare l'incremento nel secondo e nel terzo anno del triennio sono le previsioni di crescita del gettito associato all'applicazione degli studi di settore, che infatti passano da 3.288 milioni del 2007 a 3.753 nel 2008 ed a 4.864 nel 2009.

A formare le maggiori entrate della Finanziaria, gli interventi tributari contribuiscono per meno di un terzo (5.377 milioni). La parte prevalente è infatti costituita dagli altri interventi (ben 12.252 milioni), ed in particolare dal trasferimento all'INPS del TFR inoptato, che incide per 6 miliardi, e dagli aumenti delle aliquote contributive (4.757 milioni).

Un peso significativo ha anche la proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote di addizionale Irpef e delle maggiorazioni Irap che scatta nel caso di disavanzo sanitario non coperto, garantendo una continuità di risorse che, nel caso di specie, sono pari a 1.400 milioni e vanno, di fatto, ad aggiungersi al maggior gettito tributario previsto dalla legge finanziaria.

Un contributo rilevante è offerto, come si è già detto, dall'applicazione degli studi di settore (circa 3.300 milioni nel 2007). Apporti di un certo rilievo derivano anche dagli interventi in materia di immobili, di

demanio marittimo e di valorizzazione del patrimonio pubblico (500 milioni, che si raddoppiano nel 2008 e quasi si triplicano nel 2009), dagli aumenti del bollo auto (364 milioni, oltre agli 88 milioni della tassa sui SUV) e dagli effetti delle modifiche apportate alla curva delle aliquote al netto dell'impatto redistributivo (433 milioni nel 2007, destinati a salire a 1.031 nel 2008 ed a 972 nel 2009). Fra le altre varie misure anti - evasione va anche ricordata, per l'entità del gettito che vi è associato (360 milioni nel 2007 e 220 negli anni successivi), l'obbligo di indicazione dei dati dell'ICI nella dichiarazione dei redditi e di pagamento della stessa imposta mediante F24.

14.

Agli interventi tributari del DDL della finanziaria si devono aggiungere, naturalmente, quelli del decreto legge, che sono centrati sui recuperi di base imponibile (1.523 milioni), sul contrasto dell'evasione e dell'elusione (964 milioni), sull'inasprimento delle imposte ipotecaria, catastale e di registro in sostituzione della preannunciata reintroduzione dell'imposta di successione e di donazione (241 milioni nel 2007 e 319 negli anni successivi).

Si aggiunge altresì il maggior gettito IVA conseguente alla concessione degli incentivi per la rottamazione delle auto inquinanti e l'immatricolazione di veicoli a metano (248 milioni). Il decreto legge contiene anche la manovra di compensazione degli oneri per la detrazione dell'IVA sulle auto, con interventi dal lato delle imposte dirette che abbondantemente neutralizzano la perdita di gettito attesa a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea (con un saldo positivo di 168 milioni nel 2007, 40 nel 2008 e 2 nel 2009).

Non dovendo le analisi e le valutazioni della Corte riguardare le opzioni politiche, nel caso della manovra sulle aliquote dell'IRE ci si limita ad una verifica di coerenza e di fattibilità delle scelte compiute rispetto agli obiettivi perseguiti, ai vincoli esistenti ed alle condizioni al contorno.

L'obiettivo della redistribuzione a favore degli scaglioni di reddito più bassi si accompagna a quello della lotta all'evasione ed all'elusione, ritenuta indispensabile per evitare che la modifica della curva delle aliquote finisca con il premiare proprio coloro che più si sottraggono all'adempimento dell'obbligazione tributaria. La verifica si deve quindi spostare sul versante dell'efficacia della strategia di contrasto e di dissuasione dell'evasione e di spinta all'emersione degli imponibili finora occultati. A tal proposito le misure già adottate con il decreto legge 223 del luglio scorso e quelle nuove previste dalla manovra – singolarmente prese – appaiono per lo più condivisibili e di sicura incisività. Esse servono ad opportunamente chiudere varchi o a creare barriere all'evasione. Tuttavia, esse saranno tanto più efficaci quanto più rapidamente

l'Amministrazione finanziaria si muoverà sulla strada, da tempo suggerita dalla Corte, di applicare all'azione anti evasione le modalità proprie della pianificazione strategica e del controllo di gestione. Con la conseguenza della periodica misurazione e pubblicizzazione delle dimensioni e della composizione del fenomeno, della fissazione di specifici obiettivi di riduzione da raggiungere entro precise scadenze temporali, di rendicontazione dei risultati conseguiti e di riconsiderazione delle azioni da svolgere e della destinazione ottimale delle risorse disponibili.

15.

Passando alle considerazioni sulla fattibilità del maggior gettito associato alle misure proposte, non ci sono a prima vista rilievi sostanziali da formulare per quanto concerne i 10,5 miliardi attesi dall'insieme dei prelievi tributari, previdenziali e di quelli relativi al settore sanitario.

Perplessità suscita invece la valutazione di piena e tempestiva fattibilità del gettito legato alla valorizzazione ed alla razionalizzazione del patrimonio pubblico ed in particolare di quello relativo al progetto di individuazione e definizione di occupazione "non regolarizzata" sul demanio marittimo che da solo dovrebbe produrre entrate finanziarie *una tantum* per 225 milioni nel 2007, 471 nel 2008 e 737 nel 2009. Ma rischi di non piena e tempestiva fattibilità sussistono anche per la valorizzazione dei beni della difesa non più necessari per usi militari (solo 74 milioni nel 2007, che salgono, però, rispettivamente, a 221 e 362 nel 2008 e nel 2009).

Per ciò che attiene al maggior gettito di 8,8 miliardi legato alle misure che sono state raggruppate sotto il titolo "miglioramento dell'efficienza della macchina tributaria", si possono formulare alcune considerazioni, distintamente per gli studi di settore e per gli altri interventi anti evasione/elusione.

Gli effetti attesi dalle misure in materia di studi di settore (3.288 milioni nel 2007, che salgono a 3.753 nel 2008 e 4.864 nel 2009), pur essendo soggetti all'alea dei comportamenti che verranno concretamente adottati dai contribuenti interessati in ordine alla scelta di spontaneamente adeguarsi alle nuove condizioni di congruità o di intraprendere, invece, la strada del contenzioso con l'Amministrazione finanziaria, appaiono sostanzialmente fattibili. Nel formulare questa valutazione si tiene conto, da

una parte, della capacità che l'Amministrazione ha dimostrato di saper gestire nei tempi richiesti le complesse operazioni di revisione di numerosi studi, e, dall'altra, della rilevazione, effettuata a consuntivo, di un maggior gettito per 2.016 milioni che si sarebbe avuto per l'anno d'imposta 2004 a seguito dell'applicazione dei nuovi studi evoluti entrati in vigore proprio quell'anno.

Questa rilevazione è anche di *per se* un dato molto importante, se si considera che, dopo le numerose sollecitazioni in tal senso da parte della Corte, questa è la prima volta in cui vengono fornite precise indicazioni di ordine quantitativo sui risultati ottenuti con l'applicazione degli studi di settore. Pur trattandosi di un risultato sicuramente modesto rispetto alle stime che sono state condotte sulle dimensioni degli imponibili sottratti a imposizione, se ne deduce la conferma che un uso convinto ed accorto degli studi di settore, che spinga al progressivo ma deciso avvicinamento ai reali livelli di ricavo e di reddito, può costituire uno strumento davvero efficace per poter drasticamente ridimensionare l'evasione delle piccole imprese e dei professionisti.

Tra gli altri interventi anti evasione previsti dalla Legge finanziaria va segnalato quello dell'obbligo di indicazione dei dati relativi all'ICI nella dichiarazione dei redditi e di pagamento del relativo importo mediante modello F24: ancorché astrattamente ragionevole, la stima di 360 milioni di maggior gettito, nel 2007, appare più una congettura che il risultato conclusivo di una stima rigorosa.

16.

Per ciò che attiene, poi, al maggior gettito atteso dalle misure del decreto legge in materia di accertamento e contrasto dell'evasione e dell'elusione (964 milioni nel 2007, importo che resta sostanzialmente invariato anche negli anni successivi), si prestano a qualche osservazione le previsioni relative alla maggiore attività di accertamento e controllo ed al contrasto delle frodi IVA sugli autoveicoli.

Nel primo caso, anche se l'ipotesi non appare astrattamente irragionevole, la relazione tecnica non spiega il procedimento seguito per ipotizzare un incremento di 4 miliardi di maggiore imposta accertata, incremento che viene genericamente collegato al forte impegno impresso all'attività di controllo ed al maggior orientamento dei compensi al personale all'efficacia ed ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione. Argomentato

e convincente appare, per converso, il ragionamento seguito per stimare la quota degli accertamenti che potranno essere riscossi e che, peraltro, supera di poco il 10 per cento degli importi accertati (460 milioni su 4.050) che la Corte ha, attraverso le sue indagini, verificato essere il risultato normalmente conseguito come esito finale dell'attività di accertamento.

Il recupero IVA di 506 milioni sulle operazioni di acquisto comunitario e di importazione di autoveicoli appare calcolato in modo convincente. E' tuttavia irrealistico ipotizzare che il numero di tali operazioni non si riduca – ed anche drasticamente – una volta che, con l'applicazione della disposizione del decreto legge, l'IVA non potrà più essere evasa.

Il d.l. sconta anche un significativo incremento dalle riscossioni (1.200 milioni per il 2007, di 950 per il 2008 e di 1.300 per il 2009). La previsione, a prima vista ardita, non appare in realtà irragionevole se si tiene conto dei tre fattori che dovrebbero favorire una maggiore riscossione sia spontanea che coattiva:

- la possibilità di compensazione e di pignoramento dei consistenti rimborsi d'imposta richiesti dai contribuenti morosi;
- l'effetto della possibilità di applicazione delle c.d. "ganasce fiscali" e del pignoramento del quinto dello stipendio;
- i nuovi poteri attribuiti agli agenti della riscossione.

Va inoltre evidenziato l'effetto positivo che potrà avere la nuova organizzazione dell'attività di riscossione che dal primo ottobre scorso può essere gestita con criteri imprenditoriali facendone oggetto di pianificazione strategica e di controllo di gestione.

17.

Vorrei, infine, accennare ad un aspetto della manovra che non rileva direttamente sul piano delle quantificazioni, ma che riveste notevole importanza ai fini sia della lotta all'evasione, sia dell'attuazione del federalismo fiscale. Mi riferisco al previsto trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni, a decorrere dal 1° novembre dell'anno prossimo. Ciò ripropone il complesso tema – comune anche all'attività di accertamento e di riscossione – di come trovare un soddisfacente punto di equilibrio fra

valorizzazione della capacità di iniziativa degli enti di autonomia, da una parte, e l'esigenza di evitare duplicazioni e contenere gli oneri di gestione, dall'altra.

Nel caso del Catasto, il disegno di legge della Finanziaria prevede la piena cooperazione applicativa tra gli enti interessati e l'unitarietà del servizio della banca dati (art. 14, c. 4) ed afferma che il trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni non deve comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 14, c. 6). Ciò significa, in particolare, impedire che ogni ente cerchi costose soluzioni operative, separate da quelle di tutti gli altri. In quest'ottica sembra correttamente muoversi il disegno di legge delega, collegato alla Finanziaria, per il riordino del sistema tributario, che, fra l'altro, all'art. 4 fissa come uno dei criteri direttivi della delega per la riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati quello dell'"articolazione del processo riformatore attraverso la definizione del ruolo dei Comuni e dell'Agenzia del territorio nel rispetto dei principi sottesi alle funzioni decentrate, assicurando, a livello nazionale, l'uniformità e la qualità dei processi, nonché il loro coordinamento e monitoraggio".

E' da auspicarsi che la consapevolezza della rilevanza del problema che emerge dalla proposta dei testi normativi si accompagni alla definizione, sul piano attuativo, di un modello di gestione decentrata che ne massimizzi i potenziali effetti positivi ed eviti i rischi – molto concreti non solo nel caso del Catasto, ma anche, come si è detto, in quello della riscossione e dell'accertamento – di scelte, da parte dei singoli enti, scoordinate, improvvisate, costose e prive di adeguate garanzie di trasparenza ed affidabilità. La strada da seguire potrebbe essere quella di flessibilizzare le strutture operanti a livello centrale per consentirne l'utilizzo come strutture di servizio anche da parte degli enti territoriali.

TABELLE

I dati del Patto di stabilità interno - Dati di contabilità nazionale - Regioni e province autonome

	VOCIECONOMICHE	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FINANZIARIA 2006	TOTALE USCITE CORRENTI	109.087		118.998	122.689	126.637	
	Personale e trasferimenti ad PA	93.414		102562	106003	109653	
	Interessi passivi	1.363		1.429	1.450	1.476	
	Spese correnti nette	14.310		15.007	15.236	15.508	
	limite previsto			-3,8%	0,4%	+2,5%	
	Spesa netta programmatica	14.310		13.766	13.821	14.167	
	TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	21.078		22.807	23.718	24.909	
	Contributi e trasferimenti complessivi	8.846		9.991	10.568	11.135	
	Spese in conto capitale nette	12.232		12.816	13.150	13.774	
	limite previsto			+4,8%	+4%	+4%	
	Spese in conto capitale programmatica	12.232		12.819	13.332	13.865	
	TOTALE SPESE TENDENZIALE	130.165	133.408	141.805	146.407	151.546	
	tasso variazione su anno precedente		2,491	6,294	3,245	3,510	
	TOTALE SPESE PROGRAMMATE	130.165	133.408	140.567	145.175	150.296	
	tasso variazione su anno precedente		2,491	5,366	3,278	3,528	
TOTALE SPESE PROGRAMMATE SOGGETTE AL PATTO 2007 (fin 2006)	48.832	48.887	51.321	52.118	51.971		
tasso variazione su anno precedente		0,113	4,979	1,552	-0,281		
FINANZIARIA 2007	TOTALE SPESA TENDENZIALE	130.165	133.408	138.336	142.919	149.609	155.282
	tasso variazione su anno precedente		2,49	3,69	3,31	4,68	3,79
	Sanità	81.333	84.521	89.246	93.057	98.325	102.682
	Spesa complessiva netta	48.832	48.887	49.090	49.862	51.284	52.600
			0,11	0,42	1,57	2,85	2,57
	limite previsto				-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)	48.832	48.887	49.090	48.008	49.226	50.390
	tasso variazione su anno precedente		0,11	0,42	-2,20	2,54	2,36
	TOTALE SPESE PROGRAMMATE	130.165	133.408	138.336	141.065	147.551	153.072
	tasso variazione su anno precedente		2,49	3,69	1,97	4,60	3,74

Tabella 2

La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento tra regioni . Una stima a partire dai dati del Patto di stabilità per il 2005

	Competenza							La manovra					
	Spesa corrente	Spesa c/capitale (dato di cassa)	Spesa sanità corrente	Spesa sanità capitale (dato di cassa)	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
Piemonte	8.658.368	1.493.389	6.734.869	125.741	0	3.291.147	-59.241	3.231.906	10.092.516	3.356.785	-124.879	10,7	9,8
Lombardia	16.459.883	1.910.583	13.616.976	0	72.443	4.681.047	-84.259	4.596.788	18.286.207	4.774.406	-177.617	15,3	17,7
Veneto	8.516.659	995.710	7.108.600	0	1.984	2.401.785	-43.232	2.358.553	9.469.137	2.449.686	-91.133	7,8	9,2
Liguria	3.470.313	480.063	2.825.794	50.043	0	1.074.539	-19.342	1.055.197	3.931.034	1.095.970	-40.772	3,5	3,8
E. Romagna	7.570.963	802.083	5.982.747	0	0	2.390.299	-43.025	2.347.274	8.330.021	2.437.971	-90.697	7,8	8,1
Toscana	6.863.106	937.958	5.571.726	98.666	1.116	2.129.556	-38.332	2.091.224	7.762.732	2.172.028	-80.804	6,9	7,5
Marche	2.686.788	447.061	2.177.967	30.425	0	925.457	-16.658	908.799	3.117.191	943.914	-35.115	3,0	3,0
Umbria	1.782.040	259.022	1.361.965	0	262	678.835	-12.219	666.616	2.028.843	692.374	-25.758	2,2	2,0
Lazio	10.669.897	932.192	8.136.900	92.825	0	3.372.364	-60.703	3.311.661	11.541.386	3.439.622	-127.961	11,0	11,2
Abruzzo	2.248.259	250.757	1.788.973	8.914	0	701.129	-12.620	688.509	2.486.396	715.112	-26.604	2,3	2,4
Molise	615.415	214.938	475.599	2.022	1.214	351.518	-6.327	345.191	824.026	358.529	-13.338	1,1	0,8
Campania	9.324.347	1.886.585	7.396.275	7.888	0	3.806.769	-68.522	3.738.247	11.142.410	3.882.691	-144.444	12,4	10,8
Puglia	7.279.076	683.914	5.585.076	25.440	0	2.352.474	-42.345	2.310.129	7.920.645	2.399.392	-89.262	7,7	7,7
Basilicata	1.126.677	542.533	828.116	14.830	0	826.264	-14.873	811.391	1.654.337	842.743	-31.352	2,7	1,6
Calabria	3.625.255	892.662	2.813.387	15.867	0	1.688.663	-30.396	1.658.267	4.487.521	1.722.342	-64.075	5,5	4,4
TOTALE	90.897.046	12.729.450	72.404.970	472.661	77.019	30.671.846	-552.093	30.119.753	103.074.403	31.283.564	-1.163.811	100,0	100,0

segue Tabella 2

	Cassa								La manovra				
	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Spesa sanità corrente	Spesa sanità capitale	Concessione crediti	Spesa complessiva soggetta a Patto	Manovra		Spesa complessiva netta	2004 (stima delle spese soggette a limite)	2005 (tetto stabilito dalla fin.2005 +4,8% 2003)	2006 (tetto stabilito dalla fin. 2005 +2% 2005)	2006 (tetto stabilito con la fin. 2006 - 3,8% 2004)
Piemonte	8.206.713	1.493.389	6.455.614	125.741	0	3.118.747	-56.137	3.062.610	9.643.965	3.180.947	-118.338	10,9	9,6
Lombardia	16.498.388	1.910.583	13.606.882	0	72.443	4.729.646	-85.134	4.644.512	18.323.837	4.823.974	-179.461	16,5	18,2
Veneto	8.069.107	995.710	6.866.763	0	1.984	2.196.070	-39.529	2.156.541	9.025.288	2.239.868	-83.328	7,7	9,0
Liguria	3.422.029	480.063	2.816.941	50.043	0	1.035.108	-18.632	1.016.476	3.883.460	1.055.752	-39.276	3,6	3,9
E. Romagna	7.499.767	802.083	5.976.446	0	0	2.325.404	-41.857	2.283.547	8.259.993	2.371.782	-88.235	8,1	8,2
Toscana	6.798.968	937.958	5.453.173	98.666	1.116	2.183.971	-39.311	2.144.660	7.697.615	2.227.528	-82.868	7,6	7,7
Marche	2.704.516	447.061	2.177.930	30.425	0	943.222	-16.978	926.244	3.134.599	962.034	-35.790	3,3	3,1
Umbria	1.746.291	259.022	1.372.665	0	262	632.386	-11.383	621.003	1.993.930	644.998	-23.995	2,2	2,0
Lazio	9.574.674	932.192	8.140.836	92.825	0	2.273.205	-40.918	2.232.287	10.465.948	2.318.542	-86.254	7,9	10,4
Abruzzo	2.095.325	250.757	1.750.856	8.914	0	586.312	-10.554	575.758	2.335.528	598.005	-22.247	2,0	2,3
Molise	614.270	214.938	463.455	2.022	1.214	362.517	-6.525	355.992	822.683	369.747	-13.755	1,3	0,8
Campania	9.518.717	1.886.585	7.606.639	7.888	0	3.790.775	-68.234	3.722.541	11.337.068	3.866.378	-143.837	13,2	11,3
Puglia	6.866.993	683.914	5.462.655	25.440	0	2.062.812	-37.131	2.025.681	7.513.776	2.103.953	-78.271	7,2	7,5
Basilicata	1.138.772	542.533	851.993	14.830	0	814.482	-14.661	799.821	1.666.644	830.726	-30.905	2,8	1,7
Calabria	3.580.963	892.662	2.812.973	15.867	0	1.644.785	-29.606	1.615.179	4.444.019	1.677.589	-62.410	5,7	4,4
TOTALE	88.335.493	12.729.450	71.815.821	472.661	77.019	28.699.442	-516.590	28.182.852	100.548.353	29.271.822	-1.088.970	100,0	100,0

Tabella 3.1

La correzione del saldo - Prime valutazioni su un campione di Comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti - Numero di enti per livello della correzione richiesta e classe dimensionale

Correzione del saldo in termini pro capite	Enti non in disavanzo				Enti in disavanzo				Campione complessivo			
	Piccoli	Medi	Grandi	Totale	Piccoli	Medi	Grandi	Totale	Piccoli	Medi	Grandi	TOTALE
	da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000		da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000		da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000	
oltre 100 euro	0	0	0	0	42	23	17	82	42	23	17	82
tra 50 e 100 euro	2	1	0	3	146	58	21	225	148	59	21	228
tra 30 e 50 euro	13	6	5	24	91	35	13	139	104	41	18	163
meno di 30 euro	114	57	6	177	42	27	1	70	156	84	7	247
TOTALE	129	64	11	204	321	143	52	516	450	207	63	720

	Enti non in disavanzo				Enti in disavanzo				Campione complessivo			
	Piccoli	Medi	Grandi	totale	Piccoli	Medi	Grandi	Totale	Piccoli	Medi	Grandi	TOTALE
	da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000		da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000		da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000	
oltre 100 euro	0,0	0,0	0,0	0,0	13,1	16,1	32,7	15,9	9,3	11,1	27,0	11,4
tra 50 e 100	1,6	1,6	0,0	1,5	45,5	40,6	40,4	43,6	32,9	28,5	33,3	31,7
tra 30 e 50 euro	10,1	9,4	45,5	11,8	28,3	24,5	25,0	26,9	23,1	19,8	28,6	22,6
meno di 30 euro	88,4	89,1	54,5	86,8	13,1	18,9	1,9	13,6	34,7	40,6	11,1	34,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Enti non in disavanzo				Enti in disavanzo				Campione complessivo			
	Piccoli	Medi	Grandi	totale	Piccoli	Medi	Grandi	Totale	Piccoli	Medi	Grandi	TOTALE
	da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000		da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000		da 8000 a 20000	da 20000 a 60000	oltre 60000	
oltre 100 euro	0,0	0,0	0,0	0,0	51,2	28,0	20,7	100,0	51,2	28,0	20,7	100,0
tra 50 e 100	0,9	0,4	0,0	1,3	64,0	25,4	9,2	98,7	64,9	25,9	9,2	100,0
tra 30 e 50 euro	8,0	3,7	3,1	14,7	55,8	21,5	8,0	85,3	63,8	25,2	11,0	100,0
meno di 30 euro	46,2	23,1	2,4	71,7	17,0	10,9	0,4	28,3	63,2	34,0	2,8	100,0
TOTALE	17,9	8,9	1,5	28,3	44,6	19,9	7,2	71,7	62,5	28,8	8,8	100,0

Tabella 4

La spesa sanitaria nell'ultimo decennio - (1995-2005) - preconsuntivo 2006 e obiettivo 2007

Per i consuntivi 1995 - 2005 Dati di contabilità nazionale - Conto economico consolidato della sanità; per il 2006 Dpef 2007-2011; per il 2007 Nuovo patto della salute

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	preconsuntivo 2006	programmatico 2007	Variazione media		
														1995- 2000	2001- 2005	2000- 2006
Spesa sanitaria	47.857	51.705	55.711	57.569	60.520	67.574	74.744	79.106	81.844	89.971	94.571	101.920	101.702			
quota su PIL	5,1	5,2	5,3	5,3	5,4	5,7	6,0	6,1	6,1	6,5	6,7	6,9	6,7	5,3	6,3	6,3
variazione percentuale sull'anno precedente	-2,3	8,0	7,7	3,3	5,1	11,7	10,6	5,8	3,5	9,9	5,1	7,8	-0,2	5,6	7,0	7,8
quota su spesa complessiva	9,6	9,8	10,6	10,8	11,2	12,3	12,4	12,9	12,6	13,5	13,8	14,1	13,8	10,7	13,0	13,1
PIL	947.339	1.003.778	1.048.766	1.091.361	1.127.091	1.191.057	1.248.648	1.295.226	1.335.354	1.388.870	1.417.241	1.466.835	1.508.439			
Variazioni percentuali sull'anno precedente																
tasso PIL (nominale)	7,9	6,0	4,5	4,1	3,3	5,7	4,8	3,7	3,1	4,0	2,0	3,5	2,8	5,2	3,5	3,8
inflazione	5,2	4,0	2,0	2,0	1,7	2,5	2,7	2,5	2,7	2,2	2,0	2,0	1,6	2,9	2,4	2,4
spesa corrente	3,7	7,4	0,3	0,3	0,9	4,3	5,6	3,3	4,2	3,6	3,0	4,4	nd	2,8	3,9	4,1
spesa corrente al netto interessi	1,8	8,1	5,2	3,2	4,0	4,8	5,9	5,4	5,4	4,6	3,5	4,5	nd	4,5	5,0	4,9
spesa complessiva	5,8	5,7	0,0	1,3	1,4	1,5	9,2	2,2	5,5	2,9	3,1	4,9	nd	2,6	4,6	4,2

Fonte : Istat, Dpef 2007-2011; Patto per la salute 2006

Tabella 5

Previsioni tendenziali - manovre correttive - obiettivi programmatici - risultati in tema di spesa sanitaria

		<i>importi in milioni di euro</i>							
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DPEF 2002-2006	Spesa sanitaria tendenziale	72.665	74.990	77.055	79.276	81.652			
	quota su PIL	5,65	5,61	5,55	5,50	5,46			
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria	4,22	3,20	2,75	2,88	3,00			
DPEF 2003-2006	Spesa sanitaria	75.500	79.000	82.400	85.300	88.500			
	quota su PIL	5,97	5,96	5,98	5,95	5,94			
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria	1,01	4,64	4,30	3,52	3,75			
DPEF 2004-2007	Spesa sanitaria		81.969	84.081	87.605	91.206	94.926		
	quota su PIL		6,29	6,22	6,23	6,24	6,24		
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria		3,62	2,58	4,19	4,11	4,08		
DPEF 2005-2008	Spesa sanitaria			89.650	92.434	95.644	99.676	103.856	
	quota su PIL			6,64	6,56	6,51	6,50	6,49	
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria			9,54	3,11	3,47	4,22	4,19	
DPEF 2006-2009	Spesa sanitaria				93.067	95.610	98.780	102.363	
	quota su PIL				6,73	6,66	6,63	6,65	
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria				3,44	2,73	3,32	3,63	
DPEF 2007-2011	Spesa sanitaria					101.920	103.736	107.095	111.116
	quota su PIL					6,95	6,88	6,88	6,92
	tasso di crescita tendenziale della spesa sanitaria					7,77	1,78	3,63	
Misure di correzione della spesa sanitaria tendenziale	manovra per il 2002	-1.243	-1.294	-209					
	manovra per il 2003		-1.926	-3.010	-3.010				
	manovra per il 2004								
	manovra per il 2005				-4.305	-4.305	-4.305		
	manovra per il 2006					-1.000	-1.000	-1.000	
	manovra per il 2007						-2.034	-2.430	-3.245
Obiettivo di spesa	75.652	78.570	82.403	88.195	95.273	101.702	104.665	107.871	
quota su PIL	6,0	6,0	6,1	6,2	6,5	6,7	6,7	6,7	
Risorse a cui contribuisce lo Stato	Accordo 8/2001	74.564	77.532	80.501					
	Intesa 2005				88.195	89.960	91.759	93.594	
	Integrazioni Stato e riequilibrio	1.088	1.038	1.903		1.213	1.000	1.000	
	Totale	75.652	78.570	82.403	88.195	91.173	92.759	94.594	
	Nuovo patto 2006					97.000	99.900	102.900	
Risorse aggiuntive delle regioni	Maggiori risorse regionali strutturali					2.600	2.389	2.393	2.499
	ulteriori entrate regionali					1.500	1.401	1.445	1.492
Misure di responsabilizzazione individuale						912	935	935	
I Consuntivi	Spesa sanitaria	79.106	81.844	89.971	94.571				
	quota su PIL	6,28	6,29	6,66	6,67				
	tasso di crescita a consuntivo	5,84	3,46	9,93	5,11				

Fonte: Dpef vari anni; Finanziarie vari anni; Istat vari anni.

Partecipazione alla spesa farmaceutica, specialistica, pronto soccorso ospedaliero

	assistenza farmaceutica	assistenza specialistica	pronto soccorso	
Piemonte	2 per confezione max 4 ricetta - accordo con le farmacie per duplice via - dal luglio 2005 abolito su generici e brevetto scaduto	Normativa nazionale. Tariffa prestazione fino ad un tetto massimo pari a 36,15 euro - esenzione per bambini fino a 6 anni e anziani oltre 65 anni con reddito nucleo fam. <36151 euro titolari pensione sociale disoccupati con reddito <8263 eur, invalidi affetti da patologie e malattie rare ma limitatamente alle prestazioni correlate		
Valle d'Aosta	no		ticket prestazioni specialistiche per i codici bianchi	
Lombardia	2 euro per confezione, 4 se le confezioni prescritte sono più d'una; esenzione anche per pensionati con reddito fam < 11400 euro		tetto max a 46 euro	35 euro per la sola visita specialistica e 50 euro per le prestazioni diagnostiche per i codici bianchi
P.A. Bolzano	2 per confezione max 4 ricetta			15 euro nel caso di accesso giustificato ma non ricovero; 50 euro più ticket fino a 100 euro se non urgente e non giustificato
P.A. Trento	no			ticket di vari importi da 7,7 euro per la visita a 30,98 per l'ecografia per codici bianchi
Veneto	1 euro per ricetta; dal ...2 per confezione max 4 ricetta; esenzione anche per reddito Isee <12000 euro			
Friuli V. G.	no			
Liguria	2 per confezione max 4 ricetta - esenzione totale anche per redditi familiari <36151 euro			ticket prestazioni specialistiche per i codici bianchi
Emilia Romagna	no			23 euro per la sola visita specialistica + ticket per ulteriori prestazioni specialistiche per i codici bianchi
Toscana	no			ticket prestazioni specialistiche per i codici bianchi se evento verificatori prima delle 6 ore dall'accesso e seguibile da medici di medicina generale
Umbria	no			ticket prestazioni specialistiche per i codici bianchi
Marche	no			
Lazio	1 euro per confezione; abolito nel 2005			
Abruzzo	2,3,4 euro per fasce di reddito; abolito nel 2005			ticket forfettario di 21 euro per le prestazioni all'interno del pronto soccorso; 36 euro se anche al di fuori per codici bianchi e verdi
Molise	1 euro per confezione max 3 euro ricetta - 0,5 euro per i farmaci generici escluse le confezioni inferiori di 5 euro			
Campania	no			
Puglia	2 euro per confezione fino ad un massimo di 5,5 per ricetta - esentati anche i nuclei fam con reddito <10000 concrementato di 750 euro a figlio max 3 figli			
Basilicata	no			
Calabria	1 euro per confezione; no dal settembre 2005			
Sicilia	1,55 euro per una confezione- 3,1euro per più confezioni - 0,52 euro a confezione; da agosto 2005 2 euro a confezione - esenzione nuclei Isee<9000 euro		esenti Isee< 9000 €- Se >9000 €ticket ricetta 2 euro + quota ticket di 36,15	
Sardegna	1,5 euro a confezione fino ad un max di 3 euro; abolito dal marzo 2006		15 euro per i codici bianchi	

Fonte:Assr

