



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 20/SEZAUT/2014/FRG

Adunanza dell'11 luglio 2014

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO
Consiglieri	Teresa BICA, Mario PISCHEDDA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Gianfranco POSTAL
Primi Referendari	Francesco ALBO, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la

verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2014/INPR nell'adunanza del 15 gennaio 2014, con la quale è stato approvato il programma delle attività per il referto al Parlamento sulla finanza regionale e degli enti locali;

Vista la nota prot. n. 815 del 4 luglio 2014, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori Consiglieri Carmela Iamele, Alfredo Grasselli, Rinieri Ferone, Paola Cosa, Francesco Uccello, Adelisa Corsetti, Laura D'Ambrosio, Primo Referendario Francesco Albo e viste le relazioni finali dei Presidenti di Sezione Adolfo Teobaldo De Girolamo e Mario Falcucci;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale - analisi dei flussi di cassa anni 2011-2012-2013.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, ai Presidenti delle Conferenze delle Assemblies e delle Giunte regionali, dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Roma nell'adunanza dell'11 luglio 2014.

I Relatori

F.to Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

F.to Mario FALCUCCI

Il Presidente

F.to Raffaele SQUITIERI

Depositata in Segreteria il 23 luglio 2014

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



Corte dei Conti

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SUGLI ANDAMENTI DELLA FINANZA TERRITORIALE - ANALISI DEI FLUSSI DI CASSA ANNI 2011-2012-2013

Volume I

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2014/FRG

Relatori: Pres. Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO
Pres. Mario FALCUCCI
Cons. Carmela IAMELE
Cons. Alfredo GRASSELLI
Cons. Rinieri FERONE
Cons. Paola COSA
Cons. Francesco UCCELLO
Cons. Adelisa CORSETTI
Cons. Laura D'AMBROSIO
I. Ref. Francesco ALBO

Hanno collaborato all'istruttoria il dirigente Renato PROZZO ed i funzionari:

Giuseppe BILOTTA
Alessandra BONOFIGLIO
Graziella CAPUTO
Rita Maria Dina CERRONI
Alessandro DI BENEDETTO
Rosa FAVIA
Antonella GIOVANNANGELI
Giuseppe GIULIANO
Gianluca MAGAGNINI
Germano MARCELLI
Grazia MARZELLA
Giovanna MUSTO
Alessandra RACIOPPI
Rosa RAFFA
Gianfranco SIMONETTI
Maria Novella SIMONETTI
Piera SPAZIANI

Editing: Alessandro DI BENEDETTO, Giuseppe GIULIANO

Corte dei conti – Sezione delle Autonomie
Via Baiamonti, 25 – 00195 ROMA
www.corteconti.it

**RELAZIONE SUGLI ANDAMENTI DELLA FINANZA TERRITORIALE -
ANALISI DEI FLUSSI DI CASSA
ANNI 2011-2012-2013**

Struttura della relazione	
Volume I	
	Premessa generale
	Sintesi
	PARTE I: Analisi della gestione di cassa degli enti territoriali nell'anno 2013
	Premessa
	Le misure di stimolo alla crescita attraverso l'accelerazione dei pagamenti delle Amministrazioni territoriali
	La nuova ottica di revisione e razionalizzazione della spesa
	PARTE II: Analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome – Triennio 2011-2013
	I flussi di cassa delle Regioni e delle Province autonome
	Gli equilibri di bilancio
	Le entrate regionali
	La spesa regionale
	La gestione sanitaria
	Considerazioni conclusive
	PARTE III: Analisi della gestione di cassa degli enti locali – Triennio 2011-2013
	Criteri ed ambito dell'analisi relativa al triennio 2011-2013
	Le misure intervenute sulla finanza degli enti locali
	I flussi di cassa delle Province
	I flussi di cassa dei Comuni
	Considerazioni conclusive
	Approfondimento tematico sui controlli interni nelle Province e nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti alla luce del nuovo art. 148 del TUEL
Volume II	
	PARTE IV: Analisi della spesa di personale degli enti territoriali
	Finalità e ambito dell'indagine
	L'obbligo di riduzione della spesa per il personale
	La consistenza e la spesa per il personale delle Regioni e delle Province autonome
	La consistenza e la spesa per il personale dei Comuni
	La consistenza e la spesa per il personale delle Province
	Considerazioni conclusive e di sintesi
Volume III - APPENDICE	
	PARTE PRIMA: Analisi degli equilibri di bilancio
	PARTE SECONDA: Gestione di cassa degli enti dei Servizi sanitari regionali
	PARTE TERZA: Gestione di cassa degli enti locali

INDICE

Deliberazione n. 20/SEZAUT/2014/FRG

Premessa generale

Sintesi

I

III

IX

VOLUME I

PARTE I

ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DEGLI ENTI TERRITORIALI NELL'ANNO 2013

I.1	PREMESSA	3
I.1.1	Le banche dati utilizzate per le analisi: il SIOPE	4
I.2	LE MISURE DI STIMOLO ALLA CRESCITA ATTRAVERSO L'ACCELERAZIONE DEI PAGAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI	6
I.2.1	L'impatto del decreto-legge n. 35/2013 e dei successivi provvedimenti di finanza pubblica sui saldi delle Amministrazioni territoriali	6
I.2.2	Il potenziamento degli interventi per favorire il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni territoriali	12
I.2.3	Le modalità di erogazione agli Enti territoriali delle risorse stanziare dai decreti-legge nn. 35 e 102 per l'anno 2013	18
I.3	LA NUOVA OTTICA DI REVISIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA	22
I.3.1	Considerazioni conclusive	34

PARTE II

ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME – TRIENNIO 2011-2013

II.1	I FLUSSI DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME	36
II.2	GLI EQUILIBRI DI BILANCIO	38
II.2.1	Profili metodologici	38
II.2.2	Andamento della cassa nel periodo 2011-2013	42
II.2.2.1	Incassi e pagamenti da regolarizzare	42
II.2.2.2	Totale riscossioni e pagamenti e disponibilità liquide	44
II.2.3	Riepilogo generale per titoli	50
II.2.4	I risultati della gestione corrente	51
II.2.5	I risultati della gestione in conto capitale	57
II.2.6	Le contabilità speciali	60
II.2.7	Le anticipazioni di cassa	65
II.2.8	Dimostrazione della quadratura delle tabelle	68
II.3	LE ENTRATE REGIONALI	69
II.3.1	Le ripercussioni della crisi economica sul processo di attuazione del federalismo fiscale	69
II.3.2	L'evoluzione delle entrate regionali	73
II.3.3	L'andamento dei principali tributi	88

II.4	LA SPESA REGIONALE	100
II.4.1	La spesa corrente al netto di quella sanitaria	104
II.4.2	Analisi di alcune tipologie di spesa corrente non sanitaria	106
II.4.2.1	Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi	108
II.4.2.2	Andamento della spesa per contratti di servizio, assistenza informatica e altre spese per servizi	110
II.4.2.3	Andamento della spesa per studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, manutenzione di autovetture	115
II.4.2.4	Andamento della spesa per organi istituzionali	121
II.4.2.5	Andamento della spesa per interessi passivi	123
II.4.3	La spesa in conto capitale	128
II.4.4	Analisi di alcune tipologie di spesa in conto capitale	131
II.4.4.1	Andamento della spesa per investimenti fissi	131
II.4.4.2	Andamento della spesa per trasferimenti e per partecipazioni azionarie	135
II.5	LA GESTIONE SANITARIA	138
II.5.1	La spesa sanitaria regionale	138
II.5.2	La gestione di cassa degli enti dei servizi sanitari regionali	142
II.5.2.1	Note metodologiche	142
II.5.2.2	Andamento generale nel triennio 2011-2013 degli enti del SSN	145
II.5.2.2.1	Andamento generale	145
II.5.2.2.2	Andamento della gestione corrente e della gestione in conto capitale	150
II.5.2.2.3	Disponibilità liquide degli enti del SSN	150
II.5.2.3	Gli incassi negli anni 2011-2013 degli enti del Servizio sanitario	154
II.5.2.4	Classificazione delle entrate (incassi) per natura	157
II.5.2.5	Analisi delle entrate correnti	159
II.5.2.6	Analisi delle entrate in conto capitale	169
II.5.2.7	I pagamenti negli anni 2011-2013 degli enti del Servizio sanitario	173
II.5.2.8	Classificazione delle spese (pagamenti) per natura	176
II.5.2.9	I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali	178
II.5.2.9.1	Pagamenti relativi alla Sanità effettuate dalle Regioni	185
II.5.2.9.2	Spesa per il personale degli enti del SSN	186
II.5.2.9.3	I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di beni	187
II.5.2.9.4	I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di servizi	190
II.5.2.9.5	I pagamenti per contributi e trasferimenti	193
II.5.2.9.6	Pagamenti per altre spese correnti	195
II.5.2.9.7	Pagamenti per rimborso prestiti e relativi oneri finanziari	196
II.5.2.9.8	Pagamenti per altri oneri finanziari	199
II.5.2.9.9	La spesa sanitaria corrente pro capite	201
II.6	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	209

PARTE III

ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DEGLI ENTI LOCALI TRIENNIO 2011-2013

III.1 CRITERI ED AMBITO DELL'ANALISI RELATIVA AL TRIENNIO 2011-2013	214
III.2 LE MISURE INTERVENUTE SULLA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI	216
III.3 I FLUSSI DI CASSA DELLE PROVINCE	219
III.3.1 Analisi delle entrate delle Province	222
III.3.1.1 Entrate correnti	222
III.3.1.2 Entrate tributarie	223
III.3.1.3 Principali imposte e tasse	225
III.3.1.4 Entrate da trasferimenti	228
III.3.1.5 Entrate in conto capitale	229
III.3.2 Analisi delle spese delle Province	231
III.3.2.1 Spese correnti	231
III.3.2.1.1 Alcune voci di spesa corrente: interventi 2 e 3	234
III.3.2.2 Le spese in conto capitale	237
III.3.3 Raffronto entrate/spese delle Province	238
III.3.3.1 Il saldo della gestione corrente	239
III.3.3.2 Il saldo della gestione in conto capitale	240
III.3.3.3 Il saldo delle anticipazioni di cassa	241
III.4 I FLUSSI DI CASSA DEI COMUNI	243
III.4.1 Analisi delle entrate dei Comuni	243
III.4.1.1 Le entrate correnti	245
III.4.1.2 Le entrate in conto capitale	252
III.4.2 Analisi delle spese dei Comuni	256
III.4.2.1 Le spese dei Comuni nell'esercizio 2013	256
III.4.2.2 I pagamenti per spese di parte corrente	258
III.4.2.3 Analisi di alcune voci di spesa corrente per consumi intermedi	272
III.4.2.4 Analisi dei pagamenti per rimborso prestiti	277
III.4.2.5 Analisi dei pagamenti in conto capitale	279
III.4.2.6 Raffronto tra entrate e spese dei Comuni	289
III.5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	300
III.6 APPROFONDIMENTO TEMATICO SUI CONTROLLI INTERNI NELLE PROVINCE E NEI COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 15.000 ABITANTI ALLA LUCE DEL NUOVO ART. 148 DEL TUEL	308
III.6.1 La disciplina normativa e le linee guida della Corte dei conti	308
III.6.2 I risultati dell'indagine	310
III.6.2.1 La qualità e la quantità delle informazioni raccolte	310
III.6.2.2 L'articolazione delle analisi per tipologia di controlli	314
III.6.3 Alcune criticità: i controlli sugli organismi partecipati ed i controlli di qualità	327
III.6.4 Considerazioni conclusive	333



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 20/SEZAUT/2014/FRG

Adunanza dell'11 luglio 2014

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO
Consiglieri	Teresa BICA, Mario PISCHEDDA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Gianfranco POSTAL
Primi Referendari	Francesco ALBO, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la

verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2014/INPR nell'adunanza del 15 gennaio 2014, con la quale è stato approvato il programma delle attività per il referto al Parlamento sulla finanza regionale e degli enti locali;

Vista la nota prot. n. 815 del 4 luglio 2014, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori Consiglieri Carmela Iamele, Alfredo Grasselli, Rinieri Ferone, Paola Cosa, Francesco Uccello, Adelisa Corsetti, Laura D'Ambrosio, Primo Referendario Francesco Albo e viste le relazioni finali dei Presidenti di Sezione Adolfo Teobaldo De Girolamo e Mario Falcucci;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale - analisi dei flussi di cassa anni 2011-2012-2013.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'Economia e delle Finanze, al Ministro dell'Interno, al Ministro della Salute, al Ministro per gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, ai Presidenti delle Conferenze delle Assemblee e delle Giunte regionali, dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Roma nell'adunanza dell'11 luglio 2014.

I Relatori

f.to Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

f.to Mario FALCUCCI

Il Presidente

f.to Raffaele SQUITIERI

Depositata in Segreteria il 23 luglio 2014

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO

Premessa generale

1. Tra le molteplici e viepiù crescenti attribuzioni della Sezione delle autonomie, com'è noto significativamente rivisitate dal d.l. n. 174 del 2012, permane quella originaria di riferire al Parlamento ai sensi dell'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, quali ripresi e meglio definiti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'art. 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con delibera delle SS RR della Corte n. 14/DEL/2000 (e s. m. i.).

Costituiscono oggetto del referto gli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Con la presente relazione si ottempera al precetto normativo con modalità in parte innovative rispetto al passato.

Da un lato, si considerano in un unico contesto le gestioni degli enti del sistema delle autonomie, per una visione d'assieme unitaria e meno frammentata, dall'altro, si utilizzano immediatamente i dati di cassa già acquisiti per il 2013, per un'osservazione più tempestiva e diretta, senza attendere la completa disponibilità dei dati definitivi di competenza per il 2013, di cui si riferirà in un prossimo referto autunnale, a conclusione del ciclo annuale dell'attività referente.

Una sola relazione, quindi (in luogo delle due tradizionalmente presentate nel mese di luglio e riferite rispettivamente alle Regioni ed agli enti locali), contenente un'analisi più ravvicinata rispetto all'ultimo esercizio di riferimento, in un'ottica di semplificazione ed economicità.

2. Il referto di quest'anno si sofferma (al volume I) sugli andamenti della finanza territoriale nel suo complesso (Regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario), analizzati sotto il profilo della gestione di cassa per l'anno 2013 (inquadrata, comparativamente, nel triennio 2011/2013), secondo quanto desumibile dai flussi di cassa registrati nel Sistema Operativo degli Enti pubblici (SIOPE).

L'analisi dei flussi di cassa è preceduta dalla trattazione degli effetti di alcuni interventi normativi con carattere di urgenza volti, principalmente, al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito. Ci si riferisce al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 - con cui il Governo ha definito obiettivi e modalità per realizzare un'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle

Amministrazioni pubbliche (e di quelle territoriali in particolare) maturati alla data del 31 dicembre 2012 - nonché al complesso degli interventi diretti a favorire il pagamento dei debiti pregressi degli enti territoriali (d.l. n. 102/2013, l. n.147 del 2013, d.l. n. 66 del 2014), da cui, tra l'altro, emerge la perdurante difficoltà di quantificazione dell'entità effettiva dei debiti commerciali delle Amministrazioni locali e la conseguente impossibilità di valutazione della reale incidenza dei descritti interventi sullo stock dei debiti commerciali ancora esigibili, nonché delle reali esigenze di finanziamento residuo.

L'indagine del referto è estesa (volume II) alla spesa per il personale degli enti territoriali per il 2012 sulla base dei dati ricavati dal Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO), nonché a taluni aggiornamenti al 2013, desunti dal SIOPE, e connessi profili gestori.

3. Nell'ambito delle evidenziate innovative modalità di declinazione del dettato normativo sul referto sugli andamenti complessivi relativi al 2013, va anche considerato che la Sezione delle autonomie, nel perseguire l'obiettivo di fornire agli interlocutori istituzionali ed alla collettività, in modo più efficace e diretto, i risultati dei controlli sulle realtà territoriali, ha anticipato, con deliberazione n. 15/SEZAUT/2014/FRG del 27 maggio 2014, un'indagine sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni con relativi dati finanziari e, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2014/FRG del 12 giugno 2014, una esposizione analitica dei risultati per il 2013 del patto di stabilità interno, con riferimento all'intera platea degli enti territoriali.

Si tratta di due "focus" con cui si è dato maggiore risalto a due fenomeni - tradizionalmente presenti nei due referti di luglio - di grande impatto sulle finanze degli enti territoriali e rispetto ai quali si è offerta una panoramica della situazione in essere con le criticità e le possibilità di interventi migliorativi.

4. Il referto sugli Organismi partecipati degli enti territoriali, con analisi di profili gestori di rilievo e di problematiche concernenti la loro connotazione ed il rapporto con i soggetti controllanti, approfondisce uno dei temi significativi del controllo svolto dalla Corte dei conti, a livello centrale e territoriale, per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio degli enti proprietari, nell'intento di prevenire o di contenere i fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica.

Il quadro di sintesi rappresentato nell'indagine svolta dalla Sezione si avvale anche dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali, nell'esercizio delle loro competenze sul territorio. Gli organismi censiti nella banca dati SIQUEL della Corte dei conti sono esaminati nei loro dati di bilancio, che sono posti in relazione con i flussi finanziari erogati dai soggetti pubblici partecipanti/controllanti.

Tra gli esiti di interesse per il presente referto: la affermazione della rilevanza del complesso delle risorse impegnate ed effettivamente erogate dal soggetto pubblico ai fini della complessiva valutazione sulla convenienza ad attuare una gestione esternalizzata dei servizi; la considerazione, tra le erogazioni degli enti proprietari nei confronti degli organismi partecipati, anche dei trasferimenti (in conto esercizio, straordinari e in conto capitale), degli oneri per copertura delle perdite (mediante spesa corrente o aumenti di capitale, anche per ricapitalizzazioni), nonché degli aumenti/acquisizioni di capitale per cause diverse dal ripiano delle perdite; la centralità del contratto di servizio, quale strumento privilegiato con il quale gli enti affidanti esercitano il potere di vigilanza e di controllo sugli organismi partecipati/controllati; la rilevazione delle situazioni in cui le somme impegnate superano quelle pagate, con una più elevata incidenza del complesso delle erogazioni sul valore della produzione negli organismi a totale partecipazione pubblica.

Dall'analisi di dettaglio degli organismi partecipati da unico socio pubblico (850 organismi su 4.264 esaminati) è anche emerso che, nella gran parte dei casi, le risorse complessivamente impegnate e pagate dagli enti proprietari tendono a coincidere con l'importo dei valori della produzione degli organismi destinatari delle erogazioni. Questo risponde alla logica della proprietà interamente pubblica, che riduce al minimo la partecipazione al fatturato di risorse provenienti da terzi (esclusi i servizi a tariffa) negli organismi che "vivono" delle risorse degli enti.

5. Il referto sul patto di stabilità interno, che costituisce uno dei parametri normativi di verifica degli equilibri di bilancio, compendia, per la prima volta, in un unico contesto le principali risultanze del patto di stabilità interno delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio 2013, con gli esiti del monitoraggio effettuato dalla Sezione in adempimento del disposto normativo e con evidenziazione delle problematiche comuni all'intero comparto delle autonomie territoriali; la trattazione unitaria tende ad offrire una visione il più possibile integrata e diacronica dei risultati raggiunti e delle tendenze in atto nel settore.

La Corte focalizza, tra l'altro, le modalità con cui i diversi enti sono riusciti a raggiungere gli obiettivi, pur in un quadro di reiterate manovre di finanza pubblica, le quali, nel quinquennio 2009-2013, si sono tradotte in un abbattimento complessivo di spesa pari rispettivamente a 17,2 miliardi di euro per il settore regionale (di cui 10,5 miliardi per le Regioni a statuto ordinario e 6,7 miliardi per le Regioni a statuto speciale) ed a 16,3 miliardi per il comparto enti locali (di cui 3,9 miliardi per le Province e 12,4 miliardi per i Comuni).

Nel referto si riscontra e si dà atto del rispetto del patto da parte di tutte le Regioni per il medesimo arco temporale, ad eccezione dell'anno 2009, e segnala taluni effetti meritevoli di considerazione, anche nell'eventualità di una rivisitazione dei meccanismi del patto da più parti richiesta. Tra questi, la prevalenza, nella spesa delle Regioni a statuto

ordinario vincolata al patto, delle spese in conto capitale (che ne costituiscono i due terzi), senza che la tendenza ad escludere le spese di investimento dal patto abbia prodotto l'effetto di agevolare gli investimenti regionali, che si sono ridotti molto più rapidamente delle spese correnti (con una contrazione aggiuntiva stimabile nell'ordine di circa 5 miliardi), evidentemente per effetto della loro minore rigidità, che meglio si presta a favorire il raggiungimento degli obiettivi del patto.

La Sezione osserva, altresì, come la disciplina del patto di stabilità per le Regioni a statuto speciale abbia penalizzato gli investimenti in modo più significativo di quanto non abbia fatto la normativa dettata per le Regioni a statuto ordinario, determinando il rallentamento dei pagamenti ed un maggior accumulo di residui passivi. Ciò induce a ritenere che il metodo di programmazione sin qui seguito, per quanto temperato da meccanismi di premialità introdotti per gli enti virtuosi ma mai seriamente attuati, tende a penalizzare le Amministrazioni più efficienti. La stessa introduzione, a decorrere dal 2014, di un unico tetto di spesa espresso in termini di competenza euro-compatibile non solo potrebbe rendere di più difficile attuazione la gestione dei patti di solidarietà territoriale (il cui ruolo andrebbe invece valorizzato), ma potrebbe anche concorrere a determinare la caduta verticale della spesa per investimenti, qualora non venissero diversificati gli obiettivi della spesa corrente da quella in conto capitale.

6. Nel presente excursus, che riporta l'attività di referto della Sezione svolta nel 2014, non può non farsi menzione, infine, dei significativi documenti di sintesi elaborati e presentati dalla Sezione in occasione di due audizioni tenute dinanzi a Commissioni parlamentari, che hanno ad oggetto tematiche direttamente connesse a quelle valutate dalla Sezione nell'attività referente e che costituiscono notevole complemento della stessa.

Le prime due riguardano il disegno di legge recante disposizioni su "Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni", sul quale la Sezione è stata audita presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, rispettivamente il 6 novembre 2013 e il 16 gennaio 2014.

La terza audizione è quella sul d.d.l. "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche" A.C. 2162, tenuta dinanzi alle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera dei deputati il 21 marzo 2014.

La quarta è quella cui la Corte è stata invitata dal Presidente della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi". I rappresentanti della Corte sono

stati sentiti il 29 maggio 2014 ed hanno espresso le loro valutazioni su una problematica da tempo all'esame della Sezione delle autonomie (basti notare che sullo schema del decreto legislativo originario le Sezioni riunite della Corte dei conti si erano già pronunciate, nel maggio 2011, nel corso di una audizione presso la medesima Commissione).

7. Dal quadro d'assieme delineato traendo occasione dalla presente relazione, emerge l'impegno costante della Sezione nello svolgimento puntuale dei compiti normativamente assegnati in materia di referto e coordinamento della finanza locale complessivamente intesa, per pervenire a valutazioni e riscontri sempre più tempestivi ed adeguati da offrire alle Istituzioni interessate ed alla collettività.

E ciò sulla base anche di una ricercata ed utile interazione con organismi ed istituzioni titolari di funzioni complementari e d'ausilio (MEF, Ragioneria Generale, ISTAT, Banca d'Italia, di recente anche SOSE), nonché di un costruttivo confronto con gli stessi organi rappresentativi dei soggetti controllati (Conferenze delle Regioni, ANCI, UPI), che trova legittimazione nel carattere collaborativo dell'attività della Corte e giustificazione nell'esigenza di contraddittorio nel processo di individuazione delle criticità e dei rimedi correttivi.

Sintesi

La Sezione delle autonomie, innovando alle modalità tradizionalmente seguite per l'adempimento della funzione referente al Parlamento in ordine agli andamenti della finanza regionale e locale, propone un nuovo referto che analizza gli andamenti complessivi della gestione di cassa della finanza pubblica territoriale (Regioni, enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale) esaminata in base ai dati registrati per l'anno 2013 nel Sistema Operativo degli Enti pubblici (SIOPE). Specifici approfondimenti sono dedicati sia alla spesa per il personale degli enti territoriali, analizzata principalmente sulla base dei dati desunti dal Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO), sia ai profili connessi alla *spending review* ed ai controlli interni.

La relazione propone, quindi, un'analisi più articolata della gestione di cassa degli enti del sistema delle autonomie, offrendo una visione d'insieme dei risultati dell'esercizio 2013 con prime valutazioni di sintesi che saranno oggetto di verifica in un prossimo referto autunnale sulla base dei dati di rendiconto 2013. Con tale referto si chiuderà il ciclo annuale dell'attività referente della Sezione, che ha visto già approvati, con deliberazione n. 15/SEZAUT/2014/FRG del 27 maggio 2014, un'indagine sugli Organismi partecipati/controllati da Comuni, Province e Regioni e, con deliberazione n. 17/SEZAUT/2014/FRG del 12 giugno 2014, una esposizione analitica dei risultati del Patto di stabilità interno per il 2013, con riferimento all'intera platea degli enti territoriali.

Le misure di stimolo alla crescita attraverso l'accelerazione dei pagamenti delle Amministrazioni territoriali

La ricerca di un difficile equilibrio tra le esigenze di contenimento del disavanzo pubblico e l'urgenza di contrastare gli effetti recessivi in atto attraverso un più deciso sostegno all'economia, all'occupazione ed al reddito, ha spinto il Governo a varare, nel corso del 2013, alcuni interventi con carattere di urgenza volti a ristabilire condizioni normali di finanziamento all'economia mediante l'immissione di liquidità nel settore delle imprese che operano con le Pubbliche amministrazioni per un ammontare iniziale di circa 40 miliardi di euro nel biennio 2013-2014.

Con due successivi decreti-legge, rispettivamente il d.l. n. 35/2013 e il d.l. n. 102/2013, si è cercato di imprimere una straordinaria accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche (e di quelle territoriali in particolare) maturati alla data del 31 dicembre 2012, rendendo disponibili agli enti territoriali maggiori spazi finanziari esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per l'anno 2013 (pari a 7,7 miliardi di euro) ed ulteriori anticipazioni di liquidità per un totale di complessivi 23,7 miliardi di euro. Tali misure espansive sono proseguite, consolidandosi, nel corso del 2014 ad opera, principalmente, del d.l. n. 66/2014, il quale, incrementando di altri 8,8 miliardi di euro la dotazione del fondo per il finanziamento dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti territoriali, ha concorso non solo ad eguagliare il volume degli stanziamenti del fondo disposti nel 2013, ma anche a sormontare, per l'anno 2014, il totale delle risorse stanziato nel precedente anno raggiungendo l'ammontare complessivo di 24,7 miliardi di euro.

L'impatto sulle finanze degli enti territoriali è stato assorbito dalle Regioni sia con il pagamento agli enti locali dell'intero ammontare dei residui passivi correnti che gli spazi finanziari concessi a valere sul patto di stabilità le consentivano di portare in detrazione, sia con il pagamento agli enti del servizio sanitario nazionale dell'89% delle somme stanziato nella corrispondente sezione del fondo per il pagamento dei debiti sanitari pregressi. Più ridotto è stato, invece, il livello di pagamenti certificati per i debiti di carattere non sanitario, il cui ammontare si attesta al 68,2% dei rispettivi stanziamenti. Si evidenzia, altresì, che non tutte le Regioni hanno usufruito dei mezzi finanziari messi a disposizione dai decreti-legge nn. 35 e 102 del 2013, mentre quelle che ne hanno maggiormente beneficiato sono

nell'ordine: il Lazio, con 3.785 milioni di euro (pari al 35% del totale), il Piemonte, con 2.555 milioni di euro (24% del totale) e la Campania, con 1.474 milioni di euro (14% del totale).

Quanto agli enti locali, mentre le Province sono riuscite ad utilizzare l'intera quota di risorse loro assegnate (pari a circa il 97%), i Comuni hanno evidenziato maggiori difficoltà, soprattutto nell'utilizzo degli spazi finanziari loro concessi per il pagamento di debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili. Ciò conferma come la maggior liquidità proveniente dalle anticipazioni straordinarie di cassa sia stata assorbita, prevalentemente, dalla crescita delle uscite correnti per debiti pregressi di funzionamento, fatto questo che costituisce non solo sintomo di una intrinseca debolezza strutturale del comparto ma anche di una progressiva paralisi delle attività di investimento.

Nel complesso, a fronte di 23,7 miliardi di euro complessivamente stanziati nel 2013, sono rimasti inutilizzati circa 3,6 miliardi di euro, pari al 15% delle risorse disponibili. Si calcola, inoltre, che poco più del 20% delle risorse totali è stato destinato al pagamento dei debiti relativi alle spese di investimento, mentre la quota preponderante (circa l'80%) è stata assegnata per il pagamento dei debiti per spese correnti. La distribuzione delle percentuali di incidenza sopraindicate e la considerazione che le richieste di anticipazione degli enti hanno riguardato, principalmente, i debiti di parte corrente, lascerebbe supporre che alla base del non completo utilizzo di tali risorse vi siano, soprattutto per le Regioni, esigenze connesse al rispetto del patto di stabilità interno.

Le stesse risultanze del conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali, che registra nel 2013 un disavanzo ampiamente inferiore alle attese (pari a soli 467 milioni di euro, a fronte dei 9.587 milioni di euro previsti in sede di DEF 2013), confermano l'imprevista flessione delle spese in conto capitale, che al netto dei trasferimenti, registrano un calo significativo del 17% rispetto alle corrispondenti previsioni del DEF (pari ad una riduzione, in valore assoluto, di circa 5,7 miliardi di euro). Tale risultato è indicativo della sostanziale inefficacia dei provvedimenti di impulso ai pagamenti dei debiti verso i fornitori, giacenti al 31 dicembre 2012, per le attività di investimento eseguite.

La nuova ottica di revisione e razionalizzazione della spesa

In materia di "*spending review*" – obiettivo strategico non ancora declinato in misure organiche e metodi analitici – non sono mancati molteplici interventi normativi diretti a conseguire risparmi di spesa, fermo restando che sono risultate più efficaci le riduzioni mirate dei finanziamenti (patto di stabilità interno, tagli dei trasferimenti destinati agli enti territoriali, limiti e tetti a talune tipologie di spesa) rispetto alle politiche di intervento sui costi dei consumi.

Viceversa, una strutturale revisione della spesa presupporrebbe un'analisi minuziosa che vada a scandagliare, una ad una, ciascuna voce di uscita, in contemporanea (e in parallelo) ad una continua e tenace azione di *benchmarking*, non disgiunta da un costante monitoraggio dei costi, per entrare nei meccanismi interni di formazione della spesa e cogliere la dinamica e le cause degli sprechi. Un tale approccio consentirebbe anche di trasferire su scala più vasta le rilevazioni eseguite su campioni, pervenendo ai noti obiettivi di riallocazione e ottimizzazione delle risorse.

In tale prospettiva si colloca il compito della Corte dei conti di mettere a punto l'attività di controllo sull'attuazione delle misure di revisione della spesa degli enti territoriali, che non può prescindere dalla necessità di monitorare e assoggettare a revisione tutti i costi e fabbisogni *standard* degli enti locali, individuando quegli enti da classificare come "critici" (le cui gestioni siano cioè inficiate da sprechi considerevoli), favorendone il miglioramento anche attraverso la tradizionale segnalazione delle misure correttive ritenute necessarie.

LA GESTIONE DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE

Il SIOPE costituisce un canale informativo di grande utilità per la conoscenza della gestione di cassa, sotto due fondamentali profili:

- l'omogeneità dei dati, che dà luogo ad una sorta di armonizzazione *ante litteram* (a fronte del variegato sistema regionale che non consente un'immediata comparazione tra documenti contabili di diverse Regioni);
- il dettaglio analitico delle voci di entrata e di spesa in cui la banca dati è articolata.

Permangono criticità di non poco momento, che solo in parte derivano dall'architettura del sistema informativo ma, piuttosto, sono riferibili alle modalità di alimentazione dello stesso da parte degli operatori.

È probabile che i comportamenti risentano anche di prassi, non sempre commendevoli, che danno luogo ad anomalie nella gestione delle contabilità speciali o ad incongruenze dei dati relativi alle anticipazioni di cassa ed ai correlati rimborsi ed oneri finanziari.

Con l'avvento delle regole e dei principi contabili previsti dal d.lgs. n. 118/2011 è presumibile che anche sul fronte delle registrazioni nel SIOPE (che dovrà mutuare il piano dei conti integrato adottato per tutti gli enti territoriali) si avranno miglioramenti sulla qualità del dato e, di riflesso, sulla trasparenza dei conti pubblici.

Intanto è necessario che tutte le Amministrazioni si adoperino per seguire prassi di registrazione corrette e tempestive, ridimensionando drasticamente il fenomeno delle regolarizzazioni e rettifiche che intervengono a eccessiva distanza dalla chiusura dell'anno. Ciò garantirà che il sistema informativo, reso liberamente accessibile a tutti (cfr. decr. Rag. Gen. St. 30 maggio 2014), costituisca uno strumento di rappresentazione contabile della finanza pubblica non solo più trasparente ma anche più affidabile, al pari dei documenti contabili ufficiali.

L'analisi degli equilibri di bilancio

Il rispetto degli equilibri di bilancio è una regola aurea di sana gestione finanziaria che si deve ritenere già compresa nel principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'originaria formulazione dell'art. 97 Cost. Il principio della necessaria copertura delle nuove leggi di spesa prescritto dall'art. 81 Cost. avrebbe dovuto costituire necessario e sufficiente presidio alla salvaguardia degli equilibri. Tuttavia, interpretazioni e pratiche applicative alquanto lasche, hanno indotto il Parlamento ad intervenire, esplicitando ulteriormente in Costituzione questa fondamentale norma (l. cost. n. 1 del 2012), nel contesto degli accordi sottoscritti a livello europeo.

Le analisi effettuate sulla base delle informazioni rilevabili dal SIOPE consentono di fornire, in prima approssimazione, il quadro della situazione finanziaria complessiva del comparto Regioni-Province autonome.

La gestione corrente, nel triennio 2011-2013, chiude sempre in avanzo, con un risultato di +9 miliardi nel 2013 e +35 miliardi nel periodo complessivamente valutato.

La gestione in conto capitale nel 2013 genera liquidità per 662 milioni, ma il triennio presenta un risultato complessivo negativo pari a 14,4 miliardi, su cui ha inciso anche il notevole afflusso di risorse (11 miliardi) dovuto alle anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato alle Regioni in esito ai dd.ll. 35 e 102/2013.

Le contabilità speciali, al netto dei movimenti relativi alla gestione sanitaria e delle anticipazioni di tesoreria, nel triennio espongono sempre un saldo negativo, con un risultato complessivo di -13,9 miliardi. La sola voce generica "Altre partite di giro" presenta un saldo triennale pari a -14,8 miliardi. Si deve rilevare, ancora una volta, l'anomalia di questi risultati in detto settore del bilancio, che dovrebbe essere neutro rispetto alla gestione effettiva, ma che, invece, evidenzia un'incidenza di non poco momento - quanto meno sotto il profilo dei flussi di liquidità - di cui è necessario comprendere la genesi.

Il ricorso alle anticipazioni di cassa è un fenomeno importante da monitorare, perché il reiterato utilizzo di questo strumento può essere il segnale di criticità della gestione finanziaria. Il fenomeno si riscontra in poche Regioni. Tuttavia, le incongruenze rilevate lasciano dubitare della qualità dei dati e della loro attendibilità.

La lettura incrociata dei risultati di tutti i comparti gestionali - nella considerazione che nel 2013 vi è stata la necessità di un intervento straordinario, da parte dello Stato, per immettere nel circuito regionale una consistente quantità di risorse dirette a sanare, con anticipazioni di liquidità, il debito pregresso - fa emergere una certa sofferenza di liquidità.

Le anticipazioni di cassa erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 102/2013, che ammontano, come detto, a circa 11 miliardi di euro, sono state quasi completamente trasferite agli enti creditori. Tuttavia, a fronte dell'effettiva movimentazione di risorse, si rilevano maggiori pagamenti, nel 2013 rispetto al 2012, per soli cinque miliardi. Tale disallineamento potrebbe essere sintomo tanto di una effettiva contrazione della spesa, quanto di un parziale ritardo nei pagamenti (a fronte di impegni costanti), tale da generare nuovo debito.

Il fenomeno non è pienamente valutabile, in quanto la cassa, non evidenziando le passività pregresse, non consente di monitorare neppure quelle che si vanno formando per mancato pagamento a fronte di prestazioni (di beni e/o servizi) già rese alle Amministrazioni.

Allo stato, non si dispone di elementi per una valutazione definitiva. Ulteriori approfondimenti saranno svolti alla luce, soprattutto, degli esiti del monitoraggio disposto dal MEF.

Le entrate regionali

Ancorché siano stati adottati i previsti decreti legislativi attuativi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale, è da ritenere che il percorso attuativo prefigurato dalla riforma sia da considerare definitivamente abbandonato.

Depongono in tal senso, sia le incertezze del quadro normativo connesse all'annunciata riforma del Titolo V della Costituzione, sia il reiterato intervento di consistenti tagli lineari ai trasferimenti erariali effettuati al di fuori di una logica di "fiscalizzazione" delle relative risorse, sia l'aumento disorganico delle aliquote tributarie in contrasto con l'obiettivo dell'invarianza della pressione fiscale complessiva, sia, infine, la sostanziale inefficacia delle politiche di riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, da cui dipendeva la determinazione dei fabbisogni standard e delle relative fonti di finanziamento. Non ultimo, si pone in sostanziale contrasto con i principi di riduzione dei caratteri della finanza derivata, di rafforzamento dell'autonomia impositiva regionale e di definizione dei nuovi criteri di perequazione delle risorse la costituzione, per le Regioni a statuto ordinario, del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, ad opera dell' art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), i cui trasferimenti vanno a sostituire il gettito proveniente dalla quota regionale della compartecipazione all'accisa sulla benzina, che per tali Regioni risulta contestualmente abolita.

In questo contesto, si osserva come il sensibile rafforzamento delle entrate tributarie, all'interno di un processo di straordinaria crescita delle riscossioni complessive che registrano incrementi, in valore assoluto, pari a circa 38 miliardi di euro rispetto al 2009, è tuttavia l'effetto di molteplici fattori che hanno concorso a determinare, tra l'altro, un notevole aumento della pressione fiscale a livello regionale.

Tra questi fattori, i più significativi sono individuabili, da un lato, nelle straordinarie anticipazioni di cassa erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 102/2013, per un importo, come ripetuto, corrispondente a circa 11 miliardi di euro; dall'altro, nelle movimentazioni di cassa dipendenti da regolarizzazioni contabili relative alle anticipazioni del fondo sanitario nazionale, il cui volume di pagamenti (effettuati sulle contabilità speciali) va ad incrementare, nell'anno, gli incassi relativi alle tre principali componenti di entrata che alimentano il fondo sanitario nazionale: l'Irap, la compartecipazione all'Iva e l'addizionale Irpef.

Da ciò consegue l'estrema eterogeneità di effetti finanziari sulle entrate delle singole Regioni, alcune delle quali (Lazio, Liguria ed Emilia-Romagna) accentuano soprattutto la componente tributaria, altre (principalmente le Regioni del Nord) compensano variamente il minor gettito fiscale con i proventi da trasferimento, mentre le Regioni del Sud tendono a far leva sull'indebitamento e su quel che rimane dei trasferimenti in conto capitale per contrastare il ridimensionamento delle politiche di infrastrutturazione del Mezzogiorno.

La spesa regionale

Le forme di contenimento e di razionalizzazione della spesa sono da tempo oggetto di interventi mirati e di più vasto respiro tra cui, da ultimo, gli artt. 8 e 9, d.l. n. 66/2014, in materia di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, nel rispetto degli obblighi europei e per il conseguimento dell'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio (l. cost. n. 1/2012, e l. n. 243/2012).

Il comparto Regioni e Province autonome fa registrare movimenti di cassa in uscita con ritmo crescente (201,2 miliardi di euro nel 2011, 208,1 miliardi nel 2012 e 256,1 miliardi nel 2013). I maggiori importi sono imputabili a spesa corrente (141,7 miliardi di euro nel 2011, circa 142 miliardi nel 2012, e 144,7 miliardi nel 2013), la metà della quale è assorbita da cinque enti (Lombardia, Lazio, Campania, Sicilia e Piemonte).

L'evoluzione della spesa corrente non sanitaria rispetto al totale del Titolo I è stata esaminata alla luce dei richiamati provvedimenti, che hanno inciso anche su specifiche tipologie. Per tutte le Regioni a statuto ordinario, è crescente l'incidenza della spesa corrente non sanitaria sul totale del Titolo I, aumento che potrebbe essere influenzato dal pagamento dei debiti pregressi, ai sensi dei dd.ll. n. 35/2013 e 102/2013. Analoga tendenza si rileva sulla spesa per acquisto di beni e servizi, ove l'incidenza prevalente è data dai contratti di servizio, compresi quelli di trasporto, e dalle altre spese per servizi.

Relativamente alle spese correnti per le quali la legislazione ha previsto limiti di importo, sono stati monitorati taluni codici gestionali SIOPE, riconducibili a: organi istituzionali, studi e consulenze, formazione, rappresentanza, organizzazione di manifestazioni e convegni, manutenzione di autovetture. Tali spese risultano scarsamente incidenti sul totale dei consumi intermedi e presentano un andamento in diminuzione.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, la positiva inversione di tendenza riscontrabile nel totale del Titolo II, che cresce di 1,8 miliardi nel 2013 rispetto all'anno precedente, si riflette anche sulla spesa al netto della componente sanitaria, soprattutto nelle Regioni a statuto ordinario.

Nel triennio 2011-2013, accanto a variazioni percentuali altamente positive di tale categoria di spesa (in particolare in Campania e Puglia), si registrano importanti scostamenti negativi in Veneto, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana, che riferiscono di investimenti concentrati nel settore sanitario.

Cresce anche la spesa per partecipazioni azionarie, che rappresenta una parte minimale della spesa netta in conto capitale (circa il 2%), in controtendenza rispetto alle misure intese a disincentivare il ricorso allo strumento delle società partecipate.

La gestione sanitaria

In ordine all'andamento della gestione sanitaria, si deve ribadire la scarsa chiarezza che deriva dalle modalità di registrazione nelle contabilità speciali delle anticipazioni dallo Stato e dei relativi rimborsi, perché non è mai chiaro quanto di queste movimentazioni abbia una valenza puramente contabile e quanto, invece, incida sulla gestione effettiva. Appare necessario che vengano adottate regole comuni, e, soprattutto che queste regole siano effettivamente seguite da tutte le Amministrazioni.

Va segnalato, inoltre, che il SIOPE potrebbe non intercettare integralmente la spesa sanitaria, in quanto potrebbero non essere individuabili somme trasferite ad enti che operano in campo sanitario (es. centrali di committenza) le cui operazioni non refluiscono con imputazione agli enti sanitari per conto dei quali effettuano acquisti.

Allo stato, per quanto riguarda la spesa sanitaria delle Regioni, che essenzialmente è caratterizzata da trasferimenti (e da una minima parte di gestione diretta), si evidenzia una sostanziale stabilità nel triennio preso in considerazione. Nel 2013, infatti, la spesa resta, sostanzialmente, sui livelli del 2012, dopo l'aumento, seppur contenuto (+1,47%), segnato rispetto al 2011. Anche in questo caso, le maggiori entrate dovute ai dd.ll. n. 35 e 102/2013 non sembrano aver inciso sul livello di spesa. Il fenomeno dovrà essere ulteriormente indagato.

Analizzando la situazione sul versante degli enti dei servizi sanitari regionali, si rileva un andamento in crescita dei pagamenti correnti (da 113,8 mld. del 2011, a 119,2 mld. del 2013), cifre che potrebbero essere ritoccate in aumento per effetto di operazioni che non risultino dal SIOPE per i motivi sopra detti. Per contro, il dato è da considerarsi ancora grezzo, in quanto dovrebbe essere depurato dei pagamenti che danno luogo a movimentazioni all'interno del sistema sanitario pubblico, ma che non sono esattamente perimetrabili - nel sistema informativo - sul fronte spese. Sul versante riscossioni, invece, nel periodo considerato le entrate dovute a riscossioni tra enti sanitari pubblici oscillano tra 9,6 e 10,1 mld., somme che, teoricamente, dovrebbero trovare riscontro in uguali partite di spesa e che andrebbero sottratte al totale dei movimenti.

L'andamento in crescita della spesa corrente sembra essere non coerente con i dati di contabilità nazionale riportati nel DEF, che, invece, registrano una riduzione della spesa sanitaria. Tuttavia, occorre rilevare che, a parte i diversi criteri di rilevazione della spesa (in particolare il riferimento alla competenza economica per quanto riguarda i risultati riportati nel predetto documento), nei flussi di cassa analizzati confluiscono tutte le riscossioni e i pagamenti, senza distinzione tra operazioni in conto competenza e operazioni in conto residui. In altre parole, sui risultati finali della gestione di cassa pesano anche i pagamenti dei debiti pregressi di parte corrente (non rilevati dalla competenza economica) estinti grazie alle più volte menzionate anticipazioni di liquidità. Anche se, apparentemente, nel 2013 gli incassi di parte corrente non sono stati sufficienti a coprire i pagamenti, per una compiuta valutazione dei risultati gestionali del settore sanitario resta, dunque, decisivo un approfondimento - che la Sezione si riserva di svolgere in un prossimo referto - sull'andamento delle passività ancora non tradotte in pagamenti e sull'effettiva capienza delle risorse disponibili rispetto alla gestione dell'anno.

LA GESTIONE DI CASSA DEGLI ENTI LOCALI

L'osservazione dei flussi di cassa 2013 registrati per il comparto enti locali, in attesa che si completino le operazioni di acquisizione nel sistema SIRTEL dei rendiconti approvati dai medesimi enti, consente di poter disporre di una prima "fotografia" degli andamenti di entrate e spese dell'esercizio 2013 e della chiusura delle gestioni corrente ed in conto capitale di Comuni e Province.

La difficile fase congiunturale ha imposto anche nel 2013 l'adozione da parte del legislatore di provvedimenti volti a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria attraverso una drastica riduzione della partecipazione dello Stato alla gestione degli enti locali con tagli alle relative risorse finanziarie.

I flussi di cassa delle Province

Per le Province, l'incertezza delle risorse a disposizione per il 2013, sia in termini di trasferimenti che di risorse proprie, ha comportato, da una parte, il massiccio ricorso all'anticipazioni di tesoreria, con le conseguenti ricadute in termini finanziari per il costo del debito, dall'altra parte, la diffusa formazione di disavanzi finanziari, anche se l'osservazione dei flussi di cassa ha consentito di evidenziare la sostanziale tenuta delle entrate, con incassi totali relativi al 2013 lievemente incrementati (+3,93%) rispetto al 2012 (-9,35% rispetto al 2011).

L'incremento è da imputarsi alle entrate correnti (+3% rispetto agli incassi del 2012), quale effetto di un "saldo" tra l'andamento decrescente delle entrate tributarie (-2,4%), che pesano oltre il 50% nell'aggregato di bilancio, e il significativo incremento registrato alla voce

trasferimenti correnti (+11,2%), motivato, presumibilmente, da regolazioni di partite pregresse e recupero entrate. A ciò deve aggiungersi la contrazione degli incassi relativi al fondo sperimentale di riequilibrio (-63,2%) che mitiga l'incremento delle entrate extra-tributarie aumentate del 2,3%.

Gli incassi in conto capitale hanno fatto registrare un incremento delle alienazioni di beni immobili e delle entrate da accensione prestiti, queste ultime in relazione all'anzidetto problema di azioni di tesoreria.

Gli andamenti registrati nei pagamenti hanno confermato il virtuoso *trend* in calo delle spese correnti (-4,96%), le cui voci principali sono costituite da prestazioni di servizi (che incidono per il 43,5%), la cui flessione (-5,2%) ha inciso fortemente sugli andamenti considerati, e dalla spesa per il personale (che rappresenta il 27% del totale e che ha fatto registrare una contrazione analoga del 5,3%).

In linea con la politica di contenimento delle spese sono i dati relativi agli interventi 2 e 3 (in materia di "acquisto di beni e prestazioni di servizi"), in flessione del 5,63% a seguito, principalmente, delle spese di rappresentanza, sia per l'acquisto di beni (-49%) che per l'acquisto di servizi (-60%), nonché delle spese per il servizio di smaltimento rifiuti (-51%).

Il saldo della gestione di parte corrente mostra segno positivo, sia al netto che al lordo della voce rimborso prestiti relativa alle anticipazioni di tesoreria (particolarmente elevate nel 2013).

La gestione in conto capitale chiude, invece, con segno negativo, in considerazione del fatto che, a fronte di un contenuto incremento degli incassi, sono aumentati in misura significativa i pagamenti correlati, mostrando quindi una ripresa, seppur contenuta, degli investimenti.

Nel complesso, la finanza provinciale nel 2013, in linea con quanto accaduto nel 2012, non è riuscita a compensare la pesante contrazione dei trasferimenti erariali e, pur essendo proseguita l'azione di contenimento della spesa corrente, non è, comunque, riuscita ad evitare il propagarsi di un numero crescente di enti in condizioni di squilibrio strutturale.

I flussi di cassa dei Comuni

Nel 2013, la gestione della programmazione finanziaria dei Comuni è stata resa particolarmente complessa dai provvedimenti che hanno inciso sul gettito IMU, prevedendo l'erogazione di trasferimenti compensativi, sulla cui commisurazione sono sorte non poche difficoltà. Non meno travagliata è stata anche la definizione della vicenda legata alla soppressione della quota di gettito IMU originariamente riservata allo Stato, sulle abitazioni diverse da quella principale.

Dall'analisi condotta sulla base del rapporto di composizione delle entrate correnti, emerge un consistente decremento delle entrate tributarie (-7,18%). In valore assoluto, le riscossioni delle entrate tributarie nel 2013 calano di 2,5 miliardi di euro rispetto al 2012, mentre quelle relative ai trasferimenti crescono simmetricamente di 2,4 miliardi di euro, da imputarsi ai contributi compensativi del mancato gettito IMU.

La consistente frenata delle riscossioni delle imposte è comunque controbilanciata, almeno in parte, da una buona dinamica degli incassi provenienti dall'addizionale IRPEF.

Degna di nota, anche la favorevole dinamica delle entrate extra-tributarie, che continua il progressivo incremento dei volumi finanziari facendo registrare per il 2013 un aumento del 3,86% rispetto al 2012 già in crescita rispetto al 2011 dell'1,91%.

Si tratta di un dato che induce a ritenere verosimile l'ipotesi che la leva tariffaria abbia costituito un rimedio alla contrazione delle risorse proprie.

L'andamento delle entrate in conto capitale nel 2013 espone un ulteriore calo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali ed un significativo incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa (che crescono, in valore assoluto, di circa 1,4 miliardi nel 2013 rispetto al 2012 ed in valore percentuale del 31,9%). Tale fenomeno trova ragione, almeno in parte, nella crisi di gettito determinata dai provvedimenti che hanno inciso sul sistema di finanziamento degli enti locali. Si è anche rilevata la ripresa dell'indebitamento, dopo la flessione degli ultimi esercizi, che però avrebbe dovuto spingere gli investimenti

riqualificando la spesa in conto capitale. In tale direzione concorreva anche la disposta sterilizzazione (ex art. 1, comma 1, del d.l. 35/2013) degli spazi finanziari utilizzabili agli effetti del patto di stabilità per il pagamento dei debiti in conto capitale; misura di stimolo e sviluppo dell'economia non solo per la maggior liquidità che affluiva alle imprese, ma anche per l'allentamento dei vincoli sulle politiche di bilancio.

Con riferimento ai pagamenti, si evidenzia nel 2013 un incremento complessivo rispetto al valore registrato nel 2012 riconducibile, essenzialmente, ai pagamenti di parte corrente (+8,2%), in quanto le spese in conto capitale subiscono una contrazione (-6,3%) nonostante le anzidette novità introdotte nella disciplina del patto di stabilità, che ha escluso dai vincoli i pagamenti dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012.

Dall'analisi dei dati di cassa emerge chiaramente che l'impiego della maggiore liquidità immessa nel sistema economico-finanziario per effetto delle misure "sblocca debiti delle P.a." è stato destinato, prevalentemente, verso spese correnti e, dunque, verso il pagamento di debiti di funzionamento.

Tale lettura del fenomeno, considerata la natura straordinaria delle predette disponibilità, dovrà essere convalidata dai risultati dell'impiego degli ulteriori stock di liquidità nell'esercizio 2014.

L'analisi condotta ha cercato di leggere negli andamenti delle diverse componenti della spesa corrente i primi esiti delle manovre intervenute nel periodo osservato.

Soffermandosi, in particolare, su alcune voci di spesa, è emerso l'andamento in crescita dei pagamenti per "prestazione di servizi" ed "acquisto di beni di consumo" (rispettivamente, +12% e +0,3%), che non appaiono in linea con i tagli disposti in vista del contenimento e della razionalizzazione della spesa corrente.

Alla luce delle novità da ultimo introdotte dall'art. 47, comma 8, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge n. 89/2014, il contributo dei Comuni alla finanza pubblica per il 2014 è stato pari complessivamente a 375,6 milioni di euro. Tale riduzione inciderà su ciascun Comune in misura proporzionale alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio (2011-2013) per l'acquisto di beni e servizi, con riferimento ad alcune specifiche voci di spesa elencate nelle tabelle allegate al decreto.

Il decremento osservato per alcune tipologie di spesa può considerarsi sintomo concreto del processo in atto di contenimento e razionalizzazione della spesa corrente: acquisto di beni di rappresentanza (-18,69%), organizzazione di convegni (-10,86%) e spese per equipaggiamento e vestiario (-15,58%). A tali riduzioni si accompagna anche quella per la spesa di personale, che segue il *trend* in calo degli ultimi esercizi.

Anche per i Comuni, come già visto per le Province, è cresciuta la spesa per anticipazioni di cassa. Il fenomeno osservato trova anche spiegazione nella rideterminazione transitoria del tetto massimo, aumentato da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti, come disposto dall'art. 1, comma 10, del d.l. n. 35/2013.

Nel 2013 prosegue, come detto, la flessione della spesa in conto capitale (-6,3%). Il totale dei pagamenti del Titolo II depurati delle operazioni finanziarie riconducibili alla voce "concessione di crediti e anticipazioni" mostra un calo più marcato rispetto all'ammontare relativo all'esercizio 2012, pari in valore percentuale a -7,8%; andamento, questo, in linea con la contrazione in essere dal 2005, sia in termini reali sia in rapporto al PIL. Ciò a ragione della flessione in atto delle fonti di finanziamento, imputabile sia al taglio delle risorse sia ad una prolungata crisi del mercato immobiliare, nonché alla riduzione dei margini di manovra sulle entrate proprie.

Nel 2013, il saldo di cassa di parte corrente torna nuovamente di segno negativo, dopo la ripresa del 2012.

Anche il saldo delle partite in conto capitale inverte il risultato dell'esercizio precedente, che invece chiudeva in disavanzo. Il miglioramento è legato essenzialmente al calo delle spese in conto capitale al netto delle predette concessioni di crediti.

Il valore del saldo delle anticipazioni di cassa non è pari a zero ma, analogamente a quanto accaduto per l'esercizio 2012, è positivo. Tale differenziale risulta motivato dal fatto

che l'elevato importo delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve, accesi nel 2013, non ha trovato piena compensazione nei corrispondenti rimborsi effettuati nel corso dello stesso esercizio.

Infine, dall'analisi delle disponibilità liquide comunicate dai tesoriери degli enti è emersa l'anomalia dei fondi di cassa, come complessivamente registrati ad inizio ed a fine anno ed, in particolare, del dato relativo al fondo di cassa riportato alla chiusura dell'esercizio 2010 rispetto a quello dell'apertura dell'esercizio successivo, che, non solo non coincide, come dovrebbe, ma mostra un valore inferiore rispetto al fondo di cassa alla fine del periodo considerato. Stessa cosa dicasi per l'esercizio 2012, che chiude con un fondo di cassa superiore rispetto al fondo di cassa di apertura del 2013.

I controlli interni nelle Province e nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti alla luce del nuovo art. 148 del TUEL

Uno dei risultati positivi conseguenti alla riforma di cui al d.l.n.174/2012 è stata l'acquisizione di maggiori elementi informativi sulla situazione generale dei controlli interni degli enti di maggiori dimensioni; nei limiti definiti dalla norma, l'analisi della Sezione delle autonomie ha coinvolto 836 enti i quali, utilizzando il collaudato meccanismo dei questionari allegati alle Linee guida, hanno posto le basi di un collegamento funzionale e costante tra controllo interno ed esterno.

Lo studio e l'analisi dei risultati ha consentito di verificare che i controlli tradizionali, la cui configurazione è rimasta pressoché inalterata, si sono in buona parte consolidati, anche se con alcune inadempienze che riguardano in particolare il controllo strategico. I vari controlli di nuova istituzione, diversamente articolati sulle società partecipate e sulla qualità dei servizi, non hanno avuto riscontri esaustivi, mentre quello sugli equilibri ha consentito le prime verifiche formali in percentuali ragguardevoli.

Apprezzabili sono stati gli esiti del nuovo e complesso controllo di regolarità amministrativa e contabile, il quale registra l'ampio adeguamento degli organi di indirizzo politico ai pareri del responsabile del servizio finanziario e un diffusissimo ricorso alla tecniche di campionamento nella scelta degli atti da esaminare sotto la direzione del segretario. Da tali riscontri a campione non sono emerse particolari irregolarità, risultato che lascia impregiudicata la necessità di approfondimenti sulla tematica, non potendosi escludere margini di opinabilità sulla corrispondenza tra effettive situazioni di regolarità ed esiti del controllo a campione.

LA SPESA PER IL PERSONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI

La spesa di personale rappresenta uno dei temi centrali per la gestione finanziaria degli enti territoriali e per il coordinamento della finanza pubblica, oggetto di molteplici interventi normativi volti al suo effettivo contenimento, tra cui il recentissimo d.l. n. 90/2014, attualmente in fase di conversione, che prevede, tra l'altro, l'abolizione dei trattenimenti in servizio, per favorire il ricambio generazionale, e la riforma dell'istituto del *turn over*, che assume aspetti di particolare dinamicità proprio con riferimento agli stessi enti territoriali.

A differenza delle precedenti relazioni, oggetto di osservazione è l'andamento della consistenza e delle spese di personale non solo delle Regioni a statuto ordinario e speciale (RSO e RSS), comprese le Province autonome, ma anche degli enti locali (Province e Comuni).

Nel periodo considerato, il triennio 2010/2012, la principale fonte di informazione è costituita dal Sistema informativo conoscitivo del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (SICO), che la Ragioneria generale dello Stato gestisce ai fini della compilazione del conto annuale del personale previsto dall'art. 60, d.lgs. n. 165/2001.

L'indagine è integrata dalle informazioni desunte dal SIOPE, aggiornate al 2013, prive del livello di dettaglio che rendono il SICO lo strumento privilegiato per l'analisi del sistema retributivo del personale delle P.A. nei diversi comparti e per ciascuna qualifica di appartenenza.

L'esame è limitato al personale dipendente dai predetti enti e non tiene conto di quello in servizio presso i rispettivi organismi partecipati, non soggetti all'obbligo di redazione del conto annuale. Nelle more della piena applicazione dei principi del bilancio consolidato ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, la spesa relativa al personale degli OO.PP. deve essere computata nel rapporto di incidenza spesa di personale/spesa corrente ai fini dell'applicazione dei limiti assunzionali prescritti dall'art. 76, comma 7, d.l. n. 112/2008. Sotto questo profilo, l'abrogazione del citato art. 76, comma 7, disposta dal d.l. n. 90/2014, potrebbe determinare un allentamento dei vincoli di finanza pubblica.

Dalla rilevazione SICO emerge che il comparto, complessivamente, occupa circa 550.000 dipendenti, distribuiti tra personale dirigente, segretari comunali/provinciali e direttori generali, personale con qualifica non dirigenziale (appartenente alle c.d. categorie o con contratto di lavoro flessibile). La spesa totale dell'intero comparto ammonta a circa 15 miliardi di euro.

Nel 2012, per l'insieme degli enti esaminati a livello nazionale, la spesa media per un dipendente regionale ammonta a 35.050 euro, a fronte di 27.780 relativi al dipendente comunale e di 28.358 per il dipendente provinciale. La spesa media per il personale dirigente è di 92.735 nelle Regioni, 87.054 nei Comuni e 96.554 nelle Province.

L'impatto della spesa di personale sul complesso della spesa corrente si evidenzia dall'analisi dei pagamenti registrati in SIOPE, da cui si evince, per il 2013, un valore del 16,27% per le Regioni e le Province autonome (ove il totale del Titolo I è stato depurato della spesa sanitaria), del 28,86% per i Comuni e del 27,23% per le Province.

Dall'esame dei dati esposti in SICO, emergono situazioni alquanto diversificate tra RSO e RSS e, nell'ambito di ciascuna categoria, tra le aree geografiche. Generalmente, si evidenzia una distribuzione non uniforme del personale sul territorio nazionale, con punte di maggiore concentrazione nelle Regioni del Sud e in Sicilia. Ciò si riflette anche sul rapporto di incidenza tra dipendenti e dirigenti, in sé sintomatico della corretta organizzazione degli apparati amministrativi; mentre nel complesso delle Regioni l'incidenza è di un dirigente ogni 17 unità di personale, nei Comuni diventa di 1/60 e nelle Province di 1/40, con significative variazioni da Regione a Regione. In taluni casi (riferibili al personale delle Regioni e di alcuni Comuni), tale rapporto pur essendo ampiamente favorevole rispetto alla media, non può essere considerato indicativo di un'ottimale organizzazione del lavoro, in relazione alla presenza di un elevato numero di personale dipendente.

A livello nazionale, si assiste ad una riduzione delle unità annue, nel triennio 2010/2012, nelle RSO e nelle RSS, pari a -2,07%, con una flessione della spesa totale di -1,10%. Variazioni di maggior rilievo si registrano nei Comuni (con una riduzione dei segretari comunali/direttori generali di -4,18%, dei dirigenti, pari a -12,59%, e dei non dirigenti, pari a -4,68%), a fronte di una diminuzione della spesa totale complessiva del 5,10%. Nelle Province, alla flessione del personale (segretari provinciali/direttori generali -3,30%, dirigenti -15,42%, non dirigenti -5,17%) corrisponde un decremento della spesa totale del 5,40%.

Altro indicatore significativo ai fini dell'analisi del costo del personale, perché indipendente dal numero dei soggetti, è costituito dalla spesa media che, in presenza dei noti vincoli/blocchi stipendiali, dovrebbe rimanere stabile. Si rileva, invece, la sua tendenza a crescere in talune realtà regionali e locali caratterizzate dalla sensibile contrazione della consistenza del personale dirigente; il che appare sintomatico della reiterata prassi di ripartire le risorse del trattamento accessorio tra i dirigenti rimasti in servizio, in contrasto con il disposto dell'art. 9, comma 2-bis, d.l. n. 78/2010. Ciò potrebbe significare che la riduzione di personale, in alcuni casi, non comporta risparmi ma, anzi, aumenti della spesa.

RELAZIONE

PARTE I

Analisi della gestione di cassa degli enti territoriali nell'anno 2013

I.1 Premessa

Come già anticipato nella "Premessa generale", la presente relazione si propone di fornire prime valutazioni in merito agli andamenti complessivi della finanza territoriale (Regioni, enti locali e degli enti del Servizio sanitario), analizzata sotto il profilo della gestione di cassa per il 2013.

È necessario ribadire – per sgombrare il campo da ogni possibile equivoco – che in questo referto le valutazioni della Sezione delle autonomie – con scelta oramai consolidata e, in un certo senso, "obbligata" – si basano sui flussi di cassa registrati nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), e, per quanto riguarda il personale di Regioni ed enti locali, sui dati rilevabili dal Sistema Conoscitivo del personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche (SICO).

Si prescinde, pertanto, da quanto riportato dagli enti nei documenti contabili, che, peraltro per l'esercizio 2013, in larga parte ancora non sono disponibili.

La scelta è coerente con la finalità di questo documento che, come più sopra dichiarato, è quella di offrire una prima ricostruzione complessiva della finanza territoriale, che potrà essere meglio messa a fuoco successivamente, e non si sovrappone alle competenze tipiche delle Sezioni regionali di controllo, alle quali spettano compiti di più puntuale ed incisivo esame dei conti degli enti territoriali. Al contempo, ulteriore scopo delle disamine svolte è anche quello di mettere in rilievo le criticità dei canali informativi utilizzati e sensibilizzare le Amministrazioni alla corretta alimentazione degli stessi, attesa l'importanza sempre maggiore che rivestono anche nell'ambito delle elaborazioni degli interventi di finanza pubblica.

In questa prospettiva appare fisiologica la presenza di disallineamenti dei dati, rispetto a quanto registrato nei rendiconti e a quanto risultante dalle analisi e valutazioni effettuate dalle Sezioni regionali di controllo in differenti contesti, e, soprattutto, nell'ambito delle verifiche effettuate in sede dei giudizi di "parificazione" dei rendiconti generali delle Regioni in applicazione del nuovo sistema delineato dal d.l. n. 174 del 2012. Tra l'altro, detti giudizi di parificazione, al momento della chiusura dell'istruttoria, sono stati definiti in alcune Regioni, per altre sono in corso le attività preliminari.

È evidente che si dovrà in prosieguo operare per porre rimedio alle discrasie tra i dati riportati nei rendiconti e quelli risultanti dalle banche dati in discorso attraverso una

maggior attenzione da parte degli enti deputati all'inserimento delle informazioni, rispetto alle quali si deve porre una cura non minore a quella utilizzata nella redazione dei tradizionali documenti contabili.

I.1.1 Le banche dati utilizzate per le analisi: il SIOPE

Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)¹ nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'art. 28 della l. n. 289/2002, disciplinato dall'art. 14, commi dal 6 all'11, della l. n. 196 del 2009.

Esso è costituito da un archivio informatico che raccoglie le informazioni su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche, codificati secondo regole comuni, sfruttando la rete telematica esistente tra sistema bancario e Banca d'Italia.

La rilevazione SIOPE – dal 2009 – costituisce la principale fonte informativa per la predisposizione delle relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche da presentare alle Camere ai sensi dell'art. 14, co. 4, delle l. n. 196 del 2009. Come ben messo in luce dal MEF nel suo sito *internet* istituzionale e nei suoi documenti, il SIOPE rappresenta uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e patto di stabilità e crescita).

È anche da sottolineare che l'avvio a regime del SIOPE risale al 2006 e che da tale data è applicato dalle Regioni, dalle Province, dai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e dalle Università².

In base a quanto disposto dal comma 11, dell'art. 77-quater, del d.l. n. 112 del 2008 e dal conseguente D.M. attuativo del 23 dicembre 2009, a partire dall'esercizio 2010, tutti gli enti soggetti alla rilevazione SIOPE sono tenuti ad allegare al rendiconto o bilancio d'esercizio i relativi prospetti, nonché una relazione esplicativa delle cause che hanno determinato eventuali discordanze tra i prospetti SIOPE e le scritture contabili dell'ente.

Questo patrimonio informativo è stato da ultimo valorizzato con il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, secondo cui *"I dati SIOPE delle amministrazioni pubbliche gestiti dalla Banca d'Italia sono di tipo aperto e liberamente"*

¹ Attuazione dell'articolo 28 della legge n. 289/2002. Vd. anche articolo 14, cc. 6, 7, 8, 9, 10 3 11, della l. n. 196 del 2009.

² Gradualmente, il SIOPE è destinato ad essere esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche individuate nell'elenco annualmente pubblicato dall'ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1 comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

accessibili” secondo modalità da definire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze e nel rispetto delle prescrizioni del Codice dell'amministrazione digitale (cfr. art. 14, co.6-bis, l. 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'art. 8, co. 3, d.l. n. 66/2014).

L'innovazione nella modalità di acquisizione e l'ampiezza delle informazioni sugli incassi e sui pagamenti rappresentano un patrimonio di informazioni unico: il sistema mette a disposizione una base dati ampia, tempestiva e codificata con criteri uniformi, superando, così, quei principali ostacoli che si incontrano nell'utilizzo di diverse banche dati³.

Inoltre, con particolare riguardo alle Regioni, che presentano una disomogeneità di ordinamenti e di modelli di rappresentazione contabile, almeno fino a quando non entrerà a pieno regime la riforma in atto sull'armonizzazione dei bilanci, il sistema informativo rende immediatamente comparabili i dati degli enti. E, analogamente, consente di uniformare i dati relativi agli enti sanitari, e di poterli valutare sotto il profilo finanziario, atteso che i bilanci di esercizio sono redatti secondo i criteri della contabilità economico-patrimoniale.

La codifica⁴ delle voci di spesa e di entrata, prevista dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea e delle norme conseguenti, qualifica i flussi dei pagamenti e degli incassi consentendone aggregazioni significative per tipologia.

In prospettiva, l'adozione di un comune piano dei conti integrato da parte di tutti gli enti territoriali, ed il conseguente adeguamento delle voci del SIOPE, consentirà di ottenere informazioni utili per più significative valutazioni sull'intero settore delle autonomie territoriali. Al momento l'articolazione del sistema è diversificata per tipologia di ente (enti locali, Regioni, enti del servizio sanitario).

La ricchezza di informazioni disponibile nel SIOPE costituisce una fonte informativa unica, pur se con tutte le avvertenze dovute al fatto che si tratta di flussi di cassa e non di dati di competenza economica o giuridica. Infatti, questo canale informativo, pur se particolarmente ricco, ha dei limiti, correlati alle caratteristiche della gestione di cassa, di cui registra i flussi in entrata e in uscita (così, ad esempio, non si rileva la consistenza dei debiti, desumibili dallo Stato Patrimoniale) e al rispetto delle regole delle modalità di alimentazione dei flussi da parte degli operatori (coerenza della registrazione dell'operazione contabile con la descrizione rinvenibile nel sistema informativo ed effettiva registrazione di tutte le

³ Principali problemi: a) il ritardo nella disponibilità dei dati e la conseguente impossibilità, in caso di andamenti non coerenti, di apprestare adeguati interventi correttivi; b) il grado di attendibilità non elevato, dovuto anche all'assenza di regole contabili uniformi; c) il ricorso a stime per il consolidamento dei conti, dovuto al mancato invio delle segnalazioni; d) la trasmissione dei dati con modalità non telematiche.

⁴ La codifica SIOPE è stata definita per una parte delle spese dello Stato (circolari del Ministero dell'economia n. 46 del 20 dicembre 2002 e n. 2 del 21 gennaio 2004) nonché per gli incassi e i pagamenti di Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (decreto del Ministero dell'economia del 18 febbraio 2005), enti locali, Università ed enti di ricerca (decreti del Ministro dell'economia del 14 novembre 2006).

operazioni imputabili al singolo ente). Ulteriori problemi di corretta interpretazione dei dati discendono, poi, da peculiari situazioni (ad. es., per le Regioni, in riferimento alle registrazioni sulle contabilità speciali, su cui vd. infra). Inoltre, la dinamica dei flussi informativi del SIOPE provoca continui aggiornamenti, soprattutto per la regolarizzazione delle partite indefinite (incassi o pagamenti da regolarizzare), con la conseguenza che i dati si stabilizzano solo a distanza di un congruo periodo temporale.

Le analisi elaborate in questa relazione sono state svolte sulla base dei dati presenti nell'archivio SIOPE alla data del 10 aprile 2014, che, per quanto sopra esplicitato, potrebbero presentare differenze con i dati estratti in date diverse.

I.2 Le misure di stimolo alla crescita attraverso l'accelerazione dei pagamenti delle Amministrazioni territoriali

I.2.1 L'impatto del decreto-legge n. 35/2013 e dei successivi provvedimenti di finanza pubblica sui saldi delle Amministrazioni territoriali

In un contesto caratterizzato dalla chiusura della procedura europea per disavanzi eccessivi (aperta per l'Italia nel 2009) e dal miglioramento strutturale dei conti pubblici, sono stati varati, nel corso del 2013, alcuni interventi con carattere di urgenza volti, principalmente, al sostegno dell'economia, dell'occupazione e del reddito.

Per contrastare l'accentuata debolezza della domanda interna ed attuare una manovra di stimolo e sviluppo dell'economia mediante l'immissione di liquidità nel settore delle imprese che operano con le Pubbliche amministrazioni, il Governo ha definito, con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, obiettivi e modalità per realizzare un'accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche (e di quelle territoriali in particolare) maturati alla data del 31 dicembre 2012.⁵

Il decreto si configura come un provvedimento di carattere straordinario che consente di immettere liquidità nel sistema economico per un ammontare di circa 40 miliardi di euro nel biennio 2013-2014, senza alterare con ciò la sostanziale stabilità e sostenibilità del quadro finanziario. La parte più rilevante del provvedimento riguarda i debiti detenuti dal

⁵ Rispetto alle finalità del provvedimento, il principale limite di efficacia che la manovra sconta in partenza consiste nel fatto che, alla data della sua entrata in vigore, una quota consistente di debiti commerciali (stimati dalla Banca d'Italia in 11 miliardi di euro circa sui 91 miliardi complessivi al termine del 2011, di cui circa la metà attribuibile a Regioni e ASL) risultava già ceduto (pro-soluto o pro-solvendo) agli istituti finanziari, con conseguente minore impatto dei pagamenti sull'attività produttiva e sul sistema economico. I benefici effetti sulla quota ceduta si tradurrebbero, comunque, in un ridimensionamento delle tensioni all'interno del sistema creditizio, con ricadute positive sul tasso di interesse applicato alla clientela.

sottosettore delle "Amministrazioni locali",⁶ per i quali il comparto ha potuto disporre, in termini di fabbisogno, di maggiori pagamenti per circa 16,4 miliardi di euro nell'anno 2013 e 14,4 miliardi nel 2014. In termini di indebitamento netto per l'anno 2013, il previsto incremento del *deficit* relativo alle Amministrazioni locali è pari a 7 miliardi di euro (0,5 per cento del PIL), legato ai maggiori pagamenti di debiti per spese in conto capitale.

Il diverso impatto rispetto ai due saldi (espressi in termini di fabbisogno e di indebitamento) si spiega con le modalità di registrazione degli effetti delle misure disposte, i quali incidono sull'indebitamento netto per le sole spese relative ai debiti in conto capitale (che, secondo i criteri di contabilità nazionale, sono rilevate nel momento in cui avviene il pagamento), mentre i pagamenti relativi ai debiti di parte corrente determinano effetti sul solo fabbisogno, essendo stati scontati in precedenza sull'indebitamento netto, secondo un criterio di competenza economica, nel momento in cui è sorta l'obbligazione. È da considerare, altresì, che la concessione di anticipazioni di liquidità è una operazione finanziaria che, in quanto tale, non rileva in termini di indebitamento netto.

Le misure introdotte dal d.l. n. 35/2013 hanno assicurato agli enti territoriali la effettiva disponibilità delle risorse stanziare attraverso tre principali canali di erogazione privilegiata:

- l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno per il 2013 dei pagamenti relativi ai debiti di parte capitale degli enti locali nonché delle spese regionali relative sia ai residui di parte corrente nei confronti degli stessi enti sia ai cofinanziamenti nazionali dei Fondi strutturali europei;
- l'istituzione nel bilancio dello Stato di un apposito fondo per assicurare agli enti privi di sufficienti disponibilità di cassa la necessaria liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili;
- il ricorso per gli enti locali a più consistenti anticipazioni di tesoreria (incrementate da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo esercizio).

In ordine alla prima modalità di intervento, l'alleggerimento dei vincoli del patto per il 2013 ha consentito ai Comuni ed alle Province di utilizzare le risorse già disponibili in bilancio per il pagamento di debiti in conto capitale (certi, liquidi ed esigibili o comunque maturati entro la data del 31 dicembre 2012), la cui esclusione dal saldo obiettivo è pari a 5 miliardi di euro.⁷ Analoga esclusione dal patto (in questo caso diretta ad agevolare il pagamento

⁶ Secondo l'impianto classificatorio del Sec 95, il sottosettore delle "Amministrazioni locali" comprende gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province e Comuni) nonché gli enti del servizio sanitario nazionale, le Comunità montane, le Unioni di Comuni, le Camere di commercio e altri enti pubblici locali produttori di servizi economici, assistenziali (esclusi gli enti previdenziali), ricreativi e culturali.

⁷ La misura si inserisce all'interno di un quadro normativo che dopo la sospensione del patto "orizzontale nazionale", introdotto dall'art. 4-ter del d.l. 2 marzo 2012, n. 16 e disapplicato per l'anno 2013 ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. n. 35/2013, vede nel patto "regionale orizzontale" l'unica possibilità offerta agli enti locali i quali, avendo debiti liquidi ed esigibili di parte capitale inferiori alla misura prevista dai limiti del saldo programmatico del patto di stabilità

indistinto dei debiti commerciali) riguarda la sterilizzazione dei pagamenti in conto residui delle Regioni a titolo di trasferimento corrente agli enti locali, quantificata in un importo pari a 1,4 miliardi di euro. Allo stesso modo, per agevolare soprattutto gli investimenti, è stata estesa la possibilità di escludere dai vincoli del patto per l'anno 2013 le spese delle Regioni effettuate a titolo di cofinanziamento nazionale per interventi realizzati con il concorso dei Fondi strutturali europei, innalzando il tetto di spesa esentato dall'art. 32, della legge 12 novembre 2011, n.183 (stabilito fino alla concorrenza di un importo annuo pari a 1 miliardo di euro nel triennio 2012/2014) ad un ammontare massimo di 1.800 milioni.

Con riguardo all'istituzione del fondo per il finanziamento dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti territoriali, è stata resa disponibile, altresì, una dotazione complessiva iniziale di circa 9.328 milioni di euro per il 2013 e 14.528 per il 2014.⁸ Il fondo, di cui all'art. 1, co. 10, è stato distinto in tre Sezioni, ciascuna dedicata ad una diversa tipologia di destinatari del finanziamento, con la possibilità di effettuare, al loro interno, opportune variazioni compensative. Lo stanziamento ha previsto, per il 2013, un'assegnazione di 1,8 miliardi di euro a favore degli enti locali (somma che si ripete nello stesso importo anche per il 2014), di circa 2,5 miliardi per le Regioni (incrementati a 3,7 miliardi nel 2014)⁹ e di 5 miliardi circa a beneficio degli enti del Servizio sanitario nazionale (che per il 2014 si avvalgono di ulteriori 9 miliardi di euro).¹⁰

Le risorse così stanziate per gli enti territoriali si sono, dunque, tradotte in maggiori spazi finanziari sul patto di stabilità interno per il 2013 ed in anticipazioni di liquidità, per il biennio 2013-2014, concesse alle Regioni direttamente dallo Stato ed agli enti locali per il tramite della Cassa depositi e prestiti S.p.A. Tali maggiori disponibilità finanziarie, corrispondenti a complessivi 31 miliardi di euro circa, sono risultate ampiamente sufficienti per far fronte alle richieste di pagamento dei debiti sanitari, ma inadeguate a fronteggiare le richieste di anticipazioni finanziarie, soprattutto di parte corrente, provenienti principalmente dalle Regioni Lazio, Campania e Piemonte, oltreché dagli enti locali per le residue tipologie di debiti.¹¹

interno, avrebbero potuto trarre particolare beneficio dalla possibilità di cedere spazi finanziari ad altri, prenotandosi per il futuro la possibilità di rimodulazioni del proprio obiettivo in senso peggiorativo.

⁸ Per il reperimento delle risorse necessarie ad assicurare la liquidità per lo sblocco dei pagamenti, il decreto autorizza l'emissione di titoli di Stato per un importo fino a 20 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014. Tali risorse sono state arricchite, dopo l'adozione del d.l. n. 102/2013, di ulteriori 7,2 miliardi di euro per il 2013.

⁹ Si tratta di anticipazioni da restituire allo Stato in un periodo non superiore ad un trentennio, secondo modalità e con oneri a carico del bilancio regionale di cui vanno indicate, con opportune misure legislative, le necessarie coperture.

¹⁰ Per questi ultimi, due sono i fattori che valgono a giustificare il maggior ritardo nei pagamenti accumulato dagli enti del Servizio sanitario: da un lato, gli investimenti effettuati in passato, a valere sul finanziamento corrente, per importi non coerenti con le possibilità economiche e finanziarie degli enti, dall'altro, le mancate erogazioni da parte delle Regioni di somme o da queste incassate quale contributo dello Stato al finanziamento della sanità o di cui era prevista la somministrazione a copertura dei disavanzi economici annuali del settore sanitario regionale.

¹¹ In particolare, le procedure attivate per ricostituire la liquidità necessaria ad onorare i debiti di parte corrente degli enti locali hanno seguito, in via prioritaria, un meccanismo diretto a favorire la più rapida riscossione dei crediti da questi vantati nei confronti delle Regioni. A tal fine, è stata prevista, da un lato, l'accennata sterilizzazione dalle spese finali rilevanti per il patto-Regioni in ordine ai pagamenti in conto residui per trasferimenti correnti agli enti locali;

Dei circa 38 miliardi di maggiori spese previste dalla manovra complessiva varata con il d.l. n. 35/2013, il 37% è stato destinato al settore sanitario, il 18% alle Amministrazioni centrali e la restante quota (45%) alle altre esigenze delle Autonomie territoriali. Poco più del 20% delle risorse totali è stato, inoltre, destinato al pagamento dei debiti relativi alle spese di investimento, mentre la quota preponderante (circa l'80%) è stata assegnata per il pagamento dei debiti per spese correnti.¹²

I saldi di fine esercizio mostrano come gli effetti cumulati dei provvedimenti adottati nel corso del 2013 abbiano determinato un peggioramento dell'indebitamento netto sostanzialmente in linea con gli obiettivi del Governo, quale conseguenza del pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni previsto con il d.l. n. 35/2013.¹³ In termini di fabbisogno, invece, si evidenzia come soprattutto il pagamento dei debiti pregressi e l'abolizione dell'IMU sugli immobili destinati ad abitazione principale e assimilati abbiano prodotto un incremento del saldo netto da finanziare per un importo complessivo di circa 25,2 miliardi nel 2013 e 17,5 miliardi nel 2014 (pari, rispettivamente, ad un incremento del 54% e del 21,5% rispetto al fabbisogno inizialmente previsto dal d.l. n. 35/2013).

Il peggioramento del saldo delle Amministrazioni locali trova principale spiegazione nelle due accennate misure di stimolo all'economia, a loro volta integrate, da un lato, dal decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, che ha previsto risorse aggiuntive pari a 7,2 miliardi di euro per il 2013 al fine di anticipare il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni locali (con finanziamenti così distribuiti: 1,6 miliardi per gli enti locali, 3,1 miliardi per le Regioni e i restanti 2,5 miliardi per gli enti del Servizio sanitario nazionale); d'altro lato, con il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, si è intervenuti per ridurre la pressione fiscale attraverso il differimento al 1° ottobre 2013 dell'incremento di un punto percentuale dell'IVA ordinaria dal 21% al 22%, cui ha fatto seguito, ad opera dei dd.l. n. 54/2013, n. 102/2013 e n. 133/2013, la sospensione, e successiva cancellazione, della prima e seconda rata IMU 2013 sugli immobili destinati ad abitazione principale e sui terreni agricoli.

Il quadro delle cause che hanno concorso alla formazione del maggior fabbisogno si completa con il decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, con cui sono stati adottati, altresì, interventi diretti ad affrontare le emergenze in materia ambientale a favore delle popolazioni terremotate, con l'introduzione

dall'altro, è stata introdotta la possibilità, anche per le Regioni con carenze di liquidità, di accedere al fondo statale di finanziamento.

¹² Per la liquidazione dei debiti, le Amministrazioni sono tenute a dare priorità ai crediti che non hanno costituito oggetto di cessione *pro-soluto*, e tra questi il pagamento deve essere imputato al credito più antico, come risultante dalla fattura o dalla richiesta equivalente di pagamento.

¹³ Cfr. le indicazioni contenute nelle Relazioni al Parlamento di marzo e settembre 2013.

di una deroga al patto di stabilità interno per i Comuni e le Province colpiti dal sisma, nonché con misure a favore delle popolazioni del Molise e dell'Abruzzo. Ad esse si aggiungono, tra le altre, le risorse stanziare con il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, per lo sblocco delle opere già cantierate e per il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori esecutivi di opere pubbliche. Infine, è stato disposto lo stanziamento di nuove risorse per finanziare interventi straordinari di ristrutturazione e messa in sicurezza di immobili adibiti all'istruzione scolastica e la costruzione di nuovi edifici scolastici pubblici (in tal senso, il citato d.l. n. 69/2013 ed il decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128).

Ciò non toglie che, in termini di indebitamento netto, il conto consolidato del comparto delle Amministrazioni locali nel 2013 presenti un disavanzo complessivo ampiamente inferiore alle attese (pari a soli 467 milioni di euro, a fronte dei 9.587 milioni di euro previsti in sede di DEF 2013).¹⁴ La ridotta consistenza del disavanzo è, principalmente, l'effetto di una flessione inattesa delle spese in conto capitale al netto dei trasferimenti alla P.A., che registrano un calo significativo del 17% rispetto alle corrispondenti previsioni del DEF (pari ad una riduzione, in valore assoluto, di circa 5,7 miliardi di euro). Tale risultato è indicativo della sostanziale inefficacia dei provvedimenti di impulso ai pagamenti dei debiti verso i fornitori, giacenti al 31 dicembre 2012, per le attività di investimento eseguite.

In effetti, i risultati del monitoraggio relativo al patto di stabilità interno per il 2013 evidenziano come gli enti locali non abbiano utilizzato più dell' 88% delle somme escluse dai vincoli del patto, ai sensi del d.l. n. 35/2013, per il pagamento di debiti in conto capitale certi, liquidi ed esigibili (a fronte di 5 miliardi di euro disponibili sono stati effettuati pagamenti per un ammontare corrispondente a 4,4 miliardi di euro). Nonostante le Regioni abbiano trasferito l'intero ammontare dei residui passivi correnti che le regole del patto le consentivano di detrarre dal computo per agevolare i predetti pagamenti degli enti locali, sia pure alla condizione che le stesse Regioni utilizzassero i maggiori spazi finanziari così realizzati esclusivamente per il pagamento dei propri debiti pregressi di parte capitale, dai dati del sistema SIOPE si rileva che i flussi di cassa della spesa in conto capitale riferita ai Comuni mostrano nel 2013 un ulteriore rallentamento rispetto al 2012 (già in calo rispetto all'esercizio 2011). Ciò conferma come la maggior liquidità proveniente dalle anticipazioni straordinarie di cui al d.l. n. 35/2013 sia stata assorbita, prevalentemente, dalla crescita delle uscite correnti per debiti pregressi di funzionamento, fatto questo che costituisce non

¹⁴ Cfr. nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2014, approvato dalle Sez. riun. in sede di controllo della Corte di conti, l'analisi sul patto di stabilità interno, pag. 178 ss.

solo sintomo di una intrinseca debolezza strutturale del comparto ma anche di una progressiva paralisi delle attività di investimento.

Dalle risultanze del conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali, riportate nel DEF 2014, le anticipazioni erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 102/2013 sono pari a 10.861 milioni (di cui 6.708 milioni per il pagamento dei debiti sanitari e 4.153 milioni per il pagamento di altri debiti regionali), con uno scostamento negativo del 17,3% rispetto alle somme stanziare nelle corrispondenti Sezioni del fondo (pari, rispettivamente, a 7.505 milioni per il pagamento dei debiti sanitari e 5.630 milioni per il pagamento di altri debiti regionali). A fronte di tale disponibilità di risorse, le Regioni hanno effettuato pagamenti ai creditori in misura pari, rispettivamente, a 6.691 milioni per debiti sanitari e 3.840 milioni per debiti di altra natura. Tale differenziale negativo rimasto inutilizzato (corrispondente a 2.604 milioni di euro) è imputabile, principalmente, al più ridotto livello di pagamenti certificati per i debiti di carattere non sanitario, il cui ammontare si attesta al 68,2% dei rispettivi stanziamenti, a conferma di come il tiraggio di cassa per debiti correnti in sanità (89,2%) non abbia subito ostacoli particolari, né sostanziali limitazioni hanno riguardato gli spazi finanziari concessi dal d.l. n. 35 a valere sul patto di stabilità.¹⁵

Per i Comuni e le Province, i mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti ai sensi del d.l. n. 35/2013 ammontano a complessivi 2.985 milioni.¹⁶ Tali maggiori disponibilità finanziarie degli enti locali provengono dall'apposita Sezione del fondo per la liquidità dei pagamenti per i debiti pregressi (corrispondenti a 1,8 miliardi di euro, di cui al d.l. n. 35/2013, più ulteriori 1,6 miliardi di euro anticipati dal d.l. n. 102/2013 all'anno 2013),¹⁷ risorse effettivamente tradotte in pagamenti ai creditori per un ammontare che, al 28 marzo 2014, corrisponde a complessivi 2,7 miliardi di euro (di cui 1,5 miliardi di euro a valere sulle disponibilità generate dal d.l. 35 e 1,2 miliardi di euro a valere sulle risorse del d.l. 102).¹⁸

¹⁵ Sulla base di quanto disposto dall'art. 3-bis del d.l. n. 69/2013, le risorse ripartite per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ma non richieste dalle Regioni entro il 31 maggio 2013, sono riassegnate, con decreto direttoriale, alle Regioni che ne fanno richiesta entro il 30 giugno 2013, con accesso prioritario per le Regioni sottoposte alla procedura di cui all'art. 1, co. 174, della l. n. 311/2004.

¹⁶ Ai fini della copertura delle esigenze finanziarie legate al fabbisogno ed al rimborso dei prestiti, risulta invece che sono stati operati incassi per assunzioni di prestiti dal sistema bancario per 12.139 milioni, di cui 3.553 milioni provenienti dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A., 14 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 6.404 milioni per anticipazioni di tesoreria (nel 2012 il medesimo comparto aveva assunto prestiti dal sistema bancario per un importo totale leggermente inferiore, pari a 11.222 milioni, di cui 3.551 milioni provenienti dalla Cassa depositi e prestiti, 31 milioni provenienti dall'incasso per il collocamento sul mercato di prestiti obbligazionari e 6.114 milioni per anticipazioni di tesoreria).

¹⁷ Si consideri, peraltro, che le disponibilità del fondo per il 2013 sono state ridotte di 35 milioni di euro per effetto dell'art. 2, co. 3, d.l. n. 120/2013, a parziale copertura dell'aumento delle disponibilità del fondo di solidarietà comunale.

¹⁸ I dati sui pagamenti effettuati da Regioni, Province e Comuni per le finalità perseguite dai dd.l. n. 35 e n. 102 del 2013, sono tratti dal monitoraggio relativo allo stato di attuazione dei due provvedimenti, specificamente effettuato e aggiornato dalla Ragioneria generale dello Stato – MEF, secondo i dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, per gli enti locali, dalla RGS per le Regioni, e dall'UPI per i pagamenti a valere sugli spazi finanziari disponibili sul patto di stabilità interno per le Province.

Al riguardo, occorre considerare, altresì, che parte delle le risorse destinate al pagamento dei debiti degli enti locali maturati al 31 dicembre 2012 sono state utilizzate, in virtù di successivi interventi legislativi, per il pagamento di altre tipologie di debiti. Si ricordano, in proposito, le misure introdotte con il d.l. n. 69/2013, che ha disposto la riserva di una quota annua fino all'importo massimo di 100 milioni di euro a favore dei Comuni che hanno deliberato il dissesto finanziario, e i dd.ll. n. 76/2013 e n. 136/2013, che hanno consentito il parziale utilizzo del fondo per la copertura sia del piano di rientro dal disavanzo nel settore del trasporto pubblico locale che degli oneri di smaltimento dei rifiuti in Campania.

Al termine di questa breve panoramica, può dunque concludersi nel senso che, a fronte di 23,7 miliardi di euro complessivamente stanziati nel 2013 per il comparto delle Amministrazioni locali dai dd.ll. n. 35 e n. 102, sono rimasti inutilizzati circa 3,6 miliardi di euro, pari al 15% delle risorse disponibili. Tra i diversi enti interessati dai richiamati provvedimenti, le Province sono riuscite ad utilizzare quasi l'intera quota di risorse loro assegnate (pari a circa il 97%), seguite dagli enti del Servizio sanitario nazionale (89%), dai Comuni (88%) e, da ultimo, dalle Regioni (80%). La distribuzione delle percentuali di incidenza sopraindicate e la considerazione che le richieste di anticipazione degli enti hanno riguardato, principalmente, i debiti di parte corrente, lascerebbe supporre che alla base del non completo utilizzo di tali risorse vi siano, soprattutto per le Regioni, esigenze connesse al rispetto del patto di stabilità interno.

I.2.2 Il potenziamento degli interventi per favorire il pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni territoriali

In continuità con l'azione di Governo intrapresa nel 2013, la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) prevede ulteriori misure di sostegno dell'economia, che per le Amministrazioni locali si traduce in provvedimenti dall'effetto complessivamente espansivo per circa 3,3 miliardi di euro (cui si contrappone una correzione netta dei saldi delle Amministrazioni centrali per 1,4 miliardi di euro). Negli anni successivi, gli effetti della manovra risultano sostanzialmente neutrali per le Amministrazioni locali (per effetto di una riduzione del carico fiscale pari a circa 1.870 milioni nel triennio 2014-2016), mentre determinano un crescente miglioramento dell'indebitamento netto di quelle centrali e, in particolare, degli enti di previdenza nel 2016.

Tra gli interventi in conto capitale a favore degli enti locali, la manovra interviene sulla disciplina del patto di stabilità interno per il 2014 con la concessione di maggiori spazi finanziari per spese d'investimento (pari a 1 miliardo di euro) e per il pagamento dei debiti pregressi in conto capitale maturati al 31 dicembre 2012 (per un importo pari a 500 milioni

di euro). Larga parte delle ulteriori misure riguarda il finanziamento di spese di carattere infrastrutturale, tra cui sono previste maggiori risorse per la riparazione dei danni provocati dal sisma nella Regione Abruzzo (per complessivi 400 milioni nel triennio 2014–2016).

Per le Regioni, invece, è previsto un ulteriore irrigidimento del patto con un contributo aggiuntivo di 1 miliardo di euro per il 2014 (di cui 700 milioni a carico delle Regioni a statuto ordinario e 300 milioni a valere sulle Regioni a statuto speciale), che aumenta di 344 milioni di euro negli anni successivi per effetto delle nuove misure di razionalizzazione e di revisione della spesa realizzate dal Commissario straordinario alla *spending review* (identico concorso annuo è richiesto anche per gli enti locali). Sempre per l'anno 2014, è stabilito un ulteriore concorso alla finanza pubblica nella misura di 800 milioni di euro (di cui 560 milioni a carico delle RSO e 240 milioni a carico delle RSS) che si traduce in una pressoché immediata riduzione di risorse.¹⁹

All'interno di questo quadro differenziato di interventi, che stimola la crescita della spesa in conto capitale degli enti locali e, nel contempo, rafforza il contenimento della spesa regionale, proseguono e si consolidano nel 2014 le misure dirette alla estinzione dei debiti pregressi delle Amministrazioni locali.

Al riguardo, accanto alle risorse stanziare per il 2014 dal d.l. n. 35/2013 per complessivi 14,5 miliardi di euro, come diversamente modulate ad opera del d.l. n. 102/2013 (che ha ridotto di 886 milioni di euro le risorse stanziare sulla Sezione del fondo per il pagamento dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale per potenziare gli altri due fondi previsti per le anticipazioni di liquidità a favore di Regioni ed enti locali), il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, ha incrementato la dotazione complessiva del fondo di ulteriori 6 miliardi di euro e ne ha previsto uno specifico stanziamento aggiuntivo di 2 miliardi di euro per consentire agli enti locali di pagare i debiti maturati al 31 dicembre 2013 dalle rispettive società ed enti partecipati.²⁰ Nell'ambito di tali misure rientrano, altresì, sia i debiti compresi nei piani di riequilibrio finanziario pluriennale sia quelli ammessi nell'ambito delle procedure di dissesto.

Per assicurare l'effettività dei pagamenti dei debiti sanitari cumulati al 31 dicembre 2012, il provvedimento, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, incrementa di 770 milioni di euro gli stanziamenti previsti per accedere alle corrispondenti anticipazioni di liquidità, sicché, nel complesso, le risorse delle tre Sezioni del fondo eguagliano, per l'anno

¹⁹ Tale concorso opera, ai sensi dell'art. 1, commi 522 ss., attraverso un taglio delle risorse delle Regioni a statuto ordinario (con corrispondente versamento all'erario del relativo importo escluso dal computo delle spese considerate ai fini del patto di stabilità interno) ovvero con una riduzione compensativa dei trasferimenti a qualunque titolo dovuti dallo Stato alle Regioni (escluse le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e del trasporto pubblico locale), mentre per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'ulteriore concorso alla finanza pubblica è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, fino all'emanazione delle relative norme di attuazione.

²⁰ Cfr., in proposito, il decreto del Ministero economia e finanze in data 23 giugno 2014.

2014, il volume degli stanziamenti disposti nel 2013 (raggiungendo un ammontare complessivo pari a 23,2 miliardi di euro).

La copertura finanziaria è realizzata attraverso un ulteriore irrigidimento della disciplina del patto di stabilità interno per le Regioni, che si traduce in un maggior concorso al saldo netto da finanziare per complessivi 700 milioni di euro nel 2014 e 1.050 a decorrere dal 2015 (di cui oltre il 70% a carico delle Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale il contributo si risolve in un corrispondente taglio di risorse). Analoga riduzione di risorse riguarda anche gli enti locali, con tagli per complessivi 820 milioni di euro nel 2014, cui si aggiungono ulteriori 320 milioni di euro a decorrere dal 2015.

Sul piano procedimentale, allo scopo di assicurare maggior trasparenza al processo di formazione ed estinzione dei debiti, è stato previsto un adeguamento delle funzionalità della piattaforma elettronica, predisposta nel 2012, per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni dei crediti certi, liquidi ed esigibili. Ciò consente di avviare un più completo monitoraggio dei tempi di pagamento nonché una più rapida e corretta comunicazione dei dati relativi alle fatture o alle richieste equivalenti di pagamento per somministrazioni, forniture e appalti e per obbligazioni relative a prestazioni professionali effettuate nei confronti della Pubblica amministrazione.

Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti sanitari, le Regioni sono state obbligate, invece, a richiedere l'accesso alle previste anticipazioni di liquidità nella misura necessaria a recuperare lo squilibrio di cassa determinato negli enti del Servizio sanitario regionale a causa della distrazione di somme a valere sul fondo sanitario corrente. In tali casi, qualora le Regioni non adottino gli atti necessari ad ottenere l'accesso all'anticipazione né dimostrino la sussistenza di condizioni economico-finanziarie tali da garantire, comunque, il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, si attiva nei loro confronti la procedura di diffida e conseguente commissariamento.

Contestualmente, per ridurre il debito delle Regioni attraverso un abbattimento dell'onere annuale che le stesse devono destinare al servizio del debito, è stata consentita, altresì, la ristrutturazione dei mutui concessi alle Regioni dal Ministero dell'economia e delle finanze, direttamente o per il tramite della Cassa depositi e prestiti S.p.A. (il cui ammontare, al netto delle anticipazioni contratte ai sensi del d.l. n. 35/2013, corrisponde a circa 8,5 miliardi di euro, ripartito in modo non uniforme tra 8 Regioni).

A tale misura si associa un'operazione finanziata con l'emissione di titoli di Stato e consistente nel riacquisto di titoli obbligazionari regionali, con rimborso in unica soluzione, aventi valore nominale superiore a 250 milioni di euro (per un valore nominale complessivo pari a circa 8,7 miliardi di euro). Tali obbligazioni rappresentano, il più delle volte, il sottostante di contratti in derivati che ne hanno trasformato o il profilo di ammortamento o il

tasso di interesse (da fisso a variabile o viceversa), includendo anche diverse tipologie di opzioni.

In tal caso, qualora le Regioni, in piena autonomia, dovessero assumere la decisione di procedere al riacquisto dei *bond* da loro collocati sul mercato ed alla chiusura anticipata delle eventuali operazioni in strumenti derivati ad essi riferite, le stesse potrebbero venir finanziate da mutui concessi dal Ministero dell'economia e delle finanze in grado di modificarne il profilo temporale con un allungamento della scadenza del debito residuo fino a trent'anni, da ammortizzare a rate costanti e con l'applicazione di un tasso di interesse pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro di corrispondente durata finanziaria.²¹

Le citate operazioni di rinegoziazione e di riacquisto potrebbero determinare, mediamente, un risparmio sulle rate annue di ammortamento pari a circa un quarto del loro ammontare e minori oneri per interessi passivi, senza impatto negativo sul debito delle Pubbliche amministrazioni.

A tal fine, l'art. 45, co. 4, del d.l. n. 66/2014 coordina opportunamente le predette operazioni con il disposto di cui all'art. 4 del d.l. n. 35/2013, esonerando le Regioni dal divieto di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui a qualunque titolo e per qualsiasi finalità nonché di prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di enti e società controllati o partecipati, in assenza di un'attestazione regionale da cui risulti, non solo il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente, ma anche la presenza di una situazione di bilancio in equilibrio strutturale.

Ed invero, le richiamate operazioni di ristrutturazione e rinegoziazione non integrano la fattispecie di nuovi prestiti o mutui di cui all'art. 4, in quanto le stesse non comportano un incremento dello *stock* complessivo di debito delle Regioni che le sottoscrivono. In tal modo, anche le Regioni che presentano disavanzi pregressi non ancora ripianati e che, conseguentemente, non possono essere considerate in equilibrio strutturale, potranno comunque effettuare la ristrutturazione del debito alle condizioni previste dal citato art. 45.

Per la stipula di altri mutui, fermo restando i limiti di indebitamento delle Regioni previsti dall'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76 (ai sensi del quale l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio non può superare il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate), la condizione di equilibrio strutturale presuppone che l'ultimo rendiconto approvato dalla Giunta registri un saldo di competenza non negativo, sia di parte corrente che in termini complessivi, distintamente per la gestione

²¹ Cfr. decreto MEF del 10 luglio 2014, che ha ammesso alla ristrutturazione le operazioni di indebitamento delle Regioni Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Sicilia, per complessivi 16,5 miliardi di euro.

ordinaria e per quella sanitaria. La previsione di tale equilibrio strutturale, che non può essere comunque disgiunto da una regolare chiusura delle anticipazioni di tesoreria nel corso dell'esercizio e da un corrispondente equilibrio del bilancio pluriennale comprensivo delle rate di ammortamento derivanti dal nuovo finanziamento, potenzia le procedure previste a presidio della corretta utilizzazione delle risorse mobilitate dal d.l. n. 35/2013 e ne rafforza l'efficacia degli interventi.

La disposizione anticipa per le Regioni, sia pure in parte, i principi contenuti agli artt. 9 e 10 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, in forza dei quali, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la regola dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali consisterà nel registrare, sia nella fase di previsione che di rendiconto, un pareggio della gestione di competenza e di cassa in termini sia di saldo complessivo tra entrate e spese finali sia di saldo di parte corrente (incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti). Per l'accesso al debito, invece, sarà necessario assicurare, per l'anno di riferimento, l'equilibrio complessivo della gestione di cassa a livello di comparto regionale.

Al fine di assicurare stabilmente la convergenza dei tempi di pagamento dei debiti verso gli *standard* europei prescritti dalla direttiva 2011/7/UE (che prevede un limite di 30 giorni, derogabili a 60 per le imprese pubbliche, gli enti pubblici sanitari ed altre ipotesi eccezionali oggettivamente giustificabili), occorrerebbe, in primo luogo, completare il pagamento dei debiti commerciali residui aumentando le dotazioni del fondo per le anticipazioni di liquidità, venendo incontro anche alle esigenze di liquidità delle società partecipate dagli enti locali, degli enti locali in dissesto finanziario o in squilibrio strutturale e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Quale misura alternativa, si potrebbero favorire meccanismi di compensazione con crediti tributari e contributivi o introdurre forme di cessione dei crediti commerciali certificati ad intermediari finanziari, per consentire la ristrutturazione del debito su un arco temporale più ampio. Inoltre, attraverso il potenziamento delle attività di monitoraggio dei debiti e dei relativi tempi di estinzione, si dovrebbero prevedere meccanismi dissuasivi di ogni prassi comportamentale volta a ritardare il pagamento dei debiti oltre determinate soglie temporali, così da evitare il reiterato protrarsi del fenomeno in esame ed il dilatarsi dei tempi di smaltimento del debito.

Sotto questo profilo, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali potrebbe svolgere, al termine della fase di sperimentazione voluta dal d.lgs. n. 118/2011 ed estesa a tutto il 2014 per effetto della proroga contenuta nel d.l. n. 102/2013, convertito dalla legge n. 124/2013, un ruolo fondamentale in relazione, soprattutto, alla migliore conoscenza delle obbligazioni attive e passive degli enti, alla

programmabilità degli stanziamenti, al sostanziale avvicinamento della competenza alla cassa ed a un più stretto collegamento temporale tra programmazione, gestione e rendicontazione.

L'introduzione del principio della competenza finanziaria cd. "potenziata" consentirebbe, infatti, di dare piena evidenza ai crediti certi, liquidi ed esigibili e di offrire una fedele rappresentazione della gestione dei residui (in senso più aderente alla realtà) attraverso il riaccertamento straordinario dei residui e la programmazione dei flussi monetari nel rispetto dei vincoli di destinazione delle entrate.

È diffuso convincimento che gli attuali sistemi contabili delle Amministrazioni locali non permettano una rilevazione sistematica ed esaustiva dei debiti commerciali, in quanto consentono di anticipare l'assunzione dell'impegno di spesa ad un momento antecedente all'effettiva insorgenza dell'obbligazione nei confronti del fornitore. Soprattutto per le spese di investimento, la somma impegnata rappresenta, in genere, la provvista preordinata al finanziamento dell'investimento, indipendentemente dal fatto che sia stata già fornita (in tutto o in parte) la prestazione o che ne sia dovuto il corrispettivo.²² Non di rado, poi, gli enti procedono, a fine esercizio, alla prenotazione di impegni in seguito all'avvio di procedure di gara bandite all'unico scopo di utilizzare le economie residue.

Le accennate caratteristiche contabili costituiscono, altresì, condizione essenziale per la diffusione del fenomeno patologico del disallineamento tra le spese di competenza e le disponibilità di cassa, poiché consentono agli enti di assumere impegni di spesa pur nella consapevolezza che gli stessi non potranno tradursi in pagamenti per l'esistenza di limiti alle erogazioni di cassa dovuti sia ai vincoli del patto di stabilità interno sia alla sopravvalutazione delle previsioni di entrata che alla reiterata insorgenza di debiti fuori bilancio.

Per ragioni molteplici, quindi, l'entità effettiva dei debiti commerciali delle Amministrazioni locali non è di semplice quantificazione, giacché la massa dei residui passivi rendicontati non è indicativa del loro ammontare, quanto, piuttosto, di una carenza di liquidità (legata, come detto, sia alla mancata riscossione di entrate accertate sia alla presenza di debiti fuori bilancio) che non consente agli enti locali di far fronte ai propri debiti liquidi ed esigibili.

Ciò impedisce, altresì, di valutare in che misura i descritti interventi di accelerazione dei pagamenti dei debiti pregressi e di contenimento della spesa pubblica, intrapresi nel corso del 2013, possano aver inciso realmente sullo *stock* dei debiti commerciali ancora esigibili e quali ne siano le effettive esigenze di finanziamento residuo.

²² In considerazione della minore significatività del dato relativo all'impegno contabile per le spese di conto capitale, l'Istat ha deciso, infatti, di registrare nei conti nazionali le spese di investimento al momento del pagamento, utilizzando il dato di impegno per le sole spese correnti. Il criterio previsto dai conti nazionali per la registrazione degli investimenti prevede, peraltro, che questi siano registrati in base all'avanzamento dei lavori.

I.2.3 Le modalità di erogazione agli Enti territoriali delle risorse stanziare dai decreti-legge nn. 35 e 102 per l'anno 2013

Come ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti, il d.l. n. 35/2013 ha stanziato, nel biennio 2013-2014, circa 40 miliardi di euro per favorire il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica amministrazione aventi, al 31 dicembre 2012, la caratteristica della certezza, liquidità ed esigibilità. Parte di tali risorse sono state anticipate al 2013 per effetto del d.l. n. 102/2013, che ha incrementato di 7,2 miliardi di euro le risorse complessive messe a disposizione degli enti.

Con riferimento ai pagamenti effettuati ai creditori al 31 dicembre 2013, le risultanze del monitoraggio del MEF riproducono la seguente situazione:

Pagamento debiti delle PA al 31/12/2012 (decreti legge nn. 35 e 102 del 2013)

<i>Milioni di euro</i>			
Enti	Risorse stanziare	Risorse rese disponibili agli enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
Stato	3.000	3.000	2.827
Regioni e Province Autonome	15.808	13.499	12.889
Province e Comuni	8.411	7.995	5.907
Importi totali	27.219	24.494	21.623
Percentuale risorse stanziare		89,99%	79,44%

Fonte: MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014).

Con riferimento al comparto Regioni e Province autonome, alla data del 22 gennaio 2014 risultavano stanziati 15.808 milioni di euro (472 milioni in più rispetto alla dotazione complessiva iniziale delle due sezioni del fondo per le anticipazioni di liquidità previste dall'art. 1, co. 10, d.l. n. 35/2013, come modificato dal d.l. n. 102/2013). Le somme rese disponibili nel 2013 agli enti regionali corrispondevano a 13.499 milioni di euro, sicché l'erogazione della parte restante (circa 2.309 milioni di euro) è rimasta verosimilmente condizionata al completamento degli adempimenti necessari, da parte delle Regioni, per ottenere il relativo finanziamento. Da rilevare, altresì, che delle risorse totali rese disponibili dal MEF per effettuare i pagamenti ai creditori, la quota utilizzata corrisponde al 95,4%.

Rispetto al totale delle risorse stanziare dal MEF per le sole anticipazioni di liquidità alle Regioni (pari a complessivi 13.608 milioni), sono state formulate richieste dagli enti per 13.122 milioni di euro (-3,6%), di cui la quota erogata corrisponde a 10.861 milioni.²³ Diversamente, sono risultati interamente utilizzati gli spazi finanziari (pari a complessivi 2.200 milioni) concessi per il patto di stabilità interno per il 2013 al fine di agevolare sia il pagamento in conto residui delle Regioni per trasferimenti correnti agli enti locali sia il

²³ Per "anticipazioni di liquidità" si intendono le risorse di cassa materialmente trasferite agli enti debitori. Come già anticipato, si ricorda che le anticipazioni a favore di Regioni e Province autonome sono gestite direttamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

cofinanziamento nazionale per interventi realizzati con il concorso dei Fondi strutturali europei.²⁴

Risorse disponibili per il comparto Regioni ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

milioni di euro

Descrizione	Risorse stanziare	Risorse richieste	Risorse erogate
Anticipazioni di liquidità	13.608	13.122	10.861
Concessione spazi finanziari	2.200	2.200	2.200
Totale risorse	15.808	15.322	13.061

Fonte: MEF e SIOPE - Elaborazione Corte dei conti.

Nello specifico, le anticipazioni finanziarie del MEF sono state suddivise in due *tranche*: la prima, erogata sulla base delle disponibilità del d.l. n. 35/2013; la seconda, a seguito delle integrazioni finanziarie disposte dal d.l. n. 102/2013.

Come si evince dalla tabella sottostante, l'assegnazione di tali liquidità aggiuntive corrisponde a complessivi 10.861 milioni di euro, non dovendosi computare tra queste gli spazi finanziari concessi a valere sul patto di stabilità (pari a 2.200 milioni) in quanto mere autorizzazioni di pagamento.

Regioni e Province Autonome - Anticipazioni di liquidità ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

milioni di euro

Descrizione	Risorse erogate ⁽¹⁾
I Tranche	6.253
II Tranche	4.608
Totale (I e II Tranche)	10.861

Fonte: MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014); DEF 2014; SIOPE - Elaborazione Corte dei conti.

(1) Gli importi indicati risultano corrispondenti a quelli riportati nel DEF 2014 e nel documento pubblicato dal MEF sullo stato di attuazione dei dd.ll. 35 e 102/2013 "Sblocca debiti" aggiornato al 22 gennaio 2014 (tabelle Regioni: somma dei debiti sanitari e non sanitari relativi sia alla I Tranche, sia alla II Tranche); http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2014/documenti/presentazione_sintetica_22_1_2014_1.0.pdf.

La tabella successiva riepiloga le risultanze del SIOPE per le suddette anticipazioni di liquidità, scorporando la quota erogata per la gestione sanitaria da quella relativa alla gestione ordinaria.

Regioni e Province Autonome - Anticipazioni di liquidità ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

migliaia di euro

Descrizione	Non Sanità	Sanità	Totale
I Tranche	2.035.886	4.216.784	6.252.670
II Tranche	2.117.044	2.491.430	4.608.474
Totale	4.152.930	6.708.214	10.861.144

Fonte: MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014) - Elaborazione Corte dei conti.

Andando a scomporre le risorse erogate dallo Stato alle Regioni e Province autonome, si evidenzia come non tutti gli enti abbiano beneficiato dei mezzi finanziari messi a

²⁴ Tali spazi finanziari, esclusi dal rispetto del patto di stabilità interno, sono stati concessi alle Amministrazioni regionali che disponevano di liquidità non utilizzabile a causa dei vincoli del patto.

disposizione dai dd.ll. nn. 35 e 102 del 2013.²⁵ Le Regioni che, invece, hanno usufruito maggiormente di tali risorse sono nell'ordine: il Lazio, con 3.785 milioni di euro (pari al 35% del totale), il Piemonte, con 2.555 milioni di euro (24% del totale) e la Campania, con 1.474 milioni di euro (14% del totale).

Incassi effettuati dalle Regioni ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

migliaia di euro

REGIONE	Non sanità			Sanità			TOTALE RISORSE
	I Tranche	II Tranche	Totale	I Tranche	II Tranche	Totale	
Abruzzo				174.009		174.009	174.009
Basilicata							0
Calabria	73.193		73.193	89.750		89.750	162.943
Campania	516.006		516.006	531.970	425.576	957.546	1.473.552
Emilia-Romagna				447.980	358.384	806.364	806.364
Friuli V. G.							0
Lazio	924.481	1.363.319	2.287.800	832.052	665.642	1.497.694	3.785.494
Liguria	17.063	25.163	42.227	81.833	65.466	147.299	189.526
Lombardia							0
Marche	7.853	11.581	19.435				19.435
Molise	11.096		11.096	44.285		44.285	55.381
Piemonte	447.693	660.207	1.107.900	803.724	642.979	1.446.703	2.554.603
Puglia				185.975	148.780	334.755	334.755
Sardegna							0
Sicilia							0
Toscana	38.499	56.774	95.274	230.753	184.602	415.355	510.629
Trentino-A. A.							0
P.A. Bolzano							0
P.A. Trento							0
Umbria				17.222		17.222	17.222
Valle d'Aosta							0
Veneto				777.231		777.231	777.231
Totale Incassi	2.035.886	2.117.044	4.152.930	4.216.784	2.491.430	6.708.214	10.861.144

Fonte: SIOPE e MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014) - Elaborazione Corte dei conti.

Per quanto riguarda le modalità di registrazione sul SIOPE delle anticipazioni di liquidità, si rileva che quasi tutte le Regioni hanno registrato in entrata tali risorse nel Titolo V - "Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie". Tuttavia, all'interno di questo titolo, l'identificazione del codice gestionale SIOPE non è stata uniforme. In particolare, le entrate sono state registrate nelle seguenti voci:

- "Finanziamenti a breve" (cod. 5511): Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Toscana e Umbria;
- "Anticipazioni di tesoreria" (cod. 5610): Veneto;
- "Altri prestiti a m/l termine in euro" (cod. 5302): Abruzzo, Puglia e Marche.
- Titolo VI - "Entrate per contabilità speciali", voce "Anticipazioni di sanità" (cod. 6317), risorse erogate per la gestione sanitaria: Molise, che invece ha registrato nel Titolo V - "Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie", voce "Finanziamenti a breve" (cod. 5511), le risorse attribuite per la gestione non sanitaria.

²⁵ Al riguardo, si evidenzia che per accedere alle risorse stanziare dai decreti in questione occorre effettuare una richiesta accompagnata da idonea documentazione.

Raffrontando i dati relativi agli incassi con quelli riferiti ai pagamenti effettuati a valere sulle risorse erogate dallo Stato ai sensi dei decreti nn. 35 e 102 del 2013, emerge che quasi tutte le Regioni hanno utilizzato l'intero importo delle risorse incassate. Secondo le risultanze esposte nella tabella sottostante, riferita ai pagamenti agli enti creditori suddivisi per gestione sanitaria e gestione ordinaria (non sanitaria), risultano tuttavia da effettuare pagamenti per altri 503 milioni di euro (così distribuiti: Lazio 351,4 milioni, Campania 133,6 milioni, Calabria 16,9 milioni e Molise un milione di euro). Per le Marche, invece, si segnalano pagamenti superiori alle risorse ricevute dallo Stato per 719 milioni di euro.²⁶

Pagamenti effettuati dalle Regioni agli enti creditori ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

migliaia di euro

Regione	Non sanità			Sanità			Totale Pagamenti
	I Tranche	II Tranche	Totale	I Tranche	II Tranche	Totale	
Abruzzo			0	174.009	0	174.009	174.009
Basilicata			0			0	0
Calabria	73.193		73.193	72.850		72.850	146.042
Campania	382.450		382.450	531.970	425.576	957.546	1.339.996
Emilia-Romagna			0	447.980	358.384	806.364	806.364
Friuli Venezia Giulia			0			0	0
Lazio	927.640	1.008.746	1.936.386	832.052	665.642	1.497.694	3.434.079
Liguria	17.063	25.163	42.227	81.833	65.466	147.299	189.526
Lombardia			0			0	0
Marche	8.202	11.951	20.153			0	20.153
Molise	11.098		11.098	43.242		43.242	54.340
Piemonte	447.693	660.207	1.107.900	803.724	642.979	1.446.703	2.554.603
Puglia			0	185.975	148.780	334.755	334.755
Sardegna			0			0	0
Sicilia			0			0	0
Toscana	38.499	56.774	95.274	230.753	184.602	415.355	510.629
Trentino A.A.			0				0
P.A. Bolzano			0				0
P.A. Trento			0			0	0
Umbria			0	17.222		17.222	17.222
Valle d'Aosta			0			0	0
Veneto			0	777.231		777.231	777.231
Tot. Pagamenti	1.905.839	1.762.841	3.668.680	4.198.841	2.491.430	6.690.270	10.358.951

Fonte: SIOPE e MEF (dati aggiornati al 22 gennaio 2014) - Elaborazione Corte dei conti.

Per le Province ed i Comuni, utilizzando i dati disponibili più aggiornati (28 marzo 2014) rispetto al precedente schema che rileva i dati per tutte le Amministrazioni pubbliche (22 gennaio 2014), risultano stanziati 8.411 milioni di euro dei quali sono stati resi disponibili, nel 2013, 8.195 milioni di euro; a valere su tali risorse sono stati effettuati pagamenti per 6.977 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'effettiva utilizzazione delle risorse previste dai decreti legge nn. 35 e 102 del 2013, le Province e i Comuni hanno fatto registrare un non pieno impiego delle stesse: infatti per quanto riguarda le anticipazioni di liquidità, rispetto alle risorse stanziare,

²⁶ Occorre osservare che nel sistema SIOPE non risulta di facile individuazione l'ammontare dei pagamenti effettuati dagli enti a valere sulle risorse assegnate ai sensi dei decreti nn. 35 e 102 del 2013, in quanto gli stessi risultano distribuiti su una ampia varietà di destinatari. I soli pagamenti facilmente riconoscibili riguardano: Campania, Emilia Romagna, Piemonte e Veneto. Ad una prima analisi, sembrerebbe, tuttavia, che anche per i pagamenti si sia assistito ad una registrazione non uniforme da parte delle Regioni.

pari a 3.411 milioni di euro, sono state destinate agli effettivi pagamenti 2.743 milioni di euro²⁷ pari all'80,4%. Lievemente migliore la percentuale dell'utilizzo degli spazi finanziari che è pari all'84,7%.

Province e Comuni – Stato di attuazione ex dd.ll. 35 e 102 del 2013

milioni di euro

	Risorse stanziare	Risorse rese disponibili agli enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
I Tranche (<i>anticipazioni di liquidità</i>)	1.800	1.611	1.519
II Tranche	1.611	1.584	1.224
Sub-totale (I e II Tranche)	3.411	3.195	2.743
I Tranche (<i>concessione spazi finanziari</i>)	5.000	5.000	4.234
Totale (I e II Tranche)	8.411	8.195	6.977
Percentuale risorse stanziare		97,4	85,1

Fonte: MEF (dati aggiornati al 28 marzo 2014)

I.3 La nuova ottica di revisione e razionalizzazione della spesa

Come è noto la cosiddetta "spending review" (d'ora in poi S.R.), è un'operazione complessivamente volta a riallocare la spesa, per renderla più efficace ed efficiente, ovvero non solo più contenuta negli esborsi quanto, soprattutto, più razionale, e quindi adeguatamente selettiva e più competitiva. La riallocazione della spesa richiede una ragguardevole base informativa sull'efficacia ed efficienza dei programmi d'intervento, che, a sua volta presuppone lo svolgimento di una serie indagini preliminari, innanzi tutto di stampo finanziario ed economico. È infatti dall'approfondita conoscenza di tali ed altri aspetti che può partire una riduzione e razionalizzazione della spesa che, oltre che valida, sia anche praticabile. Su tale revisione globale deve appuntarsi un correlato controllo che s'incentri essenzialmente, sulla valutazione dei profili dell'efficacia (intesa quale grado di raggiungimento degli obiettivi), dell'efficienza (quale rapporto tra prodotti e valore delle risorse impiegate) e dell'economicità (come scelta dei mezzi meno onerosi per il conseguimento degli obiettivi programmati).

Esistono, innanzi tutto, risparmi strategici, consistenti in un ridimensionamento della quantità e qualità dei servizi forniti, che si realizzano con una riduzione dei trasferimenti alla collettività, ma dovrebbero esistere, soprattutto, risparmi di efficienza, che si ottengono tramite una riorganizzazione dei processi produttivi di beni e servizi che permetta una riduzione dei costi, mantenendo inalterate le prestazioni.

Il problema non è recente come potrebbe sembrare, ma risale agli inizi della crisi economica, allorché la drammaticità della situazione impose l'adozione di scelte più risolutive. L'operazione è stata, infatti, avviata in via sperimentale nel 2007, tanto che il primo programma di analisi e valutazione della spesa è divenuto tema ricorrente con la legge

²⁷ 2.697 milioni di euro pagati dai Comuni e 46 milioni di euro pagati dalle Province.

finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. I meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sono stati, in seguito, potenziati dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), che ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate e, per quanto ci riguarda, ne ha configurato la graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche.

In quegli anni erano bastati, anche se non esaustivamente, a ottenere una prima riduzione della spesa l'inasprimento delle misure previste dal patto di stabilità interno, la ripetuta riduzione dei trasferimenti destinati agli enti territoriali, l'introduzione di meccanismi di gestione degli squilibri, quali i piani di rientro per gli enti locali e la sanità e l'inserimento di limiti e tetti a talune tipologie di spesa ritenute particolarmente esposte alle crescite incontrollate (es. riduzione dei compensi ad organi di rappresentanza, di governo, di amministrazione e di controllo, limiti alle spese degli organi collegiali, compressione delle spese per studi, consulenze, convegni ecc.). Con questo si vuole evidenziare, come si dirà meglio in seguito, che gli interventi di governo, ancorché parzialmente adeguati alla situazione, hanno sortito degli effetti ragguardevoli di cui la diversa ottica, sottesa alla S.R., deve ragionevolmente, tenere conto. Gli effetti cumulati dell'inasprimento del patto nel settore enti locali hanno fatto registrare, a conclusione dell'esercizio 2012, un risparmio di 16 mld., mentre la riduzione dei trasferimenti ha comportato un risparmio di 15 mld. Si consideri che la spesa complessiva degli enti territoriali, in quell'ultimo triennio e al netto degli interessi, si è contratta sia in termini di spesa corrente (-6% circa) che in conto capitale (-30% circa), riduzione quest'ultima i cui numeri ragguardevoli inibiscono la crescita. In seno alla spesa corrente la flessione ha riguardato gli oneri per il personale e, nel 2012, anche l'acquisto di beni e servizi (-2% circa). Purtroppo tali voci sono state più che compensate dalla crescita della spesa corrente degli organismi partecipati.

Da un'elaborazione di dati SIOPE sugli enti territoriali è risultato che, nel 2012, i pagamenti per le spese degli organi istituzionali si sono ridotti di circa 1,5 mld. rispetto al 2010. Gli importi per studi, consulenze, relazioni pubbliche, missioni, formazione e gestione del parco auto cifrano, sempre nel 2012, una spesa di poco superiore a 1,5 mld., in flessione del 34% rispetto al 2009, anno in cui si spendevano 2,3 mld. In Comuni e Province il contenimento è stato, però, più limitato.

Nel 2012, la spesa primaria delle amministrazioni locali si era ridotta di ben 35 mld., migliorando le previsioni tendenziali del Documento di economia e finanza risalente al 2008. In specie, la spesa corrente risultava inferiore di 18,2 mld., mentre quella in conto capitale si

riduceva di 16,9 mld. Dunque, al di là e anche contro le previsioni, i dati finanziari attestano che i meccanismi tradizionali di contenimento e taglio della spesa, anche se in presenza di una conclamata e preoccupante riduzione della crescita, hanno permesso di migliorare il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo della P.A.

La S.R., come strumento di realizzazione di un risparmio strutturale, valorizza la dimensione partecipativa all'azione di risanamento perché questa parte dal basso, cioè dagli enti che la devono attuare per cui è più calibrata nelle dimensioni e più coerente al sistema di riferimento nella scelta qualitativa degli interventi. Essa consiste, infatti, in un complesso d'interventi selettivi di risanamento, per recuperare efficienza, economicità, trasparenza e qualità della spesa destinata ai servizi, alla quale sarebbe strumentale sia la riformulazione dei programmi che la riorganizzazione degli apparati che, a loro volta, dovrebbero impegnarsi alla semplificazione dei procedimenti. Non si tratterebbe solo di eliminare gli sprechi e di riordinare il ciclo di produzione di beni e servizi, ma anche di semplificarne l'accesso agli utenti e di ridefinire i confini dell'intervento pubblico.

La S.R. "ideale" ha, in effetti, l'obiettivo principale di cercare e adottare misure di risparmio selettivo e di contrasto agli sprechi, fondate su una valutazione di sistema della spesa pubblica, che ne individui sia le priorità che i meccanismi di controllo. La stessa dovrebbe mirare al miglior utilizzo delle risorse, ancorché in seno ad una programmazione adeguata e con effetti palesi sull'organizzazione delle strutture amministrative, in modo da ridurre selettivamente gli esborsi e andando anche a ridimensionare l'abnorme livello di intermediazione del bilancio pubblico.

Sul fronte concreto, e quindi della S.R. "storica", la cultura dell'ottimizzazione della spesa si è tradotta in norme, e cioè nel d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012 n. 94 (c.d. S.R. n. 1), nel d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. S.R. n. 2) e, recentissimamente, nel d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, anch'esso individuato con lo stesso appellativo. Non va dimenticato il d.l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 che, perseguendo l'obiettivo del rilancio della spesa, inserisce anche disposizioni per la sua revisione.

Con i citati provvedimenti d'urgenza e con i DEF emanati dal 2012 al 2014 si è cercato di mettere a punto una strategia di politica economica di medio termine, volta soprattutto a ridurre il complesso della spesa corrente, favorendo sia un'allocazione più efficiente delle risorse, che una maggiore qualità della stessa nei settori chiave, superando sia la logica dei 'tagli lineari' alle dotazioni di bilancio, che il tradizionale riferimento alla "spesa storica". Il d.l. n. 95/2012 rappresenta il momento normativo maggiormente dedicato a quest'obiettivo, tanto che reca un ampio numero di interventi di contenimento e razionalizzazione degli oneri a carico della finanza pubblica. A distanza di meno di due anni,

lo spirito informatore e buona parte dei temi e dei principi informatori del d.l. n. 95/2012 si rinvenivano in diverse disposizioni di riduzione di spesa del d.l. n. 66/2014.

Le principali misure del d.l. n. 95/2012 concernono il miglioramento dell'efficienza della spesa per l'acquisto di beni e servizi, il ridimensionamento degli organici di alcune categorie del pubblico impiego, la più conveniente gestione associata delle funzioni locali, a mezzo di unioni o convenzioni, il miglior utilizzo del patrimonio pubblico, gli interventi in materia di società partecipate, le riduzioni (consistenti in "tagli") delle dotazioni alle spese delle amministrazioni centrali e territoriali, il riordino del numero delle Province e, da ultimo, le norme per il contenimento nel comparto sanitario e della spesa farmaceutica²⁸.

Sotto il profilo finanziario esso doveva reperire risorse per circa 4,5 miliardi nel 2012, 10,8 nel 2013 e 11,5 nel 2014, derivanti in massima parte da diminuzioni di spesa. Si stabiliva anche che con la legge di stabilità per il 2013, si sarebbero indicate le misure di attuazione del programma di razionalizzazione della spesa e le disposizioni di eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, prevedendo che le maggiori entrate derivanti dai menzionati risparmi, assieme a quelli ottenuti grazie al riordino di enti ed organismi statali, avrebbero permesso di evitare l'aumento dell'IVA, decorrente altrimenti dal 1° luglio 2013. Contestualmente ai tagli alle Amministrazioni centrali e alle dotazioni dei fondi collegati alla relative spese, erano contemplate le consuete riduzioni di trasferimenti agli enti territoriali²⁹.

²⁸ Il provvedimento conteneva altresì disposizioni in tema di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, nonché di rafforzamento degli assetti patrimoniali delle imprese del settore bancario.

²⁹ Il d.l. n.95/2012 *alias spending review 2*, contiene una serie di disposizioni di contenimento della spesa pubblica corrente, il cui principale, ma non unico obiettivo era liberare a regime svariati miliardi di euro da destinare alla riduzione della pressione fiscale. Anche gli enti locali, come le Amministrazioni centrali, relativamente alle categorie merceologiche di energia elettrica, gas, carburanti in rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenuti ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento (costituite ai sensi dell'art. 1, co. 455, della l. 27 dicembre 2006, n. 296), ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti indicati. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, ma a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da CONSIP S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti devono comunque essere sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni CONSIP e delle centrali di committenza regionali, che prevedano condizioni economiche di maggior vantaggio. La mancata osservanza di queste disposizioni genera nullità dell'atto e rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale. Passando al Mercato elettronico della P.A. (c.d. Me.PA), l'art.1 co. 450 della l. n. 296/2006 distingue il regime normativo delle "amministrazioni statali centrali e periferiche" rispetto a quello delle "altre amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 d.lgs. 165/2001. Gli enti locali, ai fini dell'affidamento di appalti pubblici di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, debbono obbligatoriamente ricorrere al mercato elettronico. Cionondimeno, l'obbligo di ricorso al c.d. Me.PA non è assoluto, essendo espressamente prevista la facoltà di scelta tra le diverse tipologie di mercato elettronico richiamate dall'art. 328 del d.p.r. 207/2010 e segnatamente, tra il mercato elettronico realizzato dalla medesima stazione appaltante e quello realizzato dalle centrali di committenza di riferimento, di cui all'art. 33 del Codice dei contratti. Emerge, dunque, un evidente favore del legislatore per modalità di acquisto effettuate mediante sistemi c.d. di *e-procurement*, siccome suscettibili di assicurare all'amministrazione la possibilità di entrare in contatto con una più ampia platea di fornitori; ma, soprattutto, emerge l'esigenza di garantire la tracciabilità dell'intera procedura di acquisto ed una maggiore trasparenza della stessa, attesa l'automaticità del meccanismo di aggiudicazione con conseguente riduzione dei margini di discrezionalità dell'affidamento. L'intera disciplina, predeterminando le caratteristiche del contraente e dell'oggetto, riserva all'amministrazione scelte che, se da un lato si aggirano in una

Ciò che si è realizzato con l'applicazione della c.d. S.R. n. 2 non è stato a livello delle attese, perché non vi è stata la riduzione della spesa per consumi intermedi, che pure era stata la voce di risparmio oggetto dei maggiori interventi, proprio perché ritenuta una tradizionale fonte di sprechi. Del resto, ancora nel 2012, nei Comuni vi era stato un aumento

sfera più ristretta, dall'altra dovrebbero essere più chiare e sicure sotto il profilo della convenienza. Il Legislatore ha poi ritagliato una disciplina specifica per gli acquisti sotto soglia comunitaria dal carattere particolarmente stringente che, in difetto di espresse previsioni, non ammette deroghe e/o eccezioni, anche in relazione alle dimensioni demografiche dell'ente. In questa prospettiva, l'unica ipotesi in cui possano ritenersi consentite procedure autonome è quella in cui il bene e/o servizio non possa essere acquisito secondo le modalità sin qui descritte, ovvero, pur essendo disponibile, si dimostri, per mancanza di qualità essenziali, inidoneo rispetto alle necessità dell'amministrazione procedente. Tale specifica evenienza dovrà essere prudentemente valutata e dovrà trovare compiuta evidenza nella motivazione della determinazione a contrattare, i cui contenuti, per l'effetto, si arricchiscono. In difetto di siffatta rigorosa verifica l'avvenuta acquisizione di beni e servizi, secondo modalità diverse da quelle previste dal novellato art. 1 comma 450, da parte di Comuni di qualsivoglia dimensione demografica, nella ricorrenza dei presupposti per il ricorso al Me.PA, inficerà il contratto stipulato ai sensi del disposto di cui all'art. 1 comma 1 della L. 135/2012, comportando le connesse responsabilità. Infatti, il Me.PA, è da ritenere ascrivibile al *genus* degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP S.p.A. Per quanto riguarda il risparmio derivante dai provvedimenti intesi a fronteggiare l'esubero di personale degli enti locali (art. 2 d.l. n. 95/2012), si era stabilito un concetto virtuoso: il Ministero avrebbe dovuto comunicare un parametro "standard" del numero di dipendenti dell'ente locale, tenendo conto di una serie di criteri, tra cui il principale era la popolazione residente. Se un ente avesse avuto un numero di dipendenti superiore del 20% a tale parametro, sarebbe scattato il divieto di ulteriori assunzioni; con una dotazione superiore del 40%, invece, sarebbero scattati anche per gli enti locali le misure di esubero valse per l'amministrazione statale e coincidenti con uno "scivolo" pensionistico e procedure di mobilità volontaria o obbligatoria, oltre a una disciplina transitoria in materia di valutazione del dipendenti pubblici e attribuzione del trattamento accessorio collegato alla performance individuale. Alle norme non hanno fatto seguito i decreti attuativi. La S.R. razionalizzava, inoltre, il patrimonio pubblico, rimodulava gli affitti passivi della pubblica amministrazione, interveniva drasticamente sulle Province, anche se poi "approfittava dell'occasione" per imporre un ennesimo e massiccio taglio ai trasferimenti agli enti locali. Nella realtà, però, l'articolazione dei tagli agli enti locali per l'esercizio 2013 fu successivamente sospesa e le procedure per la dismissione e valorizzazione del patrimonio pubblico statale hanno cominciato ad essere applicate con estrema lentezza. Per i contratti di locazione passiva delle pubbliche amministrazioni si è disposta la riduzione, a decorrere dal 2015, del 15% del canone e la sospensione per il triennio 2012-2014 degli adeguamenti Istat. È stato introdotto, inoltre, un parametro di riferimento per gli spazi ad uso ufficio e addetti, cui le pubbliche amministrazioni devono adeguarsi. La riduzione delle locazioni passive dovrebbe favorire l'utilizzo da parte delle amministrazioni pubbliche di immobili di Regioni ed enti locali a titolo gratuito, in condizione di reciprocità. Per le società controllate direttamente o indirettamente da Amministrazioni pubbliche che erogano servizi quasi esclusivamente a favore delle Amministrazioni pubbliche se ne prevede lo scioglimento, o in alternativa, l'alienazione. Si riducono i membri dei consigli di amministrazione delle società pubbliche (massimo 3 o 5 membri) e si dispone che i compensi degli amministratori investiti di particolari cariche delle società non quotate, direttamente e indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni, nonché i trattamenti economici annui onnicomprensivi dei dipendenti di tali società, non possano essere superiori al trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione. Altre norme del decreto dispongono il riordino o la soppressione di enti, agenzie, organismi e società. Per gli enti territoriali, in specie, si ridetermina il concorso delle Regioni e delle Province autonome alla riduzione della spesa e si rivedono, conseguentemente, gli obiettivi del patto di stabilità. Si dispone, inoltre, una riduzione dei fondi sperimentali di riequilibrio, ovvero dei fondi perequativi, dei Comuni e delle Province, nonché dei trasferimenti erariali spettanti agli enti locali delle Regioni Siciliana e Sardegna. Alle Regioni a statuto ordinario e alle Regioni Siciliana e Sardegna veniva attribuito, per l'anno 2012, un contributo per complessivi 800 milioni di euro, permettendo loro di farne uso per consentire agli enti locali del proprio territorio di rimodulare gli obiettivi del patto di stabilità. Si consente alle Regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria, di anticipare al 2013 la possibilità di aumentare l'addizionale IRPEF. Quanto alle Province il decreto ne dispone un generale riordino, attraverso un articolato procedimento condiviso con le comunità locali e la ridefinizione delle loro funzioni, prevedendo, tra l'altro, il conferimento di ulteriori funzioni, oltre a quelle di coordinamento, già stabilite dalla disciplina vigente. È confermata invece la disciplina delle Città metropolitane, che sono istituite tassativamente entro il 1° gennaio 2014 nei territori delle 10 Province, che sono contestualmente soppresse: Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. In tema di riduzione dei costi della politica, l'art. 19 del d.l. n. 95/2012 promuove progressivi risparmi di spesa di personale, che dovrebbero scaturire dalla gestione associata di funzioni da parte di Comuni di piccole dimensioni. La norma obbliga alla costituzione di un'Unione o alla stipula di una convenzione almeno triennale i Comuni fino a 5.000 abitanti, affinché esercitino in forma associata le funzioni fondamentali. L'Unione subentra ai componenti ed è assoggettata, dal 2014, al patto di stabilità. La riforma interviene sia sull'art.32 del TUEL che disciplinava le Unioni su base volontaria e senza limiti di soglia demografica e sull'art.16 del d.l. n. 138/2011, trasformando in facoltative le unioni c.d. "speciali" di Comuni sotto i mille abitanti che, in un primo momento, erano state previste come obbligatorie. Le intere operazioni finalizzate all'associazionismo tra enti hanno come scopo la riduzione delle spese di personale che, intanto si può realizzare in quanto si è proceduto alla costituzione di organi, uffici e sedi comuni.

della crescita per consumi intermedi pari al 5,8%, con incrementi maggiori registrati per gli oneri e le utenze, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni. Il successo dei tagli ai trasferimenti che sono "mirati" e sicuri e l'insuccesso dei risparmi per l'acquisto di beni e servizi, dimostrano come sussista, al di là dell'intervento normativo, la necessità di un mutato atteggiamento operativo nei confronti della dilatazione della spesa pubblica.

Più esattamente, ma anche più semplicemente, andrebbe detto che, se è vero che in determinate occasioni i tagli lineari "funzionano" e non vanno abbandonati, è anche vero che l'impostazione della S.R., intesa come ottimizzazione della spesa, va mantenuta e opportunamente migliorata. Una S.R. efficace presuppone un'analisi minuziosa che vada a scandagliare ad una ad una ciascuna voce di bilancio, in contemporanea e in parallelo ad una continua e tenace azione di *benchmarking*. È noto che i costi andrebbero comparati e, conseguentemente, minimizzati a fronte del miglior servizio possibile, e ciò soprattutto in costanza di un efficientamento dell'apparato interno. Alla S.R. serve, infatti, l'esercizio concomitante di un controllo interno di gestione, perché si avvale di un costante monitoraggio dei costi, grazie al quale risulta sicuramente possibile entrare nei meccanismi di formazione della spesa. La S.R. deve analizzare, infine, con attenzione e rigore la dinamica e le cause degli sprechi, in modo che le rilevazioni eseguite su campioni, anche eventualmente modesti, possano essere "esportate" su scala più vasta.

Gli insuccessi registrati hanno, peraltro, permesso di comprendere come il difficile problema di riallocare la spesa in bilanci rigidi chieda, a monte, di conoscere bene l'efficacia e l'efficienza dei programmi di spesa esistenti. In altri termini l'integrazione delle procedure di revisione va fatta in origine, al momento della preparazione del bilancio, che da tempo si ritiene debba superare il criterio incrementale.

L'attesa di novità, peraltro ritenute indefettibili e improcrastinabili da parte del governo in carica, è confluita nella nomina del Commissario straordinario alla revisione della spesa, che è avvenuta in forza dell'art. 49 bis del d.l. n. 69/2013 che ha espressamente abrogato i primi articoli del d.l. n. 52/2012 o S.R. n. 1 (artt.1, 1bis, 2, 3, 4, 5 e 6), rinnovando lo status e i compiti dell'organo appositamente deputato a tali scopi. Il comma 5 ha, in particolare, disposto che l'alta carica possa disporre direttamente ispezioni e verifiche, utilizzando sia i servizi ispettivi della Ragioneria generale che la Guardia di finanza. L'interpretazione delle nuove norme ha indotto a ritenere, in questo con un avviso non contrastante della Corte costituzionale, che sia da intendere abrogato in via interpretativa anche il comma 2 dell'articolo 6 del d.l. 10 ottobre 2012, n.174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che prevedeva che il Commissario straordinario e la Ragioneria generale concordassero dei "modelli di accertamento", da utilizzare per le rilevazioni sulla spesa, previa approvazione da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, che

ne avrebbe utilizzato gli esiti, arricchendo così i propri controlli. Ne consegue che, al momento, l'attività di controllo della Corte dei conti sulla S.R. degli enti territoriali ha come presupposto, per l'avvio delle necessarie rilevazioni dei propri organi regionali sugli enti controllati l'approvazione delle metodologie di cui al comma 3 dell'art. 6 del medesimo d.l. n. 174/2012. Dette metodologie altro non sono che linee guida, che si pongono nel solco di un'esperienza e una tradizione largamente maturate in seno alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, visto che ne indirizzano e ne informano tutta l'attività.

A livello più generale, la nuova disciplina ha previsto che l'organo straordinario, incaricato di razionalizzare la spesa formuli "indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, nelle materie e per i soggetti di cui al comma 1, terzo periodo" dell'art.49 bis del d.l. n. 69/2013", che reca un'indicazione di massima degli obiettivi d'intervento su cui intraprendere l'azione. L'incardinazione dell'attuale Commissario straordinario, con un incarico di durata triennale, ha ricondotto il dibattito sul piano degli obiettivi di risparmio, per cui i singoli interventi sono stati modulati sulla base della legge di stabilità relativa al triennio 2014/2017. I temi affrontati sono stati: l'individuazione e valutazione dei programmi di spesa ritenuti, per esperienza, di minore utilità; la possibilità di affidare a privati attività relative a taluni centri di spesa; la quantificazione dei risparmi possibili per l'acquisto di beni e servizi con riduzione del relativo esborso; la quantificazione del personale in esubero, rapportato, però, anche a quello carente in altre aree e la riorganizzazione delle strutture amministrative, secondo criteri di riduzione dei costi di gestione. I tempi indicati dal programma del nuovo Commissario indicano, per il 2015, una fase di preparazione della revisione dei programmi di spesa e dei relativi indicatori di efficacia. Nel 2016 dovrebbe, invece, essere avviata un'attività sulla formazione dei programmi e sull'applicazione dei relativi indicatori, in modo da far "decollare" la revisione vera e propria, secondo metodologie appositamente messe in campo. Nei due anni è previsto anche che sia effettuato il monitoraggio delle riforme proposte.

Come è evidente, non si intende agire nell'immediato, ma impostare la S.R. quale modo di procedere e di scegliere, perché sia destinato ad essere, in un secondo momento, "istituzionalizzato". Questo vuol dire che essa dovrà essere parte integrante della preparazione del bilancio degli enti locali e che dovrà tenere necessariamente presente, nonché anche mantenere nel tempo, un livello di efficienza della spesa che si rivolga alle priorità economiche, grazie alle preventive valutazioni di efficacia, svolte sulla base delle indagini del Commissario straordinario. Si è ritenuto che il lavoro di quest'ultimo dovesse procedere attraverso un ampio censimento delle voci di spesa, cercando in qualche modo di "ripensare" strutture, procedure e obiettivi delle amministrazioni, attraverso valutazioni emergenti dall'applicazione degli indicatori, il ricorso ai quali rimane imprescindibile. Se si

pensa che la nota legge n. 196/2009 o "codice dei contratti" aveva previsto che le decisioni sui programmi di spesa da mantenere, sopprimere o modificare dipendono dai giudizi che scaturiscono dagli indicatori di performance, si capisce come gli indicatori stessi siano, ancora una volta, il naturale riferimento del lavoro svolto in questa sede, sui "temi caldi" della razionalizzazione della spesa.

È chiaro che i programmi di spesa, con i relativi indicatori di efficacia, dovrebbero essere uno degli elementi trainanti della futura revisione della spesa.

Un salto di qualità della S.R. potrebbe, dunque, essere quello di dotare le amministrazioni di capacità e mezzi di analisi finanziaria e calcolo economico, onde revisionare non solo il quantum della spesa, ma anche le sue regole, secondo l'indicazione di costi e benefici. Di questo tipo di rilevazione dell'efficacia della spesa si farà cenno più avanti, a proposito dei compiti di controllo che la Corte dei conti riveste nelle verifiche sugli enti locali.

La più recente fonte normativa in tema di S.R., ovvero il citato d.l. n. 66/2014, è, come accennato, un provvedimento che ricalca nelle aree d'intervento essenziali la c.d. S.R. n. 2, di cui conferma l'impostazione. Tale decreto d'urgenza definisce, all'art. 8, co. 4, gli importanti obiettivi che gli enti locali devono conseguire attraverso risparmi di spesa, ripartiti in 360 milioni per i Comuni e in 340 milioni per le Province e Città metropolitane, correlati prevalentemente agli interventi di risparmio sugli acquisti di beni e servizi, sulle autovetture e sugli incarichi di consulenza. Ad essi va ad aggiungersi una riduzione aggiuntiva di 100 milioni per i costi della politica di Province e Città metropolitane (art. 19, co. 1).

La tematica del contenimento delle spese è affrontato in chiave più strutturale, cercando di indurre gli enti coinvolti a scegliere strumenti e procedure di acquisto tendenzialmente più efficaci. Rispetto ai contratti in essere, all'entrata in vigore del decreto, le amministrazioni sono autorizzate a rinegoziarne il contenuto, operando una riduzione del 5% degli importi di acquisto di beni o servizi, per tutta la durata dei medesimi (art.8, co.8 lett. a).

Per porre ordine nella moltitudine istituzionale delle autorità committenti, è stato istituito, nell'ambito dell'anagrafe unica delle stazioni appaltanti gestita dall'AVCP, l'elenco dei "soggetti aggregatori", di cui fanno parte CONSIP S.p.A. e una centrale di committenza per ogni Regione, nonché altri soggetti aggregatori che possiedano i requisiti definiti con un d.p.c.m. di successiva emanazione.

L'art. 9, co. 4 sostituisce il co. 3 bis, dell'art. 33 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, prevedendo che i Comuni non capoluogo di Provincia procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle Unioni di comuni, ove esistenti, o costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici, o ricorrendo ad

un soggetto aggregatore o alle Province, ovvero che, in alternativa, gli stessi enti possano effettuare i propri acquisti, attraverso gli strumenti elettronici gestiti da CONSIP S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. In alternativa è, peraltro, stabilita la possibilità a favore delle Regioni di stipulare convenzioni con CONSIP S.p.A., mediante le quali quest'ultima svolge attività di centrale di committenza per tutti gli enti che rientrano nel proprio territorio (art. 9, co 5).

Per l'art. 9, co. 7 i contratti stipulati in violazione del prezzo massimo di riferimento sono nulli. La programmazione contrattuale e i prezzi massimi di riferimento, questi ultimi determinati dalle stazioni appaltanti che abbiano effettuato i maggiori volumi d'acquisto, sono entrambi aspetti importanti delle scelte contrattuali che, per quanto migliorabili, non possono non dirsi in sintonia con lo spirito e i principi di S.R.

Per quanto concerne la S.R. propriamente detta, c'è da porre particolare attenzione all'art. 23, in cui si dispone che il Commissario straordinario predisponga un programma di razionalizzazione delle aziende speciali, delle istituzioni e delle società direttamente o indirettamente controllate dalla amministrazioni locali, per individuare concrete misure volte ad ottimizzarne l'attività e renderne più efficiente la gestione. L'articolo prevede che il Commissario assuma direttamente compiti speciali, finalizzati a liquidare, fondere o incorporare aziende speciali, istituzioni e società, con correlativo trasferimento di compiti, servizi, rami d'azienda e personale. Il programma, ambizioso e radicale nell'impostazione, non cancella l'obbligo per gli enti locali di dismettere le partecipazioni non essenziali. Come accennato, questa parte del provvedimento può realmente dirsi di S.R., non solo perché mette capo ad un organo *ad hoc*, ma anche perché configura una completa attività di ricognizione di tutte le partecipazioni societarie, al fine di cedere a terzi quelle non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali. Se è vero che la maggioranza degli sprechi si annida nelle società partecipate è indubbio che l'intento descritto sembra andare nella giusta direzione. Il programma sarà reso operativo con l'emanazione della legge di stabilità, tenendo conto delle sue implicazioni sul patto di stabilità.

Il successivo articolo reca disposizioni per contenere la spesa per la manutenzione degli immobili e per le locazioni passive, anticipando, tra l'altro, di sei mesi la riduzione del 15% dei canoni in corso, che avrebbero dovuto essere automaticamente decurtati dal 2015 (art. 24, co. 4, lett. a).

Come accennato, per i Comuni, il beneficio atteso dalla riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi è pari a 360 milioni per il 2014 (poi 540 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), con una ripartizione tra i diversi enti legata alla spesa media del triennio precedente, in corrispondenza a taluni codici SIOPE, elencati in allegato al

provvedimento. Non è introdotto un obbligo di versamento, bensì una riduzione del relativo fondo di solidarietà che, negli effetti, è rilevante ai fini del patto di stabilità interno. Il beneficio auspicato corrisponde all'impatto atteso dai diversi interventi di razionalizzazione delle spese, cui sono legati i criteri di distribuzione.

Parimenti avviene per le Province e Città metropolitane, le cui riduzioni legate ai consumi intermedi sono pari a 340 milioni per il 2014 (poi 510 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), con un taglio anch'esso distribuito proporzionalmente alla spesa media sostenuta, in relazione a taluni codici SIOPE³⁰. I benefici attesi per la mutata gestione delle autovetture ammontano a 1,6 milioni di euro per il 2014 (2,4 milioni di euro per ciascuno degli esercizi 2015 e 2017), da distribuire in funzione del loro numero, mentre gli analoghi benefici per le spese per incarichi di studio, ricerca, consulenza e collaborazione sono pari per il 2014 a 14 milioni (21 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017)³¹.

Oltre alla parte relativa alla centralizzazione degli acquisti per i Comuni non capoluogo, il provvedimento contempla il rifinanziamento del fondo per i debiti scaduti della P.A.(art. 32) con, in particolare, uno stanziamento di 2 miliardi per il pagamento dei debiti verso le società partecipate e la messa a disposizione di un fondo di 6 miliardi per assicurare liquidità ai pagamenti.

Dall'esame complessivo del d.l. n. 66/2014 emerge che, rispetto agli enti locali, i tagli dipendono dall'entità della spesa media sostenuta in precedenza, per cui colpiscono in proporzione alla maggiore entità delle spese di funzionamento, alla mancata preferenza accordata a CONSIP negli acquisti e ai tempi di pagamento dei fornitori registrati nel corso del 2013. Per verificare tempi e modi di tali ottemperanze, il Ministero dell'interno ha emanato la recentissima circolare n. 9/2014, che fissa i criteri di cassa per la certificazione, documentata dai mandati di pagamento emessi nel 2013, degli acquisti effettuati tramite CONSIP, MEPA o altri mercati elettronici gestiti da centrali di committenza regionali. La certificazione richiesta ai Comuni, circa gli eventuali ritardi nei pagamenti, serve a ripartire

³⁰ Per il riconoscimento di tali benefici, peraltro, sono previsti alcuni adempimenti a carico degli Enti locali, assistiti da specifiche sanzioni. Questi ultimi, infatti, sono chiamati a trasmettere al ministero dell'Interno, entro il 31 maggio 2014 ed entro il 28 febbraio, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017, una certificazione sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione attestante il tempo medio dei pagamenti dell'anno precedente, nonché il valore degli acquisti di beni e servizi sostenuti nell'anno precedente, con separata evidenza del ricorso alla CONSIP e alle centrali di committenza. Per le riduzioni legate alle spese per autovetture, pari a 0,7 milioni e a 1 milione per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 la riduzione è operata in proporzione al numero di autovetture di ciascuna Provincia o Città metropolitana comunicato annualmente al ministero dell'Interno dalla Funzione Pubblica. Per le riduzioni legate alle spese per incarico di studio, ricerca, consulenza e collaborazione, pari a 3,8 milioni per il 2014 e a 5,7 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017 sono rapportate alla spesa comunicata ancora dal Ministero dell'Interno dal dipartimento della Funzione Pubblica.

³¹ Per superare la rigidità dei tagli proporzionali sono stati introdotti alcuni correttivi, destinati a premiare gli enti che hanno registrato tempi di pagamenti non superiori a 90 giorni e che hanno fatto ricorso alla centralizzazione degli acquisti, cui si contrappone una penalizzazione per gli altri enti. Da una parte si stabilisce che gli importi e i criteri possono essere modificati per ciascuna Provincia e Città metropolitana, a invarianza complessiva, dalla Conferenza Stato-Città e Autonomie locali entro il 15 giugno per l'anno 2014 ed entro il 31 gennaio per gli anni successivi. Dall'altra parte, si prevede la possibilità, per i singoli enti, di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, per conseguire comunque risparmi non inferiori.

sui singoli enti, già dal 2014, il menzionato taglio complessivo di 360 milioni del fondo di solidarietà.

Anche la circolare chiarisce che il d.l. n. 66/2014 "funziona per cassa". Le voci di spesa devono essere elencate in apposita tabella e il calcolo è riferito ai pagamenti di competenza più i residui, registrati in base a 45 codici SIOPE, riportati nella tabella annessa all'art. 47 del decreto legge.

Da quanto illustrato si vede chiaramente che il legislatore, nonostante un'architettura normativa certamente più strutturata e qualche spunto di grande interesse, ha operato una S.R. che se non è basata sui tagli lineari, neanche può dirsi vicina a quella "ideale", visto che ha praticato tagli proporzionati all'entità del risparmio di spesa non realizzato. Si pensa che il provvedimento incontrerà non pochi limiti nella fase dell'attuazione concreta, e non si può non rilevare come, rispetto al d.l. n. 95/2012, siano state lasciate da parte, almeno per ora, altre voci di risparmio quali quelle ottenute con la progressiva riduzione degli organici e con la gestione associata delle funzioni.

La S.R. della fase più recente si è, forse correttamente, concentrata sui consumi intermedi e sugli incarichi esterni, voci già ampiamente affrontate nel 2012, quando si era avuto un impatto applicativo insoddisfacente, nonostante la convinzione di aver aggredito le principali voci di spreco.

Un'ultima e importante novità da considerare ai fini della S.R. sono i nuovi compiti dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici che, a partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici, fornirà alle amministrazioni un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. Questa indicazione non è meramente informativa: i prezzi di riferimento devono, infatti, essere utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale e costituiscono il prezzo massimo di aggiudicazione, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione in ambito nazionale o regionale. Gli eventuali contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono da considerarsi nulli. La stessa Autorità è, inoltre, chiamata a pubblicare sul proprio sito web i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di beni e servizi³².

Il provvedimento d'urgenza non fa menzione espressa della Corte dei conti, anche se poi il comma 13 dell'art.47, che sintetizza l'ammontare definitivo degli importi con cui

³² L'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici, in più, è specificamente investita di alcuni compiti di controllo sulle attività finalizzate all'acquisizione di beni e servizi e può avvalersi di altri soggetti. Essa è destinataria di alcune informazioni sull'attività contrattuale da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, che devono provvedervi entro 30 settembre 2014. Tali elementi, riguardano, in particolare, da un lato i dati relativi ai contratti non conclusi attraverso centrali di committenza di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, rientranti nelle prestazioni individuate in un decreto da emanare e, dall'altra parte, i dati afferenti i contratti stipulati in seguito a procedura aperta o ristretta, nel caso in cui sia stata presentata una sola offerta valida.

Province, Città metropolitane e Comuni concorrono alla riduzione della spesa dal 2014 al 2016, dispone che è assegnato agli organi di controllo di regolarità amministrativa e contabile il compito di verificare l'attuazione delle misure di contenimento, dandone atto nella relazione da trasmettere ai sensi del co. 166, dell'art. 1 della l. 23 dicembre 2005, n. 266. Visto che la norma fa riferimento alle note relazioni da trasmettere alla Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di cui al nominato comma 166, è chiaro che, ancora una volta, il legislatore ha voluto che anche gli esiti del peculiare controllo interno di regolarità di cui al d.l. n. 174/2012 confluiscono nei tradizionali report, conformati sulla base delle linee guida emanate dalla Corte dei conti e poi inviati al medesimo organo di controllo. Criterio e strumento queste di monitoraggio e verifica delle misure d'intervento previste dalla legge cui ispirare le metodologie di cui fa menzione il co. 3, dell'art. 6 del d.l. n. 174/2013, più sopra ricordate.

Il d.l. n. 174/2012 ha previsto una verifica mirata ai provvedimenti di S.R., così come contenuta al richiamato co. 3 dell'art. 6 dello stesso decreto legge attraverso l'elaborazione di apposite metodologie, incentrata sull'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, affidando poi alle Sezioni regionali il compito di effettuare le rilevazioni e, in presenza di criticità, di assegnare alle Amministrazioni un termine per l'adozione delle misure correttive. I commi da 1 a 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174/2012 sono tra le tante disposizioni impugnate davanti alla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 39/2014, ha, tra l'altro, deciso che l'intero articolo è applicabile anche alle Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano. Più in particolare, la sentenza, ha ritenuto legittime le disposizioni che "si limitano a disciplinare l'analisi della spesa pubblica degli enti locali ai sensi dell'art. 14, co. 1, lett. d) della l. 196/2009, in presenza degli "indicatori" di squilibrio finanziario, stabilendo che venga fornita comunicazione dei dati al Commissario per la revisione della spesa, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio e alla Sezione delle autonomie, al fine di consentire l'elaborazione e una più proficua applicazione delle metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli e per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali". La Consulta ha, inoltre, evidenziato che i commi censurati non prevedono misure repressive o sanzionatorie sugli enti territoriali, mentre, al contrario, rimettono agli enti controllati l'assunzione di misure correttive, conseguenti alle eventuali criticità riscontrate dalle Sezioni locali della Corte dei conti, le cui attribuzioni rimangono nell'alveo generale dei controlli di natura collaborativa.

Quanto alle disposizioni contenute nel più volte citato co. 3 dell'art. 6, che codifica la funzione della Sezione delle autonomie di indirizzare l'attività di verifica delle proprie Sezioni territoriali, un'ipotesi di lavoro è quella orientata a monitorare e assoggettare a revisione tutti

i costi e fabbisogni standard degli enti locali, individuando, in base ai dati e ai metodi disponibili, quelli da classificare come "critici" (ovvero caratterizzati da sprechi considerevoli), anche per sollecitare la promozione del miglioramento dei comportamenti di gestione, attraverso la tradizionale segnalazione delle misure correttive.

Si tratta di un nuovo compito che richiede un complesso lavoro preparatorio dei fattori parametrici necessari a misurare il livello di aderenza alle prescrizioni di revisione e razionalizzazione della spesa e valutare i risultati; un lavoro che si fonda su una metodologia di analisi che si allontana significativamente dai tradizionali schemi cui si conformano le analisi sui dati finanziari ai quali si ispira la funzione di controllo e monitoraggio della Corte. In tale prospettiva si sta muovendo la Sezione delle autonomie.

I.3.1 Considerazioni conclusive

La cosiddetta "spending review" è un'operazione complessivamente volta a riallocare la spesa, per renderla più efficace ed efficiente, ovvero non solo più contenuta negli esborsi quanto, soprattutto, più razionale, e quindi adeguatamente selettiva e più competitiva.

L'operazione è stata avviata in via sperimentale nel 2007 e da allora al 2012 erano bastati a ottenere una prima riduzione della spesa l'inasprimento delle misure previste dal patto di stabilità interno, la ripetuta riduzione dei trasferimenti destinati agli enti territoriali, l'introduzione di meccanismi di gestione degli squilibri, quali i piani di rientro per gli enti locali e la sanità e l'inserimento di limiti e tetti a talune tipologie di spesa, ritenute particolarmente esposte alle crescite incontrollate (es. riduzione dei compensi agli organi di governo e compressione delle spese per studi e consulenze). Gli interventi di governo per il settore degli enti locali hanno fatto registrare, a conclusione dell'esercizio 2012, un risparmio di 16 mld., mentre la riduzione dei trasferimenti ha comportato un risparmio di 15 mld.

La più recente fonte normativa in tema di S.R., ovvero il citato d.l. n. 66/2014 definisce gli importanti obiettivi che gli enti locali devono conseguire attraverso risparmi di spesa, ripartiti in 360 milioni per i Comuni e in 340 milioni per le Province e Città metropolitane, correlati prevalentemente agli interventi di risparmio sugli acquisti di beni e servizi, sulle autovetture e sugli incarichi di consulenza.

Nonostante i numerosi e recenti interventi normativi più mirati nella selezione degli obiettivi di risparmio (l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135; d.l. 21 giugno 2013, n.69 convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e nel d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89) resta l'esigenza ineludibile che una S.R. efficace muova da un'analisi minuziosa che vada a scandagliare ad una ad una ciascuna voce di bilancio, in contemporanea e in parallelo ad una continua e tenace azione di *benchmarking*, tenuto conto che i costi andrebbero comparati e, conseguentemente, minimizzati a fronte del

miglior servizio possibile, e ciò soprattutto in costanza di un efficientamento dell'apparato interno. Alla S.R. serve, infatti, l'esercizio concomitante di un controllo interno di gestione, e di un monitoraggio dei costi, grazie al quale risulta sicuramente possibile entrare nei meccanismi di formazione della spesa.

La nomina del Commissario straordinario alla revisione della spesa, avvenuta in forza dell'art. 49 bis del d.l. n. 69/2013 ha espressamente ampliato e reso più incisivi i poteri propositivi e di intervento del nuovo organo, che utilizza direttamente i servizi ispettivi della Ragioneria generale e la Guardia di finanza.

Rimane invece alla Corte dei conti il compito di mettere a punto l'attività di controllo dell'attuazione delle misure di revisione della spesa pubblica.

Una recente ipotesi di lavoro è orientata a monitorare e assoggettare a revisione tutti i costi e fabbisogni standard degli enti locali, individuando, in base ai dati e ai metodi disponibili, quelli da classificare come "critici" (ovvero caratterizzati da sprechi considerevoli), anche per sollecitare la promozione del miglioramento dei comportamenti di gestione, attraverso la tradizionale segnalazione delle misure correttive.

PARTE II

Analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome – Triennio 2011-2013

II.1 I flussi di cassa delle Regioni e delle Province autonome

Il comparto delle Regioni ha movimentato in entrata (riscossioni) risorse per 215 mld. di euro nel 2011, 208,6 mld. di euro nel 2012 e 259,7 mld. di euro nel 2013. In uscita (pagamenti) si registrano pagamenti per 211,6 mld. di euro nel 2011 e 2012 e 256,1 mld. di euro nel 2013.

Nel 2012, rispetto al 2011, si evidenzia un decremento per gli incassi di 6,3 mld. di euro, mentre i pagamenti rimangono sostanzialmente stabili (lieve flessione di 87 mln.); pertanto, nel 2012 si registra un differenziale riscossione - pagamenti di -2,8 mld. di euro. Coerentemente con tale andamento nell'anno in discorso si registra un decremento delle disponibilità liquide (fondo di cassa) di 3,6 mld. di euro.

Nel 2013, invece, si assiste ad un'inversione di tendenza in quanto sia le entrate, sia le spese totali registrano un forte incremento, rispettivamente di 51 mld. di euro e 44,5 mld. di euro. Conseguentemente, la differenza fra incassi e pagamenti evidenzia un saldo positivo di 3,6 mld., che si riflette nel fondo di cassa per 3,2 mld.

COMPARTO REGIONI – Flussi di cassa SIOPE

Descrizione	2011	2012	2013
Riscossioni Totali (E)	215.053.981	208.686.070	259.720.283
Pagamenti Totali (U)	211.654.273	211.567.012	256.108.827
Differenza E-U	3.399.708	-2.880.942	3.611.456

migliaia di euro

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Da rilevare che nel 2013 il Governo ha emanato due decreti-legge che hanno assegnato nuove risorse al comparto Regioni e pertanto parte degli incrementi registrati dovrebbero essere imputati al d.l. n. 35/2013 e al d.l. n. 102/2013³³. Al fine di comprendere al meglio gli andamenti dei flussi finanziari verificati nel triennio, è opportuno incorporare dai dati sopra evidenziati gli importi dovuti a quegli eventi manifestatisi nel 2013, ma di natura non ricorrenti. I decreti sopra citati hanno messo a disposizione del comparto Regioni (attraverso anticipazioni di tesoreria effettuate dal MEF) risorse per 10,8 mld. di euro (pari al 21,3% del totale incremento registrato nel 2013); di tali risorse, ricevute dalle Regioni, sono

³³ Un esame approfondito degli impatti dei dd.l. 35 e 102/2013 verrà esaminato al punto 6, cui si rinvia.

state adoperate per effettuare pagamenti agli enti creditori 10,4 mld. di euro (pari al 23,3% del totale incremento registrato nel 2013).

Alla luce di quanto esposto, i movimenti registrati per il comparto Regioni al netto delle risorse erogate attraverso i dd.ll. 35 e 102/2013 risultano essere: entrate per 248,8 mld. e spese per 245,7 mld. con una differenza di +3,1 mld. di euro.

COMPARTO REGIONI – Flussi di cassa SIOPE - Movimenti al netto delle risorse dd.ll. 35 e 102/2013

migliaia di euro

Descrizione	2011	2012	2013
Riscossioni Totali (E)	215.053.981	208.686.070	248.859.139
Pagamenti Totali (U)	211.654.273	211.567.012	245.749.876
Differenza E-U	3.399.708	-2.880.942	3.109.263

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Al netto dei movimenti conseguenti ai decreti sopra citati, nel 2013 si registrano comunque rilevanti incrementi rispetto al 2012 (40,1 mld. per gli incassi e 34,1 mld. per i pagamenti).

Per quanto concerne gli incassi, l'incremento registrato nel 2013 è attribuibile principalmente al Titolo I – Entrate Tributarie - per 27,7 mld. di euro (54,3% del totale incremento registrato nel 2013) e al Titolo II – Entrate per contributi e trasferimenti correnti - per 7 mld. di euro (13,8% del totale incremento registrato nel 2013); gli incassi del Titolo VI – contabilità speciali costituiscono l'8% dell'incremento complessivo degli incassi.

Con riferimento ai pagamenti, l'incremento registrato è attribuibile al Titolo III – Spese per rimborso prestiti - per 5,3 mld. di euro (11,9% del totale incremento registrato nel 2013), al Titolo II – Spese in conto capitale - per 1,7 mld. di euro (4% del totale incremento registrato nel 2013) e al Titolo IV – Spese con contabilità speciali - per 38,2 mld. di euro (85,9% del totale incremento registrato nel 2013). I pagamenti per spese correnti riportano, invece, una variazione negativa dell'1,8%.

La tabella di seguito esposta evidenzia le disponibilità liquide al 31.12 di ciascun anno del comparto Regioni. Nel rinviare al par.2.2.2 per l'analisi di dettaglio, si segnala sin d'ora che i dati riportati nell'apposito prospetto SIOPE non coincidono con i totali delle riscossioni e dei pagamenti derivanti dalla somma dei singoli codici gestionali.

**COMPARTO REGIONI
DISPONIBILITA' LIQUIDE (FONDO DI CASSA)**

migliaia di euro

Descrizione	2011	2012	2013
Fondo di cassa fine anno	14.588.324	10.994.361	14.231.931
Totale complessivo	14.588.324	10.994.361	14.231.931

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.2 Gli equilibri di bilancio

Il rispetto degli equilibri di bilancio è una regola aurea di sana gestione finanziaria che si deve ritenere già compresa nel principio di buon andamento dell'amministrazione sancito dall'originaria formulazione dell'art. 97 Cost. Il principio della necessaria copertura delle nuove leggi di spesa prescritto dall'art. 81 Cost. avrebbe dovuto costituire necessario e sufficiente presidio alla salvaguardia degli equilibri. Tuttavia, interpretazioni e pratiche applicative alquanto lasche, hanno indotto il Parlamento ad intervenire, esplicitando ulteriormente in Costituzione questa fondamentale norma (l. cost. n. 1 del 2012). Così, il primo comma del novellato art. 97 dispone che *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*. Tale indicazione è ribadita nel primo comma dell'art. 119 Cost., che nella nuova formulazione stabilisce che *"I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*.

Occorre osservare, inoltre, che il profilo della verifica degli equilibri era già indicato come momento rilevante dell'attività di controllo della Corte dei conti nell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attuativa della riforma del Titolo V della Costituzione. E, da ultimo, l'esigenza del presidio di questo fondamentale momento della gestione degli enti territoriali è stato ribadito con forza dal d.l. n. 174/2012.

Nei paragrafi che seguono si sviluppa il tema degli equilibri nell'ambito della gestione finanziaria delle Regioni e delle Province Autonome, ponendo in evidenza anche gli aspetti di criticità circa l'attendibilità e le conseguenti valutazioni del dato utilizzato.

II.2.1 Profili metodologici

La metodologia seguita si pone nel segno della continuità con quella adottata per il referto del 2013. Si riportano criteri già esplicitati in quella occasione.

Il primo criterio al quale si è conformata l'analisi appresso esposta è che il bilancio sintetizza profili gestionali diversi, ognuno con sue proprie regole. Il rispetto dei principi propri di ogni macroarea gestionale comporta il rispetto dell'equilibrio di bilancio generale. In altre parole, il semplice fatto che il totale delle entrate sia pari al totale delle spese di per sé solo non è sufficiente a far ritenere la sussistenza del pareggio finanziario, e, quindi, il rispetto dell'equilibrio di bilancio. Occorre, infatti, verificare che l'equilibrio sia conseguito rispettando in ogni comparto - in cui può essere scomposto il bilancio - le regole che gli sono proprie.

In prima battuta si fa riferimento alla classica tripartizione tra gestione corrente, gestione in conto capitale e partite di giro. I saldi di questi tre comparti costituiscono i primi tre fondamentali indicatori di un'analisi di primo livello, sulla quale poi potranno introdursi ulteriori approfondimenti.

La pre-condizione di un'analisi corretta è che la rappresentazione contabile sia tale da poter individuare le poste correttamente imputabili ai comparti indicati secondo la loro natura. Inoltre, ove si debba esaminare un insieme di più enti, è altresì necessario che i diversi bilanci siano redatti in modo omogeneo, così da renderli confrontabili e da poter costruire anche un conto consolidato. Qui vengono in emergenza le difficoltà che già sono state sopra rappresentate, in riferimento alla disomogeneità degli schemi dei documenti contabili adottati da ogni Regione.

In questa sede, il canale informativo utilizzato è il Sistema Operativo degli Enti pubblici (SIOPE), sul quale sono registrati tutti i movimenti finanziari (in termini di riscossioni e pagamenti) degli enti pubblici, comprese le Regioni e le Province Autonome. Delle caratteristiche di questo sistema informativo si è già detto nella premessa. In particolare, si rammenta che per l'univocità della sua struttura, consente di effettuare una valutazione complessiva e comparativa dei conti regionali sotto il profilo della gestione di cassa.

Le analisi che seguono sono state svolte sui dati di cassa estratti dal SIOPE aggiornati al 10 aprile 2014.

Quanto alla gestione di cassa, essa fornisce un quadro attendibile dell'effettiva situazione finanziaria di un ente, purché i risultati vengano presi in considerazione per singolo comparto (parte corrente, parte in conto capitale, partite di giro), ed avendo riguardo ad un lasso di tempo sufficientemente ampio. Il periodo preso in considerazione è il triennio 2011/2013.

Va sottolineato che la gestione di cassa analizzata su un arco pluriennale di fatto dovrebbe comprendere la gestione dei residui, in quanto residui attivi e passivi, se reali, in un arco di tempo ragionevole devono risolversi in riscossioni e pagamenti.

Un limite è invece dato dal fatto che non si intercettano situazioni di morosità patologica delle amministrazioni, problema ora alla ribalta, che ha dato luogo anche ad interventi straordinari (vd. d.l. n. 35/2013).

Gli aggregati presi in considerazione fanno riferimento alla ripartizione in Titoli, secondo l'articolazione del SIOPE (ripresa anche dalla COPAFF, ex art. 19 *bis*, del d.l. n. 135/2009):

Entrate:

- Titolo I – entrate tributarie
- Titolo II – trasferimenti
- Titolo III – entrate extra-tributarie
- Titolo IV – conto capitale - entrate straordinarie
- Titolo V – conto capitale – entrate da mutui e prestiti obbligazionari
- Titolo VI - contabilità speciali (partite di giro).

Spese:

- Titolo I – spese correnti
- Titolo II – spese in conto capitale
- Titolo III – rimborso prestiti
- Titolo IV - contabilità speciali (partite di giro).

Il SIOPE prevede una classificazione per codici gestionali (non segue la ripartizione per funzioni) che si presenta molto ricca, così da consentire analisi per specifiche voci, e, conseguentemente, di affinare anche gli schemi per la valutazione degli equilibri di bilancio. La correttezza dell'analisi, ovviamente, è condizionata dalla coerenza delle operazioni registrate con i fatti gestionali effettivamente posti in essere.

Si segnala il fatto che il sistema in questione è dinamico, in quanto viene continuamente aggiornato, anche dopo la fine dell'anno di riferimento, soprattutto per quanto riguarda le poste da regolarizzare, con la possibilità che tra i dati utilizzati per questo documento (aggiornati al 10.4.2014) e quelli estratti successivamente possono esservi delle differenze.

Nel sistema, poi, resta sempre una certa quantità di partite da regolarizzare, non imputate, cioè, ad un codice gestionale specifico. Tuttavia la bassa incidenza del fenomeno (v. infra tabb. 1, 1.a, 1.b, 1c) non incide sulla sostanziale significatività dei dati e delle conseguenti analisi.

Con i dati SIOPE, dunque:

- è possibile individuare i trasferimenti da e a altre Regioni/Province Autonome; l'informazione consente di procedere ad un consolidamento del comparto Regioni, espungendo i movimenti esclusivamente interni al comparto;
- è possibile enucleare dal titolo III gli importi dei rimborsi per anticipazioni di cassa, che devono essere oggetto di distinta analisi, a confronto con gli incassi registrati nel titolo V per anticipazioni di cassa;

- è possibile individuare gli importi registrati nelle contabilità speciali come anticipazioni e rimborsi per la sanità. Questo è, attualmente, uno dei punti più delicati dell'analisi dei bilanci regionali, perché il settore sanitario, come è noto, assorbe la parte più consistente delle risorse regionali, e l'opacità della gestione dei relativi movimenti finanziari incide sulla significatività di qualsiasi valutazione. Allo stato non è chiaro, infatti, se tutte le Regioni operino nello stesso modo, e se, quindi la contabilizzazione nelle contabilità speciali dei fondi per la sanità sia solo una formalità contabile, che non ha alcun riflesso sulla gestione corrente, o se, invece, non residuino movimenti da imputare a entrate e spese correnti per una corretta determinazione del risultato di comparto. Il problema nasce anche dalle modalità di erogazione dei finanziamenti per la sanità da parte dello Stato, che, finché il CIPE non determina la quota del Fondo Sanitario Nazionale spettante a ciascuna Regione, anticipa mensilmente delle somme, che poi recupera all'atto dell'erogazione definitiva. Se la partita "Anticipazioni-Rimborsi" non si chiude entro l'anno (e salvo che non vi siano altre anomalie o errori nella contabilizzazione), possono verificarsi disallineamenti che necessitano di rettifiche al fine della determinazione degli equilibri. Della questione in qualche modo si è dato carico il legislatore, che nel d.lgs. n. 118/2011, per quanto riguarda lo specifico settore sanitario, all'art. 20, dedicato alla trasparenza dei conti sanitari, nel comma 1 fa generico riferimento all'evidenziazione anche delle movimentazioni di partite di giro. Il SIOPE dal 2012 prevede una rilevazione della gestione sanitaria distinta da quella generale. Tuttavia non risolve il problema sopra esposto. Nei *report* si fa riferimento alla gestione regionale complessiva, anche perché non sarebbero altrimenti confrontabili i dati del triennio considerato³⁴. Allo stato delle conoscenze, ai fini della determinazione dell'equilibrio di parte corrente, si prende in considerazione il saldo tra anticipazioni e rimborsi per sanità, che – ove non risulti pari a zero – dovrebbe approssimativamente indicare l'entità dei movimenti non ancora riportati nel comparto di bilancio relativo alla gestione corrente, e, quindi, imputabili a tale settore. Si tratta di una valutazione di larga approssimazione, ma la rilevanza degli importi dei saldi tra riscossioni e pagamenti impone che del fenomeno si dia adeguata evidenza, anche al fine di sollecitare l'adozione di modalità di registrazione di dette poste che diano maggiore chiarezza interpretativa;

³⁴ Dal 2012 nel SIOPE è prevista la distinzione tra gestione ordinaria e gestione non sanitaria, ma nell'analisi si fa riferimento alla gestione complessiva in quanto diversamente non è possibile operare un confronto sul triennio 2011-2013. Per quanto riguarda le analisi specifiche sulla spesa corrente la distinzione tra spesa sanitaria e non sanitaria è stata effettuata andando ad individuare nell'ambito della gestione complessiva i codici gestionali riferibili alla sanità.

- è possibile individuare le "aree grigie" che necessitano di ulteriori approfondimenti per verificare l'effettiva natura delle operazioni sottostanti attraverso l'analisi dei saldi delle singole voci gestionali che compongono le contabilità speciali. Si rammenta che il menzionato d.lgs. n. 118/2011, in linea generale, vieta l'imputazione provvisoria di operazioni alle partite di giro/servizi per conto terzi (art. 7. co. 1, lett. b): resta il problema di intercettare quelle poste che abitualmente, e non provvisoriamente, anche per disposizione di qualche legge regionale, o per prassi tralatzie, sono contabilizzate tra le partite di giro anche se hanno diversa natura. Di fatto si riscontrano tra queste poste importi di rilievo che danno costantemente luogo a saldi negativi.

Nei paragrafi che seguono sono esposti i risultati delle analisi svolte a livello nazionale; essi traggono origine dai dati relativi alle singole Regioni e Province autonome. Nell'appendice a questo capitolo, contenuta nel volume III, sono riportate le elaborazioni relative ad ogni Regione/Provincia autonoma, precedute da una valutazione sintetica. Ovviamente resta impregiudicata ogni valutazione effettuata dalle Sezioni regionali di controllo a seguito delle verifiche di competenza.

II.2.2 Andamento della cassa nel periodo 2011-2013

II.2.2.1 Incassi e pagamenti da regolarizzare

Come si è già osservato, il SIOPE è una banca dati dinamica, soggetta a continui aggiornamenti. Può accadere che il tesoriere registri movimenti in entrata e in uscita prima di avere il giustificativo dell'operazione (mandato o reversale). Questi movimenti da regolarizzare, essendo privi di imputazione specifica, se sono di rilevante entità possono inficiare le valutazioni sugli equilibri di bilancio. In concreto, alla data del 10 aprile 2014, per il triennio 2011-2013 a livello nazionale l'ammontare complessivo delle riscossioni da regolarizzare è inferiore allo 0,01% delle riscossioni totali, e quello dei pagamenti da regolarizzare allo 0,1% dei pagamenti totali (v. TAB.1/EQ). Si tratta, pertanto, di un profilo che non incide significativamente sulle analisi svolte.

Non sono presi in considerazione i movimenti da regolarizzare cod. 9998 in quanto da imputare ai movimenti per anticipazioni di cassa, esaminati a parte.

Nelle tabb. 1.a., 1.b., 1.c sono riportate le Regioni che presentano movimenti da regolarizzare nel periodo considerato.

TAB 1/EQ/ITA**Comparto Regioni – Movimenti di cassa da regolarizzare - Periodo 2011-2013***migliaia di euro*

codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	Totale
9999	Incassi da regolarizzare	17	0	838	854
9999	Pagamenti da regolarizzare	660	163	3.870	4.694
	Saldo (A)	-644	-163	-3.033	-3.840
9997	Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (B)	218.944	207.780	111.622	538.346
	Saldo complessivo (A)-(B)	-219.588	-207.943	-114.655	-542.185

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Nota: i dati evidenziati in arancione sono quelli utilizzati per la tabella dimostrativa della quadratura; in verde sono evidenziati i dati utilizzati per il consolidato nazionale.

TAB 1.a/EQ/ITA**Comparto Regioni – Periodo 2011-2013 - Incassi da regolarizzare (cod. SIOPE 9999)***migliaia di euro*

REGIONE	2011	2012	2013	Totale
ABRUZZO	0	0	464	464
BASILICATA	0,3	0	0	0
PUGLIA	0	0	368	368
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	6	6
TOSCANA	16,3	0	0	16
Totale complessivo	17	0	838	854

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 1.b/EQ/ITA**Comparto Regioni – Periodo 2011-2013 - Pagamenti da regolarizzare (cod. SIOPE 9999)***migliaia di euro*

REGIONE	2011	2012	2013	Totale
BASILICATA	13	0	0	13
CALABRIA	0	0	3.783	3.783
CAMPANIA	603	163	41	807
PUGLIA	45	0	43	88
SARDEGNA	0	0	3	3
Totale complessivo	660	163	3.870	4.694

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 1.c/EQ/ITA**Comparto Regioni – Periodo 2011-2013 - Pagamenti da regolarizzare (cod. 9997)**

migliaia di euro

REGIONE	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	TOTALE
ABRUZZO	0	0	396	396
BASILICATA	0	0	0	0
CALABRIA	0	0	0	0
CAMPANIA	218.648	207.755	111.038	537.442
LAZIO	0	0	0	0
LOMBARDIA	0	0	0	0
MOLISE	0	25	188	212
PUGLIA	296	0	0	296
SARDEGNA	0	0	0	0
UMBRIA	0	0	0	0
Totale complessivo	218.944	207.780	111.622	538.346

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

II.2.2.2 Totale riscossioni e pagamenti e disponibilità liquide

La tabella 2/EQ/ITA riporta il totale dei flussi registrati in entrata e in uscita, al lordo di tutti i codici gestionali presenti nel SIOPE, senza alcuna esclusione, riclassificazione o rettifica.

TAB 2/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province autonome
Gestione di cassa - Riepilogo nazionale riscossioni e pagamenti

migliaia di euro

codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	Totale	Media 11/13
totale codici	Riscossioni	215.053.981	208.686.070	259.720.283	683.460.334	227.820.111
totale codici	Pagamenti	211.654.273	211.567.012	256.108.827	679.330.111	226.443.370
Saldo Riscossioni-Pagamenti		3.399.708	-2.880.942	3.611.456	4.130.223	1.376.741

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Il pareggio o un saldo positivo del totale delle riscossioni e dei pagamenti non sono particolarmente significativi, dovendosi individuare quali parti della gestione ne sono state la causa. Un risultato negativo su un arco pluriennale è, invece, una prima spia di sofferenza di liquidità. Si deve ritenere che la differenza negativa registrata nel 2012 sia stata colmata attingendo al fondo di cassa (tab. 2.a), che ha una notevole consistenza.

Si deve rilevare, peraltro, che i dati reperibili dal SIOPE con le codifiche proprie delle disponibilità liquide non per tutte le Regioni coincidono con quelli derivanti dalla somma di tutti i codici gestionali delle entrate e delle uscite (vedi Volume III, Analisi degli equilibri di bilancio delle Regioni).

In due Regioni (Abruzzo e Campania) non c'è corrispondenza tra il fondo cassa finale al 31 dicembre e quello iniziale al 1° gennaio dell'anno successivo (tab. 2.e).

TAB 2.a/EQ/ITA

**Gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome- Disponibilità liquide
Riepilogo nazionale**

migliaia di euro

CONTO CORRENTE DI TESORERIA						
Codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	Media 2011/2012	Scost. % 2013 su media 11/12
1100	Fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno (1)	11.468.725	14.575.722	11.033.096	13.022.224	-15,27
1200	Riscossioni effettuate dall'ente al 31/12 (2)	210.997.330	207.026.570	253.571.288	209.011.950	21,32
1300	Pagamenti effettuati dall'ente al 31/12 (3)	207.877.731	210.607.932	250.372.453	209.242.832	19,66
1400	Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento =(1+2-3))	14.588.324	10.994.361	14.231.931	12.791.343	11,26
1450	Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento - quota vincolata (dal 2011)	740.641	500.410	436.485	620.526	-29,66
Fondi dell'ente presso il tesoriere al di fuori del conto di tesoreria						
2100	Disponibilità liquide libere alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (c)	610.508	442.913	369.724	526.711	-29,81
2200	Disponibilità liquide vincolate alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (d)	1.407.191	1.682.776	1.695.379	1.544.984	9,73
Fondi dell'ente presso altri istituti di credito						
2300	Disponibilità liquide libere alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (e)	82.733	81.088	134.004	81.911	63,60
2400	Disponibilità liquide vincolate alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (f)	191.680	115.202	103.000	153.441	-32,87

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Per l'intero comparto Regioni si registrano disponibilità liquide pari a 14.588 mln. di euro nel 2011, 10.994 mln. di euro nel 2012 e 14.232 mln. di euro nel 2013. L'andamento del fondo cassa appare coerente con l'andamento registrato nella differenza tra entrate e spese; in quanto, nel 2012, per far fronte ad una riduzione delle entrate, sono state utilizzate le risorse del fondo cassa per mantenere le spese al pari di quelle registrate nel 2011.

Ricostruendo il fondo di cassa finale per i diversi enti, riportato nella tab. 2.e, emerge che quattro Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Puglia e Veneto) registrano a fine anno un fondo di cassa corrispondente a circa il 50% del totale delle disponibilità liquide (49,6% nel 2011, 54,5% nel 2012 e 48,7% nel 2013).

Nel 2013 la Regione Friuli-Venezia Giulia registra la consistenza di cassa maggiore pari a 2.434 mln. di euro (17,1% del totale); segue la Puglia con 2.029 mln. di euro (14,3%), la Lombardia con 1.359 mln. di euro (9,6%) e il Veneto con 1.107 mln. di euro

(7,8%). Nel 2013 la Calabria registra un fondo di cassa di 1.192 mln. di euro (8,4% del totale) con un incremento rispetto al 2012 di 831 mln. di euro (+230%). Tale incremento risulta essere frutto della somma algebrica di un aumento considerevole delle entrate (+1.992 mln.) e di un aumento più lieve (rispetto alle entrate) delle spese (+976 mln.).

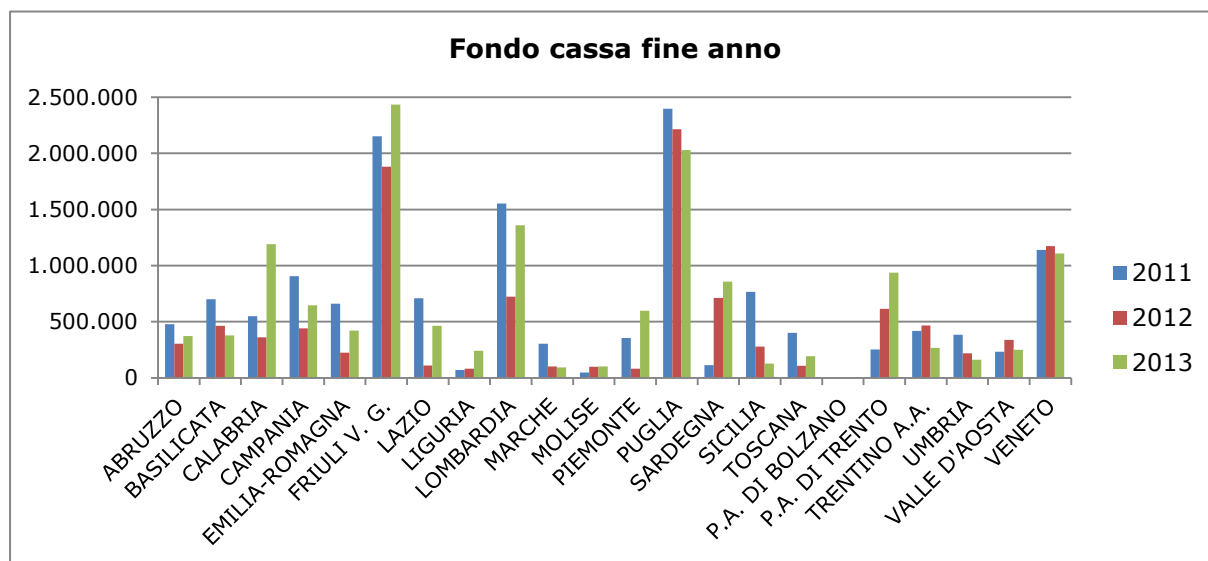
Esaminando gli andamenti della consistenza delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente nel triennio in esame emerge che nell'anno 2012, rispetto al 2011, si registra una riduzione per quasi tutti gli enti; mentre nel 2013, rispetto al 2012, si registra un aumento del fondo di cassa a fine periodo.

TAB 2.b/EQ/ITA

Gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome - Disponibilità liquide
Fondo di cassa fine del periodo
(cod. 1400)

Regioni/Prov. aut	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
ABRUZZO	478.179	304.052	372.587
BASILICATA	699.732	463.255	377.624
CALABRIA	549.060	361.032	1.191.881
CAMPANIA	905.432	441.126	645.813
EMILIA-ROMAGNA	659.939	224.456	419.976
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.151.532	1.882.067	2.434.177
LAZIO	710.506	109.368	462.710
LIGURIA	71.440	81.619	240.907
LOMBARDIA	1.552.948	722.271	1.359.253
MARCHE	303.721	102.366	94.143
MOLISE	46.342	98.741	102.581
PIEMONTE	354.580	82.523	598.041
PUGLIA	2.397.724	2.213.422	2.029.356
SARDEGNA	112.997	711.501	857.039
SICILIA	767.223	278.515	128.085
TOSCANA	401.759	106.889	193.813
PROVINCIA AUTONOMA BOLZANO	0	6	0
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	253.475	616.080	937.508
TRENTINO-ALTO ADIGE	418.038	467.028	267.800
UMBRIA	382.895	217.518	161.523
VALLE D'AOSTA	232.111	337.015	249.986
VENETO	1.138.692	1.173.513	1.107.127
Totale Fondo cassa fine periodo	14.588.324	10.994.361	14.231.931

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Un aspetto da evidenziare è rappresentato dalla parte vincolata del fondo di cassa. La consistenza delle giacenze vincolate per pignoramenti registra i seguenti valori: 741 mln. di euro nel 2011, 500 mln. di euro nel 2012 e 436 mln. di euro nel 2013. L'incidenza dei fondi vincolati per pignoramenti sul totale del fondo di cassa di fine periodo registra una riduzione: dal 5,08% del 2011 al 3,07% del 2013.

TAB 2.c/EQ/ITA

Gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome – SIOPE - Disponibilità liquide (fondo di cassa)

Descrizione	2011	2012	2013
Fondo cassa inizio anno (1)	11.468.725	14.575.722	11.033.096
Riscossioni effettuate (2)	210.997.330	207.026.570	253.571.288
Pagamenti effettuati (3)	207.877.731	210.607.932	250.372.453
Fondo di cassa fine periodo (4) = (1+2-3)	14.588.324	10.994.361	14.231.931
Fondo di cassa – Quota vincolata	740.641	500.410	436.485
% quota vincolata su fondo cassa finale	5,08%	4,55%	3,07%

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

La tabella sottostante riepiloga la consistenza delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente vincolate per pignoramenti.

Nel triennio esaminato la riduzione delle quote vincolate del fondo di cassa è attribuibile a quasi tutte le Regioni, in particolare alla Sicilia e alla Campania. Per due Regioni si registra un andamento opposto: Calabria +50 mln. di euro e Lazio +33 mln. di euro.

TAB 2.d/EQ/ITA**Regioni e Province autonome - Quota vincolata fondo di cassa (cod. 1450)**

<i>migliaia di euro</i>				
Regioni/Prov. aut	2011	2012	2013	Diff. 2013-2011
Abruzzo	3.463	1.132	3.272	-191
Basilicata	51.387	50.656	14.781	-36.606
Calabria	64.443	70.232	114.840	50.398
Campania	306.558	217.358	185.364	-121.193
Emilia-Romagna	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0
Lazio	46.277	51.361	78.996	32.719
Liguria	0	0	0	0
Lombardia	15	262	73	59
Marche	0	0	0	0
Molise	198	482	2.065	1.867
Piemonte	644	706	706	62
Puglia	35.874	31.727	30.765	-5.109
Sardegna	3.457	3.271	4.669	1.212
Sicilia	228.012	72.915	670	-227.341
Toscana	0	0	0	0
Provincia autonoma Bolzano	0	0	0	0
Provincia autonoma di Trento	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0
Umbria	286	0	0	-286
Valle d'Aosta	16	275	249	233
Veneto	14	34	34	20
Totale complessivo	740.641	500.410	436.485	-304.156

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

TAB 2.e/EQ/ITA**Gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome – SIOPE - Disponibilità liquide (fondo di cassa)****Differenza tra Fondo di cassa finale anno x e fondo di cassa iniziale anno x+1**

<i>migliaia di euro</i>				
Regione	Descrizione	2011	2012	2013
	Fondo di cassa iniziale	190.056	(B) 461.107	(D) 304.097
ABRUZZO	Fondo di cassa finale	(A) 478.179	(C) 304.052	372.587
	Differenza Abruzzo		(A-B) 17.072	(C-D) -45
	Fondo di cassa iniziale	530.407	(B) 909.902	(D) 479.817
CAMPANIA	Fondo di cassa finale	(A) 905.432	(C) 441.126	645.813
	Differenza Campania		(A-B) -4.470	(C-D) -38.691
	Differenza Totale		12.602	-38.736

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Dal 2012 nel SIOPE le Regioni devono indicare se il flusso dei movimenti di cassa è attribuibile alla gestione ordinaria oppure alla gestione sanitaria. Tale indicazione si riflette anche sulla consistenza delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente. Ad oggi, le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome, ad esclusione della Sicilia, non evidenziano i movimenti attribuibili alla gestione ordinaria o alla gestione sanitaria.

La tabella seguente riepiloga il fondo di cassa attribuito alla gestione sanitaria per i diversi enti di cui sono disponibili i dati della gestione sanitaria, indicando anche il peso sul totale delle disponibilità liquide dell'ente.

TAB 2.f/EQ/ITA

**Gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome- SIOPE - Disponibilità liquide
Fondo di cassa della gestione sanitaria**

migliaia di euro

Descrizione	2012	% sul tot. fondo cassa ente	2013	% sul tot. fondo cassa ente
GEST. SAN. ABRUZZO	125.456	41,3	228.162	61,2
GEST. SAN. BASILICATA	51	0,0	44.721	11,8
GEST. SAN. CALABRIA	18.511	5,1	973.334	81,7
GEST. SAN. CAMPANIA	37.442	8,5	241.422	37,4
GEST. SAN. EMILIA-ROMAGNA	110.682	49,3	91.939	21,9
GEST. SAN. LAZIO	154	0,1	192.155	41,5
GEST. SAN. LIGURIA	81.058	99,3	169.112	70,2
GEST. SAN. LOMBARDIA	359.373	49,8	862.505	63,5
GEST. SAN. MARCHE	93.000	90,9	70.471	74,9
GEST. SAN. MOLISE	8.829	8,9	61.959	60,4
GEST. SAN. PIEMONTE	5.532	6,7	343.240	57,4
GEST. SAN. PUGLIA	853.232	38,5	1.611.581	79,4
GEST. SAN. SICILIANA	44.781	16,1	71.349	55,7
GEST. SAN. TOSCANA	32.361	30,3	100.605	51,9
GEST. SAN. UMBRIA	361	0,2	57.410	35,5
GEST. SAN. VENETO	200.768	17,1	406.437	36,7
MEDIA		28,88		52,57

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Dalla tabella sopra esposta emerge che nel 2013 in media oltre la metà della consistenza di cassa è attribuita alla gestione sanitaria. Si evidenziano alcuni casi limite: per la Basilicata la consistenza di cassa della gestione sanitaria è pari all'11,8% del totale mentre per la Calabria è l'81,7% del totale. Il dato rilevante è che ad eccezione di pochi casi, la consistenza di cassa della gestione sanitaria rappresenta per molte Regioni oltre la metà del fondo di cassa finale.

II.2.3 Riepilogo generale per titoli

Il riepilogo che segue mostra, in primo approccio, i risultati, secondo l'esposizione formale derivante dall'articolazione del modello utilizzato, ripartito in titoli di entrata e titoli di spesa secondo lo schema esposto nel par. 2.1, senza rettifiche e riclassificazioni. Il prospetto fornisce anche la ripartizione dei saldi annuali delle gestioni corrente, in conto capitale e delle contabilità speciali.

TAB 3/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Gestione di cassa periodo 2011 - 2013
Riepilogo Nazionale
Analisi del totale delle riscossioni e del totale dei pagamenti per Titoli, secondo
l'articolazione del SIOPE

migliaia di euro

Descrizione	2011	2012	2013	TOTALE	Var. % 2013 / 2012	Var. % 2012 / 2011	Var. % 2013 / 2011
Riscossioni di parte corrente: Titoli I, II e III (A)	167.856.316	147.991.692	182.356.050	498.204.058	23,22	-11,83	8,64
Riscoss. da alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossioni di crediti: Titolo IV (B)	6.409.556	9.781.375	9.137.775	25.328.706	-6,58	52,61	42,56
Riscoss. da accensione di prestiti: Titolo V (C)	5.205.928	5.157.163	18.238.625	28.601.715	253,66	-0,94	250,34
Riscoss. in conto capitale: Titoli IV e V (B+C)	11.615.483	14.938.538	27.376.400	53.930.421	83,26	28,61	135,69
Riscoss. da contabilità speciali: Titolo VI (D)	35.582.164	45.755.841	49.986.996	131.325.001	9,25	28,59	40,48
Riscossioni da regolarizzare (X)	17	0	838	854	100,00	-100,00	4947,97
Totale delle riscossioni (A+B+C+D+X)	215.053.981	208.686.070	259.720.283	683.460.334	24,46	-2,96	20,77
Pagamenti di parte corrente: Titolo I (E)	152.214.210	145.470.087	144.742.116	442.426.414	-0,50	-4,43	-4,91
Pagamenti in conto capitale: Titolo II (F)	18.039.291	17.951.122	19.712.512	55.702.925	9,81	-0,49	9,28
Pagamenti per rimborso di prestiti: Titolo III (G)	5.376.544	6.004.267	11.322.978	22.703.789	88,58	11,68	110,60
Pagam. c/capitale e rimb. prestiti: Titoli II e III (F+G)	23.415.835	23.955.390	31.035.490	78.406.714	29,56	2,30	32,54
Pagamenti per contabilità speciali: Titolo IV (H)	35.804.622	41.933.592	80.215.729	157.953.942	91,29	17,12	124,04
Pagamenti da regolarizzare (cod. 9997+ 9998+9999) (Y)	219.606	207.943	115.492	543.041	-44,46	-5,31	-47,41
Totale dei pagamenti (E+F+G+H+Y)	211.654.273	211.567.012	256.108.827	679.330.111	21,05	-0,04	21,00
Saldo di parte corrente (A - E) = (I)	15.642.107	2.521.604	37.613.934	55.777.645	1391,67	-83,88	140,47
Saldo c/ capitale (B+C) - (F+G) = (L)	-11.800.351	-9.016.852	-3.659.090	-24.476.293	59,42	23,59	68,99
Saldo contabilità speciali (D - H) = (M)	-222.458	3.822.249	-30.228.733	-26.628.942	-890,86	1.818,19	-13.488,54
Saldo movimenti da regolarizzare (X-Y) = (Z)	-219.589	-207.943	-114.655	-542.187	44,86	5,30	47,79
Saldo riscossioni-pagamenti (I+L+M+Z)	3.399.708	-2.880.942	3.611.456	4.130.223	225,36	-184,74	6,23

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Calcolando i risultati sul triennio, l'avanzo della gestione corrente - oltre 55,7 mld. di euro - è sufficiente a coprire il *deficit* della gestione straordinaria (-24,5 mld.), nella quale sono ricompresi, ad un primo approccio formale, anche i rimborsi per i prestiti a lunga e breve scadenza.

Anche le partite di giro generano un notevole disavanzo (-26 mld. di euro) meritevole di ulteriori riflessioni. In prima lettura si rileva un andamento anomalo, in quanto il risultato del triennio dipende essenzialmente dall'entità del disavanzo del 2013 (-30 mld.).

Il saldo finale riscossioni-pagamenti, come si è già visto, è di +4,1 mld.

I risultati esposti devono comunque essere ulteriormente rettificati, secondo i criteri chiariti successivamente.

II.2.4 I risultati della gestione corrente

Il risultato della gestione corrente è particolarmente significativo perché pone in evidenza la capacità di un ente di far fronte alle ordinarie necessità con entrate correnti.

Conseguentemente il saldo di questa gestione, come sopra accennato, è il principale indicatore dello stato di salute dell'ente sotto il profilo finanziario, purché siano correttamente individuate tutte le poste che effettivamente sono pertinenti alla gestione di consumo, indipendentemente dalla loro allocazione formale.

Lo schema che si propone per l'analisi dell'equilibrio di parte corrente - sotto il profilo della gestione di cassa - è il seguente:

Titoli I+II al netto dei trasferimenti correnti tra Reg./Prov. Aut + Titolo III entrate

—

Titolo I spesa al netto dei trasferimenti correnti ad altre Regioni e Province autonome

+

Titolo III spesa al netto dei rimborsi anticipazioni di cassa

+

SALDO anticipazioni – rimborsi per sanità da contabilità speciali

+

SALDO movimenti di cassa da regolarizzare

Rispetto allo schema formale indicato nel riepilogo generale (tab. 3/EQ/ITA), la gestione corrente viene integrata con i pagamenti per rimborso prestiti a medio e lungo termine, che comportano uscite ripetute nel tempo, con esclusione dei rimborsi per

anticipazioni di cassa (prestiti a breve) che sono invece legati a momentanee carenze di liquidità.

Viene sommato algebricamente il saldo della gestione dei fondi per la sanità registrate nelle contabilità speciali, che – ferma restando l'approssimazione di tale stima evidenziata nel par. 2.1 – si assume essere quanto residua di una gestione che non ha trovato, al 31 dicembre di ogni anno, una regolarizzazione contabile nella parte corrente. In teoria delle somme che transitano per le contabilità speciali non si dovrebbe tenere conto, ma considerati i valori rilevanti che si riscontrano nel saldo (e, in particolare, per quanto riguarda la gestione sanitaria) appare ragionevole darne un'evidenziazione, anche ai fini della valutazione degli equilibri. Come si vedrà più avanti, anche altre voci delle contabilità speciali presentano un saldo negativo di rilievo. Di fatto, come già segnalato nel referto del 2013, le contabilità speciali restano un'area critica ai fini delle valutazioni sugli andamenti della finanza regionale.

Inoltre si somma il saldo dei movimenti non regolarizzati, di cui in effetti, non si conosce la natura, ma che per esperienza sono per la maggior parte riferiti alla gestione ordinaria. In ogni caso si tratta di importi non rilevanti nella massa.

Infine, non si tiene conto, ai fini del consolidamento a livello nazionale, dei movimenti tra Regioni.

Secondo questo schema, il risultato "aggiustato" di parte corrente è esposto nella tabella che segue (Tab. 4/EQ/ITA).

TAB 4/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province autonome - Analisi dell'equilibrio di parte corrente - Gestione di cassa - Periodo 2011 – 2013
(Titoli I, II, III entrate - Titoli I e III della spesa al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa + saldo contabilità speciali per fondo SSN + saldo movimenti da regolarizzare, al netto dei trasferimenti tra Regioni)

migliaia di euro

codici SIOPE	Incassi	2011	2012	2013	TOTALE	Var. % 2013/2012	Var. % 2012/2011	Var. % 2013/2011
Tit. 1°	Entrate tributarie	139.821.167	128.683.516	156.363.082	424.867.765	21,51	-7,97	11,83
Tit. 2°	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	23.335.564	15.783.753	22.821.514	61.940.830	44,59	-32,36	-2,20
2131	<i>di cui Trasferimenti correnti da altre Regioni e Province autonome</i>	38.594	42.017	39.477	120.088	-6,05	8,87	2,29
Tit. 3°	Entrate extra-tributarie	4.699.586	3.524.423	3.171.454	11.395.463	-10,01	-25,01	-32,52
	TOTALE INCASSI PARTE CORRENTE (Titoli I, II, III entrate) (A)	167.856.316	147.991.692	182.356.050	498.204.058	23,22	-11,83	8,64
	Pagamenti							
Tit. 1°	Spese correnti	152.214.210	145.470.087	144.742.116	442.426.414	-0,50	-4,43	-4,91
1531	<i>di cui Trasferimenti correnti ad altre Regioni e Province autonome</i>	414.423	396.482	450.726	1.261.631	13,68	-4,33	8,76
Tit. 3°	Spese per rimborso di prestiti	5.376.544	6.004.267	11.322.978	22.703.789	88,58	11,68	110,60
3910	<i>di cui Rimborso anticipazioni di cassa</i>	2.518.187	3.154.533	8.564.908	14.237.628	171,51	25,27	240,12
	TOTALE SPESE CORRENTI (Titoli I e III della spesa) (B)	157.590.754	151.474.355	156.065.094	465.130.203	3,03	-3,88	-0,97
	TOTALE SPESE CORRENTI al netto rimborsi anticip. di cassa (B1)	155.072.567	148.319.822	147.500.186	450.892.575	-0,55	-4,35	-4,88
	SALDO (A-B1)=(C)	12.783.750	-328.131	34.855.865	47.311.484	10.722,56	-102,57	172,66
6317	Anticipazioni sanità (cont. spec.) (D)	22.173.810	19.882.875	17.359.168	59.415.853	-12,69	-10,33	-21,71
4317	Rimborso anticipazioni Sanità (cont. spec.) (E)	16.144.996	12.586.622	43.462.425	72.194.043	245,31	-22,04	169,20
	SALDO sanità cont.spec.(D-E)=(F)	6.028.814	7.296.253	-26.103.257	-12.778.190	-457,76	21,02	-532,97
	Risultato di parte corrente aggiustato (C)+(F)	18.812.564	6.968.123	8.752.608	34.533.294	25,61	-62,96	-53,47
	Risultato di parte corrente aggiustato al netto dei trasferimenti tra Regioni (codd. 2131E,1531S)	19.188.392	7.322.588	9.163.857	35.674.837	25,15	-61,84	-52,24
	Saldo movimenti di cassa da regolarizzare	-219.588	-207.943	-114.655	-542.185	44,86	5,30	47,79
	Risultato di parte corrente aggiustato comprensivo del saldo movimenti da regolarizzare al netto dei trasferimenti tra Regioni	18.968.804	7.114.645	9.049.203	35.132.652	27,19	-62,49	-52,29

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Le entrate correnti mostrano un andamento ondivago, con una evidente flessione nel 2012, cui segue forte incremento nel 2013, dovuto alle entrate tributarie (+22% sul 2012) e ai trasferimenti (+45% sul 2012; il valore assoluto è di poco inferiore a quello del 2011), mentre diminuiscono le entrate extra-tributarie (-10%), che evidenziano un andamento in costante declino nel triennio.

I pagamenti per spesa corrente del titolo I, invece, segnano una costante riduzione, più accentuata nel 2012 (-4% sul 2011), e minore nel 2013 (-1%).

Le spese per rimborso prestiti (titolo III) aumentano per effetto dei rimborsi per anticipazioni di cassa, che vengono analizzati più avanti (vd. par. 2.2.6). I soli rimborsi di quota capitale, invece, sono pure caratterizzati da un decremento (-3% nel 2013 sul 2012, -4% nel 2012 sul 2011).

Atipico l'andamento dei saldi dei movimenti relativi alla gestione sanitaria, che nel 2013 scendono da +7,3 mld. a -26,1 mld. Peraltro, l'evidenziato incremento delle entrate correnti consente di mantenere un risultato positivo (+9 mld.). Nel triennio complessivamente si ha un avanzo di 35,1 mld. Pur trattandosi di un risultato di larga approssimazione, per i problemi sopra descritti, esso si rivela capiente rispetto al disavanzo generato nel triennio dalla gestione in conto capitale (-14,4 mld.), ed anche rispetto al disavanzo derivante dalle contabilità speciali al netto della sanità, pari a -13,8 mld. Quest'ultimo dato è conseguenza del saldo negativo, costante in tutti gli anni considerati e ammontante a -14,7 mld. nel triennio, della voce generica "altre partite di giro". La reiterazione dei disavanzi e la loro entità induce a ritenere, in prima lettura, che, almeno da parte di alcune Regioni, in tale voce possano essere ricondotte spese ordinarie (che non trovano un bilanciamento nelle riscossioni).

Va però presa in considerazione anche la circostanza eccezionale dovuta alla messa a disposizione di risorse (anticipazioni di liquidità di cui ai dd.ll. n. 35 e 102/2013) da parte dello Stato per il pagamento di debiti pregressi. Se si sottraggono al risultato della gestione in conto capitale le somme in questione, pari a 10,861 mld. di euro, emerge la sofferenza finanziaria del comparto, in quanto il risultato della gestione corrente diventa incapiente.

Con riguardo ai risultati delle singole Regioni (tabb. 4.a-4.b), si richiama l'attenzione sul fatto che la situazione va comunque considerata tenendo conto dei risultati di tutte le rilevazioni, non solo di quelle relative alla parte corrente come formalmente individuabile dalla struttura del SIOPE. Inoltre, dall'analisi dei dati delle singole Regioni si osservano taluni andamenti anomali, che sembrano riconducibili a prassi di registrazione non omogenee e non sempre corrette³⁵.

³⁵ Ad. es, registrazioni tra le partite di giro di "sospesi di cassa" poi regolarizzati con imputazione all'anno successivo, gonfiando, quindi, i dati reali; chiusura a saldo "0" delle anticipazioni di cassa, senza registrare i movimenti parziali

Per un maggior dettaglio si rinvia all'allegato alla presente relazione, in cui si riportano i dati delle analisi per singola Regione.

In prima sommaria lettura si segnala che il risultato negativo più consistente lo registra la Regione Lazio, con circa -2 mld. nel triennio (-2,8 mld., se non si considera il saldo della gestione sanitaria registrata nelle contabilità speciali), seguita dalla Regione Piemonte, che segna nello stesso periodo -0,3 mld.

Apparentemente, nel triennio complessivamente considerato, i risultati migliori li registrano le Regioni Campania (+9,1 mld.) e siciliana (+5,8 mld.). Ferme restando le cautele rappresentate per l'interpretazione dei risultati, si evidenzia che la Regione Campania presenta anche un rilevante saldo negativo nelle contabilità speciali (-8,8 mld.; inoltre non risultano registrati movimenti per anticipazioni e rimborsi per sanità) e nel 2013 ha ottenuto anticipazioni di liquidità dallo Stato (dd.ll. n. 35 e 102/2013) per 1,5 mld.

La Regione siciliana nelle contabilità speciali è in disavanzo per 3,2 mld., e la gestione sanitaria in contabilità speciale contribuisce al risultato positivo generando liquidità per circa 0,5 mld. di euro.

La tab. 4.a riporta i risultati finale della gestione corrente di tutte le Regioni, mentre la tab. 4.b riporta i risultati della gestione corrente al netto della gestione sanitaria registrata nelle contabilità speciali.

per anticipazioni e rimborsi effettuati nell'arco dell'anno; registrazioni di poste non coerenti con la natura delle operazioni sottostanti.

TAB 4.a/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Riepilogo dei risultati della gestione di cassa della parte corrente - Periodo 2011 - 2013 (Titoli I, II, III entrate - Titoli I e III della spesa al netto delle anticipazioni di cassa + saldo contabilità speciali per fondo SSN + saldo movimenti da regolarizzare, al netto dei trasferimenti tra Regioni)

migliaia di euro

Regioni e Province Autonome	2011	2012	2013	TOTALE	Var.% 2013/12	Var.% 2012/11	Var.% 2013/11
Abruzzo	413.284	90.967	-209.353	294.898	-330,14	-77,99	-150,66
Basilicata	75.903	34.959	174.653	285.515	399,59	-53,94	130,10
Calabria	192.390	-183.990	862.471	870.871	568,76	-195,63	348,29
Campania	7.522.250	941.407	663.893	9.127.550	-29,48	-87,49	-91,17
Emilia Romagna	850.559	-156.563	563.352	1.257.348	459,82	-118,41	-33,77
Friuli V.G.	1.082.138	231.859	629.948	1.943.945	171,69	-78,57	-41,79
Lazio	542.145	-1.361.039	-1.174.048	-1.992.942	13,74	-351,05	-316,56
Liguria	-57.435	-17.991	-27.717	-103.142	-54,06	68,68	51,74
Lombardia	1.477.864	155.064	1.199.237	2.832.165	673,38	-89,51	-18,85
Marche	225.815	141.691	98.599	466.106	-30,41	-37,25	-56,34
Molise	38.116	-12.933	5.689	30.872	143,99	-133,93	-85,08
Piemonte	24.570	625.380	-942.033	-292.083	-250,63	2.445,32	-3.934,11
Provincia Bolzano	1.146.952	892.240	1.217.498	3.256.689	36,45	-22,21	6,15
Provincia Trento	1.632.949	1.330.370	1.275.596	4.238.915	-4,12	-18,53	-21,88
Puglia	251.527	507.684	880.696	1.639.907	73,47	101,84	250,14
Sardegna	37.155	1.160.914	465.502	1.663.572	-59,90	3.024,48	1.152,85
Sicilia	2.312.731	1.360.321	2.082.340	5.755.393	53,08	-41,18	-9,96
Toscana	-94.199	194.501	452.039	552.341	132,41	306,48	579,87
Trentino A.A.	441.771	312.165	331.927	1.085.863	6,33	-29,34	-24,86
Umbria	25.323	-93.101	12.212	-55.567	113,12	-467,66	-51,77
Valle d'Aosta	378.223	362.364	149.081	889.668	-58,86	-4,19	-60,58
Veneto	448.772	598.376	337.621	1.384.770	-43,58	33,34	-24,77
Totale Italia	18.968.804	7.114.645	9.049.203	35.132.652	27,19	-62,49	-52,29

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 4.b/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Riepilogo dei risultati della gestione di cassa della parte corrente - Periodo 2011 - 2013 (Titoli I, II, III entrate - Titoli I e III della spesa al netto delle anticipazioni di cassa e dei trasferimenti tra Regioni+ saldo movimenti da regolarizzare)

migliaia di euro

Regioni e Province Autonome	2011	2012	2013	TOTALE	Var.% 2013/12	Var.% 2012/11	Var.% 2013/11
Abruzzo	550.210	-46.079	529.431	1.033.562	1.248,96	-108,37	-3,78
Basilicata	164.249	419.944	100.802	684.995	-76,00	155,68	-38,63
Calabria	100.969	-164.234	1.269.254	1.205.989	872,83	-262,66	1.157,07
Campania	7.522.250	941.407	663.893	9.127.550	-29,48	-87,49	-91,17
Emilia Romagna	925.757	-325.948	3.700.135	4.299.945	1.235,19	-135,21	299,69
Friuli V.G.	1.082.138	231.859	629.948	1.943.945	171,69	-78,57	-41,79
Lazio	-2.183.196	-4.704.456	4.078.988	-2.808.664	186,70	-115,48	286,84
Liguria	81.343	-415.459	961.479	627.363	331,43	-610,75	1.082,01
Lombardia	-1.181.487	-1.687.874	8.537.611	5.668.249	605,82	-42,86	822,62
Marche	331.102	356.561	790.673	1.478.337	121,75	7,69	138,80
Molise	84.232	244	-247.976	-163.501	-101.813,58	-99,71	-394,40
Piemonte	24.570	625.380	-942.033	-292.083	-250,63	2.445,32	-3.934,11
Provincia Bolzano	1.146.952	892.240	1.217.498	3.256.689	36,45	-22,21	6,15
Provincia Trento	1.632.949	1.330.370	1.275.596	4.238.915	-4,12	-18,53	-21,88
Puglia	-940.464	-732.158	2.551.544	878.922	448,50	22,15	371,31
Sardegna	37.155	1.160.914	465.502	1.663.572	-59,90	3.024,48	1.152,85
Sicilia	2.312.731	784.633	2.211.538	5.308.902	181,86	-66,07	-4,38
Toscana	191.063	-168.355	2.656.572	2.679.279	1.677,96	-188,12	1.290,42
Trentino A.A.	441.771	312.165	331.927	1.085.863	6,33	-29,34	-24,86
Umbria	62.898	-43.879	279.562	298.581	737,13	-169,76	344,47
Valle d'Aosta	378.223	362.364	149.081	889.668	-58,86	-4,19	-60,58
Veneto	174.577	688.752	3.941.435	4.804.764	472,26	294,53	2.157,71
Totale Italia	12.939.990	-181.608	35.152.459	47.910.842	19.456,25	-101,40	171,66

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.2.5 I risultati della gestione in conto capitale

Il secondo indicatore preso in considerazione è il saldo della gestione in conto capitale. Di norma questo comparto non dovrebbe generare liquidità, essendo le entrate vincolate fin dall'origine a precisa destinazione (non di consumo). Se ciò è vero per la gestione di competenza, i flussi di cassa potrebbero generare momentanea liquidità, in correlazione all'acquisizione di risorse non immediatamente oggetto di pagamenti (ad es., è il caso del prestito integralmente riscosso, con pagamenti effettuati per stato di avanzamento dei lavori). Anche qui, dunque, si rivela l'importanza di una rilevazione in serie storica. Resta necessaria, comunque, una fase di accertamento più puntuale, non effettuabile in questa sede.

Per la verifica dell'equilibrio della gestione in conto capitale si considerano i Titoli IV e V delle entrate e II della spesa, al netto di alcune voci.

Più in dettaglio, tra le entrate del Titolo IV si detraggono i Trasferimenti in conto capitale da altre Regioni e Province autonome, perché da espungere ai fini del consolidamento del comparto Regioni³⁶, e le Riscossioni di crediti, in quanto dovrebbero essere mere operazioni finanziarie tra Regione ed enti regionali.

Tra le entrate del Titolo V si sottraggono le Anticipazioni di cassa, che non costituiscono entrate per investimento, ma somme destinate a far fronte a momentanee esigenze di liquidità, e che vanno considerate con la corrispondente voce del Titolo III per verificare l'eventuale sofferenza finanziaria dell'ente.

Per quanto concerne le spese, specularmente si detraggono le Concessioni di Crediti e i Trasferimenti in conto capitale ad altre Regioni e Province autonome.

Lo schema è, quindi, il seguente:

$$\begin{array}{r}
 \textbf{Titolo IV entrate al netto di Trasferimenti in conto capitale da altre Regioni e} \\
 \textbf{Province autonome e Riscossioni di crediti} \\
 + \\
 \textbf{Titolo V entrate al netto di Anticipazioni di cassa} \\
 - \\
 \textbf{Titolo II spesa al netto di Concessioni di Crediti e Trasferimenti in conto capitale} \\
 \textbf{ad altre Regioni e Province autonome}
 \end{array}$$

La gestione in conto capitale in tutti gli anni considerati mostra risultati di segno negativo. Circostanza, questa, da valutare positivamente perché indica che, in linea di massima, il comparto non ha generato liquidità non vincolata ad investimento.

³⁶ Il saldo di questi movimenti non è pari a zero; si assume che ciò sia dovuto ad un disallineamento temporale. Non è da escludere, comunque, che ciò possa dipendere ad una non corretta imputazione dei codici gestionali.

Movimenti di riscossione e concessione di crediti, che costituiscono movimenti finanziari ma non gestione di investimento in senso proprio, non influiscono sul risultato, essendo sostanzialmente bilanciate le poste in entrata e in uscita.

Il saldo negativo nel comparto investimenti esprime, poi, la capacità di autofinanziamento delle Regioni, ed è compatibile con il risultato della gestione corrente al lordo della gestione sanitaria (+35,1 mld.), essendo il saldo complessivo del triennio pari a -15,9 mld.

La sterilizzazione dei flussi tra Regioni, ai fini del consolidamento nazionale, porta a ridurre il deficit a -14,4 mld.

Si chiarisce che nel calcolo dei risultati sono stati computati tra i prestiti a lungo termine 777,231 mln. derivanti dalle anticipazioni di liquidità di cui ai dd.ll. n. 35 e 102/2013, che la Regione Veneto ha contabilizzato con il cod. gest. 5610 (anticipazioni di cassa), a differenza delle altre Regioni che hanno goduto delle medesime disposizioni.

L'andamento delle riscossioni per anticipazioni di cassa è in netta ascesa, come già rilevato per i rimborsi, passando da movimenti per 2,4 mld. nel 2011 a 7,1 mld. nel 2013. Peraltro l'incremento registrato è attribuibile per la maggior parte ad un'unica Regione in sperimentazione sull'armonizzazione dei bilanci. Si rinvia al par. 2.7 per un'analisi di maggior dettaglio.

Per quanto concerne le entrate, si rileva che nel 2013 si ha un incremento di circa il 94% sul 2012. Analizzando la composizione delle entrate (al netto delle anticipazioni di cassa), si evince che mentre nel 2011 e nel 2012 la parte più rilevante era costituita dal Titolo IV (rispettivamente 70% e 93% del totale), alimentato principalmente da trasferimenti in conto capitale da Stato e Unione Europea, nel 2013 i prestiti a lungo termine (Titolo V) costituiscono il 55% delle entrate in conto capitale. Ciò è dovuto alle anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato alle Regioni in attuazione dei dd.ll. n. 35 e 102.

Con riguardo ai risultati delle singole Regioni (tab. 5.a) si osserva che quasi tutte le Regioni presentano nel triennio saldi negativi. La Regione Lazio è quella che presenta un rilevante saldo positivo (+2,4 mld) dovuto essenzialmente al risultato del 2013 (+2,9 mld.). Anche il Piemonte presenta un saldo positivo complessivo di 1 mld. (+1,6 mld. nel 2013).

Occorre tener conto, peraltro, dell'incidenza nel 2013 delle anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato ai sensi dei dd.ll. n. 35 e 102/2013, che hanno comportato un incremento di risorse registrate nel titolo V (3,4 mld. per la Regione Lazio, 2,6 mld. per la Regione Piemonte), ma destinate a pagare debiti pregressi anche di parte corrente.

TAB 5/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province autonome
Gestione di cassa - Analisi dell'equilibrio in conto capitale - Periodo 2011 - 2013 (Titoli IV e V entrate - Titolo II della spesa)

migliaia di euro

codici SIOPE	Titolo	2011	2012	2013	TOTALE	2013/2012	2012/2011	2013/2011
	Incassi							
Tit. 4°	Entrate derivanti da alienazioni, trasformazione capitale riscossione crediti e da trasferimenti di conto (A)	6.409.556	9.781.375	9.137.775	25.328.706	-6,58	52,61	42,56
4231	di cui Trasferimenti in conto capitale da altre Regioni e Province autonome(B)	25.141	12.143	24.815	62.099	104,36	-51,70	-1,29
4501 4550	di cui Riscossione di crediti (C)	200.229	873.507	772.846	1.846.581	-11,52	336,25	285,98
Tit. 5°	Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (D)	5.205.928	5.157.163	18.238.625	28.601.715	253,66	-0,94	250,34
5610	di cui Anticipazioni di cassa(E)*	2.518.187	4.512.486	7.121.045	14.151.718	57,81	79,20	182,78
	TOTALE ENTRATE CONTO CAPITALE al netto delle anticipazioni di cassa (Titoli IV+V) - (E)=(F)	9.097.296	10.426.052	20.255.354	39.778.703	94,28	14,61	122,65
	Pagamenti							
Tit. 2°	Spese in conto Capitale (G)	18.039.291	17.951.122	19.712.512	55.702.925	9,81	-0,49	9,28
da 2501 a 2550	di cui Concessioni di Crediti (H)	393.189	893.812	783.608	2.070.608	-12,33	127,32	99,30
2231	di cui Trasferimenti in conto capitale ad altre Regioni e Province autonome (I)	205.477	999.275	133.204	1.337.955	-86,67	386,32	-35,17
	1) SALDO=(F) -(G)	-8.941.994	-7.525.070	542.842	-15.924.222	107,21	15,85	106,07
	2) SALDO al netto delle concessioni e riscossioni crediti. =(F-C)-(G-H)	-8.749.034	-7.504.765	553.604	-15.700.195	107,38	14,22	106,33
	3) SALDO finale al netto delle concessioni e riscossioni crediti, delle anticipazioni di cassa, dei trasferimenti tra Regioni =(A-B-C+D-E)-(G-H-I)	-8.568.698	-6.517.633	661.992	-14.424.339	110,16	23,94	107,73

*La Regione Veneto ha contabilizzato come anticipazione di cassa le anticipazioni di liquidità ex dd.ll. n. 35 e 102/2013, che ai fini dell'analisi sono state computate come prestiti a lungo termine

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 5.a/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Riepilogo dei risultati della gestione in conto capitale al netto delle concessioni e riscossioni crediti, delle anticipazioni di cassa, dei trasferimenti tra Regioni

migliaia di euro

Regioni e Province Autonome	2011	2012	2013	TOTALE	Var.% 2013/12	Var.% 2012/11	Var.% 2013/11
Abruzzo	-141.157	-206.696	258.914	-88.939	225,26	-46,43	283,42
Basilicata	-158.547	36.580	-230.798	-352.765	-730,95	123,07	-45,57
Calabria	57.156	-277.584	-184.943	-405.370	33,37	-585,66	-423,57
Campania	-948.849	628.373	186.354	-134.123	-70,34	166,22	119,64
Emilia Romagna	-410.579	-340.388	-312.000	-1.062.967	8,34	17,10	24,01
Friuli V.G.	-668.101	-639.667	-399.761	-1.707.529	37,50	4,26	40,16
Lazio	54.015	-604.147	2.922.270	2.372.137	583,70	-1.218,49	5.310,15
Liguria	-7.911	-48.489	140.384	83.984	389,52	-512,93	1.874,55
Lombardia	-853.296	-461.159	-382.162	-1.696.616	17,13	45,96	55,21
Marche	-54.245	45.609	-32.675	-41.311	-171,64	184,08	39,76
Molise	-48.022	-13.155	42.210	-18.967	420,87	72,61	187,90
Piemonte	-38.424	-507.844	1.564.489	1.018.221	408,06	-1.221,69	4.171,66
Provincia Bolzano	-1.147.677	-972.902	-990.496	-3.111.076	-1,81	15,23	13,70
Provincia Trento	-1.358.470	-1.000.202	-1.001.630	-3.360.302	-0,14	26,37	26,27
Puglia	-160.975	118.269	211.041	168.335	78,44	173,47	231,10
Sardegna	-625.873	-537.415	-351.081	-1.514.368	34,67	14,13	43,91
Sicilia	-877.693	-461.584	166.661	-1.172.616	136,11	47,41	118,99
Toscana	-178.191	-313.262	-190.827	-682.279	39,08	-75,80	-7,09
Trentino A.A.	-7.486	-8.277	-6.241	-22.003	24,59	-10,57	16,63
Umbria	-29.104	-116.816	-51.250	-197.169	56,13	-301,37	-76,09
Valle d'Aosta	-356.628	-262.905	-232.988	-852.522	11,38	26,28	34,67
Veneto	-608.642	-573.974	-463.477	-1.646.093	19,25	5,70	23,85
Totale Italia	-8.568.698	-6.517.633	661.992	-14.424.339	110,16	23,94	107,73

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.2.6 Le contabilità speciali

La parte che si presenta più delicata ai fini dell'analisi degli equilibri di bilancio è quella relativa alle contabilità speciali. Della gestione sanitaria registrata nei Titoli VI e IV si è già detto con riferimento alla gestione corrente.

Le contabilità speciali dovrebbero corrispondere alle c.d. "partite di giro". Si tratta di movimenti finanziari che non costituiscono né acquisizione di risorse, né spese a carico dell'ente. Di conseguenza, queste operazioni non dovrebbero avere rilevanza - se non formalmente per la mera rappresentazione contabile - ma restare assolutamente "neutre" sugli equilibri della gestione finanziaria effettiva.

Per questo motivo raramente si indaga su questo comparto dei conti, soprattutto se si prende a riferimento il solo bilancio di competenza, che, per definizione, presenta un saldo delle partite di giro pari a "0".

Peraltro, al di là di cattive prassi, le Regioni possono anche aver dettato disposizioni in base alle quali determinate operazioni devono essere registrate nelle contabilità speciali.

In proposito si è già detto dei problemi relativi ai movimenti per anticipazioni e rimborso anticipazioni per la sanità. In alcune Regioni, poi, anche le anticipazioni di tesoreria ed i relativi rimborsi sono allocati tra le contabilità speciali, anziché nel titolo V dell'entrata e

nel titolo III della spesa. Tant'è che il SIOPE, nel prendere atto di questa situazione, ha previsto specifici codici gestionali (cod. 6319 entrate e 4319 spesa) relativi a *"Operazioni di finanziamento con l'Istituto tesoriere per far fronte a momentanee esigenze di liquidità nei casi in cui le norme espressamente prevedono che tali entrate non devono essere contabilizzate tra le operazioni di indebitamento. La Provincia autonoma di Trento, ai sensi dell'art. 32 della L.P. 7/79 iscrive le anticipazioni di tesoreria tra le partite di giro"* (v. Glossario SIOPE). Analoga disposizione era stata introdotta dalla Provincia autonoma di Bolzano (L.P. n. 18/2012, art. 10, co. 2), ma ne è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale con la recente sentenza n. 188/2014. Si riscontrano registrazioni effettuate con questi codici anche in qualche altra Regione.

In disparte le peculiarità dei singoli sistemi contabili regionali, dall'analisi della gestione di cassa delle contabilità speciali possono venire in evidenza segnali di criticità.

Difficilmente il saldo di cassa di questo comparto – a differenza del saldo di competenza – sarà pari a zero, in considerazione del fatto che le operazioni di riscossione e pagamento non sono contestuali e possono svolgersi a cavallo di due anni (generando temporanei residui, come sopra detto), ma in un arco di tempo pluriennale dovrebbero tendere al pareggio.

Un eccessivo e ripetuto avanzo potrebbe essere indicatore di una sofferenza di liquidità dell'ente, che trattiene somme non sue, omettendo il versamento agli aventi diritto.

Un eccessivo e ripetuto disavanzo potrebbe rivelare operazioni di mera spesa di consumo, che non possono bilanciarsi perché non correlate all'effettiva acquisizione di una corrispondente provvista.

Per quest'ultimo aspetto è particolarmente utile l'analitica articolazione del SIOPE, che consente di distinguere le canoniche voci delle partite di giro da quelle *extra ordinem* (come le poste relative alla sanità o alle anticipazioni di cassa), e da quelle residuali (Rimborso per spese per servizi per conto di terzi, Altre partite di giro) che sostanziano un'area grigia, nella quale possono annidarsi anomalie anche consistenti.

Nella tabella che segue, relativa al riepilogo nazionale, l'ultima colonna espone i saldi triennali anche per singola voce, al fine di far emergere i momenti di criticità.

Al netto delle anticipazioni/rimborsi per sanità e per operazioni di finanziamento con l'Istituto tesoriere, il saldo del triennio assomma a – 13,9 miliardi di euro, derivante da saldi negativi di ogni singolo anno. È interessante notare che il disavanzo è da imputare quasi totalmente alla voce generica "Altre partite di giro" (-14,7 miliardi), che desta le maggiori perplessità (tab. 6.b/EQ/ITA). In tutti e tre gli anni considerati questa voce mostra significativi differenziali negativi (-6,4 mld. nel 2011, -3,8 mld. nel 2012, -4,5 mld. nel 2013).

Insomma, appare necessario un approfondimento di questo settore del bilancio, che dovrebbe essere neutro rispetto alla gestione effettiva, ma che, invece, evidenzia un'incidenza di non poco momento – quanto meno sotto il profilo dei flussi di liquidità - di cui è necessario comprendere la genesi.

Con riguardo ai risultati delle singole Regioni (tab. 6.a), i saldi negativi di maggior rilievo (al netto dei movimenti per la sanità e per le anticipazioni di tesoreria) si riscontrano nella Regione Campania, con -8,8 mld di euro. Seguono la Regione siciliana (-3,2 mld.), la Regione Puglia (-2,2 mld.), e la Regione Lombardia (-1 mld. circa). Per quanto riguarda la Regione siciliana si deve segnalare che, a parte i codici relativi alle anticipazioni e rimborsi per la sanità, tra le contabilità speciali viene utilizzato soltanto il codice gestionale relativo alla voce generica "altre partite di giro", rendendo ancor meno chiaro il significato delle registrazioni effettuate.

TAB 6/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Gestione di cassa - Periodo 2011-2013
Analisi delle contabilità speciali

migliaia di euro

Titolo VI - Entrate per contabilità speciali						Titolo IV - Spese per contabilità speciali						Saldi
Codici SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	Totale (A)	Codici SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	Totale (B)	(A)-(B)
6111	Ritenute previdenziali ed assistenziali	411.689	359.618	358.485	1.129.792	4111	Ritenute previdenziali ed assistenziali	372.413	370.923	367.624	1.110.959	18.833
6112	Ritenute erariali	777.762	810.689	787.217	2.375.668	4112	Ritenute erariali	783.396	768.452	929.997	2.481.845	-106.177
6113	Altre ritenute al personale per conto di terzi	48.087	49.760	50.421	148.269	4113	Altre ritenute al personale per conto di terzi	107.042	45.296	46.904	199.242	-50.973
6210	prelevamenti dai c/c della tesoreria statale	2.164.562	3.518.654	4.181.605	9.864.820	4210	versamenti ai c/c della tesoreria statale	2.732.685	3.103.523	3.825.235	9.661.444	203.377
6220	prelevamenti dai conti della gestione sanitaria	0	0	1.852.260	1.852.260	4220	versamenti al conto corrente bancario della gestione sanitaria	0	0	2.121.026	2.121.026	-268.766
6230	prelevamenti dai conti della gestione ordinaria	0	0	1.767.393	1.767.393	4230	versamenti al conto corrente bancario della gestione ordinaria	0	0	1.941.703	1.941.703	-174.310
6311	reintegro fondi economici e carte aziendali	38.394	33.482	34.820	106.697	4311	costituzione fondi economici e carte aziendali	47.538	52.564	57.461	157.563	-50.866
6312	depositi cauzionali	1.935	2.367	1.522	5.824	4312	Restit. depositi cauz.	714	347	227	1.289	4.535
6313	Rimborso per spese per servizi per conto di terzi	36.937	26.526	38.797	102.260	4313	Rimborso per spese per serv. conto terzi	25.174	28.104	32.621	85.898	16.362
6314	Depositi per spese contrattuali	1.635	1.500	1.394	4.529	4314	Depositi per spese contrattuali	1.234	1.870	1.583	4.687	-158
6315	Sistema di tesoreria Regionale/ Provinciale	796.954	11.122.785	16.611.032	28.530.772	4315	Sistema di tesoreria Regionale/ Provinc.	36.588	11.293.118	15.900.752	27.230.458	1.300.314
6316	Reintegro ordini di accreditamento ai funzionari delegati	11.246	10.685	9.649	31.580	4316	Emissione ordini di accreditamento ai funzionari delegati	19.667	18.367	6.618	44.652	-13.073
6317	Anticipazioni sanità	22.173.810	19.882.875	17.359.168	59.415.853	4317	Rimborso anticipazioni sanità	16.144.996	12.586.622	43.462.425	72.194.043	-12.778.190
6318	Altre partite di giro	8.807.395	9.686.450	6.842.138	25.335.983	4318	Altre partite di giro	15.244.459	13.498.300	11.338.283	40.081.042	-14.745.059
6319	Anticipazioni di tesoreria	311.758	250.448	91.095	653.300	4319	Rimborso anticipazioni di tesoreria	288.716	166.106	183.270	638.092	15.208
Totale titolo VI al netto delle anticipazioni sanità e delle anticipazioni di tesoreria		13.096.596	25.622.518	32.536.733	71.255.847	Totale titolo IV al netto del rimborso anticipazioni sanità e del rimborso anticip. di tesoreria		19.370.910	29.180.863	36.570.034	85.121.807	-13.865.960
Totale Titolo VI		35.582.164	45.755.841	49.986.996	131.325.001	Totale Titolo IV		35.804.622	41.933.592	80.215.729	157.953.942	-26.628.942

Fonte: SIOPE aggiornato al 10.4.2014 – Elaborazione: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 6.a/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Riepilogo dei risultati della gestione delle contabilità speciali al netto delle anticipazioni sanità e delle anticipazioni di tesoreria

migliaia di euro

Regioni e Province Autonome	2011	2012	2013	TOTALE	Var.% 2013/12	Var.% 2012/11	Var.% 2013/11
Abruzzo	-5.735	-51.245	10.426	-46.554	120,34	-793,59	281,80
Basilicata	524.511	-305.517	-26.496	192.498	91,33	-158,25	-105,05
Calabria	159.116	273.960	-17.749	415.327	-106,48	72,18	-111,15
Campania	-6.085.133	-1.998.960	-678.878	-8.762.971	66,04	67,15	88,84
Emilia Romagna	-56.163	79.744	-50.892	-27.311	-163,82	241,99	9,39
Friuli V.G.	102.260	188.226	316.962	607.448	68,39	84,07	209,96
Lazio	-38.226	-36.800	-32.349	-107.374	12,09	3,73	15,37
Liguria	-29.957	75.825	46.883	92.752	-38,17	353,12	256,50
Lombardia	-310.642	-278.790	-395.639	-985.070	-41,91	10,25	-27,36
Marche	4.736	-36.552	-19.442	-51.258	46,81	-871,73	-510,48
Molise	116.494	21.305	-23.331	114.467	-209,51	-81,71	-120,03
Piemonte	324.567	-213.626	20.649	131.590	109,67	-165,82	-93,64
Provincia Bolzano	12.609	66.761	-67.000	12.371	-200,36	429,45	-631,34
Provincia Trento	-24.635	-3.910	-17.181	-45.726	-339,42	84,13	30,26
Puglia	-132.017	-812.265	-1.274.253	-2.218.535	-56,88	-515,27	-865,22
Sardegna	-65.890	-32.073	18.284	-79.679	157,01	51,32	127,75
Sicilia	-881.346	-514.635	-1.789.454	-3.185.435	-247,71	41,61	-103,04
Toscana	173.521	-85.994	-121.406	-33.879	-41,18	-149,56	-169,97
Trentino A.A.	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Umbria	-3.126	44.605	-421	41.058	-100,94	1.526,99	86,53
Valle d'Aosta	-2.450	5.445	-3.114	-119	-157,19	322,29	-27,13
Veneto	-56.810	56.149	71.100	70.439	26,63	198,84	225,15
Totale Italia	-6.274.314	-3.558.346	-4.033.301	-13.865.960	-13,35	43,29	35,72

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 6.b/EQ/ITA

Comparto Regioni e Province Autonome - Riepilogo dei saldi della Voce "Altre partite di giro" (contabilità speciali) Codici SIOPE 6318 - 4318

migliaia di euro

Regioni e Province Autonome	2011	2012	2013	TOTALE	Var.% 2013/12	Var.% 2012/11	Var.% 2013/11
Abruzzo	-197.884	-66.526	-311.628	-576.038	-368,43	66,38	-57,48
Basilicata	1.579	-5.327	-1.246	-4.994	76,61	-437,33	-178,91
Calabria	-20.080	524.132	-6.469	497.584	-101,23	2.710,21	67,79
Campania	-6.093.053	-1.998.705	-655.241	-8.746.998	67,22	67,20	89,25
Emilia Romagna	12.137	-14.695	-6.458	-9.015	56,05	-221,07	-153,21
Friuli V.G.	148.216	180.710	375.117	704.043	107,58	21,92	153,09
Lazio	-14.361	-38.901	-220.133	-273.395	-465,88	-170,89	-1.432,90
Liguria	-36.078	44.167	74.402	82.491	68,46	222,42	306,23
Lombardia	-307.424	-281.124	-162.611	-751.159	42,16	8,55	47,11
Marche	-645	-12.722	24.790	11.424	294,87	-1.872,57	3.943,90
Molise	130.103	213	10.847	141.163	4.989,33	-99,84	-91,66
Piemonte	115.789	-678	-49.146	65.965	-7.144,41	-100,59	-142,44
Provincia Bolzano	90.341	95.778	-41.638	144.481	-143,47	6,02	-146,09
Provincia Trento	-68.060	-47.526	-24.052	-139.638	49,39	30,17	64,66
Puglia	546.992	-1.549.288	-1.631.397	-2.633.693	-5,30	-383,24	-398,25
Sardegna	8.469	-27.281	12.393	-6.420	145,43	-422,14	46,34
Sicilia	-881.345	-514.635	-1.789.454	-3.185.434	-247,71	41,61	-103,04
Toscana	174.134	-85.744	-121.620	-33.229	-41,84	-149,24	-169,84
Trentino A.A.	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00
Umbria	-24.493	-34.074	-10.884	-69.451	68,06	-39,12	55,56
Valle d'Aosta	-659	5.190	242	4.773	-95,34	887,93	136,74
Veneto	-20.743	15.185	38.040	32.482	150,51	173,21	283,38
Totale Italia	-6.437.064	-3.811.850	-4.496.145	-14.745.059	-17,95	40,78	30,15

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.2.7 Le anticipazioni di cassa

Nell'analisi effettuata per comparti, significativa si dimostra l'enucleazione dei dati contabili espressivi del ricorso alle anticipazioni di cassa. Si tratta, infatti, di un fenomeno importante da monitorare, perché può essere il segnale di criticità della gestione finanziaria. L'eventuale ricorso alle anticipazioni in modo reiterato indica una sofferenza strutturale di liquidità, ed un improprio uso di questo strumento di finanziamento (che dovrebbe essere occasionale) come mezzo di provvista per esigenze ordinarie.

Il prospetto riepilogativo che segue (così come le tabelle per singola Regione) presenta dei limiti, in quanto riporta solo la massa complessiva delle operazioni, ma non la frequenza delle operazioni e i giorni di valuta del finanziamento. È utile, per un primo approccio, rilevare il costo delle operazioni di finanziamento con anticipazioni, corrispondente agli interessi passivi ed oneri finanziari pagati (cod. 1750).

Del ricorso alle anticipazioni di cassa si è già accennato con riferimento alla gestione corrente, per quanto riguarda i rimborsi, e alla gestione in conto capitale per quanto riguarda gli incassi.

In questa tabella specifica si riassumono tutti i codici gestionali del SIOPE riferibili alle anticipazioni. Oltre a quelli già riportati nelle tabelle 4 e 5 (codd. 3910 spesa e 5610 entrata), anche nelle contabilità speciali si trovano movimenti in entrata ed uscita (6319 entrata e 4319 spesa). Il sistema si adegua alla realtà di fatto, in talune situazioni supportato anche da norme regionali, ma la collocazione di operazioni che attengono al debito tra le partite di giro non appare pertinente. Come rilevato nel paragrafo precedente, la Corte costituzionale (sentenza n. 188/2014), con riferimento all'art. 10, co. 2, L.P. n. 18/2012, ha censurato la registrazione delle anticipazioni di cassa tra le partite di giro, attesa la diversa natura delle operazioni.

Infine, si prende in considerazione anche il codice 9998, che registra le operazioni di anticipazione e rimborso effettuate automaticamente dall'istituto tesoriere ma non ancora supportate dai giustificativi (reversali e mandati).

Al 31.12.2013 si registra un saldo negativo di -70,7 mln. di euro. L'eccesso di rimborso sulle anticipazioni può essere collegato al rimborso di anticipazioni ricevute in precedenza ma ancora non integralmente rimborsate. Il risultato potrebbe però dipendere anche da non corrette prassi di contabilizzazione dei movimenti per anticipazioni, come sembrerebbe emergere anche dall'analisi dei dati sotto esposta.

Nella tab. 7.a si riporta la situazione per singola Regione.

Si segnala che la tabella non comprende l'importo di 777,231 mln., derivanti dalle anticipazioni di liquidità di cui ai dd.ll. n. 35 e 102/20113, che la Regione Veneto ha contabilizzato con il codice gestionale 5610, a differenza delle altre Regioni che hanno goduto

delle medesime disposizioni. Detto importo è stato computato tra i prestiti a lungo termine ai fini della valutazione degli equilibri della gestione in conto capitale (vd. sopra, par. II.2.5).

La Regione Lazio è quella che presenta le maggiori movimentazioni, peraltro integralmente restituite al 31.12.2013. Per alcune Regioni che registrano movimenti sui codici gestionali interessati e sui pagamenti per interessi su anticipazioni si riscontrano incoerenze che fanno dubitare della qualità del dato. Non è possibile escludere – ma in questa sede non è nemmeno possibile effettuare ulteriori approfondimenti – che il ricorso alle anticipazioni di cassa possa, in qualche caso, essere mascherato con non corrette prassi di registrazione, che considerano solo il saldo “0”, e non i movimenti parziali che vengono effettuati nel corso dell’anno.

Nel prospetto si riportano anche i pagamenti per interessi ed oneri correlati alle anticipazioni. Si rileva che tale spesa nel 2013 è pari a 30 mln. di euro, circa il doppio di quella sostenuta nel 2012, e superiore anche a quella sostenuta nel 2011 (23,7 mln.). Non è possibile, a questo livello di informazione, determinare le cause di questo fenomeno, che può dipendere da vari fattori, oltre che ad un maggior ricorso al prestito a breve (giorni di valuta, diversi tassi di interesse applicati, oppure riversamento degli oneri sul 2013, non corretta registrazione del ricorso all’anticipazione e dei relativi oneri). Anche il rapporto tra interessi pagati e rimborsi (ad. es, nel 2013, 0,17% per la Regione Lazio e 9,15% per la Regione Piemonte) costituisce ulteriore motivo di perplessità, su cui si prende riserva di ulteriori approfondimenti.

Esaminando il riepilogo in cui sono riportati i dati delle singole Regioni (tab. 7.a), si osserva che i dati suscitano qualche perplessità circa la qualità dell’informazione, almeno in riferimento ad alcune Regioni, per l’apparente mancanza di coerenza tra i movimenti in entrata e in uscita, e gli interessi pagati sulle anticipazioni.

TAB 7/EQ/ITA

Gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome
Periodo 2011 - 2013 - Riepilogo Nazionale
Anticipazioni e rimborsi di cassa - Interessi passivi per anticipazioni

migliaia di euro

Codice siope	Descrizione	2011	2012	2013	TOTALE
5610	Anticipazioni di cassa	2.518.187	4.512.486	7.121.045	14.151.719
6319	Anticipazioni di tesoreria	311.758	250.448	91.095	653.300
9998	Incassi da regolarizzare derivanti dalle anticipazioni di cassa (riscossioni codificate dal tesoriere)	0	0	0	0
Totale Anticipazioni (A)	Totale Anticipazioni (A)	2.829.945	4.762.933	7.212.140	14.805.019
3910	Rimborso anticipazioni di cassa	2.518.187	3.154.533	8.564.908	14.237.628
4319	Rimborso anticipazioni di tesoreria	288.716	166.106	183.270	638.092
9998	Pagamenti da regolarizzare derivanti da rimborso anticipazioni di cassa (pagamenti codificati dal tesoriere)	2	0	0	2
Tot. Rimborsi ant. (B)	Tot. Rimborsi anticipazioni (B)	2.806.905	3.320.639	8.748.178	14.875.722
Saldi (A)-(B)		23.041	1.442.295	-1.536.038	-70.703
1750	Interessi passivi ed oneri finanziari per anticipazioni	23.741	15.423	30.056	69.220

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB 7.a/EQ

Comparto Regioni e Province Autonome - Anticipazioni e rimborsi di cassa

migliaia di euro

Anticipazioni (codici SIOPE 5610+6319+998)					Rimborsi (codici SIOPE 3910+4319+998)				Saldo (A)-(B)
Regioni	2011	2012	2013	Totale (A)	2011	2012	2013	Totale (B)	
CALABRIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					9	0	0	9	
CAMPANIA	2.518.187	0	0	2.518.187	2.518.187	0	0	2.518.187	0
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					61	605	0	666	
FRIULI-V.G.	0	0	0	0	0	29	0	29	-29
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					0	0	0	0	
LAZIO	0	4.451.541	7.041.045	11.492.586	0	3.042.678	8.449.908	11.492.586	0
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					13.138	3.290	19.469	35.898	
LIGURIA	0	60.945	80.000	140.945	0	0	0	0	140.945
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					0	0	0	0	
MOLISE	0	57.231	0	57.231	129.000	0	0	129.000	-71769
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					0	0	0	0	
PIEMONTE	0	0	0	0	0	111.855	115.000	226.855	-226.855
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					10.421	11.346	10.517	32.284	
Prov. Bolzano	311.758	179.622	87.447	578.827	159.716	152.482	179.622	491.820	87.007
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					82	182	0	264	
Prov. TRENTO	0	13.595	3.648	17.243	0	13.595	3.648	17.243	0
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					29	0	71	100	
SICILIA	0	0	0	0	2	0	0	0	-2
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					0	0	0	0	
Pagamenti per Interessi e oneri finanziari (cod. SIOPE 1750)					0	0	0	0	
Totale Italia	2.829.945	4.762.933	7.212.140	14.805.019	2.806.905	3.320.639	8.748.178	14.875.722	-70.703
Totale Italia pagamenti per Interessi e oneri finanziari					23.741	15.423	30.056	69.220	

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.2.8 Dimostrazione della quadratura delle tabelle

La tab. 8 dimostra la coerenza e la completezza dei dati scomposti nelle varie tabelle utilizzate per le analisi precedenti.

TAB 8/EQ/ITA

**Comparto Regioni e Province Autonome
Gestione di cassa - Periodo 2011 - 2013
QUADRATURA GENERALE**

	<i>migliaia di euro</i>
Saldo complessivo movimenti di cassa da regolarizzare - Tab. 1/EQ	-542.185
Saldo parte corrente aggiustato (comprensivo dei movimenti tra Regioni) - Tab. 4/EQ	34.533.294
Saldo complessivo gestione in conto capitale - Tab. 5/EQ	-15.924.222
Saldo contabilità speciali al netto dei movimenti per anticipazioni di cassa e sanità - Tab. 6/EQ	-13.865.960
Saldo anticipazioni di cassa - Tab. 7/EQ	-70.703
Totale (A)	4.130.223
Saldo complessivo della tabella n. 3/EQ (Riepilogo generale risc. e pag. per titoli) (B)	4.130.223
QUADRATURA GENERALE: (A)-(B)=0	0

II.3 Le entrate regionali

II.3.1 Le ripercussioni della crisi economica sul processo di attuazione del federalismo fiscale

Nel quadro di difficoltà ed incertezze che contraddistingue da tempo il sistema di finanziamento delle Regioni, è diffuso il convincimento che il percorso prefigurato dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale sia da considerare definitivamente abbandonato.

Ancorché siano stati adottati i previsti decreti legislativi attuativi, l'annunciata riforma del Titolo V della Costituzione e l'intervento di consistenti tagli lineari ai trasferimenti erariali in una logica di riequilibrio dei conti pubblici, di fatto, rendono problematica la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef necessaria alla "fiscalizzazione" delle risorse da trasferimento ed alla conseguente diminuzione delle aliquote statali per garantire l'invarianza della pressione fiscale complessiva.³⁷

In effetti, nonostante la riduzione dei trasferimenti, lo Stato ha lasciato invariato il prelievo di sua competenza e gli enti territoriali, per sopperire al più ridotto finanziamento, sono stati lasciati liberi di aumentare le aliquote dei propri tributi. Ciò ha determinato un significativo disallineamento nel rapporto di composizione delle fonti di finanziamento regionale, con il conseguente riconoscimento agli enti decentrati di una maggiore autonomia impositiva che, nella sostanza, assume caratteristiche molto diverse da quelle prefigurate dalla riforma.³⁸

Oltre a mancare l'obiettivo dell'invarianza della pressione fiscale complessiva, la riforma non è riuscita, infatti, a governare le distorsioni prodotte sul territorio dagli effetti redistributivi che tale indiscriminato processo di trasformazione della struttura del prelievo tributario ha determinato. Particolarmente gravi si rivelano le ripercussioni negative sull'economia del Mezzogiorno, dove sono più diffuse le Regioni con disavanzi sanitari eccessivi e l'incremento automatico delle aliquote dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef ha accentuato (e continuerà ad accrescere) i già significativi divari nell'onere del

³⁷ Il d.lgs. n. 68/2011 disponeva, infatti, la soppressione, a decorrere dal 2013, di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e di parte capitale (ad eccezione dei trasferimenti per contributi speciali ex art. 119, comma 5, della Costituzione), qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali.

³⁸ Alla base dei ritardi che pesano sul prosieguo del processo di attuazione del federalismo è, in primo luogo, la mancata definizione dei fabbisogni standard necessari a garantire i livelli di assistenza. Sulla spinta dell'emergenza finanziaria, l'elaborazione degli indicatori dei livelli quantitativi standard dei servizi piuttosto che fare riferimento a stime di costo in diretta relazione all'*output* fornito, così da evidenziare le differenze di spesa non giustificate dalle caratteristiche dei servizi, ha privilegiato criteri più rispondenti ad esigenze di sostenibilità finanziaria del sistema e di distribuzione perequativa delle risorse in rapporto alle diverse capacità fiscali degli enti. È così che non si è ancora pervenuti alla ricognizione sia dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep), che le Regioni attualmente garantiscono, sia dei relativi costi nei settori di intervento, né è stata ancora data una valutazione della capacità fiscale standard delle Regioni per Irap e addizionale Irpef, su cui basare i fabbisogni standard e determinare la dimensione del finanziamento complessivo delle diverse funzioni decentrate.

prelievo sopportato da famiglie e imprese, soprattutto in corrispondenza dei più bassi livelli di imponibile. Con ogni probabilità, il circolo vizioso avviato in queste Regioni da tale disorganico assetto fiscale contribuirà a favorire l'ulteriore delocalizzazione delle attività produttive (per effetto del maggior costo del lavoro nelle Regioni del Centro-Sud) ed accentuerà il fenomeno del sommerso economico, con relativo incremento dell'evasione fiscale e contributiva.

Alla coesistenza di livelli di tassazione significativamente differenziati si aggiunge la sostanziale inefficacia delle politiche di riequilibrio territoriale e di rafforzamento della coesione sociale, sulle cui risorse aggiuntive il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 aveva incentrato gli obiettivi previsti per realizzare la riduzione degli squilibri economici e sociali tra le diverse aree del Paese.

Le risorse impegnate a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (già Fondo per le aree sottosviluppate), sul Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr), sul Fondo sociale europeo (Fse) e sul Piano di azione coesione (Pac)³⁹ per il finanziamento di progetti strategici di carattere infrastrutturale e immateriale di rilievo nazionale previsti dal Quadro Strategico Nazionale (Qsn)⁴⁰ per il ciclo di programmazione 2007-2013 (pari a complessivi 60 miliardi di euro circa), hanno raggiunto, infatti, livelli di attuazione di modesto rilievo, con forti ritardi iniziali nell'avvio dei progetti e stati di avanzamento finanziario che al 30 giugno 2013 raggiungevano appena il 37% delle risorse originariamente stanziaste.⁴¹

Né sembra che le somme complessivamente stanziaste per la coesione territoriale nell'ambito del nuovo ciclo di programmazione riferito al periodo 2014-2020 siano in grado di incrementarne gli interventi di sostegno oltre la soglia di un 4% in più rispetto al ciclo di programmazione precedente. Considerando anche le risorse del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr) nonché gli altri fondi europei e nazionali di sostegno alle politiche di coesione, il volume totale delle risorse raggiungerà i 130 miliardi di euro, due terzi dei quali a carico delle risorse comunitarie e del Fondo di sviluppo e coesione (con peso

³⁹ Il Piano di azione coesione è lo strumento con cui il Governo italiano, d'intesa con la Commissione europea, ha inteso riprogrammare, nel dicembre 2011, le risorse comunitarie e le risorse di cofinanziamento nazionale al fine di recuperare i ritardi accumulati nell'uso dei fondi strutturali 2007-2013. In sostanza, riducendo di circa 10 miliardi la portata del cofinanziamento nazionale prevista nell'ambito della programmazione comunitaria, il Piano ha cercato di limitare il rischio del disimpegno delle risorse comunitarie stanziaste, conseguente alla impossibilità di completare i progetti e le opere pubbliche entro il termine di chiusura dei programmi, selezionando gli interventi più validi ed efficaci per il conseguimento dei risultati attesi.

⁴⁰ La Programmazione 2007-2013 presa qui in considerazione si riferisce ai tre obiettivi tradizionali della politica comunitaria (Convergenza, Competitività regionale e occupazione, Cooperazione territoriale), con esclusione dei fondi destinati allo Sviluppo rurale ed alla Pesca.

⁴¹ Il dato è desunto dalle analisi sull'attuazione finanziaria condotta nell'ambito del referto annuale al Parlamento n. 11/2013 della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti approvato nell'adunanza del 23 dicembre 2013. Occorre evidenziare, tuttavia, che al 31 dicembre 2013 l'ammontare della spesa certificata a valere sulle disponibilità dei Fondi strutturali europei è risultata pari a circa il 53% delle risorse programmate per il settennio 2007-2013, superando il limite previsto per il disimpegno automatico di risorse.

distribuito in parti eguali), mentre la parte restante graverà per il 25% sul cofinanziamento nazionale e per il 7,8% sul cofinanziamento regionale.⁴²

Nell'accennato quadro di risorse, l'intrinseca debolezza delle politiche ordinarie di sviluppo, condizionata dai reiterati vincoli imposti alla spesa di investimento per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, e lo scarso utilizzo delle risorse aggiuntive di derivazione comunitaria e nazionale per sostenere le politiche di intervento straordinario per il riequilibrio, lo sviluppo e la coesione territoriale, hanno prodotto un drastico ridimensionamento delle politiche di infrastrutturazione del Mezzogiorno e la progressiva paralisi delle opere pubbliche in corso, accentuandone così il divario con le altre aree del Paese.

Appare comunque evidente che in presenza di marcate differenze tra il Nord ed il Sud del Paese (in termini di reddito prodotto, ma anche di consumi e di popolazione residente) una redistribuzione del gettito delle imposte erariali tra centro e periferia potrà essere completata solo dopo la definitiva composizione del quadro dei rapporti tra Stato ed enti territoriali e la complessiva valutazione dei costi necessari per sostenere i nuovi poteri devoluti.

In questo senso, le incertezze connesse al quadro normativo e le ripetute misure di finanza pubblica destinate ad incidere sulla gestione delle Amministrazioni locali hanno accresciuto le difficoltà di interpretare in modo univoco le prerogative di autonomia degli enti territoriali, cui ha fatto riscontro un processo attuativo incerto e spesso connotato da ripensamenti, come la costituzione per le Regioni a statuto ordinario del "*Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario*" ad opera dell' art. 1, comma 301, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013). Tale fondo, infatti, dovendo garantire il mantenimento a regime di trasferimenti statali correnti per il trasporto pubblico locale, si pone in sostanziale contrasto con i principi di riduzione dei caratteri della finanza derivata, di rafforzamento dell'autonomia impositiva regionale e di definizione dei nuovi criteri di perequazione delle risorse.

Nel procedere ad un'analisi dei tratti distintivi che connotano l'evoluzione delle entrate regionali, si osserva, preliminarmente, come dal raffronto tra i rapporti di composizione delle fonti di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, quali risultavano dal gettito di entrata dell'anno 2009 (nel corso del quale è stata approvata la legge n. 42) e da quello registrato al termine dell'esercizio 2013, emergano le seguenti variazioni di incidenza:

- i tributi propri (imposte e tasse), il cui gettito corrispondeva a circa il 33% delle entrate regionali, hanno raggiunto il 41,6% delle riscossioni totali;

⁴² Il dato è tratto dal Rapporto sul coordinamento di finanza pubblica per l'anno 2014 (cfr. pag. 116 ss.) approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

- le quote di tributi erariali devoluti alle Regioni (compartecipazioni e accise), la cui incidenza si attestava al 40%, si sono ridotte al 31,8%;
- le altre entrate da trasferimenti (che prima corrispondevano all' 11% circa) raggiungono ora il 14,1%;
- le entrate extratributarie, da alienazione di beni e riscossione crediti (circa il 3%) si sono ulteriormente ridimensionate all' 1,6%;
- le entrate da mutui, prestiti obbligazionari ed altre operazioni creditizie (circa il 13%) calano, infine, al 10,8%.

Per le Regioni a statuto speciale, invece, il peso relativo dei tributi propri e devoluti si accentua sensibilmente: infatti, mentre la quota riconducibile alle entrate da tributi propri passa dall'11% circa al 15,1%, quella corrispondente ai tributi devoluti cresce dal 56% al 64,3%; quanto alle percentuali di incidenza delle restanti fonti di entrata, queste si distribuiscono nel seguente modo: i trasferimenti flettono dal 20% al 16,9%, contestualmente alle entrate patrimoniali, che passano dall' 8% al 3,6%, mentre i mutui (che prima incidevano per il 5%) risultano praticamente azzerati.

Al di là di significativi mutamenti nel rapporto di composizione tra tributi propri e devoluti (per i quali si registra un sensibile rafforzamento dei primi a fronte di una corrispondente flessione dei secondi nelle Regioni a statuto ordinario, a differenza delle Regioni a statuto speciale dove l'incremento è comune ad entrambi), il dato di fondo evidenzia una sostanziale stabilità delle fonti di entrata a livello generale, nonostante il succedersi di numerose manovre finanziarie che hanno imposto alle Regioni contenimenti di spesa per oltre 17 miliardi di euro.

A distanza di quasi un quinquennio dalla riforma, si calcola che il livello di incidenza delle entrate tributarie delle Amministrazioni regionali rispetto al totale delle riscossioni dell'intero comparto Regioni non abbia subito sostanziali modifiche, attestandosi, mediamente, intorno al 74,6%.

Se modeste sembrerebbero essere le correzioni a livello di valori percentuali di incidenza, significativa è invece la crescita in valore assoluto del totale delle entrate tributarie riscosse, che passa da 132,3 miliardi di euro nel 2009 a 156,4 miliardi di euro nel 2013 (+18,2%). Ancor più marcato è, nello stesso arco di tempo, l'incremento percentuale delle riscossioni complessive (+22,3%), che in valori assoluti passano da 171,4 miliardi di euro a 209,5 miliardi di euro.

Tale incremento (pari a 38,1 miliardi) è in buona misura attribuibile, come detto, alle straordinarie anticipazioni di cassa erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 102/2013 per un importo corrispondente a 10.861 milioni di euro (di cui 6.708 milioni per il pagamento dei debiti sanitari e 4.153 milioni per il pagamento di

altri debiti regionali). La quota restante del maggior gettito è tuttavia riferibile, essenzialmente, a maggiori entrate fiscali pari a 24 miliardi di euro. Di queste, solo la metà potrebbe costituire espressione di effettiva autonomia tributaria, in quanto la rimanente metà è rappresentata da entrate devolute, vale a dire da compartecipazioni a tributi erariali per le quali è preclusa ai singoli enti decentrati la possibilità di apportare variazioni alle aliquote stabilite a livello centrale.⁴³

Non vi è dubbio, tuttavia, che l'incremento delle entrate sia di tale consistenza da produrre, specie se considerato in rapporto alla caduta del PIL nominale e delle basi imponibili, un sensibile incremento della pressione fiscale regionale.

II.3.2 L'evoluzione delle entrate regionali

Dai movimenti registrati nel SIOPE ed esposti nelle successive tabelle riepilogative, emerge che il comparto Regioni e Province autonome avrebbe registrato nel 2013 una straordinaria impennata delle entrate, realizzando un complessivo incremento di risorse per 51 miliardi di euro rispetto al 2012 (+24,5%).

Il maggior incremento assoluto attiene alle entrate tributarie (+27,7 miliardi), seguito dalle entrate per mutui e prestiti (+13 miliardi) e dai trasferimenti correnti (+7 miliardi).⁴⁴

Tale andamento dimostra la ridotta reattività del sistema di finanziamento del comparto regionale agli effetti prodotti sia dalle riduzioni del prodotto interno lordo regionale, quale conseguenza della crisi economica, sia dalle manovre correttive di finanza pubblica varate nel corso del triennio (con tagli alle risorse per complessivi 6,7 miliardi di euro ad opera del d.l. n. 78/2010 e del d.l. n. 95/2012).

Disaggregando l'analisi per aree geografiche, si nota come siano le Regioni del Centro (largamente influenzate dall'andamento delle entrate della Regione Lazio) a segnare gli scostamenti più rilevanti rispetto al 2011 (+95,7%). Le altre Regioni compensano, variamente, le riduzioni di risorse del 2012 e registrano al Nord crescite medie intorno al 18% e al Sud riduzioni medie del 3% circa.

È da notare, altresì, come la crescita delle riscossioni totali sia imputabile principalmente alle Regioni a statuto ordinario (+28,3%), giacché quelle ad autonomia speciale hanno realizzato un incremento percentuale pari solo al 9,1%. Tra le Regioni a statuto ordinario solo il Molise e la Basilicata vedono ridurre il totale delle loro entrate effettive (comprehensive, cioè, delle entrate del Titolo V ma al netto delle contabilità speciali di cui al Titolo

⁴³ Si consideri, inoltre, che gli effetti prodotti dagli aumenti delle aliquote IRAP e dell'addizionale IRPEF, posti a carico delle realtà regionali che denunciano squilibri nel settore sanitario, si configurano, piuttosto, come obblighi anziché come espressione di un autonomo esercizio di potestà impositiva.

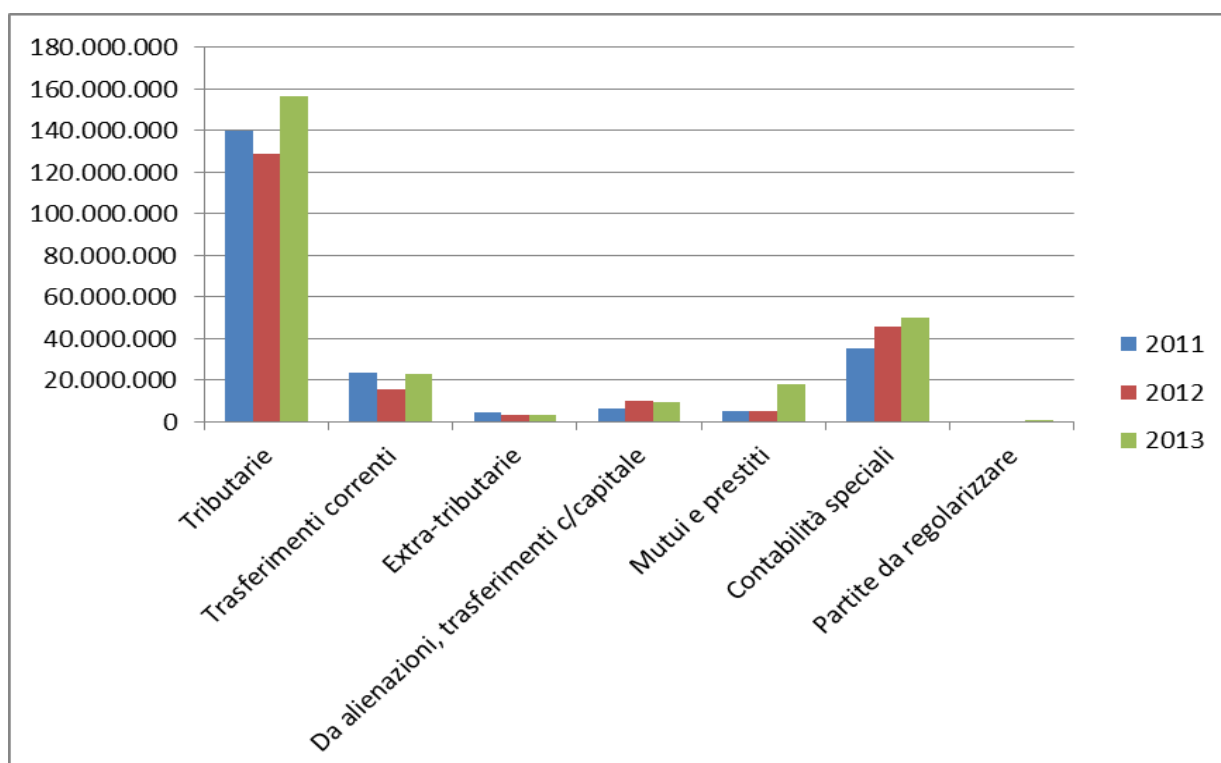
⁴⁴ Alla data del 10 aprile 2014, risultano ancora da regolarizzare per l'esercizio 2013 partite per complessivi 0,8 milioni di euro, principalmente imputabili a due sole Regioni: Abruzzo (per 464.051 euro) e Puglia (per 367.738 euro). Il modesto ammontare di tali partite da regolarizzare, che rappresenta meno dello 0,001% del totale movimenti in entrata, non può in alcun modo inficiare le analisi dei dati di monitoraggio.

VI). Per entrambe, la crescita dei trasferimenti non è riuscita a compensare il cedimento delle riscossioni tributarie e a svolgere quella funzione stabilizzatrice della disponibilità di cassa, messa in tensione dal ridotto apporto delle risorse da indebitamento che avrebbe reso più problematico il rispetto del patto di stabilità interno sul versante della spesa.

TABELLA 1/ENTRATE**Regioni e Province autonome - Entrate totali (Incassi)***migliaia di euro*

Titolo	Descrizione Entrate	2011	2012	2013
Titolo I	Tributarie	139.821.167	128.683.516	156.363.082
Titolo II	Trasferimenti correnti	23.335.564	15.783.753	22.821.514
Titolo III	Extra-tributarie	4.699.586	3.524.423	3.171.454
Titolo IV	Da alienazioni, trasferimenti c/capitale	6.409.556	9.781.375	9.137.775
Titolo V	Mutui e prestiti	5.205.928	5.157.163	18.238.625
Titolo VI	Contabilità speciali	35.582.164	45.755.841	49.986.996
Titolo IX	Partite da regolarizzare	17	0	838
	Totale	215.053.981	208.686.070	259.720.283

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

GRAFICO 1/ENTRATE

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 1-bis/ENTRATE**Regioni e Province autonome - Entrate totali (Incassi)***migliaia di euro*

Titolo	Descrizione Entrate	2011	2012	2013	Scostamenti			Variazione %		
					2012-11	2013-12	2013-11	2012/11	2013/12	2013/11
Titolo I	Tributarie	139.821.167	128.683.516	156.363.082	-11.137.651	27.679.566	16.541.916	-7,97	21,51	11,83
Titolo II	Trasferimenti correnti	23.335.564	15.783.753	22.821.514	-7.551.812	7.037.761	-514.050	-32,36	44,59	-2,20
Titolo III	Extra-tributarie	4.699.586	3.524.423	3.171.454	-1.175.162	-352.969	-1.528.131	-25,01	-10,01	-32,52
Titolo IV	Da alienazioni, trasferimenti c/capitale	6.409.556	9.781.375	9.137.775	3.371.820	-643.600	2.728.219	52,61	-6,58	42,56
Titolo V	Mutui e prestiti	5.205.928	5.157.163	18.238.625	-48.765	13.081.462	13.032.697	-0,94	253,66	250,34
Titolo VI	Contabilità speciali	35.582.164	45.755.841	49.986.996	10.173.676	4.231.155	14.404.831	28,59	9,25	40,48
Titolo IX	Partite da regolarizzare	17	0	838	-17	838	821	-100,00	n.a.	4.947,97
	Totale	215.053.981	208.686.070	259.720.283	-6.367.911	51.034.213	44.666.302	-2,96	24,46	20,77

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 2/ENTRATE**Entrate totali (Incassi) per aree - anni 2011 – 2013***migliaia di euro*

Aree	Anni	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Titolo IX	TOTALE
NORD	2011	59.128.325	4.510.947	726.667	1.217.342	886.534	18.439.662	0	84.909.478
	2012	51.980.856	3.562.110	1.460.685	2.135.831	135.822	17.942.774	0	77.218.078
	2013	65.247.021	5.919.146	1.115.744	1.638.227	4.423.390	14.629.790	0	92.973.318
CENTRO	2011	22.985.033	2.950.340	176.324	992.974	731.671	7.068.728	16	34.905.086
	2012	21.077.266	1.767.250	302.270	780.251	4.659.973	15.231.496	0	43.818.508
	2013	33.121.181	2.320.564	339.994	773.339	11.373.946	20.377.749	0	68.306.774
SUD	2011	25.105.010	11.129.014	2.331.973	2.616.706	2.748.594	7.962.505	0	51.893.802
	2012	24.443.892	6.469.054	447.155	4.871.781	40.994	9.701.785	0	45.974.661
	2013	25.416.677	10.449.735	597.414	3.552.831	2.414.184	10.537.656	832	52.969.329
TOTALE RSO	2011	107.218.368	18.590.302	3.234.964	4.827.023	4.366.799	33.470.895	17	171.708.367
	2012	97.502.015	11.798.415	2.210.111	7.787.863	4.836.789	42.876.055	0	167.011.246
	2013	123.784.879	18.689.446	2.053.152	5.964.397	18.211.521	45.545.195	832	214.249.421
RSS	2011	32.602.799	4.745.262	1.464.622	1.582.533	839.129	2.111.269	0	43.345.614
	2012	31.181.501	3.985.338	1.314.312	1.993.513	320.373	2.879.786	0	41.674.823
	2013	32.578.203	4.132.068	1.118.302	3.173.378	27.104	4.441.801	6	45.470.862
Totale Generale	2011	139.821.167	23.335.564	4.699.586	6.409.556	5.205.928	35.582.164	17	215.053.981
	2012	128.683.516	15.783.753	3.524.423	9.781.375	5.157.163	45.755.841	0	208.686.070
	2013	156.363.082	22.821.514	3.171.454	9.137.775	18.238.625	49.986.996	838	259.720.283

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Analizzando gli incrementi di cassa in entrata per singole Regioni e Province autonome, emerge che gli scostamenti più rilevanti per l'anno 2013 riguardano, essenzialmente, la Regione Lazio (+21,9 miliardi)⁴⁵ che da sola rappresenta il 42% dell'incremento totale, mentre la metà delle altre Regioni realizzano incrementi compresi tra due e quattro miliardi di euro.⁴⁶

Sotto il profilo della congruenza dei dati, si rileva come le movimentazioni registrate nel SIOPE non si discostino in modo significativo rispetto ai dati dei rendiconti approvati per gli esercizi 2011 e 2012, ad eccezione delle Regioni Campania, Puglia e Sicilia. Quest'ultima, in particolare, evidenzia scostamenti non marginali per tutti i Titoli dell'entrata escluso il Titolo V.

In genere, deve ritenersi che la ragione di tale disallineamento contabile sia legata ad una diversa modalità di contabilizzazione di poste che presentano elementi di promiscuità in relazione alla natura delle risorse, che vengono ricondotte, quindi, a diverse tipologie di entrata. In taluni casi, invece, ciò può essere dovuto anche ad un utilizzo plurimo di codici gestionali SIOPE (in luogo dell'unica classificazione del capitolo previsto in bilancio) ovvero a difetti di comunicazione della Tesoreria regionale alla banca dati SIOPE.

Il definitivo superamento delle differenze evidenziate verrà realizzato con l'attuazione dell'armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, la quale comporterà un automatico

⁴⁵ L'incremento è ascrivibile per 8.924 mln di euro al Titolo I, per 6.375 mln di euro al Titolo V e per 6.552 mln di euro al Titolo VI.

⁴⁶ Nell'ambito di queste Regioni, gli incrementi più consistenti riguardano Veneto (+3.866 mln. di euro), Lombardia (+3.797 mln. di euro) e Puglia (+3.736 mln. di euro).

allineamento ai codici gestionali SIOPE in virtù dell'utilizzo di un coerente piano dei conti gestionale.

TABELLA 3/ENTRATE

Comparto Regioni - Totale entrate

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	14.198.803	11.746.164	14.747.530	-17,27	25,55	3,86
Lombardia	39.154.129	33.784.422	37.582.202	-13,71	11,24	-4,01
Veneto	13.481.606	13.739.650	17.606.096	1,91	28,14	30,59
Liguria	4.969.432	4.817.695	6.485.484	-3,05	34,62	30,51
Emilia-Romagna	13.105.508	13.130.147	16.552.006	0,19	26,06	26,30
<i>Totale Nord</i>	<i>84.909.478</i>	<i>77.218.078</i>	<i>92.973.318</i>	<i>-9,06</i>	<i>20,40</i>	<i>9,50</i>
Toscana	10.997.316	11.062.856	13.486.937	0,60	21,91	22,64
Marche	4.540.428	5.204.294	5.144.975	14,62	-1,14	13,31
Umbria	2.816.503	2.901.433	3.133.463	3,02	8,00	11,25
Lazio	16.550.840	24.649.924	46.541.400	48,93	88,81	181,20
<i>Totale Centro</i>	<i>34.905.086</i>	<i>43.818.508</i>	<i>68.306.774</i>	<i>25,54</i>	<i>55,89</i>	<i>95,69</i>
Abruzzo	4.371.934	3.504.828	5.643.580	-19,83	61,02	29,09
Molise	1.322.060	1.151.065	1.267.203	-12,93	10,09	-4,15
Campania	27.192.705	18.800.663	18.238.463	-30,86	-2,99	-32,93
Puglia	10.734.926	14.404.624	18.140.685	34,18	25,94	68,99
Basilicata	2.667.359	2.542.754	2.117.151	-4,67	-16,74	-20,63
Calabria	5.604.818	5.570.728	7.562.246	-0,61	35,75	34,92
<i>Totale Sud</i>	<i>51.893.802</i>	<i>45.974.661</i>	<i>52.969.329</i>	<i>-11,41</i>	<i>15,21</i>	<i>2,07</i>
TOTALE RSO	171.708.367	167.011.246	214.249.421	-2,74	28,28	24,78
Valle d'Aosta	1.591.906	1.602.050	1.413.845	0,64	-11,75	-11,19
Trentino-Alto Adige	502.579	375.068	393.255	-25,37	4,85	-21,75
Provincia autonoma di Bolzano	5.495.668	5.023.311	5.202.119	-8,60	3,56	-5,34
Provincia autonoma di Trento	5.156.954	4.766.296	4.939.206	-7,58	3,63	-4,22
Friuli-Venezia Giulia	6.509.161	5.893.306	6.411.139	-9,46	8,79	-1,51
Sardegna	6.585.675	7.542.497	7.532.182	14,53	-0,14	14,37
Sicilia	17.503.671	16.472.295	19.579.116	-5,89	18,86	11,86
TOTALE RSS	43.345.614	41.674.823	45.470.862	-3,85	9,11	4,90
TOTALE RSO+RSS	215.053.981	208.686.070	259.720.283	-2,96	24,46	20,77

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Focalizzando l'analisi per singole Regioni sui movimenti di entrata del Titolo I – Entrate Tributarie⁴⁷ - si osserva come, nel 2013, i maggiori incrementi in valore assoluto sono riferibili al Lazio, che ha visto raddoppiare le proprie entrate fiscali con un incremento, come detto, di 8,9 miliardi di euro, ed alla Lombardia (+5,7 miliardi), mentre, in rapporto alle dimensioni complessive del prelievo, le variazioni percentuali più consistenti, dopo il Lazio, riguardano, nell'ordine, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto.

Il dato, illustrato nella seguente tabella, evidenzia una prima, sia pur parziale, anomalia: nessuna delle Regioni del Sud (ad eccezione dell'Abruzzo) figura tra quelle che registrano significativi incrementi nelle riscossioni tributarie, e ciò nonostante la maggior parte di esse (Molise, Campania, Sicilia, Calabria e Puglia) risulti sottoposta ai Piani di rientro per la copertura dei disavanzi sanitari e sia stata, quindi, obbligata ad elevare le aliquote fiscali di Irap e addizionale regionale all'Irpef. Piuttosto, alcune di esse registrano un *trend* in flessione,

⁴⁷ I movimenti relativi alle entrate del Titolo I – Entrate Tributarie – sono ascrivibili alle seguenti macroclassi, come definite dal SIOPE: Imposte, Tasse, Tributi Regioni a statuto ordinario (tra cui figura, soprattutto, la compartecipazione all'IVA) e Tributi Regioni a statuto speciale.

in taluni casi in misura alquanto pronunciata: Molise (-22%), Basilicata (-20%), Sardegna (-5%) e Puglia (-2,5%). Per quest'ultima Regione si segnala, rispetto al rendiconto approvato, una significativa crescita delle entrate tributarie degli esercizi 2011 e 2012 (rispettivamente di 1.508 milioni e 990 milioni di euro), quale effetto, principalmente, di una riclassificazione di entrate da compartecipazioni all'Iva inizialmente allocate al Titolo II.⁴⁸

Esaminando il fenomeno mediante l'utilizzo degli indicatori di pressione tributaria, ottenuti calcolando il rapporto tra il dato delle riscossioni delle entrate tributarie con la popolazione residente rilevata dall'Istat alla fine di ciascun esercizio, si osserva come, dopo il diffuso calo dell'indice nel 2012, la disciplina fiscale delle Regioni a statuto ordinario sembrerebbe rafforzare, per il 2013, la tendenza ad accentuare con rapidità il livello della pressione tributaria (+24,6%), raggiungendo, mediamente, i 2.398 euro *pro capite* (a fronte dei 1.925 euro *pro capite* del 2012). Le Regioni a statuto speciale, invece, pur mantenendo livelli di pressione tributaria ampiamente superiori alle prime, manifestano la tendenza ad una crescita più contenuta del livello di inasprimento del prelievo, passando dai 3.453 euro *pro capite* del 2012 ai 3.553 euro *pro capite* del 2013 (+2,9%).

Lo scostamento tra i due ambiti regionali è dovuto, principalmente, alla disciplina statutaria, che prevede, per gli enti ad autonomia speciale, l'attribuzione diretta di una quota variabile dell'Iva riscossa sul territorio regionale (comprensiva, talvolta, anche di quella riscossa sulle importazioni ivi effettuate).⁴⁹ A ciò si aggiunge l'ulteriore circostanza che alcuni di tali enti esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale provvedendo con risorse del proprio bilancio alla finanza degli enti locali del proprio territorio (Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e di Bolzano).

Tra le Regioni a statuto ordinario si approfondisce il divario con le Regioni del Sud, il cui indice di pressione tributaria rimane stabile nel triennio a 1.794 euro *pro capite* (+2,6% rispetto al 2012), a fronte delle Regioni del Centro che raggiungono nel 2013 i 2.744 euro *pro capite* (+52%) e quelle del Nord che si attestano a 2.571 euro *pro capite* (+23,6%). Il divario tra le due aree del Paese (che in termini di differenti pressioni fiscali a livello territoriale potrebbe risultare anche fisiologico qualora l'attuazione del federalismo fiscale si

⁴⁸ Con particolare riferimento al rendiconto dell'esercizio 2012, la Regione Puglia, in sede di parifica del rendiconto, aveva precisato che il fondo perequativo nazionale era stato classificato in bilancio al Titolo II, mentre gli incassi erano stati "reversalizzati" con codice Siope del Titolo I, in quanto le relative risorse trovavano provvista in entrate tributarie ed in particolare nella compartecipazione Iva assegnata alla Regione. Veniva precisato, altresì, che le compartecipazioni al gettito dell'accisa sul gasolio e dell'accisa sulle benzine, classificate in bilancio al Titolo I, erano state incassate con codice Siope del Titolo II, in considerazione degli importi da trasferire alla Regione per il finanziamento del trasporto pubblico locale.

In sede di parifica del rendiconto 2013, invece, è stato chiarito che i maggiori incassi risultanti dai dati SIOPE rispetto a quelli del rendiconto erano sostanzialmente imputabili ad errori di comunicazione tra la Tesoreria regionale e la Banca d'Italia successivamente rettificati.

⁴⁹ Per le Regioni ordinarie è prevista, invece, l'attribuzione a titolo di compartecipazione di una percentuale dell'Iva complessivamente riscossa, calcolata sul totale per competenza dei versamenti dei contribuenti al netto delle compensazioni con altri tributi e dei rimborsi, ripartita in base alla media triennale dei consumi dei rispettivi territori stimati dall'Istat ed opportunamente corretta con altri parametri specifici.

fosse tradotta in un sistema ordinamentale compiuto in ogni sua previsione), si accentua con riguardo all'incidenza percentuale delle entrate tributarie rispetto ai trasferimenti, giacché per le Regioni del Sud il gettito fiscale si riduce, nel 2013, al 59,9% del totale delle entrate effettive, mentre i trasferimenti passano dal 31% al 33%, a fronte di una media nazionale che vede l'incidenza delle entrate tributarie attestarsi al 73,4% ed il volume dei trasferimenti correnti ed in conto capitale al 14,6%.

A spingere l'indice di pressione tributaria verso l'alto è soprattutto il Lazio, che in un solo anno quasi ne raddoppia il valore (giunto a 3.001 euro *pro capite*). Particolarmente elevati sono anche i livelli di crescita dell'Emilia-Romagna (2.769 euro *pro capite*), della Liguria (2.658 euro *pro capite*), del Veneto (2.552 euro *pro capite*) e della Toscana (2.537 euro *pro capite*), che realizzano incrementi tra il 28% e il 42% rispetto al 2012.

Con riguardo alla Lombardia, occorre precisare che il dato relativo alle riscossioni tributarie relative agli anni 2011 e 2012 non risulta omogeneo al corrispondente dato del 2013, in quanto la Regione, nei due anni precedenti, usava contabilizzare tra i residui attivi del Titolo I anche la quota del gettito Iva da essa dovuta alle altre Regioni a titolo di concorso al fondo di solidarietà nazionale, salvo riscuoterla nel momento in cui la stessa veniva ceduta. Per effetto della riclassificazione legata alla fase sperimentale di armonizzazione contabile, dal 2012 la Lombardia non iscrive più tra gli accertamenti del Titolo I tale quota di riparto perequativo dell'Iva (corrispondente ad una partita di giro di 3,5 miliardi di euro l'anno), sicché per l'anno 2011 figura ancora tra le riscossioni in conto residui un'entrata contabile pari a 10,5 miliardi di euro e per l'anno 2012 riscossioni allo stesso titolo per 3,5 miliardi di euro. Il conseguente disallineamento con le entrate della Regione lombarda per il 2013 e la disomogeneità con quelle delle altre Regioni, altera dunque, sensibilmente, il confronto tra i valori espressi in termini di pressione tributaria effettiva sulla popolazione residente (il cui livello si ridurrebbe, per la Regione Lombardia, da 2.881 a 1.798 euro *pro capite* per il 2011 e da 2.174 a 1.817 euro *pro capite* per il 2012, per poi ascendere nel 2013 a 2.712 euro *pro capite* con un incremento pari a quasi il 50%).

TABELLA 4/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo I – Entrate tributarie

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	9.371.098	8.906.789	9.081.686	-4,95	1,96	-3,09
Lombardia	27.946.363	21.294.894	27.047.811	-23,80	27,02	-3,22
Veneto	8.737.217	9.760.433	12.572.619	11,71	28,81	43,90
Liguria	3.383.310	2.919.092	4.231.193	-13,72	44,95	25,06
Emilia-Romagna	9.690.338	9.099.647	12.313.711	-6,10	35,32	27,07
<i>Totale Nord</i>	<i>59.128.325</i>	<i>51.980.856</i>	<i>65.247.021</i>	<i>-12,09</i>	<i>25,52</i>	<i>10,35</i>
Toscana	7.625.696	7.224.370	9.514.249	-5,26	31,70	24,77
Marche	3.304.223	3.257.865	3.826.242	-1,40	17,45	15,80
Umbria	1.910.203	1.904.682	2.166.274	-0,29	13,73	13,41
Lazio	10.144.911	8.690.349	17.614.416	-14,34	102,69	73,63
<i>Totale Centro</i>	<i>22.985.033</i>	<i>21.077.266</i>	<i>33.121.181</i>	<i>-8,30</i>	<i>57,14</i>	<i>44,10</i>
Abruzzo	3.011.897	2.579.798	3.298.163	-14,35	27,85	9,50
Molise	413.228	653.087	510.405	58,05	-21,85	23,52
Campania	9.681.680	7.869.621	8.114.096	-18,72	3,11	-16,19
Puglia	6.628.704	7.743.719	7.550.685	16,82	-2,49	13,91
Basilicata	1.423.547	1.698.531	1.363.283	19,32	-19,74	-4,23
Calabria	3.945.954	3.899.137	4.580.045	-1,19	17,46	16,07
<i>Totale Sud</i>	<i>25.105.010</i>	<i>24.443.892</i>	<i>25.416.677</i>	<i>-2,63</i>	<i>3,98</i>	<i>1,24</i>
TOTALE RSO	107.218.368	97.502.015	123.784.879	-9,06	26,96	15,45
Valle d'Aosta	1.406.467	1.390.257	1.226.459	-1,15	-11,78	-12,80
Trentino-Alto Adige	487.308	358.934	377.427	-26,34	5,15	-22,55
Provincia autonoma di Bolzano	4.134.175	3.671.039	4.005.196	-11,20	9,10	-3,12
Provincia autonoma di Trento	4.467.077	4.066.055	4.177.733	-8,98	2,75	-6,48
Friuli-Venezia Giulia	5.046.722	4.692.748	4.989.453	-7,01	6,32	-1,13
Sardegna	5.889.289	6.741.619	6.431.058	14,47	-4,61	9,20
Sicilia	11.171.761	10.260.850	11.370.877	-8,15	10,82	1,78
TOTALE RSS	32.602.799	31.181.501	32.578.203	-4,36	4,48	-0,08
TOTALE RSO+RSS	139.821.167	128.683.516	156.363.082	-7,97	21,51	11,83

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Approfondendo l'analisi tributaria, si espongono nella tabella che segue i valori riferiti al triennio 2011-2013 delle imposte regionali (tra le quali figurano, principalmente, l'Irap, l'addizionale regionale all'Irpef, l'addizionale all'imposta di consumo sul gas metano, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani, le imposte sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, nonché l'imposta regionale sulla benzina per autotrazione).

I dati evidenziano come tutti gli enti ad autonomia speciale registrino, per la prima volta, una comune riduzione delle riscossioni (-4,6%), mentre la quasi totalità delle Regioni a statuto ordinario del Nord (escluso il Piemonte) evidenziano, al contrario, consistenti incrementi di gettito (+68,8%), principalmente legati all'Irap.⁵⁰ La Regione che, tuttavia, presenta il maggior incremento assoluto è il Lazio, il cui gettito Irap aumenta di 5,6 miliardi di euro rispetto al 2012.

Quanto alle Regioni del Sud, in disparte l'Abruzzo e la Calabria che registrano per l'intero triennio significativi incrementi delle entrate di carattere tributario e dell'Irap in particolare, si evidenziano andamenti oscillanti, esattamente opposti ai valori segnati nel 2012.

⁵⁰ Nello specifico, la Lombardia incrementa il proprio gettito IRAP di 5.200 mln., il Veneto di 2.960 mln, l'Emilia-Romagna di 2.595 mln. e la Liguria di 796 mln.

TABELLA 5/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo I (Entrate tributarie)
Macroclasse imposte (Codd. 1110, 1120, 1130, 1140, 1150, 1160, 1170)

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Scostamenti			Variazione %		
				2012-11	2013-12	2013-11	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	3.905.011	4.154.253	3.707.422	249.242	-446.831	-197.589	6,38	-10,76	-5,06
Lombardia	9.563.244	9.747.904	15.139.523	184.660	5.391.619	5.576.279	1,93	55,31	58,31
Veneto	3.516.319	3.778.733	7.300.149	262.414	3.521.416	3.783.830	7,46	93,19	107,61
Liguria	1.223.664	1.150.852	2.130.145	-72.812	979.292	906.481	-5,95	85,09	74,08
Emilia-Romagna	4.145.258	4.241.018	7.372.323	95.759	3.131.306	3.227.065	2,31	73,83	77,85
<i>Totale Nord</i>	<i>22.353.496</i>	<i>23.072.760</i>	<i>35.649.562</i>	<i>719.264</i>	<i>12.576.802</i>	<i>13.296.066</i>	<i>3,22</i>	<i>54,51</i>	<i>59,48</i>
Toscana	2.590.626	2.722.383	5.034.284	131.756	2.311.901	2.443.658	5,09	84,92	94,33
Marche	1.080.417	1.094.934	1.898.035	14.517	803.100	817.617	1,34	73,35	75,68
Umbria	524.263	544.915	919.621	20.652	374.706	395.358	3,94	68,76	75,41
Lazio	5.781.259	4.870.144	10.565.588	-911.115	5.695.444	4.784.329	-15,76	116,95	82,76
<i>Totale Centro</i>	<i>9.976.565</i>	<i>9.232.376</i>	<i>18.417.527</i>	<i>-744.190</i>	<i>9.185.152</i>	<i>8.440.962</i>	<i>-7,46</i>	<i>99,49</i>	<i>84,61</i>
Abruzzo	973.133	2.267.716	2.707.409	1.294.583	439.694	1.734.277	133,03	19,39	178,22
Molise	177.775	182.356	173.754	4.581	-8.602	-4.021	2,58	-4,72	-2,26
Campania	3.954.411	2.958.698	3.699.261	-995.712	740.563	-255.150	-25,18	25,03	-6,45
Puglia	1.756.187	2.755.015	2.608.664	998.828	-146.351	852.477	56,87	-5,31	48,54
Basilicata	329.235	294.183	333.395	-35.052	39.212	4.161	-10,65	13,33	1,26
Calabria	858.688	1.085.558	1.180.131	226.870	94.574	321.443	26,42	8,71	37,43
<i>Totale Sud</i>	<i>8.049.428</i>	<i>9.543.525</i>	<i>10.702.615</i>	<i>1.494.097</i>	<i>1.159.090</i>	<i>2.653.186</i>	<i>18,56</i>	<i>12,15</i>	<i>32,96</i>
TOTALE RSO	40.379.490	41.848.661	64.769.704	1.469.171	22.921.043	24.390.214	3,64	54,77	60,40
Valle d'Aosta	112.826	130.200	121.896	17.374	-8.304	9.070	15,40	-6,38	8,04
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	461.617	482.930	471.254	21.313	-11.676	9.638	4,62	-2,42	2,09
Provincia autonoma di Trento	384.411	406.527	377.228	22.116	-29.299	-7.183	5,75	-7,21	-1,87
Friuli-Venezia Giulia	877.002	929.481	903.935	52.479	-25.546	26.933	5,98	-2,75	3,07
Sardegna	807.090	839.513	743.512	32.422	-96.001	-63.579	4,02	-11,44	-7,88
Sicilia	2.491.901	2.574.522	2.500.182	82.621	-74.339	8.281	3,32	-2,89	0,33
TOTALE RSS	5.134.847	5.363.172	5.118.007	228.325	-245.165	-16.840	4,45	-4,57	-0,33
TOTALE RSO+RSS	45.514.337	47.211.833	69.887.711	1.697.496	22.675.878	24.373.374	3,73	48,03	53,55

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Con riferimento alle entrate da trasferimenti correnti (Titolo II), si nota come, al pari delle entrate tributarie, le Regioni abbiano recuperato nel 2013 il volume di risorse che avevano perso nel 2012.

Ad avvantaggiarsi maggiormente dei più consistenti trasferimenti è senza dubbio la Puglia, che quintuplica le risorse rimosse nel 2012 per effetto dell'erogazione a saldo di finanziamenti correnti del Servizio sanitario regionale ed altre somme erariali per complessivi 3,4 miliardi di euro. Anche le Regioni del Nord raddoppiano sostanzialmente le proprie entrate, ad eccezione del Piemonte, il quale, così come accaduto per le imposte, vede ridurre anche i trasferimenti correnti del 12% circa. Le altre Regioni subiscono modesti aggiustamenti, mentre più consistenti sono gli incrementi di Calabria (+174%), Abruzzo (+142%) e Toscana (+141%) che ricevono anch'esse maggiori trasferimenti dallo Stato.

Nel complesso, le più ampie movimentazioni di cassa registrate nel Titolo II per l'anno 2013 sono imputabili, principalmente, ai maggiori trasferimenti correnti dallo Stato, per complessivi 7,5 miliardi di euro, sia pur compensate da minori erogazioni in sanità per un importo pari a 2,1 miliardi di euro.

TABELLA 6/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo II – Trasferimenti correnti

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	979.597	1.235.284	1.081.760	26,10	-12,43	10,43
Lombardia	1.009.807	975.898	1.780.715	-3,36	82,47	76,34
Veneto	1.318.770	495.343	1.319.289	-62,44	166,34	0,04
Liguria	496.537	297.238	701.259	-40,14	135,93	41,23
Emilia-Romagna	706.237	558.347	1.036.123	-20,94	85,57	46,71
<i>Totale Nord</i>	<i>4.510.947</i>	<i>3.562.110</i>	<i>5.919.146</i>	<i>-21,03</i>	<i>66,17</i>	<i>31,22</i>
Toscana	790.620	499.133	1.200.694	-36,87	140,56	51,87
Marche	241.065	277.608	280.721	15,16	1,12	16,45
Umbria	195.977	181.462	174.868	-7,41	-3,63	-10,77
Lazio	1.722.679	809.047	664.282	-53,04	-17,89	-61,44
<i>Totale Centro</i>	<i>2.950.340</i>	<i>1.767.250</i>	<i>2.320.564</i>	<i>-40,10</i>	<i>31,31</i>	<i>-21,35</i>
Abruzzo	443.713	195.294	473.531	-55,99	142,47	6,72
Molise	430.670	96.157	98.206	-77,67	2,13	-77,20
Campania	9.318.352	5.099.591	4.721.231	-45,27	-7,42	-49,33
Puglia	676.505	622.751	4.035.347	-7,95	547,99	496,50
Basilicata	95.246	97.959	142.755	2,85	45,73	49,88
Calabria	164.528	357.302	978.665	117,17	173,90	494,83
<i>Totale Sud</i>	<i>11.129.014</i>	<i>6.469.054</i>	<i>10.449.735</i>	<i>-41,87</i>	<i>61,53</i>	<i>-6,10</i>
TOTALE RSO	18.590.302	11.798.415	18.689.446	-36,53	58,41	0,53
Valle d'Aosta	44.245	37.389	34.372	-15,50	-8,07	-22,32
Trentino-Alto Adige	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	425.035	472.331	421.021	11,13	-10,86	-0,94
Provincia autonoma di Trento	47.450	57.904	58.059	22,03	0,27	22,36
Friuli-Venezia Giulia	227.800	180.607	250.342	-20,72	38,61	9,90
Sardegna	134.820	340.814	263.740	152,79	-22,61	95,62
Sicilia	3.865.913	2.896.294	3.104.534	-25,08	7,19	-19,69
TOTALE RSS	4.745.262	3.985.338	4.132.068	-16,01	3,68	-12,92
TOTALE RSO+RSS	23.335.564	15.783.753	22.821.514	-32,36	44,59	-2,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Con riferimento alle entrate extra-tributarie (Titolo III), si evidenzia nel triennio in esame una costante riduzione, che ne sottolinea il ruolo marginale nella gestione complessiva delle entrate regionali: dai 4.700 milioni del 2011, si passa a 3.524 milioni nel 2012 (-25%), per attestarsi nel 2013 a 3.171 mln di euro (-32,5% rispetto al 2011).

Disaggregando l'analisi per aree geografiche, con dettaglio riferito alle singole Regioni a statuto ordinario ricomprese nell'ambito delle aree territoriali considerate, si nota come siano soprattutto le Regioni del Nord a cedere la parte più cospicua di entrate, mentre le Regioni del Centro e del Sud incrementano i loro introiti rispetto al 2012, rispettivamente, del 12,5% e del 33,6%.

Mentre nel 2012 la riduzione è ascrivibile quasi esclusivamente alla Campania, che da sola ha registrato una riduzione di 1.884 milioni di euro (-89%) per effetto di recuperi e rimborsi straordinari di competenza dell'anno 2011 precedentemente allocati tra le contabilità speciali come partite da regolarizzare, nel 2013 la riduzione di proventi è molto più diffusa e coinvolge 12 Regioni, tra cui le più esposte risultano l'Emilia-Romagna, che presenta una contrazione del 72,5%, le Marche (-68,4%), la Liguria (-53,4%) e la Sicilia (-32,7%). Le Regioni che registrano, invece, un *trend* in continua discesa nel triennio sono nell'ordine: il Friuli-Venezia Giulia (-87% rispetto al 2011), la Basilicata (-70%), il Molise (-49%) ed il Veneto (-32%).

All'opposto, le Regioni che si giovano maggiormente dei più cospicui proventi extra-tributari sono il Lazio (+186%), che capitalizza gli interessi attivi su operazioni in derivati, ed il Piemonte (+109%), mentre quelle che evidenziano un *trend* in continua ascesa nel triennio sono nell'ordine: l'Umbria (+134% rispetto al 2011), la Valle d'Aosta, che insieme alla Provincia di Trento registra un incremento del 58%, la Puglia (+32%) e la Provincia di Bolzano (+8%).

TABELLA 7/ENTRATE**Regioni e Province autonome - Entrate titolo III – Entrate extra-tributarie***migliaia di euro*

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	178.626	159.939	334.948	-10,46	109,42	87,51
Lombardia	202.115	713.539	526.961	253,04	-26,15	160,72
Veneto	134.730	117.472	91.418	-12,81	-22,18	-32,15
Liguria	82.502	174.924	81.444	112,02	-53,44	-1,28
Emilia-Romagna	128.694	294.812	80.973	129,08	-72,53	-37,08
<i>Totale Nord</i>	<i>726.667</i>	<i>1.460.685</i>	<i>1.115.744</i>	<i>101,01</i>	<i>-23,62</i>	<i>53,54</i>
Toscana	49.201	56.909	51.158	15,67	-10,11	3,98
Marche	35.286	146.744	46.416	315,87	-68,37	31,54
Umbria	27.599	36.367	64.536	31,77	77,46	133,84
Lazio	64.238	62.251	177.884	-3,09	185,75	176,91
<i>Totale Centro</i>	<i>176.324</i>	<i>302.270</i>	<i>339.994</i>	<i>71,43</i>	<i>12,48</i>	<i>92,82</i>
Abruzzo	35.184	34.044	54.471	-3,24	60,00	54,82
Molise	19.222	12.472	9.810	-35,12	-21,34	-48,96
Campania	2.117.988	233.787	360.332	-88,96	54,13	-82,99
Puglia	79.060	90.209	104.560	14,10	15,91	32,25
Basilicata	39.861	12.955	11.839	-67,50	-8,61	-70,30
Calabria	40.658	63.688	56.402	56,64	-11,44	38,72
<i>Totale Sud</i>	<i>2.331.973</i>	<i>447.155</i>	<i>597.414</i>	<i>-80,83</i>	<i>33,60</i>	<i>-74,38</i>
TOTALE RSO	3.234.964	2.210.111	2.053.152	-31,68	-7,10	-36,53
Valle d'Aosta	31.448	39.586	49.914	25,88	26,09	58,72
Trentino-Alto Adige	15.271	16.135	15.823	5,66	-1,93	3,62
Provincia autonoma di Bolzano	127.514	134.746	138.257	5,67	2,61	8,42
Provincia autonoma di Trento	67.763	72.440	106.849	6,90	47,50	57,68
Friuli-Venezia Giulia	631.211	90.234	81.674	-85,70	-9,49	-87,06
Sardegna	156.603	106.200	150.597	-32,19	41,80	-3,84
Sicilia	434.811	854.972	575.188	96,63	-32,72	32,28
TOTALE RSS	1.464.622	1.314.312	1.118.302	-10,26	-14,91	-23,65
TOTALE RSO+RSS	4.699.586	3.524.423	3.171.454	-25,01	-10,01	-32,52

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

In ordine alle entrate in conto capitale relative al Titolo IV (derivanti da alienazioni di beni, da trasferimenti e da riscossione di crediti), si evidenzia una complessiva tenuta di questa tipologia di risorse (-6,6% rispetto al 2012). A conferma della relativa stabilità nel tempo delle risorse del Titolo IV è la circostanza che nessuna Regione evidenzia una crescita costante e duratura nel corso del quinquennio; solo tre Regioni (Molise, Piemonte e Sicilia) e le due Province autonome registrano un andamento in crescita nell'ultimo triennio. Di queste, il Piemonte mostra nel 2013 un incremento anomalo, pari a 56 milioni di euro, dovuto alla riscossione straordinaria di crediti da enti pubblici.

In linea generale, può dirsi che la maggior parte delle Regioni ha compensato nel 2013 le variazioni, positive o negative, intervenute nel 2012. Fa eccezione la Toscana, che dal 2010 mostra un trend in continua discesa, con un decremento complessivo nel quadriennio, comunque, relativamente contenuto (-69%). Tra le Regioni che nel 2013 hanno incrementato maggiormente le proprie entrate in conto capitale figurano la Sardegna (+283%) e l'Abruzzo (+223%): la prima, per effetto di più elevati finanziamenti comunitari, la seconda, per maggiori trasferimenti statali, in particolare per la realizzazione di programmi comunitari.

TABELLA 8/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo IV
Entrate per alienazioni e trasferimenti in conto capitale

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	705	2.376	58.256	237,21	2.351,81	8.167,70
Lombardia	663.968	1.513.494	904.423	127,95	-40,24	36,21
Veneto	215.586	266.514	253.150	23,62	-5,01	17,42
Liguria	199.841	198.772	279.951	-0,54	40,84	40,09
Emilia-Romagna	137.243	154.675	142.447	12,70	-7,91	3,79
<i>Totale Nord</i>	<i>1.217.342</i>	<i>2.135.831</i>	<i>1.638.227</i>	<i>75,45</i>	<i>-23,30</i>	<i>34,57</i>
Toscana	415.164	345.151	289.006	-16,86	-16,27	-30,39
Marche	86.817	167.877	145.815	93,37	-13,14	67,96
Umbria	130.078	105.841	107.970	-18,63	2,01	-17,00
Lazio	360.915	161.382	230.548	-55,29	42,86	-36,12
<i>Totale Centro</i>	<i>992.974</i>	<i>780.251</i>	<i>773.339</i>	<i>-21,42</i>	<i>-0,89</i>	<i>-22,12</i>
Abruzzo	260.261	119.195	384.828	-54,20	222,86	47,86
Molise	114.030	143.572	190.665	25,91	32,80	67,21
Campania	742.571	2.594.357	1.316.069	249,38	-49,27	77,23
Puglia	735.023	1.238.880	1.110.295	68,55	-10,38	51,06
Basilicata	264.283	440.533	147.370	66,69	-66,55	-44,24
Calabria	500.538	335.243	403.605	-33,02	20,39	-19,37
<i>Totale Sud</i>	<i>2.616.706</i>	<i>4.871.781</i>	<i>3.552.831</i>	<i>86,18</i>	<i>-27,07</i>	<i>35,77</i>
TOTALE RSO	4.827.023	7.787.863	5.964.397	61,34	-23,41	23,56
Valle d'Aosta	14.047	35.209	10.546	150,65	-70,05	-24,92
Trentino-Alto Adige	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	35.637	38.486	88.121	7,99	128,97	147,28
Provincia autonoma di Trento	114.637	127.935	231.745	11,60	81,14	102,16
Friuli-Venezia Giulia	175.988	211.733	194.028	20,31	-8,36	10,25
Sardegna	288.250	140.730	538.444	-51,18	282,61	86,80
Sicilia	953.973	1.439.421	2.110.492	50,89	46,62	121,23
TOTALE RSS	1.582.533	1.993.513	3.173.378	25,97	59,19	100,53
TOTALE RSO+RSS	6.409.556	9.781.375	9.137.775	52,61	-6,58	42,56

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

La tipologia di entrata che più di ogni altra ha subito profonde variazioni nel corso del 2013 è certamente quella relativa al Titolo V – Entrate da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie - che registra un incremento pari ad oltre 13 miliardi di euro (+253,7%). Tale aumento è ascrivibile, principalmente, alle anticipazioni di tesoreria erogate dallo Stato a seguito dei decreti-legge n. 35 e n. 102 del 2013, per complessivi 10,8 miliardi di euro. L'eccedenza restante è attribuibile a maggiori anticipazioni di cassa chieste dalla Regione Lazio.

Come già anticipato, tre Regioni hanno avuto accesso al 72% del totale delle anticipazioni: il Lazio è quella che maggiormente ne ha usufruito (con erogazioni per 3.785 milioni di euro), seguito dal Piemonte con 2.555 milioni di euro e dalla Campania con 1.474 milioni di euro (le cui risorse sono state interamente assorbite da trasferimenti alla Società regionale per la sanità). Tali operazioni finanziarie hanno sospinto verso l'alto il valore di incidenza dei prestiti rispetto al totale delle entrate effettive regionali, al punto che per il Lazio si tocca il 36,7% nel 2013 (nel 2011 era il 4,1%), mentre il Piemonte raggiunge il 19,5% (a fronte dello 0,3% nel 2012) e la Campania oltrepassa il 10% (laddove nel 2012 l'incidenza era pari a zero).

Sul piano contabile, quasi tutte le Regioni hanno registrato tali risorse nel Titolo V, sia pure individuando codici gestionali differenti:

- Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Toscana e Umbria le hanno iscritte tra i "Finanziamenti a breve termine" (cod. 5511);
- il Veneto tra le "Anticipazioni di tesoreria" (cod. 5610);
- Abruzzo, Puglia e Marche tra gli "Altri prestiti a m/l termine in euro" (cod. 5302).

Unica eccezione è rappresentata dal Molise, che ha registrato nella voce "Finanziamenti a breve" (cod. 5511) le sole risorse attribuite per la gestione non sanitaria, allocando nel Titolo VI – "Entrate per contabilità speciali", voce "Anticipazioni di sanità" (cod. 6317) - le restanti risorse erogate per la gestione sanitaria.

Da segnalare, infine, come tra le Regioni a statuto speciale sia solo il Friuli-Venezia Giulia a continuare ad avere la necessità di ricorrere all'indebitamento e non per esigenze legate al pagamento dei debiti pregressi.

TABELLA 9/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo V – Entrate da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	823.861	34.319	2.556.213	-95,83	7.348,34	210,27
Lombardia	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Veneto	1.989	21.980	781.458	1.005,02	3.455,31	39.186,83
Liguria	49.245	60.945	271.963	23,76	346,24	452,26
Emilia-Romagna	11.438	18.577	813.755	62,42	4.280,37	7.014,53
<i>Totale Nord</i>	<i>886.534</i>	<i>135.822</i>	<i>4.423.390</i>	<i>-84,68</i>	<i>3.156,76</i>	<i>398,95</i>
Toscana	105.060	108.311	510.629	3,09	371,45	386,04
Marche	100.230	100.023	19.556	-0,21	-80,45	-80,49
Umbria	0	98	17.222	n.a.	17.402,66	n.a.
Lazio	526.381	4.451.541	10.826.539	745,69	143,21	1.956,79
<i>Totale Centro</i>	<i>731.671</i>	<i>4.659.973</i>	<i>11.373.946</i>	<i>536,89</i>	<i>144,08</i>	<i>1.454,52</i>
Abruzzo	0	0	174.009	n.a.	n.a.	n.a.
Molise	31.487	0	11.096	-100,00	n.a.	-64,76
Campania	2.518.579	0	1.633.753	-100,00	n.a.	-35,13
Puglia	15.861	17.194	346.808	8,41	1.916,99	2.086,60
Basilicata	710	13.049	37	1.737,31	-99,72	-94,79
Calabria	181.958	10.751	248.481	-94,09	2.211,17	36,56
<i>Totale Sud</i>	<i>2.748.594</i>	<i>40.994</i>	<i>2.414.184</i>	<i>-98,51</i>	<i>5.789,08</i>	<i>-12,17</i>
TOTALE RSO	4.366.799	4.836.789	18.211.521	10,76	276,52	317,05
Valle d'Aosta	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Trentino-Alto Adige	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Trento	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Friuli-Venezia Giulia	21.205	24.040	27.104	13,37	12,75	27,82
Sardegna	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Sicilia	817.924	296.334	0	-63,77	-100,00	-100,00
TOTALE RSS	839.129	320.373	27.104	-61,82	-91,54	-96,77
TOTALE RSO+RSS	5.205.928	5.157.163	18.238.625	-0,94	253,66	250,34

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Con riferimento ai movimenti imputati al Titolo VI – Entrate per contabilità speciali – si evidenzia un costante incremento nel triennio in esame, per 10,2 miliardi di euro nel 2012 (+28,6%) e 4,2 miliardi di euro nel 2013 (+9,2%). Tale crescita si traduce, per le Regioni a

statuto speciale, in un progressivo incremento anche dell'incidenza delle contabilità speciali sul totale delle riscossioni, mentre, per le Regioni a statuto ordinario, il rapporto di composizione si riduce nel 2013 (passando dal 25,7% al 21,3%) per effetto del più consistente incremento delle anticipazioni di liquidità nel Titolo V (specie nel Lazio e in Piemonte).

Le principali movimentazioni hanno interessato tre Regioni: il Lazio, con un incremento delle entrate relative al sistema di tesoreria regionale di 6.744 milioni di euro nel 2012 e 6.522 milioni di euro nel 2013; la Lombardia, con un decremento delle anticipazioni in sanità di 45 milioni di euro nel 2012 e di 1.964 milioni di euro nel 2013; e la Sicilia, con un opposto incremento delle anticipazioni in sanità di 465 milioni di euro nel 2012 e di 1.694 milioni di euro nel 2013. Inoltre, per il solo 2012, si sono registrati scostamenti rilevanti, rispetto al 2011, per il Piemonte (a seguito di inferiori anticipazioni in sanità) con un saldo negativo di 1.437 milioni di euro e la Puglia (per maggiori prelevamenti dai conti di tesoreria statale) con un saldo positivo di 2.092 milioni di euro.

Si rappresenta, infine, che per il 2013 il modesto ammontare di poste ancora da regolarizzare riguarda l'Abruzzo, per 464.000 euro, la Puglia, per 368.000 euro, ed il Trentino-Alto Adige, per soli 6.000 euro.

TABELLA 10/ENTRATE

**Regioni e Province autonome - Entrate titolo VI -
Entrate per contabilità speciali**

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	2.844.917	1.407.456	1.634.667	-50,53	16,14	-42,54
Lombardia	9.331.875	9.286.597	7.322.292	-0,49	-21,15	-21,53
Veneto	3.073.314	3.077.908	2.588.162	0,15	-15,91	-15,79
Liguria	757.996	1.166.724	919.673	53,92	-21,17	21,33
Emilia-Romagna	2.431.559	3.004.088	2.164.996	23,55	-27,93	-10,96
<i>Totale Nord</i>	<i>18.439.662</i>	<i>17.942.774</i>	<i>14.629.790</i>	<i>-2,69</i>	<i>-18,46</i>	<i>-20,66</i>
Toscana	2.011.559	2.828.984	1.921.200	40,64	-32,09	-4,49
Marche	772.808	1.254.177	826.224	62,29	-34,12	6,91
Umbria	552.646	672.982	602.593	21,77	-10,46	9,04
Lazio	3.731.716	10.475.353	17.027.731	180,71	62,55	356,30
<i>Totale Centro</i>	<i>7.068.728</i>	<i>15.231.496</i>	<i>20.377.749</i>	<i>115,48</i>	<i>33,79</i>	<i>188,28</i>
Abruzzo	620.879	576.498	1.258.115	-7,15	118,23	102,63
Molise	313.423	245.778	447.021	-21,58	81,88	42,63
Campania	2.813.536	3.003.307	2.092.984	6,74	-30,31	-25,61
Puglia	2.599.773	4.691.870	4.992.622	80,47	6,41	92,04
Basilicata	843.712	279.727	451.866	-66,85	61,54	-46,44
Calabria	771.182	904.606	1.295.047	17,30	43,16	67,93
<i>Totale Sud</i>	<i>7.962.505</i>	<i>9.701.785</i>	<i>10.537.656</i>	<i>21,84</i>	<i>8,62</i>	<i>32,34</i>
TOTALE RSO	33.470.895	42.876.055	45.545.195	28,10	6,23	36,07
Valle d'Aosta	95.699	99.611	92.555	4,09	-7,08	-3,29
Trentino-Alto Adige	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	773.308	706.710	549.523	-8,61	-22,24	-28,94
Provincia autonoma di Trento	460.027	441.961	364.820	-3,93	-17,45	-20,70
Friuli-Venezia Giulia	406.235	693.945	868.536	70,82	25,16	113,80
Sardegna	116.713	213.134	148.342	82,61	-30,40	27,10
Sicilia	259.288	724.425	2.418.024	179,39	233,79	832,56
TOTALE RSS	2.111.269	2.879.786	4.441.801	36,40	54,24	110,39
TOTALE RSO+RSS	35.582.164	45.755.841	49.986.996	28,59	9,25	40,48

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Cortei dei conti - Sezione delle autonomie

II.3.3 L'andamento dei principali tributi

I dati sopra illustrati sembrerebbero confermare la mancanza di coordinamento fra la componente tributaria delle fonti di finanziamento regionale e quella relativa ai trasferimenti perequativi diretti ad integrare il fabbisogno di spesa delle Regioni dotate di minore capacità fiscale. La crescita delle entrate tributarie (+21,5%) non si è accompagnata, infatti, ad un proporzionale ridimensionamento dei trasferimenti statali di parte corrente, giacché questi ultimi, al contrario, sono aumentati anch'essi del 42% rispetto ai risultati dell'esercizio 2012.

Che tale andamento sia indice della presenza di distorsioni negli effetti redistributivi fra territori e relative tipologie di enti è reso evidente dalla composita struttura delle aliquote dei principali tributi (Irap e addizionale regionale all'Irpef), le quali denotano un ricorso alla leva fiscale non solo molto differenziato sul territorio, ma anche particolarmente accentuato nel Mezzogiorno, dove più consistenti sono gli effetti degli incrementi automatici nelle Regioni con disavanzi sanitari elevati.

In quale misura, poi, la forte crescita registrata dalle entrate tributarie sia espressione di un effettivo aumento di autonomia impositiva è questione di non semplice soluzione, in quanto risulta difficile individuare uno stretto collegamento fra l'autonomia impositiva accordata agli enti regionali e quella concretamente esercitata per effetto dei limiti e dei condizionamenti indotti dal legislatore nazionale.

Una prima indicazione in tal senso si trae dal quadro delle citate aliquote tributarie, che denota la presenza di divari che raggiungono, per l'aliquota ordinaria dell'Irap, quasi i 2 punti percentuali (è quanto risulta dal differenziale tra Provincia di Bolzano, da un lato, e Calabria, Molise e Campania, dall'altro), mentre per l'addizionale regionale all'Irpef sono molti i casi in cui il differenziale supera appena il mezzo punto percentuale.

Poco, peraltro, sembra cambiato nel sistema delle compartecipazioni (Iva e accise sulle benzine), le quali, risolvendosi nella mera devoluzione di quote del gettito di tributi erariali, non accordano alle Regioni margini di manovrabilità e, per contro, aumentano la dipendenza delle entrate regionali dagli interventi centrali sui tributi statali compartecipati.

Né possono essere ignorati, infine, gli effetti, anch'essi condizionanti l'autonomia impositiva degli enti, prodotti sia dall'evasione che dall'erosione fiscale (ossia dall'efficacia dell'insieme di trattamenti tributari differenziati a seguito di deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni e aliquote ridotte), che si traducono in una riduzione di gettito in parte voluta e in parte subita dagli enti decentrati.

Il quadro che emerge dalle analisi di seguito esposte evidenzia, tuttavia, la ridotta convergenza dei risultati gestionali del 2013 con il percorso di allineamento dei tributi regionali alle modalità di finanziamento previste dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante disposizioni in

materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province in attuazione del sistema di federalismo fiscale previsto dalla legge delega n. 42/2009.

Al fine di chiarire la complessità del quadro normativo, occorre premettere che il sistema tributario regionale a statuto ordinario si compone, principalmente, di tre addizionali regionali (addizionale Irpef, addizionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva, addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica), tre compartecipazioni al gettito di tributi erariali (compartecipazione all'accisa sulla benzina, compartecipazione regionale al gettito Iva, compartecipazione all'accisa sul gasolio per autotrazione), molteplici forme impositive proprie (Irap, imposte regionali sulla benzina per autotrazione, imposte regionali sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile, tributi speciali per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, imposte sulle emissioni sonore degli aeromobili, tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali) ed altre tasse regionali (tasse automobilistiche regionali, tasse per l'abilitazione all'esercizio professionale, tasse regionali per il diritto allo studio universitario, tasse sulle concessioni regionali per la caccia e la pesca).

Si consideri, altresì, che tra le principali forme impositive delle Regioni a statuto ordinario la più consistente, in questi ultimi anni, è sempre stata la compartecipazione all'Iva, che da sola rappresentava circa il 40% delle entrate tributarie totali. Dall'esercizio 2013, invece, l'imposta principale è divenuta l'Irap, che con un incremento del 57,4% (rispetto al 2012) ha mutato il rapporto di composizione passando dal 27% al 35% delle entrate del Titolo I, mentre l'incidenza della compartecipazione all'Iva si è ridotta dal 36% al 33%, nonostante una sua contestuale crescita dell'11%.

La singolarità di tale fenomeno, da cui, per il vero, le Regioni a statuto speciale risultano del tutto estranee (poiché per esse l'Irap subisce nel 2013 una riduzione generalizzata), sembrerebbe in aperta contraddizione con il disposto di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 68/2011, ai sensi del quale: "A decorrere dall'anno 2013 ciascuna Regione a statuto ordinario, con propria legge, può ridurre le aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap) fino ad azzerarle...", ciò in quanto il gettito dell'Irap, secondo le intenzioni del legislatore, avrebbe dovuto essere progressivamente sostituito, in applicazione dei principi di attuazione del federalismo fiscale, con quello derivante da altri tributi propri regionali.

In realtà, nel 2013, si assiste ad una sostanziale stabilizzazione dell'aliquota ordinaria Irap, avendo quasi tutte le Regioni (ad eccezione dell'Abruzzo) confermato l'aliquota fissata nel 2012, sia pur collegandola ad un complesso sistema di agevolazioni e maggiorazioni tributarie. Tale comportamento appare condizionato, verosimilmente, dal rinvio disposto, dapprima, dalla legge di stabilità 24 dicembre 2012, n. 228 (art. 1, comma 555) e, successivamente, dalla legge di stabilità 27 dicembre 2013, n. 147 (art. 1, comma 509), che

ha avuto l'effetto di prorogare al 2015 l'applicazione del regime di salvaguardia dei criteri di progressività e di razionalità cui il sistema previsto dal d.lgs. n. 68/2011 risulta informato.

Se, dunque, la crescita del gettito Irap non è dipesa da specifiche manovre fiscali regionali, le ragioni del suo incremento vanno individuate, essenzialmente, in mere movimentazioni di cassa dipendenti da regolarizzazioni contabili relative alle anticipazioni del fondo sanitario nazionale.

In effetti, tali anticipazioni, incassate provvisoriamente tra le partite di giro, devono poi essere imputate (con reversale di incasso) al pertinente capitolo di bilancio, e dovrebbero parimenti essere registrate nel corrispondente codice gestionale nel SIOPE. Questa procedura di regolarizzazione dovrebbe portare a zero il saldo complessivo tra movimentazioni in entrata e in uscita delle contabilità speciali. Nella realtà applicativa ogni anno si registra un notevole sbilanciamento, in positivo o in negativo, riconducibile alle dinamiche intertemporali con le quali le singole Regioni provvedono alla regolazione delle contabilità speciali riferite al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Ragionevolmente, nel 2013 le regolarizzazioni delle entrate, con spostamento delle partite dal titolo VI al titolo I, sono state particolarmente consistenti, tanto da determinare un rilevante sbilanciamento (tra incassi e pagamenti) pari a circa -26 miliardi di euro, mentre negli anni precedenti il saldo della gestione sanitaria in contabilità speciale aveva sempre riportato un saldo positivo (vd. sopra, par. II.2.4, tab. 4/EQ/ITA). Conseguentemente, nel 2013 gli incassi relativi alle tre principali componenti di entrata che alimentano il fondo sanitario nazionale (vale a dire l'Irap, la compartecipazione all'Iva e l'addizionale Irpef) presentano il rilevato incremento.

TABELLA 11/ENTRATE
Regioni e Province autonome – Contabilità speciali - Altre partite di giro (cod. 6317 e 4317 - Anticipazioni sanità)
Migliaia di euro

Regioni	Anno 2011			Anno 2012			Anno 2013		
	cod.6317 Entrate	cod.4317 Uscite	Delta	cod.6317 Entrate	cod.4317 Uscite	Delta	cod.6317 Entrate	cod.4317 Uscite	Delta
ABRUZZO	406.707.868	543.633.926	-136.926.058	393.122.052	256.076.515	137.045.537	364.599.671	1.103.383.613	-738.783.942
BASILICATA	192.838.563	281.184.129	-88.345.566	125.413.715	510.397.995	-384.984.280	234.359.312	160.508.939	73.850.373
CALABRIA	549.085.343	457.664.381	91.420.962	206.927.534	226.683.594	-19.756.060	352.886.469	759.670.189	-406.783.720
CAMPANIA			0			0			0
EMILIA-ROMAGNA	2.158.049.564	2.233.247.879	-75.198.315	1.993.753.592	1.824.368.733	169.384.858	1.620.032.981	4.756.816.106	-3.136.783.125
FRIULI-VENEZIA GIULIA			0			0			0
LAZIO	3.215.144.785	489.804.281	2.725.340.504	3.343.417.231		3.343.417.231	2.093.138.317	7.346.174.172	-5.253.035.855
LIGURIA	580.745.969	719.523.091	-138.777.122	660.993.576	263.525.053	397.468.523	542.565.271	1.531.761.207	-989.195.936
LOMBARDIA	6.149.435.630	3.490.083.920	2.659.351.711	5.860.083.092	4.017.144.797	1.842.938.295	4.427.386.089	11.765.759.691	-7.338.373.602
MARCHE	629.875.252	735.162.165	-105.286.913	657.289.011	872.159.171	-214.870.160	542.311.348	1.234.385.374	-692.074.026
MOLISE	144.199.313	190.314.654	-46.115.341	77.359.664	90.536.761	-13.177.097	335.331.539	81.666.662	253.664.877
PIEMONTE	2.049.855.891	2.049.855.891	0			0			0
PUGLIA	1.193.153.180	1.161.610	1.191.991.570	1.239.841.244		1.239.841.244	1.057.654.862	2.728.502.689	-1.670.847.827
SARDEGNA			0			0			0
SICILIA			0	575.687.804		575.687.804	2.179.328.807	2.308.526.424	-129.197.617
TOSCANA	1.723.525.064	2.008.787.141	-285.262.077	1.789.841.370	1.426.985.286	362.856.085	1.397.277.856	3.601.810.375	-2.204.532.519
TRENTINO-ALTO ADIGE			0			0			0
UMBRIA	363.689.961	401.265.113	-37.575.152	375.849.607	425.072.539	-49.222.932	291.656.318	559.006.481	-267.350.163
VALLE D'AOSTA			0			0			0
VENETO	2.817.503.535	2.543.307.591	274.195.944	2.583.295.994	2.673.671.854	-90.375.860	1.920.639.059	5.524.452.887	-3.603.813.828
Totale complessivo	22.173.809.917	16.144.995.770	6.028.814.147	19.882.875.485	12.586.622.298	7.296.253.187	17.359.167.900	43.462.424.809	-26.103.256.909

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Con riferimento all'Irap, la successiva tabella riassume le riscossioni totali effettuate nel triennio di riferimento, ponendo in rilievo le variazioni percentuali intervenute nel 2013 rispetto agli esercizi precedenti. I dati mostrano come il differenziale complessivo, pari a circa 20 miliardi di euro, sia generato, principalmente, da regolarizzazioni per anticipazioni in sanità avvenute in cinque Regioni (nell'ordine: Lazio, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana).

Considerando che la quota Irap riferibile alla gestione sanitaria corrisponde, mediamente, al 64% degli incassi Irap totali e a circa il 37% del fondo sanitario nazionale, si stima che, al netto delle anticipazioni in sanità oggetto di regolarizzazione, il gettito totale dell'Irap del 2013 si sia ridotto, per differenza, del 4% circa, corrispondente a poco più di 2 miliardi di euro rispetto al 2012. Tra le cinque Regioni citate, si stima che quella che avrebbe segnato la flessione maggiore sia la Lombardia (-14% circa), mentre il Lazio registrerebbe, all'opposto, la crescita più consistente (+30% circa). Indicativa è, invece, la variazione in crescita della Campania (+7%) ed in diminuzione del Piemonte (-10,4%), le due sole Regioni a statuto ordinario che non registrano regolarizzazioni in sanità.

TABELLA 12/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo I - IRAP (Cod. 1110)

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	2.659.151	2.809.791	2.517.575	5,66	-10,40	-5,32
Lombardia	7.691.819	7.348.758	12.548.987	-4,46	70,76	63,15
Veneto	2.857.618	2.932.907	5.892.957	2,63	100,93	106,22
Liguria	928.805	787.219	1.583.727	-15,24	101,18	70,51
Emilia-Romagna	3.182.001	3.284.453	5.879.334	3,22	79,00	84,77
<i>Totale Nord</i>	<i>17.319.394</i>	<i>17.163.128</i>	<i>28.422.581</i>	<i>-0,90</i>	<i>65,60</i>	<i>64,11</i>
Toscana	2.084.594	2.058.093	3.950.105	-1,27	91,93	89,49
Marche	845.625	802.459	1.457.608	-5,10	81,64	72,37
Umbria	402.960	390.985	671.395	-2,97	71,72	66,62
Lazio	4.108.052	3.108.899	8.699.427	-24,32	179,82	111,77
<i>Totale Centro</i>	<i>7.441.231</i>	<i>6.360.436</i>	<i>14.778.534</i>	<i>-14,52</i>	<i>132,35</i>	<i>98,60</i>
Abruzzo	743.741	2.028.516	2.399.456	172,74	18,29	222,62
Molise	127.296	123.586	115.492	-2,91	-6,55	-9,27
Campania	3.019.251	1.943.777	2.080.615	-35,62	7,04	-31,09
Puglia	1.428.454	1.878.359	2.078.571	31,50	10,66	45,51
Basilicata	247.455	215.491	253.695	-12,92	17,73	2,52
Calabria	539.616	504.857	590.800	-6,44	17,02	9,49
<i>Totale Sud</i>	<i>6.105.812</i>	<i>6.694.585</i>	<i>7.518.628</i>	<i>9,64</i>	<i>12,31</i>	<i>23,14</i>
TOTALE RSO	30.866.437	30.218.149	50.719.744	-2,10	67,85	64,32
Valle d'Aosta	76.507	79.111	78.670	3,40	-0,56	2,83
Trentino-Alto Adige				n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	359.683	381.532	367.012	6,07	-3,81	2,04
Provincia autonoma di Trento	301.377	315.260	285.006	4,61	-9,60	-5,43
Friuli-Venezia Giulia	693.395	694.026	673.657	0,09	-2,93	-2,85
Sardegna	663.806	649.856	552.347	-2,10	-15,00	-16,79
Sicilia	1.794.599	1.694.500	1.325.785	-5,58	-21,76	-26,12
TOTALE RSS	3.889.368	3.814.284	3.282.478	-1,93	-13,94	-15,60
TOTALE RSO+RSS	34.755.805	34.032.433	54.002.222	-2,08	58,68	55,38

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Anche le risultanze del gettito Irpef, esposte nella seguente tabella, risultano condizionate dalle predette regolarizzazioni in sanità, sia pure in misura proporzionalmente inferiore. Si calcola, infatti, che dell'incremento complessivo di gettito nel 2013 (pari a 3,7 miliardi di euro) oltre il 70% sia imputabile a dette regolarizzazioni. Al netto di tali poste contabili, l'addizionale all'Irpef (codice gestionale 1120) subirebbe un decremento complessivo di circa il 9%, diversamente dal gettito Irpef delle Regioni a statuto speciale (codice gestionale 1411) che si accresce nel 2013 in misura corrispondente.

Altra caratteristica distintiva delle due tipologie di enti è che, mentre le Regioni a statuto ordinario destinano quasi i due terzi dell'addizionale all'Irpef alla gestione sanitaria, quelle ad autonomia speciale utilizzano, nel loro complesso, quasi l'intero ammontare del gettito Irpef per finalità diverse, destinando alla sanità l'importo corrispondente al gettito dell'addizionale.

Con particolare riguardo all'Irpef delle Regioni e Province ad autonomia speciale, il gettito complessivo del triennio, pari mediamente a circa 12 miliardi di euro annui, presenta un andamento alternante, con un recupero nel 2013 pari a circa un miliardo rispetto al 2012 (l'unica Regione che presenta un'evoluzione in controtendenza è la Valle d'Aosta, che nel 2013 registra una flessione del 18,6%). Si evidenzia, altresì, che per il solo esercizio 2012, figurano riscossioni a titolo di Irpef anche per il Molise, per un importo di 241.428 euro.

Quanto all'addizionale regionale all'Irpef (gettito comune ad entrambe le tipologie di enti), occorre preliminarmente osservare come siano 11 le Regioni e Province autonome che nel 2013 hanno adottato l'aliquota unica, mentre le restanti 10 hanno optato per la progressività. Solo queste ultime (ad eccezione dell'Abruzzo) hanno aumentato nel 2013 l'aliquota ordinaria, ma la crescita generalizzata del gettito ha accompagnato anche le altre Regioni (fanno eccezione la Basilicata, che sconta un progressivo ridimensionamento dell'imposta, e Friuli, Molise, Piemonte e Puglia, che registrano andamenti oscillanti).

Nel complesso, le addizionali Irpef sono aumentate in misura significativa nell'ultimo decennio ed il loro gettito risulta quasi raddoppiato, per attestarsi a 14,8 miliardi di euro nel 2013, con un incremento medio del 22% rispetto al solo 2012.

Tale andamento, tuttavia, non risulta uniforme a livello territoriale: in alcune Regioni (Calabria, Campania, Liguria, Sicilia, sottoposte a piano di rientro; ma anche Veneto, Toscana, Umbria e Marche) gli aumenti del gettito risultano molto consistenti (con incrementi medi, al termine del biennio 2012-2013, superiori al 100%); in altre (Lazio, Piemonte, Basilicata), invece, il *trend* appare, nel complesso, molto più stabile e contenuto.

TABELLA 13/ENTRATE**Regioni e Province autonome - Entrate titolo I - IRPEF (codd. 1120 - 1411)***migliaia di euro*

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	1.148.490	1.237.237	1.089.712	7,73	-11,92	-5,12
Lombardia	1.858.588	2.387.687	2.514.911	28,47	5,33	35,31
Veneto	567.200	761.622	1.329.911	34,28	74,62	134,47
Liguria	251.311	318.235	502.360	26,63	57,86	99,90
Emilia-Romagna	829.643	851.514	1.341.489	2,64	57,54	61,69
<i>Totale Nord</i>	<i>4.655.233</i>	<i>5.556.295</i>	<i>6.778.383</i>	<i>19,36</i>	<i>21,99</i>	<i>45,61</i>
Toscana	427.530	566.208	1.012.841	32,44	78,88	136,91
Marche	189.580	247.872	400.524	30,75	61,58	111,27
Umbria	115.723	141.248	239.144	22,06	69,31	106,65
Lazio	1.582.202	1.654.082	1.757.374	4,54	6,24	11,07
<i>Totale Centro</i>	<i>2.315.035</i>	<i>2.609.410</i>	<i>3.409.882</i>	<i>12,72</i>	<i>30,68</i>	<i>47,29</i>
Abruzzo	206.492	221.657	292.687	7,34	32,05	41,74
Molise	45.009	54.281	53.703	20,60	-1,07	19,31
Campania	886.601	960.656	1.582.507	8,35	64,73	78,49
Puglia	273.549	820.073	481.646	199,79	-41,27	76,07
Basilicata	79.910	76.971	74.724	-3,68	-2,92	-6,49
Calabria	292.753	562.491	572.725	92,14	1,82	95,63
<i>Totale Sud</i>	<i>1.784.314</i>	<i>2.696.129</i>	<i>3.057.992</i>	<i>51,10</i>	<i>13,42</i>	<i>71,38</i>
TOTALE RSO	8.754.581	10.861.834	13.246.257	24,07	21,95	51,31
Valle d'Aosta	367.972	536.210	442.778	45,72	-17,42	20,33
Trentino-Alto Adige				n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	1.667.537	1.626.774	1.666.420	-2,44	2,44	-0,07
Provincia autonoma di Trento	1.441.168	1.410.935	1.452.440	-2,10	2,94	0,78
Friuli-Venezia Giulia	2.185.969	2.109.225	2.244.636	-3,51	6,42	2,68
Sardegna	2.277.657	2.173.844	2.559.295	-4,56	17,73	12,37
Sicilia	5.220.540	4.771.232	5.542.998	-8,61	16,18	6,18
TOTALE RSS	13.160.844	12.628.221	13.908.567	-4,05	10,14	5,68
TOTALE RSO+RSS	21.915.425	23.490.054	27.154.824	7,19	15,60	23,91

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Ancor più complessa è l'analisi riguardante l'Iva, poiché occorre distinguere al suo interno varie componenti.

Per le Regioni a statuto ordinario, l'imposta è costituita da una compartecipazione regionale al gettito Iva (codice gestionale 1310), all'interno della quale si distingue la quota determinata in base ai consumi per le famiglie nei rispettivi territori regionali, la quota di concorso alla solidarietà interregionale e la quota da assegnare a titolo di fondo perequativo nazionale.

Tali Regioni, infatti, ricevono dallo Stato una compartecipazione all'Iva calcolata secondo una percentuale dell'Iva complessivamente riscossa sul territorio nazionale, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse proprie Ue, da suddividere in base alla media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili. Detta quota, tuttavia, subisce un processo di rettifica perequativa attraverso il quale le Regioni più ricche cedono gettito Iva a quelle meno ricche, a titolo di concorso alla solidarietà interregionale, mediante l'intermediazione del fondo perequativo nazionale previsto dall'art. 7 del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56. In particolare, la ripartizione dell'Iva tra le Regioni viene effettuata secondo un meccanismo di partecipazione al fondo

perequativo nazionale che prevede una graduale riduzione del peso dei trasferimenti perequativi basati sulla "spesa storica" ed un progressivo aumento della quota risultante da una formula composta da un ammontare pro-capite di compartecipazione basato sul numero di abitanti, corretto in base alla capacità fiscale, al fabbisogno sanitario ed alla dimensione geografica della Regione.

Secondo il disposto di cui all'art. 77-quater, comma 4, del d.l. n. 112/2008, convertito nella l. n. 133/2008, nelle more del perfezionamento del riparto delle somme spettanti alle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, la compartecipazione Iva è corrisposta nella misura risultante dall'ultimo riparto effettuato, previo accantonamento di un importo corrispondente alla quota del finanziamento indistinto del fabbisogno sanitario condizionata alla verifica degli adempimenti regionali. Le risorse corrispondenti al predetto importo rimangono accantonate in bilancio fino alla realizzazione delle condizioni che ne consentono l'erogabilità alle Regioni e, comunque, per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio.

Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 68/2011, è previsto che, a decorrere dal 2013, le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione Iva alle Regioni a statuto ordinario siano stabilite in conformità al principio di territorialità (ossia del luogo di effettivo consumo ovvero di cessione del bene o del servizio e di ubicazione degli immobili), con aliquota determinata in ragione del fabbisogno socio-sanitario regionale parametrato in base a quello individuato per una Regione campione presa a riferimento. Per assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale (nonché di istruzione e trasporto) nelle Regioni ove il gettito tributario (nonostante le entrate proprie del settore sanitario) risultasse insufficiente, è previsto il concorso delle quote del fondo perequativo alimentato con le risorse prodotte dalla stessa compartecipazione al gettito dell' Iva e rapportato ai valori di spesa storica da allineare progressivamente ai costi *standard*.⁵¹

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome la compartecipazione ai tributi erariali continua, invece, a basarsi su un diverso criterio, che prevede la diretta attribuzione annuale di una quota variabile dell' Iva effettivamente riscossa su ciascun territorio regionale, comprensiva talvolta anche di quella riscossa sulle importazioni ivi effettuate.

Sotto il profilo contabile, a decorrere dal 2013, il SIOPE accomuna per queste ultime Regioni una medesima voce relativa all'Iva (codice 1416), comprensiva sia dell'Iva interna

⁵¹ In particolare, è prevista una perequazione "integrale" (basata sui fabbisogni e sul costo standard) per il finanziamento dei servizi inerenti diritti costituzionalmente protetti inclusi nei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria, sociale, istruzione e trasporto (quest'ultimo per le sole spese di investimento); mentre, per tutte le altre funzioni non implicanti diritti fondamentali, è prevista solo una perequazione "parziale" delle differenti capacità fiscali dei territori regionali.

(codice 1401) sia dell'Iva all'importazione (codice 1402) sia della quota variabile del gettito Iva (codice 1403).

Ciò premesso, si osserva come il gettito Iva sia aumentato, nel 2013, di oltre 5 miliardi di euro rispetto al 2012 (per una variazione pari al 9,4%), pur senza raggiungere il livello segnato nel 2011.

Come detto in precedenza per le imposte che concorrono al finanziamento del fondo sanitario nazionale, si ritiene che l'incremento sia dovuto a regolarizzazioni contabili sulle anticipazioni del fondo introitate dalle Regioni a statuto ordinario al 2012 a titolo di compartecipazione all'Iva.⁵² Ne consegue che la variazione effettiva del gettito Iva per l'anno 2013, al netto delle partite contabili di detta compartecipazione (il cui importo complessivo registrato in SIOPE ammonta, nel 2013, a 51,8 miliardi di euro), passerebbe da un incremento del 9,4% ad una variazione negativa dell' 1,3% circa (comprensiva della ulteriore flessione del gettito Iva delle Regioni a statuto speciale pari all' 1,7%).

Con riferimento alla ripartizione della compartecipazione all'Iva tra le singole Regioni a statuto ordinario, occorre precisare, altresì, che per alcune Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Marche, Umbria e Lombardia, quest'ultima solo per il 2012) i dati di cassa del SIOPE, esposti nella tabella sottostante, registrano nel Titolo I anche quella quota del fondo perequativo avente natura di effettivo trasferimento di risorse, piuttosto che di entrata tributaria propria. Tale quota, che per l'anno 2012 ammonterebbe complessivamente a circa 5,6 miliardi di euro e per il 2013 a soli 2,5 miliardi di euro (per via della ricordata riclassificazione effettuata dalla Lombardia), dovrebbe essere computata, per esigenze di uniformità di analisi e di confrontabilità dei dati, nell'ambito del Titolo II, con conseguente modifica, peraltro, del relativo rapporto di composizione con le entrate del Titolo I (la cui incidenza rispetto al totale delle entrate dell'esercizio 2013 si ridurrebbe, in generale, di un punto percentuale rispetto al Titolo II, il quale, viceversa, si incrementerebbe nella stessa misura passando dall'8,8% al 9,8%).

⁵² Circa i tre quarti di dette regolarizzazioni sulle contabilità speciali risulterebbe imputabile al Lazio, mentre la restante quota sarebbe quasi interamente riferibile alla Lombardia.

TABELLA 14/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo I - IVA (codd. 1310 - 1401 - 1402 -1403 - 1416)

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	4.673.475	4.031.443	4.367.174	-13,74	8,33	-6,55
Lombardia	16.637.084	9.829.328	10.752.824	-40,92	9,40	-35,37
Veneto	4.231.497	4.994.105	4.631.054	18,02	-7,27	9,44
Liguria	1.903.325	1.518.150	1.952.096	-20,24	28,58	2,56
Emilia-Romagna	4.745.809	4.080.090	4.390.894	-14,03	7,62	-7,48
<i>Totale Nord</i>	<i>32.191.190</i>	<i>24.453.116</i>	<i>26.094.042</i>	<i>-24,04</i>	<i>6,71</i>	<i>-18,94</i>
Toscana	4.303.512	3.815.629	3.980.956	-11,34	4,33	-7,50
Marche	1.967.343	1.912.283	1.723.945	-2,80	-9,85	-12,37
Umbria	886.883	984.626	872.159	11,02	-11,42	-1,66
Lazio	3.272.415	2.704.198	5.781.078	-17,36	113,78	76,66
<i>Totale Centro</i>	<i>10.430.154</i>	<i>9.416.736</i>	<i>12.358.138</i>	<i>-9,72</i>	<i>31,24</i>	<i>18,48</i>
Abruzzo	1.793.703	65.297	414.937	-96,36	535,46	-76,87
Molise	185.300	428.470	306.532	131,23	-28,46	65,42
Campania	4.757.087	4.030.168	4.010.343	-15,28	-0,49	-15,70
Puglia	4.421.493	4.528.323	4.598.685	2,42	1,55	4,01
Basilicata	889.890	1.148.289	792.950	29,04	-30,95	-10,89
Calabria	2.807.310	2.497.737	3.215.902	-11,03	28,75	14,55
<i>Totale Sud</i>	<i>14.854.783</i>	<i>12.698.284</i>	<i>13.339.348</i>	<i>-14,52</i>	<i>5,05</i>	<i>-10,20</i>
TOTALE RSO	57.476.127	46.568.135	51.791.529	-18,98	11,22	-9,89
Valle d'Aosta	560.000	397.747	321.510	-28,97	-19,17	-42,59
Trentino-Alto Adige	410.718	278.848	303.411	-32,11	8,81	-26,13
Provincia autonoma di Bolzano	1.035.818	688.474	650.890	-33,53	-5,46	-37,16
Provincia autonoma di Trento	838.258	704.430	700.098	-15,96	-0,62	-16,48
Friuli-Venezia Giulia	1.479.602	1.233.286	1.196.641	-16,65	-2,97	-19,12
Sardegna	1.504.631	2.387.038	1.755.000	58,65	-26,48	16,64
Sicilia	2.066.047	1.685.763	2.318.059	-18,41	37,51	12,20
TOTALE RSS	7.895.074	7.375.586	7.245.609	-6,58	-1,76	-8,23
TOTALE RSO+RSS	65.371.201	53.943.721	59.037.138	-17,48	9,44	-9,69

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

In merito ai tributi regionali propri, la tassa automobilistica, dovuta dai residenti nella Regione intestatari di veicoli, è un tributo di cui la Regione cura tanto la riscossione, quanto l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo.

Il gettito riferito alla riscossione della tassa automobilistica nel 2013 si è attestato a 5,6 miliardi di euro, in flessione rispetto al 2012 di 308 milioni di euro (-5,2%).

Le riduzioni più consistenti in valore assoluto riguardano Campania, Lazio e Veneto, ancorché le prime due abbiano innalzato del 10% l'aliquota nel 2012, mentre in valori percentuali il primato, in termini di maggior crescita, spetta alla Sardegna (+44%). La sola Regione che presenta un *trend* in continuo aumento è la Lombardia, mentre quelle che, al contrario, registrano un andamento in costante diminuzione, oltre all'Emilia-Romagna, sono, essenzialmente, le Regioni del Mezzogiorno (Campania, Molise, Sicilia e Basilicata).

TABELLA 15/ENTRATE**Regioni e Province autonome - Entrate titolo I - Tasse automobilistiche (cod. 1210)***migliaia di euro*

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	513.950	465.130	474.849	-9,50	2,09	-7,61
Lombardia	991.706	1.013.060	1.034.598	2,15	2,13	4,33
Veneto	677.087	696.654	583.940	2,89	-16,18	-13,76
Liguria	134.000	135.430	132.015	1,07	-2,52	-1,48
Emilia-Romagna	500.033	496.894	493.498	-0,63	-0,68	-1,31
<i>Totale Nord</i>	<i>2.816.775</i>	<i>2.807.168</i>	<i>2.718.900</i>	<i>-0,34</i>	<i>-3,14</i>	<i>-3,47</i>
Toscana	400.612	393.080	395.307	-1,88	0,57	-1,32
Marche	177.307	178.460	183.782	0,65	2,98	3,65
Umbria	101.895	102.327	96.625	0,42	-5,57	-5,17
Lazio	696.331	742.799	652.557	6,67	-12,15	-6,29
<i>Totale Centro</i>	<i>1.376.145</i>	<i>1.416.666</i>	<i>1.328.272</i>	<i>2,94</i>	<i>-6,24</i>	<i>-3,48</i>
Abruzzo	143.492	156.338	156.168	8,95	-0,11	8,83
Molise	40.901	33.354	27.200	0,65	2,98	3,65
Campania	499.742	475.222	342.687	-4,91	-27,89	-31,43
Puglia	323.091	296.850	310.402	-8,12	4,57	-3,93
Basilicata	51.937	49.134	48.566	-5,40	-1,16	-6,49
Calabria	154.708	159.419	152.519	3,04	-4,33	-1,41
<i>Totale Sud</i>	<i>1.213.871</i>	<i>1.170.318</i>	<i>1.037.542</i>	<i>-3,59</i>	<i>-11,35</i>	<i>-14,53</i>
TOTALE RSO	5.406.791	5.394.151	5.084.713	-0,23	-5,74	-5,96
Valle d'Aosta				n.a.	n.a.	n.a.
Trentino-Alto Adige				n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	55.958	52.226	57.192	-6,67	9,51	2,20
Provincia autonoma di Trento	77.708	101.916	86.629	31,15	-15,00	11,48
Friuli-Venezia Giulia				n.a.	n.a.	n.a.
Sardegna	68.305	68.225	98.235	-0,12	43,99	43,82
Sicilia	349.539	346.090	327.549	-0,99	-5,36	-6,29
TOTALE RSS	551.510	568.457	569.605	3,07	0,20	3,28
TOTALE RSO+RSS	5.958.301	5.962.608	5.654.318	0,07	-5,17	-5,10

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Nell'ambito delle imposte indirette, la compartecipazione delle Regioni al gettito delle accise sulle benzine (codice 1320) e sugli oli minerali (codice 1408) registra al termine del triennio un drastico ridimensionamento, con un gettito praticamente dimezzato. Tutte le Regioni a statuto ordinario ne sono allo stesso modo interessate, mentre quelle a statuto speciale recuperano parzialmente la perdita di gettito del 2012, ad eccezione della Sardegna che registra una ulteriore flessione del 7,6%.

Nonostante l'incremento dalla fine del 2012 delle aliquote delle accise sui prodotti energetici maggiormente impiegati per l'autotrazione, l'andamento in calo della fiscalità dei carburanti è l'effetto della progressiva riduzione dei consumi (-12% rispetto al 2011) a causa della persistente crisi economica e, non ultimo, dell'aumento dell'aliquota IVA ordinaria dal 21 al 22%, che incide sull'accisa in quanto la stessa rientra, unitamente al costo industriale dei prodotti petroliferi, nella base imponibile ai fini dell'applicazione dell'Iva.

Tuttavia, per le Regioni a statuto ordinario la caduta di gettito per l'anno 2013 è dovuta all'introduzione dell'articolo 1, comma 301, della legge di stabilità per il 2013 (l. n. 228/2012), il quale, ridisegnando le modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale, ha abolito la quota regionale dell'accisa sulla benzina, il cui gettito andrà ad alimentare il

Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale nelle Regioni a statuto ordinario in misura tale da assicurare, per ciascun anno del triennio 2013-2015, l'equivalenza delle risorse delle accise regionali abrogate e dell'ex fondo trasporti. L'ammontare annuo della compartecipazione all'accisa sulla benzina su cui queste Regioni facevano affidamento corrisponde, mediamente, a circa un miliardo di euro.

Per le Regioni a statuto speciale, è da segnalare, invece, che la Corte costituzionale, con sentenza n. 241 del 31 ottobre 2012, ha stabilito che la legge dello Stato può riservare all'erario il gettito proveniente da modificazioni alla disciplina dei tributi compartecipati dalle Regioni soltanto se dette somme sono destinate a scopi specifici, limitati nel tempo e determinabili nella misura. Alla luce di tali principi vanno interpretate, per queste Regioni, le disposizioni dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 74/2012, conv. dalla l. n. 122/2012, che dispone, secondo le indicazioni del decreto attuativo 5 dicembre 2012, la riserva all'erario del maggior gettito ottenuto dall'incremento, fino al 31 dicembre 2012, di 2 centesimi dell'accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante, al fine di assicurare il finanziamento del Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012.

TABELLA 16/ENTRATE

Regioni e Province autonome - Entrate titolo I - Accise (codd. 1320 - 1408)

migliaia di euro

Regione	2011	2012	2013	Variazione %		
				2012/ 11	2013/ 12	2013/ 11
Piemonte	273.626	130.343	27.266	-52,36	-79,08	-90,04
Lombardia	277.884	229.539	66.034	-17,40	-71,23	-76,24
Veneto	147.173	124.076	31.114	-15,69	-74,92	-78,86
Liguria	116.133	108.708	11.126	-6,39	-89,77	-90,42
Emilia-Romagna	128.918	107.184	26.353	-16,86	-75,41	-79,56
<i>Totale Nord</i>	<i>943.735</i>	<i>699.849</i>	<i>161.892</i>	<i>-25,84</i>	<i>-76,87</i>	<i>-82,85</i>
Toscana	125.687	105.690	26.221	-15,91	-75,19	-79,14
Marche	41.222	34.035	8.637	-17,43	-74,62	-79,05
Umbria	26.057	20.840	6.052	-20,02	-70,96	-76,77
Lazio	175.262	152.994	28.417	-12,71	-81,43	-83,79
<i>Totale Centro</i>	<i>368.228</i>	<i>313.558</i>	<i>69.328</i>	<i>-14,85</i>	<i>-77,89</i>	<i>-81,17</i>
Abruzzo	86.262	78.272	7.653	-9,26	-90,22	-91,13
Molise	6.361	5.290	1.282	-16,84	-75,77	-79,85
Campania	116.779	104.058	27.297	-10,89	-73,77	-76,62
Puglia	92.096	75.581	18.813	-17,93	-75,11	-79,57
Basilicata	11.880	10.365	1.924	-12,75	-81,44	-83,80
Calabria	25.407	56.889	11.556	123,91	-79,69	-54,52
<i>Totale Sud</i>	<i>338.784</i>	<i>330.456</i>	<i>68.525</i>	<i>-2,46</i>	<i>-79,26</i>	<i>-79,77</i>
TOTALE RSO	1.650.746	1.343.863	299.745	-18,59	-77,70	-81,84
Valle d'Aosta				n.a.	n.a.	n.a.
Trentino-Alto Adige				n.a.	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	151.872	144.428	210.416	-4,90	45,69	38,55
Provincia autonoma di Trento	249.448	272.015	292.502	9,05	7,53	17,26
Friuli-Venezia Giulia	117.906	105.910	108.634	-10,17	2,57	-7,86
Sardegna	606.236	577.918	533.889	-4,67	-7,62	-11,93
Sicilia				n.a.	n.a.	n.a.
TOTALE RSS	1.125.462	1.100.271	1.145.441	-2,24	4,11	1,78
TOTALE RSO+RSS	2.776.208	2.444.134	1.445.186	-11,96	-40,87	-47,94

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.4 La spesa regionale

Nel contesto dei vincoli di finanza pubblica, finalizzati al rispetto degli obblighi europei e al conseguimento dell'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 e l. 24 dicembre 2012, n. 243), il governo della spesa è al centro dell'attenzione del legislatore che, allo scopo, ha previsto forme di contenimento e di razionalizzazione delle maggiori fonti di esborso anche mediante interventi *ad hoc*. Il percorso è stato caratterizzato da interventi mirati⁵³ e da operazioni di più vasto respiro⁵⁴, tra cui, da ultimo, l'art. 8, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, in materia di razionalizzazione della spesa per beni e servizi⁵⁵.

L'analisi dei dati SIOPE è particolarmente rilevante ai fini della valutazione degli andamenti della spesa corrente, anche con riferimento agli effetti del citato d.l. n. 35/2013, in materia di debiti pregressi.

Dall'esame della tabella 1/SP⁵⁶, emerge che il comparto Regioni e Province Autonome ha registrato movimenti in uscita per 201,2 miliardi di euro nel 2011, 208,1 miliardi di euro nel 2012 e 256,1 miliardi di euro nel 2013. Dalle operazioni registrate in SIOPE si evidenzia che gli enti in questione hanno movimentato maggiori risorse con ritmo crescente (+3,44% nel 2012 rispetto al 2011; +23,09% nel 2013 sul 2012).

Nel totale delle spese, i maggiori importi sono rappresentati dal Titolo I – Spese correnti: si passa da 141,7 miliardi di euro nel 2011, a circa 142 miliardi di euro nel 2012, per arrivare a 144,7 miliardi di euro nel 2013 (+2,14% nel triennio). Le spese in conto

⁵³ Cfr. il d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, nonché l'art. 6, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, per la disciplina volta al contenimento dei costi degli apparati amministrativi. Ulteriori provvedimenti restrittivi sono stati adottati con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, con i quali si introducono i piani di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa (art. 16), e con il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148, che ha consolidato i predetti obiettivi. Cfr., inoltre, le disposizioni citate nel par. II.4.2.

⁵⁴ Il disegno organico di revisione della spesa è stato avviato prima con il d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94, e proseguito con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

⁵⁵ I predetti interventi sono da inquadrare nel contesto di una maggiore sensibilizzazione verso le problematiche della riprogrammazione della spesa e della riallocazione delle risorse, previa analisi di settore di tipo funzionale e strategico. Trattasi di un percorso articolato, comunemente riconducibile alle procedure di *spending review*. Cfr. C. conti, SS.RR., 23 maggio 2013, n. 6/SSRRCO/RCFP/13, Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 65, ove si legge che "La *spending review*, che trova appoggio su numerose esperienze internazionali, è una procedura di governo legata alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica che ben risponde alle esigenze di migliorare la distribuzione delle risorse e la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini". Questo nuovo approccio investe "i temi della razionalizzazione dei processi di bilancio, delle esigenze di controllo della qualità della spesa e della ricerca dell'efficienza nell'allocazione finanziaria, colpendo gli eccessi e gli sprechi nella produzione dei servizi. Va inoltre precisato che la diminuzione della spesa pubblica, cui è spesso associato il concetto di *spending review*, è soltanto uno dei risultati possibili che contemplano, più generalmente, una diversa allocazione della spesa e una variazione della spesa complessiva al rialzo o al ribasso a seconda delle decisioni del policy maker".

⁵⁶ Gli importi della spesa corrente oggetto di analisi nella tabella da 1/SP a 7-quater/SP corrispondono, esattamente, alle somme imputate al Titolo I, e non comprendono le eventuali altre somme allocate nel Titolo IV e sostanzialmente riconducibili a voci di spesa corrente, secondo la ricostruzione operata nei par. II.2. e ss., dedicati agli equilibri di bilancio.

Inoltre, la spesa corrente relativa alla Regione Lombardia, per le annualità 2011 e 2012, è depurata degli importi riversati al bilancio dello Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

capitale, invece, registrano un decremento nel 2012, rispetto al 2011 (-0,49%), per poi risalire nel 2013 evidenziando un incremento rilevante di +1,8 miliardi di euro (+9,81%). Infine, si rileva l'andamento delle contabilità speciali che, nel triennio esaminato registrano costanti incrementi: +6,13 miliardi di euro nel 2012 rispetto al 2011, e +38,3 miliardi di euro nel 2013, rispetto al 2012 (+91,3%).

Dalla tabella 1/SP emerge, infine, che alla data del 10 aprile 2014, risultano da regolarizzare partite per 219,6 milioni di euro nel 2011 (0,1% del totale pagamenti), 207,9 milioni nel 2012 (0,1% del totale) e 115,5 milioni nel 2013 (0,05% del totale). L'entità di tali poste, pur non inficiando le analisi sugli andamenti complessivi (rappresentando meno dello 0,1% del totale dei pagamenti), costituisce fenomeno degno di attenzione.

La tabella 2/SP mostra il totale dei pagamenti a livello di singolo ente, nel triennio considerato. Le principali variazioni registrate nel triennio hanno interessato le seguenti Regioni: Lazio, con un aumento totale di 30,2 miliardi di euro (+9,3 miliardi nel 2012 e +21 miliardi nel 2013); Campania, con una riduzione totale di 8,7 miliardi (-7,5 miliardi nel 2012 e -1,2 miliardi nel 2013); Puglia, con un incremento totale di +7,5 miliardi (+3,8 miliardi nel 2012 e +3,7 miliardi nel 2013); Lombardia, con un incremento totale di 8,6 miliardi (+2,8 miliardi nel 2012 e +5,8 miliardi nel 2013).

Con specifico riferimento ai pagamenti imputati al Titolo I - spesa corrente, la tabella 3/SP e il grafico 1/SP mostrano che cinque enti (Lombardia, Lazio, Campania, Sicilia e Piemonte) assorbono circa il 50% del totale della spesa corrente, nel complesso delle Regioni e delle Province autonome.

La Lombardia è la Regione con i più elevati movimenti a titolo di spesa corrente: 19,6 miliardi di euro nel 2011, 21 miliardi di euro nel 2012 e 20,7 miliardi di euro nel 2013. Segue, per massa complessiva, la Regione Lazio con una spesa corrente che registra un andamento in leggera crescita: 13,8 miliardi di euro nel 2011 e nel 2012 e 14 miliardi di euro nel 2013. Il contenuto incremento della spesa corrente nel triennio, per il complesso degli enti esaminati (+2,14%), è scomponibile in *performance* diverse da Regione a Regione. Al riguardo, valori significativi di variazione hanno interessato poche Regioni: Abruzzo (+12,66%), Puglia (+9,89%), Piemonte (+8,65%) e Calabria (+6,98%), accanto a riduzioni consistenti in Campania (-5,34%), Provincia di Bolzano (-3,64%) e Sicilia (-2,86%).

TABELLA 1/SP**Andamento della spesa per Titoli***(migliaia di euro)*

REGIONE	Totale Spesa			Variazione %		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2013/11
Titolo I Spese correnti	141.714.210	141.970.087	144.742.116	0,18	1,95	2,14
Titolo II Spese in conto capitale	18.039.291	17.951.122	19.712.512	-0,49	9,81	9,28
Titolo III Spese per rimborso prestiti	5.376.544	6.004.267	11.322.978	11,68	88,58	110,60
Titolo IV Spese per contabilità speciali	35.804.622	41.933.592	80.215.729	17,12	91,29	124,04
Titolo IX Pagamenti da regolarizzare	219.606	207.943	115.492	-5,31	-44,46	-47,41
Totale spesa	201.154.273	208.067.012	256.108.827	3,44	23,09	27,32

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 2/SP**Andamento della spesa per ente***(migliaia di euro)*

REGIONE	Totale Spesa			Variazione %		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	13.924.591	12.018.221	14.232.015	-13,69	18,42	2,21
Lombardia	28.337.244	31.115.099	36.945.220	9,80	18,74	30,38
Veneto	13.704.332	13.704.830	17.672.482	0,00	28,95	28,96
Liguria	5.065.408	4.807.516	6.326.196	-5,09	31,59	24,89
Emilia-Romagna	12.770.832	13.565.630	16.356.486	6,22	20,57	28,08
Toscana	11.185.226	11.357.727	13.400.012	1,54	17,98	19,80
Marche	4.372.787	5.405.648	5.153.198	23,62	-4,67	17,85
Umbria	2.822.286	3.066.810	3.189.458	8,66	4,00	13,01
Lazio	15.992.863	25.251.062	46.235.483	57,89	83,10	189,10
Abruzzo	4.100.882	3.664.723	5.572.206	-10,64	52,05	35,88
Molise	1.342.402	1.098.666	1.263.363	-18,16	14,99	-5,89
Campania	26.701.736	19.230.861	18.068.189	-27,98	-6,05	-32,33
Puglia	10.776.118	14.588.926	18.321.466	35,38	25,58	70,02
Basilicata	2.227.405	2.779.231	2.202.781	24,77	-20,74	-1,11
Calabria	5.201.489	5.758.757	6.734.942	10,71	16,95	29,48
Totale RSO	158.525.603	167.413.708	211.673.497	5,61	26,44	33,53
Valle d'Aosta	1.572.961	1.497.147	1.500.874	-4,82	0,25	-4,58
Trentino-Alto Adige	335.504	326.078	592.477	-2,81	81,70	76,59
Provincia Autonoma di Bolzano	5.336.192	5.023.305	5.202.125	-5,86	3,56	-2,51
Provincia Autonoma di Trento	4.963.977	4.403.691	4.617.778	-11,29	4,86	-6,97
Friuli-Venezia Giulia	6.005.137	6.162.771	5.859.029	2,62	-4,93	-2,43
Sardegna	7.232.880	6.943.993	7.386.641	-3,99	6,37	2,13
Sicilia	17.182.018	16.296.320	19.276.406	-5,15	18,29	12,19
Totale RSS	42.628.669	40.653.304	44.435.330	-4,63	9,30	4,24
Totale RSO+RSS	201.154.273	208.067.012	256.108.827	3,44	23,09	27,32

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 3/SP

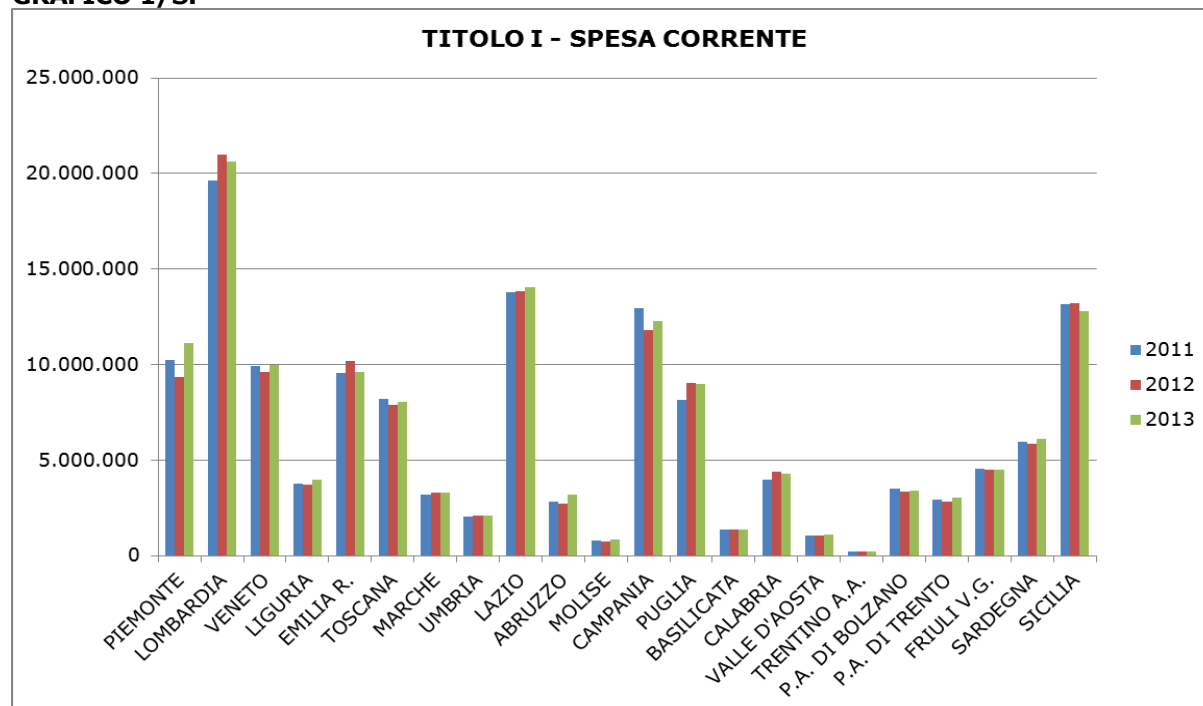
Andamento delle spese correnti

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo I			Variazione %		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	10.210.706	9.325.139	11.094.345	-8,67	18,97	8,65
Lombardia	19.630.758	20.968.251	20.637.293	6,81	-1,58	5,13
Veneto	9.938.442	9.608.220	9.966.858	-3,32	3,73	0,29
Liguria	3.786.908	3.708.649	3.951.658	-2,07	6,55	4,35
Emilia-Romagna	9.537.051	10.186.587	9.620.051	6,81	-5,56	0,87
Toscana	8.193.180	7.870.953	8.029.959	-3,93	2,02	-1,99
Marche	3.197.310	3.267.181	3.301.988	2,19	1,07	3,27
Umbria	2.021.603	2.115.446	2.074.009	4,64	-1,96	2,59
Lazio	13.780.494	13.828.538	14.024.662	0,35	1,42	1,77
Abruzzo	2.826.150	2.742.457	3.183.859	-2,96	16,10	12,66
Molise	771.873	749.454	854.177	-2,90	13,97	10,66
Campania	12.932.102	11.822.227	12.241.926	-8,58	3,55	-5,34
Puglia	8.151.439	9.009.929	8.957.424	10,53	-0,58	9,89
Basilicata	1.355.840	1.348.806	1.378.384	-0,52	2,19	1,66
Calabria	3.986.613	4.413.328	4.264.997	10,70	-3,36	6,98
Totale RSO	110.320.468	110.965.164	113.581.590	0,58	2,36	2,96
Valle d'Aosta	1.059.677	1.057.423	1.116.114	-0,21	5,55	5,33
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	3,37	-0,87	2,47
Provincia Autonoma di Bolzano	3.516.031	3.360.601	3.388.030	-4,42	0,82	-3,64
Provincia Autonoma di Trento	2.911.273	2.828.571	3.031.399	-2,84	7,17	4,13
Friuli-Venezia Giulia	4.563.028	4.484.746	4.504.498	-1,72	0,44	-1,28
Sardegna	5.957.553	5.835.354	6.105.952	-2,05	4,64	2,49
Sicilia	13.175.310	13.220.259	12.798.460	0,34	-3,19	-2,86
Totale RSS	31.393.742	31.004.924	31.160.526	-1,24	0,50	-0,74
Totale RSO+RSS	141.714.210	141.970.087	144.742.116	0,18	1,95	2,14

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

GRAFICO 1/SP



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

II.4.1 La spesa corrente al netto di quella sanitaria

Per meglio focalizzare l'attenzione sugli andamenti di cassa, gli importi dei pagamenti relativi al Titolo I sono stati decurtati delle somme relative ai codici gestionali riconducibili alla gestione sanitaria⁵⁷.

È stato, così, possibile esaminare l'andamento della spesa corrente non sanitaria nel triennio 2011-2013, mediante la tabella 4/SP, dalla quale emerge che l'aumento di questa categoria di spesa è coerente con la tendenza di pari segno riscontrata per il totale delle somme imputate al Titolo I. Per le RSO, la sua incidenza sul totale è crescente, passando dal 17,56% nel 2011 al 19,46% nel 2013, mentre la variazione in aumento, nel triennio, è di +14,05% (+14,57% nel 2013 rispetto al 2012).

Con riferimento ai singoli enti, in Campania si evidenzia lo scostamento più elevato nel triennio (+56,11%, passando da quasi 2,3 miliardi di euro nel 2011 agli oltre 3,5 miliardi nel 2013), seguita dal Lazio (+51,36%), dalla Liguria (+25,93%) e dalle Marche (+16,30%). Importanti decrementi della spesa corrente al netto di quella sanitaria si verificano in Emilia-Romagna (-14,05%), Puglia (-11,22%), Piemonte (-6,42%) e Abruzzo (-4,82%).

Un discorso a sé meritano le RSS, ove l'incidenza della spesa non sanitaria sul totale del Titolo I è di 48,60%, nel 2013, con punte elevatissime in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, sino a coincidere, i due valori, nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (che non ha competenze in materia sanitaria). A livello aggregato, le RSS mostrano una variazione negativa nel triennio (-2,48%), riconducibile, prevalentemente allo scostamento in diminuzione riscontrato nella Regione Siciliana (-9,75%), non influenzato dall'incremento percentuale rilevato in Valle d'Aosta (+12,46%), trattandosi di valori assoluti notevolmente inferiori.

L'incremento della spesa corrente, al netto di quella sanitaria, potrebbe essere influenzato dal pagamento dei debiti pregressi, ai sensi del d.l. n. 35/2013 (par. I.2.3), come anche ipotizzato con riferimento alla parte di spesa riconducibile agli acquisti di beni e servizi (par. II.4.2.1).

⁵⁷ I codici espunti, riconducibili alla gestione sanitaria sono i seguenti: 1365, 1366, 1367, 1538, 1539, 1540, 1549 (parzialmente), 1552, 1555, 1625, 1631 e 1636. Al riguardo, si precisa che il codice 1549 non distingue tra trasferimenti ad enti ed agenzie operanti nella sanità e i trasferimenti ad altri enti. Il dato è stato ricavato sottraendo per tutte le Regioni, gli importi corrispondenti alle entrate registrate nel SIOPE nel comparto "strutture sanitarie", sottocomparto "Agenzie sanitarie" e, per la Campania, le anticipazioni di liquidità da dd.ll. nn. 35/2013 e 102/2013, trasferite alla SO.RE.SA., operante nel settore. È tuttavia, emerso che la predetta società ha gestito ulteriori risorse non immediatamente rilevabili in SIOPE, pur essendo destinate a finalità sanitarie. Ne risulta che l'importo della spesa corrente non sanitaria, per la Regione Campania, potrebbe esser meno elevato di quanto risultante dalla depurazione del codice 1549.

TABELLA 4/SP

Andamento della Spesa corrente al netto di quella sanitaria*

(migliaia di euro)

REGIONE	TITOLO I			Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	10.210.706	9.325.139	11.094.345	2.204.633	21,59	1.665.018	17,86	2.063.163	18,60	-24,48	23,91	-6,42
Lombardia	19.630.758	20.968.251	20.637.293	2.941.335	14,98	2.938.004	14,01	3.265.609	15,82	-0,11	11,15	11,02
Veneto	9.938.442	9.608.220	9.966.858	1.327.780	13,36	1.206.637	12,56	1.448.501	14,53	-9,12	20,04	9,09
Liguria	3.786.908	3.708.649	3.951.658	638.195	16,85	680.555	18,35	803.677	20,34	6,64	18,09	25,93
Emilia-Romagna	9.537.051	10.186.587	9.620.051	1.460.434	15,31	1.344.114	13,19	1.255.254	13,05	-7,96	-6,61	-14,05
Toscana	8.193.180	7.870.953	8.029.959	1.505.994	18,38	1.305.956	16,59	1.527.963	19,03	-13,28	17,00	1,46
Marche	3.197.310	3.267.181	3.301.988	554.010	17,33	609.182	18,65	644.324	19,51	9,96	5,77	16,30
Umbria	2.021.603	2.115.446	2.074.009	429.668	21,25	443.654	20,97	419.817	20,24	3,26	-5,37	-2,29
Lazio	13.780.494	13.828.538	14.024.662	2.350.901	17,06	2.715.840	19,64	3.558.340	25,37	15,52	31,02	51,36
Abruzzo	2.826.150	2.742.457	3.183.859	563.493	19,94	525.935	19,18	536.309	16,84	-6,67	1,97	-4,82
Molise	771.873	749.454	854.177	191.157	24,77	179.078	23,89	211.340	24,74	-6,32	18,02	10,56
Campania	12.932.102	11.822.227	12.241.926	2.299.652	17,78	2.699.333	22,83	3.589.943	29,32	17,38	32,99	56,11
Puglia	8.151.439	9.009.929	8.957.424	1.674.272	20,54	1.773.632	19,69	1.486.338	16,59	5,93	-16,20	-11,22
Basilicata	1.355.840	1.348.806	1.378.384	372.922	27,50	351.676	26,07	371.818	26,97	-5,70	5,73	-0,30
Calabria	3.986.613	4.413.328	4.264.997	861.469	21,61	849.381	19,25	915.623	21,47	-1,40	7,80	6,29
Totale RSO	110.320.468	110.965.164	113.581.590	19.375.914	17,56	19.287.995	17,38	22.098.019	19,46	-0,45	14,57	14,05
Valle d'Aosta	1.059.677	1.057.423	1.116.114	776.662	73,29	790.070	74,72	873.454	78,26	1,73	10,55	12,46
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	210.870	100,00	217.970	100,00	216.074	100,00	3,37	-0,87	2,47
Prov. Aut. Bolzano	3.516.031	3.360.601	3.388.030	2.383.706	67,80	2.234.619	66,49	2.318.069	68,42	-6,25	3,73	-2,75
Prov. Aut. Trento	2.911.273	2.828.571	3.031.399	1.784.747	61,30	1.734.686	61,33	1.821.930	60,10	-2,80	5,03	2,08
Friuli-Venezia Giulia	4.563.028	4.484.746	4.504.498	2.171.319	47,59	2.045.561	45,61	2.241.376	49,76	-5,79	9,57	3,23
Sardegna	5.957.553	5.835.354	6.105.952	2.828.747	47,48	2.469.373	42,32	2.823.489	46,24	-12,70	14,34	-0,19
Sicilia	13.175.310	13.220.259	12.798.460	5.371.816	40,77	4.812.209	36,40	4.848.066	37,88	-10,42	0,75	-9,75
Totale RSS	31.393.742	31.004.924	31.160.526	15.527.867	49,46	14.304.487	46,14	15.142.458	48,60	-7,88	5,86	-2,48
Totale RSO+RSS	141.714.210	141.970.087	144.742.116	34.903.782	24,63	33.592.482	23,66	37.240.478	25,73	-3,76	10,86	6,69

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) Per individuare la spesa corrente al netto della spesa corrente sanitaria è stato depurato il Titolo I dai codici: 1365, 1366, 1367, 1538, 1539, 1540, 1549 (parzialmente), 1552, 1555, 1625, 1631 e 1636.

II.4.2 Analisi di alcune tipologie di spesa corrente non sanitaria

In relazione ai ricorrenti interventi legislativi intesi a porre un freno all'espansione della spesa corrente, la Corte ha indirizzato le proprie linee istruttorie al monitoraggio di talune categorie di spesa espressamente considerate dai citati provvedimenti.

Si fa riferimento, in particolare, alla riduzione dei costi della politica nelle Regioni, dopo che l'art. 2, co. 1, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto misure rilevanti, tra cui la ridefinizione delle indennità di funzione e di carica degli assessori e dei consiglieri regionali, la disciplina di fine mandato, il divieto di cumulo di indennità e di emolumenti e la previsione della gratuità della partecipazione alle commissioni, la cui adozione condiziona l'erogazione dell'80% dei trasferimenti regionali.

L'argomento è stato espressamente trattato nelle Linee guida per le relazioni dei Presidenti delle Regioni nell'anno 2013⁵⁸, ove è stata richiamata l'attenzione degli Organi di vertice sulla necessità di ottemperare alle riduzioni previste dalla legge. L'andamento di tale categoria di spesa, nei dati di cassa SIOPE, è rappresentato nel par. II.4.2.4.

Da tempo sono oggetto di specifica attenzione del legislatore le spese di funzionamento e per consumi intermedi⁵⁹, mediante disposizioni che sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale in quanto espressione del principio di coordinamento della

⁵⁸ Cfr. C. conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 9/SEAUT/2014/INPR, depositata il 18 aprile 2014, quesito 1.12, con il quale è stato monitorato il rispetto dell'art. 2, co. 1, d.l. n. 174/2012, in ordine alla riduzione dei costi della politica, invitando l'Amministrazione a fornire chiarimenti in caso di risposta non affermativa.

⁵⁹ L'art. 6, d.l. n. 78/2010, ha posto una serie di misure di contenimento dei costi degli apparati amministrativi, tra cui:

- rendere onorifica la partecipazione a organi collegiali degli enti che ricevono finanziamenti pubblici e limitare a 30 euro l'importo dei gettoni di presenza (co. 2);
- ridurre del 10%, rispetto al 2010, indennità, compensi, gettoni, retribuzioni e altre utilità corrisposte ai componenti di organi (co. 3);
- limitare il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo degli enti e organismi pubblici, rispettivamente, a cinque e a tre (co. 5);
- ridurre del 10% il compenso dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di società a totale partecipazione pubblica o inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione (co. 6);
- contenere entro il 20 % del tetto raggiunto nel 2009 sia le spese per studi ed incarichi di consulenza (co. 7), sia le spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (co. 8); rinunciare integralmente alle spese per sponsorizzazioni (co. 9);
- applicare alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione le misure previste dai commi 7, 8 e 9 (co. 11);
- non corrispondere le indennità chilometriche per missioni di servizio effettuate dal personale contrattualizzato con mezzo proprio (co. 12, ultimo periodo), nonché ridurre del 50% rispetto al tetto raggiunto nel 2009 le spese per le missioni (co. 12, primo periodo) e per la formazione (co. 13);
- ridurre dell'80% rispetto al 2009 le spese per la gestione delle autovetture, compresi i buoni taxi (co. 14);
- non effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari o aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore di società partecipate in perdita (co. 19).

L'art. 6, co. 20, primo periodo, stabilisce che «le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle Regioni, alle Province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica».

V., inoltre, l'art. 5, co. 2, d.l. n. 95/2012, in tema di limiti alla spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, nonché l'art. 1, co. 141, l. 24 dicembre 2012, n. 228, riguardante la spesa per l'acquisto di mobili e arredi; disposizioni tutte applicabili alle Regioni, nei limiti precisati dalla Corte costituzionale, di seguito evidenziati.

Ulteriori limitazioni sono state poste dalla normativa successiva, con impatto sulla gestione del 2014 (ad esempio cfr. art. 9, commi 5 e 6, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89).

finanza pubblica, ferma restando l'esigenza, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, di consentire una rimodulazione delle concrete misure di contenimento, nell'ambito del complessivo obiettivo di risparmio di spesa⁶⁰.

L'obiettivo della riduzione della spesa per consumi intermedi, nell'attuale ordinamento, è perseguito anche mediante la centralizzazione degli acquisti (convenzioni quadro CONSIP S.p.A. e centrali di committenza regionali, di cui all'art. 1, co. 7, d.l. n. 95/2012, e mercato elettronico per l'approvvigionamento di beni e servizi strumentali, di cui all'art. 1, co. 450, l. 27 dicembre 2006, n. 296).

A verifica del rispetto di tali disposizioni, la Corte ha sollecitato l'attenzione dei Presidenti delle Regioni, nelle Linee guida per la relazione annuale 2013⁶¹, e del Collegio dei revisori presso le Regioni, in sede di rendiconto 2013 e di preventivo 2014⁶².

Nella presente indagine, le verifiche sugli andamenti di spesa per consumi intermedi sono contenute nel par. II.4.2.1, con un *focus* su taluni codici di dettaglio attinenti a spese di particolare rilevanza, tra cui quelle per contratti di servizio, per l'assistenza informatica e la categoria residuale "altre spese per servizi" (par. II.4.2.2).

In relazione alle specifiche prescrizioni che, nel tempo, hanno riguardato singole tipologie di consumi intermedi (studi e consulenze, formazione, spese di rappresentanza, organizzazione di manifestazioni e convegni, manutenzione di autovetture), le Linee guida al

⁶⁰ La Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha escluso ogni interferenza tra le misure impugnate e le altre disposizioni di competenza esclusiva o concorrente regionale, richiamando la costante giurisprudenza della stessa Corte secondo cui "quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), «l'eventuale impatto di essa sull'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una "circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale"» (da ultimo, sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)". Ha, aggiunto, il Giudice delle leggi, che la disposizione prevede puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa; sicché non è esclusa la loro potestà di determinare, sulla base di una valutazione globale dei limiti di spesa puntuali dettati dall'art. 6, l'ammontare complessivo dei risparmi da conseguire e, quindi, di modulare in modo discrezionale, tenendo fermo quel vincolo, le percentuali di riduzione delle singole voci di spesa contemplate nell'art. 6. Nella stessa ottica, la Corte costituzionale, con sentenza 8 aprile 2014, n. 79, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, co. 2, d.l. n. 95/2012, nella parte in cui prevedeva un "concorso" delle Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione della spesa per consumi intermedi, trattandosi di "tagli" permanenti e non transitori, produttivi di risparmi che avrebbero dovuto essere destinati a finalità perequative coerenti con la disciplina costituzionale, anziché affluire, indistintamente, al bilancio dello Stato.

⁶¹ Cfr. C. conti, Sezione autonomie, citata deliberazione n. 9/SEZAUT/2014/INPR, quesito 1.15, in ordine al rispetto delle disposizioni su convenzioni CONSIP e centrali regionali di committenza, e quesiti 1.10 e 1.11. nei quali si chiede agli Organi di vertice se sono state impartite direttive in merito al rispetto dei limiti di legge per gli incarichi di consulenza e, in particolare, per gli incarichi di collaborazione in materia informatica.

⁶² Cfr. C. conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2014/INPR, depositata il 7 marzo 2014 (rendiconti regionali 2013), quesito 1.4, circa l'attuazione, anche mediante rimodulazione, delle disposizioni sul contenimento delle spese di funzionamento e per consumi intermedi e quesito 1.5. su convenzioni CONSIP e centrali regionali di committenza.

Con riferimento ai bilanci di previsione 2014, cfr. C. conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2014/INPR, depositata il 18 aprile 2014, quesiti 3.11 e 3.12, concernenti, rispettivamente, la previsione di specifici capitoli per incarichi di studio e di consulenza e il rispetto dei limiti dei limiti di spesa prefissati.

Collegio dei revisori sui rendiconti delle Regioni hanno dedicato un'apposita tabella alle riduzioni effettuate con riferimento all'anno base e alle percentuali prescritte dalla norma⁶³.

Pur considerando la non perfetta aderenza della codificazione SIOPE alle categorie espressamente indicate dalle citate disposizioni sul contenimento della spesa, si è ritenuto opportuno monitorare taluni codici gestionali, astrattamente riconducibili agli obiettivi prefissati dal legislatore (par. II.4.2.3).

Infine, è stata esaminata la spesa per interessi passivi, al fine di evidenziare i riflessi della situazione debitoria degli enti Regione (par. II.4.2.5).

II.4.2.1 Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi

Pur in presenza delle citate disposizioni sul contenimento della spesa per consumi intermedi, vigenti nel triennio considerato, si registra un andamento crescente di tale tipologia di spesa, come evidenziato dalla tabella 5/SP.

Trattasi di una categoria che presenta una rilevante incidenza sul totale della spesa corrente al netto di quella sanitaria, soprattutto per le RSO (25,21% nel 2013, 18,34% nel 2012, 17,63% nel 2011). Valori crescenti si registrano anche nelle RSS, ove l'incidenza, nel 2013 è complessivamente di 12,49%.

Meritevoli di considerazione sono i casi nei quali si registrano incidenze molto inferiori alla media nazionale (20,04%); tra questi, la Liguria (con incidenze oscillanti tra il 4,5% e il 5,5% nel triennio), l'Emilia-Romagna (tra il 9,5% e il 10,5%), il Trentino-Alto Adige/Südtirol (tra il 3% e il 4,5%), la Provincia autonoma di Trento (tra il 5% e il 7%) e il Friuli-Venezia Giulia (tra l'8% e il 9%).

L'andamento in crescita della spesa per acquisto di beni e servizi si apprezza per la maggior parte degli enti esaminati, con una variazione complessiva, nel triennio, pari a +63,06% per le RSO e +9,01% per le RSS (44,85% a livello nazionale).

L'incremento totale di 2,4 miliardi di euro, nel 2013 sul 2012, viene principalmente generato da alcune Regioni (Piemonte, Veneto, Lazio, Campania, Calabria e Sicilia), che sono (esclusa la Sicilia), tra quelle che hanno avuto accesso alle risorse previste dai dd.ll. nn. 35/2013 e 102/2013, per cui gli aumenti potrebbero essere imputati a tale causale, benché non sia evidenziabile una perfetta coincidenza dei relativi importi.

Nell'ambito della categoria di spesa per acquisto di beni e servizi è stato analizzato l'andamento di taluni specifici codici gestionali SIOPE, come di seguito riferito (par. da II.4.2.2 a II.4.2.3).

⁶³ Cfr. C. conti, Sezione autonomie, citata deliberazione n. 5/SEZAUT/2014/INPR, tabella 8.8, ove è stato chiesto agli Organi di revisione di indicare, con riferimento all'anno base/media dei periodi e alle riduzioni richiesti dalla legge, le somme rendicontate per: studi e consulenze; relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; sponsorizzazioni; missioni; formazione; acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture; mobili e arredi.

TABELLA 5/SP

Andamento della Spesa per acquisto di beni e servizi

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria			Spesa per acquisto di beni e servizi						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	2.204.633	1.665.018	2.063.163	364.791	16,55	158.099	9,50	409.200	19,83	-56,66	158,83	12,17
Lombardia	2.941.335	2.938.004	3.265.609	786.558	26,74	941.543	32,05	858.016	26,27	19,70	-8,87	9,08
Veneto	1.327.780	1.206.637	1.448.501	190.898	14,38	110.738	9,18	326.734	22,56	-41,99	195,05	71,16
Liguria	638.195	680.555	803.677	36.344	5,69	36.014	5,29	36.088	4,49	-0,91	0,21	-0,70
Emilia-Romagna	1.460.434	1.344.114	1.255.254	143.105	9,80	124.807	9,29	130.046	10,36	-12,79	4,20	-9,13
Toscana	1.505.994	1.305.956	1.527.963	305.912	20,31	293.382	22,46	305.713	20,01	-4,10	4,20	-0,07
Marche	554.010	609.182	644.324	76.744	13,85	44.355	7,28	111.032	17,23	-42,20	150,33	44,68
Umbria	429.668	443.654	419.817	65.764	15,31	78.854	17,77	92.317	21,99	19,90	17,07	40,38
Lazio	2.350.901	2.715.840	3.558.340	464.226	19,75	584.252	21,51	1.562.341	43,91	25,86	167,41	236,55
Abruzzo	563.493	525.935	536.309	105.461	18,72	98.734	18,77	55.311	10,31	-6,38	-43,98	-47,55
Molise	191.157	179.078	211.340	13.509	7,07	8.843	4,94	51.428	24,33	-34,54	481,57	280,69
Campania	2.299.652	2.699.333	3.589.943	349.324	15,19	426.739	15,81	939.114	26,16	22,16	120,07	168,84
Puglia	1.674.272	1.773.632	1.486.338	384.913	22,99	486.423	27,43	492.899	33,16	26,37	1,33	28,05
Basilicata	372.922	351.676	371.818	86.138	23,10	94.038	26,74	64.457	17,34	9,17	-31,46	-25,17
Calabria	861.469	849.381	915.623	42.652	4,95	50.353	5,93	136.147	14,87	18,06	170,38	219,21
Totale RSO	19.375.914	19.287.995	22.098.019	3.416.338	17,63	3.537.171	18,34	5.570.844	25,21	3,54	57,49	63,06
Valle d'Aosta	776.662	790.070	873.454	153.422	19,75	122.393	15,49	128.881	14,76	-20,22	5,30	-16,00
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	6.769	3,21	8.030	3,68	9.635	4,46	18,64	19,99	42,35
Prov. Aut. Bolzano	2.383.706	2.234.619	2.318.069	248.771	10,44	223.208	9,99	250.101	10,79	-10,28	12,05	0,53
Prov. Aut. Trento	1.784.747	1.734.686	1.821.930	92.001	5,15	89.277	5,15	127.063	6,97	-2,96	42,32	38,11
Friuli-Venezia Giulia	2.171.319	2.045.561	2.241.376	178.995	8,24	190.889	9,33	180.469	8,05	6,64	-5,46	0,82
Sardegna	2.828.747	2.469.373	2.823.489	320.875	11,34	293.276	11,88	356.977	12,64	-8,60	21,72	11,25
Sicilia	5.371.816	4.812.209	4.848.066	734.731	13,68	564.378	11,73	838.776	17,30	-23,19	48,62	14,16
Totale RSS	15.527.867	14.304.487	15.142.458	1.735.563	11,18	1.491.451	10,43	1.891.903	12,49	-14,07	26,85	9,01
Totale RSO+RSS	34.903.782	33.592.482	37.240.478	5.151.901	14,76	5.028.622	14,97	7.462.747	20,04	-2,39	48,41	44,85

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

(*) La spesa per acquisto di beni e prestazioni di servizi è composta dai seguenti codici gestionali:

1341 - Cancelleria e materiale informatico e tecnico; 1342 - Carburanti, combustibili e lubrificanti; 1343 - Pubblicazioni, giornali e riviste; 1344 - Acquisto di beni per referendum; 1345 - Altri materiali di consumo; 1346 - Contratti di servizio per trasporto; 1347 - Altri contratti di servizio; 1348 - Studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza; 1349 - Organizzazione manifestazioni e convegni; 1350 - Corsi di formazione organizzati per terzi; 1351 - Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili; 1352 - Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi; 1353 - Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni; 1354 - Servizi ausiliari, spese di pulizia, traslochi e facchinaggio; 1355 - Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione; 1356 - Utenze e canoni per energia elettrica, acqua e gas; 1357 - Utenze e canoni per altri servizi; 1358 - Acquisto di servizi per referendum; 1359 - Spese postali; 1360 - Assicurazioni; 1361 - Acquisto di servizi per spese di rappresentanza; 1362 - Assistenza informatica e manutenzione software; 1363 - Spese per liti (patrocinio legale); 1364 - Altre spese per servizi.

II.4.2.2 Andamento della spesa per contratti di servizio, assistenza informatica e altre spese per servizi

Nell'ambito della spesa per acquisto di beni e prestazioni di servizi, è stata distinta quella per contratti di servizio (trasporto e altri contratti di servizio). Si tratta di un *focus* rilevante su categorie di spesa che rappresentano, a livello nazionale, più del 50% delle risorse finanziarie esposte nella tabella 5-bis/SP.

Nel 2013, il rapporto di incidenza tra la spesa per contratti di servizio (trasporto ed altro) e quella per acquisto di beni e prestazioni di servizi è pari complessivamente al 57,61% (composto dal 66,75% per le RSO e dal 30,70% per le RSS), in aumento rispetto a quanto rilevato nel precedente esercizio.

In alcune Regioni, l'incidenza di tale tipologia di spesa è davvero rilevante (78,8% in Puglia, 73,78% nel Lazio, 72,42% in Umbria, 87,75% nel Molise e 77% in Campania).

Fermo restando un incremento generalizzato dei pagamenti per tale voce di spesa nella maggior parte delle Regioni, apprezzabile soprattutto nel triennio, va sottolineata, in taluni casi, la forte diversificazione degli importi nelle annualità considerate, sia in aumento sia in diminuzione.

Di segno negativo sono le variazioni che si registrano in Veneto, nel 2012 sul 2011, ampiamente compensate dagli incrementi rilevati in seguito (con valori che passano dai 23 milioni di euro nel 2012 ai 236 milioni nel 2013). Analogo *trend* si rileva in Liguria, sia pure con importi meno rilevanti. Variazioni costantemente negative riguardano, invece, l'Abruzzo (-67,37% nel triennio).

Per una migliore comprensione del fenomeno è utile la lettura combinata della tabella 5-bis/SP con la 5-quater/SP, concernente i pagamenti a titolo di "Altre spese per servizi". Infatti, l'Emilia-Romagna, nella prima tabella registra valori molto bassi (per un'incidenza sulla spesa per consumi intermedi inferiore all'1%) mentre, nella seconda, espone un'incidenza intorno al 45%, molto superiore al totale delle RSO (12,14%) e al totale nazionale (16,26%) per l'anno 2013. Degna di nota è anche la situazione dei pagamenti registrati dalla Regione Siciliana, dove ad un'incidenza della spesa per contratti di servizio molto inferiore al totale nazionale (10% nel 2011, 12,51% nel 2012 e 18,22% nel 2013), rilevata nella tabella 5-bis/SP, corrisponde una più forte incidenza delle "Altre spese per servizi" (64,35% nel 2011, 56,44% nel 2012 e 45,14% nel 2013).

Con riferimento alla spesa per assistenza informatica e manutenzione software (tabella 5-ter/SP), si riscontrano forti scostamenti tra l'area Nord e il resto del Paese. Premesso che tale voce di spesa cresce in misura meno che proporzionale rispetto all'incremento di quella per consumi intermedi (cfr. par. II.4.2.1), la sua incidenza, a livello nazionale scende, complessivamente, al 6,27% nel 2013, pur in presenza di un aumento

della spesa in termini assoluti. L'incidenza nazionale è la risultante di situazioni molto disomogenee: a fronte di percentuali altamente sopra la media nelle Regioni dell'area Nord, comprese le RSS (tra cui, in particolare, Piemonte, Lombardia, Liguria, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Friuli-Venezia Giulia, con incidenza superiore al 20%), si riscontrano incidenze sotto al 3% in molti casi (Marche, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia).

Emblematico è il caso della Regione Lazio che, in valori assoluti, mostra un andamento fortemente decrescente (passando dai 2,7 milioni di euro del 2011 ai 34 mila euro del 2013, con uno scostamento percentuale pari a -98,76%). Di segno opposto la variazione che si registra nella Provincia autonoma di Trento, che passa dai 43 mila euro pagati nel 2011 ai 17,48 milioni spesi nel 2013.

Complessivamente, si apprezza, nel triennio, una variazione in aumento della spesa per assistenza informatica, pari a 20,95% nelle RSO e a 3,41% nelle RSS.

TABELLA 5-bis/SP

Andamento della Spesa per contratti di servizio

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Spesa per contratti di servizio						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	204.965	56,19	62.988	39,84	221.664	54,17	-69,27	251,91	8,15
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	392.182	49,86	532.969	56,61	506.105	58,99	35,90	-5,04	29,05
VENETO	190.898	110.738	326.734	109.459	57,34	23.291	21,03	236.017	72,24	-78,72	913,32	115,62
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	721	1,98	165	0,46	1.767	4,90	-77,18	973,42	144,95
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	24	0,02	915	0,73	462	0,36	3.713,60	-49,52	1.825,02
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	224.426	73,36	154.500	52,66	180.845	59,16	-31,16	17,05	-19,42
MARCHE	76.744	44.355	111.032	34.549	45,02	6.316	14,24	58.530	52,71	-81,72	826,72	69,41
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	40.385	61,41	50.087	63,52	66.859	72,42	24,02	33,49	65,55
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	410.192	88,36	486.061	83,19	1.152.676	73,78	18,50	137,15	181,01
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	74.039	70,20	69.439	70,33	24.161	43,68	-6,21	-65,21	-67,37
MOLISE	13.509	8.843	51.428	18	0,13	2.085	23,58	45.131	87,75	11.459,68	2.064,19	250.073,11
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	215.816	61,78	242.048	56,72	723.100	77,00	12,15	198,74	235,05
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	288.101	74,85	331.422	68,13	388.401	78,80	15,04	17,19	34,81
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	36.644	42,54	47.032	50,01	31.365	48,66	28,35	-33,31	-14,41
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	5.991	14,05	9.142	18,16	81.395	59,78	52,58	790,37	1.258,55
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	2.037.513	59,64	2.018.460	57,06	3.718.476	66,75	-0,94	84,22	82,50
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	74.172	48,35	58.847	48,08	60.372	46,84	-20,66	2,59	-18,61
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	321	4,74	181	2,26	196	2,04	-43,55	8,35	-38,84
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	75.021	30,16	56.517	25,32	83.473	33,38	-24,67	47,70	11,27
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	6.097	6,63	4.186	4,69	45.597	35,89	-31,34	989,18	647,86
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	40.846	22,82	44.081	23,09	52.292	28,98	7,92	18,63	28,02
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	164.306	51,21	138.106	47,09	186.048	52,12	-15,95	34,71	13,23
SICILIA	734.731	564.378	838.776	73.463	10,00	70.628	12,51	152.850	18,22	-3,86	116,41	108,06
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	434.227	25,02	372.546	24,98	580.829	30,70	-14,20	55,91	33,76
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	2.471.739	47,98	2.391.006	47,55	4.299.305	57,61	-3,27	79,81	73,94

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per contratti di servizio è composta dai seguenti codici gestionali:

1346 - Contratti di servizio per trasporto; 1347 - Altri contratti di servizio

TABELLA 5-ter/SP

Andamento della Spesa per assistenza informatica e manutenzione software

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Spesa per assistenza informatica e manutenzione software						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	48.746	13,36	12.432	7,86	86.448	21,13	-74,50	595,34	77,34
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	163.844	20,83	198.002	21,03	178.559	20,81	20,85	-9,82	8,98
VENETO	190.898	110.738	326.734	13.186	6,91	19.836	17,91	18.090	5,54	50,43	-8,80	37,19
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	11.400	31,37	13.180	36,60	9.732	26,97	15,62	-26,16	-14,63
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	17.478	12,21	22.403	17,95	21.433	16,48	28,18	-4,33	22,63
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	10.315	3,37	7.942	2,71	9.605	3,14	-23,01	20,95	-6,88
MARCHE	76.744	44.355	111.032	2.456	3,20	3.067	6,91	2.326	2,09	24,89	-24,17	-5,29
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	4.114	6,26	5.233	6,64	3.952	4,28	27,19	-24,47	-3,94
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	2.712	0,58	148	0,03	34	0,00	-94,54	-77,35	-98,76
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	870	0,83	745	0,75	1.881	3,40	-14,43	152,57	116,13
MOLISE	13.509	8.843	51.428	141	1,04	572	6,47	155	0,30	305,39	-72,97	9,57
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	1.575	0,45	3.053	0,72	1.829	0,19	93,82	-40,09	16,12
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	2.266	0,59	2.603	0,54	2.288	0,46	14,87	-12,08	0,99
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	75	0,09	132	0,14	1.476	2,29	75,50	1.018,60	1.863,18
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	1.240	2,91	866	1,72	1.354	0,99	-30,18	56,43	9,23
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	280.417	8,21	290.213	8,20	339.162	6,09	3,49	16,87	20,95
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	5.607	3,65	5.990	4,89	6.479	5,03	6,83	8,16	15,55
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	1.090	16,10	1.279	15,92	3.179	32,99	17,34	148,61	191,71
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	13.402	5,39	13.447	6,02	12.277	4,91	0,34	-8,70	-8,39
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	43	0,05	74	0,08	17.476	13,75	72,42	23.468,95	40.537,27
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	74.723	41,75	75.509	39,56	70.662	39,15	1,05	-6,42	-5,43
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	11.160	3,48	9.669	3,30	9.001	2,52	-13,36	-6,91	-19,35
SICILIA	734.731	564.378	838.776	18.716	2,55	13.431	2,38	9.914	1,18	-28,24	-26,18	-47,03
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	124.740	7,19	119.398	8,01	128.988	6,82	-4,28	8,03	3,41
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	405.157	7,86	409.611	8,15	468.150	6,27	1,10	14,29	15,55

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per assistenza informatica e manutenzione software è individuata dal codice 1362.

TABELLA 5-quater/SP

Andamento delle altre spese per servizi

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Altre spese per servizi						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	36.705	10,06	33.578	21,24	33.939	8,29	-8,52	1,08	-7,54
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	168.980	21,48	163.839	17,40	113.969	13,28	-3,04	-30,44	-32,55
VENETO	190.898	110.738	326.734	28.299	14,82	27.923	25,22	41.208	12,61	-1,33	47,58	45,62
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	15.679	43,14	11.501	31,94	12.878	35,69	-26,65	11,97	-17,86
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	66.043	46,15	53.276	42,69	59.359	45,64	-19,33	11,42	-10,12
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	44.280	14,47	107.299	36,57	92.797	30,35	142,32	-13,52	109,57
MARCHE	76.744	44.355	111.032	20.684	26,95	17.532	39,53	34.086	30,70	-15,24	94,42	64,80
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	8.875	13,50	10.220	12,96	10.739	11,63	15,16	5,08	21,01
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	19.646	4,23	27.230	4,66	156.494	10,02	38,60	474,71	696,58
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	13.997	13,27	15.524	15,72	17.756	32,10	10,91	14,38	26,86
MOLISE	13.509	8.843	51.428	3.690	27,32	3.005	33,98	1.662	3,23	-18,56	-44,71	-54,97
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	25.379	7,27	10.334	2,42	14.834	1,58	-59,28	43,55	-41,55
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	44.171	11,48	94.488	19,43	63.587	12,90	113,92	-32,70	43,96
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	26.056	30,25	32.537	34,60	13.848	21,48	24,87	-57,44	-46,85
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	3.097	7,26	5.011	9,95	9.075	6,67	61,81	81,13	193,08
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	525.580	15,38	613.297	17,34	676.233	12,14	16,69	10,26	28,66
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	16.497	10,75	12.420	10,15	16.032	12,44	-24,71	29,08	-2,82
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	2.030	29,99	2.509	31,25	2.564	26,61	23,62	2,18	26,31
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	51.722	20,79	51.916	23,26	52.170	20,86	0,37	0,49	0,87
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	16.690	18,14	19.248	21,56	18.633	14,66	15,33	-3,19	11,64
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	14.758	8,24	16.430	8,61	12.847	7,12	11,33	-21,81	-12,94
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	44.523	13,88	55.378	18,88	56.496	15,83	24,38	2,02	26,89
SICILIA	734.731	564.378	838.776	472.824	64,35	318.515	56,44	378.660	45,14	-32,64	18,88	-19,92
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	619.044	35,67	476.416	31,94	537.403	28,41	-23,04	12,80	-13,19
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	1.144.623	22,22	1.089.713	21,67	1.213.635	16,26	-4,80	11,37	6,03

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) L altre spese per servizi sono individuate dal codice 1364.

II.4.2.3 Andamento della spesa per studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, manutenzione di autovetture

Nell'ambito della categoria della spesa per acquisto di beni e servizi, si procede all'esame delle specifiche voci menzionate nel par. II.4.2, particolarmente monitorate dal legislatore che ha previsto appositi limiti quantitativi alla loro effettuazione.

Si fa riferimento a quelle espressamente considerate dalle norme sul contenimento della spesa (art. 6, commi da 7 a 10, e da 12 a 14, d.l. n. 78/2010; art. 5, co. 2, d.l. n. 95/2012; art. 1, co. 141, l. n. 228/2012) e concernenti: studi e consulenze; relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; sponsorizzazioni; missioni; formazione; acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture; mobili e arredi.

La presente analisi si incentra sui soli codici gestionali SIOPE che appaiono allineati alle predette esigenze di monitoraggio, pure valorizzate dalla Corte in sede di predisposizione delle linee guida per le relazione degli Organi di revisione sui rendiconti regionali 2013 (cfr. tabella 8.8, deliberazione n. 5/SEZAUT/2014/INPR).

Nei predetti limiti, le tabelle che seguono mostrano una progressiva riduzione dei pagamenti imputati a tali voci di spesa, nel triennio 2011-2013, che si presenta diversamente articolata nelle differenti tipologie.

Con riferimento ai pagamenti per studi e consulenze, è stato considerato il codice 1348, che comprende anche le tipologie di spesa "indagini e gettoni di presenza". La tabella 5-quinquies/SP evidenzia una progressiva diminuzione dell'incidenza sui consumi intermedi (nel complesso, dal 3,59% nel 2011 all'1,18% nel 2013), simmetricamente ad una significativa flessione dei pagamenti a livello nazionale pari a -52,49% nel triennio. Tale tendenza si evidenzia in tutti gli enti ad eccezione delle Regioni Lazio (+15,53%) e Calabria (+47,07%).

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alla spesa per formazione, esposta nella tabella 5-sexies/SP, che esamina il codice 1350 (corsi di formazione organizzati per terzi)⁶⁴. Trattasi di pagamenti che incidono, nelle RSO, per valori inferiori all'1% e, nelle RSS, per valori intorno al 4%; valori comunque in diminuzione nel triennio per la maggior parte delle Regioni, ad eccezione della Regione Sardegna che, da sola, determina l'inversione del *trend* per l'aggregato RSS (3,94% nel 2011, 4,32% nel 2012 e 4,41% nel 2013). In termini di variazioni percentuali di spesa nel triennio, si apprezza la notevole riduzione nelle RSO (-41,30%) e l'aumento nelle RSS (+22,09%), per effetto delle *performance* della Sardegna (+39,04%) e della Provincia autonoma di Bolzano (+22,22%).

⁶⁴ Per completezza, si rammenta che sono attinenti alla materia della "formazione", anche le spese registrate nel macroaggregato relativo alla spesa di personale, codice gestionale 1251 - "Formazione del personale", qui non considerate trattando, il presente paragrafo dei consumi intermedi.

La tabella 5-septies/SP mostra i pagamenti per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, mediante analisi dei seguenti codici gestionali: 1343 (pubblicazioni, giornali e riviste), 1349 (organizzazione manifestazioni e convegni) e 1361 (acquisto di servizi per spese di rappresentanza).

Anche con riferimento a tali voci, la spesa risulta incidere per percentuali poco significative e in diminuzione nel triennio, passando dal 2,08% nel 2011 allo 0,85% nel 2013, secondo un andamento omogeneo per RSO e RSS. I pagamenti imputati ai predetti codici gestionali tendono a diminuire considerevolmente nel triennio (-40,85%, di cui -37,93% per le RSO e -44,39% per le RSS). Le variazioni in aumento riportate dalle Regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Bolzano, benché significative, non concorrono ad invertire la generalizzata tendenza al contenimento dei costi.

La tabella 5-octies/SP evidenzia i pagamenti per manutenzione di autovetture inseriti nel codice gestionale 1352, che include soltanto una delle voci della più ampia tipologia di spesa monitorata dall'art. 5, co. 2, d.l. n. 95/2012 (acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture).

Tanto premesso, le manutenzioni di autovetture incidono sui consumi intermedi in misura irrisoria (nel complesso pari allo 0,16% nel 2013) e fanno registrare valori in diminuzione sui pagamenti nel triennio (-33,98% a livello nazionale).

TABELLA 5-quinquies/SP

Andamento della Spesa per studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Spesa per studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	14.840	4,07	8.389	5,31	8.504	2,08	-43,47	1,37	-42,70
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	7.634	0,97	5.754	0,61	4.860	0,57	-24,63	-15,54	-36,34
VENETO	190.898	110.738	326.734	5.149	2,70	2.970	2,68	1.960	0,60	-42,33	-33,99	-61,93
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	740	2,04	918	2,55	580	1,61	24,01	-36,77	-21,59
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	13.074	9,14	7.559	6,06	4.349	3,34	-42,18	-42,46	-66,73
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	7.001	2,29	4.660	1,59	4.470	1,46	-33,44	-4,07	-36,15
MARCHE	76.744	44.355	111.032	1.504	1,96	1.753	3,95	1.223	1,10	16,56	-30,23	-18,67
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	2.720	4,14	1.188	1,51	1.670	1,81	-56,34	40,64	-38,60
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	4.346	0,94	3.806	0,65	5.021	0,32	-12,43	31,92	15,53
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	549	0,52	224	0,23	279	0,50	-59,24	24,59	-49,22
MOLISE	13.509	8.843	51.428	579	4,28	306	3,46	478	0,93	-47,16	56,32	-17,40
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	23.930	6,85	4.842	1,13	4.282	0,46	-79,76	-11,58	-82,11
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	10.178	2,64	7.663	1,58	6.122	1,24	-24,71	-20,11	-39,85
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	17.100	19,85	7.592	8,07	7.962	12,35	-55,60	4,88	-53,44
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	4.228	9,91	5.522	10,97	6.218	4,57	30,62	12,60	47,07
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	113.572	3,32	63.146	1,79	57.980	1,04	-44,40	-8,18	-48,95
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	6.182	4,03	4.656	3,80	3.795	2,94	-24,68	-18,49	-38,60
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	129	1,90	142	1,77	126	1,31	10,61	-11,20	-1,78
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	15.796	6,35	9.146	4,10	6.650	2,66	-42,10	-27,29	-57,90
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	29.131	31,66	26.499	29,68	6.647	5,23	-9,04	-74,92	-77,18
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	2.721	1,52	1.376	0,72	1.439	0,80	-49,45	4,58	-47,14
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	11.446	3,57	8.920	3,04	7.415	2,08	-22,07	-16,87	-35,21
SICILIA	734.731	564.378	838.776	5.794	0,79	3.894	0,69	3.742	0,45	-32,80	-3,88	-35,41
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	71.199	4,10	54.632	3,66	29.814	1,58	-23,27	-45,43	-58,13
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	184.771	3,59	117.778	2,34	87.794	1,18	-36,26	-25,46	-52,49

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza è individuata dal codice 1348.

TABELLA 5-sexies/SP

Andamento della Spesa per la formazione

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Spesa per la formazione						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	439	0,12	215	0,14	365	0,09	-50,95	69,39	-16,91
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	8.586	1,09	6.701	0,71	1.892	0,22	-21,96	-71,76	-77,96
VENETO	190.898	110.738	326.734	82	0,04	70	0,06	70	0,02	-14,72	0,46	-14,33
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	56	0,15	37	0,10	1	0,00	-33,49	-96,10	-97,41
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	2.361	1,65	835	0,67	2.029	1,56	-64,63	143,01	-14,06
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	612	0,20	415	0,14	230	0,08	-32,22	-44,57	-62,43
MARCHE	76.744	44.355	111.032	314	0,41	371	0,84	144	0,13	17,93	-61,16	-54,19
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	644	0,98	587	0,74	497	0,54	-8,78	-15,33	-22,77
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	252	0,05	485	0,08	235	0,02	92,52	-51,46	-6,55
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	5.660	5,37	3.533	3,58	1.016	1,84	-37,58	-71,24	-82,05
MOLISE	13.509	8.843	51.428	258	1,91	198	2,24	1.098	2,13	-23,28	454,70	325,57
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	1.175	0,34	901	0,21	369	0,04	-23,31	-59,09	-68,62
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	66	0,02	1	0,00	7	0,00	-97,89	368,61	-90,13
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	14	0,02	572	0,61	50	0,08	3.902,99	-91,34	246,50
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	11.525	27,02	12.732	25,28	10.806	7,94	10,47	-15,12	-6,23
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	32.044	0,94	27.652	0,78	18.809	0,34	-13,71	-31,98	-41,30
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	6.851	4,47	5.667	4,63	6.578	5,10	-17,29	16,08	-3,99
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	6	0,10	469	5,84	0	0,00	7.129,61	-100,00	-100,00
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	10.544	4,24	11.367	5,09	12.887	5,15	7,81	13,37	22,22
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	4.877	5,30	3.760	4,21	3.789	2,98	-22,90	0,75	-22,32
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	413	0,23	258	0,14	367	0,20	-37,52	42,15	-11,19
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	39.362	12,27	36.147	12,33	54.729	15,33	-8,17	51,41	39,04
SICILIA	734.731	564.378	838.776	6.293	0,86	6.786	1,20	5.095	0,61	7,83	-24,91	-19,03
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	68.348	3,94	64.454	4,32	83.445	4,41	-5,70	29,47	22,09
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	100.392	1,95	92.106	1,83	102.254	1,37	-8,25	11,02	1,86

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per la formazione è individuata dal codice 1350: corsi di formazione organizzati per terzi.

TABELLA 5-septies/SP

Andamento della Spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Spese per pubblicazioni, giornali e riviste, organizzazione manifestazioni e convegni e acquisto di servizi per spese di rappresentanza						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	10.945	3,00	3.679	2,33	3.074	0,75	-66,38	-16,45	-71,91
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	5.359	0,68	2.217	0,24	2.259	0,26	-58,63	1,90	-57,84
VENETO	190.898	110.738	326.734	5.051	2,65	2.993	2,70	1.732	0,53	-40,74	-42,13	-65,71
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	447	1,23	367	1,02	851	2,36	-17,91	131,74	90,22
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	8.338	5,83	6.005	4,81	3.109	2,39	-27,99	-48,22	-62,71
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	1.897	0,62	1.632	0,56	912	0,30	-13,97	-44,14	-51,94
MARCHE	76.744	44.355	111.032	4.016	5,23	4.335	9,77	3.876	3,49	7,94	-10,58	-3,48
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	1.381	2,10	1.711	2,17	657	0,71	23,89	-61,61	-52,44
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	739	0,16	3.225	0,55	2.908	0,19	336,38	-9,83	293,50
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	727	0,69	488	0,49	961	1,74	-32,90	97,21	32,33
MOLISE	13.509	8.843	51.428	2.083	15,42	104	1,18	21	0,04	-95,00	-80,06	-99,00
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	1.944	0,56	2.319	0,54	382	0,04	19,25	-83,51	-80,33
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	9.202	2,39	10.236	2,10	7.298	1,48	11,24	-28,70	-20,69
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	1.381	1,60	1.584	1,68	2.310	3,58	14,70	45,86	67,29
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	5.205	12,20	5.543	11,01	6.094	4,48	6,51	9,93	17,08
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	58.715	1,72	46.438	1,31	36.445	0,65	-20,91	-21,52	-37,93
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	15.742	10,26	12.580	10,28	10.284	7,98	-20,09	-18,25	-34,67
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	370	5,47	612	7,62	957	9,93	65,31	56,42	158,59
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	6.150	2,47	6.455	2,89	6.442	2,58	4,96	-0,19	4,76
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	1.728	1,88	1.425	1,60	1.137	0,89	-17,52	-20,22	-34,20
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	1.281	0,72	2.074	1,09	1.034	0,57	61,97	-50,17	-19,29
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	11.002	3,43	6.165	2,10	3.946	1,11	-43,97	-35,99	-64,13
SICILIA	734.731	564.378	838.776	12.220	1,66	11.404	2,02	3.168	0,38	-6,68	-72,22	-74,07
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	48.492	2,79	40.715	2,73	26.968	1,43	-16,04	-33,76	-44,39
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	107.207	2,08	87.152	1,73	63.413	0,85	-18,71	-27,24	-40,85

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza è individuata dai codici gestionali: 1343: pubblicazioni, giornali e riviste; 1349: organizzazione manifestazioni e convegni; 1361: acquisto di servizi per spese di rappresentanza.

TABELLA 5-octies/SP

Andamento della Spesa per manutenzione autovetture

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per acquisto di beni e servizi			Spese per manutenzione autovetture						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	364.791	158.099	409.200	112	0,03	104	0,07	186	0,05	-7,05	78,00	65,46
LOMBARDIA	786.558	941.543	858.016	260	0,03	181	0,02	73	0,01	-30,48	-59,59	-71,91
VENETO	190.898	110.738	326.734	223	0,12	300	0,27	183	0,06	34,61	-38,85	-17,68
LIGURIA	36.344	36.014	36.088	20	0,06	44	0,12	24	0,07	116,07	-46,52	15,56
EMILIA-ROMAGNA	143.105	124.807	130.046	62	0,04	93	0,07	108	0,08	48,25	16,94	73,37
TOSCANA	305.912	293.382	305.713	137	0,04	182	0,06	133	0,04	32,97	-26,94	-2,85
MARCHE	76.744	44.355	111.032	69	0,09	130	0,29	92	0,08	89,54	-28,97	34,63
UMBRIA	65.764	78.854	92.317	87	0,13	107	0,14	83	0,09	22,80	-22,53	-4,86
LAZIO	464.226	584.252	1.562.341	183	0,04	153	0,03	42	0,00	-16,42	-72,57	-77,07
ABRUZZO	105.461	98.734	55.311	207	0,20	205	0,21	272	0,49	-1,11	33,03	31,55
MOLISE	13.509	8.843	51.428	0	0,00	90	1,01	11	0,02	n.a.	-87,36	n.a.
CAMPANIA	349.324	426.739	939.114	9.503	2,72	2.139	0,50	5.607	0,60	-77,49	162,14	-41,00
PUGLIA	384.913	486.423	492.899	113	0,03	17	0,00	22	0,00	-85,18	33,73	-80,19
BASILICATA	86.138	94.038	64.457	317	0,37	265	0,28	41	0,06	-16,13	-84,53	-87,03
CALABRIA	42.652	50.353	136.147	1.296	3,04	347	0,69	630	0,46	-73,18	81,30	-51,38
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.570.844	12.589	0,37	4.356	0,12	7.508	0,13	-65,39	72,35	-40,36
VALLE D'AOSTA	153.422	122.393	128.881	990	0,65	766	0,63	690	0,54	-22,61	-9,94	-30,31
TRENTINO-ALTO ADIGE	6.769	8.030	9.635	2	0,03	8	0,10	17	0,18	384,52	109,06	912,95
PROV. AUT. BOLZANO	248.771	223.208	250.101	1.063	0,43	875	0,39	955	0,38	-17,63	9,07	-10,16
PROV. AUT. TRENTO	92.001	89.277	127.063	863	0,94	733	0,82	636	0,50	-14,98	-13,26	-26,26
FRIULI-VENEZIA GIULIA	178.995	190.889	180.469	690	0,39	759	0,40	677	0,37	9,91	-10,80	-1,96
SARDEGNA	320.875	293.276	356.977	861	0,27	663	0,23	749	0,21	-22,98	12,96	-12,99
SICILIA	734.731	564.378	838.776	613	0,08	745	0,13	433	0,05	21,58	-41,91	-29,37
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.891.903	5.082	0,29	4.551	0,31	4.157	0,22	-10,45	-8,64	-18,19
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.462.747	17.670	0,34	8.907	0,18	11.666	0,16	-49,59	30,97	-33,98

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per manutenzione di autovetture è individuata dal codice 1352: manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi

II.4.2.4 Andamento della spesa per organi istituzionali

L'esame della tabella 6/SP riferisce di un andamento decrescente della spesa per organi istituzionali (-1,86% nel triennio 2011-2013) e anche del rapporto di incidenza di tali oneri sulla spesa corrente al netto di quella sanitaria, che si presenta in lieve diminuzione (passando dal 2,42% nel 2011 al 2,23% nel 2013).

A fronte di chiare indicazioni del legislatore in merito alla riduzione dei costi della politica, mediante le misure previste dall'art. 2, d.l. n. 174/2012 (cfr. par. II.4.2), risultano valori disomogenei sul territorio e non univoci rispetto all'obiettivo di contenimento della spesa. Accanto ad una prevalenza di variazioni di segno negativo, talora significative (Piemonte, a -46,25%, Campania, a -30,83%), si evidenziano numerosi casi di variazioni in aumento (Lombardia, a +26,16%, Marche, a +14,93, Calabria, a +30,33% e Friuli-Venezia Giulia, a +11,56%).

Per le RSO nel loro complesso, la spesa per organi istituzionali passa da 524 milioni di euro nel 2011 a 500 milioni nel 2012, per attestarsi a poco meno di 512 milioni nel 2013. Analogo è l'andamento di tali pagamenti nelle RSS (321 milioni nel 2011, 301 milioni nel 2012 e 318 milioni nel 2013).

Da approfondire i casi di forte disallineamento tra le annualità del triennio considerato riscontrati in Umbria (in aumento nel 2013 rispetto al 2011 e 2012) e in Puglia (in diminuzione nel 2012 e 2013 rispetto al 2011), presumibilmente dovuti alle tempistiche di registrazione dei pagamenti nel sistema SIOPE, ovvero ad imputazione della spesa per organi istituzionali a un diverso codice gestionale.

TABELLA 6/SP

Andamento della Spesa per organi istituzionali

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria			Spesa per organi istituzionali (1101)						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	2.204.633	1.665.018	2.063.163	36.931	1,68	27.732	1,67	19.849	0,96	-24,91	-28,43	-46,25
LOMBARDIA	2.941.335	2.938.004	3.265.609	72.391	2,46	60.083	2,05	91.331	2,80	-17,00	52,01	26,16
VENETO	1.327.780	1.206.637	1.448.501	40.334	3,04	38.464	3,19	37.959	2,62	-4,64	-1,31	-5,89
LIGURIA	638.195	680.555	803.677	29.718	4,66	27.523	4,04	26.203	3,26	-7,39	-4,79	-11,83
EMILIA-ROMAGNA	1.460.434	1.344.114	1.255.254	37.460	2,57	34.113	2,54	33.076	2,64	-8,94	-3,04	-11,70
TOSCANA	1.505.994	1.305.956	1.527.963	25.520	1,69	24.095	1,85	23.227	1,52	-5,59	-3,60	-8,99
MARCHE	554.010	609.182	644.324	17.422	3,14	19.006	3,12	20.023	3,11	9,09	5,35	14,93
UMBRIA	429.668	443.654	419.817	54	0,01	35	0,01	20.388	4,86	-34,03	57.485,97	37.887,54
LAZIO	2.350.901	2.715.840	3.558.340	65.655	2,79	72.913	2,68	65.344	1,84	11,05	-10,38	-0,47
ABRUZZO	563.493	525.935	536.309	30.670	5,44	31.423	5,97	27.981	5,22	2,46	-10,96	-8,77
MOLISE	191.157	179.078	211.340	14.114	7,38	17.116	9,56	11.827	5,60	21,27	-30,90	-16,20
CAMPANIA	2.299.652	2.699.333	3.589.943	68.733	2,99	63.069	2,34	47.543	1,32	-8,24	-24,62	-30,83
PUGLIA	1.674.272	1.773.632	1.486.338	15.247	0,91	291	0,02	287	0,02	-98,09	-1,67	-98,12
BASILICATA	372.922	351.676	371.818	19.820	5,31	16.392	4,66	21.352	5,74	-17,29	30,25	7,73
CALABRIA	861.469	849.381	915.623	50.118	5,82	67.459	7,94	65.320	7,13	34,60	-3,17	30,33
Totale RSO	19.375.914	19.287.995	22.098.019	524.187	2,71	499.715	2,59	511.708	2,32	-4,67	2,40	-2,38
VALLE D'AOSTA	776.662	790.070	873.454	15.450	1,99	12.002	1,52	16.839	1,93	-22,32	40,31	8,99
TRENTINO-ALTO ADIGE	210.870	217.970	216.074	19.110	9,06	19.097	8,76	17.185	7,95	-0,07	-10,01	-10,07
PROV. AUT. DI BOLZANO	2.383.706	2.234.619	2.318.069	8.374	0,35	8.274	0,37	8.164	0,35	-1,19	-1,33	-2,51
PROV. AUT. DI TRENTO	1.784.747	1.734.686	1.821.930	13.062	0,73	14.405	0,83	13.666	0,75	10,28	-5,13	4,62
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.171.319	2.045.561	2.241.376	23.679	1,09	23.321	1,14	26.416	1,18	-1,51	13,27	11,56
SARDEGNA	2.828.747	2.469.373	2.823.489	73.749	2,61	57.945	2,35	79.051	2,80	-21,43	36,43	7,19
SICILIA	5.371.816	4.812.209	4.848.066	167.546	3,12	166.207	3,45	156.375	3,23	-0,80	-5,92	-6,67
Totale RSS	15.527.867	14.304.487	15.142.458	320.970	2,07	301.250	2,11	317.696	2,10	-6,14	5,46	-1,02
Totale RSO+RSS	34.903.782	33.592.482	37.240.478	845.156	2,42	800.965	2,38	829.404	2,23	-5,23	3,55	-1,86

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per organi istituzionali è individuata dal codice 1101

II.4.2.5 Andamento della spesa per interessi passivi

Tra le spese del Titolo I, al netto di quella sanitaria, acquistano rilievo i pagamenti per interessi passivi, che rappresentano il costo del servizio del debito. Essi incidono sulla spesa corrente depurata per il 5,99% nel 2011, il 5,97% nel 2012 e il 5,63% nel 2013, a livello nazionale. Tale andamento, sostanzialmente stabile, si riflette sulle percentuali di spesa nel triennio, da cui risulta una variazione di +0,22%, come esposto in tabella 7/SP.

A livello disaggregato, gli enti mostrano valori prevalentemente in diminuzione nel triennio 2011-2013, talora con percentuali di un certo rilievo (Piemonte, a -44,77%, Veneto, a -29,18%, Molise a -42,25%, Provincia autonoma di Bolzano, a -38,10%, Provincia autonoma di Trento, a -29,96% e Friuli-Venezia Giulia, a -39,98%). Fanno eccezione il Lazio, con +30,18%, la Calabria, con 76,70% e la Sicilia, con il 17,73%. L'effetto combinato dei valori sopra riferiti contribuisce a stabilizzare lo scostamento a livello nazionale.

Nell'ambito della complessiva spesa per interessi, quella per oneri a carico dello Stato presenta un *trend* in complessiva diminuzione nel 2013, rispetto al 2011 (-28,07%), come risulta dalla tabella 7-bis/SP.

Si riscontra, invece, un incremento della spesa per interessi a carico delle Regioni che, nel triennio considerato, cresce del 2,60%, come si evince dalla tabella 7-ter/SP. In particolare, tale voce di spesa presenta valori in sensibile aumento nelle Regioni Lazio, Calabria e Sicilia (rispettivamente, +26,42%, +113,62% e +21,26%).

La tendenza generalizzata alla contrazione dei pagamenti di interessi passivi e di oneri finanziari correlati alle operazioni in derivati, riscontrabile nel 2012 rispetto al 2011 (-0,67%), non trova conferma nelle risultanze del 2013 rispetto all'anno precedente (+12,09%), come emerge dall'esame della tabella 7-quater/SP.

TABELLA 7/SP

Andamento della Spesa per interessi passivi

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria			Spesa per interessi passivi						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	2.204.633	1.665.018	2.063.163	186.434	8,46	178.727	10,73	102.963	4,99	-4,13	-42,39	-44,77
Lombardia	2.941.335	2.938.004	3.265.609	154.598	5,26	147.856	5,03	139.100	4,26	-4,36	-5,92	-10,02
Veneto	1.327.780	1.206.637	1.448.501	43.195	3,25	39.589	3,28	30.591	2,11	-8,35	-22,73	-29,18
Liguria	638.195	680.555	803.677	64.101	10,04	60.017	8,82	53.175	6,62	-6,37	-11,40	-17,04
Emilia-Romagna	1.460.434	1.344.114	1.255.254	59.125	4,05	54.064	4,02	48.560	3,87	-8,56	-10,18	-17,87
Toscana	1.505.994	1.305.956	1.527.963	52.191	3,47	55.378	4,24	51.332	3,36	6,11	-7,31	-1,65
Marche	554.010	609.182	644.324	47.412	8,56	51.593	8,47	47.754	7,41	8,82	-7,44	0,72
Umbria	429.668	443.654	419.817	46.045	10,72	44.029	9,92	40.552	9,66	-4,38	-7,90	-11,93
Lazio	2.350.901	2.715.840	3.558.340	565.786	24,07	521.943	19,22	736.516	20,70	-7,75	41,11	30,18
Abruzzo	563.493	525.935	536.309	73.617	13,06	71.279	13,55	69.145	12,89	-3,18	-2,99	-6,07
Molise	191.157	179.078	211.340	19.801	10,36	13.302	7,43	11.436	5,41	-32,82	-14,03	-42,25
Campania	2.299.652	2.699.333	3.589.943	219.614	9,55	209.308	7,75	193.100	5,38	-4,69	-7,74	-12,07
Puglia	1.674.272	1.773.632	1.486.338	85.181	5,09	76.470	4,31	65.591	4,41	-10,23	-14,23	-23,00
Basilicata	372.922	351.676	371.818	15.664	4,20	13.855	3,94	11.414	3,07	-11,55	-17,61	-27,13
Calabria	861.469	849.381	915.623	39.039	4,53	26.594	3,13	68.983	7,53	-31,88	159,39	76,70
Totale RSO	19.375.914	19.287.995	22.098.019	1.671.801	8,63	1.564.005	8,11	1.670.211	7,56	-6,45	6,79	-0,10
Valle d'Aosta	776.662	790.070	873.454	21.807	2,81	23.049	2,92	21.020	2,41	5,70	-8,80	-3,61
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	0	0,00	0	0,00	0	0,00	n.a.	n.a.	n.a.
Prov. Aut. Bolzano	2.383.706	2.234.619	2.318.069	5.475	0,23	4.594	0,21	3.389	0,15	-16,11	-26,22	-38,10
Prov. Aut. Trento	1.784.747	1.734.686	1.821.930	1.424	0,08	1.160	0,07	997	0,05	-18,53	-14,03	-29,96
Friuli-Venezia Giulia	2.171.319	2.045.561	2.241.376	52.666	2,43	43.550	2,13	31.610	1,41	-17,31	-27,42	-39,98
Sardegna	2.828.747	2.469.373	2.823.489	70.161	2,48	63.964	2,59	53.421	1,89	-8,83	-16,48	-23,86
Sicilia	5.371.816	4.812.209	4.848.066	267.251	4,98	304.704	6,33	314.637	6,49	14,01	3,26	17,73
Totale RSS	15.527.867	14.304.487	15.142.458	418.785	2,70	441.021	3,08	425.074	2,81	5,31	-3,62	1,50
Totale RSO+RSS	34.903.782	33.592.482	37.240.478	2.090.586	5,99	2.005.026	5,97	2.095.285	5,63	-4,09	4,50	0,22

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per interessi passivi è composta dai seguenti codici gestionali: 1711 - Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti a carico dello Stato, gestione tesoro; 1712 - Int. pass. a Cassa depositi e prestiti a carico dello Stato, gestione CDP spa; 1721 - Int. pass. a Cassa depositi e prestiti a carico della Regione, gestione tesoro; 1722 - Int. pass. a Cassa depositi e prestiti a carico della Regione, gestione CDP spa; 1731 - Int. pass. ad altri soggetti a carico dello Stato per finanziamenti a breve; 1732 - Int. pass. ad altri soggetti a carico dello Stato per finanziamenti a medio-lungo; 1741 - Int. pass. ad altri soggetti a carico della Regione per finanziamenti a breve; 1742 - Int. pass. ad altri soggetti a carico della Regione per finanziamenti a medio-lungo; 1750 - Int. pass. ed oneri finanziari per anticipazioni; 1760 - Int. pass. ed oneri finanziari per operazioni in derivati; 1770 - Oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazione.

TABELLA 7-bis/SP

Andamento della Spesa per interessi passivi a carico dello Stato

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per interessi passivi a carico dello Stato			Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	37.221	34.741	26.331	-6,66	-24,21	-29,26
LOMBARDIA	37.690	36.655	34.724	-2,75	-5,27	-7,87
VENETO	5.406	3.749	3.259	-30,66	-13,05	-39,71
LIGURIA	19.472	16.512	13.413	-15,20	-18,77	-31,12
EMILIA-ROMAGNA	17.156	14.821	9.542	-13,61	-35,62	-44,38
TOSCANA	12.178	10.246	7.261	-15,86	-29,14	-40,38
MARCHE	6.540	5.593	4.786	-14,48	-14,43	-26,82
UMBRIA	12.668	11.104	8.923	-12,34	-19,64	-29,56
LAZIO	4.689	2.575	1.202	-45,08	-53,34	-74,37
ABRUZZO	908	776	636	-14,50	-18,04	-29,93
MOLISE	3	0	0	-95,02	-100,00	-100,00
CAMPANIA	9.826	6.148	2.613	-37,43	-57,51	-73,41
PUGLIA	4.764	972	835	-79,60	-14,05	-82,47
BASILICATA	3.867	3.162	1.463	-18,23	-53,73	-62,17
CALABRIA	16.257	1.124	21.230	-93,09	1.789,15	30,58
Totale RSO	188.646	148.179	136.217	-21,45	-8,07	-27,79
VALLE D'AOSTA	3.476	2.916	2.326	-16,10	-20,22	-33,06
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
PROV. AUTONOMA BOLZANO	1.072	933	787	-12,94	-15,61	-26,53
PROV. AUTONOMA TRENTO	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
FRIULI-VENEZIA GIULIA	8.742	7.500	6.183	-14,21	-17,56	-29,27
SARDEGNA	1.392	1.278	1.159	-8,19	-9,33	-16,76
SICILIA	10.574	8.920	7.178	-15,64	-19,53	-32,11
Totale RSS	25.255	21.547	17.633	-14,68	-18,16	-30,18
Totale RSO+RSS	213.901	169.726	153.850	-20,65	-9,35	-28,07

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per interessi passivi a carico dello Stato è composta dai seguenti codici gestionali:

1711 - Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti a carico dello Stato, gestione tesoro; 1712 - Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti a carico dello Stato, gestione CDP spa; 1731 - Interessi passivi ad altri soggetti a carico dello Stato per finanziamenti a breve; 1732 - Interessi passivi ad altri soggetti a carico dello Stato per finanziamenti a medio-lungo.

TABELLA 7-ter/SP

Andamento della Spesa per interessi passivi a carico della Regione

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa per interessi passivi a carico della Regione			Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	138.792	132.639	66.116	-4,43	-50,15	-52,36
LOMBARDIA	97.681	94.742	90.159	-3,01	-4,84	-7,70
VENETO	29.597	27.233	16.408	-7,99	-39,75	-44,56
LIGURIA	24.778	24.393	21.511	-1,56	-11,81	-13,19
EMILIA-ROMAGNA	28.049	25.348	22.490	-9,63	-11,27	-19,82
TOSCANA	27.782	33.212	30.509	19,55	-8,14	9,82
MARCHE	35.777	41.354	38.546	15,59	-6,79	7,74
UMBRIA	13.745	13.617	12.655	-0,93	-7,06	-7,93
LAZIO	547.958	516.077	692.739	-5,82	34,23	26,42
ABRUZZO	54.511	55.195	50.311	1,26	-8,85	-7,70
MOLISE	12.501	13.302	10.038	6,41	-24,54	-19,70
CAMPANIA	152.674	140.463	129.214	-8,00	-8,01	-15,37
PUGLIA	52.310	49.901	41.365	-4,61	-17,10	-20,92
BASILICATA	6.792	6.062	4.621	-10,75	-23,78	-31,97
CALABRIA	21.647	23.245	46.242	7,38	98,93	113,62
Totale RSO	1.244.596	1.196.785	1.272.923	-3,84	6,36	2,28
VALLE D'AOSTA	2.096	4.119	2.592	96,48	-37,08	23,62
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
PROV. AUTONOMA BOLZANO	4.322	3.479	2.602	-19,50	-25,22	-39,80
PROV. AUTONOMA TRENTO	1.395	1.160	926	-16,83	-20,13	-33,57
FRIULI-VENEZIA GIULIA	35.979	30.199	21.589	-16,06	-28,51	-40,00
SARDEGNA	68.769	62.686	52.263	-8,85	-16,63	-24,00
SICILIA	212.170	249.556	257.286	17,62	3,10	21,26
Totale RSS	324.731	351.199	337.258	8,15	-3,97	3,86
Totale RSO+RSS	1.569.327	1.547.984	1.610.180	-1,36	4,02	2,60

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per interessi passivi a carico della Regione è composta dai seguenti codici gestionali:

1721 - Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti a carico della Regione, gestione tesoro; 1722 - Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti a carico della Regione, gestione CDP spa; 1741 - Interessi passivi ad altri soggetti a carico della Regione per finanziamenti a breve; 1742 - Interessi passivi ad altri soggetti a carico della Regione per finanziamenti a medio-lungo.

TABELLA 7-quater/SP

Andamento della Spesa per interessi passivi ed oneri finanziari per operazioni in derivati

(migliaia di euro)

REGIONE	Spesa interessi passivi / oneri finanziari operazioni in derivati (1760)			Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
LOMBARDIA	19.226	16.460	14.216	-14,39	-13,63	-26,06
VENETO	8.192	8.607	10.923	5,06	26,92	33,34
LIGURIA	19.850	19.113	18.252	-3,71	-4,50	-8,05
EMILIA-ROMAGNA	13.920	13.894	16.528	-0,18	18,95	18,73
TOSCANA	12.231	11.919	13.563	-2,55	13,78	10,89
MARCHE	5.094	4.646	4.422	-8,78	-4,84	-13,20
UMBRIA	19.632	19.308	18.973	-1,65	-1,73	-3,36
LAZIO	0	0	23.107	n.a.	n.a.	n.a.
ABRUZZO	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
MOLISE	1.047	0	1.398	-100,00	n.a.	33,48
CAMPANIA	57.052	62.092	61.273	8,83	-1,32	7,40
PUGLIA	28.107	25.597	23.391	-8,93	-8,62	-16,78
BASILICATA	5.004	4.630	5.330	-7,47	15,12	6,52
CALABRIA	1.124	2.225	1.511	98,02	-32,07	34,51
Totale RSO	190.479	188.492	212.887	-1,04	12,94	11,76
VALLE D'AOSTA	16.235	16.014	16.102	-1,36	0,55	-0,82
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
PROV. AUTONOMA BOLZANO	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
PROV. AUTONOMA TRENTO	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
FRIULI-VENEZIA GIULIA	7.946	5.852	3.838	-26,36	-34,41	-51,69
SARDEGNA	0	0	0	n.a.	n.a.	n.a.
SICILIA	22.121	24.845	30.819	12,31	24,05	39,32
Totale RSS	46.301	46.711	50.760	0,88	8,67	9,63
Totale RSO+RSS	236.780	235.203	263.647	-0,67	12,09	11,35

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per interessi passivi ed oneri finanziari per operazioni in derivati è composta dal codice gestionale 1760 - Interessi passivi ed oneri finanziari per operazioni in derivati.

II.4.3 La spesa in conto capitale

L'andamento della spesa in conto capitale risultante dai dati SIOPE mostra un sensibile recupero, nel 2013 rispetto al 2012 (+9,81%), a fronte della flessione evidenziata nel 2012 rispetto all'esercizio precedente (-0,49%), come risulta dalla tabella 8/SP.

Le variazioni positive evidenziate nel 2013 sono dovute all'effetto combinato del consistente aumento riferito alle RSO (+15,80%) e della modesta diminuzione evidenziabile nelle RSS (-1,11%); degno di nota è il fatto che le stesse RSS, nel 2012 sul 2011 mostrano variazioni negative (complessivamente, -17,49%, ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia, che presenta il valore positivo di +5,41%).

Nel triennio 2011-2013 sono numerose le Regioni a statuto ordinario che vedono aumentare la spesa per investimenti (tra cui, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Campania, Puglia), mentre scostamenti negativi sono presenti in Lombardia, Abruzzo, Molise e Basilicata. Diversamente, tra le RSS, soltanto il Trentino-Alto Adige/Südtirol mostra variazioni in aumento.

Per meglio focalizzare l'attenzione sugli andamenti di cassa, gli importi dei pagamenti relativi al Titolo II sono stati decurtati delle somme relative ai codici gestionali riconducibili alla gestione sanitaria⁶⁵.

Diversamente da quanto evidenziato con riferimento alla spesa corrente (v. par. II.4.1), l'incidenza, sul totale del Titolo II, dei pagamenti in conto capitale depurati dalla spesa sanitaria presenta percentuali molto elevate (78,79% nel 2013, 88,56% nel 2012 e 88,03% nel 2011), come risulta dalla tabella 9/SP.

Con riferimento ai singoli enti, si evidenzia che le spese di investimento "non sanitarie" presentano lo stesso andamento del Titolo II con riferimento alle RSS, nel 2013 rispetto al 2012 (complessivamente, -0,75% a fronte del -1,11% rilevato nella tabella 8/SP). Le RSO mostrano, invece, una tendenza alla riduzione dei pagamenti effettuati allo stesso scopo e nello stesso periodo (-3,26% a fronte del +15,80% di cui alla tabella 8/SP).

Valori assoluti molto elevati si evidenziano nelle Regioni Campania e Puglia (rispettivamente, 2,1 miliardi di euro e 1,2 miliardi nel 2013), che presentano variazioni percentuali altamente positive nel triennio, mentre gli scostamenti negativi apprezzabili nelle Regioni Veneto, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana, riferiscono di investimenti concentrati nel settore sanitario (cfr. tabelle 8/SP e 9/SP).

Vi è, invece, perfetta coincidenza, per le singole Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, tra le variazioni dei pagamenti a titolo di spesa in conto capitale "non sanitaria" e le corrispondenti variazioni riferite al totale del Titolo II (cfr. tabelle 8/SP e 9/SP).

⁶⁵ I codici espunti, riconducibili alla gestione sanitaria sono i seguenti: 2216, 2237, 2238, 2239, 2251, 2325, 2334, 2513, 2514, 2516.

TABELLA 8/SP

Andamento delle spese in conto capitale

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo II			Variazione %		
	2011	2012	2013	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	899.331	598.411	1.061.999	-33,46	77,47	18,09
LOMBARDIA	1.514.174	2.218.329	1.068.240	46,50	-51,84	-29,45
VENETO	832.148	908.300	1.509.471	9,15	66,19	81,39
LIGURIA	258.124	308.287	412.181	19,43	33,70	59,68
EMILIA-ROMAGNA	565.551	514.753	1.271.239	-8,98	146,96	124,78
TOSCANA	783.695	853.900	1.034.003	8,96	21,09	31,94
MARCHE	249.649	574.513	253.070	130,13	-55,95	1,37
UMBRIA	158.093	222.891	192.853	40,99	-13,48	21,99
LAZIO	833.222	773.525	1.094.988	-7,16	41,56	31,42
ABRUZZO	396.539	318.655	288.354	-19,64	-9,51	-27,28
MOLISE	187.514	156.775	180.289	-16,39	15,00	-3,85
CAMPANIA	1.688.955	1.966.146	2.764.352	16,41	40,60	63,67
PUGLIA	911.371	1.135.941	1.244.694	24,64	9,57	36,57
BASILICATA	425.516	419.517	380.673	-1,41	-9,26	-10,54
CALABRIA	630.661	623.788	669.498	-1,09	7,33	6,16
Totale RSO	10.334.543	11.593.729	13.425.904	12,18	15,80	29,91
VALLE D'AOSTA	370.875	298.115	243.541	-19,62	-18,31	-34,33
TRENTINO-ALTO ADIGE	124.634	108.108	376.404	-13,26	248,18	202,01
PROV. AUTONOMA BOLZANO	1.188.215	1.025.624	1.080.104	-13,68	5,31	-9,10
PROV. AUTONOMA TRENTO	1.563.207	1.124.417	1.199.313	-28,07	6,66	-23,28
FRIULI-VENEZIA GIULIA	877.803	925.293	614.960	5,41	-33,54	-29,94
SARDEGNA	907.247	674.385	878.378	-25,67	30,25	-3,18
SICILIA	2.672.768	2.201.452	1.893.909	-17,63	-13,97	-29,14
Totale RSS	7.704.748	6.357.393	6.286.608	-17,49	-1,11	-18,41
Totale RSO+RSS	18.039.291	17.951.122	19.712.512	-0,49	9,81	9,28

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 9/SP

Andamento della Spesa in conto capitale al netto della spesa sanitaria in conto capitale

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo II			Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
Piemonte	899.331	598.411	1.061.999	750.299	83,43	503.089	84,07	998.950	94,06	-32,95	98,56	33,14
Lombardia	1.514.174	2.218.329	1.068.240	1.212.673	80,09	2.020.405	91,08	892.047	83,51	66,61	-55,85	-26,44
Veneto	832.148	908.300	1.509.471	727.878	87,47	828.357	91,20	667.538	44,22	13,80	-19,41	-8,29
Liguria	258.124	308.287	412.181	238.293	92,32	221.122	71,73	221.386	53,71	-7,21	0,12	-7,10
Emilia-Romagna	565.551	514.753	1.271.239	495.654	87,64	446.665	86,77	392.586	30,88	-9,88	-12,11	-20,79
Toscana	783.695	853.900	1.034.003	568.284	72,51	473.176	55,41	437.108	42,27	-16,74	-7,62	-23,08
Marche	249.649	574.513	253.070	231.549	92,75	549.142	95,58	223.801	88,43	137,16	-59,25	-3,35
Umbria	158.093	222.891	192.853	152.245	96,30	214.237	96,12	170.934	88,63	40,72	-20,21	12,28
Lazio	833.222	773.525	1.094.988	748.961	89,89	692.739	89,56	817.018	74,61	-7,51	17,94	9,09
Abruzzo	396.539	318.655	288.354	379.807	95,78	308.928	96,95	272.315	94,44	-18,66	-11,85	-28,30
Molise	187.514	156.775	180.289	179.195	95,56	148.389	94,65	167.044	92,65	-17,19	12,57	-6,78
Campania	1.688.955	1.966.146	2.764.352	1.096.610	64,93	1.390.960	70,75	2.097.024	75,86	26,84	50,76	91,23
Puglia	911.371	1.135.941	1.244.694	743.762	81,61	1.052.602	92,66	1.184.893	95,20	41,52	12,57	59,31
Basilicata	425.516	419.517	380.673	370.625	87,10	372.941	88,90	331.955	87,20	0,63	-10,99	-10,43
Calabria	630.661	623.788	669.498	618.411	98,06	621.693	99,66	648.939	96,93	0,53	4,38	4,94
Totale RSO	10.334.543	11.593.729	13.425.904	8.514.247	82,39	9.844.446	84,91	9.523.537	70,93	15,62	-3,26	11,85
Valle D'aosta	370.875	298.115	243.541	360.242	97,13	279.708	93,83	237.744	97,62	-22,36	-15,00	-34,00
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	124.634	100,00	108.108	100,00	376.404	100,00	-13,26	248,18	202,01
Prov. Aut. Di Bolzano	1.188.215	1.025.624	1.080.104	1.116.417	93,96	976.921	95,25	1.009.754	93,49	-12,49	3,36	-9,55
Prov. Aut. Di Trento	1.563.207	1.124.417	1.199.313	1.512.606	96,76	1.098.719	97,71	1.174.414	97,92	-27,36	6,89	-22,36
Friuli-Venezia Giulia	877.803	925.293	614.960	799.633	91,09	854.543	92,35	568.342	92,42	6,87	-33,49	-28,92
Sardegna	907.247	674.385	878.378	874.462	96,39	638.909	94,74	839.772	95,60	-26,94	31,44	-3,97
Sicilia	2.672.768	2.201.452	1.893.909	2.577.707	96,44	2.095.965	95,21	1.801.154	95,10	-18,69	-14,07	-30,13
Totale RSS	7.704.748	6.357.393	6.286.608	7.365.700	95,60	6.052.874	95,21	6.007.582	95,56	-17,82	-0,75	-18,44
Totale RSO+RSS	18.039.291	17.951.122	19.712.512	15.879.947	88,03	15.897.320	88,56	15.531.119	78,79	0,11	-2,30	-2,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) Per individuare la spesa in conto capitale al netto della spesa sanitaria in conto capitale il Titolo II è stato depurato dai codici: 2216, 2237, 2238, 2239, 2251, 2325, 2334, 2513, 2514, 2516.

II.4.4 Analisi di alcune tipologie di spesa in conto capitale

Gli investimenti fissi (in beni immobili e mobili) ed i trasferimenti in conto capitale agli enti locali sono gli aggregati rilevati separatamente nell'ambito della spesa in conto capitale, anche in relazione alla loro importanza sotto il profilo del contributo alla crescita economica.

Del pari, assume rilievo l'analisi della spesa per partecipazioni azionarie, trattandosi di materia costantemente oggetto di monitoraggio per i riflessi delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti territoriali.

II.4.4.1 Andamento della spesa per investimenti fissi

In parallelo con l'andamento complessivo della spesa in conto capitale, la spesa per investimenti fissi in beni immobili, che incide sul Titolo II al netto della spesa sanitaria nella misura del 14,82% nel 2011, del 13,89% nel 2012 e del 12,30% nel 2013, mostra un andamento in riduzione nel 2013 rispetto al 2012 (-13,50%), come si desume dalla tabella 10/SP. Si assiste al significativo decremento nelle RSS (-24,57%), laddove nelle RSO il valore è in aumento (+10,63%).

Analizzando i dati delle RSO, la crescita è particolarmente consistente in Liguria, Lazio, Basilicata e Calabria. La spesa è, invece, in flessione in Toscana, Molise, Campania, con i valori percentuali più significativi. Tra le RSS, si riscontra una decrescita generalizzata laddove, nel 2012 sul 2011 si registra un incremento in Trentino-Alto Adige/Südtirol, in Sardegna e in Friuli-Venezia Giulia.

Mentre, di norma, il decremento dei valori esposti nella tabella 10/SP è coerente con l'andamento della spesa imputata al Titolo II, in Campania e Puglia si registra il dato particolare della crescita della spesa in conto capitale depurata (rispettivamente, +50,76% e +12,57% come da tabella 9/SP) e della contemporanea flessione della spesa per investimenti fissi in beni immobili (rispettivamente, -84,72%, e -14,27%, come da tabella 10/SP).

La spesa per investimenti fissi in beni mobili, che rappresenta una parte decisamente inferiore del Titolo II depurato della spesa sanitaria (complessivamente il 3,45% nel 2011, il 3,17% nel 2012 e il 2,88% nel 2013), espone variazioni decrescenti nel 2013 (-11,05%), rispetto al 2012, condizionate, in via esclusiva, dalle RSS (-31,44%). Nel 2012, rispetto all'anno precedente, la riduzione è stata meno sensibile con riferimento al totale delle Regioni (-7,97%), con valori maggiormente imputabili al totale delle RSO (-18,05%) rispetto al dato del 2011, mentre nelle RSS si registra una variazione in aumento (+6,67% nel 2012), come si legge dalla tabella 11/SP.

Anche per questa tipologia di spesa, il decremento dei valori esposti nella tabella 11/SP non è sempre coerente con l'andamento della spesa imputata al Titolo II. Sono

diverse le Regioni che presentano anomalie: in Campania e Calabria, alla crescita della spesa in conto capitale si accompagna la flessione degli investimenti fissi in beni mobili (2013 sul 2012); questi ultimi, in altre Regioni (tra cui, Abruzzo e Basilicata), sono interessati da una forte crescita nonostante la contrazione della spesa gravante sul Titolo II (cfr. tabelle 9/SP e 11/SP).

TABELLA 10/SP

Andamento della Spesa per investimenti fissi in beni immobili

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale			Spesa per investimenti fissi in beni immobili						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	750.299	503.089	998.950	23.907	3,19	18.636	3,70	16.850	1,69	-22,05	-9,58	-29,52
LOMBARDIA	1.212.673	2.020.405	892.047	139.889	11,54	95.242	4,71	86.013	9,64	-31,92	-9,69	-38,51
VENETO	727.878	828.357	667.538	239.854	32,95	235.105	28,38	239.137	35,82	-1,98	1,71	-0,30
LIGURIA	238.293	221.122	221.386	1.915	0,80	4.828	2,18	13.705	6,19	152,16	183,86	615,78
EMILIA-ROMAGNA	495.654	446.665	392.586	34.605	6,98	36.137	8,09	25.817	6,58	4,43	-28,56	-25,40
TOSCANA	568.284	473.176	437.108	48.575	8,55	19.375	4,09	4.231	0,97	-60,11	-78,16	-91,29
MARCHE	231.549	549.142	223.801	14.074	6,08	12.311	2,24	9.868	4,41	-12,52	-19,85	-29,89
UMBRIA	152.245	214.237	170.934	9.044	5,94	10.552	4,93	13.844	8,10	16,67	31,19	53,07
LAZIO	748.961	692.739	817.018	9.229	1,23	62.334	9,00	211.546	25,89	575,39	239,38	2.192,12
ABRUZZO	379.807	308.928	272.315	31.102	8,19	19.742	6,39	13.442	4,94	-36,52	-31,91	-56,78
MOLISE	179.195	148.389	167.044	5.615	3,13	194	0,13	49	0,03	-96,54	-74,65	-99,12
CAMPANIA	1.096.610	1.390.960	2.097.024	60.015	5,47	111.443	8,01	17.028	0,81	85,69	-84,72	-71,63
PUGLIA	743.762	1.052.602	1.184.893	5.335	0,72	26.073	2,48	22.353	1,89	388,76	-14,27	319,03
BASILICATA	370.625	372.941	331.955	16.501	4,45	2.611	0,70	5.675	1,71	-84,18	117,34	-65,61
CALABRIA	618.411	621.693	648.939	25.178	4,07	40.221	6,47	89.073	13,73	59,75	121,46	253,78
Totale RSO	8.514.247	9.844.446	9.523.537	664.838	7,81	694.805	7,06	768.632	8,07	4,51	10,63	15,61
VALLE D'AOSTA	360.242	279.708	237.744	114.694	31,84	83.952	30,01	76.392	32,13	-26,80	-9,00	-33,39
TRENTINO-ALTO ADIGE	124.634	108.108	376.404	1.349	1,08	5.285	4,89	2.379	0,63	291,85	-54,99	76,37
PROV. AUT. DI BOLZANO	1.116.417	976.921	1.009.754	284.748	25,51	263.397	26,96	251.782	24,93	-7,50	-4,41	-11,58
PROV. AUT. DI TRENTO	1.512.606	1.098.719	1.174.414	335.705	22,19	283.222	25,78	220.583	18,78	-15,63	-22,12	-34,29
FRIULI-VENEZIA GIULIA	799.633	854.543	568.342	108.371	13,55	131.938	15,44	85.542	15,05	21,75	-35,17	-21,07
SARDEGNA	874.462	638.909	839.772	101.101	11,56	119.356	18,68	112.101	13,35	18,06	-6,08	10,88
SICILIA	2.577.707	2.095.965	1.801.154	742.568	28,81	626.549	29,89	392.943	21,82	-15,62	-37,28	-47,08
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.582	1.688.537	22,92	1.513.700	25,01	1.141.722	19,00	-10,35	-24,57	-32,38
Totale RSO+RSS	15.879.947	15.897.320	15.531.119	2.353.375	14,82	2.208.506	13,89	1.910.353	12,30	-6,16	-13,50	-18,82

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per investimenti fissi in beni immobili è composta dai seguenti codici gestionali:

2101 - Terreni; 2102 - Vie di comunicazione; 2103 - Infrastrutture idrauliche; 2104 - Infrastrutture portuali e aeroportuali; 2105 - Infrastrutture scolastiche; 2106 - Infrastrutture telematiche; 2107 - Altre infrastrutture; 2108 - Opere per la sistemazione del suolo; 2109 - Fabbricati civili ad uso abitativo, commerciale e governativo; 2110 - Fabbricati industriali e costruzioni leggere; 2111 - Fabbricati rurali; 2112 - Opere destinate al culto; 2113 - Beni di valore culturale, storico, archeologico, ed artistico; 2114 - Strade ferrate e relativi materiali d'esercizio; 2115 - Impianti sportivi; 2117 - Altri beni immobili.

TABELLA 11/SP

Andamento della Spesa per investimenti fissi in beni mobili

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale			Spesa per investimenti fissi in beni mobili						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	750.299	503.089	998.950	38.561	5,14	78.316	15,57	121.399	12,15	103,10	55,01	214,82
LOMBARDIA	1.212.673	2.020.405	892.047	114.419	9,44	46.781	2,32	19.602	2,20	-59,11	-58,10	-82,87
VENETO	727.878	828.357	667.538	22.587	3,10	18.191	2,20	16.667	2,50	-19,46	-8,38	-26,21
LIGURIA	238.293	221.122	221.386	17.075	7,17	27.049	12,23	17.880	8,08	58,42	-33,90	4,71
EMILIA-ROMAGNA	495.654	446.665	392.586	33.595	6,78	22.339	5,00	19.384	4,94	-33,50	-13,23	-42,30
TOSCANA	568.284	473.176	437.108	40.796	7,18	25.763	5,44	17.584	4,02	-36,85	-31,74	-56,90
MARCHE	231.549	549.142	223.801	5.403	2,33	4.025	0,73	5.339	2,39	-25,50	32,64	-1,19
UMBRIA	152.245	214.237	170.934	3.692	2,42	2.701	1,26	5.266	3,08	-26,83	94,96	42,65
LAZIO	748.961	692.739	817.018	14.881	1,99	8.721	1,26	27.856	3,41	-41,40	219,43	87,19
ABRUZZO	379.807	308.928	272.315	4.138	1,09	2.501	0,81	8.673	3,18	-39,57	246,83	109,59
MOLISE	179.195	148.389	167.044	0	0,00	24	0,02	0	0,00	n.a.	-100,00	n.a.
CAMPANIA	1.096.610	1.390.960	2.097.024	18.186	1,66	19.435	1,40	3.098	0,15	6,87	-84,06	-82,96
PUGLIA	743.762	1.052.602	1.184.893	4.673	0,63	1.095	0,10	15.873	1,34	-76,57	1.349,69	239,69
BASILICATA	370.625	372.941	331.955	164	0,04	191	0,05	698	0,21	16,26	264,97	324,32
CALABRIA	618.411	621.693	648.939	5.819	0,94	8.373	1,35	5.371	0,83	43,90	-35,85	-7,69
Totale RSO	8.514.247	9.844.446	9.523.537	323.988	3,81	265.506	2,70	284.690	2,99	-18,05	7,23	-12,13
VALLE D'AOSTA	360.242	279.708	237.744	17.693	4,91	16.686	5,97	11.689	4,92	-5,69	-29,95	-33,94
TRENTINO-ALTO ADIGE	124.634	108.108	376.404	3.893	3,12	2.108	1,95	2.784	0,74	-45,85	32,06	-28,49
PROV. AUTONOMA DI BOLZANO	1.116.417	976.921	1.009.754	37.846	3,39	32.218	3,30	34.124	3,38	-14,87	5,92	-9,84
PROV. AUTONOMA DI TRENTO	1.512.606	1.098.719	1.174.414	35.455	2,34	23.896	2,17	23.057	1,96	-32,60	-3,51	-34,97
FRIULI-VENEZIA GIULIA	799.633	854.543	568.342	34.145	4,27	21.248	2,49	18.859	3,32	-37,77	-11,24	-44,77
SARDEGNA	874.462	638.909	839.772	33.355	3,81	35.670	5,58	31.107	3,70	6,94	-12,79	-6,74
SICILIA	2.577.707	2.095.965	1.801.154	60.854	2,36	106.294	5,07	41.647	2,31	74,67	-60,82	-31,56
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.582	223.241	3,03	238.121	3,93	163.267	2,72	6,67	-31,44	-26,87
Totale RSO+RSS	15.879.947	15.897.320	15.531.119	547.229	3,45	503.626	3,17	447.956	2,88	-7,97	-11,05	-18,14

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per investimenti fissi in beni mobili è composta dai seguenti codici gestionali:

2121 - Hardware; 2122 - Acquisizione o realizzazione software; 2131 - Mezzi di trasporto; 2132 - Mobili, macchinari e attrezzature; 2133 - Mobili e arredi; 2134 - Impianti e attrezzature; 2135 - Opere artistiche; 2136 - Materiale bibliografico; 2137 - Altri beni materiali; 2138 - Beni immateriali; 2141 - Titoli di Stato; 2142 - Altri titoli.

II.4.4.2 Andamento della spesa per trasferimenti e per partecipazioni azionarie

Per quanto concerne i trasferimenti in conto capitale agli enti locali, si tratta della categoria di spesa con più elevato tasso di incidenza sul Titolo II al netto della spesa non sanitaria, che si attesta intorno al 24,77%, nel 2013, con valori più elevati nelle RSO (27,08%) e, tra le RSS, in Sardegna (30,96%), come risulta dalla tabella 12/SP.

La spesa per partecipazioni azionarie, infine, non supera il 2% del totale della spesa in conto capitale netta. Dopo una tendenza in diminuzione, nel 2012 sul 2011 (-16,57%, di cui -23,99 per le RSS), questa tipologia di spesa ha fatto registrare, nel 2013 rispetto all'anno precedente, una variazione di segno positivo, con percentuali sensibilmente elevate (+57,36% a livello nazionale), come si evince dalla tabella 13/SP. Il dato complessivo è fortemente condizionato dai valori riportati nelle RSS (+76,41%), più elevati di quelli evidenziati nelle RSO (+22,71%).

Tale andamento non sembra essere coerente con le misure di contenimento della spesa e di razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa intese a disincentivare il ricorso allo strumento delle società partecipate, al fine di impedirne l'utilizzo a fini elusivi del patto di stabilità interno e, comunque, di accrescere la trasparenza dei "centri di spesa" pubblica esternalizzati.

TABELLA 12/SP

Andamento della Spesa per trasferimenti

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale			Spesa per trasferimenti						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	750.299	503.089	998.950	256.102	34,13	161.596	32,12	239.757	24,00	-36,90	48,37	-6,38
LOMBARDIA	1.212.673	2.020.405	892.047	396.964	32,73	351.613	17,40	261.621	29,33	-11,42	-25,59	-34,09
VENETO	727.878	828.357	667.538	207.352	28,49	229.342	27,69	131.847	19,75	10,61	-42,51	-36,41
LIGURIA	238.293	221.122	221.386	111.803	46,92	82.605	37,36	72.800	32,88	-26,12	-11,87	-34,89
EMILIA-ROMAGNA	495.654	446.665	392.586	176.652	35,64	114.235	25,58	82.700	21,07	-35,33	-27,61	-53,18
TOSCANA	568.284	473.176	437.108	229.875	40,45	186.784	39,47	127.029	29,06	-18,75	-31,99	-44,74
MARCHE	231.549	549.142	223.801	68.007	29,37	62.620	11,40	43.266	19,33	-7,92	-30,91	-36,38
UMBRIA	152.245	214.237	170.934	54.324	35,68	87.820	40,99	51.646	30,21	61,66	-41,19	-4,93
LAZIO	748.961	692.739	817.018	325.427	43,45	177.969	25,69	129.445	15,84	-45,31	-27,27	-60,22
ABRUZZO	379.807	308.928	272.315	124.395	32,75	113.252	36,66	92.344	33,91	-8,96	-18,46	-25,77
MOLISE	179.195	148.389	167.044	61.639	34,40	53.207	35,86	42.618	25,51	-13,68	-19,90	-30,86
CAMPANIA	1.096.610	1.390.960	2.097.024	443.052	40,40	659.748	47,43	632.354	30,15	48,91	-4,15	42,73
PUGLIA	743.762	1.052.602	1.184.893	293.442	39,45	350.255	33,28	302.773	25,55	19,36	-13,56	3,18
BASILICATA	370.625	372.941	331.955	199.343	53,79	194.427	52,13	168.930	50,89	-2,47	-13,11	-15,26
CALABRIA	618.411	621.693	648.939	170.112	27,51	220.888	35,53	199.523	30,75	29,85	-9,67	17,29
Totale RSO	8.514.247	9.844.446	9.523.537	3.118.489	36,63	3.046.360	30,94	2.578.654	27,08	-2,31	-15,35	-17,31
VALLE D'AOSTA	360.242	279.708	237.744	78.369	21,75	76.490	27,35	55.858	23,50	-2,40	-26,97	-28,72
TRENTINO-ALTO ADIGE	124.634	108.108	376.404	118	0,09	86	0,08	95	0,03	-26,99	10,40	-19,40
PROV. AUT. BOLZANO	1.116.417	976.921	1.009.754	320.586	28,72	282.993	28,97	284.001	28,13	-11,73	0,36	-11,41
PROV. AUT. TRENTO	1.512.606	1.098.719	1.174.414	196.417	12,99	130.365	11,87	166.851	14,21	-33,63	27,99	-15,05
FRIULI-VENEZIA GIULIA	799.633	854.543	568.342	173.997	21,76	187.079	21,89	134.860	23,73	7,52	-27,91	-22,49
SARDEGNA	874.462	638.909	839.772	310.062	35,46	264.187	41,35	259.987	30,96	-14,80	-1,59	-16,15
SICILIA	2.577.707	2.095.965	1.801.154	305.394	11,85	327.765	15,64	366.873	20,37	7,33	11,93	20,13
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.582	1.384.942	18,80	1.268.966	20,96	1.268.525	21,12	-8,37	-0,03	-8,41
Totale RSO+RSS	15.879.947	15.897.320	15.531.119	4.503.431	28,36	4.315.326	27,14	3.847.179	24,77	-4,18	-10,85	-14,57

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per trasferimenti è composta dai seguenti codici gestionali:

2232 - Trasferimenti in conto capitale a Province; 2233 - Trasferimenti in conto capitale a Città metropolitane; 2234 - Trasferimenti in conto capitale a Comuni; 2235 - Trasferimenti in conto capitale a Unioni di comuni; 2236 - Trasferimenti in conto capitale a Comunità montane.

TABELLA 13/SP

Andamento della Spesa per partecipazioni azionarie

(migliaia di euro)

REGIONE	Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale			Spesa per partecipazioni azionarie						Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2011 (d)	Inc. % (d)/(a)	2012 (e)	Inc. % (e)/(b)	2013 (f)	Inc. % (f)/(c)	2012/11	2013/12	2013/11
PIEMONTE	750.299	503.089	998.950	0	0,00	46	0,01	458	0,05	n.a.	895,10	n.a.
LOMBARDIA	1.212.673	2.020.405	892.047	3.370	0,28	15.548	0,77	20.161	2,26	361,34	29,67	498,21
VENETO	727.878	828.357	667.538	255	0,04	1.500	0,18	0	0,00	488,24	-100,00	-100,00
LIGURIA	238.293	221.122	221.386	152	0,06	8	0,00	3	0,00	-95,08	-63,33	-98,20
EMILIA-ROMAGNA	495.654	446.665	392.586	8.021	1,62	3.000	0,67	2.800	0,71	-62,60	-6,67	-65,09
TOSCANA	568.284	473.176	437.108	8.115	1,43	23.942	5,06	15.627	3,58	195,05	-34,73	92,58
MARCHE	231.549	549.142	223.801	50	0,02	2.359	0,43	3.000	1,34	4.618,74	27,15	5.900,00
UMBRIA	152.245	214.237	170.934	10	0,01	5.075	2,37	0	0,00	50.650,00	-100,00	-100,00
LAZIO	748.961	692.739	817.018	25.882	3,46	8.507	1,23	31.875	3,90	-67,13	274,69	23,15
ABRUZZO	379.807	308.928	272.315	25	0,01	0	0,00	9	0,00	-100,00	n.a.	-65,61
MOLISE	179.195	148.389	167.044	0	0,00	0	0,00	0	0,00	n.a.	n.a.	n.a.
CAMPANIA	1.096.610	1.390.960	2.097.024	0	0,00	0	0,00	35	0,00	n.a.	n.a.	n.a.
PUGLIA	743.762	1.052.602	1.184.893	13.447	1,81	177	0,02	0	0,00	-98,68	-100,00	-100,00
BASILICATA	370.625	372.941	331.955	0	0,00	0	0,00	0	0,00	n.a.	n.a.	n.a.
CALABRIA	618.411	621.693	648.939	107	0,02	116	0,02	2	0,00	8,90	-98,28	-98,13
Totale RSO	8.514.247	9.844.446	9.523.537	59.434	0,70	60.278	0,61	73.969	0,78	1,42	22,71	24,46
VALLE D'AOSTA	360.242	279.708	237.744	32.994	9,16	2.549	0,91	5.540	2,33	-92,28	117,38	-83,21
TRENTINO-ALTO ADIGE	124.634	108.108	376.404	1.149	0,92	0	0,00	0	0,00	-100,00	n.a.	-100,00
PROV. AUTONOMA BOLZANO	1.116.417	976.921	1.009.754	2.768	0,25	7.396	0,76	47.720	4,73	167,20	545,22	1.624,06
PROV. AUTONOMA TRENTO	1.512.606	1.098.719	1.174.414	1.277	0,08	16.867	1,54	2.632	0,22	1.220,89	-84,39	106,13
FRIULI-VENEZIA GIULIA	799.633	854.543	568.342	4.390	0,55	3.890	0,46	0	0,00	-11,40	-99,99	-99,99
SARDEGNA	874.462	638.909	839.772	38.411	4,39	19.679	3,08	59.000	7,03	-48,77	199,81	53,60
SICILIA	2.577.707	2.095.965	1.801.154	63.226	2,45	59.237	2,83	78.478	4,36	-6,31	32,48	24,12
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.582	144.214	1,96	109.617	1,81	193.370	3,22	-23,99	76,41	34,09
Totale RSO+RSS	15.879.947	15.897.320	15.531.119	203.648	1,28	169.895	1,07	267.339	1,72	-16,57	57,36	31,28

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

(*) La spesa per partecipazioni azionarie è composta dai seguenti codici gestionali:

2412 - Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale in imprese private; 2413 - Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale in imprese pubbliche.

II.5 La gestione sanitaria

II.5.1 La spesa sanitaria regionale

Dal 2012 nel SIOPE è stata prevista anche la distinzione tra gestione non sanitaria e gestione sanitaria. Peraltro non tutte le Regioni si sono adeguate ed alcuni codici gestionali relativi alla gestione sanitaria non sono presenti in questo settore, mentre altri presentano valori sia nella gestione sanitaria, sia nella gestione non sanitaria.

Va segnalato, inoltre, che nelle Regioni operano enti strumentali (come le agenzie sanitarie), in relazione ai quali non esistono codici specifici per l'attività svolta in ambito sanitario, e, quindi, la ricostruzione effettuata potrebbe non essere completamente esaustiva. In proposito, si evidenzia che, tra le voci di spesa per trasferimenti, il codice 1549 (trasferimenti correnti ad enti ed agenzie regionali) non distingue la componente sanitaria da quella non sanitaria. Il dato riportato nella tabella seguente è stato ricavato tenendo conto, per differenza, delle entrate registrate nel SIOPE nel comparto "strutture sanitarie", sottocomparto "Agenzie sanitarie", e per la Regione Campania, anche delle anticipazioni di liquidità da dd.ll. 35 e 102/2013, trasferite nel 2013 alla So.re.sa., società regionale strumentale che opera nel settore sanitario. Si deve avvertire, peraltro, che alla predetta società sono state trasferite anche altre somme, gestite per conto degli enti sanitari campani, ma di cui, al momento, non si ha immediata evidenza nel SIOPE. Il dato riportato nelle tabelle seguenti, pertanto, sotto questo profilo è parziale, e i tempi della definizione del referto non hanno consentito una più puntuale ricostruzione.

Nella tabella che segue si ricostruisce la spesa regionale complessiva, con l'indicazione delle singole voci spesa.

Ovviamente vale sempre l'avvertenza che la qualità del dato dipende dalla corretta attribuzione della codifica da parte degli uffici regionali.

La spesa sanitaria regionale si caratterizza per essere essenzialmente spesa di trasferimenti ad altri soggetti. Solo in minima parte la Regione acquisisce direttamente beni e servizi sanitari.

TAB 1/SA/ITA**Comparto Regioni e Prov. aut. – Periodo 2011-2013 – Pagamenti per spesa sanitaria***migliaia di euro*

Codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	TOTALE	Var. % 2013/2012	Var. % 2012/2011	Var. % 2013/2011
1365	Acquisto di servizi sanit. per assist. osped. da privati	294.785	255.546	97.611	647.942	-61,80	-13,31	-66,89
1366	Acquisto di servizi sanit. per assist. osped. da pubblico	15.798	1.081	302	17.181	-72,03	-93,16	-98,09
1367	Acquisto di altri beni e servizi sanit.	61.781	611.154	367.922	1.040.857	-39,80	889,23	495,53
1538	Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie	87.709.087	87.746.026	87.219.164	262.674.277	-0,60	0,04	-0,56
1539	Trasferim. correnti ad Az. Osped.	16.059.085	16.539.408	15.516.797	48.115.290	-6,18	2,99	-3,38
1540	Trasferimenti corr. a IRCCS pubblici	1.306.517	1.787.317	1.749.760	4.843.594	-2,10	36,80	33,93
1549*	Trasferim. corr. ad Enti e Ag. Region.	59.072	38.027	1.080.226	1.177.325	2740,71	-35,63	1728,66
1552	Trasferim. corr. a Pol. Universitari	979.192	1.178.253	1.196.639	3.354.083	1,56	20,33	22,21
1555	Trasf. ripiano gest. liquid. ex UU.SS.LL.	17.082	3.467	3.360	23.909	-3,08	-79,70	-80,33
1625	Trasf. corr. ti a impr. prod. di serv. san. e assistenz.li	40.473	86.185	170.619	297.277	97,97	112,94	321,56
1631	Trasf. corr. ti a famiglie per assist. san. erogata direttamente dalla Reg.	30.794	35.843	30.135	96.772	-15,93	16,40	-2,14
1636	Trasf. corr. ti a enti privati prod. di serv. sanitari e ssistenziali	236.763	95.301	69.103	401.167	-27,49	-59,75	-70,81
	Totale spesa sanitaria regionale	106.810.428	108.377.606	107.501.638	322.689.672	-0,81	1,47	0,65

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

* Il codice 1549 non distingue tra trasferimenti ad enti ed ag. operanti nella sanità e altri enti. Il dato è stato ricavato tenendo conto, per la Campania, delle anticipazioni di liquidità da dd.ll. 35 e 102/2013, trasferite alla SORESA (alla quale sono state trasferite anche ulteriori somme, non ricostruite nella tabella; il dato è, pertanto, parziale) e, per differenza delle entrate registrate nel SIOPE nel comparto "strutture sanitarie", sottocomparto "Agenzie sanitarie".

Dalla tabella che precede è di immediata evidenza che il livello della spesa nel triennio non ha subito grosse variazioni: nel 2013 si è ridotto di circa lo 0,8% rispetto al 2012, con un lieve incremento rispetto al 2011 (+0,65%). La situazione non cambia se si aggiungono le spese non registrate su SIOPE connesse agli ulteriori trasferimenti per sanità della Regione Campania, non rilevate dal SIOPE (circa 1,1 mld.), che porterebbero il totale del 2013 allo stesso livello del 2012.

Questa circostanza merita un'ulteriore riflessione.

Nel 2013, infatti, le Regioni hanno avuto a disposizione maggiori risorse per il pagamento dei debiti sanitari pregressi (con i dd.ll. n. 35 e 102/2013), ma ciò non ha determinato un corrispondente incremento dei pagamenti rispetto al 2012. Come riportato nel paragrafo relativo ai flussi finanziari conseguenti ai menzionati dd.ll., per i debiti sanitari pregressi le Regioni, a fronte di risorse erogate dallo Stato per 6,708 mld., hanno ritrasferito agli enti creditori (che devono provvedere al pagamento dei creditori ultimi) quasi integralmente dette somme (6,69 mld.).

Una parte dei trasferimenti di dette risorse, in effetti, è stata effettuata sul conto capitale, come spesa del titolo II (trasferimenti in conto capitale agli enti sanitari: codd. 2237 e 2238), che, come si è visto, nel 2013 è aumentata di circa 1,8 mld. rispetto al 2012.

Il fenomeno può essere letto con diverse chiavi di lettura: a) vi è stata una effettiva contrazione della spesa sanitaria corrente, con riduzione dei pagamenti in conto competenza, e quindi il pagamento dei debiti pregressi non ha inciso sul livello della spesa complessiva; b) la spesa riferibile al 2013 non si è ridotta, ma semplicemente sono stati effettuati minori pagamenti rispetto agli impegni, con la conseguenza che, pur pagandosi i debiti pregressi si sta creando nuovo debito; c) una combinazione delle due ipotesi, in misura al momento non determinabile.

Su questo aspetto si prende riserva di ulteriori approfondimenti che i soli dati di cassa non consentono di effettuare.

Come si evince dal prospetto seguente, in cui è riportata l'incidenza di ogni voce di spesa sul totale, la spesa sanitaria regionale si caratterizza per essere essenzialmente spesa di trasferimenti ad altri soggetti. Solo in minima parte la Regione acquisisce direttamente beni e servizi sanitari.

Il maggior peso nella spesa sanitaria è quello dei trasferimenti ad aziende sanitarie, circa l'80% del totale. Seguono i trasferimenti alle aziende ospedaliere, con un'incidenza che oscilla tra il 14 e il 15%.

TAB 2/SA/ITA

**Comparto Regioni e Prov. aut. – Periodo 2011-2013 – Pagamenti per spesa sanitaria
Incidenza percentuale dei singoli codici gestionali sul totale della spesa sanitaria**

Codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	TOTALE
1365	Acquisto di servizi sanit. per assist. osped. da privati	0,276	0,236	0,091	0,201
1366	Acquisto di servizi sanit. per assist. osped. da pubblico	0,015	0,001	0,000	0,005
1367	Acquisto di altri beni e servizi sanit.	0,058	0,564	0,342	0,323
1538	Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie	82,117	80,963	81,133	81,402
1539	Trasferim. correnti ad Az. Osped.	15,035	15,261	14,434	14,911
1540	Trasferim. corr. a RCCS pubblici	1,223	1,649	1,628	1,501
1549*	Trasferim. corr. ad Enti e Ag. Region.	0,055	0,035	1,005	0,365
1552	Trasferim. corr. a Pol. Universitari	0,917	1,087	1,113	1,039
1555	Trasf. ripiano gest. liquid. ex UU.SS.LL.	0,016	0,003	0,003	0,007
1625	Trasf. corr.ti a impr. prod. di serv. san. e assistenz.li	0,038	0,080	0,159	0,092
1631	Trasf. corr.ti a famiglie per assist. san. erogata direttamente dalla Reg.	0,029	0,033	0,028	0,030
1636	Trasf. corr.ti a enti privati prod. di serv. sanitari e assistenziali	0,222	0,088	0,064	0,124
	Totale spesa sanitaria regionale	100,000	100,000	100,000	100,000

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.
Vd. nota tab. 1/SA

II.5.2 La gestione di cassa degli enti dei servizi sanitari regionali

II.5.2.1 Note metodologiche

Anche gli enti del Servizio sanitario dall'anno 2008 sono obbligati a registrare le loro operazioni di cassa (incassi e pagamenti) sul SIOPE.

In questa parte della relazione si illustrano i risultati gestionali di maggior rilievo degli enti dei servizi sanitari regionali nella prospettiva dei flussi di cassa degli anni 2011, 2012 e 2013. Gli enti considerati, facenti capo alle Regioni, sono le Aziende Sanitarie Locali, le Aziende Ospedaliere, i Policlinici Universitari, gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, le Agenzie sanitarie regionali⁶⁶. Restano ancora fuori dal Sistema Informativo le Centrali di committenza, ove istituite, nonché altri organismi di varia natura e denominazione che, comunque, operano in ambito sanitario regionale.

Dalle analisi che si prospettano nel presente lavoro sono esclusi, invece, gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (pur se presenti nel SIOPE), in quanto, avendo competenza interregionale, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute. Per completezza di informazione, comunque, si precisa che l'incidenza di questi enti sulla finanza regionale è modesta.

Per quanto concerne i movimenti di cassa in entrata ed uscita registrati nel SIOPE occorre evidenziare alcuni fenomeni specifici che hanno comportato delle rettifiche dei dati presenti nel sistema informativo ai fini delle analisi nel presente lavoro:

- Regione Lazio: la Regione effettua dei pagamenti (gestione corrente) per conto degli enti del servizio sanitario regionale, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi; pertanto tali somme non sono registrate in entrata nel SIOPE dagli enti sanitari e, corrispondentemente, nei pagamenti effettuati per loro conto dalla Regione. Al fine di compiere valutazioni che riflettano la situazione reale, sono stati integrati i dati estratti dal SIOPE con i pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale⁶⁷.
- Regione Campania: nel 2013 la Regione ha trasferito alla società So.re.sa le risorse erogate dallo Stato, con i dd.ll. n. 35 e 102 del 2013, per il pagamento dei debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Pertanto, ai fini del presente elaborato sono stati integrati i movimenti in entrata degli enti del servizio sanitario regionale con le risorse in questione, pari a 957,5 milioni di

⁶⁶ Agenzie sanitarie regionali hanno iniziato a registrare i dati nel SIOPE a partire dal 2011.

⁶⁷ I pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario sono stati acquisiti mediante istruttoria, come ogni anno, ed ammontano nel 2013 a 6.378.661 migliaia di euro. Per gli anni 2011 e 2012 i dati sono stati acquisiti mediante istruttoria nei referti precedenti (6.479.025 migliaia di euro nel 2011 e 6.453.248 migliaia di euro nel 2012).

euro. Peraltro, come accennato anche nel paragrafo precedente, la predetta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma di cui, al momento, non si ha immediata evidenza nel SIOPE, in quanto il sistema informativo al momento non prevede la registrazione delle operazioni poste in essere da enti diversi da quelli elencati ad inizio paragrafo. I dati relativi alla Regione Campania, pertanto, sotto questo profilo sono parziali, e si fa riserva di procedere ad una più puntuale ricostruzione nel successivo referto.

Inoltre, al fine di determinare la spesa sanitaria complessiva in relazione alla gestione diretta e non di mero trasferimento, si sono computate anche le seguenti voci di spesa riferibili direttamente alle Regioni:

1. Pagamenti effettuati dalle Regioni e Province autonome relativi ad acquisti di servizi sanitari per assistenza ospedaliera (codici SIOPE comparto Regioni 1365 e 1366) ed acquisti di altri beni e servizi sanitari (cod. 1367);
2. Pagamenti effettuati dalle Regioni e Province autonome relativi ad investimenti in beni immobili per ospedali e strutture sanitarie (codice SIOPE comparto Regioni 2116).

Un altro aspetto che può condizionare la significatività delle valutazioni è costituito dal permanere, oltre la fine dell'anno considerato, di una certa quantità di movimenti da regolarizzare, in quanto non imputati ad una specifica voce di entrata o di spesa. A livello di aggregato nazionale la bassa percentuale di tale fenomeno - di cui si dà dimostrazione più avanti e che resta concentrata in poche Regioni - non inficia, peraltro, la valutazione delle analisi, mentre a livello regionale potrebbe portare a qualche lieve alterazione dei risultati⁶⁸.

Gli incassi da regolarizzare (TAB. 3/SA) sono pari allo 0,14% circa del totale al netto degli incassi da anticipazioni per l'anno 2011, 0,11% nel 2012 ed 0,34 % nel 2013. I pagamenti da regolarizzare (TAB. 4/SA) sono pari allo 0,21% nel 2011, 0,13% nel 2012, e 0,20% nel 2013 del totale dei pagamenti al netto di quelli relativi ad anticipazioni di tesoreria. Il fenomeno, dunque, nel complesso non incide significativamente sulle analisi di seguito svolte.

Ad ogni buon conto, per ridurre questo inconveniente, ai fini delle analisi, i movimenti da regolarizzare (sia incassi, sia pagamenti) sono imputati alla gestione corrente e computati negli aggregati complessivi, sia perché la gestione corrente rappresenta la parte preponderante della gestione degli enti del servizio sanitario (e, secondo l'esperienza, a questo settore si riconducono la maggior parte delle operazioni che non hanno ancora

⁶⁸ Si potrebbero verificare delle distorsioni nelle analisi per quanto concerne i movimenti in entrata per gli enti della Regione Piemonte in quanto nel 2013 gli incassi da regolarizzare sul totale incassi hanno una incidenza pari al 3,81%. Per quanto concerne i movimenti in uscita, invece, nel 2013 si evidenzia una incidenza dei pagamenti da regolarizzare sul totale pagamenti gli enti della Regione Lazio pari all'1,02% e per gli enti della Regione Marche dello 0,98%.

trovato sistemazione), sia per un criterio di prudenza nella determinazione dei risultati. L'esame delle singole categorie economiche non prende in considerazione dette partite, in quanto non è possibile ripartire gli importi tra le voci analitiche di conto SIOPE.

TAB 3/SA

Incassi da regolarizzare (cod. 9999) degli Enti del SSN (esclusi IZS) ed incidenza sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria⁽¹⁾

migliaia di euro

REGIONE	Anno 2011	Percentuale sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria	Anno 2012	Percentuale sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria	Anno 2013	Percentuale sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria
ABRUZZO	55	0,00	3	0,00	227	0,01
BASILICATA	6	0,00	0	0,00	0	0,00
CALABRIA	1.658	0,05	6.410	0,18	6.113	0,18
CAMPANIA	222	0,00	299	0,00	5.650	0,06
EMILIA R.	76.326	0,85	26.228	0,28	8	0,00
LAZIO	35.092	0,29	94.294	0,82	4.960	0,04
LIGURIA	20.919	0,67	0	0,00	102	0,00
LOMBARDIA	42	0,00	106	0,00	168	0,00
MARCHE	30	0,00	4	0,00	19.631	0,67
MOLISE	0	0,00	0	0,00	38	0,01
PIEMONTE	24.228	0,28	260	0,00	362.475	3,81
PUGLIA	1.186	0,02	43	0,00	2.574	0,03
TOSCANA	4.308	0,05	26	0,00	15.467	0,21
UMBRIA	0	0,00	857	0,05	2.493	0,14
VENETO	552	0,01	0	0,00	1.698	0,02
Totale R.S.O.	164.623	0,16	128.530	0,12	421.606	0,40
FRIULI V. G.	0	0,00	0	0,00	68	0,00
SARDEGNA	2.861	0,09	2.867	0,08	3.033	0,09
SICILIA	0	0,00	31	0,00	1.348	0,02
P.A. BOLZANO	2	0,00	0	0,00	0	0,00
P.A. TRENTO	0	0,00	0	0,00	0	0,00
VALLE D'AOSTA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Totale R.S.S.	2.863	0,02	2.898	0,02	4.449	0,03
Totale Nazionale	167.486	0,14	131.428	0,11	426.055	0,34

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria tiene conto delle rettifiche illustrate nel paragrafo II.5.2.1 Note metodologiche [vd. nota TAB. 6/SA].

TAB. 4/SA

Pagamenti da regolarizzare (cod. 9999) degli Enti del SSN (esclusi IZS) ed incidenza sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria⁽¹⁾

REGIONE	Anno 2011	Percentuale sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria	Anno 2012	Percentuale sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria	Anno 2013	Percentuale sul totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria
ABRUZZO	0	0,00	228	0,01	539	0,02
BASILICATA	6	0,00	0	0,00	51	0,00
CALABRIA	993	0,03	1.745	0,05	3.048	0,08
CAMPANIA	13.259	0,16	1.375	0,01	11.936	0,13
EMILIA R.	76.492	0,85	76.334	0,80	8	0,00
LAZIO	110.032	0,92	71.645	0,63	114.946	1,02
LIGURIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
LOMBARDIA	0	0,00	98	0,00	8.610	0,03
MARCHE	1.012	0,04	0	0,00	28.298	0,98
MOLISE	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PIEMONTE	24.222	0,28	0	0,00	59.996	0,65
PUGLIA	1.280	0,02	4	0,00	12.757	0,17
TOSCANA	4.306	0,06	3	0,00	801	0,01
UMBRIA	0	0,00	0	0,00	5.178	0,30
VENETO	551	0,01	2.603	0,03	87	0,00
Totale R.S.O.	232.152	0,23	154.036	0,15	246.254	0,23
FRIULI V. G.	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SARDEGNA	12.368	0,38	3.694	0,11	4.298	0,13
SICILIA	671	0,01	0	0,00	4	0,00
P.A. BOLZANO	0	0,00	0	0,00	0	0,00
P.A. TRENTO	0	0,00	0	0,00	0	0,00
VALLE D'AOSTA	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Totale R.S.S.	13.038	0,08	3.694	0,02	4.301	0,02
Totale Nazionale	245.191	0,21	157.730	0,13	250.555	0,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il totale regionale al netto delle anticipazioni di tesoreria tiene conto delle rettifiche illustrate nel paragrafo II.5.2.1 Note metodologiche [vd. nota TAB. 6/SA].

II.5.2.2 Andamento generale nel triennio 2011-2013 degli enti del SSN

II.5.2.2.1 Andamento generale

Sulla base dei movimenti registrati nel SIOPE, al netto di eventuali rettifiche⁶⁹, si evidenzia che il comparto degli enti del servizio sanitario nazionale ha movimentato risorse in entrata (al lordo delle anticipazioni di tesoreria) per 147 mld. di euro nel 2011, 153,9 mld. di euro nel 2012 e 149,6 mld. di euro nel 2013. In uscita si registrano pagamenti (al lordo delle anticipazioni di tesoreria) per 147,1 mld. di euro nel 2011, 152,6 mld. di euro nel 2012 e 148,9 mld. di euro nel 2013.

Nel 2012, rispetto al 2011, si evidenzia un incremento per gli incassi di 6,8 mld. di euro e per i pagamenti di 5,5 mld. di euro; ciò ha consentito di registrare un incremento del

⁶⁹ Le rettifiche che verranno effettuate di seguito riguardano movimenti che interessano gli enti del SSN ma che non risultano essere riflessi nel SIOPE [a) pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari; b) risorse dei decreti 35 e 102 del 2013, destinate alla sanità, che la Regione Campania ha trasferito alla So.re.sa.; c) pagamenti per servizi sanitari effettuati dalle Regioni e Province autonome] e alcuni movimenti registrati dagli enti sanitari ma che non comportano effettive risorse disponibili (es. anticipazioni di tesoreria).

saldo (calcolato come differenza) tra le entrate totali e le uscite totali pari a 1,2 mld. di euro. Nel 2013, rispetto al 2012, si registra una contrazione dei movimenti in entrata (-4,2 mld. di euro) e dei movimenti in uscita (-3,6 mld. di euro): tuttavia, la riduzione riscontrata ha permesso comunque di mantenere un saldo positivo di 0,7 mld. di euro.

TAB. 5/SA**SIOPE – Movimenti totali in entrata ed uscita degli enti sanitari 2011 -2013***migliaia di euro*

Descrizione	2011	2012	2013
Totale Incassi (Entrate) – SIOPE (A)	147.081.071	153.905.611	149.664.792
Anticipazioni di tesoreria (B)	35.053.466	37.482.261	33.178.639
Totale Incassi al netto delle anticipazioni di tesoreria (C=A-B)	112.027.604	116.423.350	116.486.153
Totale Pagamenti (Uscite) – SIOPE (D)	147.144.430	152.659.812	148.971.641
Anticipazioni di tesoreria (E)	35.119.807	36.737.898	33.020.347
Totale Pagamenti al netto delle anticipazioni di tesoreria (F=D-E)	112.024.624	115.921.914	115.951.294
Diff. Incassi - Pagamenti (A-B)	-63.359	1.245.800	693.151
Diff. Incassi – Pagamenti al netto delle anticipazioni di tesoreria (C-F)	2.981	501.436	534.859

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Depurando i movimenti registrati nel SIOPE dalle anticipazioni di tesoreria, si registrano movimenti in entrata per 112 mld. di euro nel 2011, 116,4 mld. di euro nel 2012 e 116,5 mld. di euro nel 2013. I movimenti in uscita evidenziano valori pari a 112 mld. di euro nel 2011, 115,9 mld. di euro nel 2012 e 116 mld. di euro nel 2013. Dai dati emerge un incremento dei movimenti di cassa nel triennio sia per quanto concerne gli incassi e sia per quanto concerne i pagamenti: tale fenomeno ha consentito di registrare un miglioramento del saldo calcolato come differenza tra le entrate totali e le uscite totali (da 3 milioni di euro del 2011 a 535 milioni di euro nel 2013). Tuttavia, l'incremento maggiore sia per le entrate che per i pagamenti è stato registrato nel 2012 con un +4,4 miliardi di euro rispetto al 2012 per gli incassi e +3,9 miliardi di euro per i pagamenti. Nel 2013 si è assistito ad un lieve incremento, rispettivamente +63 migliaia di euro e +29 migliaia di euro.

Da rilevare che nel 2013 il Governo ha emanato due decreti-legge (dd.ll. n. 35/2013 e 102/2013) che hanno assegnato nuove risorse al comparto Regioni e Province autonome ai fini dei pagamenti dei debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Pertanto, i movimenti registrati nel SIOPE relativi al 2013 riflettono anche le risorse erogate dallo Stato alle Regione e Province autonome per il comparto sanitario. Dunque, al fine di comprendere correttamente gli andamenti del triennio è necessario considerare che i dati del 2013 riflettono anche eventi non ricorrenti.

Dai dati pubblicati dal MEF si rileva che sono stati messi a disposizione delle Regioni (attraverso anticipazioni di liquidità) risorse per il comparto sanitario per 6,7⁷⁰ mld. di euro; di tali somme, ricevute dalle Regioni, è stato trasferito agli enti creditori il 99,7% del totale. Sul punto si rinvia a quanto illustrato nel cap. I.2.4.

Tenendo conto delle rettifiche operate secondo quanto illustrato nel precedente paragrafo relativo ai profili metodologici, i movimenti in entrata al lordo delle anticipazioni di tesoreria per il comparto sanitario risultano essere i seguenti: 153,5 mld. di euro nel 2011, 160,4 mld. di euro nel 2012 e 157 mld. di euro nel 2013 [vd. TAB. 15/SA]. I movimenti in uscita al lordo delle anticipazioni di tesoreria, invece, ammontano a 154,2 mld. di euro nel 2011, 160,1 mld. di euro nel 2012 e 156,9 mld. di euro nel 2013 [vd. TAB. 21/SA].

Esaminando i movimenti registrati nel SIOPE al netto delle anticipazioni di tesoreria si registrano movimenti di cassa in entrata pari a 118,5 mld. di euro nel 2011, 122,8 mld. di euro nel 2012 e 123,8 mld. di euro nel 2013. Per quanto concerne i movimenti in uscita, invece, si registrano valori pari a 119 mld. di euro nel 2011, 123,4 mld. di euro nel 2012 e 123,8 mld. di euro nel 2013.

⁷⁰ I decreti legge 35 e 102 del 2013 hanno stanziato risorse erogate a Regioni e Province autonome per il comparto sanità pari a 6.708 migliaia di euro erogate in due tranches: 4.217 migliaia di euro nella prima tranche e 2.491 migliaia di euro nella seconda.

TAB. 6/SA**Comparto sanitario – Movimenti di cassa in entrata ed uscita al netto delle anticipazioni di tesoreria***migliaia di euro*

Descrizione	2011	2012	2013
Incassi Enti SSN al netto delle anticipazioni di tesoreria	112.027.604	116.423.350	116.486.153
Regione Lazio ⁽¹⁾	6.479.025	6.453.248	6.378.661
Regione Campania ⁽²⁾	0	0	957.546
Totale Incassi Sanità (A)	118.506.629	122.876.598	123.822.360
Pagamenti Enti SSN al netto delle anticipazioni di tesoreria	112.024.624	115.921.914	115.951.294
Regione Lazio ⁽¹⁾	6.479.025	6.453.248	6.378.661
Regione Campania ⁽²⁾	0	0	957.546
Pagamenti sanità Regioni	372.363	867.780	465.836
Regioni – Investimenti	186.866	147.939	109.936
Totale Pagamenti Sanità (B)	119.062.878	123.390.882	123.863.273
Diff. Incassi – Pagamenti (A-B)	-556.249	-514.283	-40.912

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata/uscita anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

La differenza tra i movimenti in entrata e quelli in uscita registra un saldo negativo seppur si assista ad un miglioramento rispetto al 2011: infatti, si passa dai -556 migliaia di euro del 2011, a -514 migliaia nel 2012, per scendere nel 2013 a -41 migliaia di euro.

Tuttavia, occorre rilevare, che il saldo negativo incassi-pagamenti totali è attribuibile unicamente al fatto che sono stati considerati anche i pagamenti effettuati dalle Regioni e Province autonome per la gestione sanitaria diretta: infatti, escludendo tali movimenti il saldo risulta essere positivo (vd. TAB. 5/SA).

Di seguito vengono esposti i dati relativi ai pagamenti effettuati dalle Regioni e Province Autonome relativi alla spesa sanitaria.

TAB. 7/SA**Regioni - Uscite (Pagamenti) per acquisto di beni e servizi sanitari (codd. 1365, 1366, 1367)***migliaia di euro*

Descrizione	2011	2012	2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2013-2011
ABRUZZO	502	0	18	100	-100
BASILICATA	0	0	40	100	0
CALABRIA	11.605	42.884	15.377	-64,14	-64,14
CAMPANIA	293.984	253.532	97.485	-61,55	-61,55
EMILIA ROMAGNA	1.557	215.872	4.268	-98,02	-98,02
LAZIO	27.767	17.424	1.916	-89,00	-89,00
LIGURIA	3.240	2.869	3.002	4,65	4,65
LOMBARDIA	2.183	321.064	320.000	-0,33	-0,33
MARCHE	813	574	911	58,70	58,70
MOLISE	0	12	0	-100	-100
PIEMONTE	23	4	1	-84,02	-84,02
PUGLIA	5.756	4.871	6.174	26,74	26,74
TOSCANA	19	113	184	62,22	62,22
UMBRIA	0	0	0	0,00	0,00
VENETO	11.602	5.230	13.630	160,59	160,59
Totale R.S.O.	359.051	864.449	463.005	-46,44	-46,44
FRIULI V. G.	38	13	3	-80,32	-80,32
SARDEGNA	2.275	3.316	2.748	-17,10	-17,10
SICILIA	0	0	0	0,00	0,00
P.A. BOLZANO	0	0	0	0,00	0,00
P. A. TRENTO	0	0	0	0,00	0,00
VALLE D'AOSTA	11.000	2	80	3300,43	3300,43
Totale R.S.S.	13.313	3.331	2.831	-15,02	-15,02
Totale Nazionale	372.363	867.780	465.836	-46,32	-46,32

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

TAB. 8/SA**Regioni - Uscite (Pagamenti): Investimenti in ospedali e strutture sanitarie (cod. 2116)***migliaia di euro*

Descrizione	2011	2012	2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2013-2011
ABRUZZO	0	0	0	0,00	0,00
BASILICATA	0	0	0	0,00	0,00
CALABRIA	0	0	0	0,00	0,00
CAMPANIA	0	0	0	0,00	0,00
EMILIA ROMAGNA	0	0	0	0,00	0,00
LAZIO	850	385	1.216	215,49	-54,65
LIGURIA	0	0	0	0,00	0,00
LOMBARDIA	51.418	32.750	7.189	-78,05	-36,31
MARCHE	1.505	1.832	2.101	14,70	21,72
MOLISE	0	0	0	0,00	0,00
PIEMONTE	0	0	0	0,00	0,00
PUGLIA	0	0	0	0,00	0,00
TOSCANA	0	0	0	0,00	0,00
UMBRIA	651	0	0	0,00	-100,00
VENETO	0	0	0	0,00	0,00
Totale R.S.O.	54.424	34.967	10.506	-69,95	-35,75
FRIULI V.G.	0	0	0	0,00	0,00
SARDEGNA	0	0	0	0,00	0,00
SICILIA	79.290	85.433	61.912	-27,53	7,75
P. A. BOLZANO	34.111	17.753	26.012	46,52	-47,95
P. A. TRENTO	17.683	8.159	10.078	23,51	-53,86
VALLE D'AOSTA	1.359	1.626	1.427	-12,21	19,66
Totale R.S.S.	132.442	112.971	99.429	-11,99	-14,70
Totale Nazionale	186.866	147.939	109.936	-25,69	-20,83

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

II.5.2.2.2 Andamento della gestione corrente e della gestione in conto capitale

Ai fini delle analisi del presente elaborato si sono aggregati i dati dei flussi di cassa degli enti del servizio sanitario nazionale e della gestione diretta regionale riferendoli alle diverse tipologie di gestione: corrente, in conto capitale, partite finanziarie, anticipazioni di tesoreria.

TAB. 9/SA

Scomposizione dei flussi di cassa della Sanità regionale nelle diverse gestioni

<i>migliaia di euro</i>			
Descrizione	2011	2012	2013
Incassi gestione corrente ⁽¹⁾ (A)	114.368.032	118.111.879	117.872.090
Pagamenti gestione corrente ⁽¹⁾ (B)	113.844.300	117.701.301	119.181.025
Saldo gestione corrente (C=A-B)	523.732	410.578	-1.308.935
Incassi gestione c/capitale (D)	2.038.660	2.434.867	3.418.948
Pagamenti gestione c/capitale ⁽¹⁾ (E)	2.829.436	2.467.646	2.398.819
Saldo gestione c/capitale (F=D-E)	-790.776	-32.779	1.020.129
Enti SSN saldo gestione corrente + capitale	-267.044	377.800	-288.806
Incassi operazioni finanziarie (G)	2.099.937	2.329.852	2.531.322
Pagamenti operazioni finanziarie (H)	1.829.913	2.206.216	1.707.657
Saldo gestione operazioni finanziarie (I=G-H)	270.025	123.636	823.665
Enti SSN saldo al netto delle anticipazioni (C+F+I)	2.981	501.436	534.859
Incassi anticipazioni tesoreria (L)	35.053.466	37.482.261	33.178.639
Pagamenti anticipazioni tesoreria (M)	35.119.807	36.737.898	33.020.347
Saldo gestione anticipazioni tesoreria (N=L-M)	-66.340	744.364	158.292
Enti SSN saldo totale (C+F+I+N)	-63.359	1.245.800	693.151
Pagamenti Regioni gestione corrente	372.363	867.780	465.836
Pagamenti Regioni gestione c/capitale	186.866	147.939	109.936
SANITÀ (enti SSN + Regioni) saldo totale	-622.589	230.080	117.379

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato tiene conto delle rettifiche illustrate nel paragrafo II.5.2.1 Note metodologiche.

II.5.2.2.3 Disponibilità liquide degli enti del SSN

Nel SIOPE sono registrate anche le informazioni relative alle disponibilità liquide (fondo di cassa e altre disponibilità).

In particolare sono rilevati:

- fondi dell'ente presenti nel conto corrente di tesoreria (informazioni trasmesse per periodicità mensile a cura del tesoriere);
- fondi dell'ente presso il tesoriere al di fuori del conto di tesoreria;
- fondi dell'ente presso altri istituti di credito (informazioni trasmesse dal tesoriere su indicazioni dell'ente).

Come riepilogato nella tabella sottostante, complessivamente gli enti del servizio sanitario nazionale disponevano di risorse liquide al 31 dicembre pari a 3,4 mld. nel 2011, 4,1 mld. nel 2012 e 4,1 mld. nel 2013.

TAB. 10/SA**Enti SSN – Disponibilità liquide al 31.12 di ciascun anno***migliaia di euro*

Descrizione	2011	2012	2013
Fondo cassa dell'ente alla fine del periodo (cod. 1400)	3.408.518	4.109.236	4.104.049
Totale fondi presso il tesoriere nel conto di tesoreria	3.408.518	4.109.236	4.104.049
Disponibilità liquide libere alla fine del periodo comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (cod. 2100)	5.131	744	1.003
Disponibilità liquide vincolate alla fine del periodo comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (cod. 2200)	9.270	9.119	9.122
Totale fondi presso il tesoriere al di fuori del conto di tesoreria	14.401	9.863	10.125
Disponibilità liquide libere alla fine del periodo comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (cod. 2300)	23	96	22
Disponibilità liquide vincolate alla fine del periodo comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (cod. 2400)	0	0	0
Totale fondi presso altri istituti di credito	23	96	22
Totale fondi dell'ente	3.422.942	4.119.195	4.114.196

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Si evidenzia che il dato di maggior rilievo è rappresentato dal fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo presso il conto di tesoreria (cod. 1400). A tal proposito di seguito si espone tale dato con riferimento sia alla categoria dell'ente (vedi TAB. 11/SA) e sia per aggregazione di enti rispetto alla Regione/Provincia autonoma di appartenenza (vedi TAB. 12/SA).

TAB. 11/SA**Enti SSN - Fondo di cassa dell'ente presso il conto di tesoreria (cod. 1400)***migliaia di euro*

Categoria Ente	2011	2012	2013
AG_REG_SAN	37.001	41.605	33.986
ASL	2.641.264	3.102.687	2.950.254
AZ_OSPEDALIERE	602.629	776.974	862.580
ISTITUTI_CURA	105.415	141.790	202.046
POLICLINICI_UN	22.209	46.181	55.184
Totale complessivo	3.408.518	4.109.236	4.104.049

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

TAB. 12/SA**Enti SSN - Fondo di cassa dell'ente presso il conto di tesoreria (cod. 1400)***migliaia di euro*

Descrizione	2011	2012	2013	Var. 2013-2012	Var.% 2013-2012	Var. 2013-2011
ABRUZZO	119.107	102.945	336.867	233.922	227,23	217.759
BASILICATA	35.852	8.347	81.303	72.955	874,01	45.450
CALABRIA	88.834	120.238	138.455	18.217	15,15	49.621
CAMPANIA	859.659	976.224	562.710	-413.514	-42,36	-296.949
EMILIA R.	17.715	21.816	67.944	46.128	211,44	50.229
LAZIO	72.742	44.927	77.613	32.686	72,75	4.871
LIGURIA	41.460	27.069	84.428	57.359	211,90	42.969
LOMBARDIA	248.407	874.610	775.984	-98.626	-11,28	527.577
MARCHE	89.896	43.100	89.507	46.407	107,67	-388
MOLISE	7.379	750	418	-332	-44,27	-6.961
PIEMONTE	-42.116	2.482	3.981	1.499	60,37	46.097
PUGLIA	250.320	275.663	356.301	80.638	29,25	105.981
TOSCANA	35.450	45.999	41.982	-4.017	-8,73	6.532
UMBRIA	106.067	155.933	217.048	61.114	39,19	110.981
VENETO	334.225	278.664	357.961	79.298	28,46	23.736
Totale R.S.O.	2.264.997	2.978.767	3.192.503	213.736	7,18	927.506
FRIULI V.G.	468.269	465.092	270.700	-194.392	-41,80	-197.569
SARDEGNA	344.938	364.847	399.969	35.122	9,63	55.031
SICILIA	206.156	204.632	84.933	-119.699	-58,49	-121.223
P.A. BOLZANO	0	0	0	0	0,00	0
P.A. TRENTO	92.199	48.863	129.680	80.816	165,39	37.481
VALLE D'AOSTA	31.960	47.035	26.266	-20.769	-44,16	-5.694
Totale R.S.S.	1.143.521	1.130.469	911.547	-218.922	-19,37	-231.974
Tot. Nazionale	3.408.518	4.109.236	4.104.049	-5.187	-0,13	695.532

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Il fondo di cassa dell'ente presso il tesoriere (cod. 1400) comprende anche le somme destinate a pignoramenti. Il cod. 1450 individua la consistenza alla fine del periodo delle giacenze di cassa vincolate per pignoramenti.

TAB. 13/SA

Enti SSN - Fondo di cassa al 31.12 - Quota vincolata (cod. 1450)

migliaia di euro

Descrizione	2011	2012	2013	Var. 2013-12	Var.% 2013-12
ABRUZZO	2.798	316	1.906	1.590	503,83
BASILICATA	0	5.491	5.392	-99	-1,80
CALABRIA	4.580	55.825	5.041	-50.784	-90,97
CAMPANIA	539.737	358.467	178.630	-179.837	-50,17
EMILIA R.	1.293	855	1.318	463	54,16
LAZIO	18.599	18.597	27.617	9.021	48,51
LIGURIA	0	0	0	0	0,00
LOMBARDIA	684	7.322	5.608	-1.714	-23,41
MARCHE	0	0	0	0	0,00
MOLISE	1.261	16	117	101	647,96
PIEMONTE	1.358	1.217	1.320	103	8,47
PUGLIA	3.088	44.881	31.674	-13.207	-29,43
TOSCANA	7.606	3.674	1.339	-2.336	-63,57
UMBRIA	281	281	334	53	18,87
VENETO	788	190	4.528	4.338	2289,31
Totale R.S.O.	582.074	497.131	264.824	-232.307	-46,73
FRIULI V.G.	0	0	587	587	100,00
SARDEGNA	8.937	8.739	7.445	-1.293	-14,80
SICILIA	9.323	9.742	8.812	-929	-9,54
P.A. BOLZANO	0	0	0	0	0,00
P.A. TRENTO	0	0	0	0	0,00
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0,00
Totale R.S.S.	18.260	18.480	16.844	-1.636	-8,85
Totale Nazionale	600.334	515.611	281.668	-233.943	-45,37

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

La consistenza delle giacenze di cassa libere sono riportate a livello di aggregati di enti appartenenti a ciascuna Regione/Provincia autonoma nella tabella che segue:

TAB. 14/SA

Enti SSN - Fondo di cassa al 31.12 non vincolato

migliaia di euro

Descrizione	2011	2012	2013	Var. 2013-12	Var.% 2013-12	Var. 2013-11
ABRUZZO	116.309	102.629	334.961	232.332	226,38	218.652
BASILICATA	35.852	2.856	75.910	73.054	2557,65	40.058
CALABRIA	84.254	64.413	133.414	69.001	107,12	49.160
CAMPANIA	319.922	617.757	384.080	-233.677	-37,83	64.158
EMILIA R.	16.422	20.961	66.626	45.665	217,86	50.204
LAZIO	54.143	26.331	49.996	23.665	89,88	-4.147
LIGURIA	41.460	27.069	84.428	57.359	211,90	42.969
LOMBARDIA	247.723	867.288	770.377	-96.911	-11,17	522.653
MARCHE	89.896	43.100	89.507	46.407	107,67	-388
MOLISE	6.118	734	301	-433	-59,03	-5.818
PIEMONTE	-43.474	1.265	2.661	1.395	110,29	46.135
PUGLIA	247.232	230.782	324.627	93.845	40,66	77.395
TOSCANA	27.844	42.325	40.644	-1.681	-3,97	12.800
UMBRIA	105.786	155.652	216.714	61.061	39,23	110.928
VENETO	333.437	278.474	353.434	74.959	26,92	19.997
Totale R.S.O.	1.682.923	2.481.636	2.927.679	446.042	17,97	1.244.756
FRIULI V.G.	468.269	465.092	270.113	-194.979	-41,92	-198.156
SARDEGNA	336.001	356.108	392.524	36.415	10,23	56.523
SICILIA	196.833	194.891	76.121	-118.770	-60,94	-120.712
P.A. BOLZANO	0	0	0	0	0,00	0
P.A. TRENTO	92.199	48.863	129.680	80.816	165,39	37.481
VALLE D'AOSTA	31.960	47.035	26.266	-20.769	-44,16	-5.694
Totale R.S.S.	1.125.261	1.111.989	894.703	-217.286	-19,54	-230.558
Tot. Nazionale	2.808.184	3.593.625	3.822.381	228.756	6,37	1.014.197

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

II.5.2.3 Gli incassi negli anni 2011-2013 degli enti del Servizio sanitario

Il sistema informativo ha registrato movimenti in entrata pari a 147 miliardi di euro nel 2011, 153,9 miliardi di euro nel 2012 e 149,6 miliardi di euro nel 2013. A tali movimenti occorre aggiungere i movimenti registrati dalla Regione Lazio⁷¹ e dalla Regione Campania⁷²: pertanto, i movimenti totali degli incassi relativi agli enti del Servizio sanitario nazionale nel triennio 2011-2013 sono – sia pure con le approssimazioni dovute ai motivi dianzi esposti – rispettivamente 153,5 miliardi, 160,3 miliardi e 157 miliardi.

TAB. 15/SA

Riepilogo gestione di cassa degli Enti del SSN (esc. IZS) anni 2011 – 2013

(migliaia di euro)

ANNI	2011	2012	2013	var. % 2013-2012	var. % 2012-2011
Totale Incassi da SIOPE	147.081.071	153.905.611	149.664.792	-2,76	4,64
Pagamenti correnti effettuati direttamente dalla Regione Lazio per conto degli Enti ⁽¹⁾	6.479.025	6.453.248	6.378.661	-1,16	-0,40
Regione Campania - risorse destinate alla sanità inerenti al dl 35 e 102 del 2013 ⁽²⁾	0	0	957.546	100	0
TOTALE INCASSI (A)	153.560.096	160.358.859	157.000.999	-2,09	4,43
Ant. cassa e incassi da regol. deriv. da rimborso di ant. di cassa (codd. 7100+9998) (B)	35.053.466	37.482.261	33.178.639	-11,48	6,93
Entrate al netto anticipazioni di tesoreria (A-B)	118.506.629	122.876.598	123.822.360	0,77	3,69
Incassi da regolarizzare (cod. 9999)	167.486	131.428	426.055	224,17	-21,53
Incidenza dei pagamenti da regolarizzare sul totale al netto anticipazioni	0,14%	0,11%	0,34%		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

Depurando i dati dagli incassi per anticipazioni di tesoreria, in prima approssimazione si evidenziano 118,5 miliardi nel 2011, 122,8 miliardi nel 2012 (+3,69%) e 123,8 miliardi nel 2013 (+0,77%).

⁷¹ I pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario sono stati acquisiti mediante istruttoria, come peraltro effettuato ogni anno, ed ammontano nel 2013 a 6.378.661 migliaia di euro. Per gli anni 2011 e 2012 i dati sono stati acquisiti mediante istruttoria nei referti precedenti (6.479.025 migliaia di euro nel 2011 e 6.453.248 migliaia di euro nel 2012).

⁷² La Regione a seguito delle risorse erogate dallo Stato, specificatamente per la sanità, tramite il dl 35 e 102 del 2013, ha assegnato tali risorse alla So.re.sa., in quanto quest'ultima provvederà al pagamento dei debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Le risorse in questione ammontano nel 2013 a 957.546 migliaia di euro.

Esaminando i dati della tabella 15/SA, emerge come nel triennio in esame si registri per gli incassi un incremento nel 2012 (+4.369 milioni di euro) ed un incremento nel 2013 (+945,7 milioni di euro). Pertanto, nel triennio 2011-2013 gli incassi per gli enti del Servizio sanitario nazionale hanno visto un aumento pari a 5,3 miliardi di euro (+4,5% nel 2013 rispetto al 2011).

Nelle tabelle seguenti sono riportati gli incassi per Regione, al netto delle anticipazioni di tesoreria.

Un aspetto rilevante si registra esaminando la crescita degli incassi nel 2013 rispetto al 2012, in quanto si verifica una contrazione degli incassi per gli enti appartenenti alle Regioni a statuto speciale (-671 milioni di euro) ed un rilevante incremento per gli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario (+1.616 milioni di euro). Tale movimentazione, invece, non si verifica nel 2012 rispetto al 2011, in quanto in entrambe si registra un incremento (+1.606 milioni di euro per gli enti delle R.S.S. e +2.764 milioni di euro per gli enti delle R.S.O.).

Dalla tabella di seguito esposta emerge che gli enti appartenenti alla Regione Piemonte hanno registrato un maggiore incremento dei movimenti in entrata, nel 2013 rispetto al 2012, di +1,2 milioni di euro (+15,01%); detto incremento in parte è dovuto alle risorse ottenute dalla Regione a seguito dell'adesione ai decreti 35 e 102 del 2013⁷³. All'opposto gli enti della Regione Lombardia hanno registrato la maggiore contrazione degli incassi con una riduzione rispetto al 2012 di -1.387 milioni di euro (-5,70%).

⁷³ La Regione Piemonte ha ottenuto dallo Stato, a seguito dei decreti 35 e 102 del 2013, risorse per la sanità pari a 1.446 milioni di euro (prima tranche 803 milioni di euro e seconda tranche 643 milioni di euro).

TAB 16/SA

Incassi degli Enti del SSN per Regioni al netto delle anticipazioni di tesoreria

(migliaia di euro)

REGIONE	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	2.351.915	2.296.172	2.743.559	19,02	-2,37
BASILICATA	1.087.721	1.025.106	1.135.732	10,17	-5,76
CALABRIA ⁽³⁾	3.190.898	3.528.381	3.377.571	-4,73	10,58
CAMPANIA ⁽²⁾	8.390.658	9.474.156	8.843.200	-7,52	12,91
EMILIA R.	9.026.897	9.503.301	10.235.819	8,11	5,28
LAZIO ⁽¹⁾	11.918.990	11.520.450	11.374.196	-1,23	-3,34
LIGURIA	3.142.847	3.081.972	3.243.606	5,14	-1,94
LOMBARDIA	24.327.454	26.472.175	25.084.988	-5,70	8,82
MARCHE	2.884.581	2.898.529	2.946.193	1,65	0,48
MOLISE	523.594	520.317	584.819	12,32	-0,63
PIEMONTE	8.552.852	8.235.144	9.519.172	15,01	-3,71
PUGLIA	6.904.781	7.651.347	7.722.361	1,03	10,81
TOSCANA	7.959.830	7.275.044	7.523.982	3,13	-8,60
UMBRIA	1.740.654	1.841.375	1.818.533	-1,31	5,79
VENETO	9.911.505	9.355.762	10.142.179	7,93	-5,61
Totale R.S.O.	101.915.179	104.679.230	106.295.910	1,59	2,71
FRIULI V.G.	2.691.864	2.969.293	2.731.877	-8,82	10,31
SARDEGNA	3.360.241	3.516.349	3.468.920	-1,41	4,65
SICILIA	7.985.290	8.978.158	8.549.596	-5,37	12,43
PROV. AUT. BOLZANO	1.085.486	1.226.021	1.182.933	-3,97	12,95
PROV. AUT. TRENTO	1.186.639	1.193.397	1.321.880	10,83	0,57
VALLE D'AOSTA	281.931	314.150	271.243	-15,22	11,43
Totale R.S.S.	16.591.451	18.197.368	17.526.450	-4,04	9,68
Totale Nazionale	118.506.629	122.876.598	123.822.360	0,80	3,69

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

⁽³⁾ Si evidenzia che nel Referto 2012, approvato con deliberazione n. 14/2012/FRG della Sezione delle Autonomie, il dato relativo agli incassi totali degli enti del servizio sanitario appartenenti alla Regione Calabria era di 4,3 miliardi di euro. Il dato comprendeva anche l'importo degli incassi da regolarizzare pari a 1,1 miliardi di euro che sono, in seguito, stati annullati giacché il medesimo importo risultava anche per i pagamenti da regolarizzare. Pertanto, il dato aggiornato risulta essere per l'anno 2011 pari a 3,2 miliardi di euro.

II.5.2.4 Classificazione delle entrate (incassi) per natura

La tabella sottostante espone i dati relativi ai movimenti in entrata (incassi) registrati negli anni 2011, 2012 e 2013 nel sistema informativo (con le integrazioni sopra descritte in riferimento alle Regioni Lazio e Campania, aggregati "per natura").

La parte più consistente delle riscossioni è costituita dalle **entrate correnti** (96,5% nel 2011, 96,1% nel 2012 e 95,2% nel 2013), pari, in termini assoluti, a 114,4 miliardi di euro nel 2011, 118,1 miliardi nel 2012 e 117,9 miliardi nel 2013.

Ai fini delle analisi nel presente elaborato sono stati considerati nella gestione corrente gli incassi da regolarizzare, in quanto, per lo più, si tratta di importi attribuibili a tale gestione, e, comunque, di bassa incidenza sul totale (vedi paragrafo II.5.2.1). Escludendo gli incassi da regolarizzare dalla gestione corrente, si determinano movimenti rispettivamente pari a 114,2 miliardi di euro, 118 miliardi e 117,4 miliardi.

Le **entrate in conto capitale**, pari a 2 miliardi di euro nel 2011, 2,4 miliardi nel 2012 e 3,4 miliardi nel 2013, costituiscono la parte più esigua in quanto rappresentano rispettivamente l'1,72%, 1,98% e 2,76% del totale incassi.

Le **operazioni finanziarie**, che non dovrebbero sostanzialmente incidere sull'acquisizione o sul consumo di risorse, in quanto costituiscono unicamente mere partite contabili, ma di cui non è possibile avere contezza nel dettaglio (a causa di una generica voce residuale che evidenzia l'importo più consistente), assommano a 2 miliardi di euro nel 2011 (1,77% sul totale), 2,4 miliardi nel 2012 (1,90%) e 2,5 miliardi nel 2013 (2,04%). Ai fini delle analisi si assume che le operazioni finanziarie, per quanto raffigurano, non dovrebbero rappresentare effettivi mezzi di provvista per gli enti del Servizio sanitario nazionale.

La struttura del SIOPE consente di individuare alcune voci, tra le prestazioni di servizi, che registrano movimenti imputabili esclusivamente all'interno del sistema Regioni⁷⁴. Al fine di determinare il consolidato di cassa (che esclude la gestione diretta delle Regioni) dell'insieme degli enti del Servizio sanitario si sottraggono dai movimenti totali in entrata gli importi relativi a dette prestazioni. Seguendo il criterio appena descritto, si determina un totale di **movimenti in entrata (incassi) al netto delle partite precisate pari a 108,9 miliardi di euro nel 2011, 112,8 miliardi di euro nel 2012 e 114,2 miliardi di euro nel 2013.**

Le entrate correnti nette, rappresentate dalle entrate correnti al netto dei movimenti imputabili esclusivamente all'interno del sistema Regioni, mostrano un andamento crescente e si attestano a 106,8 miliardi di euro nel 2011, 110,5 miliardi nel 2012 e 111,6 miliardi nel 2013.

⁷⁴ Alle entrate da prestazioni di servizi da Regioni/Province autonome e da altri enti sanitari pubblici corrispondono pagamenti per acquisto delle prestazioni medesime.

TAB. 17/SA
INCASSI DEGLI ENTI DEL SSN (escluse le entrate per anticipazioni di tesoreria cod. 7100 + 9998)

(migliaia di euro)

Descrizione	Anno 2011	% sul totale	Anno 2012	% sul totale	Anno 2013	% sul totale	Var% 2013-2012
ENTRATE DERIVANTI DALLA PRESTAZIONE DI SERVIZI	13.882.190	11,71	14.726.788	11,99	14.063.859	11,36	-4,50
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	98.916.187	83,47	101.769.008	82,82	101.812.084	82,22	0,04
- Contributi e trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	92.333.415	77,91	95.197.267	77,47	94.344.345	76,19	-0,90
- Contributi e trasferimenti correnti da soggetti privati	102.309	0,09	116.701	0,09	124.875	0,10	7,00
- Contributi e trasferimenti correnti dall'estero	1.438	0,00	1.792	0,00	6.657	0,01	271,52
- Contributi e trasferimenti correnti da Regione Lazio agli enti del SSR non registrati nel SIOPE ⁽¹⁾	6.479.025	5,47	6.453.248	5,25	6.378.661	5,15	-1,16
- Contributi e trasferimenti correnti da Regione Campania agli enti del SSR relativi al dl 35 e 102 del 2013 ⁽²⁾	0	0,00	0	0,00	957.546	0,77	100
ALTRE ENTRATE CORRENTI	1.402.169	1,18	1.484.655	1,21	1.570.092	1,27	5,75
ALTRI INCASSI DA REGOLARIZZARE	167.486	0,14	131.428	0,11	426.055	0,34	224,17
TOTALI INCASSI DI PARTE CORRENTE (A)	114.368.032	96,51	118.111.879	96,12	117.872.090	95,19	-0,20
di cui: incassi per prestazioni di servizi a Regione e Province autonome - cod. 1200, e a strutture sanitarie pubbliche - cod. 1301, 1302, 1303, 1304 (B)	9.616.111	8,11	10.087.737	8,21	9.658.609	7,80	-4,25
TOTALE INCASSI DI PARTE CORRENTE al netto di incassi per prestazioni di servizi a Reg./Prov. Aut. e ad altre strutture sanitarie pubbliche (C) = (A-B)	104.751.921	88,39	108.024.141	87,91	108.213.481	87,39	0,18
Incidenza incassi di parte corrente netto (C) su totale entrate nette (G)	98,09		97,80		96,94		
INCASSI DERIVANTI DA ALIENAZIONI DI BENI	96.057	0,08	52.017	0,04	155.096	0,13	198,17
Alienazione di immobilizzazioni materiali	52.178	0,04	23.182	0,02	130.213	52.178	461,70
Alienazione di immobilizzazioni immateriali	3	0,00	19	0,00	14.036	3	72.356,67
Alienazione di immobilizzazioni finanziarie	43.876	0,04	28.815	0,02	10.846	43.876	-62,36
INCASSI PER CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE	1.722.002	1,45	2.293.268	1,87	3.239.814	2,62	41,28
- Contributi e trasferimenti in c/capitale da Amministrazioni pubbliche	1.632.094	1,38	2.231.877	1,82	3.186.310	2,57	42,76
- Contributi e trasferimenti in c/capitale da soggetti privati	88.962	0,08	60.789	0,05	51.176	0,04	-15,81
- Contributi e trasferimenti in c/capitale dall'estero	946	0,00	602	0,00	2.328	0,00	286,96
INCASSI DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	220.601	0,19	89.583	0,07	24.038	0,02	-73,17
Mutui da Cassa depositi e prestiti	51.468	0,04	10.849	0,01	8.707	0,01	-19,74
Mutui e prestiti da altri soggetti	169.133	0,14	78.734	0,06	15.331	0,01	-80,53
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE	2.038.660	1,72	2.434.867	1,98	3.418.948	2,76	40,42
OPERAZIONI FINANZIARIE (D)	2.099.937	1,77	2.329.852	1,90	2.531.322	2,04	8,65
TOTALE ENTRATE ENTI SSN (E)	118.506.629	100	122.876.598	100	123.822.360	100	0,77
TOTALE ENTRATE al netto di incassi per prestazioni di servizi a Reg./Prov. Aut. E ad altre strutture sanitarie pubbliche (F=E-B)	108.890.518		112.788.861		114.163.751		
TOTALE ENTRATE NETTE (G) = (F-D)	106.790.581		110.459.009		111.632.429		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio ha effettuato pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR e tali risorse non risultano essere riflesse nel SIOPE [vd. nota TAB. 15/SA].

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957.546 migliaia di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013 [vd. nota TAB. 15/SA].

II.5.2.5 Analisi delle entrate correnti

I movimenti in entrata (incassi) relativi alla gestione corrente degli enti del Servizio sanitario rappresentano la principale fonte di risorsa per detti enti: la gestione corrente rappresenta, infatti, circa il 96,5% nel 2011, 96,1% nel 2012 e 95,2% nel 2013 del totale delle entrate.

TAB. 18/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Composizione incassi di parte corrente

(valori in migliaia di euro)

Descrizione	2011	2012	2013	Var. % 2013- 2012	Var. % 2012- 2011
Prestazione servizi e vendita beni	13.882.190	14.726.788	14.063.859	-4,50	6,08
- Ticket	1.444.886	1.456.491	1.445.730	-0,74	0,80
- Prestazioni sanitarie Reg	2.406.780	2.381.446	2.646.411	11,13	-1,05
- Prestazioni sanitarie da strutture sanitarie	7.209.331	7.706.292	7.012.198	-9,01	6,89
- Prestazioni sanitarie ad altre Amm.	429.769	389.329	246.848	-36,60	-9,41
- Prestazioni sanitarie a sogg. Privati	605.735	744.120	757.844	1,84	22,85
- Prestazioni sanitarie regime intramoenia	1.099.736	1.080.627	1.005.885	-6,92	-1,74
- Vendita beni di consumo	18.114	61.344	87.008	41,84	238,66
- Prestazioni non sanitarie	551.104	776.484	763.264	-1,70	40,90
- Sopravvenienze attive	116.736	130.655	98.672	-24,48	11,92
Contributi e trasferimenti correnti	92.437.162	95.315.760	94.475.877	-0,88	3,11
- Contr. & Trasf. da Amm. Pubb.	92.333.415	95.197.267	94.344.345	-0,90	3,10
- Contr. & Trasf. da soggetti priv.	102.309	116.701	124.875	7,00	14,07
- Contr. & Trasf. da estero	1.438	1.792	6.657	271,52	24,65
Regione Lazio - Trasferimenti ⁽¹⁾	6.479.025	6.453.248	6.378.661	-1,16	-0,40
Regione Campania - Risorse dl 35 e 102 del 2013 ⁽²⁾	0	0	957.546	100,00	0,00
Altre entrate correnti	1.402.169	1.484.655	1.570.092	5,75	5,88
- Concorsi, recuperi e rimborsi	1.140.879	1.182.774	1.334.314	12,81	3,67
- Entrate patrimoniali	261.289	301.881	235.778	-21,90	15,54
Entrate correnti enti ssn	114.200.546	117.980.451	117.446.035	-0,45	3,31
Incassi da regolarizzare	167.486	131.428	426.055	224,17	-21,53
Entrate correnti enti ssn (con partite da reg.)	114.368.032	118.111.879	117.872.090	-0,20	3,27

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

Le entrate correnti per gli Enti del SSN sono ripartite, sulla base della codificazione SIOPE, in entrate derivanti dalla prestazione di servizi, da contributi e trasferimenti correnti ed da altre entrate correnti. Dai dati estratti dal sistema informativo emerge chiaramente, come riportato nella tabella sopra esposta, che la principale fonte di entrata per la gestione corrente è costituita dai **contributi e trasferimenti correnti**. Detti movimenti in entrata (comprensivi dei dati integrativi della Regione Lazio e della Regione Campania), sono pari a

98,9 miliardi di euro nel 2011, 101,8 miliardi nel 2012 e 101,8 miliardi di euro nel 2013; pertanto le entrate per contributi e trasferimenti rappresentano circa l'86% del totale delle entrate correnti.

Le **entrate derivanti da prestazioni di servizi** sono costituite dalle riscossioni derivanti dalle prestazioni di servizi erogate sia verso i privati, sia verso altre strutture pubbliche della Regione e della Provincia autonoma o altre Amministrazioni pubbliche. Dette entrate, pari a 13,8 miliardi di euro nel 2011, 14,7 miliardi di euro nel 2012 e 14,1 miliardi di euro nel 2013, rappresentano rispettivamente il 12,1%, il 12,5% e l'11,9% del totale delle entrate correnti.

Le **altre entrate correnti**, costituite da rimborsi, proventi finanziari, fitti attivi e altri proventi, rappresentano una parte molto esigua, che nel triennio evidenzia una lieve crescita: 1,4 miliardi nel 2011, 1,5 miliardi nel 2012 e 1,6 miliardi nel 2013.

Dalle tabelle 19.1/SA, 19.2/SA, 19.3/SA, 19.4/SA, 19.5/SA, e dai grafici che seguono, si evidenzia la scomposizione delle entrate correnti sia per tipologia (entrate derivanti dalla prestazione di servizi, contributi e trasferimenti e altre entrate), sia per ripartizione geografica.

TAB 19.1/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Composizione incassi di parte corrente per area geografica

(valori in migliaia di euro)

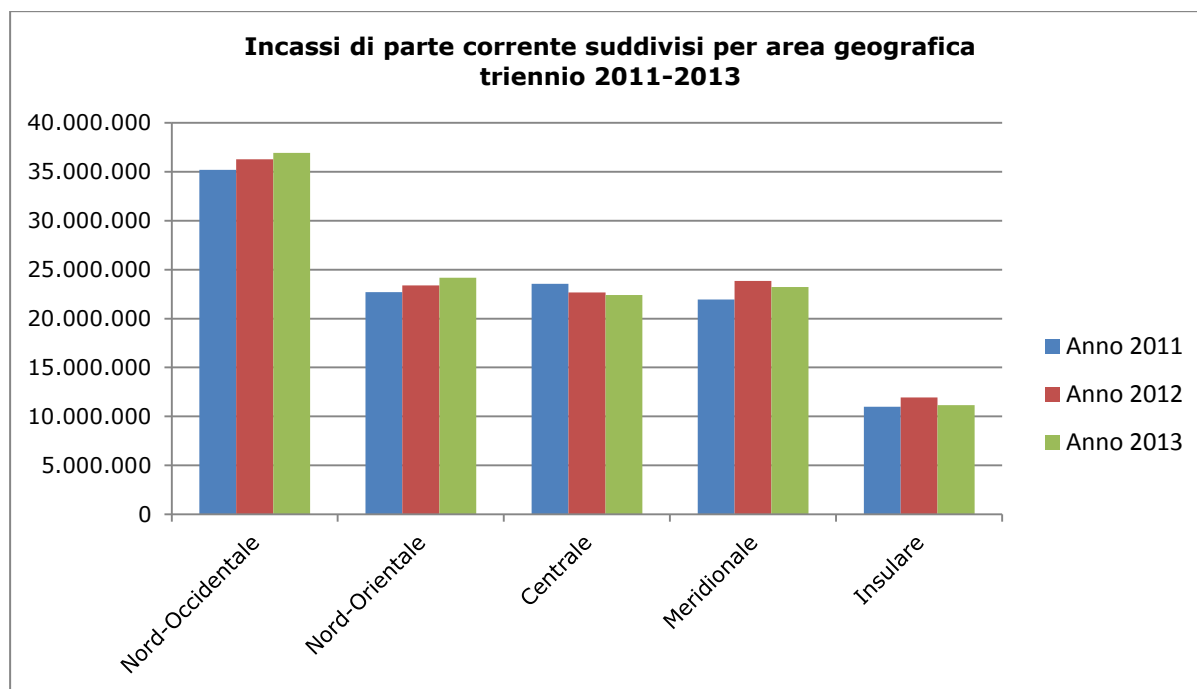
Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
Nord-Occidentale	35.196.596	36.269.110	36.940.946	1,85	4,96
Nord-Orientale	22.689.788	23.384.284	24.168.607	3,35	6,52
Centrale ⁽¹⁾	23.536.807	22.683.922	22.406.308	-1,22	-4,80
Meridionale ⁽²⁾	21.949.469	23.836.180	23.209.337	-2,63	5,74
Insulare	10.995.373	11.938.383	11.146.892	-6,63	1,38
Totale incassi parte corrente	114.368.032	118.111.879	117.872.090	-0,20	3,06

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Tale voce considera anche le operazioni di parte corrente effettuate dalla Regione Lazio per conto degli enti del SSR [vd. nota TAB. 15/SA].

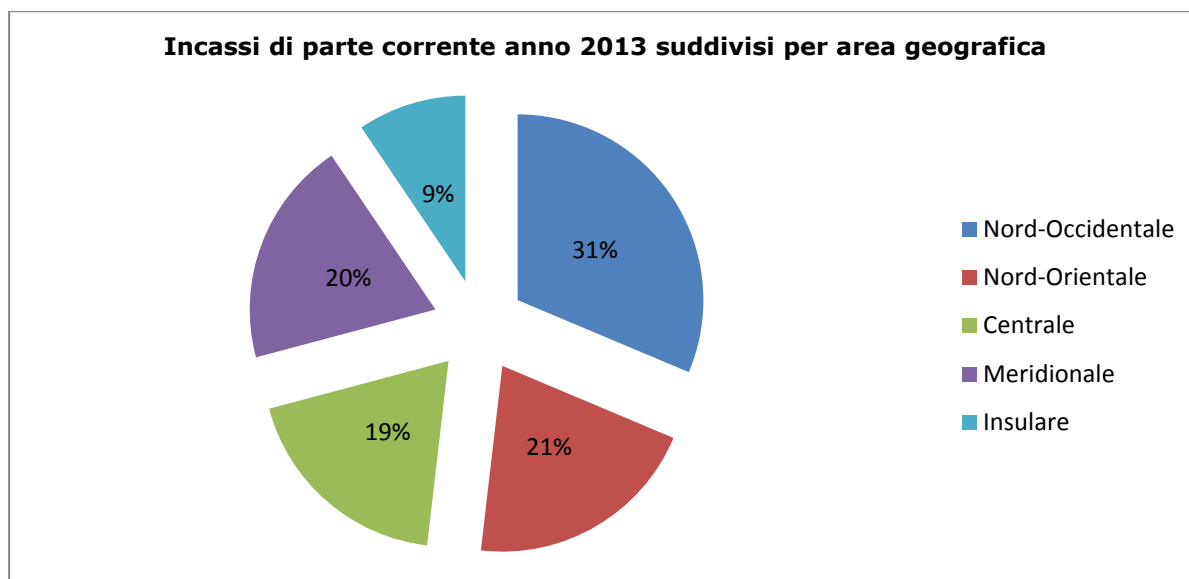
⁽²⁾ Tale voce considera anche le operazioni effettuate dalla Regione Campania a seguito dei decreti 35 e 102 del 2013 [vd. nota TAB. 15/SA].

Dall'esame dei dati riportati emerge che quasi 1/3 delle risorse di parte corrente (considerando nella gestione corrente anche gli incassi da regolarizzare) sono incassate dagli enti appartenenti alle Regioni dell'area geografica Nord-occidentale (35,2 miliardi di euro nel 2011, 36,3 miliardi di euro nel 2012 e 36,9 miliardi di euro nel 2013). Gli enti del servizio sanitario appartenenti alle Regioni di detta area geografica hanno registrato nel 2013 un incremento delle risorse correnti pari a +0,7 miliardi di euro rispetto al 2012 e +1,7 miliardi di euro rispetto al 2011. La Lombardia presenta il livello maggiore di riscossioni in tutto il triennio considerato.



Fonte: SIOPE (dati aggiornati al 10 aprile 2014) – Elaborazione: Sez. delle Aut. della Corte dei conti

L'Italia Centrale registra movimenti in entrata di parte corrente (comprensivi anche della parte gestita direttamente dalla Regione Lazio) pari a 23,5 miliardi di euro nel 2011, 22,7 miliardi di euro nel 2012 e 22,4 miliardi di euro nel 2013, rispettivamente pari al 20,6%, 19,2% e 19% del totale nazionale. Gli enti del Servizio sanitario delle Regioni appartenenti all'area Centrale hanno registrato un tendenziale decremento dei volumi relativi agli incassi di parte corrente. Nello specifico, le risorse di parte corrente hanno registrato un decremento complessivo nel 2012 di -0,9 miliardi di euro rispetto al 2011 e nel 2013 -0,3 miliardi rispetto al 2012 (-1,1 miliardi dal 2011 al 2013). In tale contesto, la Regione Lazio risalta per il maggior volume di incassi relativi alla gestione corrente.



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Gli enti del Servizio sanitario facenti capo alle Regioni dell'Italia meridionale nel 2013 evidenziano una diminuzione di -0,6 mld. del volume dei movimenti in entrata rispetto al 2012 (23,2 mld. contro 23,8 mld.), ma comunque superiore di +1,3 miliardi rispetto al 2011 (21,9 mld.).

Più in dettaglio, nel 2012 rispetto al 2011 si rileva un aumento pari a +1,9 miliardi, ascrivibile in buona parte ai maggiori incassi registrati dagli enti del servizio sanitario della Regione Campania (+1,1 miliardi). Le entrate correnti dell'area meridionale rappresentano circa il 19,2% nel 2011, il 20,2% nel 2012 e il 19,7% nel 2013 del totale nazionale. In quest'area, rispetto a quanto si verifica per le altre aree geografiche, le risorse sono maggiormente distribuite su tutte le Regioni.

Per quanto concerne gli enti relativi alle Regioni dell'Italia Nord-orientale, gli incassi sono pari a 22,7 miliardi di euro nel 2011, 23,4 miliardi di euro nel 2012 e 24,2 miliardi di euro nel 2013 (circa il 20% del totale nazionale). In quest'area le entrate correnti hanno registrato un incremento nel triennio in esame pari +2,2 miliardi (+10%), di cui circa 0,8 miliardi nel 2013 rispetto al 2012 e 1,5 miliardi nel 2013 rispetto al 2011.

TAB.19.2/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Incassi di parte corrente degli enti del SSN compresi gli incassi da regolarizzare

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	2.297.927	2.286.767	2.570.253	12,40	-0,49
BASILICATA	1.041.465	992.814	1.101.960	10,99	-4,67
CALABRIA	3.148.490	3.342.532	3.269.263	-2,19	6,16
CAMPANIA ⁽²⁾	8.210.022	9.319.519	8.427.617	-9,57	13,51
EMILIA R.	8.773.631	9.339.900	9.515.638	1,88	6,45
LAZIO ⁽¹⁾	11.676.300	11.426.583	11.023.307	-3,53	-2,14
LIGURIA	3.101.218	2.936.567	3.126.516	6,47	-5,31
LOMBARDIA	23.436.871	25.029.923	24.154.509	-3,50	6,80
MARCHE	2.860.083	2.868.298	2.916.151	1,67	0,29
MOLISE	508.950	506.492	513.083	1,30	-0,48
PIEMONTE	8.385.219	8.018.628	9.404.040	17,28	-4,37
PUGLIA	6.742.615	7.388.056	7.327.161	-0,82	9,57
TOSCANA	7.269.682	6.593.114	6.664.360	1,08	-9,31
UMBRIA	1.730.741	1.795.927	1.802.490	0,37	3,77
VENETO	9.113.808	8.910.986	9.670.230	8,52	-2,23
Totale R.S.O.	98.297.023	100.756.106	101.486.577	0,72	2,50
FRIULI V. G.	2.582.215	2.753.710	2.532.487	-8,03	6,64
SARDEGNA	3.186.390	3.351.727	3.381.472	0,89	5,19
SICILIA	7.808.982	8.586.656	7.765.420	-9,56	9,96
P.A. BOLZANO	1.050.927	1.197.502	1.141.370	-4,69	13,95
P.A. TRENTO	1.169.206	1.182.185	1.308.882	10,72	1,11
VALLE D'AOSTA	273.287	283.992	255.881	-9,90	3,92
Totale R.S.S.	16.071.009	17.355.773	16.385.512	-5,59	7,99
Totale Nazionale	114.368.032	118.111.879	117.872.090	-0,20	3,27

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Tale voce considera anche le operazioni di parte corrente effettuate dalla Regione Lazio per conto degli enti del SSR [vd. nota TAB. 15/SA].⁽²⁾ Tale voce considera anche le operazioni effettuate dalla Regione Campania a seguito dei decreti 35 e 102 del 2013 [vd. nota TAB. 15/SA].

L'Italia insulare registra, invece, incassi per entrate correnti pari a 11 miliardi di euro nel 2011 (9,6% del totale nazionale), 11,9 miliardi nel 2012 (10,1% del totale nazionale) e 11,1 miliardi nel 2013 (9,5% del totale nazionale). Nel 2012, per le Regioni insulari si è registrata un lieve incremento dei movimenti in entrata, mentre nel 2013 si torna sui livelli del 2011.

TAB. 19.3/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Entrate derivanti dalla prestazione di servizi

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	96.017	61.678	71.720	16,28	-35,76
BASILICATA	91.441	146.479	26.878	-81,65	60,19
CALABRIA	76.110	102.718	46.858	-54,38	34,96
CAMPANIA	269.008	264.721	439.561	66,05	-1,59
EMILIA R.	1.513.251	1.792.668	1.852.683	3,35	18,46
LAZIO	673.131	763.257	656.292	-14,01	13,39
LIGURIA	313.610	423.460	159.584	-62,31	35,03
LOMBARDIA	7.644.946	8.103.979	7.840.194	-3,26	6,00
MARCHE	121.029	148.473	120.214	-19,03	22,68
MOLISE	25.719	22.674	19.129	-15,63	-11,84
PIEMONTE	330.485	424.747	340.201	-19,91	28,52
PUGLIA	348.228	381.345	435.406	14,18	9,51
TOSCANA	534.143	419.088	450.821	7,57	-21,54
UMBRIA	330.118	338.286	342.137	1,14	2,47
VENETO	435.524	396.347	551.423	39,13	-9,00
Totale R.S.O.	12.802.760	13.789.920	13.353.102	-3,17	7,71
FRIULI V. G.	297.925	382.370	341.955	-10,57	28,34
SARDEGNA	98.429	75.367	100.785	33,73	-23,43
SICILIA	604.938	356.020	129.165	-63,72	-41,15
P.A. BOLZANO	31.698	31.406	44.274	40,97	-0,92
P.A. TRENTO	34.193	79.937	82.161	2,78	133,78
VALLE D'AOSTA	12.247	11.768	12.417	5,52	-3,91
Totale R.S.S.	1.079.431	936.867	710.757	-24,13	-13,21
Totale Nazionale	13.882.190	14.726.788	14.063.859	-4,50	6,08

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

A livello nazionale, i movimenti di cassa relativi alle **prestazioni di servizi** rappresentano circa l'11,7% del totale incassi nel 2011, il 12% nel 2012 e l'11,4% nel 2013. La codifica SIOPE permette di classificare gli incassi per prestazioni di servizi in: entrate per prestazioni di servizi erogati a soggetti privati, entrate da prestazioni di servizi erogati a soggetti pubblici ed altre entrate derivanti dalla prestazione di servizi [TAB. 19.3.1/SA].

Dall'esame della TAB. 19.3.1/SA emerge chiaramente che le entrate derivanti dalla prestazione di servizi a soggetti pubblici rappresenta oltre il 70% del totale (72% nel 2011, 71% nel 2012 e 70% nel 2013; mentre gli incassi per prestazioni di servizi erogati a soggetti privati rappresentano in media poco più del 22% (22,8% nel 2011, 22,7% nel 2012 e 23,4% nel 2013). Inoltre, dalla tabella citata si calcola che, nel triennio in esame, in media, circa il 90% del totale degli incassi per prestazione di servizi sono riconducibili alle Regioni a statuto ordinario.

TAB. 19.3.1/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Incassi per entrate correnti da prestazioni di servizi da pubblico

(migliaia di euro)

Regioni	Entrate derivanti dalla prestazione di servizi								
	Entrate derivanti dalla prestazione di servizi per soggetti privati Codd. 1100, 1500, 1600, 1650			Entrate derivanti dalla prestazione di servizi per soggetti pubblici Codd. 1200, 1301, 1302, 1303, 1304, 1400			Altre entrate derivanti dalla prestazione di servizi Codd. 1700, 1800		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
ABRUZZO	87.766	54.241	54.785	1.267	651	9.351	6.984	6.786	7.585
BASILICATA	20.489	20.624	18.138	67.902	121.694	3.582	3.050	4.161	5.159
CALABRIA	33.779	59.280	39.269	38.072	5.540	2.040	4.260	37.897	5.549
CAMPANIA	135.770	112.093	109.568	73.041	89.516	281.933	60.197	63.113	48.059
EMILIA R.	310.217	316.450	332.411	1.151.309	1.425.245	1.456.662	51.726	50.972	63.610
LAZIO	407.426	319.376	284.825	242.685	223.438	224.228	23.020	220.443	147.239
LIGURIA	96.212	102.314	99.086	204.817	311.860	44.613	12.580	9.287	15.886
LOMBARDIA	664.500	841.745	822.219	6.822.870	7.102.303	6.863.960	157.576	159.931	154.015
MARCHE	96.008	97.034	95.401	20.446	10.705	22.002	4.575	40.734	2.811
MOLISE	20.243	19.674	17.775	994	152	69	4.482	2.848	1.285
PIEMONTE	253.871	266.826	233.455	18.820	17.072	11.326	57.794	140.849	95.420
PUGLIA	110.356	106.035	103.540	199.018	239.267	279.955	38.854	36.043	51.912
TOSCANA	279.277	295.705	303.212	99.139	88.830	107.688	155.727	34.553	39.921
UMBRIA	42.256	45.339	42.474	273.452	279.701	292.351	14.410	13.247	7.313
VENETO	302.750	320.128	358.587	109.263	47.868	37.094	23.511	28.351	155.742
Totale R.S.O.	2.860.920	2.976.863	2.914.743	9.323.095	9.963.841	9.636.852	618.744	849.216	801.507
FRIULI V. G.	87.022	143.699	162.332	192.266	217.545	161.401	18.637	21.126	18.223
SARDEGNA	50.707	50.530	46.603	42.283	16.702	45.825	5.439	8.135	8.356
SICILIA	101.442	102.341	100.883	486.440	230.977	13.901	17.057	22.701	14.381
P.A. BOLZANO	26.902	26.847	27.727	874	741	608	3.922	3.817	15.939
P.A. TRENTO	30.800	31.983	34.200	728	47.068	46.698	2.664	885	1.263
VALLE D'AOSTA	10.678	10.320	9.978	194	190	172	1.376	1.258	2.267
Totale R.S.S.	307.551	365.720	381.723	722.785	513.225	268.605	49.095	57.923	60.429
Totale Nazionale	3.168.471	3.342.583	3.296.467	10.045.880	10.477.066	9.905.457	667.839	907.139	861.935

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

É utile rilevare che anche nelle Regioni che registrano maggiori incassi per prestazioni di servizi si tratta per la maggior parte di risorse pubbliche, trattandosi di prestazioni erogate ad altri enti del Servizio sanitario o, comunque, del settore pubblico in genere, che trovano corrispondenza in voci di spesa nell'ambito del sistema regionale complessivamente inteso, o pubblico.

In una prospettiva che non si soffermi alla singola Regione, quindi, non si tratta di un'effettiva acquisizione di risorse, ma di una redistribuzione che può, comunque, essere indicativa della maggiore o minore capacità di erogare servizi e di "attrarre" in una realtà territoriale piuttosto che in un'altra.

Se, infatti, si ha riguardo alle voci che comportano un effettivo introito al Servizio sanitario (*ticket*, prestazioni sanitarie erogate a soggetti privati, prestazioni intramurarie, entrate per prestazioni non sanitarie), si nota che l'effettiva incidenza di questa fonte di

entrate pesa sul totale delle entrate correnti, mediamente, per circa il 2,8% nel triennio in esame.

Per quanto concerne i contributi e trasferimenti correnti, essi rappresentano la principale fonte di entrata degli Enti del SSN [vedi TAB. 19.4/SA]. Nel caso specifico, i contributi e trasferimenti correnti sono erogati da soggetti pubblici, da soggetti privati e dal 2011 vengono codificati anche i contributi e trasferimenti correnti da soggetti estero (rappresentano ancora un valore molto esiguo). Dai dati registrati nel SIOPE emerge che i contributi e trasferimenti erogati da soggetti pubblici rappresentano la quasi totalità della macro-voce considerata. Infatti, gli incassi per gli enti di ciascuna Regione sono costituiti per oltre il 90% da contributi e trasferimenti erogati da soggetti pubblici: detta tipologia di entrata si concentra quasi totalmente nel cod. 2102 - Contributi e trasferimenti correnti da Regione e Provincia Autonoma per quota fondo sanitario regionale indistinto. I contributi e trasferimenti da soggetti privati rappresentano una parte molto esigua, o quasi nulla.

Come riepilogato nella TAB. 19.4/SA, gli enti delle Regioni a Statuto Ordinario rappresentano in media circa l'85% del totale contributi e trasferimenti correnti, mentre gli enti delle Regioni a Statuto Speciale rappresentano circa il 15% del totale.

Con riferimento alle R.S.O., gli enti della Regione Lombardia nel triennio esaminato hanno registrato i maggiori introiti per contributi e trasferimenti correnti: 15,6 miliardi di euro nel 2011 (15,8% del totale), 16,7 miliardi di euro nel 2012 (16,4% del totale) e 16 miliardi di euro nel 2013 (15,8% del totale); con una variazione di -3,63% nel 2013 rispetto al 2012 e +6,96% nel 2012 rispetto al 2011. Seguono gli enti della Regione Lazio che introitano 10,8 miliardi di euro nel 2011 (10,9% del totale), 10,4 miliardi di euro nel 2012 (10,3% del totale) e 10,2 miliardi di euro nel 2013 (10% del totale); con una variazione di -2,37% nel 2013 rispetto al 2012 e -3,35% nel 2012 rispetto al 2011. Nel 2013, si registra un rilevante incremento per gli enti della Regione Piemonte (+1,1 miliardo di euro, pari a +15,07% rispetto al 2012).

TAB. 19.4/SA

Gestione di cassa degli enti del SSN - Anni 2011 – 2013
Contributi e trasferimenti correnti totali

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	2.190.137	2.207.608	2.485.769	12,60	0,80
BASILICATA	945.352	842.773	1.070.350	27,00	-10,85
CALABRIA	3.052.451	3.209.524	3.154.458	-1,72	5,15
CAMPANIA ⁽²⁾	7.788.344	8.975.884	7.911.774	-11,86	15,25
EMILIA R.	7.045.881	7.331.769	7.296.501	-0,48	4,06
LAZIO ⁽¹⁾	10.817.113	10.454.725	10.206.517	-2,37	-3,35
LIGURIA	2.736.468	2.480.088	2.936.750	18,41	-9,37
LOMBARDIA	15.602.292	16.688.293	16.082.660	-3,63	6,96
MARCHE	2.709.594	2.681.482	2.754.227	2,71	-1,04
MOLISE	481.144	479.909	486.249	1,32	-0,26
PIEMONTE	7.965.087	7.513.972	8.646.080	15,07	-5,66
PUGLIA	6.365.070	6.982.295	6.858.791	-1,77	9,70
TOSCANA	6.638.129	6.078.202	6.086.185	0,13	-8,44
UMBRIA	1.371.867	1.435.484	1.440.720	0,36	4,64
VENETO	8.538.663	8.386.968	8.985.590	7,14	-1,78
Totale R.S.O.	84.247.594	85.748.976	86.402.623	0,76	1,78
FRIULI V. G.	2.256.753	2.268.446	2.080.677	-8,28	0,52
SARDEGNA	3.017.472	3.250.700	3.243.278	-0,23	7,73
SICILIA	7.005.361	7.987.838	7.555.186	-5,42	14,02
P.A. BOLZANO	1.000.687	1.146.484	1.068.240	-6,82	14,57
P.A. TRENTO	1.128.166	1.095.500	1.219.797	11,35	-2,90
VALLE D'AOSTA	260.154	271.064	242.283	-10,62	4,19
Totale R.S.S.	14.668.594	16.020.032	15.409.461	-3,81	9,21
Totale Nazionale	98.916.187	101.769.008	101.812.084	0,04	2,88

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

I movimenti in entrata per contributi e trasferimenti correnti rappresentano la parte più cospicua delle entrate relative alla gestione corrente. In particolare, la componente pubblica incide in misura considerevole, rappresentando circa il 99,9% del totale contributi e trasferimenti correnti.

La TAB. 19.4.1/SA mostra l'andamento nel triennio 2011-2013 dei contributi e trasferimenti correnti da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Dalla tabella emerge che gli enti della Regione Lombardia hanno registrato i valori maggiori con 15,6 miliardi di euro nel 2011 (15,7% del totale contributi e trasferimenti correnti), 16,6 miliardi nel 2012 (16,4% del totale) e 16 miliardi nel 2013 (15,8% del totale), con una variazione di -3,65% nel 2013 e +6,93% nel 2012. Seguono gli enti della Regione Lazio che registrano valori pari a 10,8 miliardi nel 2011 (10,9% del totale), 10,5 miliardi nel 2012 (10,3% del totale) e 10,2 miliardi nel 2013 (10% del totale).

TAB. 19.4.1/SA

Gestione di cassa degli enti del SSN - Anni 2011 – 2013
Contributi e trasferimenti correnti da Amministrazioni Pubbliche

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	2.186.903	2.207.137	2.485.422	12,61	0,93
BASILICATA	945.137	842.644	1.069.970	26,98	-10,84
CALABRIA	3.052.192	3.209.324	3.154.348	-1,71	5,15
CAMPANIA ⁽²⁾	7.785.365	8.971.824	7.909.831	-11,84	15,24
EMILIA R.	7.036.739	7.320.148	7.285.094	-0,48	4,03
LAZIO ⁽¹⁾	10.810.007	10.448.333	10.192.923	-2,44	-3,35
LIGURIA	2.729.449	2.473.387	2.928.473	18,40	-9,38
LOMBARDIA	15.570.964	16.649.286	16.041.316	-3,65	6,93
MARCHE	2.708.326	2.679.268	2.753.290	2,76	-1,07
MOLISE	481.107	479.874	486.241	1,33	-0,26
PIEMONTE	7.958.745	7.507.360	8.638.285	15,06	-5,67
PUGLIA	6.364.349	6.981.829	6.858.316	-1,77	9,70
TOSCANA	6.626.087	6.065.540	6.074.266	0,14	-8,46
UMBRIA	1.370.538	1.434.212	1.439.825	0,39	4,65
VENETO	8.526.276	8.368.433	8.965.089	7,13	-1,85
Totale R.S.O.	84.152.183	85.638.599	86.282.690	0,75	1,77
FRIULI V. G.	2.254.701	2.266.033	2.074.632	-8,45	0,50
SARDEGNA	3.016.096	3.250.093	3.242.893	-0,22	7,76
SICILIA	7.000.979	7.983.335	7.550.753	-5,42	14,03
P.A. BOLZANO	1.000.650	1.146.451	1.068.193	-6,83	14,57
P.A. TRENTO	1.127.904	1.095.084	1.219.551	11,37	-2,91
VALLE D'AOSTA	259.928	270.919	241.841	-10,73	4,23
Totale R.S.S.	14.660.258	16.011.916	15.397.862	-3,83	9,22
Totale Nazionale	98.812.440	101.650.515	101.680.552	0,03	2,87

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

I contributi e trasferimenti correnti da privati rappresentano una parte molto esigua delle risorse introitate nella gestione corrente [vd. Volume III, par. 2.1.1, TAB 13/SA]. All'interno della categoria (contributi e trasferimenti da privati) si evidenzia come gli incassi da imprese (codd. 2201 e 2201) rappresentino circa il 60% del totale.

La tabella che segue [TAB. 19.5/SA] mostra i movimenti registrati dagli enti del Servizio sanitario nazionale relativi alle altre entrate correnti. Le altre entrate correnti hanno registrato nel triennio in esame sostanzialmente i medesimi valori, con piccole oscillazioni.

TAB. 19.5/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Altre entrate correnti

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	11.718	17.478	12.536	-28,27	49,15
BASILICATA	4.667	3.562	4.732	27,00	-10,85
CALABRIA	18.270	23.880	61.833	-1,72	5,15
CAMPANIA ⁽²⁾	152.447	78.615	70.632	-11,86	15,25
EMILIA R.	138.173	189.235	366.446	-0,48	4,06
LAZIO ⁽¹⁾	150.964	114.307	155.538	-2,37	-3,35
LIGURIA	30.221	33.018	30.079	18,41	-9,37
LOMBARDIA	189.591	237.545	231.487	-3,63	6,96
MARCHE	29.430	38.339	22.078	2,71	-1,04
MOLISE	2.087	3.909	7.667	1,32	-0,26
PIEMONTE	65.419	79.649	55.284	15,07	-5,66
PUGLIA	28.131	24.374	30.389	-1,77	9,70
TOSCANA	93.102	95.798	111.887	0,13	-8,44
UMBRIA	28.756	21.299	17.139	0,36	4,64
VENETO	139.070	127.671	131.518	7,14	-1,78
Totale R.S.O.	1.082.047	1.088.680	1.309.246	0,76	1,78
FRIULI V. G.	27.537	102.894	109.787	-8,28	0,52
SARDEGNA	67.628	22.793	34.376	-0,23	7,73
SICILIA	198.683	242.768	79.722	-5,42	14,02
P.A. BOLZANO	18.542	19.612	28.857	-6,82	14,57
P.A. TRENTO	6.845	6.749	6.924	11,35	-2,90
VALLE D'AOSTA	886	1.160	1.180	-10,62	4,19
Totale R.S.S.	320.121	395.975	260.845	-3,81	9,21
Totale Nazionale	1.402.169	1.484.655	1.570.092	0,04	2,88

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

II.5.2.6 Analisi delle entrate in conto capitale

Le entrate in conto capitale rappresentano nel triennio in esame una parte minima del totale delle entrate nette: 2 miliardi di euro nel 2011, 2,4 miliardi di euro nel 2012 e 3,4 miliardi di euro nel 2013. Dette entrate, quindi, costituiscono rispettivamente l'1,72% nel 2011, l'1,98% nel 2012 e il 2,76% nel 2013.

Come emerge dalla TAB. 20/SA, il volume degli incassi delle entrate in conto capitale registra nel triennio in esame un *trend* crescente con valori che passano da 2 miliardi di euro nel 2011 a 2,4 miliardi di euro nel 2012, per assestarsi nel 2013 a 3,4 miliardi di euro. Rilevante l'incremento registrato nel 2013, rispetto al 2012, di circa 1 miliardo di euro. Tale incremento è ascrivibile quasi esclusivamente ai contributi e trasferimenti in c/capitale da Amministrazioni Pubbliche (+954 milioni di euro rispetto al 2012). Da un'analisi di maggior dettaglio emerge che tale incremento risulta generato dai movimenti registrati dagli enti della Regione Emilia Romagna⁷⁵ (+578 milioni), della Regione Toscana (+203 milioni), della Regione Lazio (+171 milioni) e della Regione Campania (+163 milioni) [vd. Volume III, par. 2.1.1, TAB 16/SA].

⁷⁵ Dai dati SIOPE relativi al comparto Regioni emerge che la Regione Emilia-Romagna ha registrato quali contributi e trasferimenti in c/capitale le risorse ottenute per la sanità dallo Stato a seguito dei decreti 35 e 102 del 2013, pari a 806 milioni di euro.

TAB. 20/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Composizione incassi in conto capitale

(migliaia di euro)

Descrizione	2011	2012	2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
INCASSI DERIVANTI DA ALIENAZIONI DI BENI	96.057	52.017	155.096	198,17	-45,85
<i>Alienazione di immobilizzazioni materiali</i>	<i>52.178</i>	<i>23.182</i>	<i>130.213</i>	<i>461,70</i>	<i>-55,57</i>
<i>Alienazione di immobilizzazioni immateriali</i>	<i>3</i>	<i>19</i>	<i>14.036</i>	<i>72.356,67</i>	<i>613,52</i>
<i>Alienazione di immobilizzazioni finanziarie</i>	<i>43.876</i>	<i>28.815</i>	<i>10.846</i>	<i>-62,36</i>	<i>-34,33</i>
INCASSI PER CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI IN C/CAPITALE	1.722.002	2.293.268	3.239.814	41,28	33,17
<i>Contributi e trasferimenti in c/capitale da Amministrazioni pubbliche</i>	<i>1.632.094</i>	<i>2.231.877</i>	<i>3.186.310</i>	<i>42,76</i>	<i>36,75</i>
<i>Contributi e trasferimenti in conto capitale da soggetti privati</i>	<i>88.962</i>	<i>60.789</i>	<i>51.176</i>	<i>-15,81</i>	<i>-31,67</i>
<i>Contributi e trasferimenti in conto capitale dall'estero</i>	<i>946</i>	<i>602</i>	<i>2.328</i>	<i>286,96</i>	<i>-36,36</i>
INCASSI DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	220.601	89.583	24.038	-73,17	-59,39
<i>Mutui da Cassa depositi e prestiti</i>	<i>51.468</i>	<i>10.849</i>	<i>8.707</i>	<i>-19,74</i>	<i>-78,92</i>
<i>Mutui e prestiti da altri soggetti</i>	<i>169.133</i>	<i>78.734</i>	<i>15.331</i>	<i>-80,53</i>	<i>-53,45</i>
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE	<u>2.038.660</u>	<u>2.434.867</u>	<u>3.418.948</u>	<u>40,42</u>	<u>19,43</u>

Fonte: SIOPE – Elaborazione: Sez. delle Aut. della Corte dei conti.

Con riferimento alle entrate da alienazioni di beni si evidenzia una riduzione nel 2012 rispetto al 2011 pari a -44 milioni di euro (-45,85%) ed un rilevante incremento nel 2013, rispetto al 2012, pari a +103 milioni (+198%). L'incremento registrato nel 2013 è ascrivibile quasi unicamente alle alienazioni di immobilizzazioni materiali le quali crescono di +121 milioni), mentre si riducono le alienazioni di immobilizzazioni finanziarie per -18,7 milioni [vd. Volume III, par. 2.1.1, TAB 17/SA].

Le tabelle di seguito riportano distintamente le entrate derivanti dall'alienazione di beni, entrate per contributi e trasferimenti correnti ed entrate derivanti dall'accensione di prestiti, con gli importi riferibili ad ogni Regione.

TAB. 20.1/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Incassi derivanti da alienazioni di beni

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	23	248	7.973	3.114,92	978,26
BASILICATA	5	2	0	-100,00	-60,00
CALABRIA	15	4.411	146	-96,69	29.306,67
CAMPANIA	376	18	17.042	94.577,78	-95,21
EMILIA R.	8.906	2.573	8.113	215,31	-71,11
LAZIO	0	14	1	-92,86	n.d
LIGURIA	1.896	1.358	1.721	26,73	-28,38
LOMBARDIA	62.712	30.224	109.057	260,83	-51,81
MARCHE	2.596	2.195	756	-65,56	-15,45
MOLISE	0	0	37	n.d.	n.d
PIEMONTE	3.879	339	1.562	360,77	-91,26
PUGLIA	1	0	0	n.d.	-100,00
TOSCANA	13.902	6.560	3.864	-41,10	-52,81
UMBRIA	19	103	11	-89,32	442,11
VENETO	1.208	2.733	2.724	-0,33	126,24
Totale R.S.O.	95.537	50.778	153.006	201,32	-46,85
FRIULI V. G.	254	194	189	-2,58	-23,62
SARDEGNA	25	11	2	-81,82	-56,00
SICILIA	219	991	1.507	52,07	352,51
P.A. BOLZANO	21	32	18	-43,75	52,38
P.A. TRENTO	1	10	374	3.640,00	900,00
VALLE D'AOSTA	0	0	0	n.d.	n.d
Totale R.S.S.	521	1.239	2.091	68,77	137,81
Totale Nazionale	96.057	52.017	155.096	198,16	-45,85

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Le entrate per contributi e trasferimenti in conto capitale, sulla base dalla codifica SIOPE, possono essere suddivisi in contributi e trasferimenti in c/capitale da soggetti pubblici e da soggetti privati. I primi rappresentano oltre l'80% del totale delle entrate in conto capitale [vd. TAB 20/SA].

TAB. 20.2/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Entrate da contributi e trasferimenti in conto capitale

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	51.616	6.724	160.300	2.284,00	-86,97
BASILICATA	35.822	25.100	29.195	16,31	-29,93
CALABRIA	25.371	167.454	105.670	-36,90	560,02
CAMPANIA ⁽²⁾	105.729	128.278	291.800	127,47	21,33
EMILIA R.	111.547	103.843	688.888	563,39	-6,91
LAZIO ⁽¹⁾	50.758	69.565	241.716	247,47	37,05
LIGURIA	34.773	131.034	103.809	-20,78	276,83
LOMBARDIA	256.384	145.119	114.219	-21,29	-43,40
MARCHE	20.067	26.099	28.442	8,98	30,06
MOLISE	13.860	13.233	70.058	429,42	-4,52
PIEMONTE	109.459	157.911	86.215	-45,40	44,26
PUGLIA	143.323	244.516	327.271	33,84	70,60
TOSCANA	126.211	194.168	396.943	104,43	53,84
UMBRIA	5.239	10.158	15.622	53,79	93,89
VENETO	269.091	297.881	253.454	-14,91	10,70
Totale R.S.O.	1.359.250	1.721.084	2.913.604	69,29	26,62
FRIULI V. G.	65.923	65.563	42.490	-35,19	-0,55
SARDEGNA	136.208	96.117	56.608	-41,11	-29,43
SICILIA	102.439	342.942	159.921	-53,37	234,78
P.A. BOLZANO	33.604	27.816	40.714	46,37	-17,22
P.A. TRENTO	15.935	9.587	11.115	15,94	-39,84
VALLE D'AOSTA	8.643	30.158	15.362	-49,06	248,93
Totale R.S.S.	362.752	572.184	326.210	-42,99	57,73
Totale Nazionale	1.722.002	2.293.268	3.239.814	41,27	33,17

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in entrata anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

Nello specifico, la TAB. 20.2/SA mostra nel triennio 2011-2013 una crescita delle entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti in conto capitale per quasi tutte le Regioni ad esclusione degli enti della Regione Basilicata (-7 milioni di euro), della Lombardia (-142 milioni), del Veneto (-16 milioni), del Friuli Venezia Giulia (-23 milioni) e della Sardegna (-79,6 milioni). Gli enti che evidenziano la maggiore crescita sono quelli della Regione Emilia Romagna (+577 milioni), e della Toscana (+270 milioni).

Con riferimento alle entrate da accensioni prestiti, si registra un andamento in netta discesa: da 220,6 milioni nel 2011 si scende a 89,6 milioni nel 2012, fino a 24 milioni nel 2013. Solo in alcune Regioni nel triennio si è fatto ricorso a questa forma di provvista.

TAB. 20.3/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anni 2011, 2012, 2013
Entrate da accensione prestiti

(migliaia di euro)

REG./PROV.AUT	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
ABRUZZO	0	0	0	n.d.	n.d.
BASILICATA	0	0	0	n.d.	n.d.
CALABRIA	0	0	0	n.d.	n.d.
CAMPANIA ⁽²⁾	0	0	0	n.d.	n.d.
EMILIA R.	59.981	41.698	9.000	-78,42	-30,48
LAZIO ⁽¹⁾	0	0	0	n.d.	n.d.
LIGURIA	75	2.760	1.005	-63,59	3.580,00
LOMBARDIA	4.171	4.076	3.254	-20,17	-2,28
MARCHE	27	15	502	3.246,67	-44,44
MOLISE	0	0	0	n.d.	n.d.
PIEMONTE	45.723	7.322	0	-100,00	-83,99
PUGLIA	0	0	0	n.d.	n.d.
TOSCANA	75.548	12.818	2.600	-79,72	-83,03
UMBRIA	3.800	9.400	0	-100,00	147,37
VENETO	8.917	0	288	n.d.	-100,00
Totale R.S.O.	198.242	78.089	16.649	-78,68	-60,61
FRIULI V. G.	8.496	6.729	7.389	9,81	-20,80
SARDEGNA	13.863	4.765	0	-100,00	-65,63
SICILIA	0	0	0	n.d.	n.d.
P.A. BOLZANO	0	0	0	n.d.	n.d.
P.A. TRENTO	0	0	0	n.d.	n.d.
VALLE D'AOSTA	0	0	0	n.d.	n.d.
Totale R.S.S.	22.359	11.494	7.389	-35,71	-48,59
Totale Nazionale	220.601	89.583	24.038	-73,17	-59,39

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

II.5.2.7 I pagamenti negli anni 2011-2013 degli enti del Servizio sanitario

Per quanto concerne le analisi dei pagamenti degli enti del Servizio sanitario preliminarmente si richiama quanto precisato nel par. II.5.2.1, circa l'ambito degli enti interessati, i limiti del sistema informativo, i profili di criticità connessi alla corretta alimentazione della banca dati, le cautele nella valutazione dei dati.

Il sistema informativo SIOPE, con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale (con le rettifiche sopra chiarite per quanto riguarda la Regione Lazio e la Regione Campania), esclusi gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, ha registrato movimenti in uscita (pagamenti) pari a 153,6 miliardi di euro nel 2011, 159,1 miliardi nel 2012 e 156,3 miliardi nel 2013, con un incremento nel triennio dei pagamenti pari a +2,7 miliardi (+1,75%). Nel 2012 si evidenzia un aumento dei pagamenti pari a +5,5 miliardi (+3,57%) rispetto al 2011, mentre nel 2013 rispetto al 2011 si evidenzia una contrazione dei pagamenti pari a -2,7 miliardi (-1,76% rispetto al 2012) [TAB. 21/SA].

L'andamento sopra esposto è ascrivibile, in parte, ai rimborsi delle anticipazioni di tesoreria (codd. 8100 e 9998). Infatti, tale posta registra un primo incremento nel 2012 (+1,6 mld., pari al +4,61%) ed un decremento nel 2013 (-3,7 mld., pari al -10,12%).

Al fine di individuare l'effettivo volume dei pagamenti, occorre, pertanto, escludere dai movimenti in uscita (pagamenti) quelli relativi ai rimborsi delle anticipazioni di tesoreria. Le risorse impiegate dagli enti del Servizio sanitario nazionale assommano, così, a 118,5 miliardi di euro nel 2011, 122,4 miliardi nel 2012 e 123,3 miliardi nel 2013. Dunque, si evidenzia, nel triennio in esame, un incremento della massa complessiva dei pagamenti pari a +4,8 miliardi di euro: nello specifico, si registra un più alto tasso di aumento dei pagamenti dal 2011 al 2012 (+3,8 miliardi di euro, pari a +3,27%), cui segue un più contenuto incremento dal 2012 al 2013 (+0,9 miliardi di euro, pari a 0,75%).

TAB. 21/SA**Riepilogo gestione di cassa degli Enti del SSN (esc. IZS) anni 2011 – 2013***(migliaia di euro)*

ANNI	2011	2012	2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
Totale Pagamenti da SIOPE	147.144.430	152.659.812	148.971.641	-2,42	3,75
Pagamenti correnti effettuati direttamente dalla Regione Lazio per conto degli Enti ⁽¹⁾	6.479.025	6.453.248	6.378.661	-1,16	-0,40
Regione Campania - risorse destinate alla sanità inerenti al dl 35 e 102 del 2013 ⁽²⁾	0	0	957.546	100,00	0,00
TOTALE PAGAMENTI (A)	153.623.455	159.113.060	156.307.848	-1,76	3,57
Rimborso ant. cassa e pagamenti da regol. deriv. da rimborso di ant. di cassa (codd. 8100+9998) (B)	35.119.807	36.737.898	33.020.347	-10,12	4,61
Entrate al netto anticipazioni di tesoreria (A-B)	118.503.649	122.375.162	123.287.501	0,75	3,27
Pagamenti da regolarizzare (cod. 9999)	243.445	156.163	244.799	56,76	-35,85
Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (cod. 9997)	1.746	1.567	5.757	267,39	-10,25
Totale pagamenti da regolarizzare	245.191	157.730	250.555	58,85	-35,67
Incidenza del totale pagamenti da regolarizzare sul totale entrate	0,21%	0,13%	0,20%		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in uscita anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

I pagamenti da regolarizzare (cod. 9999 e 9997), come peraltro già esposto precedentemente, sono pari allo 0,21% nel 2011, 0,13% nel 2012 e 0,20% nel 2013 del totale dei pagamenti al netto di quelli relativi ad anticipazioni di tesoreria; dunque, il volume dei pagamenti da regolarizzare non incide e sulle analisi di seguito svolte. In effetti, per la maggior

parte degli enti tale fenomeno è pressoché insignificante [TAB. 4/SA], con incidenza inferiore all'1% sul totale, ad esclusione degli enti della Regione Lazio in cui incide, nel 2013, per l'1,02%.

Nella tabella seguente sono riportati i pagamenti aggregati per Regione/Provincia autonoma, al netto delle anticipazioni di tesoreria.

TAB.22/SA

Pagamenti Enti SSN (esclusi IZS) per Regioni al netto delle anticipazioni di tesoreria

(migliaia di euro)

REGIONE	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Variazione 2013-2012 %	Variazione 2012-2011 %
ABRUZZO	2.373.690	2.331.159	2.492.542	6,92	-1,79
BASILICATA	1.098.311	1.067.269	1.065.954	-0,12	-2,83
CALABRIA	3.585.549	3.509.905	3.609.068	2,83	-2,11
CAMPANIA ⁽²⁾	8.426.359	9.426.218	9.092.818	-3,54	11,87
EMILIA R.	9.047.653	9.486.624	10.153.929	7,03	4,85
LAZIO ⁽¹⁾	12.004.826	11.442.976	11.285.301	-1,38	-4,68
LIGURIA	3.071.340	3.105.345	3.211.216	3,41	1,11
LOMBARDIA	24.762.683	25.837.828	25.161.654	-2,62	4,34
MARCHE	2.808.564	2.906.603	2.897.516	-0,31	3,49
MOLISE	558.801	525.775	600.224	14,16	-5,91
PIEMONTE	8.591.650	8.187.045	9.301.538	13,61	-4,71
PUGLIA	6.857.171	7.600.048	7.575.311	-0,33	10,83
TOSCANA	7.519.686	6.886.829	7.167.112	4,07	-8,42
UMBRIA	1.696.707	1.781.504	1.755.140	-1,48	5,00
VENETO	9.710.167	9.514.767	9.960.665	4,69	-2,01
Totale R.S.O.	102.113.156	103.609.894	105.329.988	1,66	1,47
FRIULI V. G.	2.597.334	2.972.495	2.926.207	-1,56	14,44
SARDEGNA	3.278.570	3.496.728	3.433.860	-1,80	6,65
SICILIA	7.928.888	9.547.331	8.903.069	-6,75	20,41
P.A. BOLZANO	1.133.997	1.212.967	1.161.302	-4,26	6,96
P.A. TRENTO	1.150.359	1.236.732	1.241.064	0,35	7,51
VALLE D'AOSTA	301.344	299.015	292.012	-2,34	-0,77
Totale R.S.S.	16.390.492	18.765.268	17.957.513	-4,30	14,49
Totale Nazionale	118.503.649	122.375.162	123.287.501	0,75	3,27

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in uscita anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

II.5.2.8 Classificazione delle spese (pagamenti) per natura

Dalle operazioni registrate nel SIOPE analizzando i pagamenti classificati secondo la loro natura, la parte più consistente è costituita dalle **spese correnti**, pari, in termini assoluti, a 114,2 miliardi di euro nel 2011, 118,6 miliardi nel 2012 e 119,6 miliardi nel 2013, rispettivamente pari al 95,93%, 96,09% e 96,60% del totale pagamenti.

Le **spese in conto capitale** rappresentano una parte molto esigua in rapporto al totale dei movimenti in uscita (pagamenti); infatti, dette spese sono pari a 3 miliardi di euro nel 2011 (2,53% del totale pagamenti), 2,6 miliardi nel 2012 (2,12%) e 2,5 miliardi nel 2013 (2,03%), con una riduzione a fine triennio di circa -507,5 milioni di euro (-16,82%).

Le **operazioni finanziarie**, che non dovrebbero sostanzialmente incidere sull'acquisizione o sul consumo di risorse (costituendo mere partite contabili, di cui, peraltro, non è possibile avere contezza nel dettaglio), in quanto la parte più consistente degli importi è sintetizzata in una generica voce residuale, assommano a 1,8 miliardi nel 2011 (1,54% del totale pagamenti), a 2,2 miliardi nel 2012 (1,79%) ed a 1,8 miliardi nel 2013 (1,38%).

Considerati i limiti di dettaglio del sistema informativo (che tra l'altro, non consente di individuare con precisione i pagamenti riferibili a movimenti tra enti di Regioni diverse), e, quindi, con l'avvertenza che i risultati delle analisi scontano sempre una certa approssimazione e non definiscono dati puntualmente certi ed inequivocabili, si può comunque pervenire ad una prima indicazione delle spese effettive: in particolare, si individuano le spese effettive di parte corrente che costituisce il comparto più significativo della gestione.

Tra le prestazioni di servizi è possibile individuare alcune voci che registrano movimenti che restano all'interno del sistema Regioni (in quanto alle entrate da prestazioni di servizi da Regioni/Province autonome e da altri enti sanitari pubblici corrispondono pagamenti per acquisto delle prestazioni medesime). Le operazioni finanziarie, poi, (pur con le riserve sopra espresse) non dovrebbero provocare consumo di risorse.

Tanto considerato, il **totale dei pagamenti al netto delle partite precisate** può calcolarsi in circa 110,4 miliardi di euro nel 2011, 114,1 miliardi di euro nel 2012 e 115,3 miliardi di euro nel 2013, con un incremento di 4,8 miliardi di euro rispetto al 2011 (+4,41%). Tuttavia, è da rilevare che tale incremento è ascrivibile in buona parte all'aumento registrato dal 2011 al 2012 (+3,7 miliardi di euro, pari a +3,4%); ciò comporta che nel 2013 l'aumento si presenta modesto e pari a +1 miliardo di euro (+1%).

TAB. 23/SA

Pagamenti degli Enti del SSN (escluse le spese per anticipazioni di tesoreria cod. 8100 + 9998)

(migliaia di euro)

Descrizione	2011	% sul totale	2012	% sul totale	2013	% sul totale	Var. % 2013-2012
PERSONALE	38.120.100	32,02	37.587.736	30,46	36.579.276	29,53	-2,68
ACQUISTO DI BENI:	11.688.078	9,82	13.996.745	11,34	15.893.814	12,83	13,55
Acquisto beni sanitari	11.080.987	9,31	13.355.274	10,82	15.268.752	12,33	14,33
Acquisto beni non sanitari	607.091	0,51	641.471	0,52	625.062	0,50	-2,56
ACQUISTO DI SERVIZI:	50.917.658	42,77	52.805.834	42,80	52.520.564	42,40	-0,54
Acquisti di servizi sanitari	42.547.043	35,73	42.919.677	34,78	42.214.885	34,08	-1,64
Acquisti di servizi non sanitari	8.370.615	7,03	9.886.157	8,01	10.305.679	8,32	4,24
PAGAMENTI DI PARTE CORRENTE EFFETTUATI DALLA REGIONE LAZIO PER CONTO DEGLI ENTI DEL SSR ⁽¹⁾	6.479.025	5,44	6.453.248	5,23	6.378.661	5,15	-1,16
PAGAMENTI REGIONE CAMPANIA RELATIVI AL DL 35 E 102 DEL 2013 ⁽¹⁾	0	0,00	0	0,00	957.546	0,77	100
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI:	1.122.728	0,94	1.245.052	1,01	1.288.907	1,04	3,52
Contr. e trasf. ad Amministrazioni pubbliche	602.043	0,51	763.128	0,62	803.735	0,65	5,32
Contr. e trasf. a soggetti privati	520.685	0,44	481.924	0,39	485.172	0,39	0,67
ALTRE SPESE:	5.089.278	4,27	5.310.436	4,30	5.174.412	4,18	-2,56
Rimborsi	261.027	0,22	365.233	0,30	342.514	0,28	-6,22
Godimenti beni di terzi	917.237	0,77	1.025.240	0,83	1.099.465	0,89	7,24
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	248.851	0,21	287.103	0,23	250.111	0,20	-12,88
Imposte e tasse	2.759.778	2,32	2.878.810	2,33	2.740.137	2,21	-4,82
Altre spese correnti	902.384	0,76	754.050	0,61	742.185	0,60	-1,57
SPESE PER RIMBORSO PRESTITI:	182.243	0,15	144.519	0,12	137.290	0,11	-5,00
Rimborso mutui a Cassa depositi e prestiti	23.327	0,02	22.204	0,02	17.107	0,01	-22,96
Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti	158.916	0,13	122.315	0,10	120.184	0,10	-1,74
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE (cod. 9997 e 9999):	245.191	0,21	157.730	0,13	250.555	0,20	58,85
REG/P.A.: PAGAMENTI PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI IN AMBITO SANITARIO (cod. 1365, 1366, 1367)	372.363	0,31	867.780	0,70	465.836	0,38	-46,32
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI (A)	114.216.663	95,93	118.569.081	96,09	119.646.861	96,60	0,91
PAGAMENTI CORRENTI AL NETTO DEI PAGAMENTI REG/P.A. PER ACQUISTO BENI E SERVIZI	113.844.300		117.701.301		119.181.025		
di cui: pagamenti per prestazioni di servizi (sanitari e non sanitari) a Regione e Province autonome (B)	6.815.278	5,72	7.076.646	5,74	6.865.981	5,54	-2,98
TOT. PAGAMENTI CORRENTI al netto di pagamenti per prestazioni di servizi (sanitari e non sanitari) a Regione e Province autonome (C)=(A-B)	107.431.417	90,23	111.492.435	90,36	112.780.880	91,05	1,16
Incidenza pagamenti correnti netti (C) su totali pagamenti netti (E)	97,30		97,71		97,82		
INVESTIMENTI FISSI:	2.829.436	2,38	2.467.646	2,00	2.398.819	1,94	-2,79
- Immobilizzazioni materiali	2.658.725	2,23	2.330.729	1,89	2.250.169	1,82	-3,46
- Immobilizzazioni immateriali	128.412	0,11	135.805	0,11	142.894	0,12	5,22
- Immobilizzazioni finanziarie	42.298	0,04	1.112	0,00	5.756	0,00	417,51
REG/P.A.:INVESTIMENTI FISSI IN OSPEDALI E STRUT. SAN (cod. 2116)	186.866	0,16	147.939	0,12	109.936	0,09	-25,69
TOTALE SPESE IN C/CAPITALE	3.016.302	2,53	2.615.585	2,12	2.508.755	2,03	-4,08
OPERAZIONI FINANZIARIE: (F)	1.829.913	1,54	2.206.216	1,79	1.707.657	1,38	-22,60
TOTALE PAGAMENTI SANITA' (ENTI SSN + REGIONI) (D)	119.062.878	100	123.390.882	100	123.863.273	100	0,38
TOTALE PAGAMENTI ENTI SSN AL NETTO DEI PAGAMENTI DELLE REGIONI	118.503.649		122.375.162		123.287.501		
TOTALE PAGAMENTI ENTI SSN (D) al netto di pagamenti per prestazioni di servizi (sanitari e non sanitari) a Regione e Province autonome (E)=(D-B)	112.247.601		116.314.236		116.997.291		
TOTALE PAGAMENTI ENTI SSN (D) al netto di pagamenti per prestazioni di servizi (sanitari e non sanitari) a Regione e Province autonome e delle operazioni finanziarie (G)=(E-F)	110.417.688		114.108.020		115.289.634		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ vd. nota TAB. 21/SA

I **pagamenti correnti netti** (che escludono i pagamenti per prestazioni di servizi sanitari e non sanitari tra Regioni e Province autonome) ammontano a circa 107,4 miliardi di euro nel 2011, 111,5 miliardi di euro nel 2012 e 112,8 miliardi di euro nel 2013, con un peso sul totale dei pagamenti netti rispettivamente del 90%, 90,5% e 91%. Pertanto, si evidenzia una certa stabilità dell'andamento della spesa, seppur lievemente crescente. In valori assoluti, si registra un incremento dei pagamenti nel triennio di circa 5,3 miliardi di euro, incremento da imputare principalmente all'anno 2012 (+4 miliardi di euro, +3,78%), in quanto nel 2013 l'incremento è modesto ed è pari a 1,3 miliardi di euro (+1,15%). Il livello dei pagamenti riferibili alla gestione corrente evidenzia una dinamica di crescita modesta nell'ultimo anno.

A livello di singola Regione, comunque, nei paragrafi successivi si fa riferimento ai pagamenti correnti complessivi al lordo dei pagamenti per prestazioni di servizi sanitari e non sanitari tra Regioni e Province autonome.

II.5.2.9 I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali

I pagamenti per spese correnti, come precisato nel precedente paragrafo, rappresentano la principale voce di spesa per gli enti del Servizio sanitario nazionale: 114,2 miliardi di euro nel 2011, 118,6 miliardi nel 2012 e 119,6 miliardi nel 2013. Andando a scorporare dalla gestione corrente degli enti del Servizio sanitario nazionale la componente di spesa relativa ai pagamenti per prestazioni di servizi (sanitari e non sanitari) effettuati a Regioni e Province autonome, si determina una spesa corrente netta complessiva pari a 107,4 miliardi nel 2011, 111,5 miliardi nel 2012 e 112,8 miliardi nel 2013.

Si ribadisce, preliminarmente, che, per quanto riguarda gli enti della Regione Lazio⁷⁶, non sono disponibili i dati completi di dettaglio della parte gestita direttamente dalla Regione per acquisto di beni e servizi, ma solo la somma complessiva attribuibile indistintamente a queste due macrovoci e, quindi, il riferimento alle operazioni registrate nel SIOPE è scarsamente significativo.

Si evidenzia, inoltre, che, per quanto riguarda gli enti della Regione Campania, non sono disponibili i dati relativi ai pagamenti per conto degli enti sanitari effettuati dalla So.re.sa, alla quale la Regione ha trasferito le risorse ottenute ex dd.ll. n. 35 e 102 del 2013 (957 milioni).

Da un primo esame delle operazioni registrate sul SIOPE, come si evince dalla TAB. 24/SA, emerge, in maniera palese, che le principali categorie di spesa in tutte le Regioni sono rappresentate dalle voci ascrivibili ad acquisti per servizi e personale. Infatti, nel 2013, i pagamenti per spese correnti degli enti del SSN sono costituiti dalle seguenti voci: *personale*

⁷⁶ I pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario sono stati acquisiti mediante istruttoria, come peraltro effettuato ogni anno, ed ammontano nel 2013 a 6,4 miliardi di euro. Per gli anni 2011 e 2012 i dati sono stati acquisiti mediante istruttoria nei referti precedenti (6,5 miliardi di euro nel 2011 e nel 2012).

per un ammontare pari a 36,5 miliardi di euro (29,6% del totale pagamenti correnti), *spese per acquisto di beni* per un valore di 15,9 miliardi di euro (12,8%), *spese per acquisto di servizi* per un ammontare di 52,5 miliardi di euro (42,4%), *contributi e trasferimenti* per un valore di 1,3 miliardi di euro (1,04%), *altre spese correnti* per un ammontare di 5,2 miliardi di euro (4,2%), *spese per rimborso prestiti* per un valore di 0,3 miliardi di euro (0,1%) e, infine, *altri pagamenti da regolarizzare* per un ammontare di 0,2 miliardi di euro (0,2%). Restano da includere i pagamenti di parte corrente effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del Servizio sanitario regionale che ammontano rispettivamente a 6,4 miliardi di euro (5,2%), da attribuire all'acquisto di beni e servizi, ma di cui non è nota, allo stato, la distribuzione tra le due voci. Infine, restano da includere anche i pagamenti effettuati dagli enti della Regione Campania nel 2013 per il tramite della So.re.sa. per pagare i debiti sanitari, che ammontano a 0,9 miliardi di euro (0,8%), da attribuire all'acquisto di beni e servizi, ma di cui non è nota, allo stato, la distribuzione tra le due voci.

La composizione della spesa corrente evidenziata per il 2013 si prospetta anche con riferimento agli anni precedenti (2011 e 2012), con lievi differenze del peso di ciascuna voce sul totale dei pagamenti correnti. Nello specifico, si registra un incremento sia in valore assoluto che in percentuale sul totale delle spese correnti delle voci relative all'acquisto di beni (principalmente sanitari).

Ai fini del calcolo della spesa corrente, sono stati considerati nel comparto sanità anche le spese per acquisto di beni e servizi sanitari (codici 1365, 1366 e 1367) effettuate direttamente dalla Regione o Provincia Autonoma. Dette spese ammontano a 0,4 miliardi di euro nel 2011, 0,9 miliardi di euro nel 2012 e 0,5 miliardi di euro nel 2013, pari rispettivamente allo 0,3%, 0,7% e 0,4% del totale pagamenti correnti.

TAB. 24/SA

Gestione di cassa degli Enti del SSN - Anno 2011, 2012, 2013
Composizione pagamenti di parte corrente

(valori in migliaia di euro)

Descrizione	2011	2012	2013	Var.% 2013-2012	Var.% 2012-2011
Personale	38.120.100	37.587.736	36.579.276	-2,68	-1,40
Acquisto di beni	11.688.078	13.996.745	15.893.814	13,55	19,75
- sanitari	11.080.987	13.355.274	15.268.752	14,33	20,52
- non sanitari	607.091	641.471	625.062	-2,56	5,66
Acquisto di servizi	50.917.658	52.805.834	52.520.564	-0,54	3,71
- sanitari	42.547.043	42.919.677	42.214.885	-1,64	0,88
- non sanitari	8.370.615	9.886.157	10.305.679	4,24	18,11
Contributi e trasferimenti	1.122.728	1.245.052	1.288.907	3,52	10,90
- a P.A.	602.043	763.128	803.735	5,32	26,76
- a soggetti privati	520.685	481.924	485.172	0,67	-7,44
Altre spese correnti	5.089.278	5.310.436	5.174.412	-2,56	4,35
- Rimborsi	261.027	365.233	342.514	-6,22	39,92
- Godimento beni terzi	917.237	1.025.240	1.099.465	7,24	11,77
- Interessi passivi	248.851	287.103	250.111	-12,88	15,37
- Imposte e tasse	2.759.778	2.878.810	2.740.137	-4,82	4,31
- Altre spese correnti	902.384	754.050	742.185	-1,57	-16,44
Rimborso prestiti	182.243	144.519	137.290	-5,00	-20,70
- Rimborso mutui a Cassa depositi e prestiti	23.327	22.204	17.107	-22,96	-4,81
- Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti	158.916	122.315	120.184	-1,74	-23,03
Spesa corrente Enti SSN	107.120.085	111.090.322	111.594.263	0,45	3,71
Pagamenti da regolarizzare	245.191	157.730	250.555	58,85	-35,67
Spesa corrente Enti SSN (con partite da reg.)	107.365.275	111.248.053	111.844.818	0,54	3,62
Regione Lazio ⁽¹⁾	6.479.025	6.453.248	6.378.661	-1,16	-0,40
Regione Campania ⁽²⁾	0	0	957.546	100	0,00
Totale Spesa corrente Enti SSN	113.844.300	117.701.301	119.181.025	1,26	3,39
Regione (acquisti beni e servizi) ⁽³⁾	372.363	867.780	465.836	-46,32	133,05
Spesa corrente totale Sanità	114.216.663	118.569.081	119.646.861	2,11	7,32

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽²⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in uscita anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

⁽³⁾ Pagamenti effettuati dalle Regioni e Province Autonome relativi ad acquisti di servizi sanitari per assistenza ospedaliera (codici SIOPE comparto Regioni 1365 e 1366) ed acquisti di altri beni e servizi sanitari (cod. 1367) – Vedi TAB. 7/SA.

Dalla tabella sopra emerge chiaramente che la principale macrovoce di spesa per la gestione corrente è costituita dall'acquisto di servizi, in particolare acquisto di servizi sanitari (circa il 44% del totale pagamenti correnti). Le spese relative agli acquisti di servizi, infatti, sono pari a 51 miliardi di euro nel 2011, 52,8 miliardi nel 2012 e 52,5 miliardi nel 2013. Più in dettaglio, detta voce può essere suddivisa in spese per acquisto di servizi sanitari e spese per acquisto di servizi non sanitari. Le spese relative ad acquisti sanitari sono 42,5 miliardi nel 2011, 42,9 miliardi nel 2012 e 42,2 miliardi nel 2013, registrando sostanzialmente una stabilità nel triennio, seppur con qualche lieve incremento nel 2012 (+0,88%) e decremento

nel 2013 (-1,64%).

Le spese per il personale rappresentano la seconda voce per volume di pagamenti: a livello nazionale sono stati spesi 38,1 miliardi nel 2011, 37,5 miliardi nel 2012 e 36,5 miliardi nel 2013. Detta spesa, che rappresenta poco oltre il 30% del totale pagamenti correnti, registra nel triennio considerato un tendenziale decremento: -0,5 miliardi nel 2012 (-1,40%) e -1 miliardo nel 2013 (-2,68%).

Le due macrovoci considerate (acquisto di servizi e personale) rappresentano circa il 77,9% nel 2011, il 76,2% nel 2012 e il 74,5% nel 2013 della spesa corrente effettuata. Esaminando la spesa complessiva delle due macrovoci, si evidenzia che la spesa ha registrato un incremento nel 2012 (+1,3 miliardi) ed un decremento di pari importo nel 2013. Infatti, la spesa considerata nel 2013 si è assestata attorno ai valori del 2011.

Dalla TAB. 24/SA si evidenzia, inoltre, che le principali causali della voce "*altre spese*" sono rappresentate da: *imposte e tasse* (2,8 miliardi nel 2011, 2,9 miliardi nel 2012 e 2,7 miliardi nel 2013) e da *godimento beni di terzi* (0,9 miliardi nel 2011, 1 miliardo nel 2012 e 1,1 miliardi nel 2013). I pagamenti per interessi e oneri passivi sono pari a 248 milioni di euro nel 2011, 288 milioni nel 2012 e 250 milioni nel 2013: si registra, quindi, un rilevante incremento nel 2012, per poi ridursi ed assestarsi a valori quasi pari a quelli del 2011.

In ultimo, si evidenzia come i pagamenti per rimborso prestiti siano costituiti per la maggior parte da rimborsi di quota capitale di mutui e prestiti verso soggetti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti (158,9 milioni nel 2011, 122,3 milioni nel 2012 e 120 milioni nel 2013). Complessivamente, si registra un decremento dei pagamenti per rimborso prestiti: si passa dai 182 milioni nel 2011, a 144,5 milioni nel 2012 e si scende a 137,3 milioni nel 2013.

La TAB. 25/SA evidenzia i movimenti in uscita (pagamenti) relativi alla spesa corrente degli Enti del SSN negli anni 2011, 2012 e 2013 per singola Regione. Per motivi prudenziali, al fine di non sottostimare la spesa, sono computati nella gestione corrente anche i pagamenti da regolarizzare, nonché le rettifiche sopra precisate per quanto riguarda i dati complessivi della Regione Lazio e della Regione Campania.

Considerando la massa complessiva dei pagamenti correnti a livello nazionale, per il triennio di riferimento, si rileva una crescita dei pagamenti soprattutto nel 2012. Di fatto, la spesa corrente complessiva aumenta dal 2011 al 2013 di 5,4 miliardi di euro (+4,7%), mentre l'incremento registrato nel 2013, rispetto al 2012, è pari a 1 miliardo di euro (+0,9%).

TAB. 25/SA
PAGAMENTI PER SPESA CORRENTE DEGLI ENTI DEL SSN SUDDIVISI PER REGIONE ⁽¹⁾
(migliaia di euro)

REGIONE/PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	2.331.475	2.286.738	2.450.933	164.195	7,18	-1,92
BASILICATA	1.043.631	1.020.198	1.020.278	81	0,01	-2,25
CALABRIA	3.441.205	3.474.355	3.581.119	106.763	3,07	0,96
CAMPANIA ⁽³⁾	8.599.677	9.509.931	8.911.417	-598.514	-6,29	10,58
EMILIA R.	8.675.176	9.381.542	9.802.333	420.791	4,49	8,14
LAZIO ⁽²⁾	11.654.592	11.106.885	10.969.829	-137.056	-1,23	-4,70
LIGURIA	2.999.979	3.024.667	3.092.348	67.681	2,24	0,82
LOMBARDIA	23.677.672	24.609.515	24.433.149	-176.365	-0,72	3,94
MARCHE	2.742.912	2.830.474	2.838.979	8.505	0,30	3,19
MOLISE	550.320	515.075	588.975	73.900	14,35	-6,40
PIEMONTE	8.385.161	7.988.557	9.118.859	1.130.302	14,15	-4,73
PUGLIA	6.713.186	7.443.549	7.438.091	-5.458	-0,07	10,88
TOSCANA	6.928.159	6.544.710	6.813.434	268.724	4,11	-5,53
UMBRIA	1.677.502	1.736.466	1.737.407	941	0,05	3,52
VENETO	8.979.625	9.051.984	9.621.147	569.163	6,29	0,81
Totale R.S.O.	98.400.273	100.524.645	102.418.298	1.893.653	1,88	2,16
FRIULI V. G.	2.443.068	2.708.269	2.642.676	-65.593	-2,42	10,86
SARDEGNA	3.172.599	3.392.728	3.336.275	-56.453	-1,66	6,94
SICILIA	7.688.616	9.290.126	8.635.768	-654.358	-7,04	20,83
P.A. BOLZANO	1.096.811	1.175.051	1.131.221	-43.830	-3,73	7,13
P.A. TRENTO	1.120.590	1.191.717	1.201.746	10.029	0,84	6,35
VALLE D'AOSTA	294.706	286.545	280.877	-5.668	-1,98	-2,77
Totale R.S.S.	15.816.390	18.044.436	17.228.563	-815.873	-4,52	14,09
Tot. Nazionale	114.216.663	118.569.081	119.646.861	1.077.780	0,91	3,81

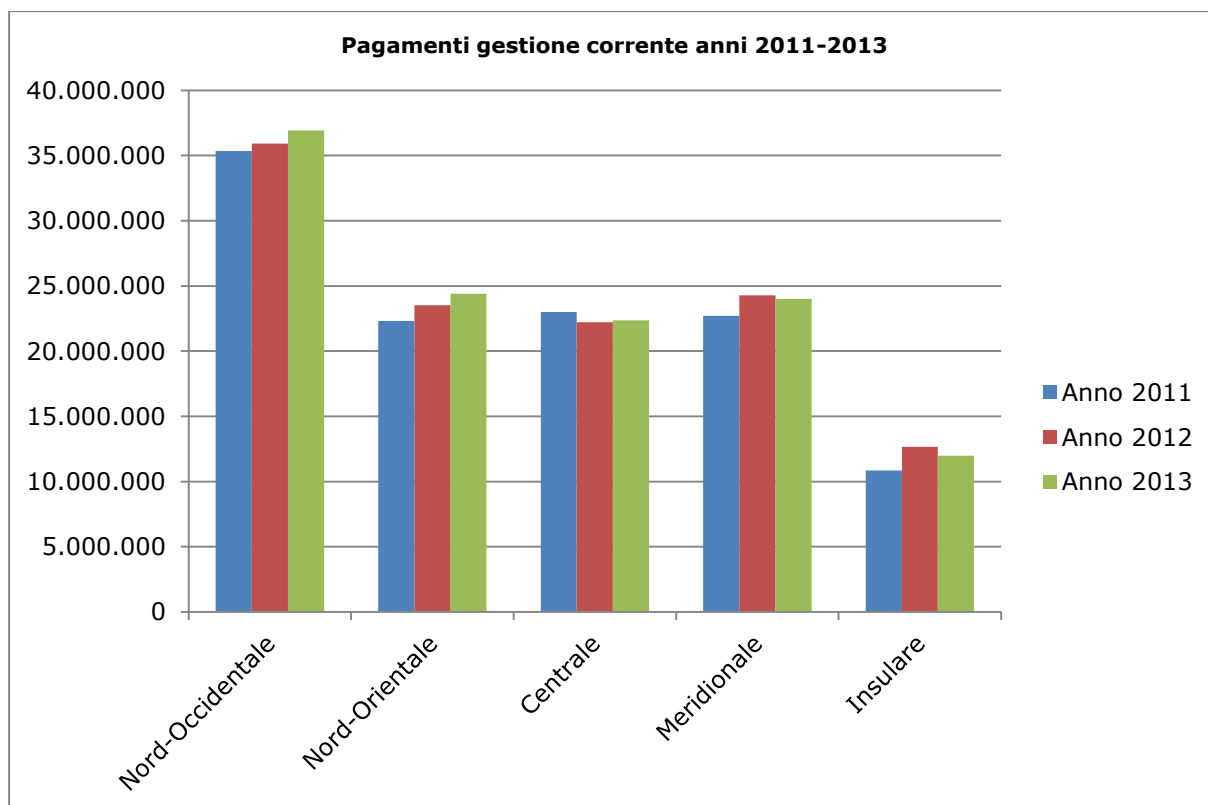
Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Nella tabella i pagamenti da regolarizzare sono stati imputati alla gestione corrente.

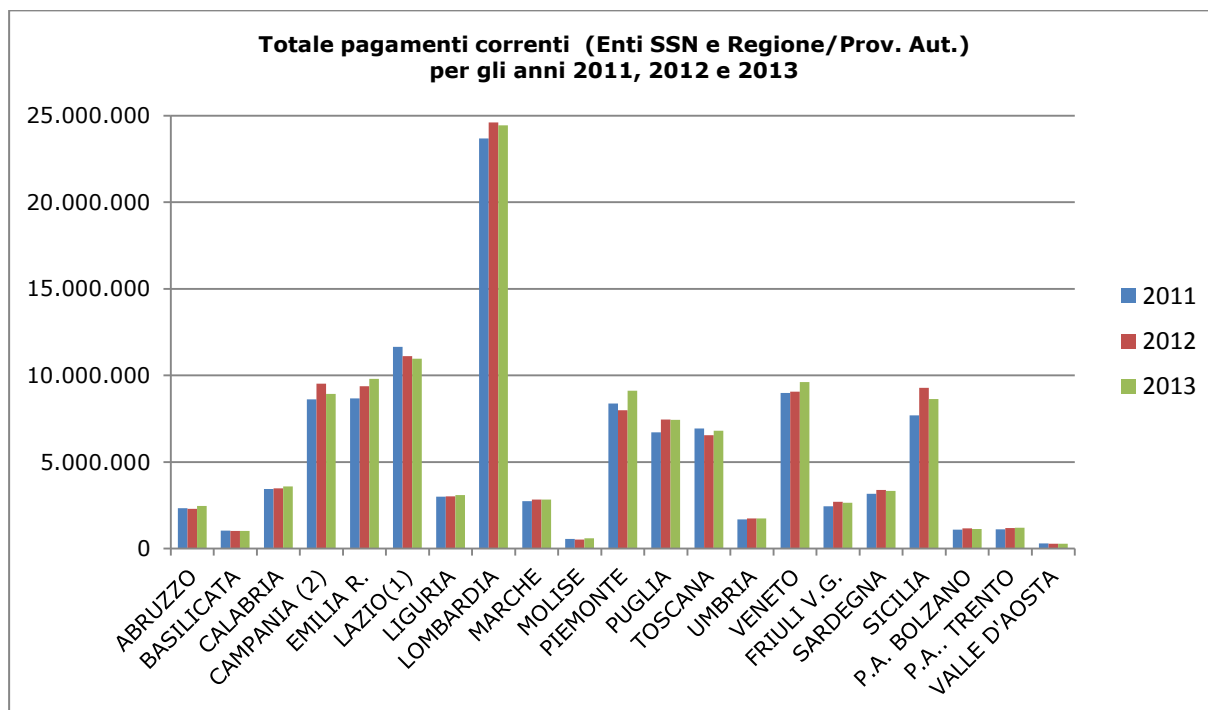
⁽²⁾ La Regione Lazio effettua pagamenti di parte corrente per conto degli Enti del SSR, trattenendo tali importi dai trasferimenti formalmente registrati in favore di questi ultimi. Pertanto tali somme non sono state registrate in entrata nel SIOPE dagli Enti del SSR, pur se sono state codificate dalla Regione Lazio nel SIOPE come trasferimenti correnti.

⁽³⁾ Per gli enti della Regione Campania nel 2013 sono stati considerati tra i movimenti in uscita anche 957,5 milioni di euro relativi a risorse destinate alla sanità dai decreti legge 35 e 102 del 2013, non registrate tra le entrate degli enti sanitari in quanto trasferite dalla Regione alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) e da questa gestite per pagare i debiti sanitari scaduti al 31.12.2012 e non ancora pagati. Detta società gestisce anche altre somme per conto degli enti sanitari campani, ma, al momento dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE. I dati relativi agli enti della Regione Campania risultano pertanto parziali.

Dall'analisi emerge che gli enti in riferimento ai quali si è registrato il maggior volume di pagamenti per spese correnti nell'arco temporale esaminato, sono quelli della Regione Lombardia: 23,7 miliardi nel 2011, 24,6 miliardi nel 2012 e 24,4 miliardi nel 2013. Per gli enti di detta Regione si registra una riduzione della spesa corrente nel 2013, rispetto al 2012, pari a -0,2 miliardi di euro (-0,72%). La seconda Regione, per volume di pagamenti per spesa corrente, è il Lazio con 11 miliardi (11,6 miliardi nel 2011, 11,1 miliardi nel 2012); per questa Regione si rileva, nel triennio in esame, una contrazione della massa dei pagamenti correnti pari a -685 milioni: -548 milioni nel 2012 (-4,7%) e -137 milioni di euro nel 2013 (-1,23%).



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.



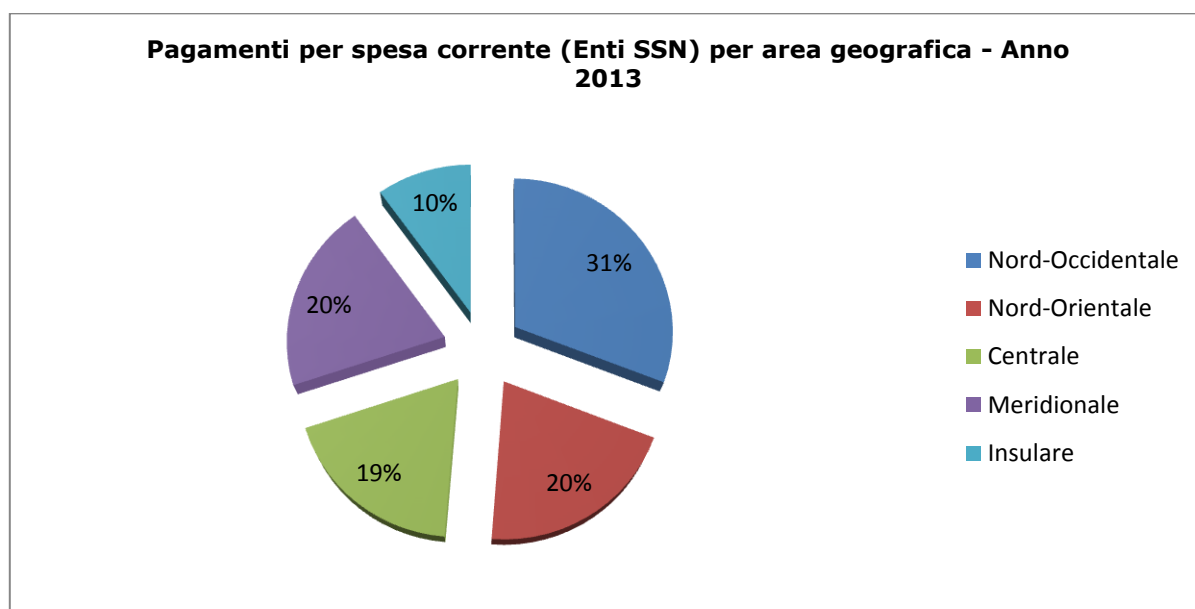
Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Tale voce considera anche le operazioni di parte corrente effettuate dalla Regione Lazio per conto degli enti del SSR [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Tale voce considera anche le operazioni effettuate dalla Regione Campania a seguito dei decreti 35 e 102 del 2013 [vd. nota TAB. 21/SA].

Il grafico che segue mostra la ripartizione per area geografica delle spese correnti sostenute nel 2013. Dal grafico emerge che la metà dei pagamenti sono stati effettuati nelle Regioni appartenenti all'area del Nord: 31% nell'Italia Nord-Occidentale e 20% nell'Italia Nord-Orientale. Per quanto concerne l'Italia Nord-Occidentale, circa il 67% dei pagamenti è stato effettuato dagli enti della Regione Lombardia; invece, nel caso dell'Italia Nord-Orientale, gli enti del Veneto pesano per il 39,5% e quelli dell'Emilia-Romagna per il 40%.

Osservando l'Italia Centrale, i pagamenti effettuati dagli enti della Regione Lazio pesano per circa il 49% del totale pagamenti effettuato dagli enti appartenenti a tale area geografica. Nel Meridione, i pagamenti effettuati dagli enti della Regione Campania pesano per il 37,1% e quelli della Regione Puglia per il 30,9%. Per l'Italia insulare, la spesa rappresenta circa il 10% di quella nazionale, quota sulla quale pesa per circa il 72% la Regione Siciliana.



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

TAB. 25.1/SA
PAGAMENTI PER SPESA CORRENTE DEGLI ENTI DEL SSN SUDDIVISI PER REGIONE
(migliaia di euro)

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
Nord-Occidentale	35.357.517	35.909.283	36.925.233	2,83	4,43
Nord-Orientale	22.315.271	23.508.563	24.399.123	3,79	9,34
Centrale ⁽¹⁾	23.003.165	22.218.536	22.359.650	0,64	-2,80
Meridionale ⁽²⁾	22.679.495	24.249.846	23.990.813	-1,07	5,78
Insulare	10.861.215	12.682.854	11.972.042	-5,60	10,23
Totale pagamenti parte corrente	114.216.663	118.569.081	119.646.861	0,91	4,75

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Tale voce considera anche le operazioni di parte corrente effettuate dalla Regione Lazio per conto degli enti del SSR [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Tale voce considera anche le operazioni effettuate dalla Regione Campania a seguito dei decreti 35 e 102 del 2013 [vd. nota TAB. 21/SA].

II.5.2.9.1 Pagamenti relativi alla Sanità effettuate dalle Regioni

Lo studio condotto in questa sede focalizza l'attenzione sui pagamenti per spese correnti degli enti del Servizio sanitario regionale. Tuttavia, come già segnalato, le Regioni e Province autonome non si limitano a trasferire fondi agli enti, secondo le competenze territoriali, ma, talvolta, provvedono direttamente al pagamento di spese. Trattasi di ipotesi residuali rispetto alla massa complessiva della gestione di cassa, comunque rilevata nel SIOPE, ragion per cui si ritiene opportuno darne contezza al fine di fornire un'informazione più completa della spesa sanitaria.

Nello specifico, i codici SIOPE che rilevano a livello di Regioni e Province Autonome la spesa diretta in ambito sanitario di detti enti sono: cod. 1365 – acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da privati; cod. 1366 – acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico; cod. 1367 – acquisto di altri beni e servizi sanitari (vedi sopra TAB. 7/SA).

Come già segnalato nel precedente referto (deliberazione n. 14/SEZAUT/2012/FRG) per la Regione Campania la massa complessiva dei pagamenti rilevati è ascrivibile unicamente al codice 1365 – Acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da privati. Invece, per la Regione Lombardia la massa complessiva dei pagamenti rilevati è ascrivibile quasi unicamente al codice 1367 - Acquisto di altri beni e servizi sanitari.

II.5.2.9.2 Spesa per il personale degli enti del SSN

La TAB. 26/SA evidenzia i pagamenti per il personale effettuati dagli enti del servizio sanitario nazionale, suddivisi per Regione e Provincia autonoma di appartenenza.

Dalla tabella emerge che gli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario rappresentano circa l'83% del totale della spesa, mentre gli enti appartenenti alle Regioni a statuto speciale rappresentano circa il 17% del totale.

Gli enti della Regione Lombardia effettuano pagamenti per il personale pari a 5,3 miliardi di euro nel 2011, 5,4 miliardi di euro nel 2012 e 5,3 miliardi di euro nel 2013. Per detti enti, sostanzialmente, la spesa del personale ha registrato un lieve decremento nel triennio, seppur nel 2012 la spesa è aumentata.

TAB. 26/SA
PAGAMENTI PER IL PERSONALE DEGLI ENTI DEL SSN SUDDIVISI PER REGIONE

(migliaia di euro)

REGIONE / PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	795.951	786.688	842.512	55.823	7,10	-1,16
BASILICATA	407.382	396.555	379.142	-17.413	-4,39	-2,66
CALABRIA	1.594.444	1.331.766	1.345.584	13.818	1,04	-16,47
CAMPANIA ⁽¹⁾	3.207.648	3.246.216	2.705.889	-540.327	-16,64	1,20
EMILIA R.	3.203.918	3.156.262	3.143.630	-12.632	-0,40	-1,49
LAZIO	3.139.705	2.941.385	2.825.655	-115.730	-3,93	-6,32
LIGURIA	1.222.742	1.173.277	1.166.654	-6.623	-0,56	-4,05
LOMBARDIA	5.311.501	5.382.801	5.296.452	-86.349	-1,60	1,34
MARCHE	1.147.768	1.115.893	1.086.474	-29.419	-2,64	-2,78
MOLISE	224.767	217.120	211.045	-6.076	-2,80	-3,40
PIEMONTE	3.121.568	3.049.009	3.095.584	46.575	1,53	-2,32
PUGLIA	2.316.691	2.229.759	2.117.141	-112.619	-5,05	-3,75
TOSCANA	2.702.384	2.674.422	2.616.608	-57.815	-2,16	-1,03
UMBRIA	641.052	651.983	618.631	-33.352	-5,12	1,71
VENETO	2.859.452	2.873.498	2.886.958	13.460	0,47	0,49
Totale R.S.O.	31.896.973	31.226.635	30.337.958	-888.677	-2,85	-2,10
FRIULI V. G.	975.147	1.000.637	996.573	-4.064	-0,41	2,61
SARDEGNA	1.203.349	1.175.855	1.215.555	39.701	3,38	-2,28
SICILIA	2.946.246	3.034.262	2.884.316	-149.946	-4,94	2,99
P.A. BOLZANO	546.581	600.342	592.557	-7.785	-1,30	9,84
P.A. TRENTO	432.236	432.313	435.468	3.155	0,73	0,02
VALLE D'AOSTA	119.569	117.692	116.848	-844	-0,72	-1,57
Totale R.S.S.	6.223.127	6.361.101	6.241.318	-119.783	-1,88	2,22
Tot. Nazionale	38.120.100	37.587.736	36.579.276	-1.008.461	-2,68	-1,40

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

In quasi tutte le Regioni gli enti sanitari hanno registrato una diminuzione dei pagamenti per il personale, tant'è che la spesa dal 2012 al 2013 ha registrato una contrazione di -1 miliardo (-888 milioni registrata per gli enti appartenenti alle R.S.O. e 120 milioni per gli enti appartenenti alle R.S.S.).

Esaminando le R.S.S. si osserva che i valori maggiori di pagamenti per il personale sono registrati dagli enti della Regione Siciliana: 2,9 miliardi di euro nel 2011, 3 miliardi di euro nel 2012 e 2,9 miliardi di euro nel 2013.

Nei paragrafi successivi si esamina l'andamento dei pagamenti *pro capite* degli enti del servizio sanitario appartenenti a ciascuna Regione e Provincia autonoma.

II.5.2.9.3 I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di beni

I movimenti in uscita (pagamenti) censiti dal SIOPE relativamente all'acquisto di beni vengono codificati in due macro-aree: acquisto di beni sanitari ed acquisto di beni non sanitari. Gli acquisti di beni sanitari, che rappresentano la parte più consistente, si riferiscono ad acquisti di prodotti farmaceutici, materiali diagnostici, prodotti chimici, materiali protesici, lastre RX, mezzi di contrasto RX, ecc. I pagamenti effettuati per detti acquisti risultano pari a 11 miliardi nel 2011 (9,29% del totale pagamenti), 13,3 miliardi nel 2012 (10,82% del totale pagamenti) e 15,3 miliardi nel 2013 (12,41% del totale pagamenti). I pagamenti per acquisti di beni non sanitari (ascrivibili ad acquisti di prodotti alimentari, combustibili, carburanti, supporti informatici, cancelleria, pulizia, ecc.) costituiscono una quota più modesta del totale della spesa: 607 milioni nel 2011 (5,47% del totale della spesa per acquisto di beni), 641 milioni nel 2012 (4,80% del totale della spesa per acquisto di beni) e 625 milioni nel 2013 (4,09% del totale della spesa per acquisto di beni).

La TAB. 27/SA evidenzia i pagamenti per acquisto di beni degli enti del Servizio sanitario nazionale suddivisi per Regioni e Province autonome.

TAB. 27/SA

PAGAMENTI PER ACQUISTO DI BENI DEGLI ENTI DEL SSN

(migliaia di euro)

REGIONE/PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	372.539	381.456	477.994	96.538	25,31	2,39
BASILICATA	151.797	159.230	180.247	21.017	13,20	4,90
CALABRIA	294.963	451.384	623.241	171.858	38,07	53,03
CAMPANIA ⁽¹⁾	407.420	705.905	697.087	-8.818	-1,25	73,26
EMILIA R.	1.126.923	1.388.002	1.718.301	330.299	23,80	23,17
LAZIO ⁽²⁾	54.826	41.329	114.359	73.029	176,70	-24,62
LIGURIA	411.580	509.957	530.413	20.456	4,01	23,90
LOMBARDIA	2.063.180	2.254.589	2.234.363	-20.226	-0,90	9,28
MARCHE	437.651	533.836	545.295	11.459	2,15	21,98
MOLISE	55.565	38.298	115.084	76.787	200,50	-31,08
PIEMONTE	1.092.432	1.134.962	1.550.259	415.296	36,59	3,89
PUGLIA	739.959	1.443.763	1.555.798	112.035	7,76	95,11
TOSCANA	1.115.805	734.481	1.002.689	268.208	36,52	-34,17
UMBRIA	261.296	285.137	296.294	11.157	3,91	9,12
VENETO	1.093.844	1.213.561	1.649.617	436.055	35,93	10,94
Totale R.S.O.	9.679.780	11.275.890	13.291.042	2.015.152	17,87	16,49
FRIULI V. G.	384.493	493.791	513.109	19.319	3,91	28,43
SARDEGNA	479.542	635.845	579.517	-56.329	-8,86	32,59
SICILIA	827.142	1.243.652	1.179.106	-64.545	-5,19	50,36
P.A. BOLZANO	142.697	171.214	154.161	-17.053	-9,96	19,98
P.A. TRENTO	135.818	136.938	139.026	2.088	1,52	0,82
VALLE D'AOSTA	38.606	39.415	37.852	-1.563	-3,97	2,10
Totale R.S.S.	2.008.298	2.720.855	2.602.772	-118.083	-4,34	35,48
Tot. Nazionale	11.688.078	13.996.745	15.893.814	1.897.068	13,55	19,75

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

Non sono significativi i dati relativi agli enti della Regione Lazio riportati nelle tabelle che seguono come ricavabili dal SIOPE (54,8 milioni nel 2011, 41,3 milioni di euro nel 2012 e 114,4 milioni di euro nel 2013): come sopra chiarito, la Regione gestisce direttamente una parte considerevole degli acquisti di parte corrente (principalmente acquisti di beni e servizi) per conto degli enti del Servizio sanitario regionale. Infatti, per conto di questi ultimi, la Regione Lazio ha effettuato pagamenti pari 6,5 miliardi di euro nel 2011, 6,4 miliardi di euro nel 2012 e 6,4 miliardi di euro nel 2013 (pari, per quest'anno, al 58% del totale della spesa corrente). Anche per la Regione Campania si pongono riserve, in considerazione delle operazioni effettuate dalla So.re.sa per la gestione sanitaria.

La TAB. 27.1/SA evidenzia i pagamenti per acquisto di beni sanitari degli enti del servizio sanitario nazionale suddivisi per Regioni e Province Autonome.

TAB. 27.1/SA**PAGAMENTI PER ACQUISTO DI BENI SANITARI DEGLI ENTI DEL SSN***(migliaia di euro)*

REGIONE/PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	361.980	371.815	463.719	91.905	24,72	2,72
BASILICATA	142.956	149.175	171.144	21.969	14,73	4,35
CALABRIA	279.057	438.587	608.922	170.335	38,84	57,17
CAMPANIA ⁽¹⁾	372.435	672.902	662.678	-10.224	-1,52	80,68
EMILIA R.	1.075.756	1.325.388	1.656.026	330.638	24,95	23,21
LAZIO ⁽²⁾	50.857	34.705	107.047	72.342	208,45	-31,76
LIGURIA	397.132	494.810	515.612	20.802	4,20	24,60
LOMBARDIA	1.943.725	2.133.016	2.124.958	-8.058	-0,38	9,74
MARCHE	417.408	512.940	527.223	14.283	2,78	22,89
MOLISE	51.410	31.606	109.218	77.612	245,56	-38,52
PIEMONTE	1.007.924	1.050.599	1.460.117	409.518	38,98	4,23
PUGLIA	716.390	1.415.305	1.525.864	110.559	7,81	97,56
TOSCANA	1.078.534	704.630	974.435	269.805	38,29	-34,67
UMBRIA	253.097	276.386	288.653	12.267	4,44	9,20
VENETO	1.046.428	1.161.090	1.594.663	433.573	37,34	10,96
Totale R.S.O.	9.195.089	10.772.954	12.790.281	2.017.327	18,73	17,16
FRIULI V. G.	355.242	460.898	485.647	24.749	5,37	29,74
SARDEGNA	458.136	612.722	557.994	-54.729	-8,93	33,74
SICILIA	793.724	1.202.028	1.140.218	-61.809	-5,14	51,44
P.A. BOLZANO	118.449	144.257	131.382	-12.875	-8,92	21,79
P.A. TRENTO	125.127	126.407	128.530	2.123	1,68	1,02
VALLE D'AOSTA	35.220	36.009	34.700	-1.309	-3,64	2,24
Totale R.S.S.	1.885.898	2.582.320	2.478.471	-103.849	-4,02	36,93
Tot. Nazionale	11.080.987	13.355.274	15.268.752	1.913.478	14,33	20,52

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

L'osservazione dei pagamenti relativi all'acquisto di beni sanitari rileva che il maggior volume di pagamenti è effettuato, nel triennio in esame, dalla Regione Lombardia con 1,9 miliardi nel 2011 (17,5% del totale acquisto di beni sanitari), 2,1 miliardi nel 2012 (15,97% del totale) e 2,1 miliardi nel 2013 (13,92% del totale). Le altre Regioni che registrano pagamenti per acquisti di beni sanitari superiori ad 1 miliardo nel 2013 sono: Emilia-

Romagna (1,6 miliardi nel 2013, 1,3 miliardi nel 2012 ed 1,1 miliardi nel 2011); Piemonte (1,5 miliardi nel 2013 ed 1 miliardo nel 2011 e 2012); Veneto (1,6 miliardi nel 2013, 1,2 miliardi nel 2012 ed 1 miliardo nel 2011); Puglia (1,5 miliardi nel 2013, 1,4 miliardi nel 2012 e 0,7 miliardi nel 2011).

Per i dati relativi agli enti delle Regioni Lazio e Campania valgono le riserve sopra dette.

Dai dati estratti dal SIOPE emerge che in quasi tutte le Regioni e Province autonome oltre l'85% dei pagamenti per acquisto di beni sanitari si riferisce ad acquisti di prodotti farmaceutici, materiali diagnostici e prodotti chimici, materiali protesici (codici SIOPE 2101, 2105, 2106, 2107 e 2108).

La TAB. 27.2/SA mostra i pagamenti per acquisto di beni non sanitari degli enti del servizio sanitario nazionale suddivisi per Regioni e Province Autonome.

Con riferimento a questa tipologia di spesa si rileva che, in linea generale, possono formularsi le medesime considerazioni svolte per i pagamenti per acquisto di beni sanitari.

I pagamenti per acquisti di beni non sanitari effettuati dagli enti appartenenti alle R.S.O. rappresentano circa il 79,8% del totale acquisto di beni nel 2011 (484,7 milioni), il 78,4% del totale nel 2012 (502,9 milioni) e l'80,1% del totale nel 2013 (500,7 milioni).

Anche per i pagamenti per acquisti di beni non sanitari, gli enti della Regione Lombardia evidenziano i maggiori volumi di pagamenti: 119,5 milioni nel 2011 (19,67% del totale acquisti per beni non sanitari), 121,6 milioni nel 2012 (18,95% del totale) e 109,4 milioni nel 2013 (17,50% del totale). Seguono, per volume, i pagamenti effettuati dagli enti della Regione Piemonte: 84,5 milioni nel 2011 (13,92% del totale acquisti per beni non sanitari), 84,4 milioni nel 2012 (13,15%) e 90,1 milioni di nel 2013 (14,42% del totale).

TAB 27.2/SA**PAGAMENTI PER ACQUISTO DI BENI NON SANITARI DEGLI ENTI DEL SSN***(migliaia di euro)*

REGIONE/PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	10.559	9.641	14.275	4.634	48,06	-8,70
BASILICATA	8.841	10.055	9.103	-952	-9,47	13,73
CALABRIA	15.906	12.796	14.319	1.523	11,90	-19,55
CAMPANIA	34.985	33.003	34.410	1.406	4,26	-5,66
EMILIA R.	51.167	62.614	62.275	-339	-0,54	22,37
LAZIO ⁽¹⁾	3.969	6.624	7.312	687	10,38	66,88
LIGURIA	14.448	15.147	14.801	-346	-2,28	4,84
LOMBARDIA	119.454	121.573	109.405	-12.168	-10,01	1,77
MARCHE	20.244	20.896	18.072	-2.824	-13,51	3,22
MOLISE	4.154	6.691	5.866	-825	-12,33	61,07
PIEMONTE	84.508	84.364	90.141	5.778	6,85	-0,17
PUGLIA	23.569	28.458	29.934	1.476	5,19	20,74
TOSCANA	37.272	29.851	28.254	-1.597	-5,35	-19,91
UMBRIA	8.199	8.751	7.641	-1.110	-12,69	6,73
VENETO	47.416	52.472	54.954	2.482	4,73	10,66
Totale R.S.O.	484.691	502.936	500.761	-2.175	-0,43	3,76
FRIULI V. G.	29.251	32.893	27.462	-5.431	-16,51	12,45
SARDEGNA	21.406	23.123	21.523	-1.600	-6,92	8,02
SICILIA	33.418	41.624	38.888	-2.736	-6,57	24,56
P.A. BOLZANO	24.248	26.957	22.779	-4.178	-15,50	11,17
P.A. TRENTO	10.692	10.532	10.497	-35	-0,33	-1,50
VALLE D'AOSTA	3.387	3.406	3.152	-254	-7,46	0,58
Totale R.S.S.	122.400	138.535	124.301	-14.234	-10,27	13,18
Tot. Nazionale	607.091	641.471	625.062	-16.409	-2,56	5,66

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

Dai dati estratti dal SIOPE emerge, inoltre, che in quasi tutte le Regioni oltre l'87% dei pagamenti per acquisto di beni non sanitari si riferisce ad acquisti di prodotti alimentari, carburanti e combustibili, supporti informatici, materiali per la manutenzione (codici SIOPE 2201, 2202, 2203, 2204 e 2206).

II.5.2.9.4 I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di servizi

I pagamenti per acquisti di servizi, come già esposto in precedenza, costituiscono, in media, la parte più consistente dei pagamenti per spesa corrente (circa il 42% del totale pagamenti correnti) e mostrano valori pari a 51 miliardi di euro nel 2011, 52,8 miliardi nel 2012 e 52,5 miliardi nel 2013. Detta tipologia di spesa, sulla base della classificazione SIOPE, viene ripartita in due macro-voci: acquisto di servizi sanitari ed acquisto di servizi non sanitari. I primi rappresentano la parte più considerevole dei pagamenti (oltre il 34% del totale pagamenti correnti); gli acquisti per servizi non sanitari costituiscono una parte più esigua, seppur rilevante come massa di pagamenti, del totale spesa corrente (tra il 7% e l'8%).

La TAB. 28/SA mostra l'andamento dei pagamenti per acquisto di servizi degli enti del Servizio sanitario nazionale, suddivisi per Regione o Provincia autonoma, per il triennio 2011-2013.

TAB. 28/SA

GESTIONE DI CASSA – PAGAMENTI PER ACQUISTI PER SERVIZI

(migliaia di euro)

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	1.054.419	1.020.436	1.008.560	-11.876	-1,16	-3,22
BASILICATA	435.356	414.688	411.482	-3.206	-0,77	-4,75
CALABRIA	1.398.670	1.383.214	1.421.037	37.823	2,73	-1,11
CAMPANIA ⁽¹⁾	4.261.306	4.899.460	4.084.794	-814.667	-16,63	14,98
EMILIA R.	3.610.961	3.869.995	4.205.509	335.514	8,67	7,17
LAZIO ⁽²⁾	1.421.667	1.159.918	1.129.369	-30.549	-2,63	-18,41
LIGURIA	1.194.172	1.169.133	1.198.808	29.675	2,54	-2,10
LOMBARDIA	15.182.640	15.396.086	15.328.715	-67.372	-0,44	1,41
MARCHE	1.001.708	1.029.888	1.019.760	-10.128	-0,98	2,81
MOLISE	237.952	235.530	235.918	387	0,16	-1,02
PIEMONTE	3.515.371	3.359.583	3.885.507	525.924	15,65	-4,43
PUGLIA	3.238.219	3.316.346	3.310.819	-5.526	-0,17	2,41
TOSCANA	2.670.768	2.677.512	2.731.070	53.558	2,00	0,25
UMBRIA	681.373	703.271	728.420	25.149	3,58	3,21
VENETO	4.364.406	4.351.792	4.430.783	78.991	1,82	-0,29
Totale R.S.O.	44.268.987	44.986.853	45.130.549	143.696	0,32	1,62
FRIULI V. G.	879.212	914.680	895.231	-19.449	-2,13	4,03
SARDEGNA	1.313.768	1.395.762	1.391.486	-4.276	-0,31	6,24
SICILIA	3.530.687	4.486.220	4.100.644	-385.576	-8,59	27,06
P. A. BOLZANO	311.076	333.132	320.431	-12.700	-3,81	7,09
P. A. TRENTO	508.683	581.023	580.127	-896	-0,15	14,22
VALLE D'AOSTA	105.246	108.164	102.096	-6.068	-5,61	2,77
Totale R.S.S.	6.648.671	7.818.981	7.390.015	-428.966	-5,49	17,60
Tot. Nazionale	50.917.658	52.805.834	52.520.564	-285.270	-0,54	3,71

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

Dalla tabella sopra esposta, si rileva come, nell'arco temporale considerato, i pagamenti per acquisti di servizi segnano un incremento di +1,6 miliardi di euro rispetto al 2011 (+3,15%). Considerando la variazione registrata tra il 2012 e il 2013, si evidenzia una contrazione dei pagamenti di -285 milioni (-0,54%). Tale contrazione viene generata principalmente dagli enti sanitari appartenenti alle R.S.S., in quanto per gli enti appartenenti alle R.S.O. si registra un aumento dei pagamenti di 143 milioni (+0,32%). L'incremento dei pagamenti nel triennio è, invece, generato dall'andamento degli acquisti per servizi non sanitari, con +1,9 miliardi di euro (+23,12%), giacché gli acquisti di servizi sanitari registrano un decremento di -332 milioni rispetto al 2011 (-0,78%).

La TAB. 28.1/SA e 28.2/SA, mostrano l'andamento delle due tipologie di pagamenti (acquisto di servizi sanitari e non sanitari) negli anni 2011, 2012 e 2013 per gli enti del Servizio sanitario nazionale appartenenti a ciascuna Regione o Provincia autonoma.

Con riferimento a detta tipologia di acquisti occorre evidenziare che le voci che

compongono questa categoria sono numerose e di diversa natura. Per un maggior dettaglio si rinvia alle tabelle riportate nella parte II del volume III (Appendice).

TAB. 28.1/SA

GESTIONE DI CASSA – PAGAMENTI PER ACQUISTI PER SERVIZI SANITARI

(migliaia di euro)

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	846.320	774.342	750.965	-23.377	-3,02	-8,50
BASILICATA	340.719	316.975	320.809	3.834	1,21	-6,97
CALABRIA	1.212.953	1.162.272	1.148.959	-13.314	-1,15	-4,18
CAMPANIA ⁽¹⁾	3.579.767	4.079.070	3.202.758	-876.311	-21,48	13,95
EMILIA R.	2.827.351	2.931.276	3.132.960	201.683	6,88	3,68
LAZIO ⁽²⁾	1.132.917	879.114	895.760	16.646	1,89	-22,40
LIGURIA	876.463	831.265	839.995	8.729	1,05	-5,16
LOMBARDIA	13.811.646	13.892.048	13.832.918	-59.130	-0,43	0,58
MARCHE	796.388	802.922	797.656	-5.266	-0,66	0,82
MOLISE	193.033	182.974	187.547	4.573	2,50	-5,21
PIEMONTE	2.904.545	2.740.211	3.096.744	356.533	13,01	-5,66
PUGLIA	2.702.382	2.680.208	2.728.920	48.711	1,82	-0,82
TOSCANA	2.012.908	1.986.111	1.994.602	8.491	0,43	-1,33
UMBRIA	477.635	461.661	494.296	32.635	7,07	-3,34
VENETO	3.522.678	3.427.098	3.351.563	-75.536	-2,20	-2,71
Totale R.S.O.	37.237.705	37.147.548	36.776.451	-371.097	-1,00	-0,24
FRIULI V. G.	619.653	633.897	602.361	-31.535	-4,97	2,30
SARDEGNA	1.039.590	1.055.131	1.058.366	3.235	0,31	1,49
SICILIA	2.923.053	3.277.952	2.982.225	-295.727	-9,02	12,14
P. A. BOLZANO	247.206	253.197	247.743	-5.455	-2,15	2,42
P. A. TRENTO	405.229	478.146	475.912	-2.234	-0,47	17,99
VALLE D'AOSTA	74.605	73.805	71.826	-1.979	-2,68	-1,07
Totale R.S.S.	5.309.337	5.772.129	5.438.434	-333.695	-5,78	8,72
Tot. Nazionale	42.547.043	42.919.677	42.214.885	-704.792	-1,64	0,88

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

La TAB. 28.2/SA mostra la composizione degli acquisti per servizi non sanitari.

Con riferimento a detta tipologia di acquisti occorre evidenziare che le voci che compongono questa categoria sono numerose e di diversa natura. Per un maggior dettaglio si rinvia alle tabelle riportate nella parte II del vol. III (Appendice).

TAB. 28.2/SA
GESTIONE DI CASSA – PAGAMENTI PER ACQUISTI PER SERVIZI NON SANITARI

(migliaia di euro)

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	208.099	246.094	257.594	11.501	4,67	18,26
BASILICATA	94.637	97.714	90.673	-7.040	-7,21	3,25
CALABRIA	185.717	220.941	272.078	51.136	23,14	18,97
CAMPANIA ⁽¹⁾	681.539	820.391	882.035	61.645	7,51	20,37
EMILIA R.	783.610	938.719	1.072.549	133.830	14,26	19,79
LAZIO ⁽²⁾	288.750	280.804	233.609	-47.195	-16,81	-2,75
LIGURIA	317.708	337.868	358.813	20.945	6,20	6,35
LOMBARDIA	1.370.994	1.504.038	1.495.797	-8.241	-0,55	9,70
MARCHE	205.320	226.966	222.104	-4.862	-2,14	10,54
MOLISE	44.919	52.556	48.370	-4.186	-7,96	17,00
PIEMONTE	610.826	619.372	788.763	169.391	27,35	1,40
PUGLIA	535.837	636.137	581.900	-54.238	-8,53	18,72
TOSCANA	657.860	691.401	736.468	45.067	6,52	5,10
UMBRIA	203.737	241.610	234.124	-7.486	-3,10	18,59
VENETO	841.728	924.693	1.079.220	154.527	16,71	9,86
Totale R.S.O.	7.031.281	7.839.305	8.354.098	514.793	6,57	11,49
FRIULI V. G.	259.559	280.783	292.870	12.086	4,30	8,18
SARDEGNA	274.178	340.631	333.120	-7.511	-2,20	24,24
SICILIA	607.633	1.208.268	1.118.418	-89.850	-7,44	98,85
P. A. BOLZANO	63.869	79.934	72.689	-7.245	-9,06	25,15
P. A. TRENTO	103.453	102.878	104.215	1.337	1,30	-0,56
VALLE D'AOSTA	30.641	34.359	30.270	-4.089	-11,90	12,13
Totale R.S.S.	1.339.334	2.046.852	1.951.581	-95.271	-4,65	52,83
Tot. Nazionale	8.370.615	9.886.157	10.305.679	419.522	4,24	18,11

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

II.5.2.9.5 I pagamenti per contributi e trasferimenti

I pagamenti per contributi e trasferimenti ammontano complessivamente a 1,1 miliardi di euro nel 2011, 1,2 miliardi nel 2012 e 1,3 miliardi nel 2013; rapportati al totale complessivo dei pagamenti al netto delle anticipazioni di cassa, segnano un'incidenza di circa l'1% negli anni considerati.

I pagamenti per contributi e trasferimenti sono stati effettuati a soggetti sia pubblici sia privati: in particolare, i pagamenti ad Amministrazioni pubbliche ammontano a 602 milioni (53,6% del totale contributi e trasferimenti) nel 2011, 736 milioni (61,3% del totale contributi e trasferimenti) nel 2012 e 804 milioni (62,3% del totale contributi e trasferimenti) nel 2013. I pagamenti a soggetti privati, invece, ammontano a 521 milioni di euro nel 2011, 842 milioni nel 2012 e 485 milioni nel 2013.

TAB.29.1/SA**Gestione di cassa – Pagamenti per contributi e trasferimenti a soggetti pubblici***(migliaia di euro)*

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	4.205	3.966	4.751	785	19,80	-5,68
BASILICATA	3.000	1.747	2.088	340	19,48	-41,76
CALABRIA	352	13.906	657	-13.249	-95,28	3846,67
CAMPANIA	1.358	11.251	11.070	-181	-1,61	728,47
EMILIA R.	27.906	27.732	33.683	5.950	21,46	-0,62
LAZIO	3.121	25.111	20.229	-4.882	-19,44	704,55
LIGURIA	11.647	12.866	26.121	13.256	103,03	10,46
LOMBARDIA	270.395	361.031	364.531	3.500	0,97	33,52
MARCHE	11.544	12.882	25.264	12.382	96,12	11,59
MOLISE	165	193	16	-176	-91,47	16,60
PIEMONTE	10.819	9.428	23.986	14.558	154,41	-12,85
PUGLIA	83.288	98.279	104.268	5.989	6,09	18,00
TOSCANA	43.085	43.722	58.576	14.853	33,97	1,48
UMBRIA	10.836	9.376	9.650	274	2,92	-13,47
VENETO	65.817	63.852	63.877	24	0,04	-2,98
Totale R.S.O.	547.537	695.343	748.766	53.423	7,68	26,99
FRIULI V. G.	43.847	41.906	46.753	4.847	11,57	-4,43
SARDEGNA	1.757	8.936	1.607	-7.329	-82,02	408,55
SICILIA	8.683	16.037	6.069	-9.968	-62,15	84,70
P. A. BOLZANO	115	63	210	147	234,18	-45,28
P. A. TRENTO	96	111	65	-46	-41,51	15,33
VALLE D'AOSTA	8	733	265	-467	-63,78	8836,62
Totale R.S.S.	54.506	67.785	54.969	-12.816	-18,91	24,36
Tot. Nazionale	602.043	763.128	803.735	40.607	5,32	26,76

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Dalla tabella sopra esposta [TAB. 29.1/SA] emerge come in alcune Regioni il peso dei pagamenti per contributi e trasferimenti a soggetti pubblici assuma un peso rilevante sul totale dei trasferimenti: ad esempio, si rileva che nel 2013 tali contributi e trasferimenti per gli enti della Regione Liguria sono pari al 100% (99,8% nel 2011 e 94,9% nel 2012); per gli enti della Regione Marche al 96,8% (93,5% nel 2011 e 95% nel 2012); per gli enti della Regione Lombardia all'83,1% (78,5% nel 2011 e 84,9% nel 2012).

La tabella in esame, inoltre, evidenzia come il peso più rilevante dei contributi e trasferimenti a soggetti pubblici è maggiore per le Regioni a statuto ordinario.

Dalla tabella seguente [TAB. 29.2/SA] emerge come in altre Regioni il peso dei pagamenti per contributi e trasferimenti a soggetti privati assuma un peso rilevante sul totale dei trasferimenti: ad esempio, si rileva che nel 2013 tali contributi e trasferimenti sono per gli enti del Molise pari al 98,1% (82,1% nel 2011 e 83,1% nel 2012); per gli enti della Valle d'Aosta all'83,1% (99% nel 2011 e 62% nel 2012); per gli enti della Provincia autonoma di Bolzano al 94,8% (98,7% nel 2011 e 99% nel 2012); per gli enti della Calabria all'81,5% (90% nel 2011 e 16% nel 2012).

Dal confronto delle tabelle 29.1 e 29.2, inoltre, si rileva che nelle Regioni a statuto speciale i contributi e trasferimenti a soggetti privati hanno un peso maggiore rispetto ai contributi e trasferimenti a soggetti pubblici.

TAB.29.2/SA**Gestione di cassa – Pagamenti per contributi e trasferimenti a soggetti privati***(migliaia di euro)*

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	4.524	4.295	3.116	23.774	26,51	-9,73
BASILICATA	4.242	4.635	5.365	-1.478	-3,41	3,57
CALABRIA	3.216	2.695	2.901	-79.173	-32,20	80,65
CAMPANIA	12.661	12.044	5.462	-30.428	-8,22	1,67
EMILIA R.	94.019	86.970	88.354	46.830	9,09	4,95
LAZIO	49.551	25.933	26.624	-13.184	-3,57	0,69
LIGURIA	21	688	0	13.986	9,32	0,95
LOMBARDIA	74.036	64.084	74.028	-27.087	-3,34	8,07
MARCHE	797	667	845	-4.924	-3,63	-2,81
MOLISE	762	949	859	3.144	13,81	-26,68
PIEMONTE	39.678	41.487	43.754	65.350	16,95	-32,75
PUGLIA	48.871	53.031	47.895	-14.257	-4,79	6,58
TOSCANA	37.810	38.965	38.969	-13.186	-3,82	7,06
UMBRIA	2.541	3.128	2.873	-6.591	-8,35	3,25
VENETO	70.532	63.019	69.856	32.966	7,11	-6,11
Totale R.S.O.	443.263	402.589	410.901	-4.258	-0,10	0,23
FRIULI V. G.	40.550	45.541	45.125	-66.041	-31,20	78,23
SARDEGNA	2.055	2.359	2.223	-28.398	-17,25	5,32
SICILIA	24.477	23.760	21.689	-42.255	-8,69	38,63
P. A. BOLZANO	9.305	6.404	3.879	-3.913	-6,12	-26,59
P. A. TRENTO	65	65	45	5.748	13,93	-5,55
VALLE D'AOSTA	970	1.206	1.310	3.092	15,99	0,14
Totale R.S.S.	77.422	79.336	74.271	-131.766	-13,35	27,22
Tot. Nazionale	520.685	481.924	485.172	-136.025	-2,56	4,35

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

II.5.2.9.6 Pagamenti per altre spese correnti

I pagamenti per altre spese correnti ammontano a 5,1 miliardi di euro nel 2011, 5,3 miliardi nel 2012 e 5,2 miliardi nel 2013.

Detta spesa è costituita dalle seguenti voci: rimborsi, godimento beni di terzi, interessi passivi, imposte e tasse, altre spese correnti. La tabella che segue riepiloga l'andamento dei pagamenti degli enti del Servizio sanitario nazionale appartenenti alle singole Regioni e Province autonome.

TAB. 30/SA

GESTIONE DI CASSA – PAGAMENTI PER ALTRE SPESE CORRENTI

(migliaia di euro)

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Var. 2013-2012	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
ABRUZZO	99.335	89.669	113.443	23.774	26,51	-9,73
BASILICATA	41.849	43.342	41.863	-1.478	-3,41	3,57
CALABRIA	136.109	245.887	166.713	-79.173	-32,20	80,65
CAMPANIA ⁽¹⁾	363.952	370.030	339.602	-30.428	-8,22	1,67
EMILIA R.	491.093	515.421	562.251	46.830	9,09	4,95
LAZIO ⁽²⁾	367.169	369.690	356.506	-13.184	-3,57	0,69
LIGURIA	148.670	150.088	164.074	13.986	9,32	0,95
LOMBARDIA	749.550	810.049	782.961	-27.087	-3,34	8,07
MARCHE	139.434	135.523	130.599	-4.924	-3,63	-2,81
MOLISE	31.040	22.759	25.903	3.144	13,81	-26,68
PIEMONTE	573.243	385.491	450.842	65.350	16,95	-32,75
PUGLIA	279.122	297.497	283.239	-14.257	-4,79	6,58
TOSCANA	322.558	345.340	332.154	-13.186	-3,82	7,06
UMBRIA	76.415	78.897	72.305	-6.591	-8,35	3,25
VENETO	493.894	463.725	496.691	32.966	7,11	-6,11
Totale R.S.O.	4.313.432	4.323.406	4.319.148	-4.258	-0,10	0,23
FRIULI V. G.	118.779	211.701	145.661	-66.041	-31,20	78,23
SARDEGNA	156.317	164.637	136.239	-28.398	-17,25	5,32
SICILIA	350.711	486.195	443.940	-42.255	-8,69	38,63
P. A. BOLZANO	87.038	63.896	59.983	-3.913	-6,12	-26,59
P. A. TRENTO	43.692	41.266	47.014	5.748	13,93	-5,55
VALLE D'AOSTA	19.307	19.334	22.426	3.092	15,99	0,14
Totale R.S.S.	775.845	987.030	855.264	-131.766	-13,35	27,22
Tot. Nazionale	5.089.278	5.310.436	5.174.412	-136.025	-2,56	4,35

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

II.5.2.9.7 Pagamenti per rimborso prestiti e relativi oneri finanziari

I pagamenti per rimborso quota capitale dei mutui e prestiti assumono un peso marginale rispetto alla massa complessiva dei pagamenti. Detti pagamenti, infatti, ammontano a 182,2 milioni di euro nel 2011, 144,5 milioni nel 2012 e 137,3 milioni nel 2013, rispettivamente pari a 0,16%, 0,12% e 0,11% del totale dei pagamenti al netto delle anticipazioni di cassa.

Alla fine del triennio in esame, i pagamenti per rimborso quota capitale registrano un decremento di 44,9 milioni (-24,67%); in particolare, si evidenzia un rilevante decremento nell'anno 2012 (-37,7 milioni, -20,7%) ed un ulteriore decremento dei pagamenti nel 2013 (-7,2 milioni, -5%).

La riduzione dei pagamenti per rimborso quota capitale evidenziato nel 2012 rispetto al 2011 è ascrivibile principalmente al rimborso mutui ad altri soggetti (COD. 8300 "Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti"), in quanto si evidenzia una variazione di -36,6 milioni, pari al -23%. In particolare, tale contrazione dei pagamenti è imputabile quasi unicamente agli enti di tre Regioni: Campania, per la quale si evidenzia un decremento di -28 milioni di euro, Lombardia, con un decremento di -3,7 milioni, e Veneto, con un decremento di -4.8 milioni.

La TAB. 31/SA riepiloga i pagamenti per rimborso prestiti effettuati nel 2011, 2012 e 2013 in ciascuna Regione e Provincia autonoma. Dai dati riportati nella tabella emerge chiaramente come la maggior parte dei pagamenti sia effettuata nei confronti di soggetti diversi dalla Cassa depositi e prestiti; in particolare, i pagamenti per rimborso prestiti ad altri soggetti (cod. 8300) assumono valori pari a 158,9 milioni nel 2011, 122,3 milioni nel 2012 e 120,2 milioni nel 2013, rispettivamente pari all'87,2%, 84,6% e 87,5% del totale dei pagamenti per rimborso prestiti.

TAB. 31/SA

Spesa (pagamenti) anni 2011-2013 degli Enti del SSN: spese per rimborso prestiti

(migliaia di euro)

Regione Prov. Aut.	2011			2012			2013		
	Rimborso mutui a CC.DD.PP (codd. 8201 e 8202)	Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti - cod. 8300	Totale rimborso mutui	Rimborso mutui a CC.DD.PP (codd. 8201 e 8202)	Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti - cod. 8300	Totale rimborso mutui	Rimborso mutui a CC.DD.PP (codd. 8201 e 8202)	Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti - cod. 8300	Totale rimborso mutui
ABRUZZO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CALABRIA	0	854	854	0	875	875	0	2.561	2.561
CAMPANIA ⁽¹⁾	286	37.803	38.089	387	9.731	10.119	198	350	547
EMILIA R.	0	42.307	42.307	0	44.954	44.954	0	46.329	46.329
LAZIO ⁽²⁾	0	1.729	1.729	0	1.201	1.201	0	1.566	1.566
LIGURIA	3.978	3.931	7.908	3.937	1.851	5.788	1.427	1.847	3.275
LOMBARDIA	751	23.437	24.188	0	19.712	19.712	0	23.489	23.489
MARCHE	681	1.503	2.185	307	905	1.212	254	1.278	1.532
MOLISE	0	70	70	0	213	213	0	149	149
PIEMONTE	4.334	3.470	7.805	4.457	4.135	8.592	4.388	4.543	8.931
PUGLIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOSCANA	12.907	18.516	31.423	12.707	17.445	30.151	10.617	21.767	32.384
UMBRIA	391	3.599	3.990	409	4.266	4.675	0	4.055	4.055
VENETO	0	19.527	19.527	0	14.703	14.703	0	9.648	9.648
Totale R.S.O.	23.327	156.746	180.074	22.204	119.991	142.196	16.884	117.584	134.468
FRIULI V. G.	0	1.000	1.000	0	0	0	223	0	223
SARDEGNA	0	1.170	1.170	0	2.323	2.323	0	2.600	2.600
SICILIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P. A. BOLZANO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P. A. TRENTO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale R.S.S.	0	2.170	2.170	0	2.323	2.323	223	2.600	2.823
Tot. Nazionale	23.327	158.916	182.243	22.204	122.315	144.519	17.107	120.184	137.290

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

La TAB. 32/SA riepiloga i pagamenti per interessi su mutui per gli anni 2011, 2012 e 2013. Gli interessi corrisposti sui mutui evidenziano un decremento nel triennio in esame pari a -8 milioni di euro (-14,9%), sebbene nel 2012 si rilevi un incremento di +3,7 milioni: infatti, si registrano pagamenti per 53,8 milioni nel 2011, 57,5 milioni nel 2012 e 45,8 milioni nel 2013. In considerazione del fatto che i pagamenti per rimborso prestiti sono maggiori nei confronti di soggetti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, di riflesso, troviamo pagamenti

maggiori negli interessi passivi su mutui da soggetti diversi dalla Cassa depositi e prestiti: 43,9 milioni di euro nel 2011, 46,7 milioni nel 2012 e 36 milioni nel 2013, rispettivamente pari all'81,5%, 81,1% e 78,7% del totale pagamenti per interessi su mutui.

TAB. 32/SA**Spesa (pagamenti) anni 2011-2013 degli Enti del SSN: interessi su mutui***(migliaia di euro)*

Regione Prov. Aut.	2011			2012			2013		
	Interessi passivi su mutui CC.DD.PP. - cod. 5302 e 5303	Interessi su mutui - cod. 5305	Totale interessi per mutui	Interessi passivi su mutui CC.DD.PP. - cod. 5302 e 5303	Interessi su mutui - cod. 5305	Totale interessi per mutui	Interessi passivi su mutui CC.DD.PP. - cod. 5302 e 5303	Interessi su mutui - cod. 5305	Totale interessi per mutui
ABRUZZO	0	0	0	4	0	4	0	0	0
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CALABRIA	11	68	79	142	256	397	0	5	5
CAMPANIA ⁽¹⁾	8	145	153	23	100	123	0	168	168
EMILIA R.	0	15.609	15.609	0	16.563	16.563	0	10.784	10.784
LAZIO ⁽²⁾	9	296	305	136	222	357	0	178	178
LIGURIA	386	814	1.200	233	621	854	108	561	668
LOMBARDIA	0	6.413	6.413	0	6.209	6.209	0	4.881	4.881
MARCHE	697	217	914	592	133	724	38	111	149
MOLISE	0	9	9	0	27	27	0	7	7
PIEMONTE	0	3.891	3.891	0	4.024	4.024	0	4.013	4.014
PUGLIA	54	79	133	125	1.783	1.908	1	0	1
TOSCANA	0	343	343	0	735	735	0	711	711
UMBRIA	33	929	962	14	1.461	1.475	0	1.281	1.281
VENETO	0	2.779	2.779	0	1.761	1.761	0	1.258	1.258
Totale R.S.O.	1.197	31.593	32.790	1.268	33.894	35.162	147	23.959	24.106
FRIULI V. G.	0	0	0	0	0	0	0	338	338
SARDEGNA	0	0	0	8	0	8	0	0	0
SICILIA	8.719	12.335	21.054	9.557	12.822	22.378	9.579	11.782	21.361
P. A. BOLZANO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P. A. TRENTO	0	0	0	0	0	0	0	0	0
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale R.S.S.	8.719	12.335	21.054	9.564	12.822	22.386	9.579	12.120	21.699
Tot. Nazionale	9.916	43.928	53.844	10.832	46.716	57.548	9.727	36.079	45.806

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

La Regione i cui enti hanno registrato la maggiore riduzione nel triennio nei pagamenti per interessi su mutui è l'Emilia-Romagna (-4,8 milioni di euro). Seguono gli enti della Lombardia e del Veneto con una riduzione dei pagamenti di -1,5 milioni. All'opposto, si segnala un incremento dei pagamenti per interessi su mutui da parte degli enti della Regione Siciliana, della Toscana e dell'Umbria, con un incremento di +0,3 milioni. Considerando, invece, il 2012 rispetto al 2011, si evidenzia che la maggiore riduzione è attribuibile agli Enti del Veneto con -1 milione, mentre gli enti della Puglia evidenziano un incremento di +1,8 milioni, seguiti da quelli della Sicilia con +1,3 milioni.

II.5.2.9.8 Pagamenti per altri oneri finanziari

Le tabelle che seguono riepilogano i pagamenti per interessi ed oneri finanziari di vario genere. Nello specifico, si mostrano i dati relativi ai pagamenti per: interessi passivi ad amministrazioni pubbliche (cod. 5301); interessi passivi per anticipazioni di cassa (cod. 5304); interessi passivi verso fornitori (cod. 5306); oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazioni (cod. 5307) ed altri oneri finanziari diversi (cod. 5308).

Dall'esame delle tabelle 33.a/SA e 33.b/SA si rileva che nel triennio 2011-2013 i pagamenti per gli interessi e oneri finanziari in discorso hanno registrato un aumento pari a 9,2 milioni di euro (+4,8%). Tale incremento è ascrivibile, in buona parte, agli enti della Regione Puglia (+15,2 milioni, +147,7%), della Regione Calabria (+8,6 milioni, +40,5%) e della Regione Sardegna (+7 milioni, +143,8%). Tuttavia, a livello di comparto, l'aumento dei pagamenti sopra citato è stato in parte eroso dalla diminuzione registrata nei pagamenti degli enti della Regione Marche (-7,8 milioni, -70,3%), della Regione Lazio (-5,2 milioni, -36,5%) e della Regione Campania (-3,9 milioni, -22,2%) e della Regione Toscana (-3,8 milioni, -32,3%).

Esaminando il triennio per singolo codice di pagamento, si verifica che gli interessi passivi per anticipazioni di cassa (cod. 5304) registrano una contrazione di -19 milioni (-22%), mentre gli interessi passivi verso fornitori (cod. 5306) evidenziano un aumento di 15,5 milioni (+16,7%).

Osservando le variazioni registrate dal 2012 al 2013 per singolo codice di pagamento, si rileva una contrazione dei pagamenti per quasi tutte le tipologie di interesse, ad eccezione di altri oneri finanziari diversi (cod. 5308) che registrano un incremento di 10,3 milioni (+63,1%). Le altre tipologie di interessi registrano una diminuzione pari a: -2,7 milioni gli interessi passivi ad amministrazioni pubbliche (cod. 5301); -28,9 milioni gli interessi passivi per anticipazioni di cassa (cod. 5304); -2,6 milioni gli interessi passivi verso fornitori (cod. 5306); -1,4 milioni gli oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazioni (cod. 5307).

Da una prima analisi, con riferimento ai pagamenti per interessi passivi verso fornitori (cod. 5306), si rileva che i ritardati pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale hanno generato una spesa aggiuntiva pari a 92,2 milioni di euro nel 2011, 110,3 milioni di euro nel 2012 e 107,8 milioni di euro nel 2013. Dunque, si rileva un impiego di risorse destinate al pagamento di interessi moratori a causa del ritardato pagamento, nel triennio in esame, pari a 310 milioni di euro.

TAB. 33.a/SA**Spesa (pagamenti) anno 2011 e 2012 degli Enti del SSN: interessi e oneri finanziari diversi***(migliaia di euro)*

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2011						Anno 2012					
	Int. Pass. Amm. ni pubbliche - cod. 5301	Interessi passivi per anticipazioni di cassa - cod. 5304	Interessi passivi v/fornitori - cod. 5306	Oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazioni - cod. 5307	Altri oneri finanziari - cod. 5308	Totale oneri finanziari diversi	Int. Pass. Amministrazioni pubbliche - cod. 5301	Interessi passivi per anticipazioni di cassa - cod. 5304	Interessi passivi v/fornitori - cod. 5306	Oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazioni - cod. 5307	Altri oneri finanziari - cod. 5308	Totale oneri finanziari diversi
Abruzzo	0	0	2.721	0	2.617	5.338	0	25	3.871	0	2.624	6.520
Basilicata	0	1	119	0	12	132	3	22	92	0	24	141
Calabria	0	9.181	10.645	446	959	21.231	1	13.855	8.250	110	2.065	24.282
Campania ⁽¹⁾	4	1.737	13.400	410	2.336	17.886	42	2.411	19.199	1.424	955	24.030
Emilia-R.	22	3.084	14.899	0	610	18.616	1.717	4.097	12.455	0	755	19.025
Lazio ⁽²⁾	1.782	9.633	2.190	20	678	14.304	2.144	29.079	2.223	40	440	33.927
Liguria	0	1.138	2.862	0	54	4.054	0	1.141	1.012	0	283	2.436
Lombardia	29	176	1.966	0	322	2.494	10	750	4.899	0	698	6.356
Marche	29	9.318	1.681	0	168	11.196	4	1.091	1.189	0	33	2.317
Molise	0	132	1.583	0	377	2.092	0	161	853	0	2	1.015
Piemonte	5	14.754	1.426	0	3	16.189	3	12.759	2.301	0	62	15.125
Puglia	5	529	9.014	0	740	10.287	0	496	14.304	0	3.093	17.893
Toscana	578	2.920	7.534	0	727	11.759	1.652	2.284	6.041	1	804	10.782
Umbria	0	115	551	0	0	666	0	140	241	0	3	384
Veneto	37	1.869	11.791	0	1.390	15.087	30	2.269	9.302	0	858	12.458
Totale R.S.O.	2.491	54.586	82.382	876	10.994	151.329	5.605	70.581	86.232	1.575	12.698	176.691
Friuli-V. G.	1	0	8	0	37	47	0	0	4	0	54	59
Sardegna	0	0	4.817	0	47	4.864	0	0	8.051	0	2.187	10.238
Sicilia	6	31.296	5.020	86	2.295	38.704	1	24.968	13.256	0	1.425	39.649
P. A. Bolzano	0	41	6	0	0	48	0	182	0	0	1	182
P. A. Trento	0	0	16	0	0	16	0	0	20	0	0	20
Valle d'Aosta	0	0	1	0	0	1	0	0	2.716	0	0	2.716
Totale R.S.S.	7	31.337	9.868	86	2.380	43.679	1	25.149	24.047	0	3.667	52.865
Tot. Nazionale	2.498	85.923	92.250	962	13.374	195.008	5.607	95.730	110.279	1.575	16.365	229.555

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

Nel triennio in esame i pagamenti per detta tipologia di interessi ha evidenziato un andamento ondivago, con un incremento nel 2012 rispetto al 2011 (+34,5 milioni), e un decremento di -25,3 milioni (-11%) nel 2013 rispetto al 2012. Questi dati vanno, comunque, letti con cautela, considerato che vi sono stati reiterati interventi legislativi (poi colpiti da giudizio di illegittimità costituzionale⁷⁷) che hanno bloccato le azioni esecutive contro gli enti del Servizio sanitario per il recupero dei crediti vantati dai privati. Non è dato distinguere, allo stato, quanto di detti decrementi sia dovuto ad una effettiva riduzione del fenomeno dei ritardi nei pagamenti ai fornitori, e quanto sia dovuto ad un mero rinvio del pagamento di oneri che hanno continuato ad accumularsi, con effetti che saranno visibili a distanza di tempo.

⁷⁷ Sentenza Corte costituzionale n. 186 dl 3 luglio 2013.

TAB. 33.b/SA**Spesa (pagamenti) anno 2013 degli Enti del SSN: interessi e oneri finanziari diversi***(migliaia di euro)*

REGIONE PROV. AUT.	Anno 2013						% sul totale nazionale	Var. % 2013-2012 Totale oneri finanziari diversi	Var. % 2013-2011 Totale oneri finanziari diversi
	Interessi passivi ad Amministrazioni pubbliche - cod. 5301	Interessi passivi per anticipazioni di cassa - cod. 5304	Interessi passivi v/fornitori - cod. 5306	Oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazioni - cod. 5307	Altri oneri finanziari - cod. 5308	Totale oneri finanziari diversi			
ABRUZZO	0	0	1.516	0	6.171	7.688	3,76	17,90	44,01
BASILICATA	0	102	11	0	0	113	0,06	-19,43	-14,36
CALABRIA	0	13.127	14.834	1	1.875	29.836	14,60	22,87	40,53
CAMPANIA ⁽¹⁾	1	1.247	10.625	93	1.944	13.911	6,81	-42,11	-22,22
EMILIA R.	28	3.669	13.883	0	529	18.110	8,86	-4,81	-2,72
LAZIO ⁽²⁾	810	3.967	4.011	12	290	9.090	4,45	-73,21	-36,45
LIGURIA	0	1.095	1.430	0	118	2.643	1,29	8,52	-34,80
LOMBARDIA	7	634	1.175	0	1.613	3.430	1,68	-46,05	37,52
MARCHE	741	1.925	621	0	35	3.322	1,63	43,39	-70,33
MOLISE	0	53	453	0	7	513	0,25	-49,48	-75,48
PIEMONTE	0	11.335	3.911	0	3	15.249	7,46	0,82	-5,81
PUGLIA	6	55	17.195	0	8.234	25.489	12,48	42,46	147,77
TOSCANA	1.049	2.242	4.149	0	513	7.953	3,89	-26,24	-32,37
UMBRIA	0	101	703	0	1	805	0,39	109,47	20,87
VENETO	271	987	13.199	0	544	15.001	7,34	20,41	-0,57
Totale R.S.O.	2.914	40.540	87.714	106	21.878	153.152	74,96	-13,32	1,20
FRIULI V. G.	0	0	6	0	43	49	0,02	-15,58	5,48
SARDEGNA	0	0	9.915	56	1.889	11.860	5,80	15,84	143,82
SICILIA	9	26.255	10.039	0	2.887	39.190	19,18	-1,16	1,26
P. A. BOLZANO	0	52	0	0	0	52	0,03	-71,40	9,66
P. A. TRENTO	0	0	2	0	0	2	0,00	-90,49	-87,69
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0,00	-100	-100
Totale R.S.S.	9	26.306	19.962	56	4.820	51.153	25,04	-3,24	17,11
Tot. Nazionale	2.924	66.846	107.676	162	26.698	204.305	100	-11,00	4,77

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].⁽²⁾ Il dato non tiene conto dei pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti del servizio sanitario regionale [vd. nota TAB. 21/SA].

Per quanto concerne i pagamenti per oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazione, si evidenzia che la Campania ha rilevanti oneri, specie nel 2012 (1,4 milioni). Tuttavia, si registra una diminuzione dei pagamenti per tale tipologia di interessi.

Si rilevano, infine, elevati volumi di pagamenti per il cod. 5308 "Altri oneri finanziari" pari a 13,4 milioni nel 2011, 16,4 milioni nel 2012 e 26,7 miliardi nel 2013. Per detti pagamenti, si mettono in evidenza la massa dei pagamenti registrati dagli enti della Regione Siciliana e della Regione Puglia. Tuttavia, come precedentemente esposto, nel triennio in esame tali pagamenti mostrano un incremento di 13,3 milioni, quasi tutto generato nel 2013: infatti, molti enti di quasi tutte le Regioni hanno registrato rilevanti incrementi.

II.5.2.9.9 La spesa sanitaria corrente pro capite

I pagamenti per il personale, acquisti di servizi e acquisti di beni, rappresentano le principali voci di spesa, sia per quanto concerne la gestione corrente, che la gestione

complessiva (spesa totale).

Ai fini dell'analisi di queste principali voci di spesa per il monitoraggio dell'andamento della spesa *pro capite*, per quanto riguarda gli enti del Servizio sanitario della Regione Lazio, vengono sommati i pagamenti effettuati direttamente dalla Regione (6,5 miliardi di euro nel 2011, 6,4 miliardi di euro nel 2012 e 6,4 miliardi di euro nel 2013), senza i quali i dati SIOPE sono privi di rilevanza. Una rettifica viene operata anche con riguardo ai dati relativi agli enti del Servizio sanitario della Regione Campania, computando anche le risorse ex dd.ll. n. 35 e 102/2013 trasferite alla So.re.sa. Infine, per i motivi più sopra esposti vengono sommati anche gli importi dei pagamenti da regolarizzare, pur se nel triennio considerato non assumono valori considerevoli.

La tabella che segue [TAB. 34/SA] mostra l'andamento della spesa complessiva *pro capite* relativa ai pagamenti di parte corrente effettuati dagli enti del Servizio sanitario nazionale, comprensiva anche della parte di acquisti di beni e servizi effettuati direttamente da Regioni e Province autonome.

TAB. 34/SA

Anni 2011 - 2013: evoluzione della spesa complessiva (Enti SSN+Regioni) *pro capite* e relativa variazione percentuale
(personale, acquisto servizi, acquisto di beni, pagamenti Regione Lazio, risorse dl. 35 e 102 Regione Campania, pagamenti da regolarizzare e pagamenti effettuati dalle Regioni/Province Autonome per sanità)

migliaia di euro

REGIONE PROV. AUT.	Spesa complessiva (Enti SSN + Reg.) <i>pro capite</i> anno 2011	Spesa complessiva (Enti SSN + Reg.) <i>pro capite</i> anno 2012	Spesa complessiva (Enti SSN + Reg.) <i>pro capite</i> anno 2013	Var. % 2013 su 2012	Var. % 2013 su 2011
ABRUZZO	1.737	1.750	1.867	6,62	7,70
BASILICATA	1.776	1.766	1.771	0,25	-0,32
CALABRIA	1.711	1.774	1.829	3,16	6,95
CAMPANIA ⁽²⁾	1.474	1.650	1.545	-6,42	4,75
EMILIA R.	1.957	2.161	2.239	3,62	14,41
LAZIO ⁽¹⁾	2.034	2.019	1.974	-2,25	-2,97
LIGURIA	1.856	1.930	1.976	2,38	6,48
LOMBARDIA	2.387	2.537	2.495	-1,67	4,49
MARCHE	1.752	1.837	1.837	0,01	4,85
MOLISE	1.721	1.645	1.880	13,99	8,97
PIEMONTE	1.881	1.833	2.085	13,72	10,82
PUGLIA	1.641	1.838	1.836	-0,09	11,90
TOSCANA	1.848	1.784	1.845	3,40	-0,14
UMBRIA	1.851	1.966	1.960	-0,29	5,94
VENETO	1.819	1.865	1.971	5,68	8,37
Totale R.S.O.	1.911	1.995	2.022	1,33	5,82
FRIULI V. G.	1.977	2.224	2.163	-2,75	9,40
SARDEGNA	1.894	2.071	2.034	-1,82	7,40
SICILIA	1.522	1.858	1.727	-7,05	13,45
P. A. BOLZANO	2.161	2.328	2.220	-4,66	2,77
P. A. TRENTO	2.116	2.270	2.266	-0,19	7,07
VALLE D'AOSTA	2.298	2.263	2.197	-3,43	-5,48
Totale R.S.S.	1.733	2.002	1.908	-4,72	10,08
Tot. Nazionale	1.884	1.996	2.005	0,41	6,40
Media Nazionale	1.877	1.970	1.986		

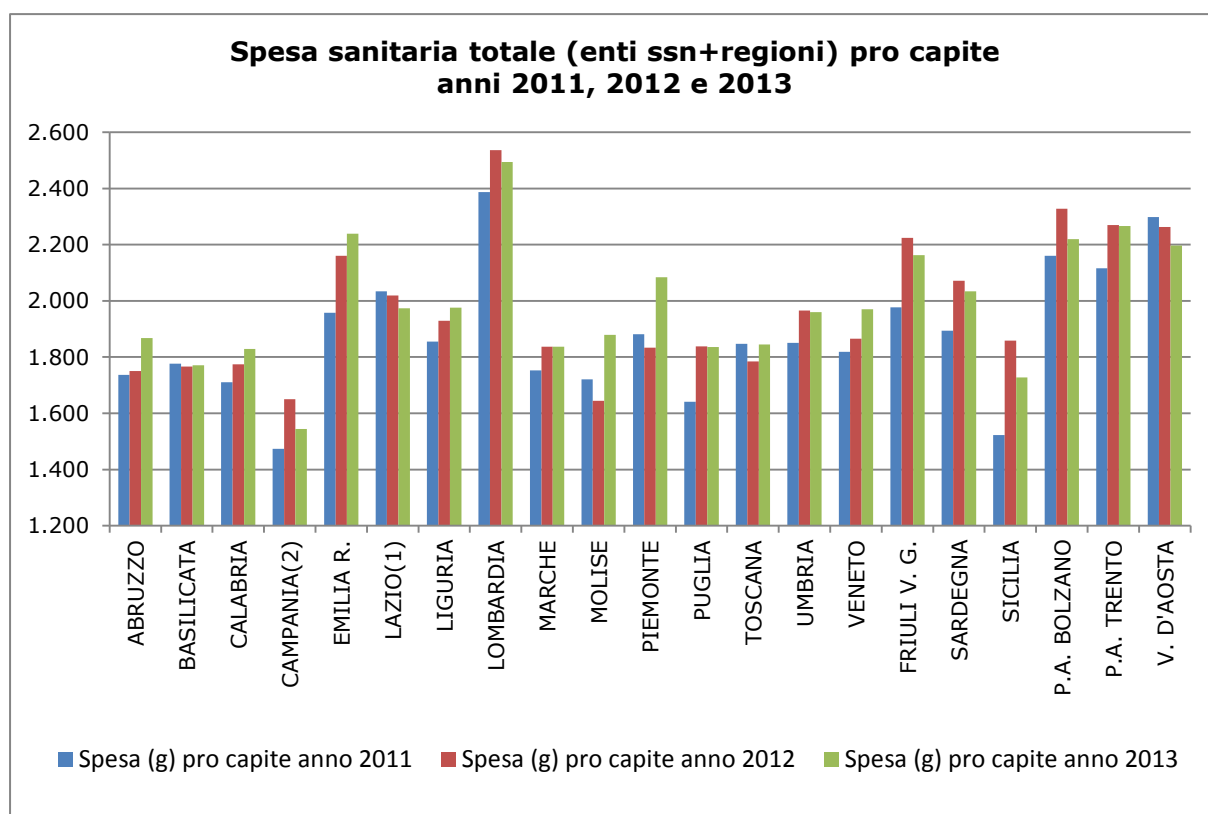
Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Si tiene conto dei pagamenti di parte corrente effettuati dalla Regione Lazio per conto degli Enti del SSR.

⁽²⁾ Si tiene conto delle risorse dei decreti 35 e 102 del 2013 che la Regione Campania ha erogato alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) per il pagamento dei debiti sanitari scaduti. Tuttavia, la Regione Campania trasferisce alla So.re.sa. anche altre risorse sanitarie che quest'ultima gestisce per conto degli enti sanitari campani e, dal momento che dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE, i dati relativi agli enti della Regione Campania risultano parziali. Dunque il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

Con riferimento a detta tipologia di analisi, per un maggior dettaglio si rinvia alle tabelle riportate nella parte II del volume III (Appendice).

Il grafico che segue, mostra l'andamento nel triennio in esame della spesa *pro capite* complessiva per singola Regione o Provincia autonoma.



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Si tiene conto dei pagamenti di parte corrente effettuati dalla Regione Lazio per conto degli Enti del SSR.

⁽²⁾ Si tiene conto delle risorse dei decreti 35 e 102 del 2013 che la Regione Campania ha erogato alla So.re.sa. (Ente strumentale della regione) per il pagamento dei debiti sanitari scaduti. Tuttavia, la Regione Campania trasferisce alla So.re.sa. anche altre risorse sanitarie che quest'ultima gestisce per conto degli enti sanitari campani e, dal momento che dette operazioni non trovano evidenza nel SIOPE, i dati relativi agli enti della Regione Campania risultano parziali. Dunque il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA].

Dai dati di seguito riportati, si nota che la spesa *pro capite* complessiva di parte corrente a livello nazionale è pari nel 2013 a 2.005 euro (1.884 euro nel 2011 e 1.996 euro nel 2012). Si evidenzia, inoltre, come la spesa *pro capite* riferibile alle Regioni a statuto ordinario (2.022 euro nel 2013) risulta essere di poco superiore alla media nazionale (1.987), mentre la spesa *pro capite* riferibile alle Regioni a statuto speciale (1.908 euro nel 2013) si attesta leggermente al di sotto della media nazionale.

Le tabelle [TAB. 34.1/SA, 34.2/SA, 34.3/SA] che seguono, dunque, forniscono un quadro riepilogativo dei pagamenti per le principali voci di spesa (personale, acquisto di servizi, acquisto di beni) che, complessivamente, coprono oltre il 90% dei pagamenti per spesa corrente (e l'85% dei pagamenti totali al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa), nonché la spesa *pro capite* relativa ai pagamenti di parte corrente effettuata dagli enti del Servizio sanitario nazionale (esclusa, quindi, la componente attribuibile ai pagamenti effettuati direttamente dalla Regione e Provincia autonoma per l'acquisto di beni e servizi sanitari).

Dai dati di seguito riportati, si nota che la spesa *pro capite* complessiva di parte corrente (gestita dagli enti del servizio sanitario nazionale) a livello nazionale è pari nel 2013

a 1.997 euro (1.878 euro nel 2011 e 1.982 euro nel 2012).

Il valore della spesa *pro capite* complessiva, a livello regionale, più alto è associabile alla Lombardia con 2.462 euro nel 2013 (2.387 euro nel 2011 e 2.504 euro nel 2012). Per la Regione Lazio i valori delle singole macrovoci non sono significativi. Computando anche la spesa effettuata direttamente dalla Regione ed i pagamenti da regolarizzare, nel 2013 si determina una spesa *pro capite* pari a 1.974 euro (2.030 euro nel 2011 e 2.016 euro nel 2012).

Per quanto riguarda gli enti della Regione Campania il valore è sottostimato in quanto non sono prese in considerazione le operazioni effettuate dalla So.re.sa. per conto degli enti sanitari campani che, al momento, non trovano evidenza nel SIOPE.

TAB. 34.1/SA

ANNO 2013: Pagamenti di parte corrente degli Enti del SSN

(migliaia di euro)

REGIONI	Popolazione (ISTAT) 01.01.2013	spese per il personale (a)	spese per acquisto beni (b)	spese per acquisto di servizi (c)	Rettifiche Reg. Lazio e Reg. Campania (d)	Contributi e trasferimenti correnti (e)	Altre spese (f)	Rimborso mutui (g)	Pagamenti da regolarizzare - cod. 9997 e 9999 (h)	Spesa corrente enti ssn i=a+b+c+d+e +f+g+h	spese personale pro capite	spese acquisto beni pro capite	spese acquisto servizi pro capite	spesa enti ssn (i) pro capite
ABRUZZO	1.312.507	842.512	477.994	1.008.560		7.867	113.443	0	539	2.450.915	642	364	768	1.867
BASILICATA	576.194	379.142	180.247	411.482		7.453	41.863	0	51	1.020.238	658	313	714	1.771
CALABRIA	1.958.238	1.345.584	623.241	1.421.037		3.558	166.713	2.561	3.048	3.565.742	687	318	726	1.821
CAMPANIA ⁽¹⁾	5.769.750	2.705.889	697.087	4.084.794	957.546	16.532	339.602	547	11.936	8.813.932	469	121	708	1.528
EMILIA R.	4.377.487	3.143.630	1.718.301	4.205.509		122.036	562.251	46.329	8	9.798.065	718	393	961	2.238
LAZIO ⁽²⁾	5.557.276	2.825.655	114.359	1.129.369	6.378.661	46.853	356.506	1.566	114.946	10.967.914	508	21	203	1.974
LIGURIA	1.565.127	1.166.654	530.413	1.198.808		26.121	164.074	3.275	0	3.089.345	745	339	766	1.974
LOMBARDIA	9.794.525	5.296.452	2.234.363	15.328.715		438.559	782.961	23.489	8.610	24.113.149	541	228	1.565	2.462
MARCHE	1.545.155	1.086.474	545.295	1.019.760		26.109	130.599	1.532	28.298	2.838.068	703	353	660	1.837
MOLISE	313.341	211.045	115.084	235.918		876	25.903	149	0	588.975	674	367	753	1.880
PIEMONTE	4.374.052	3.095.584	1.550.259	3.885.507		67.740	450.842	8.931	59.996	9.118.858	708	354	888	2.085
PUGLIA	4.050.803	2.117.141	1.555.798	3.310.819		152.163	283.239	0	12.757	7.431.917	523	384	817	1.835
TOSCANA	3.692.828	2.616.608	1.002.689	2.731.070		97.545	332.154	32.384	801	6.813.251	709	272	740	1.845
UMBRIA	886.239	618.631	296.294	728.420		12.523	72.305	4.055	5.178	1.737.407	698	334	822	1.960
VENETO	4.881.756	2.886.958	1.649.617	4.430.783		133.733	496.691	9.648	87	9.607.517	591	338	908	1.968
Totale R.S.O.	50.655.278	30.337.958	13.291.042	45.130.549	7.336.207	1.159.668	4.319.148	134.468	246.254	101.955.293	599	262	891	2.013
FRIULI V. G.	1.221.860	996.573	513.109	895.231		91.878	145.661	223	0	2.642.674	816	420	733	2.163
SARDEGNA	1.640.379	1.215.555	579.517	1.391.486		3.830	136.239	2.600	4.298	3.333.526	741	353	848	2.032
SICILIA	4.999.932	2.884.316	1.179.106	4.100.644		27.758	443.940	0	4	8.635.768	577	236	820	1.633
P. A. BOLZANO	509.626	592.557	154.161	320.431		4.088	59.983	0	0	1.131.221	1.163	302	629	2.094
P. A. TRENTO	530.308	435.468	139.026	580.127		110	47.014	0	0	1.201.746	821	262	1.094	2.266
VALLE D'AOSTA	127.844	116.848	37.852	102.096		1.576	22.426	0	0	280.797	914	296	799	2.196
Totale R.S.S.	9.029.949	6.241.318	2.602.772	7.390.015	0	129.240	855.264	2.823	4.301	17.225.732	691	288	818	1.908
Tot. Nazionale	59.685.227	36.579.276	15.893.814	52.520.564	7.336.207	1.288.907	5.174.412	137.290	250.555	119.181.025	613	266	880	1.997

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA]. ⁽²⁾ I valori per le singole macrovoci non sono significativi.

TAB. 34.2/SA

ANNO 2012: Pagamenti di parte corrente degli Enti del SSN

(migliaia di euro)

REGIONI	popolazione (ISTAT) 01.01.2012	spese per il personale (a)	spese per acquisto beni (b)	spese per acquisto di servizi (c)	Rettifiche Reg. Lazio e Reg. Campania (d)	Contributi e trasferimenti correnti (e)	Altre spese (f)	Rimborso mutui (g)	Pagamenti da regolarizzare - cod. 9997 e 9999 (h)	Spesa corrente enti ssn i=a+b+c+d+ e+f+g+h	spese personale pro capite	spese acquisto beni pro capite	spese acquisto servizi pro capite	spesa enti ssn (i) pro capite
ABRUZZO	1.306.416	786.688	381.456	1.020.436		8.261	89.669	0	228	2.286.738	602	292	781	1.750
BASILICATA	577.562	396.555	159.230	414.688		6.382	43.342	0	0	1.020.198	687	276	718	1.766
CALABRIA	1.958.418	1.331.766	451.384	1.383.214		16.601	245.887	875	1.745	3.431.471	680	230	706	1.752
CAMPANIA ⁽¹⁾	5.764.424	3.246.216	705.905	4.899.460		23.294	370.030	10.119	1.375	9.256.400	563	122	850	1.606
EMILIA R.	4.341.240	3.156.262	1.388.002	3.869.995		114.702	515.421	44.954	76.334	9.165.670	727	320	891	2.111
LAZIO ⁽²⁾	5.500.022	2.941.385	41.329	1.159.918	6.453.248	51.045	369.690	1.201	71.645	11.089.461	535	8	211	2.016
LIGURIA	1.567.339	1.173.277	509.957	1.169.133		13.554	150.088	5.788	0	3.021.798	749	325	746	1.928
LOMBARDIA	9.700.881	5.382.801	2.254.589	15.396.086		425.115	810.049	19.712	98	24.288.451	555	232	1.587	2.504
MARCHE	1.540.688	1.115.893	533.836	1.029.888		13.549	135.523	1.212	0	2.829.900	724	346	668	1.837
MOLISE	313.145	217.120	38.298	235.530		1.142	22.759	213	0	515.063	693	122	752	1.645
PIEMONTE	4.357.663	3.049.009	1.134.962	3.359.583		50.915	385.491	8.592	0	7.988.553	700	260	771	1.833
PUGLIA	4.050.072	2.229.759	1.443.763	3.316.346		151.309	297.497	0	4	7.438.678	551	356	819	1.837
TOSCANA	3.667.780	2.674.422	734.481	2.677.512		82.687	345.340	30.151	3	6.544.597	729	200	730	1.784
UMBRIA	883.215	651.983	285.137	703.271		12.503	78.897	4.675	0	1.736.466	738	323	796	1.966
VENETO	4.853.657	2.873.498	1.213.561	4.351.792		126.871	463.725	14.703	2.603	9.046.753	592	250	897	1.864
Totale R.S.O.	50.382.522	31.226.635	11.275.890	44.986.853	6.453.248	1.097.931	4.323.406	142.196	154.036	99.660.196	620	224	893	1.978
FRIULI V. G.	1.217.780	1.000.637	493.791	914.680		87.447	211.701	0	0	2.708.256	822	405	751	2.224
SARDEGNA	1.637.846	1.175.855	635.845	1.395.762		11.295	164.637	2.323	3.694	3.389.412	718	388	852	2.069
SICILIA	4.999.854	3.034.262	1.243.652	4.486.220		39.796	486.195	0	0	9.290.126	607	249	897	1.753
P. A. BOLZANO	504.708	600.342	171.214	333.132		6.467	63.896	0	0	1.175.051	1.189	339	660	2.189
P. A. TRENTO	524.877	432.313	136.938	581.023		176	41.266	0	0	1.191.717	824	261	1.107	2.270
VALLE D'AOSTA	126.620	117.692	39.415	108.164		1.939	19.334	0	0	286.543	929	311	854	2.263
Totale R.S.S.	9.011.685	6.361.101	2.720.855	7.818.981	0	147.121	987.030	2.323	3.694	18.041.105	706	302	868	2.002
Tot. Nazionale	59.394.207	37.587.736	13.996.745	52.805.834	6.453.248	1.245.052	5.310.436	144.519	157.730	117.701.301	633	236	889	1.982

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA]. ⁽²⁾ I valori per le singole macrovoci non sono significativi.

TAB. 34.3/SA

ANNO 2011: Pagamenti di parte corrente degli Enti del SSN al netto degli istituti zooprofilattici

(migliaia di euro)

REGIONI	Popolazione (ISTAT) 01.01.2011	spese per il personale (a)	spese per acquisto beni (b)	spese per acquisto di servizi (c)	Rettifiche Reg. Lazio e Reg. Campania (d)	Contributi e trasferimenti correnti (e)	Altre spese (f)	Rimborso mutui (g)	Pagamenti da regolarizzare - cod. 9997 e 9999 (h)	Spesa corrente enti ssn i=a+b+c+d+e+ f+g+h	spese personale pro capite	spese acquisto beni pro capite	spese acquisto servizi pro capite	spesa enti ssn (i) pro capite
ABRUZZO	1.342.366	795.951	372.539	1.054.419		8.729	99.335	0	0	2.330.973	593	278	785	1.736
BASILICATA	587.517	407.382	151.797	435.356		7.242	41.849	0	6	1.043.631	693	258	741	1.776
CALABRIA	2.011.395	1.594.444	294.963	1.398.670		3.569	136.109	854	993	3.429.601	793	147	695	1.705
CAMPANIA ⁽¹⁾	5.834.056	3.207.648	407.420	4.261.306		14.019	363.952	38.089	13.259	8.305.693	550	70	730	1.424
EMILIA R.	4.432.418	3.203.918	1.126.923	3.610.961		121.925	491.093	42.307	76.492	8.673.619	723	254	815	1.957
LAZIO ⁽²⁾	5.728.688	3.139.705	54.826	1.421.667	6.479.025	52.673	367.169	1.729	110.032	11.626.825	548	10	248	2.030
LIGURIA	1.616.788	1.222.742	411.580	1.194.172		11.668	148.670	7.908	0	2.996.740	756	255	739	1.854
LOMBARDIA	9.917.714	5.311.501	2.063.180	15.182.640		344.430	749.550	24.188	0	23.675.488	536	208	1.531	2.387
MARCHE	1.565.335	1.147.768	437.651	1.001.708		12.341	139.434	2.185	1.012	2.742.099	733	280	640	1.752
MOLISE	319.780	224.767	55.565	237.952		927	31.040	70	0	550.320	703	174	744	1.721
PIEMONTE	4.457.335	3.121.568	1.092.432	3.515.371		50.497	573.243	7.805	24.222	8.385.138	700	245	789	1.881
PUGLIA	4.091.259	2.316.691	739.959	3.238.219		132.159	279.122	0	1.280	6.707.430	566	181	791	1.639
TOSCANA	3.749.813	2.702.384	1.115.805	2.670.768		80.895	322.558	31.423	4.306	6.928.140	721	298	712	1.848
UMBRIA	906.486	641.052	261.296	681.373		13.376	76.415	3.990	0	1.677.502	707	288	752	1.851
VENETO	4.937.854	2.859.452	1.093.844	4.364.406		136.349	493.894	19.527	551	8.968.023	579	222	884	1.816
Totale R.S.O.	51.498.804	31.896.973	9.679.780	44.268.987	6.479.025	990.800	4.313.432	180.074	232.152	98.041.222	619	188	860	1.904
FRIULI V. G.	1.235.808	975.147	384.493	879.212		84.398	118.779	1.000	0	2.443.030	789	311	711	1.977
SARDEGNA	1.675.411	1.203.349	479.542	1.313.768		3.812	156.317	1.170	12.368	3.170.325	718	286	784	1.892
SICILIA	5.051.075	2.946.246	827.142	3.530.687		33.160	350.711	0	671	7.688.616	583	164	699	1.446
P. A. BOLZANO	507.657	546.581	142.697	311.076		9.420	87.038	0	0	1.096.811	1.077	281	613	1.971
P. A. TRENTO	529.457	432.236	135.818	508.683		161	43.692	0	0	1.120.590	816	257	961	2.116
VALLE D'AOSTA	128.230	119.569	38.606	105.246		978	19.307	0	0	283.706	932	301	821	2.212
Totale R.S.S.	9.127.638	6.223.127	2.008.298	6.648.671	0	131.928	775.845	2.170	13.038	15.803.078	682	220	728	1.731
Tot. Nazionale	60.626.442	38.120.100	11.688.078	50.917.658	6.479.025	1.122.728	5.089.278	182.243	245.191	113.844.300	629	193	840	1.878

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

⁽¹⁾ Il dato è sottostimato [vd. nota TAB. 21/SA]. ⁽²⁾ I valori per le singole macrovoci non sono significativi.

II.6 Considerazioni conclusive

Il SIOPE costituisce un canale informativo di grande utilità per la conoscenza della gestione di cassa, sotto due fondamentali profili:

- l'omogeneità dei dati, che dà luogo ad una sorta di armonizzazione *ante litteram* (a fronte del variegato sistema regionale che non consente un'immediata comparazione tra documenti contabili di diverse Regioni);
- Il dettaglio analitico delle voci di entrata e di spesa in cui la banca dati è articolata.

Permangono criticità di non poco momento, che solo in parte derivano dall'architettura del sistema informativo ma, piuttosto, sono riferibili alle modalità di alimentazione dello stesso da parte degli operatori.

È probabile che i comportamenti risentano anche di prassi, non sempre commendevoli, che danno luogo ad anomalie nella gestione delle contabilità speciali o ad incongruenze dei dati relativi alle anticipazioni di cassa ed ai relativi rimborsi ed oneri finanziari.

Con l'avvento delle regole e dei principi contabili previsti dal d.lgs. n. 118/2011 è presumibile che anche sul fronte delle registrazioni nel SIOPE (che dovrà mutuare il piano dei conti integrato adottato per tutti gli enti territoriali) si avranno miglioramenti sulla qualità del dato e, di riflesso, sulla trasparenza dei conti pubblici.

Intanto è necessario che tutte le Amministrazioni si adoperino per seguire prassi di registrazione corrette e tempestive. Un fenomeno che deve essere drasticamente ridimensionato è quello delle regolarizzazioni e rettifiche che intervengono a eccessiva distanza dalla chiusura dell'anno. Ciò al fine di assicurare che il sistema informativo, reso liberamente accessibile a tutti (cfr. decr. Rag. Gen. St. 30 maggio 2014), costituisca uno strumento di rappresentazione contabile della finanza pubblica non solo più trasparente ma anche più affidabile, al pari dei documenti contabili ufficiali.

Tanto premesso, le analisi effettuate sulla base delle informazioni rilevabili dal SIOPE consentono di fornire, in prima approssimazione, il quadro della situazione finanziaria complessiva del comparto Regioni-Province autonome.

La gestione corrente, nel triennio 2011-2013, chiude sempre in avanzo, anche se la lettura incrociata dei risultati delle contabilità speciali e della gestione in conto capitale fa emergere una certa sofferenza di liquidità, confermata dalla circostanza che nel 2013 vi è stata la necessità di un intervento straordinario, da parte dello Stato, per immettere nel circuito regionale una consistente quantità di risorse dirette a sanare, con anticipazioni di liquidità, il debito pregresso.

Le anticipazioni di cassa erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione del d.l. n. 35/2013 e del d.l. n. 102/2013, ammontano a circa 11 miliardi di euro, quasi completamente trasferite agli enti creditori. Tuttavia, a fronte dell'effettiva movimentazione di risorse, si rilevano maggiori pagamenti, nel 2013 rispetto al 2012, per soli cinque miliardi. Tale disallineamento potrebbe essere sintomo tanto di una effettiva contrazione della spesa, quanto di un parziale ritardo nei pagamenti (a fronte di impegni costanti), tale da generare nuovo debito.

Il fenomeno non è pienamente valutabile, in quanto la cassa, non evidenziando le passività pregresse, non consente di monitorare neppure quelle che si vanno formando per mancato pagamento a fronte di prestazioni (di beni e/o servizi) già rese alle Amministrazioni.

Allo stato, non si dispone di elementi per una valutazione definitiva. Ulteriori approfondimenti saranno svolti alla luce, soprattutto, degli esiti del monitoraggio disposto dal MEF (cfr. circolare RGS - Prot. 57360 del 07/07/2014) per conoscere l'effettiva consistenza dei debiti maturati al 31 dicembre 2013 per spesa in conto capitale che non rientrino tra quelli certi, liquidi ed esigibili, e per i quali sia stata emessa regolare fattura di pagamento ma non sussistono ancora i presupposti alla liquidazione degli stessi.

Per quanto riguarda la gestione delle entrate regionali, nonostante le difficoltà nel governare le inevitabili distorsioni prodotte a livello territoriale dagli effetti redistributivi conseguenti tanto alle manovre di finanza pubblica ed alla connessa fiscalizzazione dei trasferimenti, quanto all'inefficacia delle politiche di riequilibrio territoriale e di rafforzamento della coesione sociale, il quadro che emerge denota una sostanziale tenuta delle risorse disponibili per fronteggiare i costi dei servizi essenziali.

In questo quadro - che vede anche il sensibile rafforzamento delle entrate tributarie - non può non evidenziarsi la straordinaria crescita delle riscossioni complessive del 2013, che registrano incrementi, in valore assoluto, pari a circa 51 miliardi di euro rispetto al 2012 (+24,4%). Tale crescita è, tuttavia, l'effetto di molteplici fattori che hanno concorso a determinare, non ultimo, un notevole aumento dell'indice di pressione fiscale a livello regionale.

Il primo di questi fattori è certamente individuabile nelle anticipazioni di cassa erogate nel 2013 al comparto Regioni in attuazione dei citati dd.l. n. 35/2013 e 102/2013. Trattasi di finanziamenti straordinari, volti, come detto, ad agevolare il pagamento di debiti pregressi, che quasi tutte le Regioni hanno registrato nel Titolo V del bilancio, impegnandosi a restituire allo Stato l'importo ricevuto con relativi oneri aggiuntivi per interessi.

Il secondo fattore che sembra giustificare l'impennata delle entrate, potrebbe essere individuato nella regolazione contabile - da parte di alcune Regioni - di una quota consistente delle anticipazioni del fondo sanitario nazionale. In sostanza, nel 2013,

dovrebbero aver trovato sistemazione nei coerenti codici gestionali gli incassi relativi alle tre principali componenti di entrata che alimentano il fondo sanitario nazionale: l'Irap, la compartecipazione all'Iva e l'addizionale Irpef. E ciò in misura maggiore rispetto a quanto non si verificasse negli anni precedenti, in cui il saldo anticipazioni-rimborsi in sanità restituiva sempre valori ampiamente positivi, a fronte del saldo negativo riscontrato nel 2013.

Vi è, infine, un terzo elemento che nel 2013 concorre, sia pur in proporzioni più ridotte, a modificare il rapporto di composizione tra i primi due Titoli dell'entrata e a ridurre il livello di autonomia impositiva regionale. Esso è dato dalla costituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, i cui trasferimenti vanno a sostituire il gettito proveniente dalla quota regionale della compartecipazione all'accisa sulla benzina, che per le Regioni a statuto ordinario risulta contestualmente abolita.

In questo contesto, si registra una estrema eterogeneità di effetti finanziari sulle entrate delle singole Regioni, alcune delle quali (Lazio, Liguria ed Emilia-Romagna) accentuano soprattutto la componente tributaria, altre (principalmente le Regioni del Nord) compensano variamente il minor gettito fiscale con i proventi da trasferimento, mentre le Regioni del Sud tendono a far leva sull'indebitamento e su quel che rimane dei trasferimenti in conto capitale per contrastare il ridimensionamento delle politiche di infrastrutturazione del Mezzogiorno.

Le forme di contenimento e di razionalizzazione della spesa sono da tempo oggetto di interventi mirati e di più vasto respiro tra cui, da ultimo, gli artt. 8 e 9, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, in materia di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, nel rispetto degli obblighi europei e per il conseguimento dell'obiettivo del pareggio strutturale di bilancio (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 e l. 24 dicembre 2012, n. 243).

In questa ottica, è stata esaminata l'evoluzione della spesa corrente non sanitaria rispetto al totale del Titolo I, nonché le tipologie di spesa più incise dai richiamati provvedimenti. Ferma restando l'incidenza crescente della spesa corrente non sanitaria sul totale del Titolo I, per tutte le Regioni a statuto ordinario, si riscontrano variazioni in aumento anche della spesa per acquisto di beni e servizi, ossia della categoria maggiormente attenzionata dal legislatore, anche mediante la centralizzazione degli acquisti (convenzioni quadro CONSIP S.p.A. e centrali di committenza regionali, di cui all'art. 1, co. 7, d.l. n. 95/2012, e mercato elettronico per l'approvvigionamento di beni e servizi strumentali, di cui all'art. 1, co. 450, l. 27 dicembre 2006, n. 296).

Benché l'incremento sia generato, principalmente, dalle Regioni che hanno avuto accesso alle risorse di cui ai citati dd.ll. n. 35/2013 e 102/2013, è stata considerata la

composizione di tale categoria di spesa, ove l'incidenza prevalente è data dai contratti di servizio, compresi quelli di trasporto e dalle altre spese per servizi. Particolare attenzione è stata dedicata alle spese per le quali la legislazione ha previsto specifici limiti di importo e, pertanto, monitorate dalla Corte anche mediante le relazioni del Collegio dei revisori sui bilanci preventivi e consuntivi delle Regioni e delle Province autonome, oltre ad essere considerate nelle Linee guida agli Organi di vertice delle medesime. Pur considerando la non perfetta aderenza della codificazione SIOPE alle categorie espressamente indicate dalle specifiche disposizioni di legge, sono stati monitorati taluni codici gestionali, riconducibili alle seguenti tipologie di spesa: organi istituzionali, studi e consulenze, formazione, rappresentanza, organizzazione di manifestazioni e convegni, manutenzione di autovetture; spese di cui si apprezza la scarsa incidenza sul totale dei consumi intermedi, oltre all'andamento decrescente.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, depurata da quella non sanitaria, si evidenzia un recupero nel 2013 rispetto al 2012, soprattutto nelle Regioni a statuto ordinario, indicativo di una positiva inversione di tendenza.

In ordine all'andamento della gestione sanitaria, si deve ribadire la scarsa chiarezza che deriva dalle modalità di registrazione nelle contabilità speciali delle anticipazioni dallo Stato e dei relativi rimborsi, perché non è mai chiaro quanto di queste movimentazioni abbia una valenza puramente contabile e quanto, invece, incida sulla gestione effettiva. Appare necessario che vengano adottate regole comuni, e, soprattutto che queste regole siano effettivamente seguite da tutte le Amministrazioni.

Va segnalato, inoltre, che il SIOPE potrebbe non intercettare integralmente la spesa sanitaria, in quanto potrebbero non essere individuabili somme trasferite ad enti che operano in campo sanitario (es. centrali di committenza) le cui operazioni non refluiscono con imputazione agli enti sanitari per conto dei quali effettuano acquisti.

Allo stato, per quanto riguarda la spesa sanitaria delle Regioni, che essenzialmente è caratterizzata da trasferimenti (e da una minima parte di gestione diretta), si evidenzia una sostanziale stabilità nel triennio preso in considerazione. Nel 2013, infatti, la spesa resta, sostanzialmente, sui livelli del 2012, dopo l'aumento, seppur contenuto (+1,47%), segnato rispetto al 2011. Anche in questo caso, le maggiori entrate dovute ai dd.ll. n. 35 e 102/2013 non sembrano aver inciso sul livello di spesa, e il fenomeno dovrà essere ulteriormente indagato.

Analizzando la situazione sul versante degli enti dei servizi sanitari regionali, si rileva un andamento in crescita dei pagamenti correnti (da 113,8 mld. del 2011, a 119,2 mld. del 2013), cifre che potrebbero essere ritoccate in aumento per effetto di operazioni che non risultino dal SIOPE per i motivi sopra detti. Per contro, il dato è da considerarsi ancora

grezzo, in quanto dovrebbe essere depurato dei pagamenti che danno luogo a movimentazioni all'interno del sistema sanitario pubblico, ma che non sono esattamente perimetrabili nel sistema sul fronte spese. Sul versante riscossioni, invece, nel periodo considerato le entrate dovute a riscossioni tra enti sanitari pubblici oscillano tra 9,6 e 10,1 mld., somme che, teoricamente, dovrebbero trovare riscontro in uguali partite di spesa e che andrebbero sottratte al totale dei movimenti.

L'andamento in crescita della spesa corrente sembra essere non coerente con i dati di contabilità nazionale riportati nel DEF, che, invece, registrano una riduzione della spesa sanitaria. Tuttavia occorre rilevare che, a parte i diversi criteri di rilevazione della spesa (in particolare il riferimento alla competenza economica per quanto riguarda i risultati riportati nel predetto documento), nei flussi di cassa analizzati confluiscono tutte le riscossioni e i pagamenti, senza distinzione tra operazioni in conto competenza e operazioni in conto residui. In altre parole, sui risultati finali della gestione di cassa pesano anche i pagamenti dei debiti pregressi di parte corrente (non rilevati dalla competenza economica) estinti grazie alle più volte menzionate anticipazioni di liquidità. Anche se, apparentemente, nel 2013 gli incassi di parte corrente non sono stati sufficienti a coprire i pagamenti, per una compiuta valutazione dei risultati gestionali del settore sanitario resta, dunque, decisivo un approfondimento – che la Sezione si riserva di effettuare in occasione di un prossimo referto - sull'andamento delle passività ancora non tradottesi in pagamenti e sull'effettiva capienza delle risorse disponibili rispetto alla gestione dell'anno.

PARTE III

Analisi della gestione di cassa degli enti locali

Triennio 2011-2013

III.1 Criteri ed ambito dell'analisi relativa al triennio 2011-2013

Come di consueto negli ultimi anni, anche per l'esercizio 2013, l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale è stata realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa (SIOPE), che consentono, allo stato, non essendo ancora disponibili le elaborazioni dei dati di competenza tratti direttamente dai rendiconti (SIRTEL), una prima fotografia dei risultati ottenuti dalla manovra e dalle norme in materia di finanza locale che si sono succedute nel corso dell'esercizio.

Al riguardo, deve considerarsi che per l'esercizio osservato, sebbene l'art. 3, co. 1, lett. l) del d.l. n. 174/2012 abbia modificato l'articolo 227 del TUEL, aggiungendo il comma 2-bis, ove si prevede che "in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, si applica la procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141", le disposizioni recate dall'art. 7 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16 convertito dalla l. 2 maggio 2014, n. 68 hanno differito il termine per l'approvazione dei rendiconti 2013 al 30 giugno per i Comuni interessati dalle assegnazioni del fondo di solidarietà comunale, derivanti dalla verifica del relativo gettito IMU. Tale slittamento in avanti del predetto termine, comporta, di fatto, uno slittamento in avanti anche dei termini per l'invio telematico dei rendiconti che saranno disponibili per un campione significativo di enti solo tra qualche tempo, rendendo, perciò, quanto mai opportuno ed utile il ricorso ai dati di cassa della banca dati SIOPE per prime analisi sugli andamenti della gestione dell'esercizio considerato.

Si rammenta, inoltre, che l'art. 13 della l. n. 196/2009, in vista del conseguimento di un efficace controllo/monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché in vista dell'attuazione del federalismo fiscale, ha disposto l'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di inserire in una banca dati unitaria, istituita presso il Mef, i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali.

Il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)⁷⁸, fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento

⁷⁸ Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, previsto dall'articolo 28 della l. n. 289/2002 ed implementato in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT. Fino al 2003 la rilevazione dei dati era limitata ai pagamenti del bilancio dello Stato e dal 2006 è stato esteso alle Regioni, alle Province ed ai Comuni con popolazione > 20.000 abitanti. Successivamente la banca dati è stata estesa ai Comuni con popolazione < 20.000, alle Comunità montane, alle Unioni di Comuni, ai Consorzi di enti locali, nonché agli enti di ricerca ed alle aziende sanitarie ospedaliere ed agli IRCCS. La Banca d'Italia ha il compito di sviluppare e gestire il SIOPE in considerazione della funzione svolta nell'ambito del sistema bancario e dei servizi di tesoreria. Il SIOPE, rispetto ai precedenti

effettuate dai tesorieri delle amministrazioni pubbliche, si conferma fra le fonti istituzionali deputate a fornire informazioni di carattere qualitativo sulla finanza pubblica. Anche sulla base dei dati ivi contenuti il Mef predispone, come noto, la relazione sul conto consolidato, ai sensi dell'art. 14 della citata legge n. 196 del 2009. Da ultimo, nell'ambito delle disposizioni contenute nel d.l. 24 aprile 2014, n. 66, in materia di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, il legislatore ha disposto l'accessibilità a tutti dei dati SIOPE, gestiti dalla Banca d'Italia, ed ha parametrato proprio su alcuni codici SIOPE (come meglio precisato ed esposto più avanti) la spesa media sostenuta nell'ultimo triennio rispetto alla quale operare le prescritte riduzioni.

Fonte di alimentazione per la banca dati SIOPE sono incassi e pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche (art. 14, commi da 6 a 11, della l. 31 dicembre 2009, n. 196) che, com'è noto, devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. I tesorieri/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica SIOPE. Codifica che è stata più volte rimaneggiata, da ultimo con il D.M. 10 ottobre 2011 n. 100676, che ha apportato le modifiche resesi necessarie alla luce delle novelle introdotte, in particolare, da: a) gli articoli 2 e 4 del d.lgs. n. 23/2011, che hanno previsto l'istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio, nonché l'attribuzione ai Comuni di una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto e della facoltà di istituire un'imposta di soggiorno (da parte dei Comuni capoluogo di provincia e di quelli inseriti in appositi elenchi regionali delle località turistiche e città d'arte); b) il d.lgs. n. 68/2011, che ha previsto le compartecipazioni comunali e provinciali all'addizionale regionale all'IRPEF, la compartecipazione alla tassa automobilistica regionale ed il fondo sperimentale regionale di riequilibrio.

L'uniformità delle rilevazioni, affidata al corretto operare dei tesorieri che trasmettono nella banca dati SIOPE quotidianamente le informazioni relative agli incassi ed ai pagamenti effettuati, consente, in attesa del realizzarsi del processo di armonizzazione, avviato con la delega contenuta nell'art. 2 della l. n. 196/2009 ed approvato ai decreti legislativi 31 maggio 2011, n. 91 e 23 giugno 2011, n. 118, di poter, in qualche misura, superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari enti, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti medesimi.

I dati utilizzati nelle analisi condotte con riferimento alla gestione di cassa dell'esercizio 2013 confrontata con gli esercizi precedenti (2011 e 2012) sono stati tratti dalla banca dati SIOPE, alla data del 10 aprile 2014, e possono presentare scostamenti rispetto a quelli che hanno già trovato rappresentazione nel precedente referto, approvato con delibera

sistemi, dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che tempestive.

n. 21/SEZAUT/2013/FRG, con riferimento agli andamenti di cassa dell'esercizio 2012. Ciò in ragione delle poste da regolarizzare, che ad oggi sono state regolarizzate e che incidono sulle risultanze complessive dei diversi titoli tanto degli incassi quanto dei pagamenti.

III.2 Le misure intervenute sulla finanza degli enti locali

La difficile fase congiunturale italiana ha imposto anche nel 2013 l'adozione da parte del legislatore di reiterati provvedimenti, rivolti in via prioritaria a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria, ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento.

In particolare, le misure adottate riguardano, certamente, le disposizioni recate dalla legge di stabilità per il 2013 (l. 27 dicembre 2012, n. 228), per quanto concerne gli equilibri di bilancio di parte corrente, i vincoli alla spesa sostenuta dagli enti per i beni immobili e mobili, per le autovetture e per le collaborazioni esterne, nonché in materia di limiti all'indebitamento.

Al riguardo, si rammenta che le disposizioni contenute nel comma 441 dell'art. 1 dell'anzidetta legge di stabilità hanno eliminato la possibilità per gli enti locali di utilizzare entrate da plusvalore, derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese aventi carattere non permanente e, quindi, anche per spese correnti non ripetitive. Il successivo comma 442 ha abrogato l'art.1, co. 66, della l. n. 311/2004 ed ha esteso il predetto divieto anche alla copertura della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui. I suddetti proventi, ai sensi del comma 443, possono essere utilizzati esclusivamente per spese di investimento e per la riduzione del debito. Infine, il comma 444 ha integrato il testo dell'art. 193 del TUEL, consentendo il riequilibrio anche attraverso la deliberazione di incrementi di aliquote e tariffe successivamente alla data di adozione del bilancio di previsione.

Ulteriori disposizioni sono state introdotte dalla stessa l. n.228/2012 con i commi 128, 129 e 130, che prevedono, a partire dal 1° gennaio 2013, il recupero delle somme, a qualsiasi titolo dovute dagli enti locali al Ministero dell'Interno, a valere su qualsivoglia assegnazione finanziaria dovuta dal Ministero stesso. Ove le assegnazioni non risultino capienti rispetto ai recuperi da operare, il Ministero trasmette all'Agenzia delle entrate i dati relativi agli importi da recuperare sulle quote IMU dovute ai Comuni interessati.

Per quanto riguarda i limiti alla spesa, nel corso dell'esercizio considerato hanno trovato applicazione, innanzitutto, le disposizioni recate dalla citata legge di stabilità per il 2013, che, al comma 138, ha previsto il divieto per l'anno 2013 di acquisto di immobili a titolo oneroso e di stipula di contratti di locazione passiva, salvo che si tratti di rinnovi o di sostituzione a condizioni più vantaggiose. Il comma 141 reca il divieto di spese per acquisti di mobili ed arredi di ammontare superiore al 20% della spesa media sostenuta negli anni

2010-2011. Limiti stringenti sono stati introdotti anche con riferimento all'acquisto di autovetture ed alla stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture, per i quali è previsto il divieto e la revoca delle procedure avviate a far data dal 9 ottobre 2012. Specifiche limitazioni sono state introdotte dai commi 146 e 147 al conferimento di incarichi di consulenza informatica e di collaborazione coordinata e continuativa. Il conferimento è possibile, alla luce di tali disposizioni, solo in casi eccezionali per i primi e solo per esigenze temporanee ed altamente qualificate per i secondi. Tali limiti per l'affidamento di collaborazioni esterne risultano estesi ora anche alle società controllate direttamente o indirettamente dagli enti locali.

I limiti all'indebitamento previsti dall'art. 204 del TUEL sono stati modificati in forza delle disposizioni recate dal d.l. n. 76/2013. In particolare, il rapporto fra l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui e prestiti obbligazionari, al netto dei contributi statali in conto interessi, e l'importo delle entrate correnti del rendiconto del penultimo esercizio, deve essere pari all'8% e tale limite deve essere rispettato nell'anno di assunzione dei nuovi mutui.

A proposito di ricorso all'indebitamento da parte di Regioni, Comuni e Città metropolitane, l'art. 10 della l. n. 243/2013, concernente disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, ha ribadito il limite del suo utilizzo esclusivo per finanziare spese di investimento. A tal proposito, come precisato dal citato art. 10, le operazioni possono essere effettuate contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali devono esser evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari, nonché le modalità di copertura dei relativi oneri. Le predette operazioni di indebitamento devono essere effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscono, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale degli enti territoriali della Regione interessata, compresa la Regione medesima⁷⁹. Tuttora in vigore è la disposizione (art. 30, co. 7, della l. n. 183/2011) che prevede l'obbligo per la concessione di mutui e prestiti obbligazionari di presentazione all'istituto finanziatore o all'intermediario finanziario di apposita attestazione, dalla quale risulti il conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità per l'anno precedente.

⁷⁹ La Corte Costituzionale, con sentenza n. 88/2014, pronunciata nei giudizi di legittimità costituzionale, promossi dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento, sulla legittimità degli artt. 9, 10, 11 e 12 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, in quanto lesivi delle prerogative costituzionali e statutarie delle ricorrenti, ha riconosciuto l'incostituzionalità dell'art. 10, co. 5, lì dove non prevede la natura tecnica dei criteri e delle modalità di attuazione delle disposizioni recate dalla legge 243 e lì dove non chiama in causa la Conferenza Unificata ex art. 8 d.lgs. n. 281/1997. La Consulta ha definito "ancillare" la natura della disciplina in materia di indebitamento rispetto ai principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico. L'attuazione del principio di sostenibilità del debito pubblico implica una responsabilità che non è solo delle istituzioni, ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, compresi quelli delle generazioni future. I vincoli all'indebitamento sono generali e devono valere in modo uniforme per tutti gli enti.

L'esercizio 2013 è stato caratterizzato da un anomalo differimento al 30 novembre del termine per l'approvazione del bilancio di previsione e da gravi incertezze sull'ammontare delle risorse disponibili per gli enti locali.

Per quanto riguarda lo slittamento dei termini, occorre rammentare che l'art. 12 bis del d.l. n. 93/2013 ha previsto per gli enti, che avevano deliberato il bilancio entro il 31 agosto 2013, l'obbligo di approvare la delibera di Consiglio sulla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e di verifica degli equilibri finanziari entro il 30 novembre, mentre l'adempimento è divenuto facoltativo per quegli enti che avevano approvato il bilancio dopo il 1° settembre.

Ai predetti termini si deve aggiungere la modifica introdotta dall'art. 193 del TUEL che prevede, in caso di emersione di squilibri di bilancio, che i Comuni possano ripristinare l'equilibrio anche attraverso modifiche delle aliquote dei tributi nonché delle tariffe dei servizi.

Con riferimento al solo esercizio 2013, l'art. 8 co. 2, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102 stabilisce che le deliberazioni di approvazione delle aliquote e delle detrazioni acquistino efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione nel sito istituzionale di ciascun Comune.

Inoltre, lo slittamento dell'approvazione del bilancio di previsione ha avuto ripercussioni importanti sull'adozione da parte degli enti delle delibere in materia di aliquote e tariffe, che gli enti locali, come è noto, possono modificare in virtù della revoca del blocco operata, già a partire dal 2012, in forza dell'art. 13, co. 14, lett. a) del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201. Decreto quest'ultimo (il cd. decreto "Salva Italia") che ha previsto l'introduzione del nuovo tributo sui rifiuti e sui servizi comunali TARES che ha sostituito TARSU, Tia1 (tariffa igiene ambientale) e Tia2 (tariffa integrata ambientale). La disciplina della TARES, rinvenibile nell'art. 14 del d.l. n. 201/2011, come modificato dal comma 387 dell'art.1 della legge di stabilità per il 2013, e dall'art. 10 del d.l. n. 35/2013, nonché dall'art. 5 del d.l. n. 102/2013, prevede la copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, attraverso la componente rifiuti del tributo (quota fissa e quota variabile), nonché il concorso al finanziamento di costi relativi ai servizi comunali di carattere generale attraverso la maggiorazione per i servizi indivisibili (illuminazione pubblica, cura del verde pubblico, ecc...). Soggetto attivo della TARES - in parte tassa, perché destinata alla copertura dei costi del servizio, ed in parte imposta, in quanto volta al finanziamento dei servizi indivisibili, è il Comune sul cui territorio insiste l'immobile assoggettato al tributo. Soggetto passivo è chiunque possieda, occupi o detenga, a qualsiasi titolo, locali o aree scoperte suscettibili di produrre rifiuti. La tariffa è commisurata alla quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi ed alla tipologia di attività svolte e sulla base dei criteri determinati con i regolamenti di cui al D.P.R. n. 158/1999.

Di notevole impatto è risultata l'applicazione anticipata in via sperimentale dell'Imposta municipale propria (IMU) dal 2012, disposta dal d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214/2011, che ha esteso l'imposta anche all'abitazione principale.

Durante il periodo sperimentale, l'importo ottenuto applicando l'aliquota base IMU alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale, delle relative pertinenze e dei fabbricati rurali, è stato assegnato per metà allo Stato.

Per quanto riguarda l'IMU, la legge di stabilità per il 2013 ha modificato lo schema di ripartizione dell'imposta, attribuendo ai Comuni l'intero gettito degli immobili assoggettati, ad eccezione dei fabbricati classificati nel gruppo catastale D, mentre, per effetto di successive disposizioni normative, l'abitazione principale è stata nuovamente esclusa dall'imposizione immobiliare.

In forza del comma 380 dell'art. 1 della l. n. 228/2012, al posto dell'abolito Fondo Sperimentale di riequilibrio, è stato istituito per il biennio 2013-2014 il Fondo di Solidarietà comunale alimentato con una quota percentuale dell'IMU di spettanza dei Comuni. La quota 2013, originariamente quantificata in 4.717,9 milioni di euro, è stata incrementata dal d.l. n. 35/2013 di 943 milioni di euro per le Regioni a statuto ordinario e le isole e definitivamente quantificata in 6.974 milioni di euro.

A seguito dell'attuazione del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 nonché della soppressione dallo stesso esercizio dell'addizionale provinciale sui consumi di energia elettrica, è stato istituito il fondo sperimentale di riequilibrio per le Province.

Il predetto fondo, alimentato dal gettito della compartecipazione IRPEF, la cui aliquota è stata fissata in misura tale da poter compensare la soppressione dei predetti trasferimenti erariali, ha la finalità di attribuire gradualmente alle Province autonomia di entrata.

Inoltre, l'art. 16, co. 6, del d.l. n. 95, come modificato dall'art. 8 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 prevede nel 2012 una riduzione delle assegnazioni per 500 milioni sia per le Province che per i Comuni. Tali riduzioni sono stabilite per i successivi esercizi in 1.200 mln. di euro per 2013 e 2014, nonché 1.250 mln. di euro per il 2015.

Per il 2014, il fondo sperimentale di riequilibrio è stato ripartito, ai sensi del d.l. n. 16/2014, e sono state confermate le modalità già adottate con D.M. 4 maggio 2012.

III.3 I flussi di cassa delle Province

A differenza dei Comuni, la modifica del regime delle entrate attraverso l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio, nelle Province ha trovato applicazione solo dal 2012. Infatti, nell'esercizio 2012, per la prima volta, è stata attuata la nuova disciplina delle entrate prevista dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata

delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”.

Con l’attuazione del nuovo modello di finanziamento delle Regioni e delle Province è stata conseguita un’ulteriore tappa del percorso, volto a limitare il concorso dello Stato, attraverso i trasferimenti, al finanziamento delle Province. L’anzidetto decreto n. 68 ha disposto, infatti, a decorrere dal 2012, la soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente aventi carattere generale e permanente e dell’addizionale provinciale per i consumi di energia elettrica⁸⁰. A decorrere dal 2013 è stata prevista l’eliminazione anche dei trasferimenti regionali di parte corrente e, ove non finanziati tramite indebitamento, anche in conto capitale, aventi carattere di generalità e permanenza.

Al fine di assicurare entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi, nonché all’addizionale provinciale all’accisa sull’energia elettrica, anch’essa soppressa, è stata assegnata la compartecipazione provinciale all’IRPEF, in parte in via diretta, in parte attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio⁸¹. Per la compensazione della soppressione dei trasferimenti regionali si è fatto ricorso alla compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale.

La quantificazione delle risorse attribuite alle Province per l’anno 2013 ha risentito anche delle riduzioni di risorse previste dalla legge di stabilità 2013 (l. 24 dicembre 2012, n. 228), che all’art. 1, co. 121 ha modificato l’art. 16, co. 7, del d.l. n. 95/2012, elevando le riduzioni sopra dette a 500 milioni nel 2012, 1.200 milioni per ciascuno degli anni 2013 e 2014, e 1.250, a decorrere dal 2015.

I trasferimenti statali di parte corrente, nonché quelli in conto capitale aventi carattere di generalità e permanenza delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario sono stati individuati e soppressi con d.p.c.m. 12 aprile 2012, sulla base del deliberato della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale nella seduta del 22 febbraio 2012⁸².

La dotazione del fondo sperimentale di riequilibrio, con decreto del Ministero dell’interno, in data 25 ottobre 2012, era stata rideterminata in euro 539.917.823, tenendo conto delle riduzioni previste dal decreto legge sulla revisione di spesa (art. 16 del d.l. n. 95/2012) e distribuendo gli apporti di ciascuna Provincia sulla base del deliberato della Conferenza Stato-Città dell’11 ottobre 2012.

⁸⁰ L’art. 18 commi 1 e 5, nonché l’art. 21 del d.lgs. n. 68/2011 hanno disposto la soppressione dell’addizionale provinciale all’accisa sull’energia elettrica e la confluenza delle risorse nel fondo sperimentale di riequilibrio.

⁸¹ Il fondo perequativo previsto dall’art. 13 del d.lgs. n. 23/2011 è articolato, secondo quanto disposto dall’art. 23 del d.lgs. n. 68/2011 in due parti: una riguarda le funzioni fondamentali e l’altra le funzioni non fondamentali come individuate dalla l. 7 aprile 2014, n.56.

⁸² Il totale delle risorse che va ad alimentare il fondo sperimentale di riequilibrio, inizialmente determinato nell’importo di euro 1.039.917.823,00, è costituito dalla componente dei trasferimenti soppressi a cui si aggiunge la componente derivante dalle risorse attribuite in conseguenza della soppressione dell’addizionale provinciale all’accisa sull’energia elettrica, al netto di tutte le riduzioni applicate nel rispetto della normativa vigente. I trasferimenti statali che non sono oggetto di soppressione, in quanto non aventi carattere di generalità e permanenza, sono stati individuati e quantificati sulla base del documento della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale.

Infine, deve rammentarsi che la quantificazione delle risorse del predetto Fondo è stata effettuata con decreto ministeriale di concerto fra Ministero dell'Interno e Ministero dell'economia e delle finanze del 10 dicembre 2013, adottato in attuazione dell'art.1, co. 20, del d.l. 31 ottobre 2013, n. 126, alla luce della mancata deliberazione della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali in ordine ai criteri di ripartizione. Sull'ammontare complessivo, pari ad euro 1.039.917.823, hanno inciso le riduzioni previste dall'art. 16, co. 7 del d.l. n. 95/2012, per gli anni 2013 e 2014, per un importo pari a 1.200 milioni di euro; riduzioni che hanno assorbito l'intero fondo e, superando la sua dotazione iniziale, hanno comportato l'evidenziazione di un importo negativo, pari ad euro 160.082.177.

La mancata ricognizione delle risorse, da ripartire con apposito decreto, alle singole Province, per il 2013, ha comportato, secondo quanto riferito dall'UPI, non poche difficoltà nella gestione considerata, contribuendo alla poca chiarezza delle risorse a disposizione delle Province nel corso di un esercizio provvisorio protrattosi oltre misura.

La situazione complessiva è stata caratterizzata, fra l'altro, da quanto disposto dall'art. 23 del d.l. n. 201/2011, (c.d. decreto Salva Italia), che prevedeva il trasferimento, entro il 31 dicembre 2012, di molte delle funzioni provinciali ai Comuni, ovvero alle Regioni nel caso in cui fosse stato necessario assicurarne l'esercizio unitario. L'applicazione di tali misure è stata successivamente rinviata sino al 31 dicembre 2013. In particolare, l'art. 1, co. 115, della legge di stabilità per il 2013 ha stabilito la sospensione, fino al 31 dicembre 2013, dell'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 18 e 19 dell'art. 23 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

Infine, allo scopo di inquadrare correttamente gli andamenti che emergono dalla lettura dei dati relativi agli incassi ed ai pagamenti registrati dai tesoriери nella banca dati SIOPE per l'esercizio 2013, è bene ribadire quanto sopra accennato circa il fatto che sulla gestione delle Province, come chiarito dalla Corte in occasione dell'audizione tenutasi il 6 novembre 2013 davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera, ha gravato l'incertezza delle risorse disponibili. Incertezza che ha inciso negativamente sull'intera gestione, comportando la diffusa formazione di disavanzi finanziari.

Inoltre, deve considerarsi che molte Province, nel corso dell'esercizio 2013, hanno dovuto fare massiccio ricorso all'anticipazione di tesoreria con la necessità di sostenere i conseguenti oneri finanziari, anche a causa del rinvio nella definizione del taglio ai trasferimenti, come previsti dal d.l. n. 95/2012 per l'anno 2013, nonché a causa del ritardo nell'assegnazione delle risorse.

Tale ritardo ha comportato per alcune Province, titolari ancora di quote del fondo sperimentale di riequilibrio, l'impossibilità di ricevere il saldo 2013. Altre contestualmente

non hanno potuto fare affidamento, come di norma, sulle quote di RC auto con evidente riduzione dei flussi finanziari.

Il risultato negativo dei saldi di cassa si è manifestato contestualmente alla prima attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio ed all'emersione di difficoltà crescenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno. A quest'ultimo riguardo, come sottolineato anche dall'UPI, il protrarsi dell'esercizio provvisorio fino al 30 novembre ha comportato, fra l'altro, la formazione di debiti fuori bilancio per passività non adeguatamente portate in emersione nei tempi e con le modalità dell'art. 193 del TUEL.

III.3.1 Analisi delle entrate delle Province

III.3.1.1 Entrate correnti

Nel corso dell'esercizio 2013 i flussi di cassa relativi alle entrate correnti delle Province hanno fatto registrare un incremento contenuto nei termini di +3%, in contrasto con la contrazione registrata nel 2012, ma in linea con l'andamento positivo del precedente esercizio (2011 rispetto al 2010). Tale andamento trova giustificazione nella dinamica in crescita dei trasferimenti correnti (+11,21%) con riferimento a tutte le categorie ed in piccola parte anche delle entrate extra-tributarie (+2,32%).

TAB. A

Province - Entrate Correnti

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Entrate tributarie	5.195.805	4.815.259	4.699.697	-7,32	-2,40
Trasferimenti	3.937.682	3.229.956	3.591.989	-17,97	11,21
Entrate extra-tributarie	641.794	700.787	717.080	9,19	2,32
Totale Entrate Correnti	9.775.281	8.746.002	9.008.766	-10,53	3,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB. B

Province - Composizione percentuale delle Entrate correnti

	2011	2012	2013
Titolo I Entrate tributarie	53,15	55,06	52,17
Titolo II Trasferimenti	40,28	36,93	39,87
Titolo III Entrate extra-tributarie	6,57	8,01	7,96
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB. C

Province - Titolo I Entrata - Categorie

	2011	2012	2013	Var% 2011-12	Var% 2012-13
Imposte	5.040.557	4.337.678	4.446.311	-13,94	2,50
Tasse	84.853	99.807	82.366	17,62	-17,47
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	70.395	377.774	171.020	436,65	-54,73
Totale Titolo I	5.195.805	4.815.259	4.699.697	-7,32	-2,40

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.3.1.2 Entrate tributarie

L'andamento delle entrate per cassa relative in particolare al Titolo I, ovvero le entrate tributarie, che rappresentano più del 50% del complesso delle entrate correnti, ha seguito nel 2013 il trend in calo dei precedenti esercizi. Tale riduzione risulta legata in larga parte alla diminuzione delle entrate della categoria terza (-55%), comprensiva del fondo sperimentale di riequilibrio, introdotto, come già precisato sopra, a partire dal 2012, ai sensi dell'art. 21, co.1, del d.l. n. 68/2011. Il predetto fondo per il 2013 risulta incassato in misura ampiamente inferiore rispetto al 2012. La somma in entrata per il 2013 si aggira, infatti, intorno agli 89 milioni di euro e risulta in decisa contrazione rispetto ai 246 milioni dell'esercizio precedente (codici SIOPE 1303 e 1304). Ciò tenuto conto del fatto che si tratta di importi relativi ad esercizi precedenti, atteso che il Fondo, in termini di competenza, come precisato sopra, risulta di fatto azzerato, mostrando un importo di segno negativo.

TAB. D

Province - Titolo I Entrata - 3^ categoria - principali risorse

migliaia di euro

Cod.		2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
1303	Fondo sperimentale statale di riequilibrio	0	241.297	88.825	<i>p.n.c.</i>	-63,19
1304	Fondo sperimentale regionale di riequilibrio	0	4.425	1.387	<i>p.n.c.</i>	-68,64
	Totale risorse	0	245.722	90.212	<i>p.n.c.</i>	-63,29
	Totale categoria terza - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	70.395	377.774	171.020	436,65	-54,73

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Nell'anzidetta direzione si colloca anche la categoria **tasse** che fa registrare una contrazione pari a -17,47% quale risultante di una serie di voci in riduzione rispetto agli incassi del 2012 - taxa per lo smaltimento rifiuti riscossa mediante ruoli (-18,69%), taxa per lo smaltimento rifiuti riscossa con modalità diverse (-21,37%), taxa per l'occupazione spazi aree pubbliche riscossa mediante ruoli (-10,16%), taxa per l'occupazione spazi aree pubbliche riscossa con modalità diverse (-1,84%), taxa per la concessione atti (-28%). L'andamento complessivamente negativo delle riscossioni delle tasse e soprattutto della taxa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e della taxa per occupazione di spazi ed aree pubbliche non è confermato dalla voce di compendio "altre tasse" (cod. 1222 nella quale risultano raggruppate entrate derivanti dalla riscossione di altre tasse diverse da quelle sopra enumerate, nonché dai proventi dell'attività di contrasto all'evasione), in crescita rispetto ai precedenti esercizi ed, in particolare, rispetto al 2012 per un importo complessivo di più di un milione di euro.

Tab. E

Province - totale imposte e tasse e variazioni percentuali

migliaia di euro

codice	Imposte e tasse	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
1101	ICI riscossa attraverso ruoli	0	0	2	p.n.c.	p.n.c.
1102	ICI riscossa attraverso altre forme	3.489	18	1	-99,48	-94,44
1111	Addizionale IRPEF	44.272	0	654	-100,00	p.n.c.
1121	Compartecipazione IRPEF	302.585	0	0	-100,00	p.n.c.
1131	Addizionale sul consumo di energia elettrica	858.038	88.606	58.000	-89,67	-34,54
1141	Imposta provinciale di trascrizione	1.196.994	1.326.583	1.347.320	10,83	1,56
1151	Imposta sulle assicurazioni RC auto	2.357.387	2.465.407	2.607.951	4,58	5,78
1161	Imposta sulla pubblicità riscossa attraverso i ruoli	8	1.499	230	18.637,50	-84,66
1162	Imposta sulla pubblicità riscossa attraverso altre forme	139	651	166	368,35	-74,50
1171	Tributo ambientale provinciale riscosso attraverso i ruoli	150.040	152.118	104.884	1,38	-31,05
1172	Tributo ambientale provinciale riscosso attraverso altre forme	108.668	130.084	139.496	19,71	7,24
1173	Quota pari al 5 per mille dell'IRE	0	0	0	p.n.c.	p.n.c.
1174	Imposta sostitutiva su BOC-BOP	5	48	1	860,00	-97,92
1177	Compartecipazione all'addizionale regionale IRPEF	0	2.702	0	p.n.c.	-100,00
1178	Compartecipazione alla tassa automobilistica regionale	0	109.249	165.595	p.n.c.	51,58
1179	Compartecipazione ad altri tributi regionali	0	212	417	p.n.c.	96,70
1199	Altre imposte	18.932	60.501	21.594	219,57	-64,31
	Totale cat. 1	5.040.557	4.337.678	4.446.311	-13,94	2,50
1201	Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa mediante ruoli	17.799	19.759	16.067	11,01	-18,69
1202	Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani riscossa attraverso altre forme	51.585	66.506	52.294	28,93	-21,37
1211	Tassa occupazione spazi e aree pubbliche riscossa mediante ruoli	1.731	807	725	-53,38	-10,16
1212	Tassa occupazione spazi e aree pubbliche riscossa attraverso altre forme	6.109	6.152	6.039	0,70	-1,84
1221	Tassa di concessione su atti	1.830	1.718	1.237	-6,12	-28,00
1222	Altre tasse	5.798	4.865	6.004	-16,09	23,41
	Totale cat. 2	84.852	99.807	82.366	17,62	-17,47

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Per quanto riguarda la categoria **Imposte** (cfr. tabella E) deve osservarsi la riduzione registrata in particolare, con riferimento a: 1) l'addizionale sui consumi d'energia elettrica (-34,54%), in conseguenza della riferita soppressione; 2) l'imposta sulla pubblicità riscossa mediante ruoli (-84,66%); 3) l'imposta sulla pubblicità riscossa mediante altre modalità (-74,5%); 4) il tributo ambientale mediante ruoli (-31,05%), che trova in qualche misura compensazione nella riscossione della stessa imposta mediante modalità diverse dai ruoli (+7,24%); 5) l'imposta sostitutiva su BOC e BOP (-97,92%); 6) le altre imposte ed i proventi derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale (-64,31%).

Al riguardo, va evidenziato che una tendenza contraria mostrano le somme che risultano incassate a titolo d'imposta sulle assicurazioni RC auto, nonché a titolo di imposta provinciale di trascrizione, cresciute a confronto con il dato registrato, sia nel 2012 che nel

2011, con un'inversione di tendenza rispetto alle previste ricadute della nota crisi del settore auto. Tale andamento risulta, piuttosto, essere legato all'entrata in vigore del nuovo sistema impositivo per gli atti soggetti ad IVA, nonché in linea con l'inasprimento attuato a seguito dell'introduzione, dal 2011, della facoltà di manovra delle aliquote delle imposte, alla quale quasi la totalità delle Amministrazioni provinciali aveva fatto ricorso già negli esercizi precedenti. In crescita risultano anche le entrate derivanti dalla compartecipazione alla tassa automobilistica regionale (+51,58%).

III.3.1.3 Principali imposte e tasse

TAB. F

Province - Principali imposte e tasse triennio 2011-2013

migliaia di euro

COD.		2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
1141	Imposta provinciale di trascrizione	1.196.994	1.326.583	1.347.320	10,83	1,56
1151	Imposta sulle assicurazioni RC auto	2.357.387	2.465.407	2.607.951	4,58	5,78
1131	Addizionale sul consumo energia elettrica	858.038	88.606	58.000	-89,67	-34,54
1111	Addizionale IRPEF	44.272	0	654	-100,00	<i>p.n.c.</i>
1178	Compartecipazione tassa automobilistica	0	109.249	165.595	<i>p.n.c.</i>	51,58
1171/1172	Tributo ambientale provinciale	258.709	282.203	244.380	9,08	-13,40
1201/1202	Tassa smaltimento rifiuti urbani	69.384	86.265	68.361	24,33	-20,75

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Negli andamenti delle principali voci di incasso del Titolo I per il triennio considerato, si osserva che le variazioni incrementali più significative dell'imposta **RC auto**⁸³ si registrano con riferimento alle aree geografiche Centro, Nord est e Sud, mentre al Nord ovest la voce resta pressoché invariata ed il dato relativo alle Isole è in decremento.

Andamenti non coincidenti con quelli appena descritti si registrano con riferimento all'**imposta provinciale di trascrizione**⁸⁴, come desumibile dalle tabelle di seguito riportate, che evidenziano come il *trend* in crescita sia assicurato dalle aree geografiche: Isole, Centro e Sud mentre al Nord Est il dato è quasi confermato ed al Nord Ovest mostra una variazione di segno negativo.

Infine, per quanto riguarda il **tributo ambientale provinciale**, che si configura come addizionale alla tassa sui rifiuti comunali, deve osservarsi che la riduzione più significativa rispetto alle riscossioni dell'esercizio 2012 si registra nel Nord Est (-35,49%). In ordine di importanza segue la contrazione evidenziatasi nelle riscossioni della voce in commento riferite all'area geografica Centro (-18,91%).

⁸³ L'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, con aliquota pari al 12,5% (previsto incremento +3,5%) prevista dall'art. 17, commi 1, 2 e 3 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

⁸⁴ L'imposta provinciale di trascrizione (IPT) a tariffa proporzionale in base ai Kw prevista dall'art. 17, commi 7 e 8 del d.lgs. n. 68/2011.

TAB. F bis

Province – Principali imposte e tasse – Aree geografiche

migliaia di euro

Cod.		NORD-OVEST					NORD-EST				
		2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
1141	Imposta provinciale di trascrizione	368.402	429.492	415.046	16,58	-3,36	219.600	260.128	260.791	18,46	0,26
1151	Imposta sulle assicurazioni RC auto	615.988	680.448	685.949	10,46	0,81	391.951	403.385	434.466	2,92	7,71
1131	Addizionale sul consumo energia elettrica	257.474	20.372	18.123	-92,09	-11,04	192.501	18.049	11.220	-90,62	-37,84
1111	Addizionale IRPEF	1.852	0	653	-100,00	p.n.c.	4.268	0	0	-100,00	p.n.c.
1178	Compartecipazione taxa automobilistica	0	109.249	165.595	p.n.c.	51,58	0	0	0	p.n.c.	p.n.c.
1171/ 1172	Tributo ambientale provinciale	79.592	78.172	72.439	-1,78	-7,33	55.003	59.977	38.693	9,04	-35,49
1201/ 1202	Tassa smaltimento rifiuti urbani	0	0	0	p.n.c.	p.n.c.	0	0	0	p.n.c.	p.n.c.

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB. F bis (segue)

Province – Principali imposte e tasse – Aree geografiche

migliaia di euro

Cod.		CENTRO				
		2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
1141	Imposta provinciale di trascrizione	282.637	286.957	306.441	1,53	6,79
1151	Imposta sulle assicurazioni RC auto	560.972	550.403	615.184	-1,88	11,77
1131	Addizionale sul consumo energia elettrica	168.277	13.126	12.448	-92,20	-5,17
1111	Addizionale IRPEF	6.205	0	1	-100,00	p.n.c.
1178	Compartecipazione taxa automobilistica	0	0	0	p.n.c.	p.n.c.
1171/1172	Tributo ambientale provinciale	56.925	71.346	57.855	25,33	-18,91
1201/1202	Tassa smaltimento rifiuti urbani	0	0	0	p.n.c.	p.n.c.

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB. F bis (segue)

Province – Principali imposte e tasse – Aree geografiche

migliaia di euro

Cod.		SUD					ISOLE				
		2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
1141	Imposta provinciale di trascrizione	225.225	240.461	247.217	6,76	2,81	101.130	109.545	117.825	8,32	7,56
1151	Imposta sulle assicurazioni RC auto	551.318	592.303	633.684	7,43	6,99	237.158	238.869	238.667	0,72	-0,08
1131	Addizionale sul consumo energia elettrica	162.268	12.500	9.458	-92,30	-24,34	77.518	24.559	6.752	-68,32	-72,51
1111	Addizionale IRPEF	31.946	0	0	-100,00	<i>p.n.c</i>	0	0	0	<i>p.n.c</i>	<i>p.n.c</i>
1178	Compartecipazione tassa automobilistica	0	0	0	<i>p.n.c</i>	<i>p.n.c</i>	0	0	0	<i>p.n.c</i>	<i>p.n.c</i>
1171/ 1172	Tributo ambientale provinciale	44.670	50.324	54.311	12,66	7,92	22.519	22.384	21.083	-0,60	-5,82
1201/ 1202	Tassa smaltimento rifiuti urbani	69.158	86.140	68.151	24,55	-20,88	226	125	210	-44,70	67,80

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.3.1.4 Entrate da trasferimenti

L'andamento delle entrate correnti provinciali risulta nel complesso condizionato dalla voce trasferimenti, che, nonostante il nuovo modello di finanziamento delle Regioni e Province, introdotto dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province" ed i tagli operati dalla normativa intervenuta nel 2012, risulta incrementata, nel 2013 rispetto all'esercizio 2012 (passando da circa 3.230 milioni di euro a 3.592 milioni).

A tale riguardo è da osservare che nei trasferimenti dello Stato possono verificarsi assestamenti riconducibili alla regolazione di partite pregresse ed al recupero di entrate in eccesso, che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

L'andamento, comunque, dimostra maggiore coerenza con il quadro normativo di riferimento, se raffrontato con le riscossioni 2011, ammontanti complessivamente, per la specifica voce trasferimenti, a 3.938 milioni di euro. In particolare, risultano dai dati di cassa le riscossioni 2013 in calo rispetto al 2011 sia per quanto attiene ai trasferimenti dallo Stato (erano 832 mln.), che per quelli dalla Regione (erano 1.510 mln.), anche per quanto riguarda i trasferimenti per le funzioni delegate (erano 1.439 mln.).

TAB. G

Province – Titolo II Trasferimenti

migliaia di euro

Cod.	Titolo II	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
2101	Trasferimenti correnti dallo Stato con vincolo di destinazione per calamità	48.971	28.203	17.732	-42,41	-37,13
2102	Altri trasferimenti correnti dallo Stato	783.210	628.906	740.872	-19,70	17,80
	totale categoria 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	832.181	682.227	780.297	-18,02	14,37
2201	Trasferimenti correnti dalla Regione con vincolo di destinazione per calamità naturali	26.636	28.248	37.881	6,05	34,10
2202	Altri trasferimenti correnti dalla Regione	1.483.532	1.119.745	1.297.568	-24,52	15,88
	totale categoria 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	1.510.168	1.147.993	1.335.449	-23,98	16,33
	totale categoria 3 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	1.438.835	1.257.401	1.278.076	-12,61	1,64
	totale categoria 4 - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	41.250	44.422	63.164	7,69	42,19
	totale categoria 5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	115.248	97.913	135.003	-15,04	37,88
	Totale Titolo II	3.937.682	3.229.956	3.591.989	-17,97	11,21

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

A proposito dei trasferimenti da organismi comunitari e internazionali, si osserva che essi sono incrementati rispetto al 2012 ben del 42%, in misura decisamente superiore a quanto accaduto nel precedente esercizio (+7,7% rispetto al 2011). I trasferimenti provenienti dalla Regione registrano, anch'essi, come accennato sopra, un aumento del 16% e dell'1,64% per quanto riguarda specificatamente le funzioni oggetto di delega.

Il sostegno da parte dello Stato alla finanza delle Province si è decisamente ridimensionato in relazione alla prevista revisione del ruolo alle stesse riservato, nell'ambito di un nuovo disegno dell'organizzazione pubblica sul territorio, con la l. 7 aprile 2014, n. 56. La finanza delle Province ha risentito di un ridimensionamento provocato anche dalle difficoltà della finanza statale che hanno imposto una decisa riduzione dell'intervento dello Stato a favore degli enti locali.

Gli andamenti degli ultimi anni appaiono indicativi di una fase di assestamento nella direzione della riduzione del ruolo assegnato alle Province, con conseguente riduzione del loro peso finanziario ed anche del ricorso alla leva fiscale, utilizzata soprattutto nei precedenti esercizi, che non riesce a sostenere il livello delle entrate correnti (cfr. Audizione su d.d.l. AC 1542 del 6 novembre 2013).

III.3.1.5 Entrate in conto capitale

TAB. H

Province - Entrate titolo IV e titolo V

	<i>migliaia di euro</i>				
	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale e riscossione crediti (titolo IV)	1.624.261	1.532.946	1.601.292	-5,62	4,46
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V)	648.307	578.376	695.103	-10,79	20,18
Totale Entrate titolo IV e titolo V	2.272.568	2.111.322	2.296.395	-7,10	8,77

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Il comparto delle entrate in conto capitale risulta nel suo complesso in ripresa (+8,77%) rispetto alla flessione osservata nell'esercizio precedente (-7,1%). Tale andamento appare connesso essenzialmente all'incremento registratosi nelle entrate del titolo IV (che rappresentano circa il 70% delle entrate in c/capitale) con riferimento alle alienazioni patrimoniali (+107%) ed i trasferimenti in conto capitale esclusi quelli dallo Stato e dalle Regioni che, invece, si riducono unitamente alla forte riduzione della riscossione crediti.

TAB. I**Province - Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
cat. 1 - alienazione beni patrimoniali	123.056	232.788	481.514	89,17	106,85
cat. 2 - trasferimenti di capitale dallo Stato	307.096	186.795	131.655	-39,17	-29,52
cat. 3 - trasferimenti di capitale dalla Regione	754.948	752.357	651.797	-0,34	-13,37
cat. 4 - trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	80.736	87.582	100.336	8,48	14,56
cat. 5 - trasferimenti di capitale da altri soggetti	102.496	63.044	70.119	-38,49	11,22
cat. 6 - riscossione di crediti	255.929	210.380	165.871	-17,80	-21,16
TOTALE TITOLO IV	1.624.261	1.532.946	1.601.292	-5,62	4,46

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Per quanto riguarda le entrate da accensione di prestiti, si evidenzia un incremento, come già detto in apertura, delle entrate da anticipazioni di cassa (+228,6%), in linea di continuità con l'esercizio 2012 (+71,95%), che denotano un'evidente sofferenza in termini di liquidità delle gestioni considerate⁸⁵. L'assunzione di mutui e prestiti si riduce del 27%, mentre si conferma la tendenza in espansione dei prestiti obbligazionari che ha fatto registrare nel 2013 un incremento (+16%) in linea con l'incremento già registrato nel 2012 (+9%).

Per le anticipazioni di cassa, l'importo degli incassi da regolarizzare, alla data di rilevazione, ammonta, in valore assoluto, a 118,57 mln. di euro, che devono aggiungersi alla voce già riferita, di cui al codice 5100.

TAB. I bis**Province - Titolo V - Entrate derivanti da accensioni di prestiti***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
cat. 1 - anticipazioni di cassa	63.266	108.785	357.469	71,95	228,60
cat. 2 - finanziamenti a breve termine	147	9.752	19	6.534,01	-99,81
cat. 3 - assunzione di mutui e prestiti	577.989	452.309	328.877	-21,74	-27,29
cat. 4 - emissione di prestiti obbligazionari	6.905	7.530	8.738	9,05	16,04
TOTALE TITOLO V	648.307	578.376	695.103	-10,79	20,18

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Conclusivamente, per riepilogare, le entrate delle Province ammontano in valore assoluto per l'esercizio considerato ad euro 12.242.102.410,36 comprensivi delle poste da regolarizzare pari ad euro 155.694.791,32 e la loro evoluzione nel triennio considerato è rappresentata nella tabella di seguito riportata.

⁸⁵ Nel 2013, 15 Province sono state costrette a fare ricorso all'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, per complessivi 60 mln. di euro, presso la Cassa Depositi e Prestiti (cfr. rapporto UPI sullo stato della finanza provinciale del giugno 2014).

TAB. J

TABELLA GENERALE ENTRATE PROVINCE triennio 2011-2013*migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
TITOLO I - Entrate tributarie	5.195.805	4.815.259	4.699.697	-7,32	-2,40
TITOLO II - Trasferimenti	3.937.682	3.229.956	3.591.989	-17,97	11,21
TITOLO III - Entrate extra-tributarie	641.794	700.787	717.080	9,19	2,32
TITOLO IV - Entrate da alien. trasf. cap. e risc. cred.	1.624.261	1.532.946	1.601.292	-5,62	4,46
TITOLO V - Entrate da accensione prestiti	648.307	578.376	695.103	-10,79	20,18
TITOLO VI - Entrate da servizi c/terzi	931.708	888.424	781.247	-4,65	-12,06
TOTALE DEI TITOLI	12.979.557	11.745.748	12.086.408	-9,51	2,90
Incassi da regolarizzare	14.669	33.770	155.694	130,21	361,04
TOTALE GENERALE	12.994.226	11.779.518	12.242.102	-9,35	3,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.3.2 Analisi delle spese delle Province

TAB. K

TABELLA GENERALE SPESE PROVINCE - triennio 2011-2013*migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
TITOLO I - Spese correnti	8.454.119	7.986.645	7.590.140	-5,53	-4,96
TITOLO II - Spese in conto capitale	2.634.598	2.125.140	2.732.747	-19,34	28,59
TITOLO III - Rimborso prestiti	710.051	945.991	1.067.422	33,23	12,84
TITOLO IV - Spese da servizi per conto terzi	928.505	870.282	790.474	-6,27	-9,17
Totale dei TITOLI	12.727.273	11.928.058	12.180.783	-6,08	2,12
Poste da regolarizzare	14.820	39.725	143.576		
TOTALE	12.742.093	11.967.783	12.324.359	-6,08	2,98

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Nell'andamento generale delle spese per cassa relative all'esercizio 2013 deve registrarsi - tenuto debitamente conto delle poste da regolarizzare, che, al momento dell'osservazione ammontavano in valore assoluto ad euro 143.575.706,03 - un incremento contenuto al di sotto dei tre punti percentuali rispetto all'esercizio 2012, che mostrava, invece, una flessione del 6% rispetto al 2011. L'incremento è evidentemente legato alle spese di investimento ed al rimborso prestiti, in particolare: alla quota di rimborso connessa alle anticipazioni di tesoreria (codice 1623), alla quota interessi per operazioni in derivati (codice 1626) ed alla quota interessi delle rate di ammortamento a favore di Cassa Depositi e Prestiti (codici 1601 e 1602); voce quest'ultima che si mantiene sostanzialmente stazionaria su valori elevati, circa 221 mln. di euro.

III.3.2.1 Spese correnti

Le spese del Titolo I per le Province nel corso dell'esercizio 2013 sono state sottoposte ad una serie di misure restrittive, volte al conseguimento dell'obiettivo di riduzione della spesa corrente ("spending review"). Tuttavia, la variazione di segno negativo (-2,98%), registrata rispetto al 2012, pur denotando una tendenza in atto, negli ultimi

esercizi, è percentualmente inferiore rispetto a quella registratasi nell'esercizio 2012 con riferimento all'esercizio 2011 (-5,53%).

TAB. L**Province - Spese correnti - Interventi***migliaia di euro*

TITOLO I	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Personale	2.223.865	2.153.013	2.041.097	-3,19	-5,20
Acquisto beni	108.909	106.555	89.266	-2,16	-16,23
Prestazione di servizi	3.624.207	3.483.214	3.298.444	-3,89	-5,30
Utilizzo di beni di terzi	222.649	200.485	199.205	-9,95	-0,64
Trasferimenti	1.511.843	1.303.159	1.230.439	-13,80	-5,58
Interessi passivi	434.469	416.025	385.056	-4,25	-7,44
Imposte e tasse	179.476	178.224	169.512	-0,70	-4,89
Oneri straordinari	148.701	145.970	177.121	-1,84	21,34
Totale spese correnti	8.454.119	7.986.645	7.590.140	-5,53	-4,96

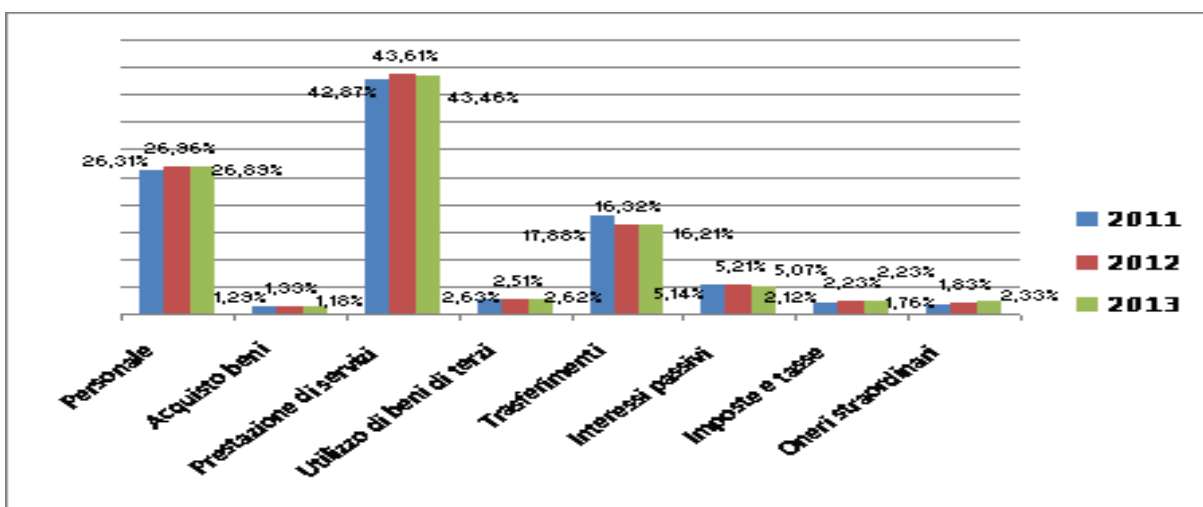
Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Dall'osservazione dei dati esposti nella tabella L, emerge che tutte le componenti del titolo I, fatta eccezione per la voce "altre spese correnti" (+21,34%) risultano in calo. La maggiore contrazione (-16,23%) riguarda i pagamenti per la spesa per acquisto di beni. I pagamenti totali per trasferimenti raggiungono i 1.230 milioni di euro, con una riduzione del 5,58% (proseguendo il trend registrato nell'ultimo triennio).

TAB. M**Province - Composizione percentuale delle Spese correnti**

TITOLO I	2011	2012	2013
Personale	26,31	26,96	26,89
Acquisto beni	1,29	1,33	1,18
Prestazione di servizi	42,87	43,61	43,46
Utilizzo di beni di terzi	2,63	2,51	2,62
Trasferimenti	17,88	16,32	16,21
Interessi passivi	5,14	5,21	5,07
Imposte e tasse	2,12	2,23	2,23
Oneri straordinari	1,76	1,83	2,33
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Fra le componenti della spesa corrente, anche per il 2013, si conferma prevalente la voce relativa alla prestazione di servizi (Intervento 3), seguita dalla spesa per il personale e dai trasferimenti.

Oltre alla spesa per il personale, che risulta, anche per il 2013, sottoposta ad una serie di vincoli e limitazioni, le misure di maggior impatto riguardano la spesa per l'acquisto di beni e servizi, le autovetture, i mobili e gli arredi, ovvero alcune specifiche voci contenute negli interventi 2 e 3.

Nel 2013 prosegue l'andamento in flessione della spesa per il personale, la cui variazione rispetto all'esercizio precedente fa registrare un -5,2% che supera la variazione registrata nel 2012 con riferimento all'esercizio 2011 pari a -3,2%.

A tal proposito, come noto, in forza dell'art. 16, co. 9, del d.lgs. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per il 2013 ha trovato attuazione il divieto di assunzioni di personale a tempo indeterminato. Il fondamento di tale divieto è da ricercarsi nella disciplina, che prevede il riordino e la razionalizzazione delle Province. Sebbene l'entrata in vigore dell'art. 1, co. 115, della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) abbia procrastinato il termine per l'attuazione del riordino delle Province, ciò non ha in alcuno modo arrestato il processo in atto, ma ne ha solo spostato la realizzazione al 31 dicembre 2013. Peraltro, come precisato dalla Sezione delle autonomie nella delibera n. 25/2013, il divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato non è inquadrabile nell'ambito degli ordinari limiti della spesa di personale, fissati per gli altri enti locali, per i quali sono previste eventuali deroghe. Il divieto imposto alle Province riguarda tutte le tipologie di personale, giacché il legislatore ha ritenuto doveroso cristallizzare l'organico delle Province, in vista della loro riorganizzazione.

Sulla spesa corrente ed, in particolare, sulla riduzione di alcune voci della spesa corrente ricomprese, da ultimo, nei tagli operati dal decreto n. 66/2014, si è cercato di condurre un approfondimento nelle tabelle in allegato (cfr. tabelle in allegato, Volume III). Ciò anche in considerazione del fatto che la base di riferimento per poter operare i tagli ai consumi intermedi è rappresentata proprio dai dati di cassa SIOPE.

III.3.2.1.1 Alcune voci di spesa corrente: interventi 2 e 3

Dalla lettura della tabella che riporta le voci degli interventi 2 e 3 in materia di "acquisto di beni e prestazione di servizi" emerge una riduzione complessiva che in termini percentuali è pari al 5,63% e rappresenta la risultante di una serie di contrazioni, riguardanti la maggior parte delle voci di spesa, con alcune eccezioni. Si fa riferimento, in particolare, alla voce "spesa per materiale divulgativo sui parchi e sui prodotti tipici" che, sebbene riferita in valore assoluto a 62 mila euro, risulta incrementata dell'82,35% rispetto al valore del 2012.

Per quanto riguarda le voci che hanno contribuito all'anzidetta contrazione, quella che ha fatto registrare lo scostamento più significativo è quella relativa all'"acquisto di beni per spese di rappresentanza", ridottasi del 49%, seguita dalla voce di spesa per "equipaggiamento e vestiario" (-40,16%) e dalla voce "carta, cancelleria e stampati" (-33%).

Dall'osservazione dei dati relativi all'intervento 3 ("prestazioni di servizi") emerge che gli incrementi più rilevanti sono quelli relativi alle voci di spesa "rimborsi per il coordinamento nazionale dell'ambiente" (+346,67%) ed i servizi scolastici (+187,55%). Risultano incrementate nell'esercizio considerato rispetto al 2012 anche le voci relative a "rette di ricovero in strutture per anziani e disabili" (+46,89%), "servizi ausiliari e spese di pulizia" (+34,14%) "utenze e canoni per riscaldamento ed energia elettrica" (in media +14%) e "accertamenti sanitari per i dipendenti" (+25,56%).

Le voci dell'intervento 3 che mostrano le riduzioni più significative sono quelle relative alle spese per consultazioni elettorali (-86%), alle spese per acquisto di servizi per rappresentanza (-60%) ed alle spese per servizi per smaltimento rifiuti (-51%).

A proposito delle voci di spesa corrente qui commentate, è bene ricordare che l'art. 47 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, concernente disposizioni in materia di concorso delle Province alla riduzione della spesa pubblica, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ha subito modifiche anche con riferimento all'allegato A, che contiene le voci di spesa oggetto della riduzione complessiva di 340 milioni per il 2014, da attuarsi proporzionalmente alla media dell'ultimo triennio. Dalle voci originariamente ricomprese nella tabella, in fase di conversione, sono stati espunti tre codici SIOPE riferiti alle spese per "contratti di servizio tpl", per "contratti di servizio per smaltimento rifiuti" e per "altri corsi di formazione", il cui ammontare complessivo per il 2013, in termini di pagamenti, è pari a 1.423 milioni di euro ed il cui andamento risulta essere in calo, fatta eccezione per il cod. 1310, che mostra un incremento rispetto al 2012 dell'8% circa e bilancia la riduzione del 31% dell'omologa voce del cod. 1309 (corsi di formazione).

TAB. N

TABELLA interventi 2 e 3

migliaia di euro

		2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
S1201	Carta, cancelleria e stampati	8.466	7.503	5.031	-11,37	-32,95
S1202	Carburanti, combustibili e lubrificanti	33.809	36.817	34.639	8,90	-5,92
S1203	Materiale informatico	3.725	3.279	2.560	-11,97	-21,93
S1204	Materiale e strumenti tecnico-specialistici	4.894	4.311	3.028	-11,91	-29,76
S1205	Pubblicazioni, giornali e riviste	4.935	4.086	3.033	-17,20	-25,77
S1206	Medicinali, materiale sanitario e igienico	799	719	641	-10,01	-10,85
S1207	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	1.936	1.133	576	-41,48	-49,16
S1208	Equipaggiamenti e vestiario	5.394	4.783	2.862	-11,33	-40,16
S1209	Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	6	5	0	-16,67	-100,00
S1210	Altri materiali di consumo	30.372	27.437	20.734	-9,66	-24,43
S1211	Acquisto di derrate alimentari	331	309	300	-6,65	-2,91
S1212	Materiali e strumenti per manutenzione	14.242	16.140	15.800	13,33	-2,11
S1213	Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali	0	34	62	p.n.c.	82,35
S1302	Contratti di servizio per trasporto	1.138.592	1.070.602	998.893	-5,97	-6,70
S1303	Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	150.240	150.998	74.136	0,50	-50,90
S1304	Contratti di servizio per riscossione tributi	5.924	6.452	5.226	8,91	-19,00
S1305	Lavoro interinale	9.186	8.121	5.730	-11,59	-29,44
S1306	Altri contratti di servizio	160.990	160.581	201.081	-0,25	25,22
S1307	Incarichi professionali	50.404	43.450	33.835	-13,80	-22,13
S1308	Organizzazione manifestazioni e convegni	37.061	20.706	12.367	-44,13	-40,27
S1309	Corsi di formazione per il proprio personale	6.487	5.208	3.573	-19,72	-31,39
S1310	Altri corsi di formazione	379.605	323.431	349.734	-14,80	8,13
S1311	Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	243.065	253.593	263.670	4,33	3,97
S1312	Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	14.726	14.868	11.852	0,96	-20,29
S1313	Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	68.972	90.854	78.688	31,73	-13,39
S1314	Servizi ausiliari e spese di pulizia	61.441	59.251	79.482	-3,56	34,14
S1315	Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	44.305	43.075	35.539	-2,78	-17,50
S1316	Utenze e canoni per energia elettrica	131.820	141.168	161.198	7,09	14,19
S1317	Utenze e canoni per acqua	23.743	24.429	24.457	2,89	0,11
S1318	Utenze e canoni per riscaldamento	161.770	183.522	211.158	13,45	15,06
S1319	Utenze e canoni per altri servizi	18.986	21.567	14.497	13,59	-32,78
S1320	Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	1.045	2.286	324	118,76	-85,83
S1321	Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	2.071	2.007	2.520	-3,09	25,56
S1322	Spese postali	10.675	9.382	9.350	-12,11	-0,34
S1323	Assicurazioni	70.214	68.896	68.151	-1,88	-1,08
S1324	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	4.172	2.188	870	-47,56	-60,24
S1325	Spese per organi istituzionali dell'ente - indennità	95.416	88.983	67.676	-6,74	-23,95
S1326	Spese per organi istituzionali dell'ente - rimborsi	16.604	16.190	10.977	-2,49	-32,20
S1327	Buoni pasto	35.894	33.626	24.471	-6,32	-27,23
S1329	Assistenza informatica e manutenzione software	36.271	40.588	37.595	11,90	-7,37
S1330	Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	6.723	5.619	4.209	-16,42	-25,09
S1331	Spese per liti (patrocinio legale)	19.159	19.438	18.261	1,46	-6,06
S1332	Altre spese per servizi	524.387	498.625	403.649	-4,91	-19,05
S1333	Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi	9.563	8.031	11.797	-16,02	46,89
S1334	Mense scolastiche	1.432	1.321	966	-7,75	-26,87
S1335	Servizi scolastici	6.293	4.129	11.873	-34,39	187,55
S1336	Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	4.410	4.182	4.156	-5,17	-0,62
S1337	Spese per pubblicità	10.147	7.672	4.452	-24,39	-41,97
S1338	Global service	47.813	48.160	51.964	0,73	7,90
S1339	Collaborazioni coordinate e continuative	14.601	0	0	p.n.c.	p.n.c.
S1340	Rimborsi per il coordinamento nazionale ambiente	0	15	67	p.n.c.	346,67
	Totale	3.733.116	3.589.769	3.387.710	-3,84	-5,63

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TAB. O

Voci degli interventi 2 e 3 di cui all'art. 47 del d.l. n. 66/2014

migliaia di euro

	2012	2013	Var% 2013/12
Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali	34	62	82,35
Materiali e strumenti per manutenzione	16.140	15.800	-2,11
Acquisto di derrate alimentari	309	300	-2,91
Carburanti, combustibili e lubrificanti	36.817	34.639	-5,92
Medicinali, materiale sanitario e igienico	719	641	-10,85
Materiale informatico	3.279	2.560	-21,93
Altri materiali di consumo	27.437	20.734	-24,43
Pubblicazioni, giornali e riviste	4.086	3.033	-25,77
Materiale e strumenti tecnico-specialistici	4.311	3.028	-29,76
Carta, cancelleria e stampati	7.503	5.031	-32,95
Equipaggiamenti e vestiario	4.783	2.862	-40,16
Acquisto di beni per spese di rappresentanza	1.133	576	-49,16
Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	5	0	-100,00
Totale intervento 2	106.556	89.266	-16,23
Collaborazioni coordinate e continuative (Co.co.co)	0	0	p.n.c.
Rimborsi per il coordinamento nazionale dell'ambiente	15	67	346,67
Servizi scolastici	4.129	11.873	187,55
Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi	8.031	11.797	46,89
Servizi ausiliari e spese di pulizia	59.251	79.482	34,14
Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	2.007	2.520	25,56
Altri contratti di servizio	160.581	201.081	25,22
Utenze e canoni per riscaldamento	183.522	211.158	15,06
Utenze e canoni per energia elettrica	141.168	161.198	14,19
Altri corsi di formazione	323.431	349.734	8,13
Global service	48.160	51.964	7,90
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	253.593	263.670	3,97
Utenze e canoni per acqua	24.429	24.457	0,11
Spese postali	9.382	9.350	-0,34
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	4.182	4.156	-0,62
Assicurazioni	68.896	68.151	-1,08
Spese per liti (patrocinio legale)	19.438	18.261	-6,06
Contratti di servizio per trasporto	1.070.602	998.893	-6,70
Assistenza informatica e manutenzione software	40.588	37.595	-7,37
Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	90.854	78.688	-13,39
Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	43.075	35.539	-17,50
Contratti di servizio per riscossione tributi	6.452	5.226	-19,00
Altre spese per servizi	498.625	403.649	-19,05
Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	14.868	11.852	-20,29
Incarichi professionali	43.449	33.835	-22,13
Spese per gli organi ist.li dell'ente - Indennità	88.983	67.676	-23,95
Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	5.619	4.209	-25,09
Mense scolastiche	1.321	966	-26,87
Buoni pasto e mensa per il personale	33.626	24.471	-27,23
Lavoro interinale	8.121	5.730	-29,44
Corsi di formazione per il proprio personale	5.208	3.573	-31,39
Spese per gli organi ist.li dell'ente - Rimborsi	16.190	10.977	-32,20
Utenze e canoni per altri servizi	21.567	14.497	-32,78
Organizzazione manifestazioni e convegni	20.706	12.367	-40,27
Spese per pubblicità	7.672	4.452	-41,97
Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	150.998	74.136	-50,90
Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	2.188	870	-60,24
Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	2.286	324	-85,83
Totale intervento 3	3.483.213	3.298.444	-5,30
Totale	3.589.769	3.387.710	-5,63

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.3.2.2 Le spese in conto capitale

La spesa del titolo II, in costante diminuzione dal 2008 e che nell'esercizio 2012 ha mostrato una contrazione di maggiore intensità, in quanto i relativi pagamenti sono passati da 2.635 milioni di euro del 2011 a 2.125 del 2012 (-19,34%), fa registrare per il 2013 un'inversione di tendenza. Tale risultato ha risentito delle novità introdotte nella regolamentazione del patto di stabilità interno, le cui misure sulla spesa in conto capitale hanno concesso allentamenti che, presumibilmente, hanno consentito alle Amministrazioni provinciali di pagare i debiti pregressi.

L'incremento osservato riguarda alcune voci dei pagamenti in conto capitale già in crescita nel 2012, come, ad esempio, quelle relative agli interventi: espropri e servitù onerose e conferimenti di capitale (invertendo il trend in calo del biennio 2009/2010). La voce che fa registrare l'incremento decisamente più rilevante è quella relativa alle partecipazioni azionarie che complessivamente passano da più di 21 milioni del 2011 a 271 milioni del 2013, soprattutto a causa dell'incremento evidenziatosi con riferimento all'acquisto di partecipazioni nel capitale di imprese non appartenenti al comparto delle aziende di servizi pubblici.

TAB. P

Province - Spese in conto capitale

migliaia di euro

INTERVENTI	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
acquisizione di beni immobili	1.832.064	1.566.660	1.673.073	-14,49	6,79
espropri e servitù onerose	18.473	20.895	32.293	13,11	54,55
acquisto di beni	7.193	4.213	3.400	-41,43	-19,30
utilizzo di beni di terzi	56	228	94	307,14	-58,77
acquisizione di beni mobili ecc.	66.005	51.046	53.858	-22,66	5,51
incarichi professionali esterni	22.369	25.416	17.929	13,62	-29,46
trasferimenti di capitale	429.080	300.311	528.231	-30,01	75,89
partecipazioni azionarie	21.663	19.047	271.266	-12,08	1.324,19
conferimenti di capitale	2.707	4.090	33.819	51,09	726,87
Totale Titolo II (al netto delle concessioni di crediti)	2.399.610	1.991.906	2.613.963	-16,99	31,23
Int. 10 - Concessioni di crediti e anticipazioni	234.988	133.234	118.784	-43,30	-10,85
Totale Titolo II	2.634.598	2.125.140	2.732.747	-19,34	28,59

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

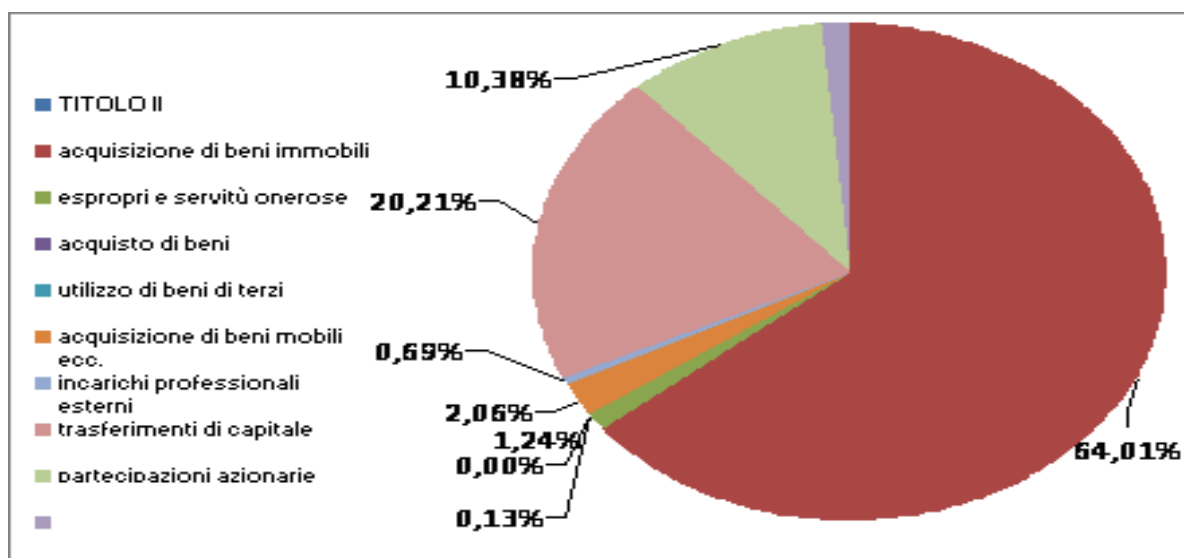
TAB. Q

Province - Composizione % delle Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) - Titolo II

migliaia di euro

Interventi	Totale 2013	comp. %
1.acquisizione di beni immobili	1.673.073	64,01
2.espropri e servitù onerose	32.293	1,24
3.acquisto di beni	3.400	0,13
4.utilizzo di beni di terzi	94	0,00
5.acquisizione di beni mobili ecc.	53.858	2,06
6.incarichi professionali esterni	17.929	0,69
7.trasferimenti di capitale	528.231	20,21
8.partecipazioni azionarie	271.266	10,38
9.conferimenti di capitale	33.819	1,29
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	2.613.963	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Le voci principali che compongono il totale dei pagamenti in conto capitale registrati nel corso del 2013 sono: 1) l'acquisizione di beni immobili, incrementata del 6,79%, che rappresenta il 64% del totale dei pagamenti registrati nel corso dell'esercizio 2013, e ricomprende al suo interno tutte le componenti del quadro economico di progetto, per la realizzazione e la manutenzione straordinaria di infrastrutture viarie, idrauliche e telematiche; 2) i trasferimenti di capitale (+75,89%), che comprendono tutte le erogazioni di risorse finanziarie da parte della Provincia a favore di Comuni, Comunità montane, Aziende sanitarie e/o ospedaliere, Istituti zooprofilattici, Aziende speciali, Università, Enti Parco, Enti di ricerca, Camere di commercio ecc... e che rappresentano poco più del 20% del totale dei pagamenti; 3) le partecipazioni azionarie (+1.324,19%), che rappresentano il 10% dei pagamenti totali e sono costituite da spese per l'acquisto di titoli azionari, quotati e non in borsa, di aziende di pubblici servizi, ovvero di imprese non appartenenti al comparto delle predette aziende.

III.3.3 Raffronto entrate/spese delle Province

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2013 conclusivamente pone a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva delle gestioni considerate.

I saldi che vengono presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo/disavanzo di amministrazione, risultato di cassa) che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede⁸⁶.

⁸⁶ Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque

III.3.3.1 Il saldo della gestione corrente

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate presenta gli importi esposti nella tabella di seguito riportata:

TAB. R

Province - Saldo gestione di parte corrente

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
Entrate correnti (+)	9.775.281	8.746.002	9.008.766
Spese correnti (-)	8.454.119	7.986.645	7.590.140
Rimborso prestiti (intervento III - IV e V) (-)	647.817	857.549	738.956
Saldo gestione di parte corrente	673.345	-98.192	679.670

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Il saldo della gestione di cassa relativa alla parte corrente, ovvero la differenza fra gli incassi dei primi tre titoli - comprensivi delle entrate tributarie, dei trasferimenti correnti e delle entrate extra-tributarie - ed i pagamenti del titolo I, unitamente ai pagamenti relativi al rimborso prestiti, al netto del rimborso per anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve, mostra un valore positivo pari a circa 680 milioni, analogamente a quanto accaduto per l'esercizio 2011, confermando il trend, che aveva caratterizzato i precedenti esercizi 2009 e 2010 e che non si era riscontrato nel 2012, allorquando il saldo aveva segno negativo ed un valore di 98 milioni di euro.

Il saldo si collega evidentemente al fatto che al contenuto incremento delle entrate correnti nel 2013 non si è accompagnato un incremento anche delle correlative spese, che, al contrario, si sono ridotte ed, in tal modo, hanno consentito un differenziale, al netto delle partite finanziarie, positivo.

La situazione prospettata cambia ove l'osservazione del saldo prenda in considerazione la voce rimborso prestiti, relativa sia ai finanziamenti a breve, che alle anticipazioni di tesoreria, le quali ultime, come già evidenziato sopra, nell'esercizio 2013 hanno fatto registrare un incremento significativo. Costruendo il saldo con l'aggiunta alla categoria rimborso prestiti della voce di spesa anzidetta (ottenendo quindi il valore complessivo della categoria considerata), si evidenzerebbe, in concreto, un saldo di segno sempre positivo, ma con un valore assoluto più contenuto, pari a 351 milioni di euro.

III.3.3.2 Il saldo della gestione in conto capitale

Il raffronto tra incassi e pagamenti della gestione in conto capitale è esposto nella seguente tabella:

TAB. S

Province - Saldo gestione in conto capitale

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti)	1.368.332	1.322.566	1.435.421
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^])	584.894	459.840	337.615
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti)	2.399.610	1.991.906	2.613.963
Saldo gestione di parte capitale	-446.384	-209.500	-840.927

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Si nota anche per il 2013 una decisa contrazione del ricorso al debito contestualmente ad una ripresa, soprattutto rispetto al 2012, degli investimenti; le entrate del titolo IV, che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale, sono in lieve ripresa anch'esse.

Il saldo negativo che emerge dalla comparazione fra entrate da alienazioni, trasferimenti e riscossione crediti, nonché da accensione prestiti e le spese in conto capitale, al netto delle concessioni di crediti, mostra un incremento, in valore assoluto, rispetto al saldo, anch'esso negativo, emergente dalla gestione di cassa dell'esercizio 2012. Ciò in considerazione del fatto che, a fronte di un contenuto incremento degli incassi, sono incrementati in misura significativa i pagamenti correlati, mostrando, quindi, una ripresa, seppure contenuta, degli investimenti.

TAB. T

Province - Saldo entrate e spese

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
Saldo gestione di parte corrente	673.345	-98.192	679.670
Saldo gestione in conto capitale	-446.384	-209.500	-840.927
Saldo partite finanziarie	20.941	77.146	47.087
Saldo anticipazioni	1.179	30.095	29.022
Saldo servizi per conto di terzi	3.203	18.142	-9.226
Saldo entrate/spese	252.284	-182.310	-94.374

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Il saldo fra incassi e pagamenti complessivi nel 2012 pari a 182 milioni di euro aveva segno negativo, mentre quello finale dell'esercizio precedente riportava segno positivo, attestandosi a 252 milioni di euro. Per l'esercizio 2013 il saldo finale ha ancora una volta segno negativo ma il suo valore si è dimezzato, attestandosi a 94 milioni di euro.

L'anzidetto risultato deriva dalla gestione di cassa delle partite correnti (680 milioni di euro), sommata al saldo negativo della gestione di cassa delle partite in conto capitale (-841

milioni) che non riesce ad essere compensato dal saldo positivo ottenuto dalla gestione di cassa delle partite finanziarie (+47 milioni di euro).

III.3.3.3 Il saldo delle anticipazioni di cassa

Con riferimento, in particolare, al saldo delle anticipazioni di cassa, deve osservarsi, come descritto nella tabella di seguito riportata, che il predetto saldo risulta dalla differenza fra incassi derivanti da anticipazioni e finanziamenti a breve termine (aventi durata inferiore ai 12 mesi) e pagamenti per rimborsi di anticipazioni e rimborsi di finanziamenti a breve. Il valore non è pari a zero ma, analogamente a quanto accaduto per l'esercizio 2012, l'importo del saldo ammonta a circa 29 milioni di euro. Tale differenziale positivo risulta motivato dal fatto che l'elevato importo delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve accesi nel 2013 non ha trovato piena compensazione nei rimborsi operati in termini di pagamenti nel corso dello stesso esercizio.

TAB. U

Saldo anticipazioni

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
cat. 1 titolo V entrata	63.266	108.785	357.469
cat. 2 titolo V entrata	147	9.752	19
totale entrata	63.413	118.537	357.488
Intervento 1 titolo 3 spesa	62.090	78.696	328.436
Intervento 2 titolo 3 spesa	144	9.746	30
totale spesa	62.234	88.442	328.466
saldo anticipazioni	1.179	30.095	29.022

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Peraltro deve rammentarsi che, nel corso del 2013, il termine per l'utilizzo dell'anticipazione di cassa, ex art. 222 TUEL, il cui valore massimo è stato elevato a cinque dodicesimi, risulta prorogato dal 30 settembre al 31 dicembre 2013. Infatti, a causa delle criticità della finanza locale, più volte ricordate, le amministrazioni hanno progressivamente dimostrato una crescente tensione dal punto di vista della liquidità.

L'elevato livello delle anticipazioni di tesoreria trova giustificazione anche nella circostanza che, al fine di garantire una maggiore liquidità agli enti, il "tetto" massimo dell'anticipazione di tesoreria, di cui all'articolo 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stato rideterminato transitoriamente per l'esercizio 2013 da tre dodicesimi a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente.

Inoltre, a quanto sopra esposto deve aggiungersi che i valori relativi alle poste da regolarizzare riferite sia in entrata - per un importo complessivo pari a circa 119 milioni di euro - che in uscita - per circa 98 milioni di euro comportano un saldo differenziale, anch'esso positivo, pari a 21 milioni. In tal modo il valore del saldo delle anticipazioni risulterebbe incrementato, raggiungendo l'importo complessivo di circa 50 milioni di euro.

Infine, appare utile rammentare che non sono presenti nelle anzidette voci di spesa gli oneri finanziari sostenuti dagli enti per l'utilizzo delle anticipazioni e che si rinvergono fra le spese correnti ed in particolare nell'ambito dell'intervento 6 come esposto in tabella con riferimento al triennio considerato.

TAB. V**Interessi passivi e oneri finanziari per anticipazioni e finanziamenti a breve**

		<i>migliaia di euro</i>		
cod	Interessi passivi Intervento6	2011	2012	2013
1611	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per finanziamenti a breve	835	278	210
1612	Interessi passivi ad enti del sett. pubbl. per finanziamenti a medio-lungo	6.000	7.209	7.830
1613	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per anticipazioni	25	69	10
1621	Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a breve	3.257	2.975	3.119
1622	Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a medio-lungo	134.577	139.921	108.302
1623	Interessi passivi ad altri soggetti per anticipazioni	28	21	546

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.4 I flussi di cassa dei Comuni

III.4.1 Analisi delle entrate dei Comuni

Nel contesto delle misure imposte dalle manovre di finanza pubblica degli esercizi 2011, 2012 e 2013 rilevanti effetti correttivi sono stati ottenuti con la riduzione delle risorse da trasferire agli enti locali, i quali, al netto di specifiche misure compensative sul gettito dei tributi locali (dovute a interventi legislativi su ICI prima casa, ICI rurale, etc.), già mostravano negli ultimi esercizi un progressivo contenimento dei trasferimenti dovuto al fatto che si andava sempre più incrementando la crescita del livello di autonomia tributaria e finanziaria. In ogni caso, tra il 2011 ed il 2013, il taglio dei trasferimenti copre quasi la metà degli interventi complessivi a carico delle Amministrazioni locali: circa sei miliardi di euro.

Agli effetti, ben leggibili, dei tagli alle risorse trasferite si sono sommati gli effetti meno definiti connessi all'incertezza dell'entità delle risorse proprie. Nel corso del 2013, infatti, la gestione della programmazione finanziaria dei Comuni è stata resa particolarmente complessa dai provvedimenti che hanno inciso sul gettito IMU (i decreti legge n. 54 e 102, prima e 133 del 2013 poi, hanno, rispettivamente: sospeso ed abolito la prima rata per numerosi immobili, tra cui la "prima casa"⁸⁷, e successivamente il d.l. n. 133 del 2013 ha eliminato la seconda rata dell'imposta per ulteriori tipologie di immobili⁸⁸), prevedendo l'erogazione di trasferimenti compensativi, sulla cui commisurazione sono sorte non poche difficoltà legate alla quantificazione del gettito stimato ad aliquota standard diverso da quello previsto in bilancio con aliquota comprensiva dello sforzo fiscale deliberato dai Comuni. D'altra parte, ancora non risulta definita la partita dei 348 milioni di euro a conguaglio del contributo compensativo di cui all'art. 1 co. 3 del d.l. n. 133/2013⁸⁹, quella relativa ai 118 milioni di euro di rimborso per l'esenzione garantita ai fabbricati rurali strumentali ed i 18,5 milioni di euro per compensare l'uscita dall'IMU degli alloggi sociali. Non poco travagliata è stata anche la definizione della vicenda legata alla soppressione della quota di gettito IMU originariamente riservata allo Stato sulle abitazioni diverse da quella principale, in relazione a

⁸⁷ La prima rata dell'imposta 2013 è stata sospesa e poi eliminata per le seguenti categorie di beni: abitazioni principali e assimilati (IACP e cooperative edilizie a proprietà indivisa); case coniugali assegnate al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; terreni agricoli, fabbricati rurali strumentali.

⁸⁸ La seconda rata dell'imposta è stata eliminata per le abitazioni principali e assimilati (IACP e cooperative edilizie a proprietà indivisa); la casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; i terreni agricoli, nonché quelli non coltivati, di cui all'art. 13, co. 5, del d.l. n. 201 del 2011, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola; i fabbricati rurali ad uso strumentale ed altre fattispecie minori.

⁸⁹ I commi 3 e 4 dell'art. 1 del d.l. 30 novembre 2013 n. 133 convertito dalla l. 29 gennaio 2014 n. 5 stabiliscono lo stanziamento di € 2.164.048.210,99 per l'anno 2013 ai Comuni a ristoro del minor gettito dell'IMU soppresso per le tipologie di abitazioni ivi considerate di cui una quota pari alla metà dell'ammontare determinato applicando l'aliquota e la detrazione di base (€ 1.729.412.036,11) attribuiti dal Ministero dell'Interno ai Comuni delle RSO e a quelli delle Regioni Sicilia e Sardegna). La differenza tra le aliquote stabilite dal Comune e quelle di base previste dalle norme statali è rimasta a carico del contribuente pari al 40%. Il comma 6 prevede a conguaglio del contributo compensativo la somma di € 348.527.350,73 da attribuire con procedura concordata con l'ANCI.

quanto disposto dall'art. 1, co. 380, della legge di stabilità per il 2013, che, nel sopprimere la riserva prevista dall'art. 13, co. 11, del d.l. n. 201/2011, ha, nel contempo, attribuito allo Stato il gettito IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D. Per detti cespiti l'aliquota standard è stabilita dalla legge nella misura dello 0,76% con facoltà per i Comuni di aumentarla sino a 0,3 punti percentuali; tale extragettito rimane assegnato ai Comuni. La distribuzione del complessivo gettito del 2013, in base a questa teorica ripartizione (0,76 allo Stato la rimanente parte ai Comuni) valida anche ai fini delle variazioni delle assegnazioni del fondo di solidarietà comunale per il 2013, è stato oggetto di complesse verifiche contabili, il che ha indotto il rinvio dell'approvazione al 30 giugno 2014 e, dunque, la possibilità di rettifica, dei consuntivi 2013, ad opera dell'art. 7 del d.l. n. 16/2014 che ha inserito i commi 729-bis, ter e quater all'art. 1, co. 729 della legge di stabilità per il 2014. La stessa gestione del Fondo di solidarietà comunale, (art. 1, co. 380, lett. b) della legge di stabilità per il 2013), alimentato, come già ricordato, da una quota dell'imposta municipale propria (di spettanza dei Comuni) definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo della Conferenza Stato-Città e ripartito secondo criteri che ponderano diverse componenti del sistema di finanziamento dei Comuni, determina una condizione di continua osmosi tra gettito proprio e compensazione da FSC. In sostanza, il gettito IMU affluisce ai Comuni in parte direttamente, sulla base degli esiti della riscossione e in parte dopo essere stato versato al bilancio dello Stato, mediante trasferimento dal Fondo di solidarietà comunale iscritto nel bilancio statale, per la quota di spettanza di ciascun ente locale. Nel 2013 i Comuni hanno finanziato il fondo di solidarietà comunale con circa 3,47 miliardi di euro a valere sulle entrate da IMU (30,7% del gettito IMU stimato per il 2013). L'ammontare del Fondo di solidarietà comunale è stato fissato, per l'anno 2013, inizialmente in 4.717,9 milioni. A seguito di ulteriori disposizioni normative intervenute nel corso del 2013⁹⁰, la dotazione finale del Fondo di solidarietà comunale è stata fissata dal d.p.c.m. approvato in data 13 novembre 2013⁹¹ in 6.974,3 milioni di euro di cui 169 milioni di euro derivanti dalla ulteriore quota dell'IMU.

⁹⁰ L'art. 10, co. 2, lett. e), d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, ha incrementato la somma di 1.833,5 milioni di euro. Il d.l. 15 ottobre 2013, n. 120 convertito con modificazioni nella l. 13 dicembre 2013, n. 137 ha previsto all'art. 2 un aumento delle disponibilità del Fondo per un importo complessivo di 120 milioni di euro.

⁹¹ Il d.p.c.m. pubblicato sulla G.U. n. 16 del 21 gennaio 2014 ha stabilito i criteri di alimentazione e di riparto del Fondo e con esso è stato disposto il pagamento a saldo sul fondo di solidarietà comunale dell'anno 2013.

TABELLA 1/ENTRATE/COMUNI**Saldo del fondo di solidarietà comunale 2013***Valori in euro*

Assegnazione finale F.S.C. 2013	1° Acconto 2013 erogato il 14 febbraio 2013	2° Acconto 2013 erogato il 4 settembre 2013	Saldo da corrispondere come F.S.C. 2013	Acconti erogati in eccedenza da restituire (già compresi nella colonna precedente)
6.974.344.596,18	1.597.895.968,04	2.500.000.000,00	2.707.135.905,82	45.644.807,54

Fonte: D.P.C.M. del 13 novembre 2013

Sempre in relazione alle partite contrapposte all'attribuzione ai Comuni dell'intero gettito IMU, è stata sospesa, per gli anni 2013 e 2014, la devoluzione di gettito di imposte erariali immobiliari in favore dei Comuni stessi e della compartecipazione comunale al gettito dell'IVA disposta dal d.lgs. n. 23/2011 (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9). Si tratta, per quanto concerne le imposte erariali immobiliari di cui è sospesa la devoluzione, dell'imposta di registro e di bollo sugli atti di trasferimento immobiliare, dell'imposta ipotecaria e catastale, dell'imposta di registro sulle locazioni, delle tasse ipotecarie e della cedolare secca sugli affitti.

III.4.1.1 Le entrate correnti

Alla luce di questa sintetica ricostruzione delle innovazioni introdotte nel sistema di finanziamento degli enti locali nel 2013 vanno letti i dati sugli incassi ponendo a raffronto i dati complessivi dei Comuni esaminati nel triennio 2011-2013.

Nel primo e più ampio aggregato dei dati si rileva che il totale delle riscossioni di parte corrente aumenta nel 2013 dello 0,64% raggiungendo 57,8 miliardi di euro, a fronte di 57,4 miliardi di euro del 2012.

Da un'analisi di tale risultato, condotta sulla base del rapporto di composizione delle medesime entrate, emerge l'aspetto di assoluto rilievo, invero, atteso, rappresentato da un consistente decremento delle entrate tributarie, -7,18%, che espongono minore incidenza, rispetto al 2012, 56,20% delle entrate correnti contro il 60,94% dell'anno precedente e da un marcato incremento delle entrate da trasferimenti (+22,67%). In valore assoluto le riscossioni delle entrate tributarie nel 2013 calano di 2,51 miliardi di euro rispetto al 2012 e quelle relative ai trasferimenti crescono simmetricamente di 2,42 miliardi di euro. Vanno, comunque, considerati i limiti informativi insiti nel dato di cassa: infatti, è sintomatica di tale limitata valenza la constatazione che dai dati del monitoraggio del patto di stabilità 2013, per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (2.220 enti), relativi agli accertamenti delle entrate correnti (dati di preconsuntivo), il dato in flessione degli incassi non sembrerebbe in linea con gli accertamenti che risultano in crescita del 5,27% rispetto al 2012, in termini assoluti di circa 1,4 miliardi di euro. Risultanze, giova ribadirlo, apparentemente sintomatiche di una probabile incoerenza, ma, a parte la relatività del dato

limitato a poco più di un quarto degli enti, andranno però verificate in sede di analisi dei dati della competenza non potendosi escludere che tali previsioni incorporino anche la misura delle partite contabili da regolare tra Stato ed autonomie in ordine all'extragettito rispetto alle aliquote base, per specifiche tipologie di immobili, delle quali si è più sopra fatto cenno. Va anche avvertito che si tratta di un andamento delle entrate specifico per il 2013, anno in cui hanno operato le descritte innovazioni nell'imposizione patrimoniale, certamente non replicabile in tale misura negli esercizi successivi.

Tornando ai dati SIOPE va segnalata anche la favorevole dinamica delle entrate extra-tributarie che continua il progressivo incremento dei volumi finanziari: nel 2013 si registra un incremento del 3,86% rispetto al 2012, già in crescita rispetto al 2011 dell'1,91%. Si tratta di un dato che induce a ritenere verosimile che la leva tariffaria abbia costituito un concorrente rimedio alla contrazione delle risorse, sia quando questa contrazione si registrava sul fronte di quelle trasferite (es. 2012) sia ora che mira a compensare il calo delle risorse proprie. Naturalmente spostare l'asse del prelievo, sia pure in misura relativa, dalla leva fiscale a quella tariffaria genera distorsioni nella costruzione del sistema di finanziamento che si dovrebbe fondare sulle risorse del territorio.

TABELLA 2/ENTRATE/COMUNI

Comuni - Entrate Correnti

migliaia di euro

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Entrate tributarie	30.640.700	35.007.586	32.495.458	14,25	-7,18
Trasferimenti	11.802.119	10.717.509	13.147.043	-9,19	22,67
Entrate extra-tributarie	11.504.261	11.724.294	12.176.453	1,91	3,86
Totale Entrate Correnti	53.947.080	57.449.389	57.818.954	6,49	0,64

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 3/ENTRATE/COMUNI

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2011	2012	2013
Entrate tributarie	56,80	60,94	56,20
Trasferimenti	21,88	18,66	22,74
Entrate extra-tributarie	21,33	20,41	21,06
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 4/ENTRATE/COMUNI

Comuni - Titolo I Entrate Tributarie - Categorie

migliaia di euro

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Imposte	16.772.927	21.588.808	17.485.161	28,71	-19,01
Tasse	6.201.568	6.685.503	8.278.192	7,80	23,82
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	7.666.205	6.733.275	6.732.105	-12,17	-0,02
Totale Titolo I	30.640.700	35.007.586	32.495.458	14,25	-7,18

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Le informazioni che emergono dalla lettura dei dati dell'aggregato nazionale sono suscettibili di approfondimenti in due direzioni: la prima, per verificare l'esistenza di ulteriori

dinamiche delle entrate che vanno a comporre i risultati complessivi; la seconda per valutare il livello di omogeneità a livello di aree geografiche degli assetti del sistema di finanziamento fin qui descritto.

Il primo approfondimento rivolto ai dati delle entrate tributarie - che, come noto, costituiscono la fonte di primaria importanza nella costruzione dell'autonomia finanziaria degli enti locali - dimostra che gli andamenti descritti a livello di aggregato nazionale trovano riferimento in composite ragioni. Nella categoria I del Titolo I concernenti le imposte, la consistente frenata delle riscossioni, imputabile principalmente ai minori incassi da IMU, per quanto si è già detto in proposito della specifica soppressione dell'imposta, è stata arginata, almeno in parte, da una buona dinamica degli incassi da addizionale IRPEF che, già incrementati nel 2012 rispetto al 2011 nella misura del 21,81%, crescono ancora del 12,66% nel 2013. Si tratta di un prelievo che, oramai, lascia sullo sfondo la sua originaria ragione di finanziamento degli oneri delle funzioni e dei compiti effettivamente trasferiti ai Comuni (art. 48 della l. 27 dicembre 1997, n. 449) con corrispondente riduzione dell'aliquota IRPEF in proporzione all'aliquota base della stessa addizionale e fa emergere, invece, la prevalente funzione correttiva dell'uso di tale leva fiscale degli equilibri generali dei bilanci comunali; un prelievo che eleva il livello complessivo della pressione tributaria, anche in considerazione dei limiti del meccanismo compensativo tra aliquota dell'addizionale effettiva e aliquota IRPEF, cui si è poco sopra accennato.

Poco significativi appaiono, invece, le variazioni dei movimenti di cassa relativi alle altre principali risorse della categoria in esame. Di forte impatto è risultato invece il movimento di cassa relativo alla Tares che rappresenta la più importante risorsa della categoria 2 del Titolo I che ha fatto registrare un incremento del 23,82% del 2013 rispetto al 2012, in valore assoluto i Comuni hanno incassato circa 1,6 miliardi di euro in più. Tale incremento potrebbe anche ascriversi ad una corretta applicazione delle disposizioni dettate dall'art. 14 del d.l. n. 201/2011 che ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) in sostituzione della vecchia TARSU e della TIA (Tariffa di Igiene Ambientale), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni. Si tratta come noto di una configurazione di tale tassa superata dalla componente della IUC e cioè la TASI che dovrebbe sostituirla già dall'esercizio 2014.

TABELLA 5/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Principali imposte***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
ICI/IMU	9.635.566	12.332.394	10.777.676	27,99	-12,61
Addizionale IRPEF	2.996.358	3.649.802	4.111.840	21,81	12,66
Compartecipazione IVA	1.883.490	76.670	5.403	-95,93	-92,95
Addizionale consumo energia elettrica	765.804	127.450	66.367	-83,36	-47,93
Imposta sulla pubblicità	319.586	331.123	321.414	3,61	-2,93
Altre imposte	1.160.018	4.991.704	2.042.393	330,31	-59,08

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Venendo ora alla verifica del livello di omogeneità degli assetti del sistema di finanziamento degli enti locali è necessario operare una lettura più articolata del dato complessivo, disaggregando i dati a livello di macroaree e poi di fasce demografiche; si tratta di approfondimenti che tendono a mettere in evidenza aspetti sintomatici di disomogeneità e a misurarne l'entità approssimativa, tenuto conto che tale differenziazione costituisce il presupposto per gli interventi perequativi previsti dalla legge.

A livello di macroaree geografiche i risultati pongono in evidenza, nel contesto di un omogeneo andamento - con l'eccezione delle Isole - di flessione delle entrate da fiscalità immobiliare e di incremento delle entrate da addizionali, marcate differenze tra esse. Nel nord-ovest ad un contenuto rallentamento delle riscossioni da IMU, -1,8% rispetto al 2012, fa riscontro una decisa accelerazione delle riscossioni da addizionale all'IRPEF, +19,8% rispetto al precedente esercizio. Nel Nord-Est, nel Centro e nel Sud le riscossioni da IMU cedono in misura più che doppia rispetto al dato nazionale aggregato, con la maggiore flessione nell'area del Centro, dove si registrano minori entrate rispetto all'esercizio di raffronto (2012) nella percentuale del 23,6 che va, però, valutato tenendo conto che nel 2012 il dato delle riscossioni ha fatto registrare un forte incremento rispetto al 2011 pari al 62,4%, per cui la base di riferimento per la valutazione del 2013 è elevata. Del tutto disallineato si presenta il dato dell'area delle Isole che espone dati della riscossione IMU nel 2013 migliori rispetto al 2012 del 9,8%. È verosimile ritenere che un tale risultato sia ascrivibile non all'entità del gettito rispetto alla base imponibile, ma ai meccanismi di riscossione che, in alcuni casi, scontano disfunzioni nella sequenza procedimentale degli atti necessari che possono aver determinato tale effetto.

Anche l'addizionale IRPEF, stando ai dati delle riscossioni, è caratterizzata da un andamento disomogeneo, ma sempre nel segno della dinamica favorevole, accentuata nell'area delle Isole che, anche in questo caso, sono del tutto disallineate rispetto alle altre aree, con un incremento al confronto con il 2012 pari al 31,7%.

Nell'ambito della tassazione sui servizi ed in particolare su quello quantitativamente più rilevante della raccolta e smaltimento dei rifiuti, gli incassi nel 2013 mostrano un forte

rimbalzo rispetto al 2012, da ascriversi, molto probabilmente, all'adeguamento dei piani tariffari alla necessità della copertura totale dei costi.

TABELLA 6/ENTRATE/COMUNI

TITOLO I - II - III - Principali entrate: variazione percentuale per aree

	NORD-OVEST		NORD-EST		CENTRO		SUD		ISOLE	
	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13	var.% 11/12	var.% 12/13
ICI*	8,5	-1,8	16,0	-13,2	62,4	-23,6	46,5	-16,8	-0,3	9,8
Addizionale IRPEF	26,2	19,8	18,1	14,7	25,1	2,9	15,5	7,0	20,2	31,7
TARSU**	3,2	12,0	1,2	80,2	13,1	15,4	1,5	16,8	17,1	29,1
Altri tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie***	-67,3	-46,6	-60,9	-43,9	-62,0	-56,0	-42,3	-31,2	175,2	179,7

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

* dal 2012 i codici comprendono anche le entrate relative all'IMU

** nel 2013 i codici comprendono anche le entrate derivanti dalla TARES

*** nel 2011 il codice comprende anche le entrate derivanti dal Fondo sperimentale di riequilibrio

L'analisi dei dati condotta a livello di fasce demografiche consente di fare due considerazioni: la prima, del tutto consequenziale agli effetti generali attesi dall'esclusione dell'imposta sull'abitazione principale e cioè diminuzione generalizzata dei flussi di cassa per tutte le fasce; la seconda che il decremento delle risorse, guardando al raffronto tra le percentuali di decremento del 2013 rispetto al 2012 ed alla dimensione dell'incremento del 2012, quando è stato ripristinato il prelievo sull'abitazione principale, rispetto al 2011, in termini proporzionali è stato meno consistente nei Comuni della fascia alta. Alla formulazione di tale ipotesi conduce l'osservazione che nei Comuni della quinta fascia in su, il livello di incremento delle entrate nel 2012 è stato particolarmente marcato e, comunque, in misura tale da non aver perso la sua funzione di strutturalità rispetto alle esigenze del bilancio, pur dopo le esclusioni delle abitazioni principali dall'imposizione, probabilmente a ragione della buona compensazione del peso che nella produzione del gettito è stato dato alle altre tipologie di immobili. Laddove, invece, come nei Comuni di piccole e medie dimensioni, dalla prima alla quarta fascia, la capacità fiscale immobiliare è bassa e, quindi, non suscettibile di variazioni di gettito significative, il decremento delle riscossioni, pur nominalmente contenuto in termini di rapporto percentuale tra gli esercizi a raffronto, è verosimile che pesi di più sugli equilibri di bilancio. Da qui la necessità di un accorto uso dei fondi perequativi.

Dall'analisi dei dati IMU emerge che per i Comuni fino a 2.000 abitanti la flessione delle riscossioni è stata pressoché impercettibile rilevandosi un -0,4%; in quelli della seconda e terza fascia, il risultato è complicato nella sua interpretazione dal fatto che il dato di raffronto e cioè quello relativo all'esercizio 2012 parte da un decremento che abbassa il coefficiente di rapporto per la misurazione degli effetti sulla cassa del 2013, per cui solo

all'esito dei dati da consuntivo sarà possibile valutare esattamente l'incidenza delle innovazioni normative sulla fiscalità immobiliare. Nei Comuni della fascia alta, come si è accennato, la percentuale di riduzione degli incassi è significativa, con apice per i Comuni con popolazione compresa tra 60.000 e 250.000 abitanti; ma questo dato va valutato alla luce del forte balzo degli incassi nell'esercizio precedente e della distribuzione per tipologia di immobili dello sforzo fiscale fatto dall'ente, per capire in che misura l'esclusione dalla tassazione della prima casa abbia influito sul livello delle risorse.

Per quel che riguarda l'addizionale Irpef nell'esercizio 2013 continua l'andamento incrementale delle riscossioni già registrato nell'esercizio 2012, in misura particolarmente rilevante nei Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, +17,5% che applicato ad un'ampia base imponibile genera importanti livelli di risorse; buona la dinamica degli incassi anche per i Comuni della quarta e quinta fascia. Tali evidenze contabili portano alla constatazione che il peso che va assumendo nel sistema delle fonti di finanziamento degli enti locali il prelievo dal reddito, genera, da un lato, una distorsione nei criteri di impiego della fiscalità generale e, dall'altro, rappresenta un *vulnus* di uno dei principi direttivi del federalismo fiscale che, nel porre tra i suoi obiettivi la fondamentale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso all'esercizio delle funzioni, privilegia il criterio che il prelievo va operato con intervento sulle basi imponibili del proprio livello di governo.

TABELLA 7/ENTRATE/COMUNI
TITOLO I - II - III - Principali entrate: variazione percentuale per fascia demografica

	1ª FASCIA		2ª FASCIA		3ª FASCIA		4ª FASCIA		5ª FASCIA		6ª FASCIA		7ª FASCIA	
	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13
ICI*	1,9	-0,4	-0,8	-11,5	-1,9	-6,8	9,1	-11,2	20,7	-8,1	55,6	-18,8	72,4	-17,1
Addizionale IRPEF	24,5	5,1	24,4	4,6	21,6	12,0	18,1	15,5	15,9	14,7	14,1	7,7	37,8	17,5
TARSU**	5,4	36,0	4,8	21,6	2,9	28,6	6,3	27,2	5,8	18,8	-3,8	55,3	15,5	0,1
Altri tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie***	-26,9	-37,4	-29,2	-39,0	-40,9	-41,8	-50,0	-51,0	-52,2	-47,8	-74,5	-47,8	-71,3	-22,8

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Fascia 1 - inf. 2.000 abitanti; Fascia 2 - da 2.000 a 4.999 abitanti; Fascia 3 - da 5.000 a 9.999 abitanti; Fascia 4 - da 10.000 a 19.999 abitanti; Fascia 5 - da 20.000 a 59.999 abitanti; Fascia 6 - da 60.000 a 249.999 abitanti ; Fascia 7 - sup. 249.999 abitanti

** dal 2012 i codici comprendono anche le entrate relative all'IMU

** nel 2013 i codici comprendono anche le entrate derivanti dalla TARES

*** nel 2011 il codice comprende anche le entrate derivanti dal Fondo sperimentale di riequilibrio

III.4.1.2 Le entrate in conto capitale

L'andamento delle entrate in conto capitale nel 2013 espone tre linee di tendenza: la prima, costituita dall'ulteriore calo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali che costituiscono risorse "proprie", il cui impiego negli investimenti produce un incremento assoluto del patrimonio dell'ente. Tali risorse hanno, anche, formato oggetto di disposizioni "conservative" ai fini degli equilibri di bilancio in base a quanto disposto dai commi 441 e 442 della legge di stabilità 2013 che hanno abrogato la facoltà di utilizzare le entrate derivanti da plusvalenze realizzate con l'alienazione dei beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per opere aventi carattere non permanente, connesse alle finalità di cui all'art. 187, comma 2 del TUEL e per il rimborso delle quote capitali delle rate di ammortamento dei mutui. A compensazione degli effetti deboli delle alienazioni si pongono i consistenti incrementi delle risorse da trasferimenti, +53,72% rispetto al 2012, soprattutto dallo Stato, che coprono e superano i minori incassi delle ripetute alienazioni.

La seconda tendenza è rappresentata da un significativo incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa che crescono, in valore assoluto, di circa 1,4 miliardi nel 2013 rispetto al 2012 ed in valore percentuale del 31,93%. È un fenomeno che trova, almeno in parte, ragione nei provvedimenti che hanno inciso sul sistema di finanziamento degli enti locali, la cui attuazione ha comportato crisi di gettito di risorse correnti in parte coperto dai contributi compensativi, ma che hanno reso necessario garantire l'uso di questo strumento di provvista di liquidità (art. 222 del TUEL come modificato da: per l'anno 2013, dall'art. 1, co. 9 del d.l. 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64; art. 1, co. 2 del d.l. 21 maggio 2013, n. 54 convertito dalla l. 18 luglio 2013, n. 85; per l'anno 2014, art. 2, co. 3-bis del d.l. 28 gennaio 2014, n. 4 convertito dalla l. 28 marzo 2014, n. 50).

Terzo elemento è la ripresa dell'indebitamento dopo la flessione degli ultimi esercizi che avrebbe dovuto spingere gli investimenti riqualificando la spesa in conto capitale. In tale direzione concorreva anche la disposta sterilizzazione (art. 1 co. 1 del d.l. n. 35/2013) agli effetti del patto di stabilità dell'utilizzazione degli spazi finanziari per il pagamento dei debiti in conto capitale; misura di stimolo e sviluppo dell'economia non solo per la liquidità che affluiva alle imprese, ma anche per l'effetto dell'allentamento dei vincoli sulle politiche di bilancio che avrebbe dovuto liberare risorse per gli investimenti, facendo ripartire le spese in conto capitale attestatesi a circa 10 miliardi nel 2012. Effetto quest'ultimo che non sembra sia stato registrato atteso che i pagamenti consentiti fuori dal patto e sterilizzati agli effetti del saldo obiettivo, hanno in un certo senso surrogato la realizzazione degli obiettivi normalmente conseguiti attraverso manovre di bilancio.⁹²

⁹² Rapporto 2014 sul Coordinamento della finanza pubblica: "I risultati del patto degli enti locali nel 2013".

TABELLA 8/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Entrate in conto capitale***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	10.531.793	9.973.414	9.074.259	-5,30	-9,02
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V cat. 3 [^] e 4 [^])	3.398.584	2.771.166	4.368.746	-18,46	57,65
Totale Entrate in conto capitale	13.930.377	12.744.580	13.443.005	-8,51	5,48

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 9/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Composizione % delle Entrate in conto capitale**

	2011	2012	2013
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	75,60	78,26	67,50
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V cat. 3 [^] e 4 [^])	24,40	21,74	32,50
Totale Entrate in conto capitale	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 10/ENTRATE/COMUNI**Comuni - Titolo V - Accensione di prestiti***migliaia di euro*

	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3 [^])	3.380.404	2.748.108	4.363.157	-18,70	58,77
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4 [^])	18.180	23.058	5.589	26,83	-75,76
Totale Accensione di prestiti (cat. 3[^] e 4[^])	3.398.584	2.771.166	4.368.746	-18,46	57,65

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 11/ENTRATE/COMUNI*migliaia di euro*

TITOLO IV	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
cat. 1 alienazione beni patrimoniali	2.012.211	1.403.255	972.542	-30,26	-30,69
cat. 2 trasferimenti dallo Stato	1.017.356	1.180.936	1.815.323	16,08	53,72
cat. 3 trasferimenti dalla Regione	3.447.553	3.338.705	3.081.394	-3,16	-7,71
cat. 4 trasferimenti da altri enti del settore pubblico	870.898	444.338	525.850	-48,98	18,34
cat. 5 trasferimenti da altri soggetti	3.183.775	3.606.180	2.679.150	13,27	-25,71
Totale titolo IV al netto delle riscossioni di crediti	10.531.793	9.973.414	9.074.259	-5,30	-9,02
cat. 6 riscossione di crediti	1.929.012	849.356	829.999	-55,97	-2,28
TOTALE TITOLO IV	12.460.805	10.822.770	9.904.258	-13,15	-8,49

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 12/ENTRATE/COMUNI*migliaia di euro*

TITOLO V	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
cat. 1 anticipazioni di cassa	4.295.065	4.291.183	5.661.311	-0,09	31,93
cat. 2 finanziamenti a breve	53.916	24.877	28.908	-53,86	16,20
Totale anticipazioni	4.348.981	4.316.060	5.690.219	-0,76	31,84
cat. 3 mutui e prestiti	3.380.404	2.748.108	4.363.157	-18,70	58,77
cat. 4 prestiti obbligazionari	18.180	23.058	5.589	26,83	-75,76
Totale accensione di prestiti	3.398.584	2.771.166	4.368.746	-18,46	57,65
TOTALE TITOLO V	7.747.565	7.087.226	10.058.965	-8,52	41,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Articolando l'analisi a livello di fasce demografiche, si osserva una sostanziale omogeneità delle principali tendenze delle riscossioni in conto capitale. Infatti, con la sola eccezione della fascia che comprende i Comuni con popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 abitanti, nel cui aggregato si registra un modesto incremento, +4% delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, gli incassi degli altri aggregati su base dimensionale portano tutti il segno negativo.

In tutte le fasce demografiche, senza alcuna eccezione, le riscossioni per anticipazioni di cassa sono cresciute ed in maniera molto consistente a riprova della comune ragione che ha indotto gli enti ad utilizzare tale strumento di provvista di liquidità, maggiorato nei parametri ordinari, della quale andrà verificata, a consuntivo, l'entità del rientro trattandosi, comunque, di risorse che servono solo a sopperire transitoriamente a carenza di liquidità.

Sul fronte dell'indebitamento solo i piccoli Comuni compresi nelle prime due fasce demografiche hanno ulteriormente rallentato il ricorso ai mutui, mentre nei Comuni di tutte le altre fasce demografiche si registra un andamento in crescita contestualmente ad una marcata inversione di tendenza, rispetto all'esercizio precedente, dove i dati della riscossione evidenziano una contrazione progressiva. È ipotizzabile che le modifiche alle regole sui limiti di assunzione di nuovi mutui contenute nell'art. 204 del TUEL, che hanno elevato, a decorrere dal 2012, all'8% delle entrate dei primi tre Titoli delle entrate del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello di assunzione del mutuo, l'importo annuale degli interessi che condiziona il ricorso al mutuo, abbiano spinto gli enti a programmare investimenti e a reperire le relative risorse (art. 11-bis del d.l. 28 giugno 2013, n. 76, convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 99, ulteriormente modificato dall'art. 1, co. 735 della legge di stabilità per il 2014).

Anche di tali evidenze andrà verificato a consuntivo il dato della competenza, per poter leggere in termini definitivi l'effettivo impiego di tali risorse.

TABELLA 13/ENTRATE/COMUNI*migliaia di euro*

	1ª FASCIA		2ª FASCIA		3ª FASCIA		4ª FASCIA		5ª FASCIA		6ª FASCIA		7ª FASCIA	
	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13	var. % 2011/12	var. % 2012/13
Titolo IV cat. 1 Alienazione beni patrimoniali	4,2	-3,2	-54,8	4,0	-20,8	-11,3	-22,9	-17,3	-22,3	-23,5	-22,8	-24,8	-37,6	-63,9
Titolo V cat. 1 Anticipazioni di cassa	5,3	32,8	7,0	30,9	0,7	54,5	0,2	36,5	2,0	25,6	6,8	16,8	-31,7	86,0
Titolo V cat. 3 Mutui e prestiti	-9,3	-11,3	-10,5	-26,9	-27,2	45,9	-31,0	107,2	-24,8	147,4	-30,2	164,9	-12,5	46,5

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Fascia 1 - inf. 2.000 abitanti; Fascia 2 - da 2.000 a 4.999 abitanti; Fascia 3 - da 5.000 a 9.999 abitanti; Fascia 4 - da 10.000 a 19.999 abitanti; Fascia 5 - da 20.000 a 59.999 abitanti; Fascia 6 - da 60.000 a 249.999 abitanti ; Fascia 7 - sup. 249.999 abitanti

III.4.2 Analisi delle spese dei Comuni

III.4.2.1 Le spese dei Comuni nell'esercizio 2013

La spesa dei Comuni nel 2013, come riassunto nella parte introduttiva di questa analisi, ha subito ad opera del legislatore una serie di interventi di carattere riduttivo volti alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa corrente. I tagli sono stati imposti dalla normativa intervenuta nel corso dell'esercizio considerato riconducibile alla *spending review*, varata con i decreti legge n. 52 e n. 95 del 2012 (cfr. Parte I cap. I.3). Tale processo di riorganizzazione della spesa, volto anche alla definizione dei fabbisogni standard dei programmi di spesa ed al superamento definitivo della logica dei tagli lineari e del criterio della spesa storica incrementale, ha fatto emergere la necessità di interventi selettivi di riduzione della spesa,⁹³ che hanno riguardato alcune tipologie in particolare di parte corrente.⁹⁴

Premesse le disposizioni richiamate sopra, vengono commentati di seguito gli andamenti della gestione di cassa dei Comuni relativa al triennio 2011-2013, sulla base dei dati SIOPE, che riguardano, com'è noto, la sola dimensione dei flussi finanziari complessivi, legati ai pagamenti. Tali dati per loro stessa natura non consentono ovviamente di valutare la dinamica della gestione in termini di impegni e stanziamenti e, quindi, anche di residui, nonché in termini di grado di realizzazione degli obiettivi programmatici contenuti nel bilancio di previsione. Cionondimeno, appare fondamentale la disamina dei dati SIOPE che costituiscono, fra l'altro, la base di valutazione delle riduzioni, introdotte dall'anzidetto d.l. 6 luglio 2012, n. 95 all'art. 16, co. 6, delle risorse complessivamente destinate ai Comuni (fondo sperimentale di riequilibrio, poi fondo di solidarietà comunale e fondo perequativo ex art. 2 e 13 del d.lgs. n. 23/2011) per un importo pari a 500 milioni di euro per il 2012 ed a 2.250 milioni per il 2013⁹⁵.

Le predette riduzioni, in forza di quanto successivamente previsto dal d.l. n. 35/2013, sono da determinare mediante decreto ministeriale⁹⁶ di natura non regolamentare, in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi nel triennio 2010-2012 desunte dal SIOPE, fermo restando che la riduzione proporzionale per abitante, per ciascun

⁹³ In particolare, sono rientrati nell'ambito degli interventi di riduzione e contenimento della spesa corrente: a) l'acquisto di mobili ed arredi (ex art.1, co. 141 della l. 24 dicembre 2012, n. 228), ridotto dell'80% rispetto alla media degli esercizi 2010-2011; b) le spese per relazioni pubbliche la cui decurtazione ammonta all'80% della spesa 2009, ex art. 6, co. 7, d.l. n. 78/2010; c) la spesa per missioni e per formazione ridotta del 50% rispetto al 2009, ex art. 6, commi 12 e 13, d.l. n. 78/2010; d) l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture vietati per il 2013, ai sensi dell'art.1, commi 138 e 143 dell'anzidetta legge di stabilità; e) la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché l'acquisto di buoni taxi voci per le quali la spesa complessiva risulta limitata al 50% dell'ammontare registrato nel 2011 ex d.l. n.101/2013; f) l'acquisto di immobili a titolo oneroso vietato ai sensi dell'art. 12, co. 1 quater del d.l. n. 98/2011; g) l'affidamento di incarichi di consulenza in materia informatica vietato ex art. 1, commi 146 e 147; h) Il divieto di spese per sponsorizzazioni, ex art. 6, co. 9, d.l. n. 78/2010.

⁹⁴ Sul punto vedasi Rapporto Giarda Aprile 2012 vol. I, "Consumi intermedi di Regioni, Province e Comuni".

⁹⁵ D.p.c.m. del 13 novembre 2013 (GU n. 16 del 21 gennaio 2014).

⁹⁶ DM Interno 24 settembre 2013 (GU n.268 del 15 novembre 2013).

ente, non può assumere valore superiore al 250% della media costituita dal rapporto fra riduzioni, calcolate sulla base dei dati SIOPE 2010-2012 predetti, e la popolazione residente in tutti i Comuni, suddivisi per classe demografica.⁹⁷

TABELLA 1/SP/COMUNI

TOTALE GENERALE PAGAMENTI DEI COMUNI 2011-2013

migliaia di euro

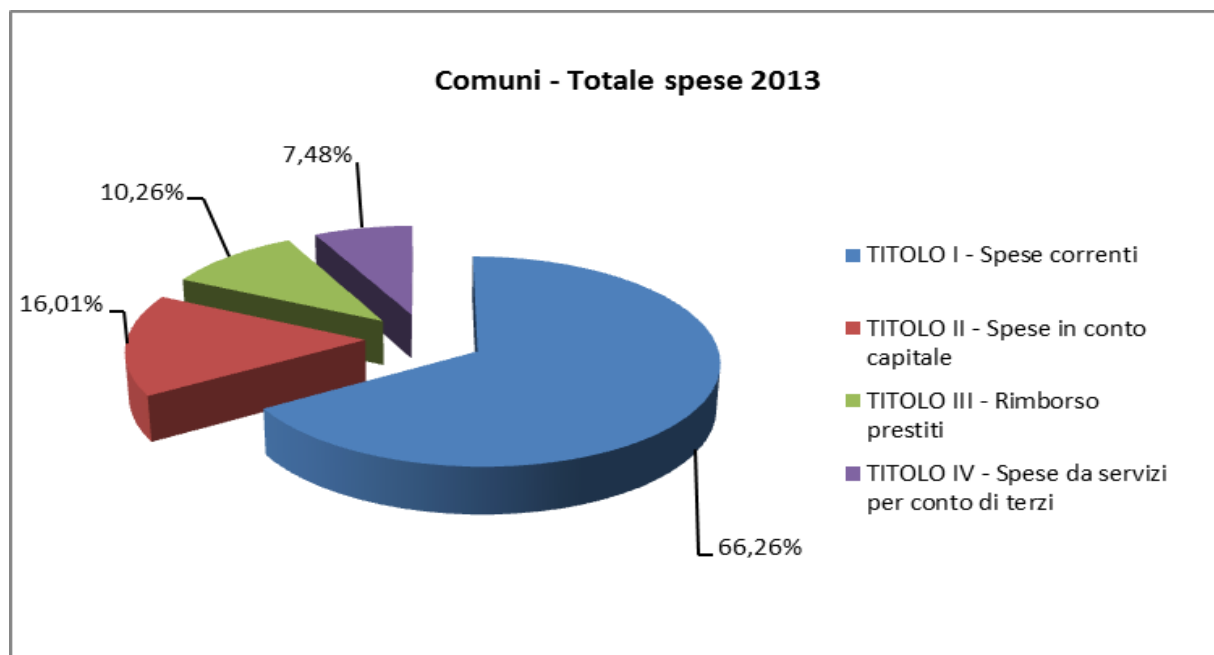
	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
TITOLO I - Spese correnti	51.746.676	51.310.184	55.516.126	-0,84	8,20
TITOLO II - Spese in conto capitale	15.487.171	14.316.676	13.410.273	-7,56	-6,33
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.570.061	8.394.711	8.593.783	10,89	2,37
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	6.623.275	6.225.984	6.262.827	-6,00	0,59
TOTALE DEI TITOLI	81.427.183	80.247.555	83.783.009	-1,45	4,41
Pagamenti da regolarizzare	1.401.674	1.645.633	2.316.555	17,40	40,77
TOTALE GENERALE	82.828.857	81.893.188	86.099.564	-1,13	5,14
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	1,69	2,01	2,69		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Alla luce dei dati riportati nella tabella si evidenzia che il totale dei pagamenti dei Comuni complessivamente considerati per il 2013, comprese le poste da regolarizzare (il cui valore al momento della rilevazione dei dati che si commentano⁹⁸ è pari a 2.317 milioni), ammonta a 86 mld. e 100 mln. di euro ed è in netto aumento rispetto al valore del totale dei pagamenti registrati nell'esercizio 2012, ammontante ad 81 mld. e 894 mln., a sua volta, in contrazione rispetto al 2011 (82 mld. e 829 mln.). Il predetto incremento, pari in valore percentuale al 5%, circa è da ricondursi essenzialmente alle spese correnti (+8,2%) che passano, in valore assoluto, da 51 mld. e 310 mln a 55 mld. e 516 mln. ed, in minore misura, alle spese per rimborso prestiti (+2,37%) che variano da 8 mld. e 395 mln. a 8 mld. e 594 mln., nonostante la riduzione delle spese in conto capitale.

⁹⁷ La determinazione delle riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio e dei trasferimenti erariali per l'anno 2013 costituisce uno dei parametri su cui è stato costruito il d.p.c.m. del 13 novembre 2013, previsto dall'art. 1, co. 380 lett. b) della l. n.228/2012, che alla successiva lett. e) ha previsto la soppressione del predetto fondo e la sua sostituzione con il nuovo Fondo di solidarietà comunale.

⁹⁸ La data di rilevazione dalla banca dati SIOPE è l'11 aprile 2014.

GRAFICO 1/SP/COMUNI

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

III.4.2.2 I pagamenti per spese di parte corrente**TABELLA 2/SP/COMUNI****Comuni - pagamenti di parte corrente**

migliaia di euro

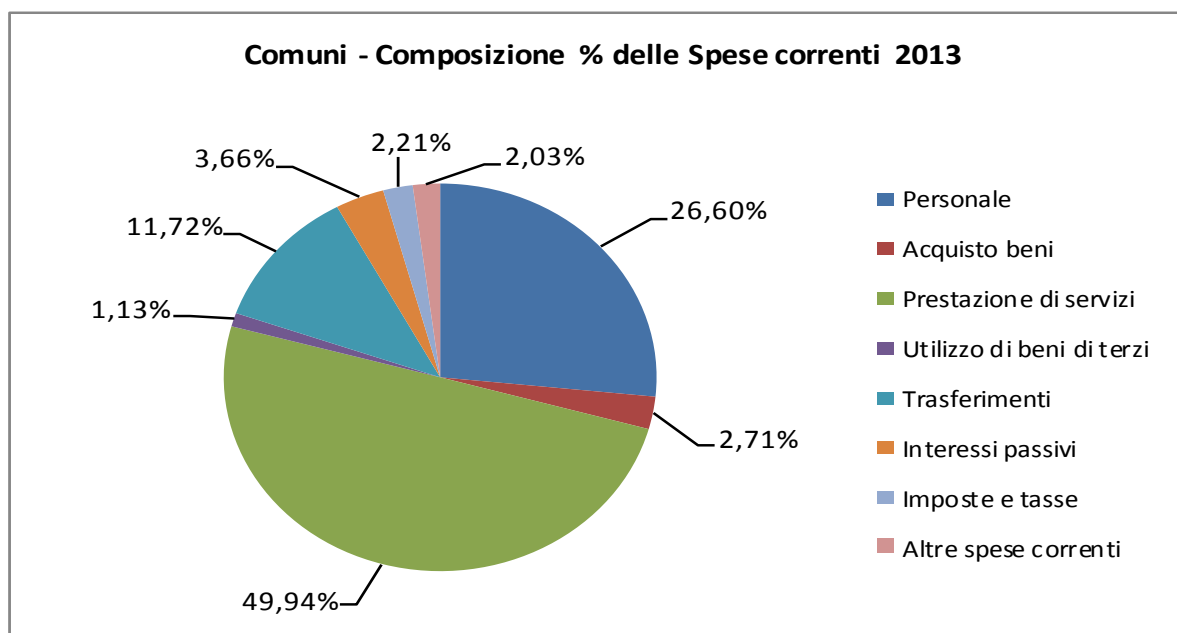
TITOLO I	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
Personale	15.760.537	15.218.126	14.764.786	-3,44	-2,98
Acquisto beni	1.558.514	1.499.770	1.504.650	-3,77	0,33
Prestazione di servizi	24.239.768	24.746.064	27.723.048	2,09	12,03
Utilizzo di beni di terzi	527.518	571.469	628.981	8,33	10,06
Trasferimenti	5.447.966	5.171.800	6.507.956	-5,07	25,84
Interessi passivi	2.218.444	2.190.368	2.029.789	-1,27	-7,33
Imposte e tasse	1.186.429	1.156.210	1.228.183	-2,55	6,22
Oneri straordinari della gestione corrente	807.500	756.377	1.128.733	-6,33	49,23
Totale spese correnti	51.746.676	51.310.184	55.516.126	-0,84	8,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 3/SP/COMUNI**Comuni - Composizione % pagamenti di parte corrente**

TITOLO I INTERVENTI	2011	2012	2013
Personale	30,46	29,66	26,60
Acquisto beni	3,01	2,92	2,71
Prestazione di servizi	46,84	48,23	49,94
Utilizzo di beni di terzi	1,02	1,11	1,13
Trasferimenti	10,53	10,08	11,72
Interessi passivi	4,29	4,27	3,66
Imposte e tasse	2,29	2,25	2,21
Oneri straordinari della gestione corrente	1,56	1,47	2,03
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

GRAFICO 2/SP/COMUNI

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

La componente principale delle spese dei Comuni è rappresentata dai pagamenti di parte corrente, nel cui ambito si osserva che l'incremento dei pagamenti, riscontrato su base nazionale nel 2013, è pari all'8,2% rispetto allo stesso dato dell'esercizio 2012 ed è da ricondursi principalmente, oltre che all'aumento più che significativo degli oneri straordinari della gestione corrente (+49,9%)⁹⁹, anche all'incremento delle spese per trasferimenti (+25,84%), all'utilizzo di beni di terzi (+10,06%) ed alla prestazione di servizi (+12,03%); voce quest'ultima che rappresenta il 50% circa della spesa corrente complessiva (cfr. tab 3/SP).

Tenendo nella dovuta considerazione, da una parte, i limiti sopra accennati che un'analisi, come quella condotta, basata sui dati di sola cassa, presenta, e dall'altra parte, le tempistiche di "aggredibilità" della spesa, che variano dal medio al lungo termine, con rare eccezioni di interventi operanti nel breve periodo su specifiche voci di spesa (riconducibili essenzialmente ai cd. "consumi intermedi"), deve evidenziarsi che l'incremento dei pagamenti, riscontrato nel 2013 - peraltro non in linea con le specifiche misure di riduzione e razionalizzazione della spesa corrente introdotte dalla citata *spending review* – troverebbe

⁹⁹ La voce oneri straordinari della gestione corrente comprende sia le spese destinate alla copertura di perdite accumulate nei confronti di aziende di pubblici servizi che le spese derivanti da transazioni e da sentenze sfavorevoli e per il rimborso di tributi non dovuti e per i quali esiste l'obbligo di restituzione ex art. 1, co. 151 della l. n. 296/2006. Rientrano in tale codifica anche le somme che gli EE.LL. devono versare all'entrata del bilancio dello Stato per sanzioni inerenti il patto di stabilità.

fondamento, almeno in parte, nel pagamento dei debiti pregressi, consentito dalle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.

L'anzidetto incremento delle spese di parte corrente emerso su base nazionale trova, peraltro, conferma negli andamenti registrati in tutte le aree geografiche e particolarmente nelle aree Centro (+11%) e Sud (+13%).

TABELLA 2a/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Aree geografiche - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 VARIAZIONE***migliaia di euro*

int.	TITOLO I	CENTRO			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	SUD			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	3.334.068	3.242.602	3.152.340	-2,74	-2,78	3.146.592	2.989.084	2.862.694	-5,01	-4,23
2	Acquisto beni	349.695	331.142	338.331	-5,31	2,17	357.481	338.175	370.006	-5,40	9,41
3	Prestazione di servizi	5.912.615	6.332.624	6.823.118	7,10	7,75	4.661.692	4.548.730	5.593.391	-2,42	22,97
4	Utilizzo di beni di terzi	182.488	201.747	222.330	10,55	10,20	86.279	103.605	132.598	20,08	27,98
5	Trasferimenti	1.099.054	1.018.647	1.699.701	-7,32	66,86	718.150	668.413	871.481	-6,93	30,38
6	Interessi passivi	372.925	386.059	373.901	3,52	-3,15	514.259	524.766	489.430	2,04	-6,73
7	Imposte e tasse	255.171	241.463	339.763	-5,37	40,71	220.120	208.135	207.119	-5,45	-0,49
8	Oneri straordinari della gestione corrente	111.038	120.726	226.100	8,72	87,28	269.314	264.591	393.889	-1,75	48,87
Totale spese correnti		11.617.055	11.875.008	13.175.584	2,22	10,95	9.973.886	9.645.498	10.920.608	-3,29	13,22

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

L'analisi dei pagamenti di parte corrente consente di verificare la distribuzione della predetta tipologia di spesa nelle diverse aree geografiche del Paese, con riferimento alle voci specifiche come riportate nei codici SIOPE. L'incremento osservato nei pagamenti di parte corrente è legato principalmente all'aumento registrato alla voce oneri straordinari della gestione corrente che nell'area Centro raggiunge il +87% ed al Sud il +49%. Molto rilevante, altresì, l'incremento registrato nelle spese per trasferimenti di parte corrente per una percentuale pari, su base nazionale, al 26% e la distribuzione a livello di aree geografiche vede il predetto incremento spalmato fra l'area Centro (+67%), l'area Sud (+30%) e l'area Nord-Ovest (+19%).

TABELLA 2b/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Aree geografiche - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 VARIAZIONE***migliaia di euro*

int.	TITOLO I	NORD-OVEST			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	NORD-EST			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	4.058.434	3.947.672	3.835.025	-2,73	-2,85	3.025.014	2.954.958	2.863.586	-2,32	-3,09
2	Acquisto beni	358.988	348.549	328.150	-2,91	-5,85	336.798	330.838	315.638	-1,77	-4,59
3	Prestazione di servizi	7.142.364	7.302.427	7.899.838	2,24	8,18	4.030.918	4.065.370	4.700.204	0,85	15,62
4	Utilizzo di beni di terzi	86.813	90.435	95.668	4,17	5,79	108.253	115.958	113.586	7,12	-2,05
5	Trasferimenti	1.435.895	1.346.550	1.608.939	-6,22	19,49	1.508.120	1.476.424	1.584.932	-2,10	7,35
6	Interessi passivi	699.215	686.205	622.196	-1,86	-9,33	448.404	414.647	374.931	-7,53	-9,58
7	Imposte e tasse	311.813	310.529	307.828	-0,41	-0,87	250.193	259.978	250.370	3,91	-3,70
8	Oneri straordinari della gestione corrente	180.289	133.862	193.009	-25,75	44,18	99.706	107.921	155.901	8,24	44,46
Totale spese correnti		14.273.810	14.166.230	14.890.653	-0,75	5,11	9.807.407	9.726.094	10.359.148	-0,83	6,51

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Analogamente sono cresciute anche le spese relative alle prestazioni di servizi per il 12% rispetto al valore riscontrato per l'esercizio precedente e tale incremento trova conferma negli andamenti registrati in tutte le aree geografiche e particolarmente nelle aree Sud (+23%) e Nord-Est(+16%).

TABELLA 2c/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Aree geografiche - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 VARIAZIONE***migliaia di euro*

int.	TITOLO I	ISOLE			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	TOTALE NAZIONALE			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	2.196.429	2.083.810	2.051.141	-5,13	-1,57	15.760.538	15.218.126	14.764.786	-3,44	-2,98
2	Acquisto beni	155.553	151.067	152.526	-2,88	0,97	1.558.514	1.499.770	1.504.650	-3,77	0,33
3	Prestazione di servizi	2.492.180	2.496.913	2.706.497	0,19	8,39	24.239.768	24.746.064	27.723.048	2,09	12,03
4	Utilizzo di beni di terzi	63.684	59.724	64.799	-6,22	8,50	527.518	571.469	628.981	8,33	10,06
5	Trasferimenti	686.747	661.768	742.904	-3,64	12,26	5.447.966	5.171.800	6.507.956	-5,07	25,84
6	Interessi passivi	183.641	178.692	169.330	-2,70	-5,24	2.218.444	2.190.368	2.029.789	-1,27	-7,33
7	Imposte e tasse	149.132	136.105	123.102	-8,74	-9,55	1.186.429	1.156.210	1.228.183	-2,55	6,22
8	Oneri straordinari della gestione corrente	147.152	129.276	159.834	-12,15	23,64	807.500	756.377	1.128.733	-6,33	49,23
Totale spese correnti		6.074.517	5.897.354	6.170.133	-2,92	4,63	51.746.676	51.310.185	55.516.126	-0,84	8,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Come già accennato in precedenza l'incremento più significativo nell'ambito delle spese correnti (+49%) è quello registrato con riferimento agli oneri straordinari della gestione corrente, che ricomprendono, oltre alle spese derivanti da sentenze sfavorevoli e dalla restituzione di tributi non dovuti, le spese destinate alla copertura di perdite accumulate nei confronti di aziende di pubblici servizi (voce quest'ultima che, su base nazionale, in valore assoluto passa da 31,12 a 31,71 milioni di euro).

Nell'ambito dell'intervento considerato (8) risulta in aumento il coacervo di spese ricomprese nella voce "altri oneri straordinari della gestione corrente" (cod. 1802), come da definizione SIOPE *"spese aventi il carattere della straordinarietà non ricomprese nelle voci precedenti, compresa la restituzione di altri proventi riscossi ma non dovuti"*, che passa, in valore assoluto, da 569 a 772 milioni di euro, risulta in crescita in modo differente nelle diverse aree geografiche. In particolare, l'incremento è pari al 50% nell'area Sud, mentre oscilla fra il 22% delle Isole ed il 29,7% nell'area Nord-Est.

In incremento si mostra anche la voce relativa alle restituzioni di tributi ai contribuenti (cod. 1807), che passa da 20,62 a 31,06 mln. di euro, nonché il rimborso di tributi al bilancio dello Stato (comprensiva delle sanzioni per il patto di stabilità interno ex art. 1, commi 128, 129, 207, 439 e 447 della l. n. 228/2012) attestatosi a 144 mln. di euro circa.

Gli interventi relativi alle prestazioni di servizi, ai trasferimenti di parte corrente, nonché agli oneri straordinari della gestione corrente mostrano un'incidenza sul totale nazionale variabile da un'area geografica all'altra. I pagamenti per prestazioni di servizi (pari a 27.723 mln. di euro) incidono rispetto al totale nazionale di tutti i pagamenti di parte corrente (55.516 milioni di euro), registrati nel corso dell'esercizio 2013, per il 28% nell'area Nord-Ovest, per il 25% al Centro, per il 20% al Sud e per il 17% al Nord-Est.

Piuttosto elevata risulta essere anche l'incidenza rispetto al totale nazionale dei pagamenti per trasferimenti di parte corrente, che oscillano dal 26% dell'area Centro al 25% del Nord-Ovest, fino a ridursi nelle aree Sud ed Isole (rispettivamente 13% e 11%).

L'osservazione condotta con riferimento alle **fasce demografiche**¹⁰⁰ di appartenenza dei Comuni considerati mostra come l'incremento della voce oneri straordinari della gestione corrente, che su base nazionale è pari al 49%, risulti piuttosto elevato sia nei Comuni di piccole dimensioni (vedasi fasce fino a 5.000 abitanti), dove oscilla fra il 30 ed il 35%, che nei Comuni di dimensioni più grandi (+70% fascia da 5.000 a 10.000 abitanti), raggiungendo il picco più alto nella fascia superiore ai 250.000 abitanti (+75,3%).

Per quanto riguarda l'intervento "prestazione di servizi" negli enti al di sotto dei 250.000 abitanti l'incremento registrato con riferimento al 2013 oscilla fra il 17% della fascia

¹⁰⁰ le fasce individuate nella presente analisi risultano così articolate:

1. fino a 2.000; **2.** da 2.000 a 4.999; **3.** da 5.000 a 9.999; **4.** da 10.000 a 19.999 ; **5.** da 20.000 a 59.999; **6.** da 60.000 a 249.999 ; **7.** oltre 249.999.

6 (fra i 60.000 ed i 250.000) ed il 3,5% della fascia fino a 2.000 abitanti. La percentuale si attesta al 9,6% per i Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti.

TABELLA 2d/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Fasce di popolazione - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 Variazione***migliaia di euro*

INT.	TITOLO I	Fascia 1 - inf. 2.000 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	Fascia 2 - da 2.000 a 4.999 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	1.045.236	1.008.904	981.348	-3,48	-2,73	1.599.309	1.543.579	1.504.769	-3,48	-2,51
2	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	227.218	224.128	213.937	-1,36	-4,55	305.275	299.860	292.367	-1,77	-2,50
3	Prestazioni di servizi	1.240.305	1.282.482	1.327.493	3,40	3,51	2.181.254	2.267.973	2.375.327	3,98	4,73
4	Utilizzo di beni di terzi	10.149	26.589	24.349	161,99	-8,43	20.789	28.049	27.444	34,93	-2,16
5	Trasferimenti	393.427	405.638	456.742	3,10	12,60	640.957	633.580	713.243	-1,15	12,57
6	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	163.545	164.545	161.197	0,61	-2,03	275.273	275.561	267.540	0,10	-2,91
7	Imposte e tasse	83.208	83.420	82.202	0,25	-1,46	140.760	132.510	131.925	-5,86	-0,44
8	Oneri straordinari della gestione corrente	29.326	31.785	41.417	8,39	30,31	55.642	54.229	73.104	-2,54	34,81
Totale spese correnti		3.192.413	3.227.491	3.288.684	1,10	1,90	5.219.259	5.235.341	5.385.720	0,31	2,87

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

L'acquisto di beni di consumo che, su base nazionale, mostra un valore in termini assoluti pressoché invariato, evidenzia un incremento dei pagamenti con riferimento alle fasce demografiche superiori. Il predetto differenziale positivo ammonta a +13% per la fascia 7 (popolazione > 250.000 abitanti), mentre flette a +7,6% per la fascia 5 (popolazione < 60.000 abitanti). La variazione per gli enti appartenenti alle fasce demografiche al di sotto dei 5.000 abitanti mostra, invece, segno negativo. Come pure si registra un calo per le anzidette fasce di popolazione anche con riferimento all'utilizzo di beni di terzi (rispettivamente -8,4% e -2,1%) ed agli interessi passivi ed oneri finanziari (rispettivamente -2% e -3%).

TABELLA 2e/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Fasce di popolazione - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 Variazione***migliaia di euro*

INT.	TITOLO I	Fascia 3 - da 5.000 a 9.999 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	Fascia 4 - da 10.000 a 19.999 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	1.704.598	1.642.932	1.608.402	-3,62	-2,10	1.978.650	1.902.667	1.860.147	-3,84	-2,23
2	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	245.566	237.846	246.735	-3,14	3,74	253.775	241.325	250.779	-4,91	3,92
3	Prestazioni di servizi	2.473.136	2.521.477	2.782.733	1,95	10,36	2.910.481	2.932.296	3.387.334	0,75	15,52
4	Utilizzo di beni di terzi	31.164	34.311	39.002	10,10	13,67	50.596	56.608	64.606	11,88	14,13
5	Trasferimenti	669.930	653.948	815.138	-2,39	24,65	767.773	728.073	954.270	-5,17	31,07
6	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	265.251	247.912	229.516	-6,54	-7,42	291.505	275.019	252.931	-5,66	-8,03
7	Imposte e tasse	140.297	136.553	136.267	-2,67	-0,21	150.175	149.666	148.421	-0,34	-0,83
8	Oneri straordinari della gestione corrente	75.230	75.522	128.368	0,39	69,97	90.257	102.483	142.840	13,55	39,38
Totale spese correnti		5.605.171	5.550.502	5.986.160	-0,98	7,85	6.493.212	6.388.137	7.061.328	-1,62	10,54

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 2f/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Fasce di popolazione - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 Variazione***migliaia di euro*

INT.	TITOLO I	Fascia 5 - da 20.000 a 59.999 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	Fascia 6 - da 60.000 a 249.999 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	2.968.528	2.852.184	2.782.358	-3,92	-2,45	2.656.480	2.557.998	2.469.695	-3,71	-3,45
2	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	310.322	282.951	304.472	-8,82	7,61	149.389	148.480	139.375	-0,61	-6,13
3	Prestazioni di servizi	4.530.557	4.492.900	5.218.370	-0,83	16,15	4.122.508	4.044.136	4.733.718	-1,90	17,05
4	Utilizzo di beni di terzi	98.545	99.701	113.599	1,17	13,94	118.633	117.970	130.262	-0,56	10,42
5	Trasferimenti	1.067.849	981.385	1.215.135	-8,10	23,82	1.022.703	955.277	1.094.591	-6,59	14,58
6	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	411.276	395.865	358.858	-3,75	-9,35	314.225	299.705	261.203	-4,62	-12,85
7	Imposte e tasse	229.930	223.925	221.383	-2,61	-1,14	187.078	181.231	167.196	-3,13	-7,74
8	Oneri straordinari della gestione corrente	171.927	178.312	239.172	3,71	34,13	146.044	133.971	188.148	-8,27	40,44
Totale spese correnti		9.788.935	9.507.222	10.453.346	-2,88	9,95	8.717.059	8.438.767	9.184.188	-3,19	8,83

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 2g/SP/COMUNI**Comuni - Spese correnti - Fasce di popolazione - Esercizi 2011 - 2012 - 2013 Variazione***migliaia di euro*

INT.	TITOLO I	Fascia 7 - sup. 249.999 abitanti			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	TOTALE NAZIONALE			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	Personale	3.807.736	3.709.863	3.558.068	-2,57	-4,09	15.760.538	15.218.126	14.764.786	-3,44	-2,98
2	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	66.970	65.179	56.986	-2,67	-12,57	1.558.514	1.499.770	1.504.650	-3,77	0,33
3	Prestazioni di servizi	6.781.527	7.204.800	7.898.073	6,24	9,62	24.239.768	24.746.064	27.723.048	2,09	12,03
4	Utilizzo di beni di terzi	197.643	208.241	229.720	5,36	10,31	527.518	571.469	628.981	8,33	10,06
5	Trasferimenti	885.328	813.899	1.258.837	-8,07	54,67	5.447.966	5.171.800	6.507.956	-5,07	25,84
6	Interessi passivi e oneri finanziari diversi	497.369	531.762	498.544	6,91	-6,25	2.218.444	2.190.368	2.029.789	-1,27	-7,33
7	Imposte e tasse	254.980	248.906	340.790	-2,38	36,92	1.186.429	1.156.210	1.228.183	-2,55	6,22
8	Oneri straordinari della gestione corrente	239.074	180.076	315.682	-24,68	75,31	807.500	756.377	1.128.733	-6,33	49,23
Totale spese correnti		12.730.626	12.962.725	14.156.700	1,82	9,21	51.746.676	51.310.185	55.516.126	-0,84	8,20

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

La spesa di personale, che rappresenta la seconda voce in ordine di importanza per le spese correnti (in merito, per approfondimenti, cfr. Parte IV, Volume II) ha seguito, anche per l'esercizio considerato, il trend in calo (-3%) del biennio precedente, attestandosi a 14.765 milioni di euro di pagamenti in valore assoluto e risulta diminuito anche il peso di tale intervento nel rapporto di composizione (nel 2012 era il 29,6% del totale, nel 2013 è il 26,6%).

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime ha segnato una lieve inversione di tendenza rispetto all'esercizio 2012, allorquando mostrava una contrazione rispetto al 2011 del 4% circa.

Al riguardo, vanno richiamate le norme rammentate nell'introduzione di questa parte di referto, vale a dire, oltre al d.l. n. 95/2012, che stabilisce le regole per la revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni (*spending review*), anche le successive disposizioni recate dalla legge di stabilità per il 2013 e dal d.l. n. 69/2013.

III.4.2.3 Analisi di alcune voci di spesa corrente per consumi intermedi

I consumi intermedi rappresentano, alla luce del sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), il valore dei beni e servizi consumati quali input del processo produttivo. Come accennato in apertura della presente trattazione, le voci SIOPE corrispondenti agli interventi **"Acquisto di beni di consumo e/o materie prime", "Prestazione di servizi" e "Utilizzo di beni di terzi"** sono state prese in considerazione per la determinazione delle riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio, poi fondo di solidarietà comunale e dei trasferimenti erariali per l'anno 2013.

Le predette voci, che complessivamente rappresentano, come dimostrato dalla tab. 2/SP/COMUNI, poco più della metà della spesa corrente complessiva, risultano incrementate nel corso del 2013, non solo quella per acquisti di beni (+0,33%) ma anche quella per utilizzo di beni di terzi (+10%) e, soprattutto, quella per servizi (+12.03%).

TABELLA 4/SP/COMUNI**Comuni - Spese Titolo I – intervento 2 - Totale nazionale - Esercizi 2011 - 2012 – 2013***(migliaia di euro)*

Cod.	TITOLO I - Spese Intervento 2	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
1201	Carta, cancelleria e stampati	124.134	115.754	106.724	-6,75	-7,80
1202	Carburanti, combustibili e lubrificanti	223.207	244.873	246.945	9,71	0,85
1203	Materiale informatico	34.945	31.777	32.139	-9,07	1,14
1204	Materiale e strumenti tecnico-specialistici	73.847	72.418	71.643	-1,94	-1,07
1205	Pubblicazioni, giornali e riviste	59.338	52.722	48.886	-11,15	-7,28
1206	Medicinali, materiale sanitario e igienico	184.112	172.177	173.004	-6,48	0,48
1207	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	18.849	11.097	9.023	-41,13	-18,69
1208	Equipaggiamenti e vestiario	49.937	45.259	38.206	-9,37	-15,58
1209	Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	2.907	1.822	2.943	-37,33	61,49
1210	Altri materiali di consumo	516.226	482.294	508.123	-6,57	5,36
1211	Acquisto di derrate alimentari	117.795	114.916	115.090	-2,44	0,15
1212	Materiali e strumenti per manutenzione	153.217	153.943	150.929	0,47	-1,96
1213	Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali		719	995	<i>p.n.c</i>	38,52
Totale Intervento 2 - Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime		1.558.514	1.499.770	1.504.650	-3,77	0,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

In particolare, osservando l'andamento dei pagamenti per acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, tale voce risulta in lieve incremento rispetto al 2012, ma in calo rispetto all'esercizio 2011 ed il suo peso specifico nella composizione della spesa corrente resta pressoché invariato (rappresentando il 2,71% del totale).

Delle voci interessate dall'andamento in lieve crescita, quelle che mostrano i valori più significativi, in termini di percentuali di scostamento rispetto al valore registrato nell'esercizio precedente, ma che, in termini assoluti, appaiono piuttosto contenute, sono individuabili nell'acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali (+61,49%) e nell'acquisto di materiale divulgativo (+38,52%). Le restanti voci dell'intervento considerato mostrano incrementi di più modesta entità.

Deve evidenziarsi, invece, con accento positivo, l'andamento della voce "acquisti di beni per spese di rappresentanza" che, nonostante le perduranti incertezze nel corso dell'esercizio considerato, circa le tipologie da ricomprendere nell'ambito della voce in questione, mostra una contrazione (-18,69%), in linea con le riduzioni operate. Come pure si riducono del 15,58% i pagamenti per l'acquisto di equipaggiamenti e vestiario.

Passando all'analisi dei dati relativi all'intervento 3 concernente **prestazioni di servizi**, si osserva che, in generale, come già accennato sopra, l'incremento registrato su base nazionale, in valore assoluto, ammonta a 2.977 milioni di euro (+12,03%).

Alcune voci dell'intervento 3, in particolare quelle relative ai contratti di servizio per trasporto, per smaltimento rifiuti, per riscossione tributi e per lavoro interinale, sommati alla voce altri contratti di servizio (pari a 2.526 milioni di euro), rappresentano un volume di spesa, pari in termini assoluti, a 13.228 milioni di euro e fanno registrare un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente, pari in media al 16,51%.

TABELLA 5/SP/COMUNI**Comuni - Spese Titolo I - intervento 3 - Totale nazionale - Esercizi 2011 - 2012 - 2013***migliaia di euro*

Cod.	TITOLO I - Spese Intervento 3	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
1302	Contratti di servizio per trasporto	2.615.546	2.450.364	2.758.784	-6,32	12,59
1303	Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	5.926.542	6.346.705	7.700.760	7,09	21,33
1304	Contratti di servizio per riscossione tributi	185.708	182.394	202.373	-1,78	10,95
1305	Lavoro interinale	47.282	40.725	39.821	-13,87	-2,22
1306	Altri contratti di servizio	2.295.802	2.333.396	2.526.388	1,64	8,27
	Totale	11.070.880	11.353.584	13.228.126	2,55	16,51

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Tutte le voci riportate nella tabella 5/SP/COMUNI, riguardanti spese sostenute dai Comuni per contratti di servizio risultano incrementate, in particolare quella per lo smaltimento rifiuti (+21,33%). Unica eccezione fra i codici considerati i pagamenti per lavoro interinale, che si mostrano in calo.

Risultano in incremento anche i pagamenti relativi alle voci di spesa "corsi di formazione" e "altri corsi di formazione", che ammontano complessivamente a circa 46 milioni di euro, e mostrano un incremento rispetto all'analogo valore dell'esercizio 2012 pari al 26,5% circa.

TABELLA 6/SP/COMUNI**Comuni - Spese Titolo I - intervento 3 - Totale nazionale - Esercizi 2011 - 2012 - 2013***migliaia di euro*

Cod.	TITOLO I - Spese Intervento 3	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
1309	Corsi di formazione per il proprio personale	35.983	26.501	28.254	-26,35	6,61
1310	Altri corsi di formazione	11.033	9.544	17.360	-13,49	81,90
	totale	47.015	36.045	45.614	-23,33	26,55

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

In particolare, la voce altri corsi di formazione risulta incrementata in modo significativo (+81,90%) su base nazionale.

Osservando, poi, il dato distribuito per aree geografiche, deve evidenziarsi l'incremento particolarmente rilevante della voce di spesa considerata per l'area Nord-Ovest (cfr. tabelle allegate). La motivazione potrebbe essere ricercata nell'incremento rispetto al dato registrato nell'esercizio 2012, pari in valore assoluto a circa 7,602 milioni di euro rilevato per il Comune di Milano e dall'incremento, pari in termini percentuali, al 287%, del Comune di Torino.

In costante aumento sono anche i pagamenti per altre prestazioni di servizi, in particolare, per i servizi scolastici e le mense scolastiche, che mostrano un incremento medio pari al 6,32%. In aumento del 13% circa risultano essere anche le spese sostenute per il contratto **di Global service** (cod. 1338).

TABELLA 7/SP/COMUNI**Comuni - Spese Titolo I - intervento 3 - Totale nazionale - Esercizi 2011 - 2012 - 2013***migliaia di euro*

Cod.	TITOLO I - Spese Intervento 3	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
1332	Altre spese per servizi	3.350.103	3.168.987	3.339.347	-5,41	5,38
1333	Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi	1.284.480	1.397.249	1.500.908	8,78	7,42
1334	Mense scolastiche	882.606	913.435	974.598	3,49	6,70
1335	Servizi scolastici	281.137	287.435	316.892	2,24	10,25
	totale	5.798.325	5.767.107	6.131.746	-0,54	6,32

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Appare interessante evidenziare che delle voci esplicitate nella tabella di seguito riportata, comprensiva dei pagamenti attinenti l'acquisto di servizi per spese di rappresentanza, le spese per organi istituzionali dell'ente e l'assistenza informatica, solo quest'ultima voce mostra un incremento (+18,98%), mentre tutte le altre, in particolare quella per spese di rappresentanza (-18,35%), si riducono, ivi comprese le spese per gli organi istituzionali dell'ente sia sotto forma di indennità (-3,05%) che di rimborsi (-6,3%).

TABELLA 8/SP/COMUNI**Comuni - Spese Titolo I - intervento 3 - Totale nazionale - Esercizi 2011 - 2012 - 2013***migliaia di euro*

Cod. 101	TITOLO I - Spese Intervento 3	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
1324	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	15.841,40	9.256,36	7.557,77	-41,57	-18,35
1325	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	556.922,79	524.367,63	508.386,76	-5,85	-3,05
1326	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	36.755,65	33.360,23	31.258,71	-9,24	-6,30
1329	Assistenza informatica e manutenzione software	248.772,35	277.081,72	329.675,12	11,38	18,98

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Alla luce delle considerazioni svolte in apertura di questa parte di analisi dei flussi di cassa dei Comuni, dedicata specificatamente ai pagamenti di parte corrente, appare abbastanza chiaro che le voci più direttamente interessate dai tagli operati dalla *spending review* e cioè, in particolare, le spese per l'acquisto di beni di consumo e materia prime, nonché le spese per prestazione di servizi e per l'uso di beni di terzi risultano essere incrementate in varia misura nel periodo considerato, come si evince dalle percentuali sopra

¹⁰¹ Cod. 1324 spese per acquisto di servizi connessi all'attività di rappresentanza; cod. 1325 spese per gli organi istituzionali dell'ente Indennità: comprensiva delle spese per l'acquisizione di prestazioni da parte di soggetti la cui relazione con l'ente non è riconducibile ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, ma deriva dall'appartenenza agli organi istituzionali (vedasi indennità di carica ai componenti del Consiglio Comunale della Giunta, del Sindaco dell'organo di revisione economico finanziaria ed i compensi derivanti dalla partecipazione dei componenti gli organi istituzionali alle riunioni); cod. 1326 spese per gli organi istituzionali rimborsi: comprensive delle spese spettanti per l'espletamento di attività di servizio al di fuori della sede di lavoro; cod. 1329 spese per l'assistenza informatica e per l'acquisto di interventi di manutenzione migliorativa, adeguativa e correttiva.

precisate. Tale incremento è in linea con il *trend* del triennio considerato, ferma restando la necessità di una verifica alla luce dei dati di competenza, che formerà oggetto di uno specifico referto sulla finanza locale, basato sui dati di competenza.

Tuttavia, preme osservare che, nell'ambito degli interventi considerati, alcune voci di carattere generico mostrano valori assoluti ed incrementali significativi, ad esempio nell'intervento 2 la voce "altri materiali di consumo" (cod. 1210), la cui consistenza (508 mln.) si mostra in netto aumento (+5,3%) rispetto all'importo registrato nel 2012 (482 mln.). Nell'intervento 3 la voce "altre spese per servizi" ammonta a 3 mld. e 339 mln. di euro, in crescita rispetto al 2012, allorché ammontava a 3 mld. e 169 mln. di euro. Così pure nell'intervento 4 il cod. 1499 "altri utilizzi di beni di terzi " ammonta a circa 60 mln. e rappresenta la terza voce, in ordine di importanza, dopo quella comprensiva dei pagamenti per locazioni, pari a 435 mln di euro e quelle per noleggi, pari a circa 86 mln. di euro. Voce quest'ultima in netto incremento rispetto al 2012.

Nel contesto del generale incremento registratosi con riferimento all'intervento 2 del Titolo I "Acquisto di beni di consumo e/o materie prime" mette conto osservare, nell'analisi dettagliata per aree geografiche (cfr. tabelle allegate, Volume III), un andamento in crescita per alcune voci, in particolare nelle Aree Sud e Isole, vedasi l'acquisto di beni per consultazioni elettorali e le spese per acquisto di materiale divulgativo.

Ancora con riferimento all'articolazione in aree geografiche, deve evidenziarsi che le spese relative all'intervento 3 "*prestazioni di servizi*" mostrano alcuni picchi percentuali negli incrementi registrati nel 2013 rispetto all'esercizio precedente, in particolare, per quanto riguarda i contratti di servizio per trasporto (+12,59%) ed i contratti di servizio per lo smaltimento rifiuti (+139,38%).

Nella scomposizione dei dati per fasce di popolazione, emerge chiaramente un incremento generalizzato per tutti i contratti di servizio nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Stessa cosa dicasi, anche con riferimento alle utenze per consumi di elettricità, di acqua e per riscaldamento, per le fasce di popolazione fino a 250.000 abitanti. Mentre per i Comuni della fascia 7, alle variazioni incrementali delle voci relative ai contratti di servizio per trasporto (+14,39%) e smaltimento rifiuti (+0,87%) si contrappongono variazioni di segno negativo riferite al servizio riscossione tributi (-17,2%) e alla voce altri contratti di servizio (-7,97%). Molto elevato, invece, è l'incremento per la voce altri corsi di formazione (+410,5%), nonché per servizi elettorali (+653%)

Dalla lettura delle tabelle, che scompongono l'analisi dei dati registrati nel triennio nelle diverse aree geografiche, emerge che nell'area Centro gli incrementi più significativi si registrano per l'acquisto di beni per consultazioni elettorali (+63,21%), mentre risultano in netto calo sia le spese di rappresentanza (-19,2%) che quelle per equipaggiamento. Fra i

servizi, anche per i Comuni ricadenti nell'area Centro, le voci di spesa legate al contratto di smaltimento rifiuti (+16,2%) ed al lavoro interinale (+48,5%) risultano in incremento, come pure l'acquisto di servizi per consultazioni elettorali. Analoghe le variazioni incrementali che emergono per le aree Sud ed Isole.

III.4.2.4 Analisi dei pagamenti per rimborso prestiti

I pagamenti relativi ai rimborsi per anticipazioni di cassa, ovvero per la restituzione delle risorse finanziarie anticipate dall'Istituto di credito che svolge funzioni di tesoreria, per far fronte a momentanee esigenze di liquidità del Comune, ammontano su base nazionale a 5.161 milioni di euro.

Le spese per rimborso finanziamenti a breve termine, destinate alla restituzione delle risorse finanziarie rese disponibili per una durata inferiore ai 12 mesi, ammontano a complessivi 41,35 milioni di euro.

Gli anzidetti valori non sono comprensivi della spesa per gli interessi maturati nel periodo di utilizzo delle anticipazioni di cassa, rinvenibile all'interno delle spese correnti, in particolare, sotto la definizione interessi e oneri finanziari per l'utilizzo di anticipazioni concesse da enti del settore pubblico.

TABELLA 9/SP/COMUNI

migliaia di euro

TITOLO III Spese per rimborso prestiti	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
<i>int. 1 anticipazioni di cassa</i>	4.018.376	4.494.141	5.161.171	11,84	14,84
<i>int. 2 finanziamenti a breve</i>	94.939	38.789	41.348	-59,14	6,60
Totale anticipazioni	4.113.315	4.532.930	5.202.519	10,20	14,77
<i>int. 3 rimborso mutui e prestiti</i>	3.052.832	3.441.781	2.983.338	12,74	-13,32
<i>int. 4 rimborso prestiti obbligazionari</i>	394.141	400.881	391.311	1,71	-2,39
<i>int. 5 rimborso debiti pluriennali</i>	9.773	19.119	16.615	95,63	-13,10
Totale rimborso prestiti	3.456.746	3.861.781	3.391.264	11,72	-12,18
TOTALE TITOLO III	7.570.061	8.394.711	8.593.783	10,89	2,37

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

I pagamenti per anticipazioni di cassa e per finanziamenti a breve sono aumentati in media del 15% circa, raggiungendo in valore assoluto l'ammontare di 5.203 mln di euro a fronte delle riduzioni registrate con riferimento ai pagamenti delle spese per rimborso mutui, prestiti obbligazionari e rimborso debiti pluriennali (-12,18%).

Al riguardo, deve tenersi conto che nel 2013, gli interventi normativi sulla tassazione immobiliare, già richiamati in premessa, hanno determinato carenza di gettito, che, benché compensata con appositi contributi erariali (compensativi), è stata all'origine del maggior ricorso alle anticipazioni di tesoreria. Ciò anche in ragione della sfasatura temporale fra momento di emersione del mancato gettito ed effettivo incasso dei trasferimenti compensativi.

Tuttavia, al netto di questo eccesso di ricorso all'anticipazione, peraltro, autorizzato, l'utilizzo da parte dei Comuni delle anzidette anticipazioni rappresenta, come in molte occasioni stigmatizzato dalla Corte dei conti, un aspetto patologico della gestione contabile, in costante crescita, nonostante l'andamento in calo delle spese complessive per rimborso prestiti.

Al riguardo, deve ancora rammentarsi che nel corso del 2013 il limite massimo per l'utilizzo dell'anticipazione di cassa ex art. 222 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) è stato rideterminato in cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente, in forza di quanto disposto dall'art. 1 co. 9 del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, cd. *sblocca debiti*.¹⁰² A causa delle criticità prima ricordate della finanza locale e dell'esigenza di favorire il pagamento dei debiti pregressi, la crescente tensione dal punto di vista della liquidità, dimostrata dagli enti ha reso necessaria una proroga di tre mesi del termine di utilizzo del limite massimo dei cinque dodicesimi, posticipato dal 30 settembre al 31 dicembre 2013, in forza dell'art. 12 bis del d.l. 14 agosto 2013, n. 93. Peraltro, al fine di garantire una maggiore liquidità agli enti, il "tetto" massimo era stato temporaneamente rideterminato da cinque dodicesimi a sette dodicesimi, sempre fino al 30 settembre 2013.

Tutto ciò premesso deve considerarsi che il ricorso all'anticipazione è l'evidente sintomo di carenza di liquidità per i Comuni, che dovrebbero, per quanto possibile, pianificare l'utilizzo di tale strumento, che, come è bene ricordare, ha carattere di straordinarietà ed è volto essenzialmente a consentire il regolare svolgimento delle gestioni finanziarie degli enti locali, anche in presenza di eventuali sfasamenti temporali nei flussi di cassa in entrata ed in uscita. Ciò anche in considerazione del fatto che l'anticipazione comporta, come noto, oneri aggiuntivi, riconducibili nell'ambito delle spese correnti e specificatamente tra i pagamenti per interessi passivi, come esposto nella tabella di seguito riportata.

¹⁰² L'art. 1, co. 9 del d.l. n. 35/2013, ha consentito agli EE.LL. di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria per un importo massimo corrispondente ai 5/12 delle entrate fino al 30.09.2013. L'art. 12 bis del d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito dalla l. n. 119/2013 ha differito tale termine per l'utilizzo del limite massimo fino ai 5/12 ancora fino al 31 dicembre 2013. L'art. 1 co. 2 del d.l. 21.05.2013, n. 54 convertito dalla legge n. 85/2013 ha disposto l'ulteriore incremento dell'importo massimo sempre con limite temporale al 30.09.2013. Una diversa disciplina vige per gli enti in dissesto.

TABELLA 10/SP/COMUNI

in euro

cod	Intervento 6 – interessi passivi	2011	2012	2013	Var% 2011-2012	Var% 2012-2013
1611	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per finanziamenti a breve	7.816.553,84	5.361.687,84	5.513.836,38	-31,41	2,84
1612	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per finanziamenti a medio-lungo	56.288.250,72	50.567.254,60	44.196.129,30	-10,16	-12,60
1613	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per anticipazioni	6.181.133,80	4.100.177,05	3.197.138,85	-33,67	-22,02
1621	Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a breve	9.591.097,46	8.007.118,33	13.563.263,06	-16,52	69,39
	Totale parziale	79.877.035,82	68.036.237,82	66.470.367,59	-14,82	-2,30
	Totale dell'intervento 6 interessi passivi	2.218.443.708,83	2.190.368.343,16	2.029.789.421,03	-1,27	-7,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Come si evince dalla lettura della tabella, i pagamenti per interessi passivi riconducibili in modo immediato alle anticipazioni di cassa (cod. 1613) ammontano a 3,197 mln. di euro ed unitamente ai finanziamenti a breve (cod. 1611 e cod. 1621), pari in valore assoluto a 19,08 mln. di euro non rappresentano la percentuale più rilevante dell'intervento interessi passivi, che complessivamente assomma per il 2013 ad euro 2 mld. e 29 mln. La voce principale dei pagamenti dell'intervento considerato riguarda, infatti, gli interessi pagati a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.¹⁰³, pari ad euro 1,197 mld., che resta sostanzialmente costante negli ultimi tre esercizi, seguita dalla voce relativa agli interessi passivi per finanziamenti a medio e lungo termine (durata superiore a 12 mesi) con soggetti diversi da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

III.4.2.5 Analisi dei pagamenti in conto capitale

Nel 2013 prosegue la flessione sul versante della spesa in conto capitale. Infatti, il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta a 13.410 milioni di euro con un calo rispetto all'ammontare relativo all'esercizio 2012 (14.316 mln. di euro) che è pari a -6,33%.

Depurando la spesa in conto capitale dalle concessioni di crediti, che sono considerate mere operazioni finanziarie e che attengono principalmente alla concessione di risorse finanziarie ad altri enti pubblici e aziende speciali, ma, soprattutto, operazioni di versamento a conti correnti bancari intestati all'ente diversi dal conto di tesoreria, la flessione aumenta (-7,79%). Infatti, l'evoluzione in crescita (+28,37%) delle concessioni crediti ha influenzato l'andamento dell'intero titolo.

¹⁰³ Gli interessi pagati a Cassa Depositi e Prestiti riguardano anche l'anticipazione di liquidità cd. "potenziata", introdotta dall'art. 1 co. 13 del decreto "sblocca debiti", la cui quota interessi può avere una durata massima trentennale.

Si attenua, altresì, la tendenza osservata nel precedente esercizio, nel quale i pagamenti di spesa per investimenti, al lordo delle partite finanziarie, erano in calo più significativo (-7,56%).

L'andamento esposto è in linea con la flessione in atto dal 2005, sia in termini reali sia in rapporto al PIL. In larga parte le ragioni, com'è noto, sono riconducibili ad un contesto caratterizzato dalla flessione delle fonti di finanziamento¹⁰⁴, imputabile al taglio dei trasferimenti e ad una prolungata crisi del mercato immobiliare. In tale contesto le regole stringenti del patto hanno rappresentato un serio ostacolo alla programmazione degli investimenti, più facilmente comprimibile rispetto alla spesa corrente, storicamente caratterizzata da fattori di rigidità, quali il costo del lavoro ed il servizio del debito.

Una serie di fattori hanno contribuito ad incrementare la prudenza degli enti nel pianificare le spese di investimento a causa del disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari a disposizione.

Pertanto, alle descritte difficoltà nella programmazione degli investimenti si sono aggiunte quelle relative all'esecuzione delle opere programmate.

A parte gli aspetti programmatici, sul piano delle concrete politiche di bilancio, i Comuni hanno perseguito l'obiettivo di destinare le disponibilità liquide al pagamento dei debiti pregressi, favorito dall'allentamento dei vincoli relativi ai pagamenti dei residui passivi, grazie agli spazi finanziari messi a disposizione nell'ambito dei Patti regionali.

Inoltre, occorre osservare che il risultato esposto non sembrerebbe neppure del tutto in linea con le misure di stimolo alla crescita rappresentate dall'intervento del d.l. n. 35/2013 (per un'esposizione più ampia ed articolata si fa rinvio alla Parte I della relazione). Infatti, fra le misure introdotte dal citato decreto cd. "sblocca debiti" vi è l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno per il 2013 dei pagamenti relativi ai debiti di parte capitale degli enti locali, consentendo perciò agli stessi di utilizzare le risorse già disponibili in bilancio per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, comunque maturati entro il 31 dicembre 2012¹⁰⁵.

In realtà, come già osservato nella I Parte, i flussi di cassa della spesa in conto capitale mostrano un ulteriore rallentamento nel 2013 rispetto al 2012, a fronte

¹⁰⁴ Le fonti di finanziamento degli investimenti comprendono: a) i trasferimenti in conto capitale dallo Stato, dalle Regioni (inclusi fondi UE) e da altri soggetti (inclusi i proventi da concessioni edilizie e gli introiti da alienazione di beni patrimoniali); b) l'avanzo di amministrazione che può essere destinato a finanziare spese in c/capitale nell'esercizio successivo alla sua formazione; c) l'eccedenza di parte corrente; d) il ricorso al debito. I trasferimenti e le alienazioni patrimoniali si sono ridotte in modo significativo anche nel triennio considerato.

Per quanto riguarda l'avanzo di amministrazione la sua sostanziale stabilità è da ricollegarsi essenzialmente al fatto che i Comuni continuano a conservare in bilancio i residui attivi formati in esercizi lontani e la cui esigibilità risulta problematica. I vincoli imposti dal patto pertanto hanno influenzato le modalità di impiego delle fonti di finanziamento cd. esogene, spingendo i Comuni ad utilizzarle per l'abbattimento del debito piuttosto che per il finanziamento di nuovi investimenti ed hanno disincentivato il ricorso all'indebitamento, già ridottosi a causa della bassa propensione alla programmazione di nuovi investimenti.

¹⁰⁵ Si rammenta, inoltre, che al fine di rendere disponibili le risorse per il finanziamento dei predetti debiti è stato istituito un apposito fondo con dotazione complessiva iniziale pari a 9.328 milioni di euro per il 2013, di cui 1.571 per i Comuni.

dell'incremento registratosi anche per l'esercizio considerato delle spese correnti ed, in particolare, del rimborso per mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, per complessivi 2.045 milioni di euro, in calo rispetto al valore registrato (cod. 3301 e 3302) per il 2012.

Nell'analisi condotta non può non tenersi conto del fatto che i dati di cassa SIOPE scontano l'impossibilità di distinguere la gestione in conto residui da quella in conto competenza, nonché la necessità di procedere alla regolarizzazione di una consistente fetta di poste di spesa. Cionondimeno, si ritiene utile ribadire quanto osservato nella citata I Parte della presente relazione, oltre che nella delibera n. 17 in materia di patto di stabilità interno e cioè che, sebbene i Comuni abbiano utilizzato l'88% delle risorse messe loro a disposizione, l'utilizzazione di tali risorse non è stata diretta ad incrementare la spesa per investimenti, sulla base di quanto risulta dagli andamenti di cassa registrati alla data di rilevazione, ma ha trovato sbocco nelle spese correnti che, come riferito sopra, sono aumentate complessivamente su base nazionale dell'8,2%.

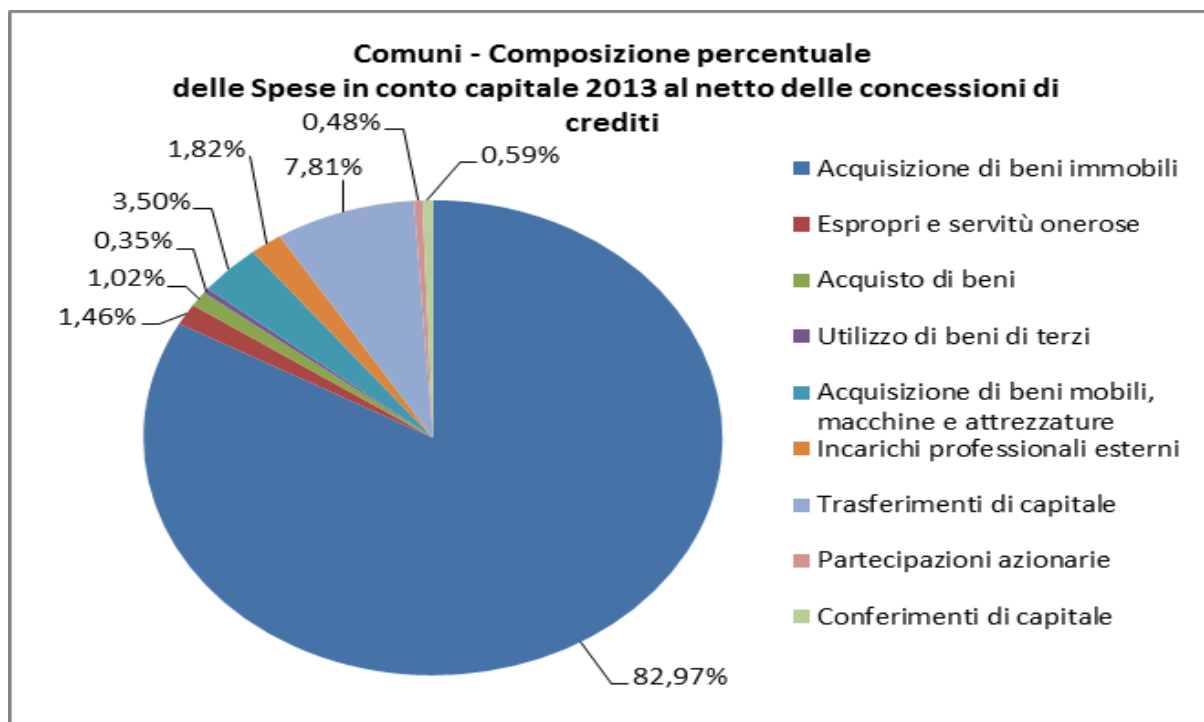
TABELLA 11/SP/COMUNI

Comuni - pagamenti in conto capitale triennio 2011-2013

migliaia di euro

TITOLO II	2011	2012	2013	Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
acquisizione di beni immobili	11.019.975	11.276.891	10.510.182	2,33	-6,80
espropri e servitù onerose	153.614	144.521	184.732	-5,92	27,82
acquisto di beni	141.120	134.112	129.655	-4,97	-3,32
utilizzo di beni di terzi	57.867	56.478	44.893	-2,40	-20,51
acquisizione di beni mobili ecc.	645.786	561.526	443.525	-13,05	-21,01
incarichi professionali esterni	241.643	240.023	230.105	-0,67	-4,13
trasferimenti di capitale	1.098.985	1.044.764	989.274	-4,93	-5,31
partecipazioni azionarie	194.149	191.909	60.269	-1,15	-68,60
conferimenti di capitale	219.251	87.235	74.105	-60,21	-15,05
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	13.772.390	13.737.459	12.666.740	-0,25	-7,79
Int. 10 concessioni di crediti e anticipazioni	1.714.781	579.217	743.533	-66,22	28,37
Totale Titolo II	15.487.171	14.316.676	13.410.273	-7,56	-6,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

GRAFICO 3/SP/COMUNI

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 12/SP/COMUNI

Comuni - Composizione percentuali dei pagamenti in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)

<i>migliaia di euro</i>			
TITOLO II	2011	2012	2013
acquisizione di beni immobili	80,01	82,09	82,97
espropri e servitù onerose	1,12	1,05	1,46
acquisto di beni	1,02	0,98	1,02
utilizzo di beni di terzi	0,42	0,41	0,35
acquisizione di beni mobili ecc.	4,69	4,09	3,50
incarichi professionali esterni	1,75	1,75	1,82
trasferimenti di capitale	7,98	7,61	7,81
partecipazioni azionarie	1,41	1,40	0,48
conferimenti di capitale	1,59	0,64	0,59
Totale Titolo II	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

All'interno del complessivo calo su base nazionale dei pagamenti in conto capitale, l'analisi delle diverse componenti mostra andamenti nel complesso uniformi, giacché, in effetti, quasi tutti gli interventi subiscono una riduzione rispetto all'esercizio precedente, sebbene in misura differenziata, fatta eccezione per la voce espropri e servitù onerose che mostra un andamento assolutamente contro tendenza, con un valore differenziale positivo corrispondente ad un incremento pari al 28% circa.

L'intervento relativo alle partecipazioni azionarie è quello che mostra la riduzione più significativa -68,6% ed in valore assoluto è passato dai 194 milioni di euro del 2011 ai 60

milioni di euro circa del 2013. Ciò sebbene debba evidenziarsi che, nella composizione dei pagamenti in conto capitale, la voce indicata rappresenta solo lo 0,48% dei pagamenti totali.

Le altre voci che subiscono riduzioni percentualmente rilevanti sono: l'utilizzo di beni di terzi e l'acquisizione di beni mobili, che sommate insieme rappresentano meno del 4% degli investimenti totali.

TABELLA 11a/SP/COMUNI

Comuni - Spese in conto capitale - Aree geografiche - Esercizi 2011 - 2012 - 2013

migliaia di euro

int.	TITOLO II	NORD-OVEST			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	NORD-EST			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	acquisizione di beni immobili	3.100.225	2.963.178	2.383.633	-4,42	-19,56	2.472.770	2.445.772	2.199.775	-1,09	-10,06
2	espropri e servitù onerose	7.879	22.457	22.389	185,04	-0,31	33.366	44.506	25.503	33,39	-42,70
3	acquisto di beni	32.477	26.666	31.951	-17,89	19,82	26.380	26.035	24.025	-1,31	-7,72
4	utilizzo di beni di terzi	12.830	13.995	10.423	9,09	-25,52	14.054	13.396	11.675	-4,68	-12,85
5	acquisizione di beni mobili ecc.	252.300	208.446	134.301	-17,38	-35,57	154.826	143.712	127.298	-7,18	-11,42
6	incarichi professionali esterni	89.550	88.487	78.771	-1,19	-10,98	65.441	65.887	57.900	0,68	-12,12
7	trasferimenti di capitale	365.883	322.864	251.863	-11,76	-21,99	235.021	293.914	322.449	25,06	9,71
8	partecipazioni azionarie	162.847	129.317	28.300	-20,59	-78,12	21.131	12.857	18.011	-39,16	40,09
9	conferimenti di capitale	141.103	36.631	42.876	-74,04	17,05	10.816	12.349	9.496	14,18	-23,11
Totale Titolo II (al netto delle concessioni di crediti)		4.165.093	3.812.042	2.984.506	-8,48	-21,71	3.033.806	3.058.430	2.796.132	0,81	-8,58
10	concessioni di crediti e anticipazioni	1.395.538	407.537	588.334	-70,80	44,36	193.540	120.466	98.551	-37,76	-18,19
Totale Titolo II		5.560.631	4.219.579	3.572.840	-24,12	-15,33	3.227.346	3.178.895	2.894.682	-1,50	-8,94

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Evidentemente rivestono un ruolo determinante sull'andamento del titolo, le voci di spesa relative all'acquisizione di beni immobili ed ai trasferimenti di capitale, entrambi in calo, per percentuali che oscillano fra il 6,8% ed il 5,31%.

Il calo mostrato su base nazionale dei pagamenti per investimenti nell'esercizio 2013 è il risultato dei dati emergenti dall'osservazione degli andamenti di tutte le aree geografiche del Paese, con un picco registrato nell'Area Nord-Ovest del 22%.

Nell'area citata la riduzione evidenziata trova giustificazione nell'andamento delle voci di spesa relative agli interventi: a) acquisizione di titoli azionari quotati e non in borsa di aziende di pubblici servizi e di imprese non appartenenti al comparto delle aziende di pubblici servizi; b) acquisizione di beni mobili e immobili; c) utilizzo di beni di terzi. La contrazione della medesima voce di pagamenti in c/capitale nell'area Nord-Est è da collegare, invece, alla variazione di segno negativo evidenziatasi con riferimento agli espropri ed ai conferimenti di capitale; voce quest'ultima che si riduce in modo significativo (-52%) anche nell'area Centro ed ancor più nelle Isole (-78%).

Nelle aree del Nord-Ovest e del Nord-Est mostra una contrazione anche la spesa per incarichi professionali esterni, in media pari al -12%. In controtendenza rispetto agli andamenti riferiti, risulta essere la variazione delle spese in conto capitale registrate nell'area Sud, dove il dato differenziale mostra segno positivo +12% ed è legato all'incremento significativo di alcuni interventi, in particolare l'acquisizione di beni immobili (+14%), gli espropri e servitù onerose (+73%), gli incarichi professionali (+29%) ed i conferimenti di capitale (+29%).

TABELLA 11b/SP/COMUNI**Comuni - Spese in conto capitale - Aree geografiche - Esercizi 2011 - 2012 - 2013***migliaia di euro*

int.	TITOLO II	CENTRO			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	SUD			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	acquisizione di beni immobili	2.083.849	2.662.074	2.427.010	27,75	-8,83	2.391.296	2.342.529	2.670.564	-2,04	14,00
2	espropri e servitù onerose	37.244	21.542	49.745	-42,16	130,92	41.081	33.702	58.453	-17,96	73,44
3	acquisto di beni	28.120	28.026	27.331	-0,33	-2,48	29.596	28.975	24.616	-2,10	-15,04
4	utilizzo di beni di terzi	8.640	9.575	7.801	10,82	-18,53	11.313	11.042	6.759	-2,39	-38,79
5	acquisizione di beni mobili ecc.	116.443	92.333	80.788	-20,71	-12,50	72.823	65.964	60.932	-9,42	-7,63
6	incarichi professionali esterni	37.036	36.934	37.489	-0,27	1,50	26.128	25.849	33.265	-1,07	28,69
7	trasferimenti di capitale	281.638	216.342	173.237	-23,18	-19,92	171.675	175.867	198.155	2,44	12,67
8	partecipazioni azionarie	5.769	4.811	5.812	-16,61	20,82	3.776	44.115	7.017	1.068,24	-84,09
9	conferimenti di capitale	32.097	5.458	2.629	-82,99	-51,83	32.614	11.049	14.287	-66,12	29,31
Totale Titolo II (al netto delle concessioni di crediti)		2.630.837	3.077.094	2.811.842	16,96	-8,62	2.780.302	2.739.091	3.074.048	-1,48	12,23
10	concessioni di crediti e anticipazioni	99.550	31.031	38.333	-68,83	23,53	24.918	19.259	10.512	-22,71	-45,42
Totale Titolo II		2.730.387	3.108.125	2.850.175	13,83	-8,30	2.805.220	2.758.350	3.084.560	-1,67	11,83

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Appare evidente che sull'andamento in calo della voce acquisizione di beni immobili abbia inciso in modo molto rilevante l'intervento relativo ai pagamenti per voci di spesa contenute nel quadro economico di progetto, che rappresenta, nella composizione della spesa in conto capitale, ben l'83% del totale dei pagamenti su base nazionale. Infatti, la percentuale di riduzione dei pagamenti per investimenti, considerati al netto delle concessioni crediti coincide quasi con la riduzione percentuale su base nazionale dell'acquisizione di beni immobili (-6,8%).

Nell'Area Sud, ove la variazione del dato considerato rispetto all'esercizio 2012 mostra segno positivo (+14%), i pagamenti per investimenti registrati nel 2013 risultano non in calo bensì in aumento (+12%).

Il dato commentato sopra, relativo alla contrazione delle spese per investimenti in beni immobili (intervento 1), trova conferma nell'analisi distributiva per fasce di popolazione, con riferimento ai Comuni con popolazione > 250.000 abitanti ove la variazione in negativo è pari a -13% ed anche nelle fasce con popolazione fino a 10.000 abitanti.

TABELLA 11c/SP/COMUNI**Comuni - Spese in conto capitale - Aree geografiche - Esercizi 2011 - 2012 - 2013***migliaia di euro*

int.	TITOLO II	ISOLE			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013	TOTALE NAZIONALE			Var% 2011- 2012	Var% 2012- 2013
		2011	2012	2013			2011	2012	2013		
1	acquisizione di beni immobili	971.834	863.338	829.200	-11,16	-3,95	11.019.975	11.276.891	10.510.181	2,33	-6,80
2	espropri e servitù onerose	34.043	22.314	28.642	-34,45	28,36	153.613	144.521	184.732	-5,92	27,82
3	acquisto di beni	24.547	24.410	21.732	-0,56	-10,97	141.120	134.112	129.655	-4,97	-3,32
4	utilizzo di beni di terzi	11.030	8.470	8.235	-23,21	-2,77	57.867	56.478	44.893	-2,40	-20,51
5	acquisizione di beni mobili ecc.	49.394	51.071	40.207	3,39	-21,27	645.786	561.526	443.525	-13,05	-21,01
6	incarichi professionali esterni	23.488	22.866	22.681	-2,65	-0,81	241.643	240.023	230.105	-0,67	-4,13
7	trasferimenti di capitale	44.768	35.777	43.570	-20,08	21,78	1.098.985	1.044.764	989.274	-4,93	-5,31
8	partecipazioni azionarie	626	809	1.128	29,31	39,47	194.149	191.909	60.269	-1,15	-68,59
9	conferimenti di capitale	2.622	21.748	4.817	729,58	-77,85	219.251	87.235	74.105	-60,21	-15,05
Totale Titolo II (al netto delle concessioni di crediti)		1.162.352	1.050.802	1.000.212	-9,60	-4,81	13.772.390	13.737.459	12.666.740	-0,25	-7,79
10	concessioni di crediti e anticipazioni	1.236	924	7.803	-25,25	744,57	1.714.781	579.217	743.533	-66,22	28,37
Totale Titolo II		1.163.588	1.051.726	1.008.015	-9,61	-4,16	15.487.171	14.316.676	13.410.273	-7,56	-6,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Considerato il rilievo della voce di spesa analizzata, l'anzidetto calo ha evidenti ripercussioni, come già chiarito sopra, sull'andamento stesso dei pagamenti per investimenti, che variano in negativo nei Comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti ed, invece, mostrano un incremento nelle fasce comprese fra i 10.000 ed i 250.000 abitanti, tornando nel trend in calo per i Comuni di maggiori dimensioni.

Quanto sopra potrebbe indurre a ritenere, in linea con quanto considerato in apertura del presente paragrafo, che l'atteso effetto espansivo della spesa in conto capitale a seguito dell'attuazione del d.l. n. 35/2013, convertito in legge n. 64 del 2013, non si sia in concreto manifestato, fatta eccezione per gli enti di media dimensione.

III.4.2.6 Raffronto tra entrate e spese dei Comuni

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2013 conclusivamente pone a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva delle gestioni considerate.

I saldi che vengono presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo/disavanzo di amministrazione e risultato di cassa) che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede¹⁰⁶.

a) saldo di parte corrente

TABELLA 13/SP COMUNI

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
Entrate correnti (+)	53.947.080	57.449.389	57.818.954
Spese correnti (-)	51.746.676	51.310.184	55.516.126
Rimborso prestiti (interventi III - IV e V) (-)	3.456.746	3.861.781	3.391.264
Saldo gestione di parte corrente	-1.256.342	2.277.424	-1.088.436

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Il saldo di cassa di parte corrente dei Comuni per il 2013 mostra nuovamente, dopo la ripresa del 2012, un valore negativo. Ciò a riprova di un andamento di cassa in cui si alternano esercizi che chiudono in positivo con esercizi che mostrano un saldo negativo.

Se poi si guarda al risultato, prendendo in considerazione l'importo relativo all'intero Titolo III, perciò anche le anticipazioni di tesoreria ed i finanziamenti a breve, emerge chiaramente che il saldo di parte corrente risulta peggiorato nettamente.

Pur tenendo nella dovuta considerazione la singolarità dell'esercizio 2013, in ragione dell'intervento del d.l. n. 35/2013 e dell'anticipazione di cassa ampliata nei termini e nei limiti, in effetti, quest'ultima, da sempre considerata un sintomo di difficoltà per l'ente di

¹⁰⁶ Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

gestire la liquidità, mostra un incremento significativo, in termini assoluti, pari a 667 milioni di euro. A tale incremento dovrebbero teoricamente aggiungersi anche le esposte regolarizzazioni (cod. 9998), per un importo di 2,25 mld., pervenendosi così ad un valore complessivo pari in termini assoluti a 7,4 mld. di euro.

b) saldo di parte capitale

TABELLA 14/SP COMUNI

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti) (+)	10.531.793	9.973.414	9.074.259
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V categorie 3 [^] e 4 [^]) (+)	3.398.584	2.771.166	4.368.746
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) (-)	13.772.390	13.737.459	12.666.740
Saldo gestione di parte capitale	157.987	-992.879	776.265

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Il saldo delle partite in conto capitale, pari a 776 milioni di euro inverte il risultato dell'esercizio precedente che chiudeva in disavanzo di 993 milioni. Il miglioramento è dovuto essenzialmente ad un calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni crediti, passate da 13.737 del 2012 a 12.667 milioni del 2013.

Tale risultato è indicativo di un livello di spesa in conto capitale inferiore rispetto a quello che avrebbe potuto consentire il pieno impiego delle correlative risorse destinate ad investimenti.

In concreto il saldo 2013 deriva dalla riduzione dei pagamenti, nonostante la teorica possibilità di espandere la spesa in relazione agli spazi finanziari (pari a 3.832 milioni) messi a disposizione degli enti alla luce della nuova disciplina del patto.

La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, assume una dimensione meno rilevante rispetto al precedente esercizio, e, tuttavia, appare preoccupante per il perdurare negli ultimi esercizi di una tendenza che non può essere esclusivamente addebitata alle limitazioni del patto.

c) saldo delle anticipazioni di cassa

Con riferimento, in particolare, al saldo delle anticipazioni di cassa, deve osservarsi, come descritto nella tabella di seguito riportata, che il predetto saldo risulta dalla differenza fra incassi derivanti da anticipazioni e finanziamenti a breve termine (aventi durata inferiore ai 12 mesi) e pagamenti per rimborsi di anticipazioni e rimborsi di finanziamenti a breve. Il valore non è pari a 0 ma, analogamente a quanto accaduto per l'esercizio 2012, il saldo è positivo ed ammonta a circa 490 milioni di euro. Tale differenziale positivo risulta motivato

dal fatto che l'elevato importo delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve accesi nel 2013 non ha trovato piena compensazione nei rimborsi operati in termini di pagamenti nel corso dello stesso esercizio. Com'è noto, infatti, l'anticipazione di tesoreria è utilizzabile per tutta la durata dell'esercizio e la sua scadenza coincide con la chiusura dell'esercizio medesimo, entro il quale l'anticipazione deve essere estinta, al fine di evitare l'esposizione di un *deficit* nel conto di bilancio.

L'elevato livello delle anticipazioni di tesoreria, riscontrato nei dati di cassa relativi al 2013, trova giustificazione anche nella circostanza che, al fine di garantire una maggiore liquidità agli enti, il "tetto" massimo dell'anticipazione di tesoreria, di cui all'art. 222 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è stato rideterminato transitoriamente per l'esercizio 2013 da tre dodicesimi a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente, e successivamente fino a sette dodicesimi ai sensi dell'art. 1, co.2 del d.l. n. 93/2013. Il termine per l'utilizzo del tetto massimo originariamente fissato dall'art. 1, co. 9 del d.l. n. 35/2013 al 30 settembre è stato successivamente prorogato, ai sensi dell'art. 12 bis del citato d.l. n. 93/2013, fino al 31 dicembre 2013.¹⁰⁷

TABELLA 15/SP COMUNI**Comuni - Saldo anticipazioni**

	<i>migliaia di euro</i>		
	2011	2012	2013
<i>Riscossioni per anticipazioni</i>	4.295.065	4.291.184	5.661.311
<i>Riscossioni finanziamenti a breve</i>	53.906	23.259	28.645
totale entrate	4.348.971	4.314.443	5.689.956
<i>Rimborsi per anticipazioni di cassa</i>	4.018.375	4.494.140	5.161.171
<i>Rimborsi per finanziamenti a breve</i>	89.962	35.894	38.857
totale spesa	4.108.337	4.530.034	5.200.028
saldo anticipazioni	240.634	206.634	489.928

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Infine, a quanto sopra esposto deve aggiungersi che i valori relativi alle poste da regolarizzare riferite sia in entrata - per un importo complessivo pari a circa 2.305 milioni di euro - che in uscita - per circa 2.245 milioni di euro - comportano un saldo differenziale, anch'esso positivo, pari a circa 60 milioni. In tal modo il valore del saldo delle anticipazioni risulterebbe incrementato, raggiungendo l'importo complessivo di circa 550 milioni di euro.

¹⁰⁷ L'art. 1, co. 9 del d.l. n. 35/2013, ha consentito agli EE.LL. di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria per un importo massimo corrispondente ai 5/12 delle entrate fino al 30.09.2013. L'art. 12 bis del d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito dalla l. n. 119/2013 ha differito tale termine per l'utilizzo del limite massimo fino ai 5/12 ancora fino al 31 dicembre 2013. L'art. 1 co. 2 del d.l. 21 maggio 2013, n.54 convertito dalla l. n. 85/2013 ha disposto l'ulteriore incremento dell'importo massimo sempre con limite temporale al 30.09.2013. Una diversa disciplina vige per gli enti in dissesto.

d) saldo servizi per conto di terzi**TABELLA 16/SP COMUNI**

migliaia di euro

ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI		2011	2012	2013
6101	Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.322.642.166,08	1.265.574.722,70	1.228.385.853,28
6201	Ritenute erariali	2.764.777.962,51	2.670.463.036,50	2.575.275.502,34
6301	Altre ritenute al personale per conto di terzi	395.399.268,08	387.348.790,80	384.763.351,26
6401	Depositi cauzionali	67.821.300,95	68.491.416,15	58.840.437,08
6501	Rimborso spese per servizi per conto di terzi	1.696.108.517,96	1.505.537.490,19	1.335.724.380,60
6502	Rimborsi spese elettorali a carico di altre amministrazioni	84.440.449,30	148.697.200,26	128.301.599,97
6601	Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	110.344.829,18	102.272.408,40	87.673.893,91
6701	Depositi per spese contrattuali	34.267.026,99	46.939.310,39	25.704.005,17
Totale titolo VI		6.475.801.521,05	6.195.324.375,39	5.824.669.023,61

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 17/SP COMUNI

migliaia di euro

SPESE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI		2011	2012	2013
4101	Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.319.132.019,89	1.265.123.811,71	1.230.439.283,48
4201	Ritenute erariali	2.742.184.193,75	2.673.506.317,57	2.589.600.443,67
4301	Altre ritenute al personale per conto di terzi	391.686.555,50	391.530.612,37	389.197.341,64
4401	Restituzione di depositi cauzionali	63.700.508,21	60.992.104,94	467.781.322,22
4502	Spese per consultazioni elettorali a carico di altre amministrazioni	189.466.477,11	45.369.139,67	198.953.748,44
4503	Altre spese per servizi per conto di terzi	1.774.124.185,60	1.640.987.993,40	1.275.296.749,55
4601	Anticipazione di fondi per il servizio economato	111.015.645,06	97.401.552,85	85.066.992,06
4701	Depositi per spese contrattuali	31.965.173,52	51.072.293,47	26.491.313,54
Totale titolo IV		6.623.274.758,64	6.225.983.825,98	6.262.827.194,60

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

Totale titolo VI a)	6.475.801.521,05	6.195.324.375,39	5.824.669.023,61
Totale titolo IV b)	6.623.274.758,64	6.225.983.825,98	6.262.827.194,60
Differenza a-b	-147.473.237,59	-30.659.450,59	-438.158.170,99

Il saldo fra incassi per servizi conto terzi e pagamenti effettuati nel 2013 allo stesso titolo ha segno negativo e mostra un disavanzo che è pari in termini assoluti a 438 mln. di euro ed in crescita rispetto ai saldi, parimenti di segno negativo, evidenziatisi con riferimento ai due precedenti esercizi.

e) saldo delle disponibilità liquide

TABELLA 18/SP COMUNI

Gestione di cassa dei Comuni - Disponibilità liquide - Riepilogo nazionale

migliaia di euro

CONTO CORRENTE DI TESORERIA						
Codice SIOPE	Descrizione	2009	2010	2011	2012	2013
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	15.626.249.982,20	14.947.438.609,56	15.332.196.629,59	14.705.487.622,86	15.973.546.066,05
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	82.936.874.607,16	81.947.009.704,90	78.811.403.964,83	79.541.913.060,51	82.001.937.949,62
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3)	83.672.075.172,54	81.058.903.732,61	79.576.483.578,13	78.167.095.758,20	82.121.929.046,96
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO =(1+2-3)	14.891.049.416,82	15.835.544.581,85	14.567.117.016,29	16.080.304.925,17	15.853.554.968,71
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTA VINCOLATA (DAL 2011)			200.405.914,90	213.754.975,72	188.445.457,38
FONDI DELL'ENTE PRESSO IL TESORIERE AL DI FUORI DEL CONTO DI TESORERIA						
2100	DISPONIBILITA' LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (C)	2.382.178.088,96	2.544.054.504,57	3.034.621.457,76	3.068.995.848,15	2.886.502.684,01
2200	DISPONIBILITA' LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (D)	1.264.842.684,16	1.000.401.896,60	1.308.865.511,78	1.052.388.122,20	1.064.311.855,09
FONDI DELL'ENTE PRESSO ALTRI ISTITUTI DI CREDITO						
2300	DISPONIBILITA' LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (E)	63.815.851,27	37.875.587,19	102.395.460,79	90.166.056,56	119.542.627,48
2400	DISPONIBILITA' LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (F)	354.258.419,86	146.398.063,81	114.709.790,75	77.688.798,35	36.520.949,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

La tabella riportata sopra riepiloga gli andamenti di cassa dei Comuni per il quinquennio 2009-2013 con riferimento specifico al fondo di cassa all'inizio ed alla fine del periodo considerato ed alle voci relative alle disponibilità liquide dei Comuni, che entro il 20 di ogni mese devono essere comunicate dal Tesoriere¹⁰⁸.

Nella tabella vengono evidenziati i saldi complessivi della gestione di cassa, come riportati dal Tesoriere, con le riscossioni complessive che mostrano un trend in contrazione che trova nel 2013 l'esercizio in controtendenza, in quanto esso presumibilmente espone risultati della manovra sulle entrate relativa agli esercizi immediatamente precedenti.

I pagamenti totali, che pure negli ultimi anni erano in calo, risultano incrementati nel 2013. Il saldo incassi/pagamenti del quinquennio considerato mostra un andamento altalenante, in quanto all'esercizio 2009, in disavanzo, fa seguito l'esercizio 2010, che chiude con un saldo positivo e così pure al saldo complessivo del 2011 di segno negativo fa seguito l'avanzo conclusivo della gestione 2012 ed il disavanzo della chiusura dell'esercizio 2013.

Deve osservarsi, inoltre, l'anomalia dei fondi di cassa, come complessivamente registrati, a inizio e a fine anno ed in particolare del dato relativo al fondo di cassa riportato nella chiusura dell'esercizio 2010 rispetto all'apertura dell'esercizio successivo 2011, che, non solo non coincide, come dovrebbe, ma mostra un valore inferiore rispetto al fondo di cassa alla fine del periodo considerato. Stessa cosa dicasi per l'esercizio 2012 che chiude con un fondo di cassa pari 16.080 milioni di euro, mentre il fondo di cassa di apertura del 2013 è pari a 15.974 milioni di euro.

La situazione riferita ai Comuni di più piccole dimensioni ovvero quelli appartenenti alle fasce fino a 5.000 abitanti è esposta nella tabella di seguito riportata.

¹⁰⁸ I prospetti delle disponibilità liquide costituiscono un allegato obbligatorio al rendiconto di gestione a partire dalla rendiconto dell'esercizio 2010 (30 aprile 2011). Il Comune deve trasmettere a sua volta al proprio Tesoriere le informazioni relative ad eventuali disponibilità depositate presso altri istituti di credito.

TABELLA 19/SP COMUNI

Gestione di cassa dei Comuni fino a 5.000 - Disponibilità liquide

migliaia di euro

CONTO CORRENTE DI TESORERIA				
Codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	3.434.403.510,93	3.277.859.474,35	2.900.071.565,51
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	14.724.604.556,07	14.722.726.684,82	15.034.126.927,91
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3)	14.884.290.569,82	15.091.108.274,44	14.285.517.486,50
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO =(1+2-3)	3.274.717.497,18	2.909.477.884,73	3.648.681.006,92
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTA VINCOLATA (DAL 2011)	20.836.986,73	18.467.302,29	23.952.963,88
FONDI DELL'ENTE PRESSO IL TESORIERE AL DI FUORI DEL CONTO DI TESORERIA				
2100	DISPONIBILITA' LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (C)	51.554.463,61	52.784.744,90	57.125.514,78
2200	DISPONIBILITA' LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (D)	90.055.942,63	39.452.094,20	31.499.922,45
FONDI DELL'ENTE PRESSO ALTRI ISTITUTI DI CREDITO				
2300	DISPONIBILITA' LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (E)	12.494.278,76	12.122.600,31	10.645.411,32
2400	DISPONIBILITA' LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE (F)	5.879.683,65	5.541.480,31	5.216.345,23

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

TABELLA 20/SP COMUNI

migliaia di euro

Codice	Descrizione voce	DEFINIZIONE	IMPORTO		
CONTO CORRENTE DI TESORERIA			2011	2012	2013
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO (1)	Consistenza all'inizio dell'anno delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, gestito dall'Istituto di credito tesoriere (presso il tesoriere e presso la Tesoreria Provinciale dello Stato), così come risultano dalle scritture del tesoriere.	15.332.196.629,59	14.705.487.622,86	15.973.546.066,05
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (2)	Incassi (con e senza ordinativo di incasso) effettuate dal tesoriere a tutto il mese di riferimento.	78.811.403.964,83	79.541.913.060,51	82.001.937.949,62
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE (3)	Pagamenti (con e senza ordinativo di pagamento) effettuati dal tesoriere a tutto il mese di riferimento.	79.576.483.578,13	78.167.095.758,20	82.121.929.046,96
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO (4) = (1+2-3)	Consistenza alla fine del mese di riferimento, delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, gestito dall'Istituto di credito tesoriere (presso il tesoriere e presso la Tesoreria Provinciale dello Stato), così come risultano dalle scritture del tesoriere.	14.567.117.016,29	16.080.304.925,17	15.853.554.968,71
1450	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO - QUOTA VINCOLATA	Consistenza, alla fine del mese di riferimento, delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, vincolate per pignoramenti. L'importo cui fa riferimento la presente voce costituisce un "di cui" dell'importo di cui al codice 1400.	200.405.914,90	213.754.975,72	188.445.457,38

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

→ segue

TABELLA 20/SP COMUNI (segue)

migliaia di euro

Codice			Descrizione voce	DEFINIZIONE	IMPORTO
FONDI DELL'ENTE PRESSO IL TESORIERE AL DI FUORI DEL CONTO DI TESORERIA					
2100	DISPONIBILITA' LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza, alla fine del mese, di tutti i fondi liberi, sia liquidi che investiti in attività finanziarie, giacenti presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti dall'Istituto Tesoriere, diversi dal conto corrente di tesoreria. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di tesoreria ad altri conti correnti bancari. Comprende i conti intestati all'ente per le gestioni dei funzionari delegati, delle casse economali, i depositi cauzionali. Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso l'Istituto tesoriere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.	3.034.621.457,76	3.068.995.848,15	2.886.502.684,01
2200	DISPONIBILITA' LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza, alla fine del mese, di tutti i fondi vincolati, sia liquidi che investiti in attività finanziarie, giacenti presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti dall'Istituto Tesoriere, diversi dal conto corrente di tesoreria. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di tesoreria ad altri conti correnti bancari. Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso l'Istituto tesoriere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.	1.308.865.511,78	1.052.388.122,20	1.064.311.855,09

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

→ segue

TABELLA 20/SP COMUNI (segue)

migliaia di euro

Codice			Descrizione voce	DEFINIZIONE	IMPORTO
FONDI DELL'ENTE PRESSO ALTRI ISTITUTI DI CREDITO					
2300	DISPONIBILITA' LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza, alla fine del mese, di tutti i fondi liberi, sia liquidi che investiti in attività finanziarie, giacenti presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti da Istituti di credito diversi dall'Istituto Tesoriere. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di tesoreria ad altri conti correnti bancari. Ai sensi del comma 6 dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005, l'ente comunica al tesoriere le informazioni sulla consistenza delle disponibilità finanziarie depositate alla fine del mese precedente presso altri istituti di credito. Non sono comprese le somme depositate presso i conti correnti postali intestati all'ente locali. Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso gli Istituti di credito diversi dall'Istituto tesoriere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.	102.395.460,79	90.166.056,56	119.542.627,48
2400	DISPONIBILITA' LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	Consistenza, alla fine del mese, di tutti i fondi vincolati, sia liquidi che investiti in attività finanziarie, giacenti presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti da Istituti di credito diversi dall'Istituto Tesoriere. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di tesoreria ad altri conti correnti bancari. Ai sensi del comma 6 dell'art. 2 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005, l'ente comunica al tesoriere le informazioni sulla consistenza delle disponibilità finanziarie depositate alla fine del mese precedente presso altri istituti di credito. Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso gli Istituti di credito diversi dall'Istituto tesoriere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.	114.709.790,75	77.688.798,35	36.520.949,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 10.4.2014 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie

→ segue

TABELLA 20/SP COMUNI (segue)

migliaia di euro

Codice			Descrizione voce	DEFINIZIONE	IMPORTO
CONCORDANZA TRA CONTO DI TESORERIA E CONTABILITA' SPECIALE DI TESORERIA UNICA (parte riguardante solo gli enti per i quali risulta aperta la contabilità speciale di Tesoreria Unica)					
1500	Disponibilità liquide presso il conto di tesoreria senza obbligo di riversamento a fine periodo di riferimento, comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (5)	Consistenza delle disponibilità liquide, comprese quelle temporaneamente reimpiegate in operazioni finanziarie, effettivamente giacenti presso il tesoriere nel conto corrente di tesoreria, in quanto escluse dall'obbligo di riversamento in Tesoreria Unica. Tali disponibilità, per gli enti soggetti al c.d. regime di tesoreria mista possono essere costituite dalle entrate proprie e da quelle rivenienti da operazioni di indebitamento non assistite da contribuzione statale, comprese le emissioni di prestiti obbligazionari; per gli enti assoggettati a tesoreria unica tradizionale possono derivare dalle sole operazioni di indebitamento perfezionate a intero carico del bilancio dell'ente locale, comprese le emissioni di prestiti obbligazionari.	3.425.657.954,79	538.486.906,45	956.852.974,65
1600	Riscossioni effettuate dal tesoriere a tutto il mese e non contabilizzate nella contabilità speciale (6)	Riscossioni per le quali non è stata ancora effettuata la regolazione dei rapporti di credito tra il tesoriere dell'ente e la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato (entro il 3° giorno lavorativo successivo a quello di esecuzione delle operazioni di incasso e di pagamento effettuate dal tesoriere).	184.327.417,01	387.235.196,90	502.464.052,01
1700	Pagamenti effettuati dal tesoriere a tutto il mese e non contabilizzati nella contabilità speciale (7)	Pagamenti per i quali non è stata ancora effettuata la regolazione dei rapporti di debito tra il tesoriere dell'ente e la competente sezione di tesoreria provinciale dello Stato (entro il 3° giorno lavorativo successivo a quello di esecuzione delle operazioni di incasso e di pagamento effettuate dal tesoriere).	433.573.983,98	1.656.703.248	1.464.664.639,53
1800	Versamenti presso la contabilità speciale non contabilizzati dal tesoriere a tutto il mese (8)	Si riferisce ai versamenti accreditati nella contabilità speciale di Tesoreria Unica intestata all'ente che, alla fine del periodo di riferimento, non sono stati ancora contabilizzati dal tesoriere (ad es. i trasferimenti dal bilancio dello Stato).	16.452.744,95	300.924.699,37	199.819.826,46
1850	Prelievi dalla contabilità speciale non contabilizzati dal tesoriere a tutto il mese (9)	Si riferisce ai prelievi addebitati nella contabilità speciale di Tesoreria Unica intestata all'ente che, alla fine del periodo di riferimento, non sono stati contabilizzati dal tesoriere (ad es. pagamenti duplicati attraverso l'F24 telematico).	9.983.687,70	9.403.648,69	3.925.499,42
1900	Saldo presso la contabilità speciale a fine periodo di riferimento (4-5-6+7+8-9)	È il saldo della contabilità speciale di Tesoreria Unica, risultante dal modello 56/T trasmesso mensilmente dalla sezione di tesoreria provinciale dello Stato. Tale saldo deve essere ottenuto e verificato attraverso l'attivazione delle voci del presente prospetto indicate tra parentesi (4-5-6+7+8-9).	10.526.321.478,80	16.215.140.082,23	15.214.971.004,79

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

III.5 Considerazioni conclusive

L'osservazione dei flussi di cassa 2013 registrati per il comparto enti locali, con specifico riferimento a Province e Comuni, si fonda sui dati del sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE), che raccoglie, com'è noto, le informazioni su incassi e pagamenti costantemente fornite dai tesoriери ora, ai sensi dell'art. 8, co. 3 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, accessibili a tutti.

I dati, come più volte osservato, scontano il limite di essere riferiti alla sola cassa, il che rende impossibile la verifica delle risultanze di fine esercizio in termini di conseguimento degli obiettivi fissati nel bilancio di previsione, nonché di imputabilità all'esercizio considerato dei singoli importi di spesa, giacché i dati utilizzati non distinguono fra gestione in conto competenza ed in conto residui.

Cionondimeno, appare fondamentale la disamina dei predetti dati, che consentono, ad oggi, in attesa che si completino le operazioni di acquisizione dei rendiconti approvati dagli enti locali nel sistema SIRTEL, di poter disporre di una prima fotografia degli andamenti di entrate e spese dell'esercizio 2013 e della chiusura delle gestioni corrente ed in conto capitale di Comuni e Province. Inoltre, i dati SIOPE costituiscono la base per il computo di valori legati alla gestione della finanza locale e, da ultimo, sono stati presi a riferimento per calcolare i risparmi richiesti agli enti locali chiamati ad assicurare il loro specifico contributo alla finanza pubblica.

La difficile fase congiunturale ha imposto anche nel 2013 l'adozione da parte del legislatore di provvedimenti volti a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria e ad assicurare non solo il contenimento della spesa corrente, attraverso una serie di riduzioni e vincoli, ma anche il controllo dell'indebitamento, attraverso l'abbassamento del limite previsto dall'art. 204 TUEL, nonché la salvaguardia degli equilibri, anche attraverso il ricorso alla leva fiscale, della quale gli enti hanno fatto ampiamente uso.

Gli interventi del legislatore sono stati diretti ridurre, in modo drastico, la partecipazione dello Stato alla gestione finanziaria degli enti locali, attraverso la riduzione delle risorse complessivamente destinate al comparto enti locali, con i tagli apportati al fondo perequativo ed al fondo di riequilibrio (articoli 13 e 2 del d.l. n. 23/2011), quest'ultimo successivamente trasformato per i Comuni in fondo di solidarietà.

Per quanto attiene agli aspetti più prettamente istituzionali, il comparto considerato è stato interessato da una fase di incertezza circa la distribuzione delle competenze, in ragione del previsto trasferimento di funzioni ex art. 23 d.l. n. 201/2011 (cd. decreto Salva Italia); incertezza perdurante fino all'adozione della l. 7 aprile 2014, n. 56 che, in attesa della

riforma del Titolo V parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione, ha dettato disposizioni in materia di Città metropolitane, Province e Unioni di comuni.

All'incertezza appena rammentata si è aggiunta per le Province anche l'incertezza delle risorse a disposizione per il 2013, sia in termini di trasferimenti che di risorse proprie.

A tal proposito, si rammenta che il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 ha previsto per le Province, unitamente alla soppressione dei trasferimenti statali e regionali aventi carattere di generalità e permanenza, l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio, che si è andato, via via riducendo, fino ad assumere valore negativo (-160.082.177,00). Ciò ha comportato, da una parte, il massiccio ricorso all'anticipazione di tesoreria, con le conseguenti ricadute anche in termini di oneri finanziari sostenuti per il costo del debito, dall'altra parte la diffusa formazione di disavanzi finanziari.

In questa situazione di incertezza ha giocato un ruolo determinante anche il protrarsi anomalo dell'esercizio provvisorio fino al 30 novembre, che ha comportato, fra l'altro, la formazione di debiti fuori bilancio per passività non adeguatamente portate in emersione nei tempi e con le modalità di cui all'art. 193 del TUEL.

L'osservazione dei **flussi di cassa delle Province** ha consentito di evidenziare che gli incassi totali relativi al 2013 (12 mld. e 242 mln. di euro) risultano lievemente incrementati (+3,93%) rispetto al dato del 2012 (11 mld. e 780 mln. di euro) che aveva fatto registrare una flessione (-9,35%) rispetto al 2011 (12 mld. e 994 mln di euro).

L'incremento evidenziato riguarda **le entrate** correnti, che fanno registrare un +3% rispetto agli incassi del 2012. Tenuto conto del fatto che nella composizione degli incassi totali quelli delle entrate tributarie rappresentano poco più della metà, l'andamento decrescente di tale ultima voce di entrata (-2,4%), ha finito per incidere sul risultato complessivo, nonostante l'incremento significativo registrato alla voce trasferimenti correnti (+11,2%) e motivato, presumibilmente, da regolazioni di partite pregresse e recupero entrate. A ciò deve aggiungersi, in linea con il quadro generale, cui si è fatto cenno in apertura, nell'ambito delle entrate extra tributarie, la contrazione degli incassi relativi al fondo sperimentale di riequilibrio (-63,19%), che mitiga l'incremento della categoria considerata (+2,3%).

Gli incassi in conto capitale hanno fatto registrare un incremento delle alienazioni di beni immobili e delle entrate da accensione prestiti: queste ultime da porsi in relazione all'anzidetto problema di ricorso massiccio alle anticipazioni di tesoreria.

Gli andamenti registrati nei **pagamenti**, complessivamente ammontanti a 12 mld. e 324 mln. di euro, hanno visto confermato il trend in calo delle spese correnti (-4,96%), nella cui composizione rientrano come voci principali: la prestazione di servizi (43,46%), il cui calo (-5,2%) ha inciso fortemente sugli andamenti considerati, ed il personale (27%), che ha

fatto registrare una contrazione analoga (-5,3%). In particolare, la riduzione di quest'ultima voce è da ricollegarsi, presumibilmente, in qualche misura, al divieto di assunzioni a tempo indeterminato, introdotto dall'art. 16, co. 9 del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, volto a cristallizzare, per così dire, la dotazione organica delle Province in vista della loro riorganizzazione. L'approfondimento condotto in merito ad alcune voci di spesa corrente, riconducibili agli interventi 2 e 3 del Titolo I ha mostrato che, a fronte della riduzione in termini generali della spese correnti (-4.96%) ed in particolare delle voci di spesa ricomprese nei predetti interventi 2 e 3 (-5,63%), le contrazioni più significative delle spese per consumi intermedi hanno riguardato: le spese di rappresentanza sia in termini di acquisto di beni (-49%) che in termini di prestazione di servizi (-60%) ed il servizio smaltimento rifiuti (-51%).

Il saldo della gestione di parte corrente mostra segno positivo, sia al netto che al lordo della voce rimborso prestiti, relativa anche alle anticipazioni di tesoreria, particolarmente elevate nel 2013.

La gestione in conto capitale chiude con segno negativo, in considerazione del fatto che, a fronte di un contenuto incremento degli incassi, sono incrementati in misura significativa i pagamenti correlati, mostrando, quindi, una ripresa, seppure contenuta, degli investimenti.

Nel complesso la finanza provinciale nel 2013, in linea con quanto accaduto per il 2012, non è riuscita a recuperare, avvalendosi dell'aumento delle entrate tributarie manovrabili, la contrazione dei trasferimenti erariali (in termini di fondo sperimentale di riequilibrio), a fronte dell'incremento delle risorse destinate alle iniziative in conto capitale e, pur essendo proseguita l'azione di contenimento della spesa corrente, non ha, comunque, comportato il raggiungimento di una situazione di complessivo equilibrio.

Quanto osservato trova spiegazione, fra l'altro, nelle incertezze che hanno connotato lo scenario complessivo nel corso dell'esercizio 2013 e che sono state, solo in parte, superate con l'adozione della l. 7 aprile 2014, n. 56. Al riguardo, la Corte, già in occasione dell'audizione sul ddl AC 1542, dell'8 novembre 2013, ha espresso alcune riserve in merito ai possibili effetti delle citate norme in termini di riduzione della spesa. Ciò anche in considerazione dell'incertezza connessa alla fase di transizione della riforma, in ragione dei costi legati al trasferimento di personale e funzioni ad altri enti territoriali, nonché alla possibile coesistenza delle due istituzioni (Provincia e Città metropolitana) per un certo lasso di tempo.

Nel contesto delle misure imposte dalle manovre di finanza pubblica degli esercizi 2011, 2012 e 2013, rilevanti effetti correttivi sono stati ottenuti con la riduzione delle risorse da trasferire agli enti locali e nello specifico ai **Comuni**, confermandosi per il 2013 il trend in

atto negli ultimi esercizi di progressivo contenimento dei trasferimenti, a fronte della crescita del livello di autonomia tributaria e finanziaria.

Ai tagli alle risorse trasferite si è aggiunta l'incertezza dell'entità delle risorse proprie; nel corso del 2013, infatti, la gestione della programmazione finanziaria dei Comuni è stata resa particolarmente complessa dai provvedimenti che hanno inciso sul gettito IMU, prevedendo l'erogazione di trasferimenti compensativi, sulla cui commisurazione sono sorte non poche difficoltà. Non poco travagliata è stata anche la definizione della vicenda legata alla soppressione della quota di gettito IMU originariamente riservata allo Stato sulle abitazioni diverse da quella principale.

Dall'analisi condotta sulla base del rapporto di composizione delle **entrate** correnti emerge, pur tenendo nella debita considerazione i limiti informativi insiti nel dato di cassa, l'aspetto di assoluto rilievo dell'esercizio considerato rappresentato da un consistente decremento delle entrate tributarie (-7,18%). In valore assoluto le riscossioni delle entrate tributarie nel 2013 (32 mld. e 495 mln. di euro) calano di 2,51 miliardi di euro rispetto al 2012 (35 mld. e 7 mln. di euro) e quelle relative ai trasferimenti crescono simmetricamente di 2,42 miliardi di euro.

La consistente frenata delle riscossioni delle imposte, imputabile, principalmente, ai minori incassi da IMU per quanto si è già detto in proposito della specifica soppressione dell'imposta, è stata arginata, almeno in parte, da una buona dinamica degli incassi da addizionale IRPEF (4 mld. e 112 mln. di euro).

Degna di nota anche la favorevole dinamica delle entrate extra-tributarie che continua il progressivo incremento dei volumi finanziari, facendo registrare per il 2013 un incremento del 3,86% rispetto al 2012 già in crescita rispetto al 2011 dell'1,91%. Si tratta di un dato che induce a ritenere verosimile che la leva tariffaria abbia costituito un rimedio alla contrazione delle risorse proprie.

L'andamento delle entrate in conto capitale nel 2013 espone tre linee di tendenza: la prima, costituita dall'ulteriore calo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, che costituiscono risorse "proprie", il cui impiego negli investimenti produce un incremento assoluto del patrimonio dell'ente.

La seconda tendenza è rappresentata da un significativo incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa, che crescono, in valore assoluto, di circa 1,4 miliardi nel 2013 rispetto al 2012 ed in valore percentuale del 31,93%. È un fenomeno che trova, almeno in parte, ragione nei provvedimenti che hanno inciso sul sistema di finanziamento degli enti locali, la cui attuazione ha comportato crisi di gettito di risorse correnti, in parte coperto dai contributi compensativi.

Terzo elemento è la ripresa dell'indebitamento dopo la flessione degli ultimi esercizi che avrebbe dovuto spingere gli investimenti riqualificando la spesa in conto capitale. In tale direzione concorreva anche la disposta sterilizzazione (art. 1 comma 1 del d.l. n. 35/2013) agli effetti del patto di stabilità dell'utilizzazione degli spazi finanziari per il pagamento dei debiti in conto capitale; misura di stimolo e sviluppo dell'economia non solo per la liquidità che affluiva alle imprese, ma anche per l'effetto dell'allentamento dei vincoli sulle politiche di bilancio.

La gestione di cassa dei Comuni osservata con riferimento ai **pagamenti** 2013 mostra un ammontare complessivo pari a 86 mld. e 100 mln. di euro, in incremento rispetto al valore registrato nel 2012. L'incremento evidenziato deve essere ricondotto essenzialmente ai pagamenti di parte corrente (+8,2%), in quanto le spese in conto capitale subiscono una contrazione (-6,33%), nonostante le anzidette novità introdotte nella disciplina del patto di stabilità, che ha escluso dai vincoli i pagamenti dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012.

Dall'analisi dei dati di cassa emerge chiaramente, come già rappresentato in precedenti occasioni, da ultimo nella relazione approvata con delibera della Sezione n. 17/2014, che l'impiego della maggiore liquidità, sia sotto forma di spazi finanziari sul patto di stabilità, per estinguere debiti di parte capitale, sia in termini di anticipazioni di fondi, da parte di Cassa Depositi e Prestiti, per estinguere indistintamente tutte le tipologie di debiti pregressi, è stato diretto prevalentemente verso spese correnti e, dunque, verso il pagamento di debiti di funzionamento.

Tale lettura del fenomeno, considerata la natura straordinaria della predetta disponibilità, dovrà trovare conferma nei risultati dell'impiego degli ulteriori *stock* di liquidità a disposizione per l'esercizio 2014.

Dall'osservazione dei dati sono emerse, inoltre, le principali voci in incremento, registrate per i pagamenti correnti, attribuibili, in primis, agli oneri straordinari della gestione corrente (+49,9%), voce quest'ultima che rappresenta nel rapporto di composizione solo il 2 % dei pagamenti totali, ma ricomprende un'ampia gamma di spese, fra cui, la restituzione di tributi riscossi ma non dovuti, gli oneri da sentenze sfavorevoli, le sanzioni per il patto di stabilità ed anche le spese destinate alla copertura di perdite accumulate nei confronti di aziende di pubblici servizi.

Un incremento significativo si registra anche con riferimento ai trasferimenti, evidenziando una crescita di tutte le voci dell'intervento considerato, fatta eccezione per quel che riguarda i trasferimenti correnti alle aziende sanitarie e ospedaliere, agli IRCCS pubblici ed all'ARPA.

L'analisi condotta ha cercato di leggere negli andamenti delle componenti della spesa corrente i primi esiti delle manovre intervenute nel periodo osservato. Ciò sempre tenendo nella dovuta considerazione, come già detto, da una parte, i limiti connessi ad un'analisi basata esclusivamente sui dati di cassa e, dall'altra parte, le tempistiche, per così dire di "aggredibilità" della spesa, che variano dal medio al lungo termine, e che, in generale, mal si attagliano all'osservazione di breve periodo condotta con riferimento ad alcune voci di spesa per l'acquisto di beni e servizi.

Soffermandosi, in particolare, su alcune voci di spesa è emerso l'andamento in crescita dei pagamenti per "prestazione di servizi" ed "acquisto beni di consumo" (rispettivamente +12% e +0,3%), che non essendo in linea con i tagli operati in vista del contenimento e della razionalizzazione della spesa corrente, trovano presumibile giustificazione nel pagamento dei debiti pregressi, consentito dalle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013.

Le predette voci, peraltro, rientrano, unitamente all'utilizzo di beni di terzi, nella determinazione delle riduzioni del fondo sperimentale di riequilibrio ex art. 2 e 13 del d.lgs. n. 23/2011, come modificato dall'art. 1, co. 380 lettere b) ed e) della legge n. 228/2012 e da calcolarsi, originariamente, sulla media dei consumi intermedi del triennio 2010-2012.

Alla luce delle novità, da ultimo introdotte dall'art.47 co.8 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 convertito dalla legge n.89/2014, il contributo dei comuni alla finanza pubblica per il 2014, pari complessivamente a 375,6 mln di euro, è assicurato attraverso la riduzione, di pari importo, del fondo di solidarietà comunale. Riduzione che inciderà su ciascun Comune in misura proporzionale alla spesa media per l'acquisto di beni e servizi sostenuta nell'ultimo triennio (2011-2013), con riferimento ad alcune specifiche voci di spesa elencate nelle tabelle allegate al decreto.

A tale proposito, si evidenzia che alcune delle voci riportate nella tab. A mostrano per il 2013 un incremento rispetto al 2012 in particolare: l'acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali e le prestazioni di interventi formativi non destinati specificatamente al personale dell'ente (altri corsi di formazione), come pure le spese per noleggi e per licenze software.

A fronte dei predetti incrementi vanno segnalate, altresì, le riduzioni intervenute per alcune tipologie di spesa, che si possono considerare primi sintomi concreti del processo in atto di contenimento e razionalizzazione della spesa corrente. Si fa riferimento in particolare: all'acquisto di beni di rappresentanza (-18,69%); alle spese per l'organizzazione di convegni (-10,86%) ed alle spese per equipaggiamento e vestiario (-15,58%). A tali riduzioni si accompagna anche quella per la spesa di personale che segue il trend in calo degli ultimi esercizi.

L'analisi ha evidenziato, inoltre, l'incremento delle spese per anticipazioni di cassa, in costante crescita nell'ultimo triennio. Il fenomeno osservato trova spiegazione nella rideterminazione transitoria, ai sensi dell'art. 1 co. 9 del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, cd. "*sblocca debiti*", del tetto massimo, incrementato da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti, accertate nel penultimo anno, nonché nello slittamento in avanti di tre mesi del termine per l'utilizzo del tetto massimo dei cinque dodicesimi (art. 12-*bis*. del d.l. n. 93/2013). L'anticipazione, peraltro, comporta, com'è noto, oneri aggiuntivi, riconducibili nell'ambito delle spese correnti e specificatamente tra i pagamenti per interessi passivi, che pure sono stati analiticamente osservati.

Nel 2013 prosegue la flessione della spesa in conto capitale. Il totale dei pagamenti di spesa del titolo II mostra un calo rispetto all'ammontare relativo all'esercizio 2012, pari in valore percentuale a -6,33%.

Tuttavia, depurando la spesa in conto capitale dalle concessioni di crediti, che sono considerate mere operazioni finanziarie e che attengono principalmente alla concessione di risorse finanziarie ad altri enti pubblici e aziende speciali, ma, soprattutto, operazioni di versamento a conti correnti bancari intestati all'ente diversi dal conto di tesoreria, la flessione aumenta (-7,79%). Infatti, l'evoluzione in crescita (+28,37%) delle concessioni crediti ha influenzato l'andamento dell'intero titolo.

L'anzidetto andamento appare in linea con la contrazione in essere dal 2005, sia in termini reali, sia in rapporto al PIL. Le ragioni, com'è noto, sono da ricercarsi nella flessione in atto delle fonti di finanziamento, imputabile sia al taglio dei trasferimenti che ad una prolungata crisi del mercato immobiliare.

Quanto sopra, oltre all'evidente considerazione che la programmazione degli investimenti risulta più facilmente comprimibile rispetto alla spesa corrente, storicamente caratterizzata da fattori di rigidità, quali il costo del lavoro ed il ricorso al debito. Una serie di fattori, infatti, hanno contribuito, negli ultimi anni, ad incrementare la prudenza degli enti nel pianificare le spese di investimento, a causa del disallineamento temporale tra gli stati di avanzamento delle opere ed i margini finanziari a disposizione.

Inoltre, occorre osservare che il risultato in contrazione delle spese in conto capitale non sembrerebbe neppure in linea con le misure di stimolo alla crescita rappresentate dall'intervento del citato decreto "*sblocca debiti*", fra cui la più volte citata *sterilizzazione* dal patto 2013 dei pagamenti relativi ai debiti in conto capitale degli enti locali, che ha consentito di utilizzare le risorse già disponibili in bilancio per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, comunque maturati entro il 31 dicembre 2012. I Comuni, infatti, hanno perseguito, in tale circostanza, l'obiettivo di destinare le disponibilità liquide al pagamento dei debiti pregressi, favorito dagli spazi finanziari messi a disposizione nell'ambito dei Patti regionali.

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2013, che conclusivamente pone a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva delle gestioni considerate, mostra il saldo di cassa di parte corrente nuovamente di segno negativo dopo la ripresa del 2012.

Il saldo delle partite in conto capitale, inverte il risultato dell'esercizio precedente che chiudeva in disavanzo. Il miglioramento è legato essenzialmente ad un calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni crediti.

Il valore del saldo delle anticipazioni di cassa non è pari a zero ma, analogamente a quanto accaduto per l'esercizio 2012, è positivo. Tale differenziale risulta motivato dal fatto che l'elevato importo delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve, accesi nel 2013, non ha trovato piena compensazione nei rimborsi operati in termini di pagamenti nel corso dello stesso esercizio. Com'è noto, infatti, l'anticipazione di tesoreria è utilizzabile per tutta la durata dell'esercizio e la sua scadenza coincide con la chiusura dell'esercizio medesimo, entro il quale deve essere estinta, al fine di evitare l'esposizione di un *deficit* nel conto del bilancio. Mostra segno negativo, invece, il saldo delle riscossioni e dei pagamenti per servizi conto terzi, in linea con il trend degli esercizi precedenti e con il disallineamento ricorrente delle poste considerate.

Infine, dall'analisi delle disponibilità liquide, comunicate dai tesoriери degli enti, è emerso l'anomalo disallineamento dei valori registrati come fondo cassa alla fine dell'esercizio ed all'inizio di quello successivo, con valori iniziali, in alcuni casi, addirittura inferiori a quelli del fondo cassa registrato alla fine dell'esercizio precedente.

III.6 Approfondimento tematico sui controlli interni nelle Province e nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti alla luce del nuovo art. 148 del TUEL

III.6.1 La disciplina normativa e le linee guida della Corte dei conti

L'art. 147 del TUEL, come modificato dall' art. 3, co. 1, lett. d), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha riscritto il sistema dei controlli interni agli enti locali, in parte riproducendo i contenuti dei tradizionali controlli di gestione e strategico e, in parte, introducendo una diversa versione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, cui si aggiungono le verifiche sulla qualità dei servizi, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati¹⁰⁹. Il legislatore ha voluto espressamente parlare di rafforzamento dei controlli, nel senso che, da una parte, ha inteso incrementare le modalità di presidio sull'attività amministrativa e, dall'altra, ne ha enfatizzato i profili di tracciabilità e responsabilità.

Il rinnovato controllo di regolarità amministrativa e contabile, affidato al responsabile dei servizi finanziari è la novità di maggiore evidenza, assieme alla prevista emanazione, da parte della Sezione delle autonomie, di apposite Linee guida che, messe a disposizione delle Sezioni regionali di controllo per le relative rilevazioni, pongono i vertici degli enti locali nelle condizioni di riferire alla Corte dei conti in maniera completa e, soprattutto, omogenea sulla regolarità delle sottostanti gestioni, promuovendo l'adeguatezza e l'efficacia del sistema. La menzionata omogeneità dei dati e la loro conseguente comparabilità dovrebbero consentire di ottenere informazioni approfondite sul funzionamento dei controlli e, soprattutto, sulla loro sottostante realtà gestionale, secondo parametri comparabili e riconducibili ad una visione d'insieme¹¹⁰, grazie alla quale è poi possibile sia pronunciarsi sull'esito della riforma, che riferirne al Parlamento.

Le prime linee guida sono state approvate dalla Sezione delle autonomie, con la delibera n. 4 dell'11 febbraio 2013, che indirizzava le Sezioni regionali nelle rilevazioni sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile e, soprattutto, per quanto qui interessa, sul funzionamento dei controlli interni e sugli eventuali esiti negativi dei loro insoddisfacenti risultati. In sede di prima applicazione i Comuni destinatari sono stati quelli con più di 15.000 abitanti.

¹⁰⁹ Per l'illustrazione e il commento della normativa si rinvia al referto sulla finanza locale approvato lo scorso anno pag. 3 - 11

¹¹⁰ Fino all'emanazione del d.l. n. 174/2012, il compito di comunicare le disfunzioni riscontrate era stato affidato, ma con una ben diversa portata, all'organo esercente il controllo di gestione in base all'art. 198 bis del TUEL, aggiunto al testo unico dall'art. 1 del d.l. n. 168/2004, convertito dalla legge n. 191/2004, che riferisce sull'assetto d'insieme agli organi deliberativi.

Presso le Sezioni regionali di controllo, i capi delle Amministrazioni locali hanno fornito risposta ai molteplici quesiti che accompagnavano le linee guida e ne erano, in qualche modo, un'esplicitazione. Le Sezioni medesime, oltre ad emanare proprie delibere sulla scorta degli esiti dell'applicazione della normativa sull'assetto dei controlli interni e sulle misure correttive eventualmente indicate a ciascun ente, hanno anche trasmesso alla Sezione delle autonomie, le risposte fornite ad alcune domande già formulate agli enti locali in sede di linee guida e, in un secondo momento, selezionate, quanto a numero e contenuto, per la loro significatività e valenza applicativa, in quanto ritenute idonee a rappresentare al Parlamento, in sede di referto annuale, gli esiti complessivi ottenuti a livello nazionale dall'esordio della più recente riforma. In questo modo, valutando e comparando i dati estrapolati da quanto riferito in un certo numero di questionari allegati alla linee guida dagli enti delle diverse Regioni, è stato possibile ottenere notizie e informazioni abbastanza particolareggiate ed esaurienti, oltre che raffrontabili.

Va rammentato che la riforma contenuta nel d.l. n. 174/2012 dà risalto al controllo esterno della Corte dei conti, che risulta rafforzato sia in sé per sé, che nel rapporto sinergico con i controlli interni. Se è vero che questi ultimi, essendo arricchiti e più articolati, risultano più completi, è anche vero che i controlli "tradizionali" ripercorrono in buona parte le impostazioni preesistenti, mentre quelli nuovi, sugli equilibri finanziari, sulla qualità dei servizi e sulle società partecipate, già si rinvenivano in preesistenti disposizioni. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta, invece, completamente rinnovato, soprattutto per l'assoggettamento delle delibere degli organi di governo aventi riflessi economico finanziari a preventivo parere di regolarità tecnica e contabile, e perché i principali provvedimenti amministrativi sottostanno a inusuali verifiche *ex post*, grazie al ricorso a "moderne" tecniche di campionamento.

Un ulteriore impulso all'effettività della funzione di controllo è venuta dalla dinamica dei rapporti istituzionali che governano la complessa trama dei controlli interni. La Corte dei conti è stata chiamata a un duplice ruolo sia quale organo di indirizzo, attraverso la predisposizione delle richiamate linee-guida di cui alla delibera n. 4 dell'11 febbraio 2013, sia quale organo di controllo esterno, attraverso l'analisi che le Sezioni regionali, destinatarie delle relazioni semestrali dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, compiono sia sul funzionamento dei controlli interni che sulla regolarità amministrativa e contabile¹¹¹.

Dopo la presentazione delle prime relazioni semestrali, le Sezioni regionali della Corte dei conti hanno avuto modo di ricevere riscontri più puntuali sulle varie inadempienze, disfunzioni e criticità. Rilevano, infatti, atti e comportamenti che si appuntano sui più svariati

¹¹¹ Di quest'ultima non si tratta in questa sede.

documenti, che mettono capo a fonti diversissime, ma comuni a più fattispecie quali, per esempio, i PEG aggiornati, i dati SIOPE, il monitoraggio del patto di stabilità, ecc.

Da questo punto di vista, il d.l. n. 174/2012 ha, sicuramente, reimpostato il sistema controllo/valutazione e ha tentato di realizzare un miglior collegamento funzionale tra controllo interno ed esterno, anche perché, come si è visto, opera su uno scenario più ampio che comprende la generalità degli enti non di piccole dimensioni. Il provvedimento si affida prevalentemente all'affermazione del principio secondo cui il miglioramento dell'azione amministrativa si ottiene attraverso il "rafforzamento" del sistema dei controlli. La parola sta ad indicare che il legislatore non vuole riordinare, ma incrementare le modalità con cui si presidia l'attività amministrativa.

Come sottolineano le conclusioni della delibera n. 25/2013 della Sezione di controllo per il Lazio, gli enti locali non sono esentati dall'obbligo di considerare censure e suggerimenti, che le locali Sezioni della Corte trasmettono ai relativi Consigli ex art.7, co. 7, della legge n. 131/2003, né dal correlato obbligo di predisporre conseguenti misure da inviare per una sorta di "valutazione di ritorno". Al riguardo si rammenta la novità sanzionatoria di cui all'art. 148-*bis* del TUEL, inserito dall'art. 3, co. 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, nei casi rilevati dal collegio dei revisori di non sana gestione o di inottemperanza al patto di stabilità, per cui entro sessanta giorni dalla pronuncia della locale Sezione della Corte dei conti, gli enti locali hanno l'obbligo di rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri, pena, nei casi di mancata copertura o insostenibilità finanziaria, la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa. A ciò si aggiunga che, in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie atti ad applicare il rinnovato sistema, le Sezioni giurisdizionali della Corte irrogano sanzioni pecuniarie consistenti in una decurtazione da cinque a venti volte l'indennità mensile lorda percepita dal direttore generale, dai dirigenti o dal segretario. Sia la prima sanzione, che mette in discussione un momento saliente della gestione come la programmazione, che quella pecuniaria, che incide sugli organi inadempienti con una conclamata natura afflittiva, dimostrano una persistente fiducia del legislatore nella effettività del sistema dei controlli.

III.6.2 I risultati dell'indagine

III.6.2.1 La qualità e la quantità delle informazioni raccolte

L'indagine svolta dalla Sezione delle autonomie ha investito 834 amministrazioni, di cui 725 Comuni sopra i 15.000 abitanti e 109 Province. I questionari pervenuti compilati sono stati 741, per una percentuale d'adempimento pari all'88,85% (i questionari non ricevuti sono stati 93, pari all'11,15%). Se si considera la novità della norma e la complessità degli adempimenti che sono venuti ad aggiungersi ad altri anche più gravosi, può

ragionevolmente affermarsi che il riscontro fornito dagli enti locali è stato soddisfacente. Negli enti della Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento o di Bolzano le risposte sono state tutte negative, per non aver adeguato il proprio ordinamento alla normativa in essere (art.1., co. 16, d.l. n. 174/2012). Per quanto riguarda i Comuni del Trentino-Alto Adige, ciò va posto in relazione all'incompleto adeguamento alle norme fondamentali di riforma contenute nel d.l. n. 174/2012 ed anche allo specifico Statuto di autonomia (e le relative norme di attuazione, in particolare il d.lgs. n. 266/1992), per cui continuano ad applicarsi le leggi regionali in materia di ordinamento e le leggi provinciali in materia di finanza locale e di patto di stabilità. La Regione ha, in parte, attuato il d.l. n. 174/2012 riguardo all'organo di revisione economico finanziaria con la l.r. n. 1/2013. Le risposte fornite dai Comuni di questa Regione si rinvencono ugualmente nelle tabelle, ma sono comparabili più con le altre risposte fornite dagli enti della stessa Regione che con le risposte alla stesse domande fornite dagli enti di Regioni diverse.

Considerando che i punti investiti dai quesiti, cui siano state fornite risposte classificabili e quindi di compiuta interpretazione, sono stati ben trentatré, è interessante rilevare come 127 enti, pari al 17,13% del totale abbiano dato risposta alla totalità delle domande. Solo per i dati regionali le percentuali sono state arrotondate all'unità. Solo nelle tabelle relative alle Regioni e solo per brevità ci si limita ad esporre le risposte positive, visto che i dati negativi emergono per raffronto, con la semplice avvertenza che tra di essi vi sono anche le mancate risposte e i non riscontri al questionario.

Gli enti che hanno fatto pervenire il minor numero di questionari compilati sono stati quelli dell'Umbria, della Campania, della Puglia e della Sicilia. Il primo quesito ha chiesto se sia stato adottato un regolamento appositamente dedicato agli strumenti e modalità di controllo, fornendo al nuovo sistema una fonte di disciplina esclusiva. L'art. 3, co. 1, lett. d) del d.l. n. 174/2012 ribadisce, infatti, l'attenzione del legislatore sul "sistema" di controllo che non dovrebbe essere più mero strumento di gestione ma "sistema" di presidio, sia interno che esterno, sulla gestione complessiva dell'amministrazione. I questionari che hanno fornito risposte valide sono stati 738 e di essi ben 718 (97,28%) hanno fornito assicurazione sull'approvazione del regolamento specifico, a fronte di soli 15 enti che dichiarano di non aver adempiuto e di 5 che si sono astenuti dal rispondere (per un totale del 2,71 %). Dei 718 regolamenti approvati, solo 589 (79,81%) sono stati inviati alla Corte dei conti, mentre 95 ammettono l'inadempienza e 41 non danno alcuna risposta (per un totale del 18,42%). A livello territoriale tutti gli enti del Veneto, Emilia-Romagna e Marche hanno adottato il regolamento, mentre per gli altri si va dall'altissima ottemperanza della Lombardia (99%) a quella più che modesta della Liguria (67%). Nel trasmettere il documento alla Corte dei

conti, la Regione con dati più completi è stata la Toscana (91%), mentre quella con dati meno completi la Puglia (33%).

Tab. n. 1

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'emanazione del regolamento sui nuovi controlli

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.1	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	43	8	51	55	92,7
Lombardia	107	11	118	119	99,2
Liguria	8	2	10	15	66,7
Trentino-Alto Adige	3		3	12	25,0
Veneto	58	7	65	65	100,0
Friuli-Venezia Giulia	10	4	14	15	93,3
Emilia-Romagna	53	9	62	62	100,0
Toscana	53	10	63	65	96,9
Umbria	13	2	15	18	83,3
Marche	23	5	28	28	100,0
Lazio	40	4	44	57	77,2
Abruzzo	13	4	17	21	81,0
Molise	3	2	5	5	100,0
Campania	64	4	68	87	78,2
Puglia	49	6	55	78	70,5
Basilicata	4	2	6	7	85,7
Calabria	19	4	23	26	88,5
Sicilia	42	7	49	75	65,3
Sardegna	14	8	22	24	91,7
Totale complessivo	619	99	718	834	86,1

Tab. n. 2

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla comunicazione del regolamento alla Cdc

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.1 e 2.1.A	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	39	7	46	55	83,6
Lombardia	90	10	100	119	84,0
Liguria	8	1	9	15	60,0
Veneto	47	7	54	65	83,1
Friuli-Venezia Giulia	9	3	12	15	80,0
Emilia-Romagna	45	7	52	62	83,9
Toscana	49	10	59	65	90,8
Umbria	9	1	10	18	55,6
Marche	19	3	22	28	78,6
Lazio	36	3	39	57	68,4
Abruzzo	13	4	17	21	81,0
Molise	2	2	4	5	80,0
Campania	56	1	57	87	65,5
Puglia	26		26	78	33,3
Basilicata	4	2	6	7	85,7
Calabria	16	3	19	26	73,1
Sicilia	32	6	38	75	50,7
Sardegna	12	5	17	24	70,8
Totale complessivo	512	75	587	822	71,4

Quanto alla correlata creazione di un sistema organico di controlli interni, più della metà degli enti (477 enti pari al 64,63%) comunicano l'esistenza del complesso articolato di norme e presidi, mentre solo 36 di essi dichiarano di non aver dato applicazione (4,87%), a fronte di 13 enti che non danno risposta (1,76%). Sull'argomento il dato più significativo è, forse, quello dei 212 enti (28,72%) che riferiscono di aver dato al sistema un'applicazione parziale, segno questo, evidente di come, in sede di prima applicazione, sia difficile non tralasciare qualche aspetto di nuova istituzione. Sia gli enti totalmente adempienti che quelli che lo sono stati parzialmente si sono, talora, fatti carico di fornire approfondimenti o chiarificazioni. Se 474 enti, pari al 56,69%, dichiarano di aver dato un'articolazione strutturale e funzionale al sistema, 48 di essi hanno fornito informazioni di dettaglio, mentre tra gli inadempienti, 19 hanno esposto delle giustificazioni. Nelle Regioni hanno risposto affermativamente l'86% degli enti della Basilicata che, così, si contrappongono al 27% delle località della Liguria che ancora non hanno un sistema organico di controlli. La risposta più generale è stata, comunque, di alta applicazione, se si pensa che ben oltre il 75% degli enti di Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Molise hanno a disposizione un assetto completo. È, viceversa, parziale l'adempimento degli enti di Liguria, Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia che, con percentuali dal 27% al 47%, hanno posto in essere fattispecie incomplete.

Tab. n. 3

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'esistenza di un sistema organico di controlli

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.2	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	31	5	36	55	65,5
Lombardia	83	8	91	119	76,5
Liguria	4		4	15	26,7
Trentino-Alto Adige	4		4	12	33,3
Veneto	47	6	53	65	81,5
Friuli-Venezia Giulia	6	1	7	15	46,7
Emilia-Romagna	43	9	52	62	83,9
Toscana	35	10	45	65	69,2
Umbria	7	1	8	18	44,4
Marche	16	3	19	28	67,9
Lazio	25	3	28	57	49,1
Abruzzo	4	2	6	21	28,6
Molise	2	2	4	5	80,0
Campania	38	3	41	87	47,1
Puglia	24	4	28	78	35,9
Basilicata	4	2	6	7	85,7
Calabria	10	3	13	26	50,0
Sicilia	18	5	23	75	30,7
Sardegna	6	3	9	24	37,5
Totale complessivo	407	70	477	834	57,2

III.6.2.2 L'articolazione delle analisi per tipologia di controlli

-Il controllo strategico è stato oggetto di cinque quesiti, che hanno investito sia gli enti con più di 15.000 abitanti, rispetto all'art.6 del d.lgs. n. 286/1999 ("valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute") che, dal 2013, gli enti con più di 100.000 abitanti, rispetto all'art.147-ter del TUEL, di nuova introduzione. Mentre l'art.147-ter specifica gli ambiti d'azione del controllo strategico che sono: i risultati rispetto agli obiettivi, gli aspetti economico finanziari connessi ai risultati, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure attuate rispetto ai progetti, la qualità dei servizi, il grado di soddisfazione della domanda e gli aspetti socio economici, l'art. 6 del d.lgs. n. 286/1999 si limita a stabilire che il controllo *de quo* valuta la capacità di orientare l'amministrazione verso obiettivi predefiniti, la conformità dei risultati agli indirizzi programmatici e lo scostamento tra obiettivi predefiniti e risultati attesi. La norma più recente scende nel dettaglio, senza contraddire la precedente, ma reca anche una novità importante, e cioè che i *report* elaborati dall'organo preposto e inviati all'esecutivo e alla Giunta servono a questi ultimi per predisporre le delibere di ricognizione dei programmi. In altre parole, il controllo strategico dovrebbe veramente sfociare in un "cambio di rotta".

Dall'analisi è emerso che 233 enti hanno effettuato una valutazione dello stato di attuazione dei programmi, verificando caso per caso congruenza e scostamenti (32,86%). Solo tre enti in meno (230, pari al 32,44%) hanno risposto negativamente alla domanda e confermato come, tuttora, il controllo strategico, benché di antica istituzione, sia ancora un anello debole della catena. Ben 200 enti (28,20%) non hanno risposto alla domanda e 46 hanno asserito che non ricorre la fattispecie, dimostrando così che circa 1/3 del totale sottovaluta il problema. A livello regionale, la valutazione di congruenza o scostamento è stata effettuata dall'80% degli enti del Friuli-Venezia Giulia e da percentuali molto più basse della Toscana (48%), della Lombardia (46 %). Per il resto si tende ad un certo disimpegno, se Regioni come le Marche (89%) e il Molise (80%) dichiarano apertamente di non aver effettuato la valutazione o una Regione come la Calabria ammette di aver adempiuto solo nell'8% dei casi. Il monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi è stato anch'esso uno strumento poco utilizzato (per questo non suffragato da tabella), tanto che la Regione che si distingue in positivo è il Friuli-Venezia Giulia che vi ha fatto ricorso nel 53% degli enti. Toscana, Piemonte e Sardegna registrano un adempimento, rispettivamente, nel 34%, 25% e 24% delle ipotesi. La Regione con maggiori ritardi è stata la Sicilia che ha effettuato il monitoraggio dei programmi in un esiguo 18% delle fattispecie.

Tab. n. 4**Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla valutazione dei programmi e dei loro scostamenti**

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.6	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	21	2	23	55	41,8
Lombardia	48	7	55	119	46,2
Liguria	3		3	15	20,0
Trentino-Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	20	7	27	65	41,5
Friuli-Venezia Giulia	9	3	12	15	80,0
Toscana	23	8	31	65	47,7
Umbria	5	1	6	18	33,3
Marche		3	3	28	10,7
Lazio	13	2	15	57	26,3
Abruzzo	3	2	5	21	23,8
Campania	12	3	15	87	17,2
Puglia	8	3	11	78	14,1
Basilicata	1	1	2	7	28,6
Calabria		2	2	26	7,7
Sicilia	11	3	14	75	18,7
Sardegna	2	2	4	24	16,7
Totale complessivo	184	49	233	767	30,4

Quanto agli strumenti di monitoraggio utilizzati dal controllo strategico, solo 34 enti (4,79%) hanno fornito informazioni precise. La risposta più frequente, nonché generica è che lo stato di attuazione dei programmi è stato verificato, avendo come parametro il PEG (ne danno contezza i vari report). In un numero minore di casi gli enti hanno riferito di aver operato un raffronto contabile tra quanto stanziato e quanto impegnato e/o pagato.

La principale modalità in cui si declina il controllo strategico è stata oggetto di considerazione, per cui risulta che il raffronto tra tempi previsti e tempi d'attuazione delle procedure di gestione è stato effettuato da 156 enti (21,34%), a fronte dei 223 (30,50%) che non vi hanno provveduto. 249 enti non hanno risposto alla domanda, mentre ben 103 dichiarano di non aver riscontrato la fattispecie. La valutazione che sembra da fare è che quasi la metà degli interpellati (48,15%) ignora il controllo strategico. Lo stesso risultato non soddisfacente si è avuto allorché si è chiesto agli enti se per il monitoraggio di tale tipo di controllo adoperassero delle appropriate metodologie. Ebbene, 567 enti (77,56%) hanno trascurato di rispondere, 138 hanno sostenuto che non ricorre la fattispecie o hanno fornito risposta negativa (18,87%). Solo in 26 casi sono state indicate le metodologie, peraltro tutte diverse tra loro.

Il profilo più antico del controllo strategico (art. 6 del d.lgs. n. 286/1999) riguarda l'adeguatezza tra la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e gli obiettivi dell'amministrazione. Esso è stato preso in considerazione da parte di 272 enti (38,63%), mentre 217 non lo hanno applicato (30,82%). Non hanno risposto alla domanda 167 enti (23,72%), mentre 48 hanno ritenuto che non ricorresse la fattispecie (6,81%).

-Il controllo di gestione, che importa le più tradizionali verifiche di efficacia, efficienza ed economicità appare, da tempo, il più consolidato. Quando è correttamente applicato e sviluppato, esso serve a soddisfare l'esigenza di conoscenza e tracciabilità dei fatti gestionali e dei loro esiti, per ottenere informazioni utili alle scelte da adottare. La sua ampia diffusione ha comportato che ben 575 enti (78,44%) abbiano individuato una specifica struttura deputata al suo esercizio, a fronte di 135 località (18,41%) che non se ne sono occupate. Solo 23 enti (3,13%) non hanno fornito risposta: ciò porta a considerare che a distanza di quattordici anni dalla istituzione dei controlli interni, quasi il 22% degli enti ignori il compito preliminare di predisporre una struttura che rilevi e raffronti tra loro obiettivi e risultati. Gli enti che hanno adottato una specifica struttura si trovano in Piemonte (74%), Lombardia (78%), Veneto (77%), Emilia-Romagna (85%), Toscana (86%), Marche (79%), Molise (80%) e Basilicata (71%). In un quadro di adempimento quasi generalizzato rileva ancora la Sicilia che ha predisposto una specifica struttura solo nel 53% degli enti.

Tab. n. 5

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'esistenza di una struttura di controllo di gestione

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.14	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	34	7	41	55	74,5
Lombardia	82	11	93	119	78,2
Liguria	5	2	7	15	46,7
Trentino-Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	43	7	50	65	76,9
Friuli-Venezia Giulia	6	4	10	15	66,7
Emilia-Romagna	44	9	53	62	85,5
Toscana	46	10	56	65	86,2
Umbria	10	2	12	18	66,7
Marche	19	3	22	28	78,6
Lazio	32	3	35	57	61,4
Abruzzo	10	4	14	21	66,7
Molise	2	2	4	5	80,0
Campania	53	4	57	87	65,5
Puglia	33	6	39	78	50,0
Basilicata	3	2	5	7	71,4
Calabria	12	4	16	26	61,5
Sicilia	33	7	40	75	53,3
Sardegna	8	8	16	24	66,7
Totale complessivo	480	95	575	834	68,9

Quanto al quesito sul posizionamento organico della struttura preposta all'esercizio del controllo di gestione, 487 enti (66,43%) non hanno risposto alla domanda, mentre 246 (33,56%) hanno indicato ventuno tipi di risposte diverse. Dal loro esame è emerso che le scelte più frequenti sono state l'attribuzione all'OIV (di recente istituzione), al servizio finanziario, al segretariato generale o in staff al segretario generale, al servizio ragioneria, al servizio bilancio e contabilità, ad un organismo *ad hoc* (in genere a composizione mista interna/esterna), al nucleo di valutazione e all'area economico finanziaria. L'affidamento in

seno ai più diversi settori economici, finanziari e contabili è stata, comunque, la scelta prevalente rispetto all'istituzione di un organismo con attribuzioni esclusive.

Se la domanda sulla collocazione della struttura non ha registrato moltissime risposte, ancor meno sono stati gli enti che hanno comunicato di poter contare su addetti assegnati in via esclusiva al controllo di gestione. A fronte di 508 enti (69,30%) che non hanno riscontrato il questionario e di 173 (23,60%) che non hanno risposto, si dispone di 52 enti (7,09%) che hanno, invece, fornito dati puntuali. È stato quindi rilevato che 25 enti annoverano addetti specificamente al controllo di gestione, ancorché in via non esclusiva, mentre 14 enti utilizzano un solo dipendente affidato all'unico compito. Nove enti possono fare affidamento su 2 addetti in via esclusiva e solo quattro ne annoverano 3. Uno degli altri aspetti che dimostra il consolidarsi del controllo di gestione è il fatto che il 62,50% degli enti (455) che lo esercitano forniscono elementi di valutazione all'organo di indirizzo politico. La minoranza ha risposto negativamente (122, pari al 16,75%), oppure non ha dato riscontro al quesito (150, pari al 20,60%). Territorialmente l'organo di controllo di gestione fornisce elementi di giudizio agli organi politici nel 100% dei casi in Molise, nel 76% in Piemonte e Lombardia, nel 78% in Veneto, nell'85% in Toscana e nell'82% nelle Marche. Le percentuali inferiori al 50% riguardano il Trentino-Alto Adige, la Liguria, l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, con oscillazioni che vanno dal 43% della Basilicata al 15% della Sicilia.

Tab. n. 6

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulle valutazioni fornite dall'organo di gestione all'organo politico

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.23	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	35	7	42	55	76,4
Lombardia	80	11	91	119	76,5
Liguria	5	1	6	15	40,0
Trentino-Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	44	7	51	65	78,5
Friuli-Venezia Giulia	6	4	10	15	66,7
Toscana	45	10	55	65	84,6
Umbria	9	1	10	18	55,6
Marche	20	3	23	28	82,1
Lazio	32	4	36	57	63,2
Abruzzo	7	1	8	21	38,1
Molise	3	2	5	5	100,0
Campania	41	4	45	87	51,7
Puglia	27	6	33	78	42,3
Basilicata	1	2	3	7	42,9
Calabria	8	3	11	26	42,3
Sicilia	7	4	11	75	14,7
Sardegna	7	3	10	24	41,7
Totale complessivo	382	73	455	772	58,9

Il controllo di gestione è stato assunto a presupposto per la valutazione della dirigenza nel 46,25% dei casi, pari a 333 enti¹¹². Tale corretto modo di procedere non è stato seguito per espressa ammissione degli enti in 279 di loro (38,75%). Non hanno fornito risposta 108 enti, pari al 15%. I *report* sono stati utilizzati per valutare il personale soprattutto in Friuli-Venezia Giulia (73%) e in Toscana (69 %). Sono stati quasi del tutto trascurati in Basilicata (14) e in Sicilia e Calabria (19%).

Tab. n. 7

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'utilizzo dei report di gestione per valutare il personale

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Si domanda 2.25	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	26	6	32	55	58,2
Lombardia	58	10	68	119	57,1
Liguria	2	1	3	15	20,0
Trentino-Alto Adige	3	1	4	12	33,3
Veneto	35	7	42	65	64,6
Friuli-Venezia Giulia	8	3	11	15	73,3
Toscana	38	7	45	65	69,2
Umbria	9		9	18	50,0
Marche	12	2	14	28	50,0
Lazio	25	3	28	57	49,1
Abruzzo	4	1	5	21	23,8
Molise	1	1	2	5	40,0
Campania	21	3	24	87	27,6
Puglia	16	3	19	78	24,4
Basilicata	1		1	7	14,3
Calabria	3	2	5	26	19,2
Sicilia	10	4	14	75	18,7
Sardegna	3	4	7	24	29,2
Totale complessivo	275	58	333	772	43,1

Più soddisfacenti sono state le risposte in ordine alla domanda se il controllo abbia fatto riferimento ai costi e ricavi dei singoli centri di costo. In effetti 393 enti hanno fornito risposta affermativa (53,68%) e 271 risposta negativa (37,02%). I 67 enti rimanenti, di cui solo due hanno affermato che non ricorre la fattispecie, non hanno fornito risposta (9,15%). Trattasi di dati interessanti perché rilevano come, rispetto al passato, oltre la metà degli enti utilizzi i dati della contabilità analitica. Viceversa fa riflettere la diversa considerazione che, mentre c'è un 78% circa del totale degli enti che fa riferimento ad una struttura di controllo di gestione, la stessa percentuale non fa riferimento a costi e ricavi, visto che circa il 46% del totale non procede a tali rilevazioni. Localmente il controllo di gestione ha fatto riferimento a costi e ricavi dei singoli servizi in Lombardia (55%), Emilia-Romagna, (71%), Toscana (52%) e Molise (60%), con percentuali buone ma non eccellenti, per un adempimento che dovrebbe far emergere i risvolti economici della gestione.

¹¹² Applicazione dell'art. 5, co.2, del d.lgs. n. 286/1999.

Tab. n. 8

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sul controllo di gestione, effettuato secondo costi e ricavi

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Sì alle domande 2.14 e 2.14.B	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	19	4	23	55	41,8
Lombardia	59	6	65	119	54,6
Liguria	2		2	15	13,3
Trentino-Alto Adige	3		3	12	25,0
Veneto	21	3	24	65	36,9
Friuli-Venezia Giulia	4	3	7	15	46,7
Emilia-Romagna	37	7	44	62	71,0
Toscana	26	8	34	65	52,3
Umbria	6	1	7	18	38,9
Marche	12	1	13	28	46,4
Lazio	15	2	17	57	29,8
Abruzzo	6		6	21	28,6
Molise	2	1	3	5	60,0
Campania	33	4	37	87	42,5
Puglia	22	5	27	78	34,6
Basilicata	1	1	2	7	28,6
Calabria	5	2	7	26	26,9
Sicilia	17	3	20	75	26,7
Sardegna	6	4	10	24	41,7
Totale complessivo	296	55	351	834	42,1

Sulle modalità delle rilevazioni, sia contabili che extra contabili, ha fornito risposta positiva un numero esiguo di enti pari a 38 (5,18%). Del rimanente, 329 non hanno dato riscontro al questionario e 366 hanno fornito risposta negativa. Le risposte espresse sono risultate diverse tra loro. L'indagine ha permesso di rilevare che il ricorso agli indicatori è generalizzato, tanto che ne fanno uso abituale 522 enti (76,65%), a fronte di una percentuale dell'8,51% (58 unità) che fornisce risposta negativa. Il rimanente 14,83% è costituito dai 101 enti che non hanno risposto. Tra gli enti che hanno risposto affermativamente solo 66, pari al 9,69% del totale, non hanno fornito indicazioni di dettaglio, mentre la stragrande maggioranza ha descritto minuziosamente gli indicatori di misurazione sia dell'efficacia di servizi che della salute finanziaria degli enti. Oltre agli indicatori più tradizionali e ricorrenti di efficacia, efficienza, economicità e monetari, a quelli quantitativi e qualitativi, contabili ed extracontabili, oltre che relativi al grado di raggiungimento degli obiettivi e di soddisfazione dell'utenza, gli enti ne hanno menzionati moltissimi altri che si possono, esemplificativamente, elencare con quelli temporali, di performance, di input/output, di PEG, di realizzazione numerica incrementale e decrementale, di processo, di tempistica, di copertura dei servizi, di sviluppo organizzativo, di capacità di utilizzo del budget, di incidenza sul totale del costo di un servizio, ecc. Gli enti hanno, dunque dimostrato dimestichezza e inclinazione all'uso degli indicatori, a conferma che la cultura della misurazione delle prestazioni è definitivamente entrata nel modo di affrontare le scelte e le valutazioni sulle offerte e sul funzionamento dei servizi. In sede regionale la diffusione

degli indicatori è palese nel 100% degli enti del Molise, nel 97% dell'Emilia-Romagna e nel 95% della Toscana. Le Regioni che si collocano, invece, al di sotto del 50%, sono la Puglia (46%), la Basilicata (43%), la Sicilia (40%), la Calabria (38%), l'Abruzzo (29%) e la Campania (2%). Questo non modifica il tendenziale giudizio positivo sul ricorso agli indicatori, ma che solo in sei Regioni l'adempimento è ancora a metà percorso.

Tab. n. 9

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'uso degli indicatori di risultato

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Si domanda 2.15	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	38	7	45	55	81,8
Lombardia	91	12	103	119	86,6
Liguria	5	1	6	15	40,0
Trentino-Alto Adige	4		4	12	33,3
Veneto	47	7	54	65	83,1
Friuli-Venezia Giulia	8	4	12	15	80,0
Emilia-Romagna	51	9	60	62	96,8
Toscana	52	10	62	65	95,4
Umbria	10	1	11	18	61,1
Marche	18	3	21	28	75,0
Lazio	34	4	38	57	66,7
Abruzzo	5	1	6	21	28,6
Molise	3	2	5	5	100,0
Campania	1	1	2	87	2,3
Puglia	31	5	36	78	46,2
Basilicata	1	2	3	7	42,9
Calabria	8	2	10	26	38,5
Sicilia	24	6	30	75	40,0
Sardegna	10	4	14	24	58,3
Totale complessivo	441	81	522	834	62,6

Risulta che tale cultura del risultato, che si evidenzia anche nella valutazione di congruenza tra obiettivi contenuti nei piani e nei programmi e i risultati ottenuti, è stata presa in considerazione e valutata da 411 enti, pari al 56,30%. Hanno, invece, risposto negativamente alla domanda 202 enti (27,67%), mentre non rispondono affatto al quesito 117 località, per una percentuale del 16,02%.

In controtendenza, pare invece abbia difettato di una certa concretezza, se l'82,88 % degli enti non risponde alla domanda se si sia proceduto a valutazioni di fattibilità dei programmi (cinque località lo hanno dichiarato espressamente). Solo il 14,43% degli enti ha esaminato i programmi, sotto il profilo della loro concreta messa in opera. In pratica, a fronte di una più astratta valutazione di adeguatezza generale tra risultati e obiettivi, presa frequentemente in considerazione, non vi è stato il più tecnico giudizio di fattibilità che, come si vede, ha interessato solo gli enti di alcune Regioni. Localmente la valutazione di congruenza è diffusa nel 73% degli enti della Lombardia e del Veneto, nell'89% di quelli della Toscana e nell'80% di quelli del Friuli-Venezia Giulia. Le meno adempienti sono state la Sicilia, la Calabria e la Puglia, con percentuali, rispettivamente, del 29%, 23% e 26%.

Poiché, comunque, le Regioni con un adeguamento al di sotto del 50% sono numerose, si può concludere che, per ora, anche l'operazione di raffronto tra obiettivi e risultati, che è il presupposto per l'adozione di correttivi, non può dirsi del tutto riuscita.

Tab. n. 10

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla valutazione di congruenza tra risultati e obiettivi

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.17	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	31	6	37	55	67,3
Lombardia	77	10	87	119	73,1
Liguria	4	1	5	15	33,3
Trentino Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	41	7	48	65	73,8
Friuli Venezia Giulia	9	3	12	15	80,0
Toscana	48	10	58	65	89,2
Umbria	7	1	8	18	44,4
Marche	10	4	14	28	50,0
Lazio	29	4	33	57	57,9
Abruzzo	5	2	7	21	33,3
Molise	2		2	5	40,0
Campania	28	3	31	87	35,6
Puglia	17	3	20	78	25,6
Basilicata	1	2	3	7	42,9
Calabria	3	3	6	26	23,1
Sicilia	16	6	22	75	29,3
Sardegna	9	4	13	24	54,2
Totale complessivo	342	69	411	772	53,2

Tab. n. 11

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla valutazione della fattibilità dei programmi

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.17 A	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	21	2	23	55	41,8
Lazio	1		1	57	1,8
Calabria		3	3	26	11,5
Totale complessivo	22	5	27	138	19,6

-Il controllo degli equilibri finanziari (art. 147-*quinquies* del TUEL) è di natura adempimentale e ha lo scopo di coinvolgere nella responsabilizzazione del sistema, tanto gli organi di governo, quanto il direttore generale, il segretario e i dirigenti, sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e la vigilanza dell'organo di revisione. Nel perimetro di tale controllo rientra anche l'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni, per gli effetti che determina sugli equilibri di bilancio dell'ente proprietario.

Il nuovo assetto normativo delle responsabilità rende auspicabile che gli ambiti e gli organi del nuovo controllo siano ridefiniti nel regolamento, dove la posizione del responsabile finanziario, del Collegio dei revisori e del segretario vanno puntualizzate, attesa la posizione di sovra ordinazione e di coordinamento che rivestono. Al momento tale controllo viene

ritenuto soddisfatto assolvendo all'obbligo di valutare se l'ente rispetti i parametri delle norme contabili, nonché i criteri che regolano la verifica del concorso degli enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La scelta di introdurre il controllo sugli equilibri finanziari consente di avvicinare il controllo interno, inteso nel suo complesso, al c.d. "*internal auditing*", che si ha quando l'amministrazione crea delle relazioni tra i vari controlli, per acquisire una visione sistemica del proprio stato.

I Consigli comunali hanno avuto modo di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio una volta l'anno e, nella stragrande maggioranza dei casi, pari al 66,50% (423) entro il 30 settembre. In 69 casi (10,84%) la verifica è stata due volte l'anno, in 44 ad ogni variazione di bilancio (6,91%), in 18 quattro volte l'anno (2,83%) e in 11 tre volte l'anno (1,72%). In 61 casi (9,59%) gli enti non rispondono o non specificano la frequenza, oppure, ancora, asseriscono di non aver rispettato alcuna frequenza. In quattro casi è stato risposto di aver provveduto in occasione di verifiche di altro genere. Solo tre enti asseriscono che il controllo degli equilibri di bilancio è avvenuto costantemente.

In occasione dell'indagine sui controlli interni si è avuta anche la possibilità di verificare se gli enti abbiano proceduto ad un monitoraggio del rispetto del Patto di stabilità interno. L'importanza dell'adempimento e l'obbligo della relativa certificazione hanno favorito larga ottemperanza, tanto è vero che risulta che ben 585 hanno effettuato il monitoraggio (79,59%). Una percentuale del 17,55% ha preferito non rispondere (129), mentre solo 21 enti (2,85%) si dichiarano inadempienti. Il patto di stabilità è stato assoggettato a monitoraggio quasi ovunque. Si registra il 100% di adempimenti negli enti delle Marche, ma anche in Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Toscana le percentuali sono altissime (rispettivamente 89%, 96%, 95%, 93% e 96%). Anche in altre Regioni la percentuale non è bassa (88% della Calabria 72% della Campania). Risultano invece insoddisfacenti soprattutto le percentuali di risposte affermative della Sicilia (11%).

L'invio della certificazione relativa all'osservanza del patto di stabilità entro il 31 marzo 2013 ha evidenziato l'adempimento di soli 68 enti, di cui 61 Comuni e 7 Province. Di questi, 15 si trovano nel Lazio, 10 in Puglia, 9 in Toscana, 6 nelle Marche, due ciascuno in Umbria e in Campania e uno ciascuno in Veneto e in Friuli-Venezia Giulia. Il Lazio è la Regione più ottemperante, con una percentuale del 26%. La totalità degli enti dell'Emilia-Romagna ha risposto che il patto di stabilità è ancora da monitorare, mentre molti enti hanno preferito fare riferimento ad un futuro "possibile invio" (75% del Veneto, 73% del Friuli-Venezia Giulia, 71% di Toscana e Puglia, 69% della Lombardia). All'adempimento pressoché generalizzato del compito, non fa normalmente riscontro un invio nei termini della documentazione, ma il tenore delle risposte lascia facilmente immaginare che su un tema

critico come l'osservanza del patto di stabilità gli enti prestino attenzione anche a una certa tempestività della fase burocratica.

-Il rinnovato controllo di regolarità amministrativa e contabile si articola in vari momenti tra cui rilevano, in specie, la verifica di regolarità tecnica esercitata dal responsabile di ragioneria sulle delibere non di mero indirizzo politico che abbiano riflessi economico finanziari o patrimoniali e il controllo successivo su taluni atti, secondo i "principi di revisione aziendale", esercitato sotto la direzione del Segretario. Mentre il controllo contabile è effettuato, a preventivo, dal responsabile finanziario, il controllo amministrativo, a successivo, è di competenza del segretario. L'oggetto del controllo viene così ampliato, perché agli atti espressamente indicati dal legislatore se ne aggiungono altri scelti dall'ente, previa una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. È di interesse conoscere se la previsione di un sistema di campionamento sia stato impostato in modo da assoggettare ad esame i provvedimenti maggiormente "critici".

Intanto risulta che 644 enti (87,61%) hanno disciplinato la nuova versione del controllo di regolarità. Con solo il 9,38% degli enti (69) che non fornisce risposta e circa il 3%, pari a 22 località che dichiara di non aver adempiuto, è palese che, almeno formalmente, le novità del nuovo controllo siano state recepite. L'adempimento massimo (100%) si è avuto in Molise, la Lombardia raggiunge il 98%, la Toscana, le Marche e il Veneto il 96%, mentre il Friuli-Venezia Giulia registra un 93%. La Sicilia e la Puglia sono adempienti, rispettivamente, solo nel 61% e nel 69% dei casi. Di rilievo appare la circostanza che i Comuni dell'Emilia-Romagna, per il 98%, non rispondono alla domanda.

Tab. n. 12

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'adozione di una disciplina del controllo di regolarità amministrativa e contabile

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Sì domanda 2.41	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	42	8	50	55	90,9
Lombardia	105	12	117	119	98,3
Liguria	8	2	10	15	66,7
Trentino-Alto Adige	1		1	12	8,3
Veneto	56	7	63	65	96,9
Friuli-Venezia Giulia	10	4	14	15	93,3
Toscana	53	10	63	65	96,9
Umbria	14	2	16	18	88,9
Marche	22	5	27	28	96,4
Lazio	42	4	46	57	80,7
Abruzzo	13	4	17	21	81,0
Molise	3	2	5	5	100,0
Campania	62	4	66	87	75,9
Puglia	48	6	54	78	69,2
Basilicata	4	2	6	7	85,7
Calabria	19	4	23	26	88,5
Sicilia	39	7	46	75	61,3
Sardegna	13	7	20	24	83,3
Totale complessivo	554	90	644	772	83,4

Tra gli enti che hanno adempiuto, sono 510 (pari al 69,48% del totale) quelli che hanno anche individuato un'apposita unità organizzativa destinata ad esercitare i nuovi compiti. Mentre il 23,02% degli enti (169) riferisce di non aver ancora individuato alcun organo, il 7,49% non ha risposto (55 enti). Sono state altamente adempienti il Piemonte (73%), la Lombardia e la Calabria (81%), il Veneto (82 %) la Toscana (85%) e la Basilicata (86 %). Le Regioni con un adeguamento intermedio sono comunque sopra il 50% e vanno dal 53% del Friuli-Venezia Giulia al 61% della Campania. Anche in questo caso il 60% degli enti dell'Emilia-Romagna non forniscono risposta.

Tab. n. 13

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda di individuazione dell'unità organizzativa

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.43	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	33,0	7	40,0	55	72,7
Lombardia	85,0	11	96,0	119	80,7
Liguria	5,0	1	6,0	15	40,0
Veneto	47,0	6	53,0	65	81,5
Friuli-Venezia Giulia	7,0	1	8,0	15	53,3
Emilia-Romagna		8	8,0	62	12,9
Toscana	45,0	10	55,0	65	84,6
Umbria	9,0		9,0	18	50,0
Marche	10,0	3	13,0	28	46,4
Lazio	28,0	4	32,0	57	56,1
Abruzzo	9,0	3	12,0	21	57,1
Molise	2,0	1	3,0	5	60,0
Campania	50,0	3	53,0	87	60,9
Puglia	39,0	6	45,0	78	57,7
Basilicata	4,0	2	6,0	7	85,7
Calabria	17,0	4	21,0	26	80,8
Sicilia	31,0	7	38,0	75	50,7
Sardegna	9,0	3	12,0	24	50,0
Totale complessivo	430,0	80	510,0	822	62,0

È molto più interessante, invece, rilevare come nell'85,12% dei casi (624) gli organi di indirizzo politico si siano adeguati ai pareri espressi sulle delibere di propria competenza, mentre solo in 76 casi (10,36%) non c'è stata risposta. In 33 circostanze (29 Comuni e 4 Province), pari al 4,55% delle fattispecie, le delibere del Consiglio o della Giunta si sono discostate dal parere preventivo del nuovo organo e quindi hanno preso le distanze dalla denuncia di possibile alterazione dell'equilibrio. I casi di mancato adeguamento riguardano il Piemonte (3 casi), la Lombardia (10 casi), il Veneto (2 casi), la Toscana (1 caso), le Marche (1 caso), il Lazio e la Campania (4 casi ciascuna), la Calabria e la Sardegna (1 caso ciascuna) e la Sicilia (6 casi).

Tab. n. 14

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sul mancato adeguamento di Consiglio o Giunta al parere dell'organo di regolarità

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.44	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	3		3	55	5,5
Lombardia	8	2	10	119	8,4
Veneto	2		2	65	3,1
Toscana		1	1	65	1,5
Marche	1		1	28	3,6
Lazio	4		4	57	7,0
Campania	4		4	87	4,6
Calabria	1		1	26	3,8
Sicilia	6		6	75	8,0
Sardegna		1	1	24	4,2
Totale complessivo	29	4	33	601	5,5

Altro profilo interessante del nuovo controllo sono le tecniche di campionamento, dalla cui applicazione emergono gli atti da riscontrare. L'adempimento è stato pressoché generale, se si considera che 559 enti (76,57%) hanno fatto ricorso ai nuovi strumenti, 89 (12,18%) hanno fornito risposta negativa e 82 (11,23%) non hanno risposto affatto. La larga prevalenza delle risposte positive induce a ritenere che la ricerca di tecniche di derivazione statistica sia stata sufficientemente agevole e che anche le loro molteplici modulazioni, fondate ordinariamente sulla casualità, non si siano imbattute in particolari ostacoli. Gli esiti del controllo effettuato con nuove tecniche sono stati resi noti al Collegio dei revisori in 36 casi (4,30%), mentre non sono stati trasmessi in 19 di essi (2,27%). Il resto degli enti non ha fornito risposta alla domanda in 574 casi (68,66%), oppure non ha riscontrato il questionario (207, pari al 24,76%). Gli adempimenti regionali, se si eccettua la Sicilia (45%) sono tutti al di sopra del 50%, con punte del 98% per il Veneto, del 91% per la Lombardia e la Toscana, dell'89% per le Marche e dell'86% per la Basilicata.

La domanda che chiede quali siano state le tecniche di campionamento prescelte evidenzia un alto numero di mancati riscontri al questionario, pari a 163 casi (23,01%), cui si associa una percentuale ancora più alta di enti che non hanno risposto, pari al 64,79% (473 enti). Gli enti rimanenti hanno fornito risposte diversificate e non riconducibili esattamente a categorie di fattispecie ricorrenti. La risposta maggiormente ricorrente è stata il campionamento ottenuto per selezione casuale, su una percentuale di determine dirigenziali, in genere intorno al 10%. Talora l'estrazione casuale è avvenuta per mezzo di un generatore informatico, in grado di estrarre tra un numero da un minimo a un massimo di atti predeterminati. Non di rado si è fatto ricorso alla c.d. funzione statistica casuale, disponibile su software di calcolo. A volte gli atti da esaminare sono stati estratti in base al valore economico, scegliendone una percentuale più bassa al di sotto di una determinata soglia e una più alta tra quelli di valore superiore. È accaduto che gli atti più significativi siano stati

scelti secondo un campione percentuale, e quelli meno importanti con un semplice sorteggio. A volte l'ente, disattendendo l'obiettività delle tecniche, ha fatto riferimento agli atti indicati nel regolamento, oppure scelti discrezionalmente dai dirigenti. Infine numerosi enti hanno elencato gli atti assoggettati a campionamento, che sono, prevalentemente anche se esemplificativamente, le determine di liquidazione, le autorizzazioni, le concessioni, le indizioni di gare, gli accertamenti tributari, i provvedimenti ablativi ecc. In qualche caso si è espressamente riferito di aver scelto atti le cui irregolarità siano state reputate maggiormente pericolose per gli equilibri dell'ente.

Tab. n. 15

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sul ricorso alle tecniche di campionamento

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.46	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	36	7	43	55	78,2
Lombardia	97	11	108	119	90,8
Liguria	6	2	8	15	53,3
Veneto	57	7	64	65	98,5
Friuli Venezia Giulia	8	1	9	15	60,0
Toscana	50	9	59	65	90,8
Umbria	12	2	14	18	77,8
Marche	20	5	25	28	89,3
Lazio	32	4	36	57	63,2
Abruzzo	13	4	17	21	81,0
Molise	2	2	4	5	80,0
Campania	48	3	51	87	58,6
Puglia	41	5	46	78	59,0
Basilicata	4	2	6	7	85,7
Calabria	17	3	20	26	76,9
Sicilia	28	6	34	75	45,3
Sardegna	10	5	15	24	62,5
Totale complessivo	481	78	559	760	73,6

La domanda sul tipo di verifiche che gli enti hanno effettuato nel corso del nuovo controllo di regolarità amministrativa e contabile ha annoverato solo 105 risposte, pari al 13,76% dei casi. Le verifiche maggiormente attuate, in 54 casi, pari al 51,42% delle località adempienti, sono quelle che, correttamente, hanno fatto ricorso a tecniche di campionamento. Le rimanenti risposte sono spurie, visto che 8 enti hanno fatto riferimento, genericamente, alle disposizioni sui controlli interni, 3 a quelle sulle comunicazioni all'organo di revisione e tutte le altre o sono espressamente negative, oppure, per la loro assoluta diversità, non sono classificabili o significative. In sede di applicazione del nuovo controllo, nel corso del primo semestre del 2013, sono emersi solo 36 casi di irregolarità pari al 4,91%.

Non sarebbero state, invece, rilevate criticità di alcun tipo in ben 669 casi (91,26%). Pur reputando che nei 28 casi in cui gli enti non rispondono (3,81%) vi possano essere elementi da approfondire, rimane fermo il dato secondo cui più del 90% dei provvedimenti assoggettati ad esame risulta regolare. Si potrebbe, pertanto, ritenere che la prima

applicazione della normativa abbia sortito maggior effetto nei casi di cui all'art. 49 novellato del TUEL, in cui si prescrive che il nuovo organo di regolarità renda un parere preventivo su talune delibere del Consiglio o della Giunta, piuttosto che nelle fattispecie in cui il nuovo organo va a verificare, a successivo e a campione, se certi atti, predeterminati per selezione casuale, rispettino i parametri di regolarità amministrativa e contabile. Le irregolarità contabili emerse nelle Regioni sono modeste, tanto che si passa dal 19% della Calabria, al 14% della Basilicata, al 13% del Friuli-Venezia Giulia, che sono poi le sole percentuali ritenute considerevoli.

Tab. n. 16

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'emersione di irregolarità nel controllo a successivo

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.53	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	4		4	55	7,3
Lombardia	5		5	119	4,2
Veneto	3		3	65	4,6
Friuli-Venezia Giulia	1	1	2	15	13,3
Toscana		4	4	65	6,2
Lazio	1		1	57	1,8
Abruzzo		1	1	21	4,8
Campania	3	1	4	87	4,6
Puglia	3		3	78	3,8
Basilicata	1		1	7	14,3
Calabria	4	1	5	26	19,2
Sicilia	1	1	2	75	2,7
Sardegna	1		1	24	4,2
Totale complessivo	27	9	36	694	5,2

III.6.3 Alcune criticità: i controlli sugli organismi partecipati ed i controlli di qualità

Il d.l. n. 174/2012 ha definito l'ambito d'azione del sistema delle società partecipate, fino a richiedere che ciascun ente locale sia considerato con esse una sorta di "sistema unico", comprensivo di tutte le espressioni esterne che svolgono funzioni gestionali. Gli articoli 147 e 147-*quater* del TUEL disegnano un sistema che prevede la redazione di un bilancio consolidato, la definizione preventiva degli obiettivi, secondo standard quantitativi e qualitativi e l'organizzazione di un sistema informativo *ad hoc*. Quest'ultimo adempimento consentirebbe di avere un flusso costante e strutturato di informazioni, volto a conoscere lo stato reale della gestione consolidata e piena contezza dei rapporti finanziari tra ente proprietario e società, con tutto ciò che ne consegue. Il controllo sulle "partecipate" va effettuato da strutture dell'ente proprietario, ampliando competenze preesistenti ed evitando l'inutile proliferare di ulteriori organismi di verifica.

Il 33,87 % degli enti, pari a 248, ha regolamentato e/o predisposto una modalità di controllo, senza peraltro attivarla. In 88 casi (12,02%) la risposta è stata negativa, mentre 68 enti (9,28%) non hanno dato una risposta. Non meraviglia, infine, che la maggioranza relativa della località (328, pari al 44,80%) dichiari che non ricorre la fattispecie, visto che è facile non vi siano i presupposti per l'adozione di un controllo completamente diverso da quello esercitato fino ad ora. Sull'individuazione di una struttura che si assuma il compito, senza che sia un organismo di nuova istituzione, gli enti del Friuli-Venezia Giulia e del Molise hanno risposto affermativamente nel 60% dei casi, mentre anche Regioni tradizionalmente solerti hanno registrato adempimenti tra il 20% e il 30%. Gli enti dell'Emilia-Romagna non hanno risposto nel 70% dei casi. Le Regioni che meno si sono adeguate sono la Campania (16%) e la Puglia (15%).

Tab. n. 17

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla predisposizione di un controllo sulle partecipate

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.26	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	14	6	20	55	36,4
Lombardia	39	12	51	119	42,9
Liguria	2	1	3	15	20,0
Trentino-Alto Adige	3		3	12	25,0
Veneto	12	7	19	65	29,2
Friuli-Venezia Giulia	6	3	9	15	60,0
Emilia-Romagna	9	9	18	62	29,0
Toscana	13	9	22	65	33,8
Umbria	2	2	4	18	22,2
Marche	8	3	11	28	39,3
Lazio	11	4	15	57	26,3
Abruzzo	1	4	5	21	23,8
Molise	1	2	3	5	60,0
Campania	10	4	14	87	16,1
Puglia	8	4	12	78	15,4
Basilicata	1	2	3	7	42,9
Calabria	9	2	11	26	42,3
Sicilia	11	7	18	75	24,0
Sardegna	4	3	7	24	29,2
Totale complessivo	164	84	248	834	29,7

Anche la redazione del bilancio consolidato è stato un adempimento trascurato quasi del tutto, se solo 61 enti (8,31%) vi ha provveduto, a fronte di 161 che rispondono di non aver ottemperato (21,93%) e 117 che non hanno fornito risposta (15,94%). Se si considera che 395 località (53,81%) hanno dichiarato che presso di loro non ricorre la fattispecie, ne consegue che il bilancio consolidato è assente nel 91,68% dei casi (673). Il dato non è di per sé molto significativo, perché non i tutti i Comuni delle dimensioni considerate esistono società partecipate e, soprattutto, perché si ritiene che non tutti gli enti proprietari abbiano ancora a disposizione tutti gli elementi per la redazione del nuovo documento contabile. Localmente le percentuali di adeguamento sono bassissime e vanno dal 20% di Friuli-

Venezia Giulia. e Molise, al 17% dell'Umbria, al 14% dell'Abruzzo e al 12% della Lombardia. Il Trentino-Alto Adige risulta, invece, ottemperante nel 42% degli enti. Gli enti di diverse Regioni hanno risposto che non ricorre la fattispecie, come la Lombardia (70%), la Toscana (62%), il Veneto, il Molise e la Campania (60%).

Tab. n. 18

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla graduale attuazione del bilancio consolidato

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.27 A	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	3	2	5	55	9,1
Lombardia	8	6	14	119	11,8
Liguria	1		1	15	6,7
Trentino-Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	4	1	5	65	7,7
Friuli-Venezia Giulia	2	1	3	15	20,0
Toscana	6	1	7	65	10,8
Umbria	2	1	3	18	16,7
Marche	1	1	2	28	7,1
Lazio	1	1	2	57	3,5
Abruzzo	2	1	3	21	14,3
Molise		1	1	5	20,0
Campania	3	2	5	87	5,7
Puglia	1	1	2	78	2,6
Sicilia		1	1	75	1,3
Sardegna	1	1	2	24	8,3
Totale complessivo	40	21	61	739	8,3

Risultano in linea con questa articolazione percentuale di risposte anche quelle relative alla verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità delle società partecipate, che è avvenuta solo in 76 ipotesi (10,36%). Hanno negato di aver effettuato il controllo 146 enti (19,91%), mentre 119 non hanno risposto (16,23%). Anche qui il numero che dichiara di non aver riscontrato la fattispecie è altissimo (392, pari al 53,47%), a conferma che la norma è di difficile e non generalizzata applicazione. Localmente si sono cimentate in questa nuova valutazione solo il Trentino-Alto Adige (42%), il Veneto (18%) la Toscana e il Molise (20 %). In Emilia-Romagna il 92% non ha risposto, in Lombardia il 66% ha dichiarato che non ricorre la fattispecie e in Friuli-Venezia Giulia il 40% ha fornito una risposta negativa espressa.

Tab. n. 19

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'efficienza ed economicità delle partecipate

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Sì domanda 2.27B	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	1	3	4	55	7,3
Lombardia	7	7	14	119	11,8
Liguria	1		1	15	6,7
Trentino-Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	7	5	12	65	18,5
Friuli-Venezia Giulia		1	1	15	6,7
Toscana	7	6	13	65	20,0
Umbria	2	1	3	18	16,7
Marche	1	2	3	28	10,7
Lazio	2	1	3	57	5,3
Molise		1	1	5	20,0
Campania	2	3	5	87	5,7
Puglia	1	1	2	78	2,6
Basilicata		1	1	7	14,3
Calabria	2		2	26	7,7
Sicilia	1	1	2	75	2,7
Sardegna	3	1	4	24	16,7
Totale complessivo	42	34	76	751	10,1

Hanno, invece, una tradizione più antica i contratti di servizio tra l'ente e l'organismo partecipato, tanto che sono stati utilizzati nel 42,33% dei casi (304), a fronte di 92 che affermano di non averne conclusi e 128 che non rispondono alla domanda (percentuali, rispettivamente, del 12,81% e del 17,82%). Non ricorre la fattispecie in circa il 27% dei casi (194). Ad ogni modo risultano stipulati contratti di servizio soprattutto negli enti della Lombardia e delle Marche (61%), oltre che del Friuli-Venezia Giulia (53%). Tra gli inadempienti si registra la conferma degli enti della Regione Campania (14%).

Tab. n. 20

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla stipula di contratti di servizio con le partecipate

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Sì domanda 2.30	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	13	2	15	55	27,3
Lombardia	69	3	72	119	60,5
Liguria	6	1	7	15	46,7
Trentino-Alto Adige	5		5	12	41,7
Veneto	41	4	45	65	69,2
Friuli-Venezia Giulia	7	1	8	15	53,3
Emilia-Romagna	9	1	10	62	16,1
Toscana	22		22	65	33,8
Umbria	8	2	10	18	55,6
Marche	14	3	17	28	60,7
Lazio	20	2	22	57	38,6
Abruzzo	4	1	5	21	23,8
Molise		1	1	5	20,0
Campania	11	1	12	87	13,8
Puglia	15	4	19	78	24,4
Calabria	6		6	26	23,1
Sicilia	22		22	75	29,3
Sardegna	5	1	6	24	25,0
Totale complessivo	277	27	304	827	36,8

Anche la valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio dell'ente non è stata una verifica che abbia avuto riscontri diffusi, tanto che le risposte hanno riguardato solo il 15,48% dei casi. Se si considera che la stessa percentuale ha dichiarato di non aver provveduto (14,51%) e che il 69,03% non ha risposto, ne discende che circa l'80% degli enti non si occupa dell'interdipendenza tra le gestioni. In sede regionale solo gli enti di Piemonte, Marche e Calabria hanno valutato questi effetti sul bilancio e con percentuali di adempimento di poco superiori al 50%. La riprova che questo tipo di riscontro ha avuto poco seguito è dimostrata dagli esiti dell'indagine riferita al 100% degli enti del Veneto ed al 95% di quelli dell'Emilia-Romagna che non hanno ritenuto di poter rispondere.

Tab. n. 21

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sugli effetti dell'organismo esterno sul bilancio dell'ente

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Sì domanda 2.37.2	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	25	3	28	55	50,9
Marche	11	4	15	28	53,6
Calabria	4	1	5	26	19,2
Totale complessivo	40	8	48	109	44,0

Il controllo di qualità è focalizzato su standard e parametri dell'azione amministrativa idonei ad esprimerne prospettive obiettive di efficienza ed economicità dei servizi, cui si aggiungono l'integrità delle funzioni di garanzia e la trasparenza e adeguatezza nel gestire il territorio e soddisfare i bisogni diffusi. Tale verifica, sia con mezzi interni che con organismi esterni, è stata poco soddisfacente se si considera che è avvenuta in 279 enti (38,80%), mentre è stata tralasciata in altrettanti (278, pari al 38,66%). Non hanno fornito risposte 142 località (19,74%) e solo 19 hanno detto che non ricorreva la fattispecie (2,64%). Gli enti ottemperanti appaiono essere quelli del Friuli-Venezia Giulia (67%), Lombardia e Toscana (52%), di contro al 12% della Puglia. Non hanno comunque fornito alcuna risposta il 98% degli enti dell'Emilia-Romagna, mentre hanno risposto negativamente il 60% di quelli del Molise. In questi ultimi casi il comportamento potrebbe anche essere motivato dallo scarso affidamento riservato al nuovo istituto.

Tab. n. 22

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sulla verifica della qualità dei servizi

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto SI domanda 2.34	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	21	2	23	55	41,8
Lombardia	54	8	62	119	52,1
Liguria	4	1	5	15	33,3
Trentino-Alto Adige	2		2	12	16,7
Veneto	25	6	31	65	47,7
Friuli-Venezia Giulia	7	3	10	15	66,7
Toscana	27	7	34	65	52,3
Umbria	6	1	7	18	38,9
Marche	11	3	14	28	50,0
Lazio	18	2	20	57	35,1
Abruzzo	6		6	21	28,6
Molise	1		1	5	20,0
Campania	15	3	18	87	20,7
Puglia	5	4	9	78	11,5
Basilicata		2	2	7	28,6
Calabria	4	1	5	26	19,2
Sicilia	17	1	18	75	24,0
Sardegna	6	6	12	24	50,0
Totale complessivo	229	50	279	772	36,1

Per quel che riguarda i dati diretti a conoscere la soddisfazione degli utenti, anche qui le risposte sono state insoddisfacenti. Il 79,42% degli enti non ha risposto alla domanda se fossero state adottate metodologie per conoscere il gradimento dei cittadini, mentre solo il 7,42% ha provveduto (il 13,14% si è dichiarato espressamente per la negativa). Localmente il ricorso alla metodologie è stato molto sporadico, tanto che la Regione più osservante registra solo il 16% di casi di adempimento. In Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche e Molise la totalità degli enti ha scelto di non rispondere e anche le altre percentuali di risposta negativa o mancante sono molto elevate.

Tab. n. 23

Enti - Province e Comuni - che hanno risposto SI alla domanda sull'adozione delle metodologie per verificare la soddisfazione dell'utenza

REGIONE	Comune	Provincia	Totale enti che hanno risposto Sì domanda 2.34.A	Totale enti a cui è stato inviato il questionario	% risposta positiva
Piemonte	8	1	9	55	16,4
Toscana	1		1	65	1,5
Calabria	1	1	2	26	7,7
Sicilia		1	1	75	1,3
Totale complessivo	10	3	13	221	5,9

III.6.4 Considerazioni conclusive

Uno dei positivi risultati conseguenti alla riforma di cui al d.l. n. 174/2012 è l'acquisizione di elementi sulla situazione generale dei controlli interni di tutti gli enti al di sopra di determinate dimensioni, e non più solamente di quelli assoggettati occasionalmente ad apposita indagine ai sensi di un programma annuale approvato da ciascuna Sezione regionale di controllo. L'indagine su 836 enti, che ha utilizzato le risposte ai questionari allegati alla linee guida di cui alla delibera n. 4/2013, hanno fornito gli esiti di seguito riferiti.

Per quanto concerne i controlli preesistenti, il più consolidato, dopo ormai quindici anni di vita, appare il controllo di gestione che, in un'ampia maggioranza di casi, ottimizza il rapporto tra obiettivi ed azioni, fornendo agli organi d'indirizzo elementi di valutazione e ai responsabili i correttivi del caso. La considerazione del controllo strategico è ambivalente. Da una parte la sostanza del medesimo, consistente nella valutazione delle scelte compiute nell'attuazione degli indirizzi, è stata seguita solo da circa il 33% degli enti, dall'altra l'applicazione del nuovo controllo ex art. 147-ter novellato del TUEL dimostra che quasi un ente su tre è pervenuto, con la riforma, all'approvazione di una delibera di riesame dello stato di attuazione dei programmi.

Uno degli effetti favorevoli dei controlli interni, è stata la diffusione, stemperata nel tempo, degli indicatori di ogni genere che, in forme diverse, hanno permesso la misurazione dei risultati, secondo parametri quantitativi che hanno consentito il superamento di apprezzamenti indistinti.

Con riferimento alle novità normative, il doppio controllo di regolarità amministrativa e contabile ha avuto anch'esso esiti diversi. Non solo l'88% circa degli enti si è attivato, disciplinando l'intera materia, ma in più dell'80% dei casi gli organi d'indirizzo politico si sono adeguati ai pareri del responsabile finanziario, sui potenziali squilibri emersi dalle delibere esaminate. Questi primi dati appaiono positivi, perché il nuovo strumento di valutazione preventiva sembra potenzialmente idoneo ad indirizzare, per i profili amministrativo-

contabili, le scelte degli organi di indirizzo politico. Per quanto concerne, invece, i provvedimenti amministrativi assoggettati a riscontro sulla base di tecniche di campionamento, l'adempimento è risultato molto diffuso (77% circa), riguardando una percentuale di atti a campione aggirantesi sul 10%. A fronte di un utilizzo ricorrente della selezione casuale, di non difficile attuazione, lascia perplessi una valutazione positiva di regolarità in più del 90% dei casi e di un opposto giudizio di non conformità nel 5% circa delle ipotesi.

Sul fronte delle società partecipate, l'adozione del bilancio consolidato, la verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione delle stesse, nonché gli effetti della gestione degli organismi sul bilancio dell'ente, sono tutte verifiche di nuova istituzione e di complessa attuazione, per le quali si giustifica che le relative percentuali si siano attestate tra l'8% e il 15%. Grazie, invece, alle norme preesistenti, sono stati espletati in modo più soddisfacente sia le verifiche della stipula di contratti di servizio tra gli enti e gli organismi partecipati, sia i controlli sulla qualità dei servizi assicurati, entrambi positivi in circa il 40% dei casi.

Il controllo degli equilibri finanziari ha avuto un riscontro positivo, considerato che nel 66% dei casi gli esiti del rispetto sono stati rilevati e riferiti almeno una volta l'anno, mentre, in pochi altri casi, ciò è avvenuto meno di frequente. Le valutazioni che il responsabile finanziario è chiamato a svolgere ex art. 147, co. 2, lett. c ed ex art. 153, co. 4 del TUEL dovrebbero essere formalizzate attraverso report periodici per gli organi di governo, chiamati, semmai, ad emanare correlate delibere. Le segnalazioni obbligatorie degli squilibri a più destinatari, compresa la locale Sezione della Corte dei conti, saranno poi un'incombenza ulteriore in capo al responsabile del servizio finanziario (art. 153, co. 6 del TUEL). Questo ulteriore approccio troverà necessariamente sviluppi ulteriori nelle indagini a venire.