

La manovra d'estate, il patto interno di stabilità e la spesa sanitaria*

Commento agli articoli: 1, 37, 60, 61, 77, 77bis, 77 ter, 79 della legge n. 133/2008

1. La manovra finanziaria

A memoria di legge n. 468/1978, non si era mai vista una manovra finanziaria adottata con tanta rapidità. Il decreto legge che la conteneva è stato presentato a giugno e approvato ad agosto, con un passaggio di soli nove minuti in Consiglio dei ministri¹, e con una conversione avvenuta in quarantadue giorni², con modeste modifiche apportate dal Parlamento³.

Dell'intervento sulla finanza, che comporta un significativo miglioramento dei conti pubblici, poiché l'indebitamento netto sarà ridotto di 10.000 miliardi di euro per il 2009, di circa 17.000 per il 2010 e di 31.000 per il 2011⁴, va anche segnalato l'anticipo con cui avviene, rispetto ai tempi di presentazione e approvazione della legge di bilancio (Lb) e della legge finanziaria (Lf). Ed è proprio la decisione di approvare una manovra finanziaria a metà anno che costituisce uno degli elementi caratterizzanti della legge, da valutare positivamente.

In primo luogo, perché anticipando la discussione e approvazione della manovra, si rivela l'intenzione del governo di affrontare e risolvere i problemi economici e finanziari al momento in cui si profilano, dimostrando che i tempi della politica possono coincidere con le esigenze dell'economia⁵.

In secondo luogo, l'anticipazione produce l'effetto di alleggerire la Lf della manovra, ridimensionando e semplificando discussione e approvazione degli atti e documenti di finanza pubblica, in particolare della Lb e della Lf, sottraendoli alla frenetica discussione di fine anno e alla battaglia degli emendamenti. A seguito di ciò, nella Lf verranno scritti, esclusivamente,

*Ringrazio Gaetano D'Auria e Enrico Flaccadoro per i suggerimenti dati alla prima stesura di questo commento.

¹ N.112 del 25 giugno 2008.

² N. 133 del 6 agosto 2008.

³ Se si esclude la soppressione della disposizione che prevedeva deleghe, previsione vietata ai decreti legge ai sensi dell'art. 15, n. 2, lettera a), legge n. 400/1988. Cfr. Atti Camera. *Documenti. Conversione in legge del decreto n. 112/2008*, (Atti 1386-A), XVI legislatura, giugno 2008.

⁴ La manovra di Giuliano Amato, Ministro del tesoro nel 1993, era pari a 30.000 miliardi nel decreto dell'agosto del 1993 e a 90.000 mila miliardi di lire nella legge finanziaria e nei collegati.

⁵ Si vedano le osservazioni di Giuseppe Vegas, sottosegretario all'economia, pubblicate su "Il Messaggero" del 25 agosto 2008.

i contenuti essenziali, indicati dall'art. 11 della legge n. 468/78 (quali, in particolare, il livello massimo del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare, la quantificazione annuale delle leggi pluriennali di spesa, gli importi dei fondi speciali, l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti pubblici, la quota di eventuali nuove o maggiori entrate da destinare al risparmio pubblico)⁶.

In terzo luogo, ma principalmente, trattandosi di una manovra triennale, questa eserciterà la sua influenza anche sulle successive leggi finanziarie (per il 2010 e 2011), pur se vi saranno inevitabili correzioni necessarie per raggiungere gli obiettivi annuali.

Da notare che la correzione triennale è disciplinata e si perfeziona con l'approvazione della legge n. 133. In passato, viceversa, con la manovra (contenuta nella legge finanziaria) s'individuavano gli interventi dell'anno in corso mentre, per gli esercizi successivi, ci si limitava a indicare gli obiettivi che sarebbero stati definiti con l'approvazione delle future leggi finanziarie.

In particolare, oggi, in un unico provvedimento, si indicano gli obiettivi del quadro programmatico triennale, realizzando contemporaneamente – ed è questa la novità della legge- anche le misure per il 2010 e per il 2011. Con la conseguenza che, approvata la legge, il Parlamento sarà impegnato a evitare che la legislazione annuale di spesa alteri le decisioni che investono l'intero settore pubblico, assunte per un triennio.

Ne consegue che la manovra, seguendo le indicazioni del Sec 95, verrà valutata, sotto il profilo economico, per il triennio, in termini di indebitamento netto, e non di saldo netto da finanziare, limitato, quest'ultimo, al profilo finanziario. Ciò in quanto, l'intervento di cui alla legge n. 133, non è limitato allo Stato, ma interviene sui comportamenti economici e finanziari dell'intero settore pubblico. Donde un'applicazione dell'art. 81 cost, c. 4, in chiave di contabilità nazionale (indebitamento netto) piuttosto che di bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare).

Infine, va anche notato che le vicende ora ricordate, per sottolinearne la particolarità, si sono svolte seguendo un regolare *iter* parlamentare, senza ricorrere alla sessione di bilancio⁷.

Valutate queste caratteristiche, che chiariscono l'indirizzo dell'esecutivo, si può osservare che la manovra finanziaria odierna mostra l'aumentato ruolo del governo, nella

⁶ Mentre questo commento era in corso di redazione è apparsa, il 23 settembre 2008, la prima versione, in tre articoli, della legge finanziaria per il 2009.

⁷ Sul funzionamento della sessione di bilancio, da ultimo, A. Pedone, *Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico*, in "Ec. it.", n. 1/2008, p.9 ss.

politica di bilancio, a spese delle Camere⁸. Si tratta di un ruolo di primazia che il governo ha acquisito nel corso di un cinquantennio e che trova spiegazione nella progressiva importanza assunta dalle decisioni di finanza pubblica⁹, e nella conseguente posizione assunta dal Tesoro.

In anni recenti, il ruolo del governo ha subito un'accelerazione che ha trovato espressione, al momento dell'approvazione dei documenti di finanza pubblica, nella presentazione di maxi emendamenti e nella richiesta di fiducia sull'approvazione della legge finanziaria (eventi ampiamente commentati e criticati in questa rivista)¹⁰.

Contemporaneamente, si può segnalare una crescita del potere delle singole amministrazioni di spesa, riconoscibile (art. 60, n. 3) nella possibilità in via, per ora, sperimentale e limitata al 2009, di rimodulare le dotazioni finanziarie all'interno delle missioni di spesa, tra programmi, modificando – ed è questa la novità – anche gli importi predeterminati per legge¹¹. Con il divieto, naturalmente, di utilizzazione per spese correnti, i fondi destinati a finanziare spese obbligatorie¹². Sono, peraltro, consentite, sia pure nell'ambito del 10 per cento, le rimodulazioni tra spese di funzionamento e per interventi. Percentuale, peraltro, non significativa in termini assoluti, poiché il suo valore dipende dall'ammontare della cifra alla quale si applica. È ovvio che se la base è elevata, si attribuisce all'amministrazione il potere di (ri)finanziare congruamente un'attività di spesa che il Parlamento aveva dotato di un finanziamento più esiguo. Inoltre, le somme così ottenute potrebbero essere utilizzate per spese di funzionamento che, tradizionalmente, si cerca di contenere. E questa discrezionalità attribuita alle amministrazioni può essere vista con sospetto perché, in tal modo, si superano le decisioni del Parlamento. O può essere considerata positivamente poiché le amministrazioni che usufruiscono di un consistente vantaggio finanziario, avranno difficoltà a chiedere ulteriori entrate. Queste rimodulazioni possono essere proposte nel disegno di legge di bilancio e in quello di assestamento del bilancio, ma altre variazioni sono consentite fino al 31 ottobre.

Va ricordato che, prima del 1997, misure di compensazione non erano consentite e doveva essere sempre richiesto l'assenso del Parlamento per modificare gli importi scritti nei capitoli di bilancio. Successivamente, misure di compensazione vennero consentite dalla legge n. 94/97, per le unità previsionali di base (previste per l'entrata e per la spesa), allocate

⁸ Basti leggere i pareri delle commissioni parlamentari di merito, espressi nel corso dell'istruttoria, per rendersi conto dell'incapacità degli organi parlamentari a segnalare indirizzi specifici, da seguire nella manovra. Cfr. Atti Camera. *Documenti*, cit.

⁹ R. Perez, *Origini e contenuti di un insegnamento: la contabilità pubblica*, in "Rtdp", 1987, p. 709 ss.; G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.

¹⁰ In *Questa rivista* n. 3 del 2006, 2007, 2008.

¹¹ Per effetto della legge finanziaria per il 2007, il bilancio è stato presentato articolato in missioni e programmi.

¹² Infatti, se queste ultime non risultassero sufficientemente coperte, in quanto obbligatorie dovrebbero essere nuovamente finanziate, ricorrendo ad appositi fondi, creando un incremento della spesa.

all'interno dei ministeri, ma esse potevano essere effettuate limitatamente ad aree omogenee di attività¹³. Con la legge n. 133 si compie un passo ulteriore. Il criterio dell'omogeneità delle finalità, come legittimante la compensazione, è abbandonato in favore di un criterio che privilegia la funzionalità del finanziamento. In base a questo criterio, ciascun ministro, in vista del raggiungimento di una maggiore funzionalità, prospetta le ragioni della riconfigurazione delle autorizzazioni di spesa di propria competenza, anche se predeterminate per legge, indicando i risultati che intende perseguire. Questo nuovo modo di operare dei ministri è ricollegabile all'esigenza di razionalizzare la spesa, oggi affidata a un nuovo indirizzo denominato *spending review*¹⁴, fondato su un'erogazione finanziaria che non tiene conto della spesa storica, ma che assegna i finanziamenti sulla base delle funzioni affidate e di quelle concretamente svolte.

Nel medesimo contesto, di recupero di una maggiore efficienza, va inquadrata anche la progressiva riduzione degli organi collegiali e del numero dei loro componenti, (art. 68, c. 1), disposizione già presente nella Lf per il 2008. In particolare, sono individuati tre tipi di organismi che non possono essere prorogati. Gli organismi istituiti prima del 2004, che non hanno conseguito gli scopi per cui erano stati creati; quelli istituiti dopo il 2004, non operanti da due anni; quelli che duplicano compiti attribuiti ai dirigenti¹⁵.

Il compito che il Ministro dell'economia e delle finanze si era proposto non era facile. Si trattava, infatti, di continuare a percorrere la strada del progressivo risanamento della finanza pubblica, affidato, come per il passato, prevalentemente, alla riduzione della spesa, prevedendo, contemporaneamente, azioni volte allo sviluppo economico.

In particolare, l'art. 1, ricollegandosi a quanto già stabilito nel Dpef, indica come primo fine da raggiungere la riduzione (a scalare per gli anni 2008, 2009 e 2010, dell'indebitamento netto (2,5 per cento del pil nel 2008, 2 per cento nel 2009 e 1 per cento nel 2010). Inoltre, il rapporto debito pil non deve superare il 103 per cento nel 2008, rapporto che dovrà decrescere negli anni successivi.

Non manca la previsione di tagli in diversi ambiti. Con l'art. 24 è prevista l'abrogazione di disposizioni legislative elencate nell'allegato A e il governo individuerà e

¹³ La l. n. 94/1997 ha rappresentato la prima riforma strutturale del bilancio. Fu prevista per consentire l'analisi costi/risultati. La sua deludente attuazione è da ascrivere alla resistenza della burocrazia del Tesoro alle novità, al frequente ricorso all'*outsourcing* da parte delle amministrazioni e al cattivo funzionamento dei centri di responsabilità amministrativa (Rsa).

¹⁴ Studiata dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, presieduta da G. Muraro. Si veda, Ministero dell'economia e finanze, Commissione tecnica per la finanza pubblica, *La revisione della spesa pubblica*. Rapporto 2008, Roma. 12 giugno 2008. Il rapporto prende in considerazione cinque ministeri: Giustizia, Trasporti, Interno, Pubblica Istruzione.

¹⁵ Si tratta d'interventi sull'assetto organizzativo delle amministrazioni statali, finalizzati a ridurre il peso finanziario.

abrogherà le disposizioni di rango regolamentare implicitamente soppresse, in quanto connesse agli atti legislativi indicati nello stesso allegato. Con l'art. 25 si tagliano gli oneri amministrativi. Con l'art. 26 si sopprimono gli enti pubblici non economici con una dotazione organica inferiore alle 50 unità, con esclusione di alcuni enti associativi. Infine, con l'art. 27 è previsto il taglio del 50 per cento della...carta utilizzata dalle amministrazioni, mentre la Gazzetta Ufficiale sarà distribuita, *on line*, agli abbonati. Sono previsti anche tagli più amari. Come quelli che riguardano l'istruzione inferiore, superiore e l'Università.

Oltre che dai tagli, il miglioramento delle finanze pubbliche dovrebbe essere garantito dai risultati dei maggiori investimenti in materia d'innovazione e ricerca, diversificazione, fonti di energia. Appare, però, contraddittoria con questo indirizzo, la disposizione contenuta nell'art. 60, n. 12, che riduce per il 2009 l'autorizzazione di spesa per il finanziamento degli interventi a sostegno dell'economia, nel settore dell'industria nazionale ad alto contenuto tecnologico. Inoltre, ci si può domandare quale effetto produrranno, sulla politica di bilancio, le disposizioni ora ricordate in un ordinamento per il quale il Fondo monetario internazionale ha previsto una crescita zero, anche per il 2009¹⁶.

In tema d'investimenti, va, comunque, richiamato il ricorso alla "fiscalità di sviluppo", disciplinata al fine di incentivare gli investimenti delle imprese del Nord al Sud (art. 43), con particolare attenzione alla creazione di nuove attività d'impresa. Infatti, il problema del Mezzogiorno è quello della scarsa capacità di attrarre investimenti, alcuni, peraltro, di competenza dello Stato, come quelli sulla sicurezza e sulla repressione del crimine. Naturalmente, le regioni, specialmente quelle del Sud, possono, attraverso un recupero di efficienza, aumentare le entrate, adottando un piano contro l'evasione fiscale, dal momento che la scarsa capacità fiscale è spesso legata al sottosviluppo e che una maggiore efficienza fiscale è in grado di attirare maggiori investimenti riducendo il gap tra Nord e Sud.

2. Il patto interno di stabilità

Con gli art. 77 e 77bis del capo III, la legge disciplina gli obblighi della finanza locale che sono rilevanti dal momento che l'intera attività finanziaria degli Stati è funzionalizzata al raggiungimento degli obiettivi comunitari¹⁷ e, in questo contesto, l'ammontare principale

¹⁶ Si legga l'intervista di Dominique Strauss Kahn su "Il sole 24ore" del 18 settembre 2008.

¹⁷ S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, Laterza, 2003, p. 49. Sull'autonomia degli enti tenuti a tale obiettivo, cfr. F. Gallo, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle regioni e degli Enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in "Rass. trib.", n. 4/2005, p. 1033 ss.

della spesa è erogato a livello locale. Si aggiunga che anche la crescita della spesa pubblica è maggiore nelle amministrazioni periferiche che in quelle centrali.

Di qui, diverse disposizioni pensate per ridurre il peso della finanza locale. Si va da quelle più “onerose” volte alla soppressione delle “notti bianche”, cercando di stimolare negli enti altre priorità. Che, però, possono risultare assai più onerose di una notte bianca, poiché i sindaci subiscono le richieste, sempre più pressanti, dei cittadini in cerca di maggiore sicurezza, migliori servizi, maggiore tutela dell’ambiente, mentre devono affrontare anche i problemi del progressivo invecchiamento della popolazione e quelli derivanti dalla presenza degli immigrati. Non mancano, nella legge, disposizioni di tipo organizzativo, volte alla riduzione del numero di organi consultivi e dei loro componenti, come disposto per le amministrazioni statali.

I soggetti tenuti al rispetto del Patto di stabilità interno, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, sono le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore ai cinquemila abitanti. Per le regioni e per gli enti locali, il decreto prevede un contributo alla riduzione dell’indebitamento che nel triennio cresce dagli iniziali 3,2 miliardi del 2009, fino ai 9,2 miliardi nel 2011.

Il miglioramento richiesto agli enti locali non è uniforme ed è legato ai risultati ottenuti nei precedenti esercizi (al netto della spesa sanitaria). In particolare, gli obiettivi sono indicati con l’art. 77. Le disposizioni in materia sono precedute (c.1, art. 77, 77 bis e 77ter), da un richiamo all’esigenza di tutelare l’unità economica della Repubblica. Con quest’affermazione, indipendentemente dal grado di autonomia riconosciuta agli enti, si sottolinea l’obbligo di concorrere al raggiungimento degli obiettivi finanziari europei¹⁸.

Nell’ottica della riduzione della spesa, con riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, ove non si trovi un accordo con lo Stato, si stabilisce, in vista del risanamento finanziario, che il complesso delle spese finali non potrà essere superiore, per l’anno 2009 al complesso delle spese finali per il 2008, diminuito dello 0,6 per cento. Inoltre, è previsto che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica si persegua, da parte, però, delle sole regioni a statuto speciale, oltre che con il rispetto dei tetti di spesa, anche assumendo l’esercizio di funzioni statali.

Si aggiunga che le regioni possono estendere le regole del patto agli enti strumentali e a quelli a ordinamento regionale e sono tenute a inviare, entro il 31 marzo dell’esercizio finanziario successivo a quello di riferimento, una certificazione sul rispetto del patto. Per le regioni inadempienti, analogamente a quanto previsto per gli altri enti locali, la

¹⁸ R. Perez, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in “Rass. trib.”, n. 1/2007, p. 78 ss.

penalizzazione riguarderà il blocco delle assunzioni, la determinazione di un tetto alle spese correnti e il divieto di ricorrere all'indebitamento. E' previsto anche il divieto di aumentare tributi, aliquote e addizionali, ma questo divieto si estende a tutti gli enti, non solamente a quelli inadempienti.

Quanto agli strumenti da utilizzare, le province e i comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti, concorrono alla realizzazione degli obiettivi, per il triennio considerato, con il rispetto di una serie di disposizioni di cui ai commi da 2 a 31 che costituiscono principi fondamentali e di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117 e 119 cost. Analogo rispetto è richiesto, con l'art. 77 *ter*, alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano.

Quindi, oltre a quelli costituzionali, quali la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali, il principio di redistribuzione della ricchezza, di universalità dell'imposizione tributaria e della sua progressività, sono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, numerose disposizioni della legge. Tra queste: l'estensione della manovra al triennio, i singoli obiettivi che gli enti sono tenuti a raggiungere, le sanzioni in caso di mancato rispetto del patto interno, la sospensione del potere degli enti di deliberare aumenti dei tributi, fino all'attuazione del federalismo fiscale¹⁹.

Sempre con riferimento agli strumenti, è stabilito che alcune risorse tra le quali quelle derivanti dalla cessione di azioni, dalla vendita del patrimonio immobiliare, se destinate alla riduzione dell'indebitamento, non siano conteggiate nei saldi rilevanti ai fini del patto. Sono stati, inoltre, introdotti (art. 77bis) meccanismi che premiano gli enti virtuosi e che castigano quelli inadempienti. Questi ultimi si vedono ridotti del 5 per cento i contributi ordinari dovuti dal Ministro degli interni e sono sottoposti a riduzioni d'impegni per spese correnti, né possono indebitarsi per finanziare investimenti o disporre nuove assunzioni (art. 76). Infine, per tutti gli enti locali, sino all'entrata in vigore del federalismo fiscale è fatto divieto di aumentare i tributi, le addizionali e le aliquote.

Si tratta di strumenti rigorosi pensati per modificare i risultati dei patti degli ultimi anni che non possono essere considerati soddisfacenti. Infatti, la scelta (operata lo scorso anno) di fare riferimento non più ai tetti di spesa, ma ai saldi di bilancio, ha permesso, certamente, un contenimento della spesa, ma a prezzo di una riduzione di quella in conto capitale²⁰.

¹⁹ In materia, da ultimo, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 240/2007 e n. 267/2006.

²⁰ Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione sul "Documento di programmazione economico-finanziaria*, cit. p. 38. Sulla rispondenza dei patti interni alle richieste europee, cfr. F. Gastaldi e L. Giuriato, *Il patto di stabilità interno: l'esperienza italiana e il confronto con i paesi dell'Unione monetaria europea*, in "Ec. it.", cit., p. 79 ss.

In materia, vi è, però, una novità da segnalare, poiché, per la prima volta, è consentito ai comuni e alle province, la partecipazione all'elaborazione del patto interno di stabilità, mentre, in passato, mancando la partecipazione, questi soggetti erano stati costretti a subirne le disposizioni. La discussione sui contenuti del patto avverrà nella "Conferenza permanente della finanza locale", prevista dal disegno di legge sul nuovo federalismo fiscale²¹, cui parteciperanno comuni e province.

Proprio pensando all'introduzione del federalismo fiscale, si può osservare che la disciplina del patto interno è, oggi, incompleta poiché s'intreccia con disposizioni non ancora approvate²². Tuttavia, pensando a una loro prossima entrata in vigore, e per consentire una maggiore autonomia finanziaria agli enti, è prevista la soppressione dei trasferimenti di bilancio, ai sensi dell'art. 119, c.2, sostituiti da un fondo unico (art. 77, n. 2bis) in cui far confluire tutti i trasferimenti erariali attribuiti, in passato, alle regioni, per finanziare funzioni di loro competenza. Il fondo unico sarà costituito nel 2010 e, nello stesso periodo, saranno stabiliti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, i criteri di ripartizione tra i soggetti tenuti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2009-2011.

3. La spesa sanitaria

Il test veramente importante per valutare le capacità regionali è costituito dalla gestione della sanità, considerata la sua centralità per la politica economica e per l'assetto sociale del paese e tenendo, anche, conto che solo sette regioni sono autosufficienti, cioè spendono per servizi, meno delle imposte che vengono pagate sul territorio²³. Va osservato, che la sanità presenta, per il futuro, una tendenza all'aumento della spesa, dovuto ai noti problemi dell'invecchiamento della popolazione e dei costi crescenti derivanti dal progresso tecnico dell'indagine diagnostica²⁴. Di fronte a questa progressiva espansione, che rende problematica la diminuzione della spesa, con la legge sono previsti incentivi per diminuire le

²¹ Cfr. Disegno di legge Calderoli, bozza del 24 settembre 2008.

²² Il testo più recente è quello, approvato dal Consiglio dei ministri, dell'11 settembre 2008.

²³ In Lombardia, si pagano 13.700 euro di tasse e se ne ricevono 8.850 in servizi. I dati sono di "Il sole24 ore" del 4 agosto 2008.

²⁴ In generale, cfr. E. Caruso e N. Dirindin, *La sanità nel 2007: tra piani e ripiani un'immagine positiva*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, a cura di M. C. Guerra e A. Zanardi, Bologna, Il Mulino, 2008, 69 ss. L. Arcangeli e C. De Vincenti, *La politica sanitaria*, in *La finanza*, cit., 217 ss. Cfr. le osservazioni sulla spesa sanitaria in Corte dei conti, sezioni riunite, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007*, comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, il 26 giugno 2008 (doc. XIV, n. 1), vol. I. p. 20 ss.

uscite, attraverso il sistema del finanziamento integrativo²⁵ (art. 79,1-*bis*), la cui erogazione è subordinata alla stipula di una specifica intesa tra Stato, regioni e province autonome di Trento e Bolzano. Quest'intesa, a modifica dell'accordo stipulato nel 2001, della successiva intesa del 2005 e del Patto sulla salute del 2006, accordi che avevano regolato, fino ad ieri, i rapporti Stato/regioni in materia di sanità, deve contemplare, ai fini di una maggiore efficienza del sistema e del conseguente contenimento dei costi, la diminuzione dei posti letto ospedalieri, un impegno a ridurre le spese degli organici degli enti del servizio sanitario nazionale, e un ulteriore impegno per attivare la contribuzione in vista del pagamento dei costi delle prestazioni sanitarie, anche da parte dei cittadini esenti, in presenza di deficit di bilancio del settore. In caso di mancata stipula dell'accordo, lo Stato interverrà con un regolamento ministeriale, determinando lo standard di dotazione dei posti letto, e fissando ulteriori standard, volti a livellare la spesa.

Naturalmente, nella sanità, il tema più delicato è costituito dai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117 cost., 2 c, lettera m), tra le quali rientrano i livelli essenziali di assistenza (lea), affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato²⁶. E' evidente che, una volta determinati tali livelli, le regioni, ed anche gli enti locali, devono poter disporre di risorse sufficienti al finanziamento integrale. Questo è fondato su costi unitari, nel senso che una regione non può pretendere entrate addizionali, sulla base dei maggiori costi sostenuti per l'acquisto dei beni o l'utilizzo dei servizi²⁷. Una volta assicurato il finanziamento dei lea, attingendo al Fondo sanitario nazionale, la normativa lascia a carico dei bilanci regionali la maggiore spesa derivante dall'erogazione di prestazioni superiori ai livelli o determinata da inefficienze²⁸. In questo secondo caso, il finanziamento, per la differenza, ai fini di evitare i deficit, può avvenire utilizzando la maggiorazione dell'aliquota Irpef, dell'Irap o delle accise, nella misura consentita dalla legge statale²⁹, o, anche, dal pagamento dei ticket sanitari.

Nel caso in cui si evidenziassero deficit sanitari, questi, a far tempo dalla legge finanziaria 2005, sono esaminati dal "Tavolo tecnico", istituito presso la Ragioneria generale

²⁵ Corte dei conti. Sezione delle autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni, esercizi 2006-2007*. Legge 5 giugno 2003, n. 131. Deliberazione n. 11/2008, p. 267 ss.

²⁶ La competenza legislativa dello Stato in questa materia è considerata dalla Corte costituzionale una funzione (sentenza n. 282/2002). Il necessario punto di equilibrio dei lea, tra esigenze autonomistiche e responsabilità dello Stato, è esaminato da C. Tubertini, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, Bup, 2008. Da notare che gli Stati sono tenuti a conseguire un elevato livello di protezione della salute, (art. 3, lettera p), del trattato) e, contemporaneamente, debbono operarsi per rispettare i contenuti del Patto di stabilità e crescita.

²⁷ Si fa qui riferimento a un costo standard dei beni e dei servizi che, però, non è stato ancora determinato. E ciò crea un vuoto normativo che influisce sull'azione regionale e sugli stessi disavanzi.

²⁸ Corte dei conti. Sezione delle autonomie, *Relazione*, cit., p. 267 ss.

²⁹ Sul profilo, cfr. F. Gallo, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in "Rass. trib.", n. 6./2002, p. 2007 ss.; Id.

dello Stato, formato da tecnici non sempre in grado, peraltro, di assumere le decisioni più convenienti. Gli enti inadempienti sono invitati a ripianare il disavanzo con entrate proprie, attraverso una manovra fiscale, e, ove il risanamento non abbia luogo, dovranno subire una riduzione dal fondo sanitario, mentre, nei casi irriducibili, l'ente sarà commissariato. Naturalmente, la riduzione (temporanea), degli introiti derivanti dal Fondo sanitario, operata in vista dell'assunzione di credibili misure di contenimento della spesa, ai fini del rientro, senza tenere conto dei fabbisogni finanziari regionali, comporterà un servizio sempre più scadente. Con la conseguenza, per i meno abbienti, di un incremento del "turismo sanitario" verso altre regioni, con ricorso anche alla sanità convenzionata, mentre gli utenti in grado di spendere si rivolgeranno alla sanità privata, che verrà in tal modo valorizzata.

Questo nuovo indirizzo nei confronti dei deficit sanitari va segnalato in quanto, in passato, i deficit erano stati più subiti che contrastati dall'ordinamento. Ed è solo dal 2006 che è stato stipulato il Patto per la salute che aumenta il finanziamento del Servizio sanitario nazionale, di cui si è detto, legandolo al pil.

I profili sanitari sono presi in considerazione dall'art. 37, che prevede uno snellimento delle procedure fondate sulla riduzione degli adempimenti meramente formali connessi a pratiche sanitarie obsolete. Inoltre, con l'art. 79, n. 1 e *1bis*, ai fini del rispetto degli obblighi comunitari, è previsto un finanziamento statale ordinari per il triennio 2009, 2010, 2011 che si riduce, rispettivamente di 2 miliardi per il 2010 e di 3 miliardi per il 2011.