



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Relazione sugli andamenti della finanza territoriale

Analisi dei flussi di cassa

Esercizio 2014

| Volume I |

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Relazione sugli andamenti della finanza territoriale

ANALISI DEI FLUSSI DI CASSA
ESERCIZIO 2014

VOLUME I

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG

Relatori: Pres. Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO
Pres. Mario FALCUCCI
Cons Alfredo GRASSELLI
Cons. Rinieri FERONE
Cons. Paola COSA
Cons. Francesco UCCELLO
Cons. Adelisa CORSETTI
I. Ref. Dario PROVVIDERA
I. Ref. Valeria FRANCHI

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

Giuseppe BILOTTA
Alessandra BONOFIGLIO
Giusi CASTRACANI
Alessandro DI BENEDETTO
Clara FALLUCCO
Rosa FAVIA
Vittorio Emanuele GASPARRI
Antonella GIOVANNANGELI
Giuseppe GIULIANO
Gianluca MAGAGNINI
Germano MARCELLI
Guido PARLATO
Alessandra RACIOPPI
Gianfranco SIMONETTI
Piera SPAZIANI
Valeria TAGLIAFERRI

Editing: Alessandro DI BENEDETTO



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 25/SEZAUT/2015/FRG

Adunanza del 20 luglio 2015

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Mario FALCUCCI, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Silvano DI SALVO, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2015/INPR, depositata il 5 febbraio 2015, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2015;

Vista la nota n. 3461 del 10 luglio 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori Consiglieri Alfredo Grasselli, Rinieri Ferone, Paola Cosa, Francesco Uccello, Adelisa Corsetti, Primi Referendari Dario Provvidera, Valeria Franchi 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 esercizio 2014.

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 la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, ai Presidenti della Conferenza dei Parlamenti regionali e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché ai Presidenti 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 del 20 luglio 2015.

I Relatori

F.to Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Il Presidente

F.to Raffaele SQUITIERI

F.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2015

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

Premessa generale

1. La presente relazione espone i risultati di cassa della finanza regionale e comunale dell'esercizio 2014, analizzandone comparativamente gli andamenti con le omologhe risultanze del triennio precedente rilevate dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).

Nelle more della completa acquisizione dei dati di competenza per il 2014, di cui si riferirà con autonomo referto, la Sezione delle autonomie intende rassegnare al Parlamento una prima rappresentazione dei profili gestori desumibili dai flussi di cassa in un'ottica di trattazione unitaria del settore degli enti territoriali.

Completano il ciclo annuale dell'attività referente affidata alla Sezione (ex art. 13, decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 519; art. 3, comma 6, legge 14 gennaio 1994, n. 20, e da ultimo art. 7, comma 7, legge 5 giugno 2003, n. 131) le analisi condotte su “La spesa per il personale degli enti territoriali” (deliberazione n. 16/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015), “Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari” (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015) e “Gli Organismi partecipati degli enti territoriali” (in corso di pubblicazione).

L'anticipata trattazione delle amministrazioni provinciali, escluse dalla presente indagine, è stata dettata da ragioni connesse alla situazione di criticità (per certi versi emergenziale) determinatasi nell'attuazione della disciplina di riordino funzionale ed istituzionale definita dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

Lo stato di precarietà della situazione finanziaria degli enti di area vasta, rappresentato nella predetta relazione, e l'aggravamento ipotizzato, soprattutto nella prospettiva dell'esercizio in corso, stanno avendo progressiva conferma, considerata la fase avanzata della gestione 2015 e la mancanza di novità sul fronte dell'attuazione del riordino. Ci si riferisce, in particolare, alle ricadute sulle gestioni finanziarie interessate, generate dall'anticipazione degli effetti finanziari relativi ai tagli di spesa disposti dalla legge di stabilità 2015, rispetto all'alleggerimento della spesa corrente che sarebbe dovuto conseguire al trasferimento degli oneri del personale a seguito della riallocazione delle funzioni non fondamentali.

Di relativa efficacia appaiono le misure previste nel decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 in tema di trasferimento del personale appartenente ai ruoli della polizia provinciale e quelle riguardanti la modulazione delle sanzioni per il mancato rispetto dei vincoli del patto di stabilità per il 2014. La forbice tra risorse correnti e fabbisogno per l'esercizio delle funzioni fondamentali, allo stato delle cose, tende ad una profonda divaricazione, difficilmente sostenibile per l'intero comparto, e postula l'adozione di interventi necessari a garantire servizi di primaria importanza.

2. Il presente referto si articola in tre parti, la prima delle quali si sofferma sulle problematiche del federalismo fiscale, della ricomposizione della spesa e del pareggio del bilancio, poste a raffronto con le risultanze del patto di stabilità interno per il 2014, cui segue una seconda parte dedicata all'analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome ed una terza relativa ai flussi di cassa di Comuni ed Unioni di Comuni.

Nell'ambito di una trattazione unitaria degli andamenti della finanza regionale e locale, la parte introduttiva del referto affronta, in termini problematici, i rapporti tra il nuovo disegno politico-istituzionale ed il progetto di federalismo avviato nello scorso decennio, segnalando taluni rischi potenziali del riassetto istituzionale in corso sugli equilibri economici e sul raccordo tra i livelli territoriali di governo, in conseguenza dell'applicazione del principio del concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, desumibile dal novellato dell'art. 119 della Costituzione, nonché dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito,

introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e declinati, per gli enti territoriali, dagli artt. 9 e 10 della legge “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243. Specifico approfondimento è dedicato alle problematiche afferenti al patto di stabilità interno che, pur a fronte di una rivisitazione normativa mirante a temperare il carattere stringente dei tradizionali vincoli, continua ad assolvere ad un ruolo centrale nell’ambito della gestione degli enti territoriali ed a porsi quale principale meccanismo di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali.

3. La parte relativa all’analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome, dedica un primo esame ai profili degli equilibri di cassa, ponendo in evidenza gli aspetti di criticità riguardanti l’attendibilità del dato rilevato dal SIOPE in funzione delle conseguenti valutazioni.

Della disamina delle entrate regionali meritano, invece, attenzione le preoccupazioni espresse circa la futura tenuta degli equilibri finanziari, mentre per le spese regionali, l’analisi approfondisce l’evoluzione di specifiche tipologie di spesa, di parte corrente ed in conto capitale, anche alla luce dei più recenti provvedimenti normativi in materia (tra gli altri, gli artt. 8 e 9, d.l. n. 66/2014, in tema di acquisti per beni e servizi).

Per la spesa sanitaria, infine, offre un compiuto quadro d’assieme dei flussi di cassa riferibili direttamente a Regioni e Province autonome e di quelli relativi alla gestione degli enti sanitari.

4. Anche l’analisi dei dati di cassa del 2014 relativi ai Comuni ed alle Unioni di Comuni (parte III) coglie in anticipo, rispetto ai dati da rendiconto, gli aspetti di maggior rilievo delle gestioni risultanti dalle misure di impatto strutturale succedutesi negli ultimi anni.

Nell’ambito delle entrate, il referto compara il ruolo e la coerenza complessiva dei vari tributi comunali, rappresentando l’attualità di un progetto che correli il prelievo ad un’efficiente e responsabile organizzazione dei servizi. Quanto alle spese, considerate nelle varie tipologie, si verifica il livello di contenimento e di razionalizzazione, nonché la rispondenza degli andamenti all’intento del legislatore.

Per le Unioni di Comuni, forme di associazionismo che vanno acquisendo crescente rilevanza sotto vari profili, la relazione dà atto, infine, sia delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale delineato, che necessiterebbe di una maggiore semplificazione e di più efficienti misure di incentivazione finanziaria, sia dei risparmi di spesa conseguiti, che costituiscono la “*ratio*” dell’obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali.

PARTE I**La gestione di cassa e il patto di stabilità interno degli enti territoriali nell'anno 2014****Le banche dati utilizzate per le analisi**

La relazione è stata elaborata sulla base dei dati acquisiti tramite il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE). I dati riguardano la gestione di cassa (riscossioni e pagamenti), e, quindi, non sono rilevabili altri profili, di tipo giuridico ed economico-patrimoniale. Peraltro, l'articolazione dei codici gestionali è molto dettagliata, e consente, quindi, di effettuare approfondimenti anche per specifiche voci di entrata e di spesa.

I risultati del patto di stabilità interno per Regioni e Comuni sono tratti, invece, dai dati di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato (Igepa). Trattandosi di dati provvisori, sono pertanto suscettibili di successivi aggiornamenti.

Il quadro generale della finanza pubblica territoriale**Federalismo fiscale, ricomposizione della spesa e pareggio di bilancio**

Il progressivo deterioramento del quadro economico ha reso necessaria, nel corso del 2014, l'adozione di interventi volti a restituire capacità di spesa a famiglie e imprese per rilanciare i consumi. Rientrano fra queste azioni di stimolo all'economia anche le consistenti anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato, per un ammontare di 26,5 miliardi di euro nel biennio 2013-2014, allo scopo di sollecitare il pagamento dei debiti accumulati dalle amministrazioni locali per effetto del concomitante succedersi di sempre più impegnative manovre di consolidamento dei conti pubblici.

La dimensione complessiva delle correzioni di spesa varate dal governo centrale è di assoluto rilievo. In termini di riduzione dell'indebitamento netto, l'effetto cumulato delle manovre finanziarie poste a carico delle autonomie territoriali ha raggiunto, tra il 2008 e il 2015, i 40 miliardi (pari al 2,4% del Pil), dei quali 21 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per le Regioni ed oltre 19 miliardi a valere sul patto degli enti locali. In termini di miglioramento del saldo netto da finanziare, si accompagnano ulteriori 22 miliardi di tagli nei trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli enti locali), cui vanno aggiunti i tagli al finanziamento del fabbisogno del sistema sanitario gestito dalle Regioni per complessivi 17,5 miliardi nel periodo compreso tra il 2009 e il 2015.

Per bilanciare la riduzione dei trasferimenti correnti dallo Stato, gli enti locali hanno inasprito la pressione fiscale, grazie, peraltro, ad una disciplina del patto di stabilità interno ancorata al criterio dei saldi finanziari, mentre le Regioni, non potendo azionare la leva fiscale in mancanza di sufficienti spazi finanziari concessi dal patto per spese aggiuntive, hanno compresso le funzioni extra-sanitarie e sacrificato, soprattutto, le spese di investimento.

Le difficili condizioni di sostenibilità finanziaria e gli squilibri economico-sociali che ne sono conseguiti aprono interrogativi in ordine alla effettiva corrispondenza tra gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni attribuite agli enti territoriali e le risorse rese loro disponibili nel rispetto dei vincoli del pareggio di bilancio. L'assenza di adeguati meccanismi distributivi e perequativi non consente, altresì, di conoscere se e dove residuino ancora margini per un recupero di efficienza all'interno di un sistema autonomistico connotato da crescenti

differenziazioni territoriali e dalla erosione di strumenti essenziali a garantire, nel tempo, i servizi pubblici fondamentali.

Il patto di stabilità interno per Regioni e Comuni

I risultati del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario nell'anno 2014 risultano caratterizzati da due eventi principali: da un lato, la decisione della Regione Lazio di oltrepassare i vincoli del patto di ben 977 milioni di euro, al duplice obiettivo di favorire sia il sollecito pagamento dei debiti pregressi verso i fornitori (assicurando, per l'avvenire, il rispetto dei tempi di pagamento delle transazioni commerciali), sia l'indispensabile ripresa del tessuto economico e produttivo regionale; dall'altro, l'ulteriore ridimensionamento della spesa di investimento, i cui tagli lineari continuano a risultare proporzionalmente superiori a quelli applicati alla spesa corrente.

Alla buona riuscita del patto concorrono in misura determinante i diversi meccanismi compensativi (cc.dd. "patti territoriali di solidarietà") finalizzati non solo ad agevolare gli enti in maggiore difficoltà con gli obiettivi, ma anche a realizzare il pieno utilizzo dei margini residui di spesa.

Positivi sono, nel complesso, anche i risultati del patto delle Regioni a statuto speciale, le cui discipline si fondano su specifici accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze. L'esito di tali accordi non ha fatto registrare, tuttavia, risultati del tutto coerenti con l'indirizzo volto ad allentare i vincoli alla spesa di investimento, giacché tale spesa continua a mostrare evidenti segnali di cedimento (-24,6% rispetto ai risultati del 2011), nonostante la leggera crescita delle corrispondenti spese escluse dal patto (+7,7%).

Gli esiti dell'analisi dei dati di cassa 2014 rilevanti ai fini del patto di stabilità interno dei Comuni non offrono elementi di novità rispetto al quadro conoscitivo, sostanzialmente coerente, emerso in occasione delle precedenti verifiche sia per ciò che attiene al conseguimento dell'obiettivo, a livello aggregato, sia per ciò che riguarda gli enti inadempienti.

In questa prospettiva deve, invero, evidenziarsi come, a fronte di un obiettivo pari a 2,8 mld di euro, si registri un saldo finanziario finale pari a 4,4, mld – donde uno scarto positivo di oltre 1,6 mld di euro – e come i risultati del monitoraggio, alla data del 7 maggio, attestino un numero di enti inadempienti assolutamente contenuto (95 comuni) – peraltro, significativamente ridimensionato (67 comuni), alla luce di quelli più recenti messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – oltre che circoscritto, sia sotto il profilo territoriale (area meridionale), sia sotto quello dimensionale (78% di comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti e 62% con popolazione inferiore a 5.000).

Ciò a conferma del grado di responsabilizzazione del sistema delle autonomie nel fornire il proprio contributo per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e di una complessiva sostenibilità, da parte dei Comuni, degli oneri correlati.

D'altro canto, le medesime risultanze hanno riproposto profili problematici ed incongruenze della disciplina positiva che i recenti interventi normativi mirano a superare.

Così, analizzando le entrate e le spese rilevanti alla stregua del meccanismo di c.d. competenza mista – che valorizza gli accertamenti per la parte corrente e le riscossioni per la parte capitale – sono emerse criticità in ordine alla gestione in conto capitale del bilancio dei Comuni: in tal senso si rileva, in particolare, l'apporto determinante del saldo di competenza, positivo di oltre 5 mld di euro, nel compensare lo squilibrio finale di cassa che, quantificato in circa 2 mld di euro, è stato, peraltro, eroso da plurime esclusioni (spese correlate allo stato di emergenza, interventi normativi per la riduzione dei debiti in conto capitale, spese di investimento riguardanti l'edilizia scolastica e le opere oggetto di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri) per attestarsi in 652 mln di euro.

Incongruo, rispetto al potenziale complessivo delle misure di favore, è risultato, inoltre, il sostegno alla spesa per investimenti – che pur fa registrare un volume apprezzabile – derivato dall’attuazione dei patti territoriali e dalla correlata concessione di spazi finanziari.

Di interesse, in questa ottica, il considerevole scostamento rilevato, anche nell’esercizio 2014, tra l’obiettivo assegnato ai Comuni ed i saldi finali (c.d. *overshooting*) che, peraltro, alla stregua delle elaborazioni svolte in ordine all’andamento temporale della disponibilità di cassa, sembrerebbe non trovare adeguata, o unica, giustificazione nelle, pur rilevate, criticità in ordine alla capacità di riscossione degli enti, peraltro valorizzata dalla metodologia di determinazione dell’obiettivo recepita dal recente d.l. n. 78/2015, ancora non in linea con l’autonomia di entrata preconizzata dall’art. 119 Cost.

Avendo riguardo agli esiti relativi ai Comuni che presentano un *overshooting* rispetto all’obiettivo di patto superiore a 250 mila euro e che hanno fatto richiesta di spazi finanziari attraverso i patti di solidarietà verticale (645 enti, pari a circa il 12% dei comuni sottoposti a patto), non può sottacersi come, a fronte di liquidità per oltre 1,1 mld ed alla concessione di spazi per 286 mln oltre che esclusioni per 260 mln circa, sia stato registrato un risparmio eccedente l’obiettivo di patto per 570,7 mln (pari al 32,7 per cento dello scostamento di tutto il comparto e, dunque, per un importo pressoché equivalente alle agevolazioni ricevute).

Non rinvenendosi specifici ostacoli in punto di liquidità, maggiore significatività dovrebbe, piuttosto, annettersi alla circostanza che anche l’esercizio 2014 è stato caratterizzato da un esercizio provvisorio, assolutamente anomalo, che ha vulnerato la capacità programmatica dei Comuni e, per l’effetto, frustrato le finalità perseguite con le diverse misure agevolative, la cui tempistica è risultata, peraltro, disallineata rispetto al termine previsto per l’approvazione del bilancio di previsione.

Emerge, dunque, evidente come qualsiasi rivisitazione della disciplina del patto di stabilità dei Comuni, non possa prescindere ma, anzi, imponga una piena affermazione del principio di programmazione, cui, peraltro, il sistema di contabilità armonizzata mira a restituire assoluta centralità.

In questa prospettiva, ed in considerazione dei reiterati differimenti del termine per l’approvazione del bilancio di previsione relativo all’esercizio 2015, avendo riguardo ai criteri, concordati nell’intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali del 19 febbraio 2015, e recepiti dal recente decreto legge 19 luglio 2015, n. 78, asseritamente suscettivi di neutralizzare, tra l’altro, i rischi di “avanzi di patto in eccesso”, preme rilevare come le nuove regole per la rideterminazione dell’obiettivo comportino l’utilizzo di meccanismi di calcolo che presuppongono dati stabili di bilancio, condizione, questa, non compatibile con l’incertezza e la precarietà che connota l’esercizio provvisorio.

PARTE II

Analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome - anni 2011-2014

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, 208,7 mld. di euro nel 2012, 259,8 nel 2013 e 209,4 mld. di euro nel 2014. In uscita (pagamenti) si registrano pagamenti per 211,6 mld. di euro nel 2011 e 2012 e 256,1 mld. di euro nel 2013 e 211 mld. di euro nel 2014. Il differenziale riscossioni-pagamenti è stato negativo nel 2012 e nel 2014 e positivo nel 2011 e nel 2013, determinando un saldo di +2,5 mld a fine quadriennio.

Le anticipazioni di liquidità erogate alle Regioni negli anni 2013 e 2014

Sui flussi di cassa del comparto regionale hanno inciso significativamente i trasferimenti di risorse in relazione agli interventi disposti con dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013. Tra il 2013 e il 2014 sono state erogate dallo Stato alle Regioni risorse per circa 20,2 mld. di euro: 12,9 mld. per i debiti sanitari e 7,3 mld. per i debiti non sanitari. Di queste somme a fine 2014 risultavano trasferite dalle Regioni agli enti creditori 18,1 mld. di euro (12,6 mld. per i debiti sanitari e 5,5 mld. per i debiti non sanitari).

Gli equilibri di bilancio

Il rispetto degli equilibri di bilancio è un principio fondamentale della sana gestione finanziaria sancito a livello costituzionale (artt. 81, 97, 119 Cost.) e momento centrale dell'attività di controllo della Corte dei conti (art. 7, co. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 1 d.l. n. 174/2012).

Nella relazione sono esaminati gli equilibri nella prospettiva della gestione di cassa delle Regioni e delle Province Autonome, così come rilevabile dal SIOPE.

In disparte i limiti conseguenti alle caratteristiche proprie della gestione di cassa, si evidenziano alcuni profili critici, che impongono cautela nella valutazione dei risultati:

- l'immissione nel sistema regionale di ingenti somme attraverso le concessioni di anticipazioni di liquidità inquina in qualche misura i risultati della gestione corrente e della gestione in conto capitale, in quanto le somme vengono registrate dagli enti tra le entrate in conto capitale, ma vengono utilizzate anche per pagamenti correnti (per lo più trasferimenti ad altri enti);
- altro elemento distorsivo, di particolare rilievo, è dato dai movimenti nelle contabilità speciali per anticipazioni e rimborsi dei finanziamenti per la sanità, che – per i ritardi nell'attribuzione definitiva delle quote di finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale, ad esercizio abbondantemente scaduto – rendono opaca la lettura della situazione finanziaria in base ai flussi SIOPE; detti ritardi, inoltre, rendono difficoltosa per le Regioni un'adeguata programmazione e la corretta applicazione anche delle regole poste dal Titolo II del d.lgs. 118/2011;
- nelle contabilità speciali continuano a rilevarsi saldi negativi di rilievo generati dalla voce generica “Altre partite di giro”, che destano perplessità sull'effettiva natura delle operazioni registrate sotto questo codice, in assenza di un'adeguata compensazione in entrata.

La gestione corrente, nel quadriennio 2011-2014, chiude sempre in avanzo, con un risultato di +5,8 miliardi nel 2014 e +40 miliardi nel periodo complessivamente valutato.

La gestione in conto capitale nel 2014 genera liquidità per 474 milioni, ma il quadriennio presenta un risultato complessivo negativo pari a -13 miliardi. Sui risultati ha inciso anche il notevole afflusso di risorse (11 miliardi nel 2013 e 9 miliardi nel 2014) dovuto alle anticipazioni

di liquidità (registrate tra le entrate in conto capitale) concesse dallo Stato alle Regioni in esito ai dd.l. n. 35/2013 e n. 102/2013.

Le contabilità speciali, al netto dei movimenti relativi alla gestione sanitaria e delle anticipazioni di tesoreria, nel periodo 2011-2014 espongono sempre un saldo negativo, con un risultato complessivo di -20,9 miliardi. La sola voce generica “Altre partite di giro” presenta un saldo quadriennale pari a -22,6 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 non irrilevante, quanto meno sotto il profilo dei flussi di liquidità.

In conclusione, tenendo conto dell’intervento straordinario con cui lo Stato ha immesso nel circuito regionale una consistente quantità di risorse (circa 20 miliardi) dirette a pagare, con anticipazioni di liquidità, il debito pregresso, dall’analisi complessiva dei risultati della gestione di cassa del comparto Regioni/Province autonome emerge una certa sofferenza di liquidità

Le entrate regionali

Il quadro delle risultanze di bilancio del 2014 presenta per le Regioni evidenti criticità legate ad una delicata fase di passaggio per la tenuta degli equilibri finanziari dei prossimi anni. La caduta verticale dei trasferimenti, la contrazione delle basi imponibili e la preannunciata crescita degli oneri di ammortamento del debito, denotano una dinamica congiunturale connotata da crescenti tensioni di cassa e dall’acutizzarsi delle contraddizioni intrinseche ad un sistema economico fortemente differenziato al suo interno.

Dopo gli straordinari risultati registrati nella parte effettiva del bilancio del 2013, il comparto delle entrate regionali subisce nel 2014 un brusco contraccolpo, con un anomalo ridimensionamento del 18,8%. Tre sono i fattori che hanno determinato questa repentina oscillazione: l’eccezionale iniezione di liquidità effettuata dallo Stato con anticipazioni di tesoreria destinate al pagamento dei debiti pregressi (circa 20 miliardi nel biennio); le notevoli movimentazioni di cassa dovute alla regolarizzazione di sospesi di tesoreria relativi ad anticipazioni del fondo sanitario nazionale (circa 26 miliardi nel solo esercizio 2013); i tagli ai trasferimenti statali collegati alle misure dettate dal patto di stabilità interno (circa 3,3 miliardi nel biennio), i cui effetti si accompagnano alle variazioni del fondo perequativo nazionale e del fondo nazionale per il trasporto pubblico locale.

In un contesto particolarmente delicato, la sia pur debole ripresa del gettito tributario registrata nel 2014 (+1,1%) sembra costituire un segnale positivo del possibile arresto del fenomeno di erosione delle basi imponibili regionali, tanto per le imposte dirette quanto per quelle indirette, e potrebbe aprire uno scenario nuovo specie se caratterizzato dalla ripresa degli investimenti diretti a promuovere l’annunciato sviluppo economico e sociale delle aree meno produttive del Paese.

La spesa regionale

Le misure di contenimento e di razionalizzazione della spesa, da tempo al centro dell'attenzione del legislatore (anche con gli artt. 8 e 9, d.l. n. 66/2014, in materia di acquisti per beni e servizi) risultano potenziate dalle procedure di armonizzazione dei sistemi di bilancio e degli schemi contabili avviate con il d.lgs. n. 118/2011 (integrato con il d.lgs. n. 126/2014), dal cui completamento si attende un affinamento degli strumenti di monitoraggio della spesa.

Il comparto Regioni e Province autonome fa registrare movimenti di cassa in uscita sostanzialmente stabili nel biennio 2011-2012 e nel 2014 (circa 211 miliardi di euro per ciascun anno) con un picco nel 2013 (256,1 miliardi). Tale incremento si concentra nel titolo IV ed è dovuto, prevalentemente, ai rimborsi, nel 2013, delle anticipazioni nel settore della sanità, nell'ambito della riduzione dei residui passivi ai sensi dei dd.ll. n. 35/2013 e 102/2013 (tabella n. 1/SP). Nel totale, i maggiori importi sono a titolo di spesa corrente, oltre la metà della quale è assorbita da sei enti (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Campania e Sicilia).

L'evoluzione della spesa corrente non sanitaria rispetto al totale del Titolo I è stata esaminata anche alla luce dei provvedimenti, in parte sopra richiamati, che hanno inciso 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 (tabella n. 4/SP). Analoga tendenza si rileva sulla spesa per acquisto di beni e servizi, lievitata nel 2013 rispetto all'anno precedente e rimasta sostanzialmente stabile nel 2014, ove l'incidenza prevalente è data dai contratti di servizio, compresi quelli di trasporto, e dalle altre spese per servizi (tabelle n. 5/SP, 5-bis/SP e 5-quater/SP).

Relativamente alle spese correnti per le quali la legislazione ha previsto limiti di importo, sono stati monitorati taluni codici gestionali, riconducibili a: organi istituzionali, studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza. Talune di queste spese risultano scarsamente incidenti sul totale dei consumi intermedi e presentano un andamento in diminuzione.

Con riferimento alla spesa in conto capitale, si registra una flessione costante nel periodo 2011-2014 (-3,71%), con l'eccezione del 2013, che presenta un incremento simmetrico a quello rilevato per la spesa complessiva. Tale incremento risulta meno significativo, o del tutto assente, se si considera la spesa al netto della componente sanitaria (tabelle n. 8/SP e 9/SP).

Nel quadriennio, accanto a variazioni percentuali altamente positive della spesa di parte capitale (in particolare in Veneto, Liguria, Toscana, Lazio e Puglia), si registrano importanti scostamenti negativi in Piemonte, Lombardia e Molise. L'analisi mostra che talune variazioni positive si riferiscono ad 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

Nel settore sanitario le Regioni svolgono, essenzialmente, una funzione di mero trasferimento di risorse agli enti del servizio sanitario, che in concreto realizzano il servizio. La spesa sanitaria nella relazione è esaminata con riferimento sia al versante dei flussi di cassa direttamente riferibili a Regioni e Province autonome sia al versante della gestione degli enti sanitari. Si deve precisare che, per quanto riguarda gli enti sanitari regionali della Regione Lazio, una quota consistente della spesa sanitaria territoriale viene gestita direttamente, mentre nella Regione Campania opera una centrale di committenza. In questi due casi, i dati SIOPE, non essendo pienamente esaustivi, sono stati integrati con una ricostruzione del valore dei flussi non immediatamente imputabili agli enti sanitari.

Nel biennio 2013/2014, le Regioni (la cui spesa sanitaria, come accennato, essenzialmente è caratterizzata da trasferimenti e solo da una minima parte di gestione diretta), grazie alle anticipazioni di liquidità incassate per il pagamento dei debiti commerciali accumulati dai rispettivi enti sanitari, incrementano sensibilmente i pagamenti, che, pari a 109,2 miliardi nel 2011, ascendono a circa 113 miliardi in ciascun anno del biennio 2013/2014 (con un incremento, nel 2014, del 3,58% rispetto al 2011). Si deve tuttavia osservare che tale incremento è comunque inferiore all'entità delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato.

Sul fronte degli enti dei servizi sanitari regionali, invece, nel quadriennio 2011/2014 crescono gli incassi complessivi (da 118,5 a 124,9 miliardi, ossia +5,4% nel 2014 rispetto al 2011) ma non anche i pagamenti complessivi (che, nel 2014, decrescono del 2,12% rispetto al 2013). Nel 2014, la gestione di cassa degli enti sanitari ha generato liquidità per 2,8 miliardi, e tale dato potrebbe essere letto sia come il riflesso delle economie di spesa generate dalle manovre finanziarie correttive decise a livello centrale e regionale, sia come il segnale del riformarsi di nuovi ritardi nei tempi di pagamento dei fornitori; infatti, nello scorso anno, mentre i costi relativi agli acquisti di beni e servizi, secondo i dati di conto economico, hanno registrato un incremento rispetto al 2013 (+2,5%; cfr. il “Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica” approvato con delibera n. 8/2015 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo), i pagamenti decrescono dell'1,82%. In parte, la situazione potrebbe essere stata determinata dal fatto che una quota delle anticipazioni di liquidità è stata trasferita alla fine del 2014, con impossibilità di spesa entro la fine dell'anno. Peraltro, questa voce di spesa aumenta dell'8,86% rispetto al 2011. I pagamenti delle Regioni in Piano di rientro si riducono rispetto al 2013 dell'1,79% (contro il -1,84% delle Regioni non in Piano), ma restano superiori a quelli del 2011 del 14,4% (contro il +5,08% delle Regioni non in Piano).

Esaminando i pagamenti per acquisti di beni e servizi per macro-aree, tra inizio e fine periodo il Nord-ovest consegue l'incremento più contenuto (nel 2014, +3,34% rispetto al 2011), mentre le Regioni centrali registrano quello relativamente più alto (+13,55% rispetto al 2011), seguite da quelle meridionali (+13,18%). Rispetto al 2013, peraltro, è solo l'Italia centrale che evidenzia un aumento di spesa (+14,6%), mentre tutte le altre aree segnano variazioni negative. Riduzioni di spesa significative sono state riportate nei pagamenti per il personale (nel 2014, -5,75% rispetto al 2011). Per i pagamenti *pro capite* per spesa corrente nel 2014 si registra un valore nazionale medio (1.938,26 euro) inferiore sia a quello del 2013 (2.016,62 euro) che del 2012 (1.981,65 euro), ma superiore a quello del 2011 (1.877,80 euro).

PARTE III

Analisi della gestione di cassa dei Comuni e delle Unioni di Comuni - anni 2011-2014

Analisi delle entrate dei Comuni

L'analisi dei dati di cassa nel 2014 relativi ai comuni ed alle Unioni di comuni è stata condotta nell'ottica di cogliere in anticipo, rispetto ai dati da rendiconto, gli aspetti di maggior rilievo delle gestioni, in un esercizio che sia sul fronte delle entrate, sia su quello della spesa sconta gli effetti di importanti misure di impatto strutturale.

Sul fronte delle entrate il radicarsi di un meccanismo distorsivo, per cui il concorso degli Enti locali agli obiettivi di finanza pubblica pesa, in ultima istanza, sul contribuente in termini di aumento della pressione fiscale, trova origine nei pesanti e ripetuti tagli alle risorse statali disposti dalle manovre finanziarie susseguitesi dal 2011, cui fa eco il cronico ritardo nella ricomposizione delle fonti di finanziamento della spesa, necessaria per garantire servizi pubblici efficienti ed economici. Ciò aggrava e rende permanente l'inefficienza delle gestioni, nonostante l'incremento consistente delle entrate proprie (+15,63% rispetto al 2013) che fa crescere l'autonomia finanziaria oltre la soglia del 65% ed assorbe la diminuzione progressiva e costante dei trasferimenti (-27,29%).

All'interno di questo contesto, il gettito della Tasi svolge un importante funzione redistributiva, in quanto, con 3,2 miliardi di euro circa, supplisce in larga parte al minor gettito Imu conseguente all'esenzione dell'imposta per l'abitazione principale, mentre per la parte non prelevata direttamente dalle basi imponibili locali (vale a dire per la parte di contributo statale a sostegno delle riduzioni ed agevolazioni) pesa sulla fiscalità generale.

La conseguente crescita dell'autonomia finanziaria degli enti, tuttavia, non sembra produrre benefici effetti né sui servizi, né sui consumi e sull'occupazione locale, in assenza di una adeguata azione di stimolo derivante dagli investimenti pubblici.

Il ruolo marginale ancora svolto dalle imposte che dovevano stabilire una più mirata relazione tra prelievo fiscale e beneficio reso (imposte di scopo, di soggiorno e da cooperazione all'accertamento dei tributi statali) non consente di assolvere alla funzione di sviluppo che viene loro assegnata dall'art. 119 Cost., ma si limita a sostenere una spesa corrente che cala prevalentemente laddove i vincoli di legge sono ineludibili (spesa per il personale e per l'acquisto dei beni), mentre presenta una costante dinamica in aumento per le prestazioni di servizi.

Andrebbe dunque recuperato il progetto federalista che lega la responsabilità di "presa" alla responsabilità di "spesa", realizzando una necessaria correlazione tra prelievo ed impiego. Progetto a cui è sicuramente funzionale la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, necessaria per superare definitivamente il criterio della "spesa storica", ma che i più recenti interventi normativi non sembrano sostenere adeguatamente, andando nella direzione di una maggiore flessibilità dei bilanci, di una effimera ricostituzione della liquidità con oneri di rimborso a lunghissimo termine e di un alleggerimento degli oneri connessi alla neonata disciplina dell'armonizzazione contabile (si consideri, da ultimo, il d.l. 19 giugno 2015, n. 78).

Analisi delle spese dei Comuni

La gestione dei flussi di cassa dei comuni, osservata con riferimento ai pagamenti dell'esercizio 2014, mostra un ammontare complessivo pari a 84,15 mld. di euro in contrazione di 4 punti percentuali rispetto al valore registrato nel 2013. La contrazione evidenziata è riconducibile a tutte le tipologie di spesa, eccezion fatta per le spese per rimborso prestiti, che mostrano un incremento pari a 9,3 punti percentuali.

L'analisi condotta con riferimento specifico alle spese correnti, come per il precedente referto, è stata rivolta anche alla verifica degli eventuali esiti delle manovre di riduzione della spesa intervenute nel periodo considerato, pur tenendo nella dovuta considerazione i limiti connessi alla natura dei dati in commento, oltre che alle tempistiche per così dire di *aggredibilità* della spesa che, nel caso di specie, mal si attagliano all'osservazione di breve periodo. In particolare, relativamente ad alcune voci di spesa corrente è emersa la conferma dell'incremento dei pagamenti per prestazioni di servizi, già evidenziato nel precedente referto, e non certo in linea con i tagli operati dal legislatore, in vista del contenimento e della razionalizzazione della spesa corrente. Come è noto, infatti, il contributo dei comuni, in forza di quanto previsto dall'art. 47 c.8 del d.l. 24 aprile 2014, n.66, doveva essere assicurato dalla riduzione del fondo in modo proporzionale alla spesa media per acquisto di beni e servizi sostenuta dagli stessi nell'ultimo triennio, con specifico riferimento alle voci elencate nelle tabelle allegate allo stesso decreto.

Dall'analisi condotta risultano ridotte in misura significativa le spese di rappresentanza (-55%) ed i corsi di formazione per il personale interno (-32,7%) ma contrazioni, sebbene in misura più contenuta si registrano in riferimento anche alle spese riguardanti: l'organizzazione di manifestazioni e convegni (-29,9%), l'acquisto di carta e cancelleria (-19,3%), nonché le spese per pubblicazioni e riviste (-18,2%) e le spese per contratti di global service (-11%). Si tratta di riduzioni che possono considerarsi sintomatiche del processo in atto di razionalizzazione della spesa corrente.

Per quanto riguarda le anticipazioni di cassa risulta confermato l'incremento delle relative spese in costante crescita (+44,1% rispetto al 2011). Fenomeno quest'ultimo che trova spiegazione anche nella rideterminazione transitoria del tetto massimo di ricorso elevato da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nell'ultimo triennio.

Le risultanze dei flussi di cassa riferite alle spese in c/capitale confermano l'andamento in calo registrato negli ultimi esercizi osservati (2011-2013) e dimostrano come i più recenti interventi del legislatore, pure diretti ad incentivare tale tipologia di spesa, in realtà, abbiano sortito come principale effetto quello di rappresentare per così dire un *alleggerimento* degli obiettivi del Patto piuttosto che una vera e propria opportunità per riavviare gli investimenti.

L'analisi condotta nel presente referto si è arricchita di un paragrafo dedicato specificatamente ai comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, che, pur essendo complessivamente dodici, tuttavia, da soli, rappresentano il 23% della spesa complessiva dei comuni italiani.

Ulteriore novità è costituita dal *focus* dedicato agli enti in sperimentazione al 1° gennaio 2014 (in totale 373 enti), i cui andamenti, in termini di pagamenti totali, risultano coerenti con quelli registrati a livello nazionale. In particolare, appare significativo lo scostamento evidenziatosi con riferimento alle spese per rimborso prestiti, che fanno segnare un incremento del 91,3%, evidenziando un inasprimento per gli enti considerati del fenomeno registrato a livello nazionale riguardante la crisi di liquidità degli enti locali.

I saldi della gestione di cassa relativi all'esercizio considerato mostrano segno negativo soltanto per le partite correnti (-2 mld. e 361 mln. di euro) mentre hanno segno positivo sia nella gestione in c/capitale sia per quanto riguarda le anticipazioni ed i servizi in conto terzi.

I flussi di cassa delle Unioni di Comuni

Per quanto riguarda le Unioni di Comuni, le ripetute proroghe dei termini entro cui attuare le Gestioni Associate Obbligatorie (GAO), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le Regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le “soglie” relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedurali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di “aggiustamenti” rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, da collegare ai risultati concretamente conseguiti in termini di risparmi di spesa) ovvero, di un’approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di “associazionismo forzato”.

L’indagine i cui esiti si riportano nel presente referto, svolta anche attraverso il confronto di serie storiche di dati descrittive di tendenze e andamenti dei flussi di cassa, ha inteso apprezzare il concretizzarsi o meno di quell’effetto di risparmio sulla spesa che costituisce la *ratio* di tutta la disciplina normativa dell’obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali.

I dati relativi alle entrate sono di scarsa significatività, essendo le Unioni alimentate da una quota relevantissima delle risorse dei bilanci degli enti che si associano e in misura assai più marginale da contributi statali o regionali; trova, invece, conferma il trend di incremento (+3,66% sul 2013 e +70,27% sul 2011) delle anticipazioni di cassa, che nel 2014 ammontano a circa 42,3 milioni di euro, e che costituisce diretto riflesso delle tensioni sulla cassa degli enti partecipanti.

Per gli andamenti della spesa i dati rilevati mostrano che il totale dei pagamenti delle 352 Unioni di Comuni monitorate (alla data del 3 aprile 2015) ammonta per il 2014 a 871 milioni di euro, registrando un incremento in termini percentuali (+3,2%) e in termini assoluti (+27,2 milioni di euro) rispetto al valore complessivo dei pagamenti relativi all’esercizio 2013 (che ammontavano a 843,8 milioni di euro) e un incremento in termini percentuali (+17,5%) nel quadriennio considerato (i pagamenti complessivi del 2011 ammontavano a 741,2 milioni di euro).

La parte preponderante dei pagamenti (nel 2014 pari al 77,3% del totale) delle Unioni di Comuni è costituita dalle spese di parte corrente. In termini assoluti, esse ammontano nel 2014 a 673 milioni di euro, registrando un aumento percentuale sia rispetto al 2013 (+2,7%), il cui esercizio aveva fatto registrare spese correnti per 655,5 milioni di euro, sia nell’arco del quadriennio considerato (+22,1% rispetto all’esercizio 2011), con la spesa di personale in costante aumento, anche se non può escludersi che detto aumento possa dipendere, in questa fase “transitoria” di rinvio dei termini di adempimento, dall’aumento delle funzioni gestite in forma associata.

Fermo restando che, per avere un quadro significativo che consenta una più attendibile verifica del raggiungimento o meno dello scopo di risparmio di spesa occorrerà attendere che si completi il percorso normativamente delineato per la gestione obbligatoria delle funzioni indicate dalla legge, potrebbe essere interessante rilevare che, in base a quanto si evince dai dati indicati nel relativo capitolo del presente referto, peraltro non sempre rappresentabili in termini omogenei, la spesa complessiva di tutti i Comuni ricompresi nelle fasce demografiche fino a 5.000 abitanti (pari a circa 14,6 miliardi di euro), registra nel 2014 un decremento rispetto all’esercizio precedente pari a 328,3 milioni di euro.

RELAZIONE

PARTE I

LA GESTIONE DI CASSA E IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO DEGLI ENTI TERRITORIALI NELL'ANNO 2014

1 LA BANCA DATI UTILIZZATA PER LE ANALISI DEI FLUSSI DI CASSA: IL SIOPE

Come per il referto dello scorso anno, approvato con del. n. 20/SEZAUT/2014/FRG, la presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati acquisiti tramite il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)¹. 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.

Sulle caratteristiche, i pregi e i limiti di questo canale informativo si rinvia a quanto già rappresentato nella richiamata relazione del 2014 (Parte I, cap. 1.1) e alle “Note metodologiche” riportate nel vol. II.

In sintesi, è opportuno rammentare che i dati riguardano la gestione di cassa (riscossioni e pagamenti), e che, quindi, non sono rilevabili altri profili, di tipo giuridico ed economico-patrimoniale.

Pertanto l'articolazione dei codici gestionali è molto dettagliata, e consente, quindi, di effettuare approfondimenti anche per specifiche voci di entrata e di spesa.

Con l'adeguamento della struttura della base dati al piano dei conti integrato previsto dal d.lgs. n. 118/2011, a partire dal 2017, il patrimonio informativo sarà ulteriormente arricchito.

Un altro profilo che è opportuno rammentare, è che il SIOPE è una banca dati dinamica, e, quindi, in costante aggiornamento, con correzione di dati relativi anche ad anni pregressi. Ciò comporta che le informazioni estratte ad una certa data possono non coincidere esattamente con quelle osservate in data diversa.

Le analisi elaborate in questa relazione sono state svolte sulla base dei dati presenti nell'archivio SIOPE alla data del 3 aprile 2015.

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.

Si richiama, infine, l'attenzione sull'esigenza di una corretta alimentazione del Sistema da parte degli enti. Il sottolineato dettaglio delle informazioni, ma, soprattutto, la capacità del SIOPE di fornire dati aggiornati (in quanto registra tutte le operazioni giornalmente), ne fanno uno strumento non solo di analisi a fini di controllo, ma anche uno strumento di supporto alle scelte di politica finanziaria. Ed è di tutta evidenza che la bontà di tali scelte è inevitabilmente condizionata dal grado di correttezza della base conoscitiva utilizzata. Correttezza che è tutta affidata al comportamento degli operatori che alimentano il SIOPE con l'attribuzione dei pertinenti codici gestionali alle varie operazioni effettuate.

2 FEDERALISMO FISCALE, RICOMPOSIZIONE DELLA SPESA E PAREGGIO DI BILANCIO

2.1 La riforma della finanza territoriale nel difficile contesto congiunturale

Le crescenti incertezze legate al riassetto dell'organizzazione pubblica ed alla revisione del sistema fiscale tra i diversi livelli di governo sembrano contrassegnare un disegno politico-istituzionale che si allontana progressivamente dal progetto di federalismo avviato nello scorso decennio, quale effetto di un ripensamento che non trova ancora una sua ben precisa connotazione nei nuovi meccanismi distributivi e perequativi.

Nel seguire il processo di riassetto istituzionale in atto, è possibile cogliere l'insorgenza di nodi problematici, come il riordino delle province, del patto di stabilità interno o del sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, le cui soluzioni, al momento solo adombrate, sembrano destinate ad alimentare il rischio non solo di nuovi squilibri economici, ma anche di una endemica conflittualità tra i livelli territoriali di governo a tutela delle rispettive autonomie di spesa e dei mezzi finanziari necessari a farvi fronte.

Per vero, facendo leva sul principio di sussidiarietà e sull'*accountability* degli amministratori locali nei confronti delle rispettive collettività amministrate, il progetto di riforma dei rapporti finanziari tra i livelli di governo avviato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", mirava a garantire agli enti territoriali, da un lato, un complesso di risorse finanziarie relativamente stabili e adeguate alle funzioni da svolgere, dall'altro, sufficienti spazi di

variazione dei tributi in grado di assicurare l'equilibrio dei bilanci e servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali.²

Di fatto, l'emergenza economico-finanziaria e la conseguente necessità del consolidamento dei conti pubblici si sono sovrapposti al processo di riforma in atto, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale.

Per le Regioni, le manovre di finanza pubblica succedutesi a partire dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 nell'intento di ridurre il *deficit* pubblico e di rispettare i vincoli europei, hanno impedito l'individuazione dei trasferimenti statali da sopprimere in base al d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (cd. "fiscalizzazione" dei trasferimenti statali a favore delle Regioni). Conseguentemente, non è stata rideterminata l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef (con speculare riduzione delle aliquote statali), che avrebbe dovuto garantire un gettito equivalente ai trasferimenti eliminati secondo il principio dell'invarianza della pressione fiscale complessiva fissato dalla legge delega n. 42/2009.³

Anche il sistema tributario dei Comuni non ha registrato, sul piano dell'attuazione della riforma del federalismo fiscale municipale (d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23), significativi ampliamenti dei margini di autonomia effettivamente riconosciuti agli enti locali, né ha segnato sostanziali progressi sotto il profilo della semplificazione e della trasparenza del sistema tributario locale e nazionale.

La stessa disciplina dell'Imu, anticipata in "via sperimentale" al 2012 dal decreto "Salva-Italia" (d.l. 6 dicembre 2011, n. 201), è stata applicata al di fuori dello schema di attuazione della riforma del federalismo fiscale, giungendo quasi a sovvertire (specie nell'intervallo tra l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale, disposta dai dd.l. n. 54 e n. 102 del 2013, e il suo recupero attraverso l'introduzione della Tasi, di cui alla legge 27 dicembre 2013, n. 147) uno dei principi cardine del federalismo fiscale: la corrispondenza tra contribuenti e soggetti beneficiari dei servizi resi.

Sul piano dell'autonomia tributaria, i vincoli alla spesa per le funzioni extra-sanitarie regionali, contemplati dal patto di stabilità interno, hanno limitato, di fatto, l'impiego compensativo della leva fiscale, impedendo alle Regioni di beneficiare del gettito aggiuntivo in mancanza di spazi finanziari sufficienti per il suo utilizzo.

² L'elemento centrale del processo di riforma consisteva nel superamento del tradizionale modello centralizzato di prelievi tributari, dal quale residuavano, per gli enti territoriali, limitati spazi di autonomia nella gestione di tributi "devoluti".

³ Con il previsto superamento della "finanza derivata", si sarebbe dovuto poi individuare, a decorrere dal 2013, il livello della compartecipazione al gettito Iva sufficiente ad assicurare (insieme all'Irap ed all'addizionale regionale all'Irpef) il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (da determinare in base ai fabbisogni standard individuati con riferimento alla Regione la cui distanza tra i fabbisogni da finanziare e la capacità fiscale fosse risultata minore).

Per converso, la concessione ai Comuni di più ampi margini di manovra sul piano fiscale, in conseguenza del permanere di una disciplina del patto fondata sul criterio del saldo di competenza “mista”,⁴ ha favorito l’emergere, specie in materia di imposizione immobiliare, di una congerie di regimi differenziati per aliquota, sistemi agevolativi e detrazioni fiscali. In più, gli strumenti di coordinamento fra prelievo centrale e locale non hanno evitato che si producesse un significativo aumento della pressione fiscale complessiva.

L’eterogeneità delle risposte degli enti territoriali sul piano del ricorso alla leva fiscale conferma la necessità (e l’urgenza) di introdurre un sistema di finanziamento degli enti autonomi basato su puntuali criteri perequativi, collegati ai fabbisogni standard ed alle relative capacità fiscali (come peraltro previsto, *in nuce*, per la redistribuzione del 20% del Fondo di solidarietà comunale ai sensi del comma 380-*quater* dell’articolo unico della l. 24 dicembre 2012, n. 228, come modificato, da ultimo, dall’art. 1, comma 459, l. 23 dicembre 2014, n. 190).

Il sovrapporsi di meccanismi di riassorbimento del *deficit* incentrati su più stringenti interventi di coordinamento della finanza pubblica, che hanno prodotto, salvo sporadiche eccezioni, tagli lineari alla spesa, ha alterato significativamente il prefigurato sistema di finanziamento degli enti territoriali.⁵ Tutto ciò, oltre a porsi in contrasto con i principi richiamati all’art. 2 della citata l. n. 42/2009 (ed in particolare, con l’obbligo di accompagnare le predette misure di contenimento delle entrate con una contestuale compensazione sul piano tributario), ha comportato una inevitabile, profonda ricomposizione della spesa tra i sottosettori della pubblica amministrazione, con riflessi negativi sull’appropriatezza delle funzioni fondamentali esercitate dai diversi livelli territoriali.

La dimensione complessiva delle misure di riduzione di spesa varate dal governo centrale è di assoluto rilievo. Per assicurare il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica in termini di riduzione dell’indebitamento netto, l’effetto cumulato delle manovre finanziarie ha raggiunto, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015, i 40 miliardi (pari al 2,4 per cento del Pil), dei quali 21 miliardi quale effetto di misure di inasprimento del patto di stabilità interno per le Regioni ed oltre 19 miliardi a valere sul patto degli enti locali. A queste misure vanno aggiunti, quale concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare, quasi 22 miliardi di tagli nei

⁴ In base a detto criterio, il computo rileva impegni e accertamenti per le entrate e le spese correnti, incassi e pagamenti per le entrate patrimoniali e le spese di investimento.

⁵ Si pensi, ad esempio, alle vicende legate alla base imponibile della principale imposta derivata di competenza regionale (l’Irap), che ha subito numerosi interventi limitativi, da parte del governo centrale, volti a ridurre il cd. “cuneo fiscale” sull’impiego del lavoro (ora culminati nella legge di stabilità per il 2015, n. 190/2014, che ha introdotto la deducibilità integrale del costo del lavoro a tempo indeterminato).

trasferimenti provenienti dallo Stato (di cui circa 10 miliardi a carico delle Regioni e i restanti 12 miliardi ad appannaggio degli enti locali).

Ulteriori misure correttive hanno riguardato direttamente il sistema sanitario gestito dalle Regioni, con tagli al finanziamento del fabbisogno posto a carico dello Stato per complessivi 17,5 miliardi nel periodo compreso tra il 2009 e il 2015.

Per un'analisi più puntuale dei dati, si rinvia alle tabelle da 1 a 5 esposte in Appendice al presente referto.

2.2 I risultati di cassa degli enti del settore pubblico

Nel delineato contesto di ricomposizione delle fonti di finanziamento degli enti territoriali e di riassetto della spesa pubblica, l'esame dei quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa del settore pubblico nel periodo 2012-2014,⁶ pubblicati nell'Appendice A del Documento di economia e finanza 2015 (Sezione II), costituisce un utile parametro di raffronto circa l'andamento complessivo dei flussi di cassa che interessano gli enti territoriali e dei relativi fabbisogni. Le particolari caratteristiche elaborative del consolidato di cassa degli enti del settore pubblico e la diversità dei criteri di impostazione dei dati di cassa esposti nel seguito del presente referto ne rende, tuttavia, problematico il raffronto a causa di possibili scostamenti.⁷

L'analisi, esposta in Appendice alle tabelle da 6 a 9, evidenzia un fabbisogno complessivo del settore pubblico che, al termine del 2014, ha quasi raggiunto i 70 miliardi (4,3% del Pil). Il suo andamento risulta in flessione di 3,4 miliardi rispetto al valore rilevato nel 2013, ma in crescita di 6,6 miliardi rispetto ai valori di chiusura dell'esercizio 2011. In particolare, si osserva come il deficit di cassa sia l'effetto, principalmente, delle consistenti anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato (per complessivi 26,5 mld. di euro circa nel biennio 2013-2014)⁸ a favore di Regioni, Aziende sanitarie, Province e Comuni ai fini di una sollecita estinzione dei rispettivi debiti pregressi.⁹

⁶ Il perimetro del settore pubblico, i cui flussi di cassa sono ricostruiti in base ai dati trasmessi al SIOPE ai sensi dell'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, include i seguenti aggregati di riferimento: gli enti del settore statale (Stato e relativi enti statali aventi rilievo costituzionale ed autonomia contabile), gli enti di previdenza, le Regioni, gli enti del Servizio sanitario nazionale, i Comuni e le Province, nonché altri enti pubblici previsti dalla legge.

⁷ Nelle more dell'entrata a regime dei principi dell'armonizzazione contabile degli schemi di bilancio degli enti territoriali (d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), l'analisi dei flussi di cassa degli enti del settore pubblico elaborati sulla base dei dati SIOPE rappresenta, al momento, il miglior strumento di raffronto dei rispettivi andamenti finanziari nel periodo considerato, in quanto offre l'opportunità di evidenziare, prima del consolidamento dei conti, l'ammontare dei cd. "trasferimenti infragruppo", che per l'aggregato "settore pubblico" costituiscono partite duplicative da rettificare per complessivi 370 miliardi circa.

⁸ Cfr. Def 2015, Sezione II, Analisi e tendenze della finanza pubblica, pag. 46 s.

⁹ Tali anticipazioni di liquidità sono state corrisposte in attuazione del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, e del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

Sul peggioramento del fabbisogno del settore pubblico incide, da ultimo, anche l'onere aggiuntivo derivante sia dal c.d. “Bonus Irpef di 80 euro” sia dalla riduzione del cd. “Cuneo Fiscale”, introdotti dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66 per favorire, da un lato, i lavoratori dipendenti con redditi medio bassi (+4,5 mld di euro), dall'altro, la competitività delle imprese (+1,9 mld. di euro).

Alla crescita delle entrate tributarie di 7,6 miliardi, rispetto al 2011, e degli incassi per “trasferimenti correnti dalle famiglie” di 11,7 miliardi,¹⁰ corrisponde una crescita, essenzialmente, della spesa previdenziale (+14 mld. di euro nel triennio, nonostante il rallentamento della sua dinamica nel 2014) e di quella sanitaria (+7 mld. di euro).

Quanto alle entrate tributarie, quelle dello Stato si riducono nel triennio di 5 miliardi, per effetto, tra l'altro, dell'andamento negativo degli incassi Irpef e Ires, parzialmente assorbito da un recupero degli incassi da imposte indirette (che registrano gli incrementi del gettito Iva). Risultano stabili, invece, le imposte regionali, mentre quelle degli enti locali si mostrano in crescita di 12,6 miliardi, a bilanciare la riduzione dei trasferimenti correnti dallo Stato per 11,5 miliardi.

Notevole è anche la riduzione dei pagamenti in conto capitale, che flettono di oltre 13 miliardi nel triennio, di cui 9 dallo Stato, 0,8 dalle Regioni e 3,6 dagli enti locali (per questi ultimi la diminuzione è interamente imputabile a minori investimenti fissi).

L'analisi di dettaglio mostra come il settore statale, nel 2012, fosse riuscito a ridurre il proprio fabbisogno del 22,4 per cento, facendo leva, dal lato della spesa, su minori trasferimenti agli enti locali (-11,6 mld. di euro), su rimborsi in sanità (+2,5 mld. di euro) e risparmi sul personale (-2,4 mld. di euro); dal lato dell'entrata, invece, aveva concorso l'aumento delle entrate tributarie per 5,6 miliardi.

Tale miglioramento del fabbisogno statale veniva, in qualche modo, compromesso nel biennio successivo (2013-2014) per l'esigenza di imprimere uno stimolo alla ripresa economica sostenendo il pagamento dei debiti pregressi degli enti territoriali verso i fornitori per 14 miliardi nel 2013 e circa 12,5 miliardi nel 2014.

Per effetto delle anticipazioni ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013, il fabbisogno del settore statale aumenta del 62% nel 2013, sostenuto da un'ulteriore crescita della spesa previdenziale (+7,9 mld di euro) e di altri pagamenti correnti (+9,2 mld. di euro); dal lato delle riscossioni, si registra, invece, una decisa frenata delle entrate tributarie (-8,7 mld. di euro), ben compensata da maggiori trasferimenti correnti dalle famiglie (+10,8 mld. di euro).

¹⁰ Tale voce è genericamente riconducibile ai proventi derivanti da soggetti del settore privato diversi da imprese e istituzioni sociali, come ad esempio l'incorporazione nell'Agenzia delle dogane dell'ex Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Nel 2014, il predetto fabbisogno si riduce di 5 miliardi (-6,7%) per effetto di più ridotti trasferimenti in c/capitale agli enti territoriali (-4 mld. di euro), della quota di gettito Imu riservata allo Stato (pari a 3,8 mld. di euro) e di rimborsi in sanità (per 1,3 mld. di euro). L'avanzo primario del settore statale, pari a 4,5 miliardi, segna tuttavia una diminuzione di 4,4 miliardi rispetto al 2011.

Quanto al comparto regionale, si osserva come per effetto delle anzidette anticipazioni straordinarie di liquidità (circa 10,9 mld di euro nel 2013 e 9,3 mld di euro nel 2014, di cui 6,2 mld di euro per il pagamento dei debiti sanitari e 3,1 mld di euro per gli altri debiti delle Regioni), i saldi di cassa, generalmente in equilibrio, evolvano rapidamente in una disponibilità finanziaria che nel 2013 raggiunge i 4,2 miliardi, ma che nel 2014 si riduce già ad 1,3 miliardi. Tali interventi di sostegno (che proseguiranno anche nel 2015 con ulteriori 2 miliardi)¹¹ bilanciano gli effetti della riduzione di 3,5 miliardi delle entrate tributarie (-5,1 per cento nel biennio) e della crescita del finanziamento corrente delle Aziende sanitarie (+4 mld di euro, a cui occorre aggiungere la spesa direttamente gestita dalle Regioni, che risulta valutabile in circa 5 mld di euro l'anno). Da evidenziare, altresì, che nel 2014 le Regioni hanno concorso al miglioramento del saldo netto da finanziare con un contributo aggiuntivo di 1,8 miliardi.

Per il 2015 è prevista una ulteriore riduzione dei pagamenti da parte dello Stato per quasi 4 miliardi (di cui il 60% a valere sul fondo sanitario nazionale, il 20% circa sul fondo per lo sviluppo e la coesione ed il restante 20% sulle somme da trasferire alle Regioni per l'incentivazione del patto di stabilità verticale). I minori pagamenti conseguono all'attuazione delle misure correttive richieste alle Regioni per effetto delle norme contenute nella legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Quanto ai saldi di cassa degli enti locali (sempre in attivo nel triennio considerato, a fronte di un disavanzo di 0,5 mld di euro nel 2011)¹², deve rimarcarsi, per il 2012, una forte contrazione (-71,4%) degli incassi per trasferimenti correnti dallo Stato, pari a complessivi 12 miliardi, parzialmente compensata da una crescita delle operazioni di carattere finanziario (3,8 mld di euro) e delle entrate tributarie (+6,2 mld di euro); dal lato dei pagamenti, il saldo migliora per effetto di minori pagamenti (-1,8 mld di euro), specie per il personale (-0,6 mld di euro) e partite finanziarie (-0,5 mld di euro).

¹¹ In tal senso dispone l'art. 8 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali", il cui importo è costituito da risorse residue non ancora erogate ai sensi dei dd.ll. n. 35/2013 e n. 66/2014.

¹² A decorrere dal 2012 la rilevazione dei dati di cassa del comparto Comuni e Province include però anche le Unioni di Comuni e le Gestioni commissariali.

Nel 2013 cresce la spesa per beni e servizi (+3 mld di euro), ma gli incassi di Comuni e Province migliorano di 5 miliardi, grazie ad un'ulteriore crescita delle entrate tributarie (+2,5 mld di euro) e maggiori trasferimenti correnti dallo Stato (+4 mld di euro), realizzando così un *surplus* di cassa di 1,7 miliardi.

Nel 2014, invece, l'avanzo di cassa del comparto degli enti locali aumenta a 2,2 miliardi, per un'aggiuntiva crescita delle entrate tributarie (+3,9 mld di euro) controbilanciata, sul versante della spesa, da una riduzione degli investimenti fissi (-2,8 mld di euro) e dei trasferimenti correnti (-1 mld di euro). Nel contempo, dal lato degli incassi, si dimezzano i trasferimenti dallo Stato (-3,5 mld di euro per l'utilizzo corrente e -2,6 mld di euro per quello in conto capitale), al pari dei trasferimenti dalle Regioni, che nel complesso si riducono di 0,8 miliardi.

In questo contesto, il contributo aggiuntivo richiesto agli enti locali per il miglioramento del saldo netto da finanziare è pari a circa 1 miliardo nel 2014 e a quasi 2,7 miliardi nel 2015 (nel corso del quale la legge n. 190/2014 ha previsto una maggiore entrata dello Stato, a carico delle Province, per 1 miliardo ed un'ulteriore riduzione dei pagamenti da parte dello Stato, nei confronti dei Comuni, per 1,2 miliardi).

È significativo notare come, in generale, al netto delle anticipazioni straordinarie di liquidità per debiti pregressi, il comparto degli enti territoriali abbia effettivamente subito, nel triennio 2012-2014, un ridimensionamento degli incassi da trasferimenti statali per circa 14,5 miliardi, cui si aggiungono rimborsi a carico delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario regionale per circa 7 miliardi (pari, nel complesso, all'1,3% del Pil). In compenso, la leva fiscale degli enti locali ha concorso a bilanciare il disavanzo con un incremento complessivo del gettito di 12,5 miliardi rispetto al 2011, a differenza delle Regioni per le quali l'azione sul versante fiscale è stata sostanzialmente inibita per effetto dei meccanismi del patto di stabilità interno, con il rischio che si vengano a riprodurre, allorché cesseranno gli effetti straordinari prodotti dalle anticipazioni di liquidità derivanti dai dd.l. n. 35/2013, n. 102/2013 e n. 66/2014, le note distorsioni legate alle tensioni di cassa.

2.3 L'attuazione del principio del pareggio di bilancio

Il concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica costituisce un obbligo indefettibile, il cui onere deve essere ripartito tra ciascuno di essi in misura proporzionata al sacrificio complessivamente richiesto dalle manovre finanziarie.

Dall'applicazione di tale principio, desumibile dalla novella dell'articolo 119 della Costituzione, deriva che gli spazi di autonomia entro i quali gli enti territoriali esercitano le rispettive prerogative legislative ed amministrative possono subire una naturale compressione, che tuttavia non può legittimamente spingersi al punto di imporre vincoli alla spesa le cui modalità dovessero risultare incompatibili con le loro funzioni istituzionali ovvero esorbitanti gli obiettivi emergenziali strettamente funzionali al rispetto dei vincoli di bilancio imposti dall'Unione europea.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito, infatti, che l'intervento statale nei confronti delle autonomie territoriali non deve alterare il rapporto tra fabbisogni complessivi e insieme dei mezzi finanziari necessari per farvi fronte, né deve determinare squilibri economico-finanziari degli enti omettendo di garantire loro risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni.¹³

In tale prospettiva, un sistema di finanziamento degli enti territoriali che non sia in grado di determinare l'effettiva corrispondenza tra gli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e le risorse disponibili in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale delle rispettive collettività territoriali) e di devoluzione di gettiti erariali, rappresenta, certamente, un *vulnus* sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura della spesa ai sensi del novellato disposto di cui all'art. 81, sesto comma, e 119 Cost.

Emblematica, in ordine alle criticità di carattere perequativo derivanti dalle manovre di finanza pubblica di questi ultimi anni, è la recente sentenza n. 79/2014, con la quale la Consulta ha posto l'accento sulla necessità che la riduzione dei trasferimenti statali (che comporti l'obbligo di restituzione di risorse già acquisite al bilancio degli enti regionali) debba avvenire con modalità conformi ai principi di cui all'art. 119 Cost., i quali prevedono, tra l'altro, che gli oneri necessari alla rimozione degli squilibri economico-sociali ed alla promozione dello sviluppo economico delle Regioni meno avanzate debbano essere sostenuti dallo Stato e non dalle altre Regioni.

Ancor più problematica si preannuncia l'attuazione dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e declinati, per gli enti territoriali, agli artt. 9 e 10 della legge di contabilità 24 dicembre 2012, n. 243 (che è legge "rinforzata" in quanto presenta delle varianti del procedimento di approvazione che la sottraggono all'effetto abrogativo di una legge ordinaria).

¹³ *Ex multis*, cfr. Corte dei conti, sentenze n. 175/2014, n. 3 e 60/2013, n. 159/2008, n. 169 e 162/2007, n. 353 e 36/2004, n. 370/1993, n.123/1992 e n. 307/1983.

L'affidamento alla potestà legislativa esclusiva statale della determinazione dei limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali comporta l'onere, a carico dello Stato, di assicurare ai predetti enti risorse sufficienti a raggiungere gli obiettivi dell'equilibrio di bilancio. Tale considerazione appare corroborata dalla mancata previsione della facoltà, in capo agli enti territoriali, di accedere all'indebitamento per far fronte ad eventi eccezionali o a fasi avverse del ciclo economico.

Diversamente da quanto stabilito per i bilanci dello Stato, infatti, l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali deve sempre corrispondere al pareggio, sia in fase di previsione che di rendiconto, tanto in termini di saldo complessivo di bilancio (differenza fra entrate finali e spese finali) quanto di saldo di parte corrente (includendo tra le spese correnti anche le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti). Si aggiunga che il pareggio deve essere assicurato, in entrambi i casi, sia in termini di competenza che di cassa.

S'impone, quindi, l'esigenza di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali in materia di coordinamento della finanza pubblica con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie territoriali, alle quali è indispensabile assicurare il loro pieno svolgimento.

Quand'anche lo Stato, sulla base di quanto previsto dall'art. 9, comma 5, della legge in esame, volesse stabilire con legge ordinaria ulteriori obblighi a carico delle autonomie locali a titolo di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, tale disciplina non potrebbe che rispettare i principi stabiliti dalla legge rinforzata n. 243/2012 in materia di pareggio di bilancio degli enti territoriali.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88/2014, la regolamentazione della materia dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, affidata dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 alla legge rinforzata, consente integrazioni di carattere esclusivamente "tecnico".

In questo senso, la nuova disciplina del patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario, introdotta dalla legge di stabilità per il 2015 con l'evidente scopo di anticipare di un anno la regola del pareggio di bilancio prevista per gli enti territoriali (ciò in sostituzione dei tradizionali obiettivi basati sul controllo della spesa finale al netto, fondamentalmente, di quella sanitaria), rappresenta il tendenziale avvicinamento del regime del patto allo schema del pareggio di bilancio previsto dalla legge rinforzata, non già la sua attuazione anticipata.

Nonostante l'apparente parallelismo tra le due discipline, varie sono le disposizioni introdotte dai commi 463 ss. dell'articolo unico della legge n. 190/2014 che si pongono come derogatorie rispetto ai criteri fissati dall'art. 9 della legge n. 243/2012.

Talune di queste, nei limiti in cui costituiscono un oggettivo aggravamento rispetto agli obblighi derivanti dalla disciplina dettata dalla legge rinforzata, potrebbero rappresentare, se riproposte anche nel 2016, “ulteriori obblighi ... in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica” ai sensi del comma 5 dell'art. 9, l. n. 243/2012, e, in quanto tali, costituirebbero legittime integrazioni della disciplina del pareggio di bilancio. In questo caso, il patto di stabilità interno diverrebbe lo strumento per indurre gli enti a conseguire avanzi primari crescenti.

Viceversa, nel caso tali deroghe dovessero rappresentare una forma di agevolazione concessa per incentivare finalità particolari (come prevede l'attuale regime delle esclusioni dal patto di stabilità interno dei pagamenti di debiti pregressi in conto capitale, delle spese connesse a risorse comunitarie o dei contributi statali finalizzati alla incentivazione dei patti di solidarietà verticale), tali deroghe, aventi evidente natura discrezionale (e non tecnica), non potrebbero avere contenuto attuativo della legge n. 243/2012.

In tale eventualità si realizzerebbe il perseguimento di due obiettivi distinti (quello del patto di stabilità interno e quello del pareggio di bilancio) da conseguire contestualmente (con conseguente duplicazione di tutti i connessi sub-obiettivi da monitorare). In talune circostanze, poi, non è da escludere che tali obiettivi potrebbero porsi anche in potenziale conflitto tra loro, specie se le agevolazioni previste dalla disciplina del patto non fossero supportate da risorse aggiuntive adeguate.¹⁴

In prospettiva, questa tipologia più evoluta e complessa di patto di stabilità interno per le Regioni a statuto ordinario, fondata sui saldi di bilancio ma che, nel contempo, non può prescindere dall'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali di ciascuna Regione (art. 10, l. n. 243/2012), sembra preludere all'introduzione di forme più integrate di concertazione territoriale degli obiettivi del patto. Queste consentirebbero di uscire dalla logica atomistica che ha caratterizzato le passate versioni del patto, incentrate su obiettivi differenziati per singolo ente e su regole variabili a seconda del comparto di appartenenza, dando impulso ad un sistema più flessibile di vincoli gestionali unitari incentrato su un metodo

¹⁴ Sotto questo profilo, si aggiunge l'ulteriore considerazione che solo le Regioni in grado di garantire finanze pubbliche complessivamente in equilibrio potrebbero disporre di margini di autonomia nell'allocazione delle risorse tra i vari enti locali del proprio territorio e nell'attuazione delle politiche di bilancio regionali favorite dalle diverse forme di regionalizzazione del patto di stabilità interno “verticale” e “orizzontale”.

di concertazione a più livelli, su base territoriale e programmatica, più idoneo ad orientare le risorse disponibili verso obiettivi strategici capaci di rilanciare la produttività del sistema economico locale.

3 IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO PER REGIONI E COMUNI

3.1 Premessa

In linea con l'impostazione di altre relazioni sugli andamenti della finanza territoriale, la Sezione ha ritenuto di dedicare uno specifico approfondimento alle problematiche afferenti al patto di stabilità interno che, pur a fronte di una evoluzione normativa volta a temperare il carattere stringente dei tradizionali vincoli, continua ad assolvere ad un ruolo assolutamente centrale nell'ambito della gestione degli enti territoriali quale precipuo meccanismo di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali.

Sotto tale profilo deve evidenziarsi come, a partire dalla l. 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità per il 2015)¹⁵ il legislatore, insieme alla introduzione del nuovo sistema di contabilità armonizzata e nella prospettiva della entrata a regime della disciplina recata dalla l. n. 243/2012 (c.d. legge rinforzata per l'attuazione del principio di pareggio di bilancio), nonché dei relativi meccanismi di controllo della spesa e del debito, abbia avviato una rivisitazione dei parametri per l'individuazione degli obiettivi del patto che ha trovato, da ultimo, significativo completamento nel d.l. 19 giugno 2015, n. 78.

¹⁵ Di rilievo, per i Comuni, è il c. 489 dell'articolo unico che ha novellato la previsione di cui al c. 2 dell'art. 31 della l. 12 novembre 2011, n. 183, per un verso, aggiornando la base di calcolo per la determinazione dell'obiettivo finanziario (per l'anno 2014 deve aversi riguardo alla media della spesa corrente registrata negli anni 2009-2011, mentre per gli anni dal 2015 al 2018 deve assumersi quale base di calcolo la spesa registrata nel triennio 2010-2012) e, per altro, modificando i coefficienti annuali da applicare alla media della spesa corrente per la determinazione dell'obiettivo di saldo finanziario fissati per i comuni (in misura pari al 14,07% per l'anno 2014, 8,60% per l'anno 2015 e 9,15% per gli anni 2016-2018). Lo stesso comma ha, altresì, previsto che con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 52518 del 26 giugno 2015, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono essere ridefiniti, su proposta di Anci ed Upi, gli obiettivi di ciascun ente, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto. Di interesse risulta, inoltre, il c. 490 che, con riferimento alle modalità di calcolo del saldo finanziario, integra il disposto di cui al c. 3 dell'art. 31 della l. 12 novembre 2011, n. 183, includendo gli accantonamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità tra le spese rilevanti ai fini del rispetto degli equilibri del patto, disponendo, inoltre, che sulla base dell'ammontare degli accantonamenti effettuati per l'anno 2015, le percentuali per la determinazione dell'obiettivo 2015 potranno essere modificate in corso dell'anno e che, a decorrere dall'anno 2016, le medesime percentuali sono ridefinite tenendo conto del valore degli accantonamenti effettuati sul fondo crediti di dubbia esigibilità nell'anno precedente. Di converso per effetto del c. 492 è venuto meno il meccanismo della c.d. virtuosità che, introdotto dall'art. 20, cc. 2, 2-bis e 3 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, operava una redistribuzione tra gli enti appartenenti al medesimo comparto degli obiettivi finanziari graduando gli stessi in ragione della rilevata virtuosità degli enti medesimi.

Per le Regioni, si richiamano le problematiche riferite al paragrafo precedente.

Detto provvedimento, invero, ha sostanzialmente operato per i Comuni una riscrittura di aspetti centrali della previgente disciplina, con riferimento sia all'apparato sanzionatorio applicabile per l'ipotesi di mancato rispetto nell'anno 2014 dei vincoli del patto di stabilità interno¹⁶, sia alla determinazione degli obiettivi, su cui va, peraltro, ad incidere il valore del fondo crediti di dubbia esigibilità¹⁷, ed all'attribuzione di spazi finanziari in relazione a particolari tipologie di spesa.

In tale rinnovato contesto vanno ad iscriversi gli esiti delle presenti verifiche che, nel fare rinvio agli approfondimenti svolti dalla Corte dei conti, in altra sede e con più ampia prospettiva¹⁸, avranno riguardo ai risultati dell'esercizio 2014 ed agli andamenti registrati nel quadriennio 2011-2014, come evidenziati dai dati SIOPE e da quelli Mef-Rgs, appuntando uno specifico *focus* sul fenomeno dell'eccedenza dei saldi finanziari rispetto agli obiettivi (c.d. *overshooting*) già rilevato, con riguardo all'esercizio 2013, nello specifico referto¹⁹.

L'analisi che segue avrà ad oggetto le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno, facendosi rinvio, per le specifiche problematiche relative alle Province, alla relazione su “Il riordino delle Province-Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari” approvata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG.

3.2 Il patto di stabilità interno delle Regioni per il 2014

Per contribuire al mantenimento di saldi di bilancio coerenti con gli obiettivi di rientro del debito pubblico, le Regioni sono state chiamate a ridurre sensibilmente il proprio livello di spesa attraverso l'introduzione di meccanismi di controllo incentrati, principalmente, sul patto di stabilità interno.

Il succedersi di sempre più pesanti misure correttive della finanza pubblica, con la conseguente, continua revisione degli obiettivi del patto, ha avuto un notevole impatto sulla finanza delle

¹⁶ A tal proposito, il c. 7 dell'art. 1 dispone che la sanzione prevista dall'art. 31, c. 26, lett. a), della l. 12 novembre 2011, n. 183, ferme restando le rimanenti sanzioni, si applica in misura pari al 20% della differenza tra saldo obiettivo del 2014 ed il saldo finanziario conseguito nello stesso.

¹⁷ Sul punto, il c.d. decreto enti locali ha, di fatto, ratificato i contenuti dell'intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015: in particolare, per il quadriennio 2015-2018, il c. 1 fa rinvio ai dati di cui alla tabella allegata al decreto disponendo che, a detti fini, gli stessi obiettivi debbano essere ridotti di un importo pari all'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al fondo crediti di dubbia esigibilità.

¹⁸ Per una approfondita disamina dell'evoluzione normativa nonché dei limiti e delle criticità che hanno caratterizzato la disciplina dell'istituto in esame si rinvia a “Dal patto di stabilità interno agli equilibri di bilancio”, Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, maggio 2015, Sez. Riunite in sede di controllo.

¹⁹ Per una dettagliata disamina dei fattori che concorrono a determinare il margine di scostamento tra il risultato conseguito e l'obiettivo programmato, ampiamente sviluppati per il 2014 nel successivo paragrafo 3.3.3 del presente referto, si rinvia al paragrafo n. 2.3.1.2 della deliberazione n. 17/SEZAUT/2014/FRG ed allegata relazione su “Il patto di stabilità interno degli enti territoriali-esercizio 2013”.

Regioni, strette da vincoli sulla spesa che ne hanno determinato un severo ridimensionamento. Sulla base delle ricostruzioni effettuate (cfr. tabelle nn. 1/APP/PATTO e 2/APP/PATTO in Appendice), si calcola che gli effetti cumulati delle limitazioni alla spesa delle Regioni disposte con il patto di stabilità interno degli esercizi compresi tra il 2009 e il 2015 abbiano concorso ad una riduzione dell'indebitamento netto pari a circa 21,1 miliardi di euro (pari all'1,3% del Pil). Considerando che l'ammontare effettivo delle risorse gestite dalle Regioni al netto della componente sanitaria (voce costantemente esclusa dai vincoli del patto) corrispondeva, nel 2008, a 53 miliardi circa (in termini di pagamenti finali di cui ai Titoli I e II della spesa), può dirsi che gli obiettivi del patto abbiano inciso per circa il 40% sulla dinamica di tale quota di spesa. Esaminando, invece, l'intera spesa effettiva gestita nel medesimo anno dalle Regioni (pari a circa 168 miliardi), il valore di incidenza scende al 12,5%.

3.2.1 I nuovi obiettivi programmatici

La disciplina del patto di stabilità interno relativa agli esercizi precedenti l'anno 2013 fissava gli obiettivi programmatici indicando la misura del risparmio da realizzare in relazione al complesso delle spese finali, espresse sia in termini di competenza sia in termini di cassa.

Con le disposizioni introdotte dall'art. 1, commi 448-472, l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) sono state previste nuove modalità di calcolo delle spese finali sottoposte al vincolo del patto di stabilità, esigendo il rispetto contestuale di due obiettivi, l'uno espresso in termini di competenza finanziaria e l'altro in termini di competenza cd. "euro-compatibile" (quest'ultimo adottato in sostituzione del tradizionale obiettivo di cassa).

Dal 2014, la nuova disciplina fissa, invece, un unico obiettivo programmatico alle spese complessive, fondato sulla modalità di calcolo definita "euro-compatibile", in quanto ritenuta più adatta a garantire l'efficacia del patto di stabilità in termini di indebitamento netto.²⁰

²⁰ Il nuovo metodo di calcolo della spesa finale di competenza "euro-compatibile" prevede che le spese siano rilevate secondo criteri che più si avvicinano al Sec (Sistema europeo dei conti), le cui regole contabili, incentrate sul principio della competenza economica, concorrono alla determinazione dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Poiché in questa ottica contabile risulta centrale il momento in cui maturano gli effetti economici delle transazioni, ne consegue che non tutta la spesa corrente è rilevata per competenza, ma solo quella che dovrebbe essere meno soggetta alle discontinuità tipiche della cassa, mentre la spesa corrente per trasferimenti, per imposte e tasse nonché per oneri straordinari rileva per cassa al pari della spesa in conto capitale, il cui monitoraggio dei pagamenti avviene al netto delle partite finanziarie (spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitale). Queste ultime voci di spesa risultano, quindi, escluse dal computo, ad eccezione dei conferimenti per ripiano perdite delle società partecipate, le cui spese sono registrate per cassa avendo natura economica di trasferimenti a fondo perduto alle imprese.

3.2.2 Gli obiettivi per le Regioni a statuto ordinario

Il nuovo tetto di spesa, stabilito per il comparto delle Regioni a statuto ordinario dal comma 449, dell'art. 1, l. n. 228/2012, come novellato dall'art. 1, c. 497, l. 27 dicembre 2013, n. 147, segna un'ulteriore riduzione da 20.090 milioni a 19.390 milioni di euro, al cui obiettivo ciascuna Regione è tenuta a concorrere per importi determinati direttamente dalla legge.

L'ammontare di dette economie di spesa (pari a 700 mln di euro) è stato successivamente incrementato, a valere sempre sulle risorse vincolate dal patto, di ulteriori 500 milioni per effetto dell'art. 46, commi 6 e 7, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

A quest'ultimo scopo, in virtù dell'Intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 29 maggio 2014, le Regioni hanno dovuto rinunciare all'applicazione degli spazi finanziari corrispondenti alle categorie di spese escluse dal computo finale della normativa vincolistica per il finanziamento di scuole paritarie, borse di studio, libri di testo, disabilità nel lavoro e rinnovamento del materiale rotabile, obbligandosi, comunque, a sostenerne la spesa pena il versamento all'entrata del bilancio dello Stato della quota di spesa non effettuata.

Tale contributo, recepito formalmente dall'art. 42, c. 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 11 novembre 2014, n. 164, implica la rinuncia, da parte delle Regioni, ai trasferimenti statali previsti per i predetti finanziamenti, a cui si aggiunge l'ulteriore rinuncia agli investimenti statali in materia di trasporto pubblico locale (fino alla concorrenza di 300 mln di euro) e a quelli disposti a valere sul Fondo di sviluppo e coesione (per la residua somma di 200 mln di euro previsti per il ciclo di programmazione 2014-2020), ciò al fine di contribuire al miglioramento aggiuntivo del saldo netto da finanziare richiesto alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi del c. 522 della citata l. n. 147/2013, per un importo complessivo di 560 milioni.²¹

²¹ A differenza della predetta tipologia di intesa, merita sottolineare come, in vista dell'introduzione di più efficaci strumenti di coordinamento della finanza pubblica, la legge di stabilità 2014 (art. 1, c. 571, l. n. 147/2013) ha inteso attivare un ulteriore canale preferenziale per il raggiungimento di intese tra lo Stato e le singole Regioni a statuto ordinario interessate alla introduzione di forme particolari e differenziate di autonomia da attribuire con legge dello Stato "rinforzata" (adottata cioè a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere).

3.2.3 Gli obiettivi per le Regioni a statuto speciale

Per le Regioni e Province a statuto speciale, le norme confermano la necessità, per ciascun ente, di concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze l'obiettivo specifico del patto di stabilità interno per il 2014.

La particolare autonomia di cui godono le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano si esplica, infatti, nella facoltà loro concessa, a partire dal 2003, di determinare i vincoli e la misura del concorso di ciascuna Regione/Provincia e dei rispettivi enti locali (territoriali e/o strumentali) agli obiettivi del patto di stabilità interno sulla base di una previa intesa tra ciascun ente ed il Ministero dell'economia e delle finanze.²²

Ciò che in genere caratterizza i singoli accordi, oltre alla diversità degli obiettivi di contenimento della spesa (da definire nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica complessivamente determinati), attiene soprattutto al regime delle esclusioni, vale a dire alla tipologia di spese portate in detrazione ai fini dell'alleggerimento delle misure di contenimento previste dal patto.²³ Nell'ultima tornata negoziale preliminare alle intese in ordine alla definizione dei nuovi obiettivi del patto rileva, tuttavia, un più ampio genere di problematiche, legate, soprattutto, a questioni da tempo irrisolte in ordine ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome.

In conseguenza dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti per il comparto delle Regioni a statuto speciale dal comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228/2012, come novellato dall'art. 1, comma 499, della legge n. 147/2013, il nuovo tetto di spesa per l'anno 2014 registra un irrigidimento di 300 milioni, aumentato a 500 milioni per effetto dell'art. 46, c. 2, d.l. n. 66/2014, che ha distribuito in misura lineare il maggior risparmio (di 200 mln di euro) richiesto alle predette Regioni con accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

²² In ragione di ciò, l'art. 1, c. 132, l. n. 220/2010, ripreso successivamente dall'art. 32, c. 11 ss., l. 12 novembre 2011, n. 183, e modificato dall'art. 16, cc. 4 e 5, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, prevede che l'obiettivo specifico di ciascun ente venga concordato ogni anno con il Ministero dell'economia e delle finanze previa trasmissione della proposta di accordo entro il 30 novembre dell'anno precedente. In caso di mancato accordo entro il termine previsto (31 luglio), gli obiettivi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo i miglioramenti previsti da specifiche disposizioni di legge.

²³ In questo quadro, gli enti ad autonomia speciale, laddove esercitino 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), possono definire anche la disciplina del patto di stabilità per gli enti locali dei rispettivi territori (in mancanza di essa, per questi ultimi, troverebbero applicazione le regole generali). In tal senso stabilisce l'art. 1, c. 134, l. n. 220/2010 (ripreso, successivamente, dall'art. 32, c. 13, l. n. 183/2011 e dall'art. 1, c. 457, l. n. 228/2012), il cui disposto prevede che detti enti provvedono, per gli enti locali dei rispettivi territori, alle finalità correlate al patto di stabilità interno, esercitando le competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, definendo gli obiettivi complessivi di saldo finanziario, con riferimento agli enti locali della Regione o Provincia autonoma, nell'ambito degli accordi siglati e nel rispetto dei relativi termini. Per le Regioni insulari, il patto per gli enti locali segue, invece, la disciplina generale, pur se normata da specifiche leggi regionali.

Come detto, gli accordi sottoscritti dai Presidenti delle Regioni e Province autonome hanno assicurato che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica fosse definito contestualmente alla determinazione della riduzione dei trasferimenti statali da applicare, degli spazi finanziari da concedere e dei crediti arretrati da riconoscere. Successivamente, i contenuti delle intese raggiunte sono stati recepiti, per la Sardegna e la Regione siciliana, dall'art. 42 del d.l. n. 133/2014 (commi da 5 a 8 e da 9 a 13), e per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige dalla legge di stabilità n. 190/2014 (commi 408 e 517 dell'art. 1). Per la Valle d'Aosta, invece, l'intesa è stata raggiunta ad esercizio ormai concluso (aprile 2015), sicché la stessa non ha potuto che ratificare i risultati del patto conseguiti dalla Regione nel 2014, sia pure all'interno di una più complessa determinazione di obiettivi di consolidamento dei conti.

In questo quadro, l'accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della regione Sardegna, ha determinato l'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2014, di cui al c. 454 dell' art. 1, l. n. 228/2012, in un tetto di spesa, espresso in termini di competenza “euro-compatibile”, di 2.696 milioni di euro, con un “alleggerimento” netto, rispetto all'obiettivo stabilito per l'anno 2013, di 182,9 milioni.

Per converso, la Regione siciliana, in virtù dell'accordo sottoscritto il 9 giugno 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione, ha ridotto l'obiettivo di spesa del patto di stabilità interno per l'anno 2014 a 5.786 milioni di euro, segnando un ulteriore aggravamento complessivo, rispetto all'obiettivo stabilito per l'anno 2013, di 415,7 milioni.

Ad ogni modo, gli effetti positivi dei predetti accordi in termini di indebitamento netto e fabbisogno sono stati determinati, per la Sardegna, in un onere pari a 320 milioni annui, e per la Sicilia nella misura di 400 milioni di euro, i quali vanno ad alimentare il “Fondo Rapporti finanziari con le autonomie speciali” istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

È comunque di rilievo, sul piano dell'analisi strutturale della spesa, il fatto che entrambe le Regioni non abbiano potuto impegnare nel 2014 un livello di spese correnti, al netto di quelle per la sanità, superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013.

Come detto, la legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014) ha recepito il contenuto degli accordi sottoscritti dalle Regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, rispettivamente, in data 15 e 23 ottobre 2014.

In ragione della prima di dette intese, l'obiettivo del patto di stabilità interno per l'anno 2014, espresso in termini di saldo netto di competenza mista, è stato determinato per la Regione

Trentino-Alto Adige in un avanzo di 32 milioni di euro, per la Provincia autonoma di Trento in un disavanzo di 65,9 milioni di euro e per la Provincia autonoma di Bolzano in un avanzo di 65,5 milioni di euro. Tali obiettivi determinano un miglioramento dei saldi rispetto agli obiettivi stabiliti per l'anno 2013, rispettivamente, di 4 milioni, 60 milioni e 84 milioni di euro (a fronte di un contributo stabilito dal citato art. 46, d.l. n. 66/2014, rispettivamente, in 3 milioni, 42 milioni e 43 milioni di euro).²⁴

Per la Regione Friuli-Venezia Giulia, invece, l'obiettivo di competenza "euro-compatibile" del patto di stabilità interno per l'anno 2014 (come recepito dal comma 517, l. n. 190/2014) è stato determinato in 4.980 milioni di euro, con una contrazione, rispetto all'obiettivo stabilito per l'anno 2013, di 118,4 milioni (a fronte dei 93 milioni indicati dal d.l. n. 66/2014).²⁵ Tale differenziale è stato successivamente ridotto a 53,4 milioni, a seguito della rideterminazione dell'obiettivo in 5.044 milioni, per effetto dell'aggiornamento delle previsioni della spesa sanitaria.

Con il medesimo protocollo d'intesa del 23 ottobre 2014 si è provveduto anche a fissare la misura del nuovo contributo della Regione in termini di saldo netto da finanziare, rispetto a quello già fissato dal precedente Protocollo d'intesa del 2010 in 370 milioni di euro l'anno.²⁶ Sono stati definiti, altresì, i principi generali del patto di stabilità interno degli enti locali della regione, anticipando l'applicazione del "sistema regionale integrato" in conformità con i principi affermati dalla Consulta (sentenza n. 139/2012) con riferimento alle disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78/2010, secondo cui, fermo il tetto di spesa stabilito dalla legge statale di principio, spetta alla Regione la determinazione dell'entità della partecipazione di ciascun ente del sistema al raggiungimento dell'obiettivo comune.

²⁴ In virtù dell'accordo del 15 ottobre 2014, la Regione Trentino-Alto Adige si è impegnata, da un lato, alla modifica di varie norme dello statuto in materia tributaria, di concorso alla finanza pubblica da parte del sistema territoriale regionale integrato e di armonizzazione contabile, dall'altro, al ritiro dei ricorsi proposti davanti la Corte costituzionale.

²⁵ Il Protocollo d'intesa del 23 ottobre 2014 ha risolto, in via transattiva, talune questioni di incostituzionalità che la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva sollevato in merito a varie disposizioni di carattere finanziario introdotte dalla l. n. 201/2011, dal d.l. n. 95/2012, dalla l. n. 228/2012 e dalla l. n. 147/2013. Oltre alla rinuncia ai ricorsi pendenti avanti la Corte costituzionale avverso le impugnate disposizioni, la Regione ha rinunciato anche agli effetti positivi, sia in termini di saldo netto da finanziare sia in termini di indebitamento netto, che sarebbero potuti derivare da un eventuale accoglimento dei ricorsi presentati da altre Regioni avverso alcune disposizioni del d.l. n. 66/2014. Per contro lo Stato ha riconosciuto la spettanza alla Regione di somme non ancora pagate e da versare, comunque, entro il 2015.

²⁶ L'importo di detto contributo viene stabilito in 370 milioni dal 2011 al 2014, 260 milioni per il 2015 e 250 milioni per il 2016 e 2017; sicché, per il periodo indicato, la Regione si è impegnata a versare al bilancio dello Stato 550 milioni per il 2014, 350 per il 2015, 340 per il 2016 ed, infine, 350 milioni nell'anno 2017.

3.2.4 I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile delle Regioni a statuto ordinario

Nel valutare i dati di monitoraggio estratti dalla banca dati della Ragioneria generale dello Stato (RGS-Igepa) occorre preliminarmente evidenziare come gli obiettivi del patto per il 2014, a differenza degli esercizi precedenti, non siano stati rispettati da tutte le Regioni. La Regione Lazio, infatti, ha deciso, inopinatamente, di oltrepassarne i limiti al fine di consentire il più sollecito pagamento dei debiti pregressi verso i fornitori. Ciò ha determinato uno scostamento in eccesso, rispetto all'obiettivo, di ben 977 milioni di euro (v. infra tabella n. 2).

Tale differenziale di spesa, alterando sensibilmente i risultati delle analisi comparative a livello di aggregato, non può non influenzare anche la leggibilità delle verifiche condotte in termini di raffronto diacronico e territoriale.

Su un piano più generale, occorre riconoscere che le finalità di risanamento dei conti pubblici hanno impegnato le Regioni a statuto ordinario in un severo percorso di razionalizzazione e ridimensionamento della spesa, valutabile in un contributo alla riduzione dell'indebitamento netto di circa 12,9 miliardi, come risulta dagli effetti cumulati delle manovre di finanza pubblica tradotti negli obiettivi del patto di stabilità interno degli anni 2009-2015 (v. Appendice, tabella n. 1).

In proporzione, è come dire che il peso delle sole misure di contenimento del patto abbia inciso sul complesso delle risorse che le dette Regioni gestivano nell'anno 2008 (pari a circa 129 miliardi in termini di pagamenti effettivi sui primi due Titoli dello stato di previsione della spesa) per un ammontare esattamente pari al 10%.

Tale risultato è l'effetto di una disciplina che (escludendo la spesa sanitaria) ha ricondotto nell'ambito di applicazione delle misure del patto di stabilità interno, mediamente, solo un quinto del totale della spesa finale delle Regioni a statuto ordinario. Di tale quota, la spesa in conto capitale ha rappresentato, indubbiamente, la componente maggiormente implicata dalle manovre finanziarie.

In base ai dati di monitoraggio del 2014, estratti dalla banca dati RGS-Igepa al 13 maggio del corrente anno, circa il 38% della spesa per investimenti in campo economico è stata condizionata dai vincoli imposti dal patto, a fronte dell'11,5% circa della spesa corrente.

Nonostante l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile impedisca il raffronto con i risultati dei pagamenti complessivi degli esercizi anteriori al 2013,²⁷ può comunque evidenziarsi come nel 2014 l'incremento della quota della spesa in conto capitale esclusa dai

²⁷ Il nuovo criterio è basato, infatti, su modalità di rilevazione che generano una commistione tra dati di cassa e dati di competenza, in passato oggetto di obiettivi tenuti sempre separati.

vincoli del patto abbia registrato una significativa battuta d'arresto rispetto al *trend* in crescita degli ultimi anni. Tale fenomeno è legato, principalmente, alla flessione della spesa per l'edilizia sanitaria e a quella per programmi finanziati da fondi strutturali comunitari.

Per converso, dopo l'introduzione dell'obiettivo di competenza euro-compatibile, è maggiormente evidente che la tendenza a ridimensionare l'ambito della spesa corrente vincolata dal patto si è andata accentuando. Con i nuovi obiettivi del patto stabiliti per gli anni 2013-2014, infatti, solo l'11% della spesa corrente risulta soggetta al tetto di spesa, a fronte di una media che nell'ultimo decennio si era mantenuta (sia per gli impegni che per la cassa) intorno al 14%. Ad influire sul risultato rilevato dalla nuova modalità di calcolo dell'obiettivo euro-compatibile è, da un lato, l'integrale esclusione delle spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e per i debiti accumulati nei confronti degli enti locali, dall'altro, l'effetto della progressiva riduzione dell'incidenza della componente vincolata sulla spesa corrente (conseguente al ripetuto succedersi di manovre gravanti, essenzialmente, sulla dinamica delle medesime voci di spesa).

È da considerare, altresì, che le componenti della spesa corrente assoggettate alla nuova tipologia di patto risultano differenziate tra loro sulla base di una riclassificazione economica della spesa operata in funzione degli effetti economici prodotti dalle transazioni finanziarie. L'introduzione di tale criterio di ripartizione, che consente, tra l'altro, di individuare con miglior precisione il tetto di spesa finale autorizzabile, ha penalizzato maggiormente le componenti della spesa discrezionale di funzionamento (come quella per organi istituzionali, oneri accessori di personale, acquisto di beni e servizi, etc.), a beneficio degli oneri straordinari e di trasferimento che, al contrario delle voci precedenti, rilevano in termini di cassa anziché per competenza (risultando, quindi, relativamente meno sensibili ai vincoli di programmazione).

Pertanto, anche le spese di funzionamento obbligatorie, che rappresentano la componente rigida degli impegni di spesa la cui dinamica può essere contenuta nel tempo senza drastici cambiamenti nel breve periodo, mostrano, nel complesso, un deciso rallentamento del *trend* espansivo registrato in passato, con particolare accentuazione nelle Regioni del Sud.

Nel quadro delle delineate dinamiche tendenziali, si riassumono nei seguenti prospetti i dati di monitoraggio del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario riferiti all'anno 2014 (posti a raffronto con il 2013), con separata evidenza dei risultati delle diverse aree geografiche e delle singole Regioni.²⁸

²⁸ Nelle tabelle risultano, altresì, evidenziati separatamente: le voci escluse dal computo delle spese correnti (suddivise per impegni e pagamenti complessivi) e dei pagamenti in conto capitale; i differenziali tra le spese finali nette (depurate della quota ceduta agli enti locali); e gli obiettivi programmatici rideterminati.

Tabella n. 1/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 - Regioni a statuto ordinario - competenza euro-compatibile per Aree

IMPEGNI CORRENTI	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
TOTALE TITOLO I	56.654.458	57.626.492	28.441.073	29.564.894	31.022.016	34.832.982	116.117.547	122.024.368
a detrarre:								
Trasferimenti correnti	52.744.158	53.621.088	25.624.174	26.502.326	25.942.079	29.254.252	104.310.411	109.377.666
Imposte e tasse	55.213	52.417	46.223	47.299	61.148	60.909	162.584	160.625
Oneri straordinari gestione corrente	13.469	9.310	8.379	5.473	29.692	28.446	51.540	43.229
Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett. a), L. n. 183/2011)	811.305	940.630	375.164	532.014	1.879.951	2.384.073	3.066.420	3.856.717
Spese correlate ai cofinanziamenti UE escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	53.243	56.005	10.138	11.379	32.260	37.593	95.641	104.977
Spese per i censimenti ex D.L. n. 78/2010, art.50 , c. 3	69	21	5	0	308	553	382	574
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale	376.314	245.892	328.621	330.244	319.706	339.273	1.024.641	915.409
Spese correlate ai cofinanziamenti nazionali dei fondi U.E.	37.740	22.367	2.592	2.977	22.923	24.461	63.255	49.805
Spese della Regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra ed il ciclo integrato dei rifiuti (art. 32, c.4, lett. n-ter),L.n.183/2011	0	0	0	0	93.271	62.259	93.271	62.259
IMPEGNI CORRENTI NETTI EURO-COMPATIBILI (A)	2.562.947	2.678.762	2.045.777	2.133.182	2.640.678	2.641.163	7.249.402	7.453.107
PAGAMENTI CORRENTI	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Trasferimenti correnti	51.014.824	47.008.388	24.099.514	28.875.386	27.598.406	27.564.504	102.712.744	103.448.278
Imposte e tasse	52.081	49.065	43.745	45.468	51.845	58.184	147.671	152.717
Oneri straordinari gestione corrente	11.195	9.174	8.545	5.791	21.347	23.023	41.087	37.988
a detrarre:								
Spese per la sanità (art. 32, c. 4,lett. a), L. n. 183/2011)	46.500.336	42.964.489	21.623.251	26.230.634	25.589.657	25.827.056	93.713.244	95.022.179
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali (art. 32, c. 4, lett. c), L. n. 183/2011)	190.628	167.673	148.855	122.452	176.351	110.461	515.834	400.586
Spese per i censimenti ex D.L. n. 78/2010, art.50 , c. 3	0	0	0	0	333	188	333	188
Spese per stato di emergenza ex L. 225/1992,	229	0	0	0	0	0	229	0
Spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale, entro il limite di 1.600 milioni (art. 32, c. 4, lett. l), L. n. 183/2011	326.843	473.106	66.561	64.824	92.548	72.035	485.952	609.965
Spese correlate ai cofinanziamenti nazionali dei fondi U.E.	90.840	51.553	96.773	54.775	165.594	65.532	353.207	171.860
Spese della Regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra ed il ciclo integrato dei rifiuti (art. 32, c.4, lett. n-ter),L.n.183/2011	0	0	0	0	3.634	10.064	3.634	10.064
Pagamenti in c/residui a fronte di corrispondenti residui attivi degli enti locali (art. 1, c. 7, D.L. 35/2013)	521.141	0	865.379	0	252.756	0	1.639.276	0
Trasferimenti per residui passivi correnti a fronte di residui attivi degli enti locali ex d.l. n. 35/2013, art. 4 c. 9-quater d.l. n. 133/2014	0	594	0	771.601	0	9.853		
PAGAMENTI CORRENTI NETTI EURO-COMPATIBILI (B)	3.448.083	3.409.212	1.350.985	1.682.359	1.390.725	1.550.522	6.189.793	6.642.093
TOT. SPESE CORRENTI NETTE EURO-COMPATIBILI (A + B)	6.011.030	6.087.974	3.396.762	3.815.541	4.031.403	4.191.685	13.439.195	14.095.200

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aggiornamento al 13/05/2015; importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella n. 1/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 - Regioni a statuto ordinario - competenza euro-compatibile per Aree (segue)

PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
TOTALE TITOLO 2°	5.319.476	4.321.957	2.576.489	2.794.231	5.565.405	4.606.651	13.461.370	11.722.839
a detrarre:								
Spese per concessione di crediti	289.511	142.010	57.413	79.854	26.408	118.851	373.332	340.715
Spese per acquisto titoli, partecipazioni azionarie e conferimenti	125.704	66.174	50.856	10.161	35	11.666	176.595	88.001
Spese per la sanità (art. 32, c. 4, lett. a), L. n. 183/2011)	2.082.254	1.709.261	973.055	635.488	1.470.700	898.575	4.526.009	3.243.324
Spese correlate ai cofinanziamenti UE - escluse quote statali e regionali	237.825	188.609	124.576	154.358	1.367.144	1.160.255	1.729.545	1.503.222
Spese c/cap. nei limiti degli incassi da recupero fiscale	423.278	571.285	486.757	494.008	165.586	294.731	1.075.621	1.360.024
Spese per stato di emergenza ex L. 225/1992	2.616	0	3.067	0	0	0	5.683	0
Spese correlate ai cofinanziamenti nazionali dei fondi U.E.	120.620	117.990	75.035	63.556	606.688	332.637	802.343	514.183
Spese della Regione Campania per il termovalorizzatore di Acerra ed il ciclo integrato dei rifiuti (art. 32, c.4, lett. n-ter), L.n.183/2011					2.517	6.009	2.517	6.009
Spese per interventi della Regione Puglia ex art. 1, d.l. n. 129/2012					1.300	40.000	1.300	40.000
Spese concernenti i debiti in c/cap. ex art. 1, c. 546, L. n. 147/2013	0	2.364	0	59.432	0	0	0	61.796
Spese della Regione Molise per gli eventi sismici del 2002					15.000	5.000	15.000	5.000
Spese delle Regioni Emilia R., Lombardia e Veneto per terremoto 2012	0	6.000					0	6.000
Pagamenti relativi a debiti c/cap. (art. 4, c. 5 e 6, D.L. n. 133/2014)								
Spese per interventi della Regione Toscana ex art. 1, d.l. n.43/2013					0	50.204	0	50.204
PAGAMENTI IN C/CAP. NETTI EURO-COMPATIBILI (C)			0	10.000			0	10.000
RISULTATO SPESE FINALI EURO-COMPATIBILI (A + B + C)	2.037.668	1.518.264	805.730	1.287.374	1.910.027	1.688.723	4.753.425	4.494.361
OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2014, art.1, c. 449, L. n. 228/2012	8.048.698	7.606.238	4.202.492	5.102.915	5.941.430	5.880.408	18.192.620	18.589.561
QUOTA OBIETTIVO ANNUALE ATTRIBUITO AGLI ENTI LOCALI (art.1, c. 138, L.n. 220/2010)	9.101.305	8.631.150	4.742.423	4.554.080	6.254.272	6.309.500	20.098.000	19.494.730
RIDUZIONE OBIETTIVO PER MANCATA EROGAZIONE DALL'O STATO SPETTANZE EX ART. 42, COMMA 7-ter, D.L.133/2014	756.314	801.032	374.502	353.156	256.853	358.284	1.387.669	1.512.472
OBIETTIVO ANNUALE 2014 RIDETERMINATO	0	62.779	0	53.429	0	27.678		
DIFFERENZA TRA RISULTATO ANNUALE SPESE FINALI E OBIETTIVO RIDETERMINATO	8.344.991	7.767.339	4.367.921	4.147.495	5.997.419	5.923.538	18.710.331	17.838.372
	-296.293	-161.101	-165.429	955.420	-55.989	-43.130	-517.711	751.189

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aggiornamento al 13/05/2015; importi in migliaia di euro

Tabella n. 2/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 - Regioni a statuto ordinario - competenza euro-compatibile per Regione

REGIONE	IMPEGNI CORRENTI							PAGAMENTI CORRENTI						
	Totale Titolo I	Trasferimenti correnti	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Spese per la sanità	Altre spese a detrarre	Impegni correnti netti euro-compatibili	Trasferimenti correnti	Imposte e tasse	Oneri straordinari della gestione corrente	Spese per la sanità	Altre spese a detrarre	Pagamenti correnti netti euro-compatibili	
	a	b	c	d	e	f	g=a-b-c-d-e-f	h	i	j	k	l	m=h+i+j-k-l	
Abruzzo	3.194.082	2.961.933	8.953	8.823	3.736	1.014	209.623	2.430.214	7.832	7.849	2.178.499	58.459	208.937	
Basilicata	1.377.209	228.345	4.307	0	1.029.497	11.292	103.768	1.216.198	4.108	0	1.032.614	15.260	172.432	
Calabria	6.758.946	6.312.567	8.148	12.946	42.959	106.876	275.450	4.814.918	8.641	8.791	4.415.249	43.767	373.334	
Campania	13.503.885	11.352.395	27.190	0	479.880	183.271	1.461.149	10.733.210	25.115	0	10.439.562	19.956	298.807	
E. Romagna	10.530.231	9.877.203	10.966	2.445	267.446	6.014	366.157	9.252.307	11.155	2.647	8.412.964	177.108	676.037	
Lazio	14.952.470	13.037.486	24.495	0	414.737	192.639	1.283.113	16.060.992	23.347	0	14.674.236	817.456	592.647	
Liguria	4.052.184	3.882.303	4.109	445	5.400	1.277	158.650	3.847.910	3.773	477	3.435.864	96.040	320.256	
Lombardia	22.154.910	20.303.378	10.632	0	595.278	306.765	938.857	15.201.364	9.204	0	14.055.794	5.577	1.149.197	
Marche	3.856.122	3.620.541	5.898	2.057	2.218	4.866	220.542	3.123.170	5.903	2.050	2.814.709	66.237	250.177	
Molise	984.133	46.923	15	908	804.400	11.360	120.527	607.298	33	705	580.410	0	27.626	
Piemonte	10.703.302	9.899.475	14.911	3.356	21.832	7.327	756.401	9.367.756	13.362	1.681	8.367.121	212.798	802.880	
Puglia	9.014.727	8.352.089	12.296	5.769	23.601	150.326	470.646	7.762.666	12.455	5.678	7.180.722	130.691	469.386	
Toscana	8.470.283	7.855.087	11.900	1.623	40.994	146.350	414.329	7.650.403	11.250	976	6.918.204	81.393	663.032	
Umbria	2.286.019	1.989.212	5.006	1793	74.065	745	215.198	2.040.821	4.968	2765	1.823.485	48.566	176.503	
Veneto	10.185.865	9.658.729	11.799	3.064	50.674	2.902	458.697	9.339.051	11.571	4.369	8.692.746	201.403	460.842	
TOTALE	122.024.368	109.377.666	160.625	43.229	3.856.717	1.133.024	7.453.107	103.448.278	152.717	37.988	95.022.179	1.974.711	6.642.093	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aggiornamento al 13/05/2015; importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella n. 2/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 - Regioni a statuto ordinario - competenza euro-compatibile per Regione (segue)

REGIONE	PAGAMENTI IN C/CAPITALE					Spese finali euro-compatibili $s=g+m+r$	Obiettivo programmatico annuale spese finali 2014 t	Quota obiettivo annuale attribuito agli enti locali (art.1, c. 138, l.n. 220/2010) u	Riduzione obiettivo in caso di mancata erogazione da bilancio Stato spettanze di cui all'art. 42 co. 7-ter d.l. n. 133/2014 v	Obiettivo annuale spese finali rideterminato $w=t+u-v$	Differenza $y=s-w$
	Totale Titolo II n	Spese per concessione di crediti o	Spese per la sanità p	Altre spese a detrarre q	Pagamenti in c/cap. netti euro-compatibili $r=n+o+p+q$						
Abruzzo	316.884	0	10.617	94.498	211.769	630.329	669.640	34.990	4.207	630.443	-114
Basilicata	400.209	0	27.746	135.254	237.209	513.409	539.000	23.510	1.074	514.416	-1.007
Calabria	619.844	3.500	20.239	201.885	394.220	1.043.004	1.124.050	58.205	7.120	1.058.725	-15.721
Campania	1.717.490	1049	455.537	865.543	395.361	2.155.317	2.315.380	134.605	15.277	2.165.498	-10.181
E. Romagna	553.219	1.060	198.810	111.220	242.129	1.284.323	1.491.440	187.627	17.461	1.286.352	-2.029
Lazio	1.394.950	0	140.554	394.743	859.653	2.735.413	1.943.000	153.154	31.684	1.758.162	977.251
Liguria	469.037	80.000	197.183	44.143	147.711	626.617	710.440	78.396	5.427	626.617	0
Lombardia	1.125.752	35.628	199.955	387.419	502.750	2.590.804	2.995.890	350.000	4.417	2.641.473	-50.669
Marche	213.701	28.123	33.071	66.257	86.250	556.969	630.820	49.500	7.146	574.174	-17.205
Molise	134.641	1.856	4.196	27.384	101.205	249.358	259.700	10.244	-	249.456	-97.772
Piemonte	681.641	9.655	265.804	240.598	165.584	1.724.865	1.918.380	104.735	20.726	1.792.919	-68.054
Puglia	1.417.583	112446	380.240	575.938	348.959	1.288.991	1.401.730	96.730	-	1.305.000	-16.009
Toscana	1.035.155	51.731	449.637	274.294	259.493	1.336.854	1.440.000	89.641	13.229	1.337.130	-276
Umbria	150.425	0	12.226	56.221	81.978	473.679	540.260	60.861	1.370	478.029	-4.350
Veneto	1.492.308	15.667	847.509	169.042	460.090	1.379.629	1.515.000	80.274	14.748	1.419.978	-46.018
TOTALE	11.722.839	340.715	3.243.324	3.644.439	4.494.361	18.589.561	19.494.730	1.512.472	143.886	17.838.372	745.520

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aggiornamento al 13/05/2015; importi in migliaia di euro

Le tabelle sopraesposte mostrano come, nell'anno 2014, non tutte le Regioni siano riuscite a rispettare l'obiettivo di competenza euro-compatibile. La Regione Lazio, infatti, ha volutamente mancato il proprio obiettivo optando, con DGR. n. 571 del 5 agosto 2014, per il pagamento dei debiti pregressi certi, liquidi ed esigibili, in misura sufficiente a conseguire un duplice obiettivo: da un lato, assicurare, per l'avvenire, il rispetto dei tempi di pagamento delle transazioni commerciali (60 giorni), pena le sanzioni previste dall' articolo 41, d.l. n. 66/2014, convertito dalla l. n. 89/2014; dall'altro, stimolare l'indispensabile ripresa del tessuto economico e produttivo regionale.

La sanzione del versamento al bilancio dello Stato dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato, prevista dall'art. 1, comma 462, lett. a), l. n. 228/2012, in caso di mancato rispetto del patto, è stata, tuttavia, parzialmente disapplicata per effetto dell'art. 10, commi 12-sexiesdecies e ss., d.l 31 dicembre 2014, n. 192, convertito dalla legge 27 febbraio 2015, n. 11.²⁹

Allo stesso modo, non trovano applicazione, oltre all'obbligo del recupero integrale delle somme indebitamente erogate in violazione ai vincoli finanziari posti dalla contrattazione collettiva integrativa, neppure le sanzioni previste nell'esercizio successivo all'inadempimento del patto e consistenti nel divieto di indebitamento per le opere in corso di realizzazione e nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato all'esito dei processi di mobilità. Nessuna decurtazione opera, altresì, sulla quota di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

3.2.5 I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile e di competenza mista delle Regioni a statuto speciale

Le misure correttive della finanza pubblica volte a ridurre il livello dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione hanno avuto, come detto, un notevole impatto anche sulla finanza delle Regioni ad autonomia differenziata, i cui effetti cumulati sugli obiettivi del patto di stabilità interno degli ultimi sette anni ammontano (tra minori entrate e, principalmente, tagli di spese) ad oltre 8 miliardi, in rapporto ad un ammontare complessivo di risorse gestite

²⁹ La disapplicazione della sanzione, oltre che per la maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, opera nella misura in cui la Regione Lazio abbia destinato al pagamento dei debiti di cui all' articolo 2 del d.l. n. 35/2013 una quota dell'obiettivo del patto di stabilità superiore al 50% dello stesso, limitatamente alla parte eccedente il 2% delle entrate del Titolo I, escluse quelle destinate al finanziamento della sanità, e del Titolo III registrate nell'ultimo consuntivo disponibile.

dalle stesse che, al 2008, risultava pari a circa 41 miliardi (in termini di pagamenti effettivi), con un'incidenza del 19,6%.

Come accennato, il raffronto dei risultati del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto speciale negli anni 2013 e 2014 risente dell'introduzione di obiettivi espressi in termini di competenza euro-compatibile, un nuovo metodo di calcolo che determina una sorta di commistione tra dati di competenza e dati di cassa incompatibile con un esame distinto e circostanziato delle due tipologie di spesa.

Per detto biennio, pertanto, l'analisi deve essere condotta per singoli aggregati regionali, individuati in base alle tipologie di vincolo concertate con il Ministero dell'economia e delle finanze, che vedono, da un lato, la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome assoggettate ad una disciplina particolare, introdotta dal 2010, in base alla quale i risultati sono espressi in termini di saldo di competenza mista, dall'altro, le altre quattro Regioni autonome i cui obiettivi sono espressi, pur sempre, con riferimento ai tradizionali tetti di spesa (al netto di alcune voci escluse).

Sebbene la Regione Friuli-Venezia Giulia segua un regime particolare, che assume come valore di riferimento il complesso della spesa al netto delle concessioni di credito e di altre spese previste in sede di accordo annuale con lo Stato,³⁰ il monitoraggio dei risultati del patto per gli anni 2013-2014 può ben essere rappresentato unitamente a quello delle altre tre Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Sicilia e Sardegna) che concorrono agli obiettivi di finanza pubblica applicando riduzioni al complesso delle spese finali in termini di competenza euro-compatibile ai sensi dell'art. 1, comma 454, l. n. 228/2012, come modificato dalla l. n. 147/2013.

Nella tabella 3 si espongono, pertanto, i risultati del monitoraggio condotto sul patto di stabilità per l'anno 2014, posti a raffronto con gli omologhi dati del 2013 espressi in termini di obiettivi di competenza euro-compatibile, con separata indicazione dei singoli dati regionali (esclusi gli enti del Trentino-Alto Adige) e dei valori complessivi del relativo aggregato regionale di spesa.

Nella tabella 4 si espongono, invece, i risultati del patto di stabilità della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome, ponendo a raffronto i saldi di competenza mista conseguiti negli anni 2013 e 2014.³¹

³⁰ In proposito, si evidenzia come, a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, le spese relative alla realizzazione di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico di cui all'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67 siano state escluse anche dal computo delle spese valide ai fini del patto di stabilità interno della Regione Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'art. 1, c. 512, l. n. 147/2013.

³¹ Il prospetto di monitoraggio prevede che le voci di parte corrente rilevino in termini di competenza (accertamenti ed impegni), mentre le voci di parte capitale rilevino in termini di cassa (riscossioni e pagamenti). La rilevazione comprende, altresì, lo scomputo di alcune voci di bilancio nonché l'aggiunta di maggiori spese per leggi di settore e funzioni trasferite.

Tabella n. 3/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 - Regioni a statuto speciale escluso Trentino-Alto Adige

COMPETENZA EURO-COMPATIBILE	FRIULI-V. G.		VALLE D'AOSTA		SARDEGNA		SICILIA		Totale	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Totale impegni correnti (Titolo I)	4.458,6	4.542,9	1.157,3	1.139,7	5.782,0	5.716,1	16.425,6	16.478,1	27.823,4	27.876,8
<i>a detrarre:</i>										
Trasferimenti, oneri tributari e straordinari correnti	4.053,3	4.149,2	745,7	741,5	5.007,9	4.986,4	10.018,8	10.597,0	19.825,7	20.474,2
Spese correnti per la sanità	0,0	0,0	0,1	0,0	11,1	11,2	2.672,7	2.751,8	2.683,9	2.763,0
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (incluse quote statali e regionali)	1,8	0,4	4,0	1,7	40,0	11,5	0,1	0,6	45,9	14,2
Altre spese correnti escluse	0,0	0,0	0,0	9,6	0,0	40,5	306,2	0,0	306,2	50,1
IMPEGNI CORRENTI NETTI	403,4	393,2	407,5	386,9	723,1	666,5	3.427,8	3.128,7	4.961,8	4.575,4
IMPEGNI CORRENTI ESCLUSI	1,8	0,4	4,1	11,3	51,1	63,2	2.979,0	2.752,4	3.036,0	2.827,2
PAGAMENTI										
Trasferimenti, oneri tributari e straordinari correnti	4.099,4	4.168,0	698,7	766,4	5.345,0	4.821,4	9.681,9	10.084,1	19.825,0	19.840,0
<i>a detrarre:</i>										
Spese correnti per la sanità	0,0	0,0	243,4	281,5	3.428,3	3.382,3	7.963,9	8.628,4	11.635,7	12.292,3
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (incluse quote statali e regionali)	17,8	19,3	4,5	1,5	36,7	23,2	18,6	38,2	77,7	82,1
Altre spese correnti escluse	112,0	231,6	200,1	239,1	818,7	7,1	300,4	0,0	1.431,3	477,8
PAGAMENTI CORRENTI NETTI	3.969,6	3.917,1	250,7	244,4	1.061,3	1.408,9	1.447,9	1.417,5	6.729,4	6.987,8
PAGAMENTI CORRENTI ESCLUSI	129,9	251,0	448,1	522,1	4.283,7	3.412,6	8.282,9	8.666,6	13.144,6	12.852,2
Totale pagamenti c/cap. (Titolo II)	615,0	783,8	243,5	225,3	878,4	811,1	1.912,0	1.512,7	3.648,9	3.332,9
<i>a detrarre:</i>										
Spese c/cap. per la sanità	0,0	3,4	4,8	0,7	43,3	66,6	97,0	81,2	145,2	151,9
Spese per la concessione di crediti e altre partite finanziarie	9,6	23,4	0,7	10,0	0,1	29,3	3,0	40,0	13,3	102,7
Spese correlate ai cofinanziamenti UE (incluse quote statali e regionali)	0,3	26,0	8,7	7,7	167,6	94,7	910,9	527,0	1.087,5	655,5
Altre spese c/cap. escluse	0,0	39,5	0,0	0,0	59,0	83,0	132,8	1,3	191,8	123,8
PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE NETTI	605,1	691,5	229,3	206,9	608,4	537,4	768,2	863,2	2.211,0	2.299,0
SPESA IN CONTO CAPITALE ESCLUSE	9,9	92,3	14,3	18,4	269,9	273,6	1.143,8	649,5	1.437,9	1.033,8
TOTALE SPESE FINALI NETTE (A)	4.978,1	5.001,8	887,5	838,2	2.392,7	2.612,8	5.643,9	5.409,4	13.902,2	13.862,2
TOTALE SPESE ESCLUSE	141,6	343,6	466,4	551,7	4.604,8	3.749,4	12.405,7	12.068,5	17.618,5	16.713,2
OBIETTIVO PROGRAMMATO	5.098,5	5.044,7	912,2	838,2	2.513,1	2.696,0	6.201,7	5.786,0	14.725,5	14.364,9
Obiettivo attribuito ad altre Regioni ed enti locali	115,0	30,0	0,0	0,0	95,4	70,0	245,5	333,8	455,9	433,8
OBIETTIVO RIDETERMINATO (B)	4.983,5	5.014,7	912,2	838,2	2.417,8	2.626,0	5.956,1	5.452,2	14.269,6	13.931,1
SCOSTAMENTO (A - B)	-5,4	-12,9	-24,8	0,0	-25,0	-13,2	-312,2	-42,8	-367,4	-68,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 22 aprile 2015; importi in milioni di euro

**Tabella n. 4/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 - Regioni a statuto speciale – Saldi di competenza mista
(Regione Trentino-Alto Adige e Province Autonome di Trento e Bolzano)**

COMPETENZA MISTA	PROV. AUTONOMA DI BOLZANO		PROV. AUTONOMA DI TRENTO		REGIONE TRENTINO- ALTO ADIGE		TOTALE	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Accertamenti								
Titolo I - Tributi propri e devoluzioni	4.160,7	4.362,8	4.224,3	3.982,4	352,6	345,4	8.737,6	8.690,5
Titolo II - contributi e trasferimenti	427,7	661,7	54,2	57,3	15,9	15,9	497,7	734,9
Titolo III - entrate extra-tributarie	147,2	156,3	109,4	161,1	0,0	0,0	256,6	317,4
<i>Totale entrate correnti</i>	4.735,6	5.180,8	4.387,9	4.200,8	368,4	361,2	9.492,0	9.742,8
a detrarre: gettiti arretrati	409,1	820,9	640,6	488,6	0,0	0,0	1.049,7	1.309,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI NETTE	4.326,5	4.359,9	3.747,4	3.712,2	368,4	361,2	8.442,3	8.433,4
Incassi								
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni di beni e trasferimenti in c/capitale e da riscossioni di crediti	88,1	126,5	231,7	145,3	0,0	0,0	319,9	271,8
a detrarre: entrate derivanti dalla riscossione dei crediti	23,2	91,9	66,9	4,2	0,0	0,0	90,2	96,0
a detrarre: entrate derivanti da alienazione di beni e diritti patrimoniali, affrancazioni	23,4	7,2	2,3	16,4	0,0	0,0	25,7	23,5
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE	41,5	27,5	162,5	124,8	0,0	0,0	204,1	152,3
Impegni								
Spese correnti per la sanità	1.094,9	1.086,6	1.124,4	1.107,8	0,0	0,0	2.219,4	2.194,3
Altre spese correnti	2.222,5	2.206,4	1.711,5	1.726,1	222,2	226,4	4.156,2	4.158,9
TOTALE SPESE CORRENTI	3.317,5	3.293,0	2.835,9	2.833,9	222,2	226,4	6.375,6	6.353,3
Maggiori spese correnti per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0	36,0	0,0	0,0	0,0	36,0	0,0
Maggiori spese correnti per leggi di settore e nuove funzioni trasferite	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pagamenti								
Spese in conto capitale per la sanità	61,1	57,2	21,7	50,2	0,0	0,0	82,8	107,3
Altre spese in conto capitale	1.019,0	990,2	1.139,3	1.017,7	376,4	218,4	2.534,7	2.226,3
<i>Totale Titolo II</i>	1.080,1	1.047,4	1.161,0	1.067,9	376,4	218,4	2.617,5	2.333,6
a detrarre: spese derivanti dalla concessione di crediti	24,9	73,9	47,0	8,0	262,9	122,0	334,8	203,9
a detrarre: partecipazioni azionarie e conferimenti	47,7	9,3	2,6	3,8	0,0	0,0	50,4	13,1
a detrarre: Spese non considerate in sede di accordo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	1.007,5	964,2	1.111,4	1.056,1	113,6	96,4	2.232,4	2.116,7
Maggiori spese c/cap. per leggi di settore e funzioni trasferite (Accordo Milano)	0,0	0,0	38,3	0,0	0,0	0,0	38,3	0,0
maggiori spese in c/cap. per leggi di settore e nuove funzioni trasferite	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Competenza mista								
TOTALE ENTRATE FINALI NETTE (ECOR+ECAP)	4.368,0	4.387,4	3.909,9	3.837,0	368,4	361,2	8.646,3	8.585,6
TOTALE SPESE FINALI NETTE (SCOR+SCAP+MSCOR+MSCAP)	4.324,9	4.257,2	4.021,6	3.890,0	335,7	322,8	8.682,3	8.469,9
SALDO FINANZIARIO in termini di competenza mista	43,1	130,2	-111,7	-53,0	32,7	38,5	-36,0	115,7
OBBIETTIVO PROGRAMMATICO CONCORDATO in termini di competenza mista	-19,4	65,5	-124,9	-65,9	27,9	32,0	-116,4	31,6
Quota obiettivo attribuito agli enti locali	22,5	26,7	0,0	2,1	0,0	0,0	22,5	28,8
Obiettivo programmatico rideterminato	3,0	92,2	-124,9	-63,7	27,9	32,0	-94,0	60,4
Differenza tra saldo finanziario e obiettivo programmatico	40,1	38,0	13,1	10,8	4,8	6,5	58,0	55,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 22 aprile 2015; importi in milioni di euro

L'analisi dei dati relativi alle quattro Regioni a statuto speciale incluse nell'aggregato i cui obiettivi sono espressi in termini di competenza euro-compatibile evidenzia come le stesse abbiano rispettato i limiti del patto di stabilità con margini di spesa alquanto ridotti. Solo la Regione Siciliana presenta un significativo scostamento nel 2013 rispetto ai valori obiettivo di competenza euro-compatibile (pari a circa 312 milioni di euro), fenomeno, questo, che appare verosimilmente collegato ad un livello delle spese in sanità esentate dal patto poco coerente con i criteri adottati per la determinazione del nuovo obiettivo di spesa.³²

Per tali Regioni l'incidenza della spesa sottoposta alle regole del patto 2014 raggiunge, mediamente, il 45% circa della spesa finale complessiva. Tale percentuale si riduce intorno al 31% per la Regione siciliana e al 41% per la Sardegna, mentre per la Valle d'Aosta sale al 60% e per il Friuli-Venezia Giulia raggiunge quasi il 94%.

In questo quadro, l'incidenza della spesa sanitaria sugli impegni correnti, dedotti i trasferimenti, assume particolare rilievo solo per la Sicilia (e ciò ne spiega il ridotto peso della spesa sottoposta al patto). La stessa Regione ha anche ridotto consistentemente la quota di investimenti esclusi dal patto (-43% rispetto al 2013).

Diversa è la situazione della Sardegna per quanto riguarda i pagamenti correnti, la quale ha praticamente rinunciato (insieme alla Sicilia) ad escludere dal patto specifiche tipologie di spese individuate in sede di accordo diverse da quelle comuni alle altre Regioni.

Nel complesso dell'aggregato regionale, se nel 2013 le spese da detrarre ammontavano a circa 1.929 milioni di euro complessivi (per la parte corrente e per quella in conto capitale), nel 2014 tale importo ascendeva a soli 652 milioni di euro (-66,2%). Per la parte corrente relativa a trasferimenti e oneri straordinari, invece, le spese escluse in base ai relativi accordi passano da 280 a 478 milioni di euro. Nel contempo, cessano definitivamente, nel 2014, i pagamenti in conto

³² Rispetto all'esperienza degli ultimi anni, l'obiettivo in termini di competenza euro-compatibile ha rappresentato un elemento di discontinuità di non poco rilievo, in quanto, allineando l'obiettivo di competenza a quello di cassa, ha evidenziato margini di manovra più o meno ampi, da ente ad ente, a seconda delle caratteristiche della spesa. In genere, l'obiettivo di cassa si era dimostrato nel tempo notoriamente più problematico rispetto a quello di competenza, costituendo fattore di rigidità per le politiche di bilancio regionale e di difficile attuazione dei patti di solidarietà territoriale.

In un diverso profilo, il fenomeno mostra, altresì, la necessità di una rivisitazione dei criteri di determinazione dei tetti di spesa. Infatti, l'esigenza di far concorrere alle manovre di finanza pubblica tutti gli enti di maggiori dimensioni, inclusi quelli con i conti in equilibrio, secondo criteri fondati sulla spesa storica ridotta in base a valori che prescindono da un livello omogeneo di partenza, ha determinato, in taluni casi, la progressiva emersione di posizioni di avanzo contabile che producono effetti negativi sia sul fronte dell'efficiente allocazione delle risorse che su quello dell'attuazione dell'autonomia statutaria formalmente riconosciuta. Invero, ancorando gli obiettivi programmatici al miglioramento dei risultati conseguiti in esercizi pregressi (piuttosto che rapportarli a valori ottimali verso cui tendere progressivamente), si produce, inevitabilmente, un effetto di trascinamento delle distorsioni connesse alle diverse basi di partenza. Tale metodo di programmazione, per quanto temperato da meccanismi di premialità introdotti per gli enti virtuosi (ma mai seriamente attuati), tende a penalizzare le Amministrazioni più efficienti, le quali, avendo ottenuto in passato buoni risultati di bilancio, si vedono vincolate a conseguire risultati comparativamente migliori rispetto a quelli richiesti ad Amministrazioni non altrettanto efficienti (il cui obiettivo finanziario sconta, viceversa, basi di partenza meno virtuose).

residui corrispondenti a residui attivi degli enti locali (che nel 2013 ammontavano a 654 milioni).

Si osserva, altresì, che le esclusioni previste per questo aggregato di enti hanno prodotto, anche per il 2014, un effetto riduttivo del livello della spesa del Titolo II proporzionalmente inferiore a quello realizzato dalle corrispondenti esclusioni di spesa sulla parte corrente. Il che ha permesso alle Amministrazioni regionali di incidere sulla spesa di investimento, specie nel 2014, con tagli proporzionalmente superiori a quelli applicati alla spesa corrente. Ne è causa e, allo stesso tempo, effetto la riduzione della spesa per programmi cofinanziati da fondi comunitari (passata da 1,2 miliardi a 752 milioni).

Con riferimento al prospetto che espone i risultati del patto di stabilità in termini di saldi di competenza mista, si osserva come la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome abbiano raggiunto i loro obiettivi del 2014 con margini relativamente più elevati rispetto alle altre Regioni e senza prevedere maggiori oneri per leggi di settore e funzioni trasferite.

I saldi finali evidenziano risultati complessivamente positivi, ad eccezione della Provincia autonoma di Trento che pur riducendo progressivamente i propri disavanzi non è ancora approdata al pareggio finanziario.

Se nel complesso può dirsi che i provvedimenti normativi varati negli ultimi anni sono stati finalizzati ad allentare i vincoli alla spesa di investimento degli enti locali, deve evidenziarsi che per gli enti regionali del comparto ad autonomia differenziata l'esito degli accordi annuali sulle misure del patto non ha registrato risultati del tutto coerenti con questo indirizzo, giacché la spesa per investimenti ha mostrato evidenti segnali di cedimento (-24,6% rispetto ai risultati del 2011) nonostante la leggera crescita delle corrispondenti spese escluse dal patto (+7,7%).

3.2.6 I patti di solidarietà territoriale

La differenziazione territoriale degli obiettivi del patto e la loro maggior flessibilità ben si inquadrano nella cornice federalista tracciata dalla legge delega n. 42/2009, in quanto consentono di sfruttare al meglio tutte le potenzialità finanziarie dei diversi territori e di soddisfarne, nel contempo, i differenti fabbisogni di spesa.

In questa cornice, le due modalità di patto regionale “verticale” e “orizzontale”, collaudate per accrescere il livello di efficienza dell'utilizzo delle risorse, offrono l'opportunità agli enti locali di una medesima regione di concludere accordi compensativi per modulare diversamente i margini

di spesa da destinare ai pagamenti in conto capitale in ragione delle caratteristiche del tessuto socio-economico delle diverse aree territoriali.³³

La via della regionalizzazione del patto costituisce, inoltre, il giusto percorso concertativo all'interno del quale inserire la procedura di accesso all'indebitamento dei singoli enti territoriali della regione, come prevista dalla legge n. 243/2012 per consentire ad essi lo scambio di spazi finanziari finalizzati a spesa di investimento finanziata in debito senza che venga alterato l'equilibrio complessivo a livello territoriale.

Al fine di adeguare i vari istituti rientranti nella materia dei patti di solidarietà territoriale alla nuova disciplina del patto dettata per le Regioni a statuto ordinario dalla l. n. 190/2014, quest'ultima ha riprodotto in una cornice unitaria (commi da 480 a 484 dell'art. 1) gli istituti previgenti (patto orizzontale, patto verticale e patto verticale incentivato) così da garantire maggiore flessibilità nei pagamenti in conto capitale. Il successivo comma 493, invece, sopprime il c.d. patto regionale "integrato", di cui all'art. 32, comma 17, l. n. 183/2011, che prevedeva la possibilità per ciascuna Regione di concordare con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi del patto di stabilità e di quelli degli enti locali del proprio territorio.³⁴

Per l'anno 2014, gli spazi finanziari messi a disposizione dalle 17 Regioni che hanno attivato il patto verticale (ordinario ed incentivato) ammontano a 1,8 miliardi (di cui il 73% per i Comuni e la rimanente parte per le Province). Tali spazi corrispondono al 6,8% delle spese finali nette soggette ai vincoli del patto di dette Regioni (nel 2013 l'incidenza si attestava intorno al 6,6%). Di queste, solo la Sardegna non ha attivato il patto "incentivato" (aperto, come noto, alle sole Regioni a statuto ordinario, alla Sicilia ed alla Sardegna), mentre nessuna delle Regioni meridionali (eccetto la Sardegna) ha attivato il patto verticale ordinario, non essendo questo accompagnato da alcun incentivo statale.

In realtà, le ragioni dell'interesse delle Regioni per il patto "incentivato" non risiedono tanto nella opportunità rappresentata dalle agevolazioni statali, che peraltro le stesse non hanno

³³ Sulle origini e gli sviluppi dei cd. patti regionali verticali "ordinari" e "incentivati" e dei patti regionali e nazionali "orizzontali" si rinvia al referto della Sezione delle autonomie sul "Patto di stabilità interno degli enti territoriali per l'esercizio 2013", approvato con deliberazione n.17/SEZAUT/2014/FRG, cap. 1.9, pag. 33 ss. Circa le loro caratteristiche fondamentali, basti dire che, con i primi, le Regioni cedono propri spazi finanziari agli enti locali ricadenti nel proprio territorio per sbloccare pagamenti di parte capitale (sia in conto competenza che in conto residui) senza alcun obbligo di restituzione; con i secondi, sono invece gli enti locali che scambiano spazi finanziari tra loro, previa autorizzazione regionale o statale, salvo recuperarli o restituirli nel biennio successivo.

Per l'anno 2014 è stato introdotto, ex art. 1, c. 542, l. n. 147/2013, anche il cd. "patto nazionale verticale", consistente nella distribuzione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, degli spazi finanziari residui che le Regioni non hanno potuto assegnare ai comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti a valere sulla quota del 50% del contributo complessivo assegnato dallo Stato alle Regioni in virtù del patto regionale incentivato.

³⁴ Attualmente, quindi, attraverso la "regionalizzazione" del patto, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica avviene su due distinti livelli: ad un primo livello, lo Stato definisce gli obiettivi nazionali e provvede alla loro ripartizione fra le diverse Regioni; ad un secondo livello, le Regioni gestiscono il perseguimento del proprio specifico obiettivo attraverso il coordinamento delle finanze regionali con quelle degli enti locali che ricadono nel proprio territorio.

ricevuto materialmente nel triennio di vigenza dello stesso per la necessità di rinunciarvi, in buona misura, al fine di assicurare il proprio concorso finanziario alle manovre di finanza pubblica. Il vero motivo consiste, piuttosto, nel fatto che le Regioni avrebbero potuto far proprie quelle agevolazioni, da portare in compensazione a copertura dei tagli, a condizione che avessero effettivamente ceduto i propri spazi finanziari agli enti locali del proprio territorio e, con quelle risorse, avessero provveduto alla contestuale riduzione del proprio debito.³⁵

Analoga rinuncia è avvenuta anche per il patto verticale incentivato dell'esercizio 2015, per un importo di 802,13 milioni (pari all'80% del contributo complessivo assegnato), a seguito dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni il 26 febbraio 2015, finalizzata a conseguire gli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'art. 1, comma 398, l. n. 190/2014 (pari a complessivi 3.452 milioni).

Nella tabella seguente sono riassunti gli esiti delle intese raggiunte nel 2014 per le diverse tipologie di patti di solidarietà territoriale aventi rilievo ai fini della rideterminazione degli obiettivi regionali. Pertanto, restano escluse dalla presente disamina le modalità di patto di tipo "orizzontale", in quanto incidenti direttamente sugli obiettivi dei soli enti locali.³⁶

L'analisi mette in luce come, degli oltre 1.813 milioni attribuiti dalle Regioni ai rispettivi enti locali, circa l'1,5% (pari a 28 mln di euro circa) siano rimasti inutilizzati. Si può notare, altresì, come in alcune Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) gli spazi finanziari utilizzati dagli enti locali abbiano ecceduto il totale degli spazi ceduti dalle stesse. Tale eccedenza è l'effetto della deroga prevista dall'art. 1, comma 354, l. n. 147/2013, che ha consentito agli enti locali danneggiati dagli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 di ridurre (con le procedure previste per il patto regionale verticale) gli obiettivi del patto nei limiti di 20,5 milioni per gli enti locali della Regione Emilia-Romagna e di 2,5 milioni per gli enti locali di ciascuna delle Regioni Lombardia e Veneto. Ovviamente, ciò non ha prodotto il contestuale peggioramento dell'obiettivo delle Regioni di appartenenza.

³⁵ Tale cessione avrebbe dovuto perfezionarsi entro il termine del 30 giugno, con riferimento all'anno 2013, e del 15 marzo, con riferimento all'anno 2014, come previsto dall'art. 1, c. 125, l. n. 228/2012, modificato, prima, dall'art. 1-bis del d.l. n. 35/2013, successivamente, dall'art. 1, c. 541, l. n. 147/2013.

³⁶ Trattasi comunque di strumenti pattizi il cui intento consiste, tra l'altro, nell'offrire agli enti bisognevoli di acquisire spazi finanziari per il pagamento di residui passivi di parte capitale, l'ulteriore opportunità di utilizzare anche le disponibilità offerte in ambito extraregionale, qualora nella Regione di appartenenza non vi siano enti disposti a cedere le proprie quote ovvero la Regione stessa non sia riuscita a trovare spazi cedibili all'interno del proprio tetto di spesa.

Tabella n. 5/PATTO/REG - Patto di stabilità 2013-2014 – Patti di solidarietà regionale

REGIONI	Quota obiettivo annuale attribuito agli enti locali (art.1, c. 138, L.n. 220/2010)	Comuni				Province			Totale Comuni e Province patti verticali (escluso patto nazionale residuale)	Variazione +/- rispetto alla quota ceduta dalla Regione
		PATTO REGIONALE "Verticale" (2014) *	PATTO REGIONALE "Verticale incentivato" (2014) **	PATTO NAZIONALE "Verticale"(2014) residuale patto verticale incentivato ***	Totale Comuni patti verticali (escluso patto nazionale residuale)	PATTO REGIONALE "Verticale" incentivato"	PATTO REGIONALE "Verticale" incentivato"	Totale spazi ceduti alle Province dalle Regioni		
PIEMONTE	104.735	0	-78.251	-6.259	-78.251	0	-26.184	-26.184	-104.435	-300
LOMBARDIA	350.000	-94.641	-159.406	-12.342	-254.047	-45.220	-53.160	-98.379	-352.427	2.427
LIGURIA	78.396	-37.257	-27.931	-1.077	-65.188	-3.899	-9.309	-13.208	-78.396	0
VENETO	80.274	-2.774	-59.836	-4.235	-62.610	0	-20.000	-20.000	-82.610	2.336
EMILIA-ROMAGNA	187.627	-68.723	-73.618	-879	-142.341	-39.757	-24.912	-64.669	-207.010	19.383
TOSCANA	89.641	-33	-66.866	-1.264	-66.900	0	-22.402	-22.402	-89.302	-340
UMBRIA	60.861	-29.035	-19.396	-343	-48.431	-5.965	-6.465	-12.430	-60.861	0
MARCHE	49.500	-8.315	-27.721	-2.009	-36.036	-3.685	-9.375	-13.060	-49.096	-404
LAZIO	153.154	0	-101.653	-30	-101.653	0	-38.288	-38.288	-139.941	-13.213
ABRUZZO	34.990	0	-25.969	-1.847	-25.969	0	-8.748	-8.748	-34.717	-273
MOLISE	10.244	0	-7.683	-921	-7.683	0	-2.561	-2.561	-10.244	0
CAMPANIA	134.605	0	-91.826	-2.340	-91.826	0	-33.651	-33.651	-125.477	-9.128
PUGLIA	96.730	0	-54.706	-296	-54.706	0	-24.182	-24.182	-78.888	-17.842
BASILICATA	23.510	0	-17.632	-1.221	-17.632	0	-5.878	-5.878	-23.510	0
CALABRIA	58.205	0	-43.429	-4.301	-43.429	0	-14.551	-14.551	-57.980	-225
SICILIA	231.050	0	-162.795	-21	-162.795	0	-57.763	-57.763	-220.557	-10.493
SARDEGNA	69.996	-62.967	0	-7.372	-62.967	-7.029	0	-7.029	-69.996	0
TOTALE	1.813.518	-303.746	-1.018.718	-46.757	-1.322.464	-105.555	-357.428	-462.983	-1.785.447	-28.071

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS - aggiornamento al 13/05/2015; importi in migliaia di euro

* Variazione obiettivo ai sensi del comma 138 dell'art. 1 della legge n. 220/2010 (comma 17 dell'art. 32 della legge n. 183/2011);

** Variazione obiettivo ai sensi dei commi 122 e segg. dell'art. 1 della legge n. 228/2012;

*** Variazione obiettivo ai sensi del comma 542 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014);

Ad integrazione delle illustrate tipologie di patti territoriali, con le quali le Regioni a statuto ordinario si allineano ai modelli di flessibilità degli obiettivi del patto da tempo in vigore nelle Regioni ad autonomia speciale, il legislatore ha offerto alle Regioni una ulteriore modalità di compensazione di spazi finanziari operante direttamente tra le stesse.³⁷ Trattasi di una forma di patto integrato “interregionale”, ideato sulla falsariga del cd. patto nazionale “orizzontale” tra i Comuni, con il quale le Regioni possono concordare tanto le modalità di cessione dei differenziali positivi quanto le modalità di recupero degli spazi finanziari ceduti nel rispetto degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.³⁸

Con due distinti accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, conclusi, rispettivamente, in data 13 marzo e 16 ottobre 2014, sono stati individuati, infatti, nuovi criteri e modalità di scambio di spazi finanziari nell'ambito del patto di stabilità interno con somme spettanti sulla dotazione del Fondo sviluppo e coesione.

Nel primo caso, la Regione siciliana ha ceduto alla Regione Puglia i propri spazi finanziari sul patto regionale verticale incentivato, per 96,7 milioni, in cambio della cessione, da parte di quest'ultima, di una quota (pari all'83,33% degli spazi ceduti) della propria dotazione del Fondo sviluppo e coesione (pari a 80,6 mln di euro). Grazie all'intesa, la prima ha potuto acquisire ulteriori risorse del Fondo sviluppo e coesione, mentre la seconda ha potuto attivare il patto verticale incentivato e conseguire così il diritto al relativo contributo statale (da portare in compensazione ai tagli nei trasferimenti).

Con l'intesa sancita il 16 ottobre 2014, invece, nove Regioni a statuto ordinario (oltre alla stessa Regione siciliana) hanno ceduto, in favore della Regione Calabria, quota parte dei rispettivi spazi finanziari eccedenti nell'ambito del patto (pari ad un totale di 102 mln di euro) in cambio di una corrispondente acquisizione di risorse (pari all'83,33% degli spazi ceduti) a valere sulla dotazione del Fondo sviluppo e coesione intestata alla Regione calabrese.

In ogni caso, si tratta di previsioni normative che vanno oltre la strada maestra tracciata dalla legge n. 243/2012 per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, la quale, piuttosto che prefigurare meccanismi di compensazione interregionale, sembra promuovere sistemi flessibili “infraregionali” di governo della finanza territoriale.

³⁷ L'istituto è disciplinato dall'art. 1, c. 517, l. n. 147/2013, come modificato dall'art. 42, c. 2, d.l. n. 133/2014, convertito dalla l. n. 164/2014.

³⁸ La sostanziale differenza del patto integrato “interregionale” consiste nel fatto che con esso le Regioni non solo “adattano” le regole poste dal legislatore nazionale (come, in genere, è concesso fare alle Regioni a statuto ordinario), ma hanno anche la facoltà di “concordare” tra loro modalità di scambio non solo di spazi finanziari ma anche di somme spettanti dallo Stato.

3.3 Il patto di stabilità interno dei Comuni per il 2014

Lo scrutinio dei risultati 2014 non può che prendere le mosse dalla previa ricostruzione, ancorché sommaria, delle disposizioni che concorrono a comporre il quadro normativo di riferimento e, segnatamente, di quelle recate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che rappresentano imprescindibili parametri di riferimento per la determinazione dell'obiettivo, anche in chiave meritocratica³⁹, per la corretta enucleazione delle voci che compongono il saldo finanziario, nonché di quelle da escludere dallo stesso e dai vincoli del patto di stabilità interno.

In particolare il c. 532 dell'articolo unico, nel confermare per gli enti locali il conseguimento di un obiettivo strutturale e la previsione di contributi aggiuntivi annualmente definiti, ha novellato le modalità di calcolo dell'obiettivo specifico spostando l'arco temporale della spesa corrente da assumere come base su cui applicare le percentuali di obiettivo (2009-2011) e modificando dette percentuali: a temperare gli eventuali effetti pregiudizievoli correlati al predetto regime, il successivo c. 533 ha, peraltro, introdotto, per il solo esercizio 2014, una peculiare clausola di salvaguardia per gli enti che, in ragione dell'applicazione delle nuove regole, avessero registrato un peggioramento dell'obiettivo superiore al 15%.

Per ciò che attiene alle voci che compongono il saldo finanziario la legge di stabilità 2014 ha integrato il nucleo originario della disciplina, rappresentato dall'art. 31 c. 3 e cc. da 7 a 17 della l. n. 183/2011, nonché dall'art. 10-*quater* c. 3 del d.l. n. 35/2013 e da diverse norme del d.l. n. 47/2013, prevedendo, al c. 535, esclusioni per i pagamenti in conto capitale nel limite di 1.000 mln di euro (di cui 850 milioni ai comuni): parimenti, con riguardo ad individuate tipologie di debiti in conto capitale⁴⁰, il c. 546, sostanzialmente replicando il meccanismo “sblocca pagamenti” di cui al d.l. n. 35/2013, ha previsto l'esclusione dai vincoli dal patto di stabilità di un ulteriore importo complessivo di 500 mln di euro, ribadendo, altresì, a presidio dell'effettività della misura, il regime sanzionatorio introdotto dal citato d.l. n. 35/2013⁴¹.

³⁹ La legge di stabilità 2014 interviene sulla materia della c.d. virtuosità, quale meccanismo correttivo dell'obiettivo, modificando l'art. 31 c. 6 della l. n. 183/2011 e rideterminando le nuove percentuali massime, con un inasprimento fino ad un punto, da applicare alla spesa corrente media, allorché l'ente debba qualificarsi non virtuoso. Non appare superfluo, peraltro, rimarcare come, al pari di quanto previsto per l'anno 2013 dall'art. 2 c. 5 del d.l. n. 120/2013, l'art. 9 c. 6 del d.l. n. 102/2013 ha, per l'anno 2014, disposto la sospensione, differendolo all'esercizio 2015, del siffatto meccanismo che è, tuttavia, venuto completamente meno per effetto del c. 492 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015. A tal riguardo le Sezioni Riunite in sede di controllo, in occasione del Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica (cfr. pag. 210 e ss) hanno stigmatizzato il progressivo svuotamento dei contenuti fondamentali della regola del patto e di alcuni aspetti della disciplina che ne costituivano il naturale corollario: primo tra tutti il meccanismo in parola che ancorava gli obiettivi di saldo a principi di equità e differenziazione.

⁴⁰ Trattasi dei debiti in conto capitale a) certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012; b) per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamenti entro il 31 dicembre 2012 (...); 3) dei debiti in conto capitale riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012 ovvero che presentavano i requisiti per il riconoscimento entro la medesima data.

⁴¹ Il comma 549 richiama, invero, una peculiare ipotesi di responsabilità sanzionatoria esercitata dalla procura regionale competente della Corte dei conti, su segnalazione del collegio dei revisori o del revisore dei singoli enti, nei confronti dei

Ulteriori esclusioni sono state, successivamente, previste dall'art. 4, cc. 3 e 5, del d.l. n. 133/2014 e dall'art. 48 del d.l. n. 66/2014⁴².

Altrettanto significative le modifiche recate alla disciplina dei patti di solidarietà ed alla relativa tempistica⁴³.

Ne consegue, dunque, un articolato disegno il cui tratto saliente è un indubbio alleggerimento, anche indiretto, del peso del patto: a tal riguardo giova, invero, rimarcarsi come alla significativa contrazione dell'obiettivo positivo – attestato in ragione dei molteplici correttivi applicati al sistema base, e sommamente dei patti di solidarietà⁴⁴, in 2,8 mld a fronte degli originari 4,9 mld assegnati al comparto – si siano accompagnate misure che, “allentando la pressione sulla spesa in conto capitale e, pur non operando direttamente sui saldi programmatici⁴⁵” concorrono, indirettamente, a determinare un ridimensionamento dell'incidenza del vincolo in esame.

3.3.1 I risultati dell'esercizio 2014

Il campione di enti preso in esame per l'esercizio 2014 è costituito da 5.604 comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti, che rappresentano la quasi totalità dell'universo dei comuni assoggettati dalla normativa nazionale al patto di stabilità interno⁴⁶.

Anche nel 2014, il comparto ha raggiunto, al livello aggregato, ampiamente l'obiettivo prefissato, pari a circa 2,8 mld di euro, facendo registrare uno “scarto” positivo di oltre 1,6 mld.

Alla determinazione del saldo finanziario finale, pari a 4,4 mld, concorrono un avanzo corrente di competenza di 5 mld e un disavanzo di cassa, per la parte in conto capitale, di oltre 650 mln.

Tutte le regioni, in termini di risultati aggregati dei comuni di appartenenza, registrano un saldo

responsabili dei servizi interessati che, senza giustificato motivo, non hanno richiesto gli spazi finanziari nei termini e secondo le modalità previste: in siffatte ipotesi le sezioni giurisdizionali irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo al netto degli oneri fiscali e previdenziali. Analoga sanzione è prevista a carico dell'organo di revisione per il caso di ritardata o mancata segnalazione.

⁴² Per una compiuta analisi della incidenza di siffatte misure agevolative sulla spesa in conto capitale si rinvia al Rapporto 2015 di coordinamento della finanza pubblica – L'alleggerimento del Patto attraverso l'esclusione di una parte della spesa in conto capitale, pag. 152 e ss.

⁴³ Di rilievo, sotto tale profilo, la previsione di più stringenti termini per la definizione dell'iter procedurale relativo al patto regionale verticale incentivato (c. 541), al patto regionale verticale (c. 543) ed al patto di stabilità nazionale orizzontale (c. 544).

⁴⁴ E' stato, invero, evidenziato (cfr. Rapporto 2015 di coordinamento della finanza pubblica, *cit.*, pag. 150) che “la riduzione di oltre il 43% rispetto all'obiettivo iniziale è fondamentalmente da imputare all'attuazione dei patti di solidarietà ed in minor misura agli altri interventi correttivi che seppure numerosi hanno entità finanziarie molto più esigue” rilevandosi, altresì, come “nel complesso le misure di alleggerimento hanno determinato un'attenuazione delle differenze tra le fasce demografiche, con particolare attenzione alle fasce estreme”.

⁴⁵ Così Rapporto 2015 di coordinamento della finanza pubblica, *cit.*, pag. 154 e ss.

⁴⁶ I dati provengono dalla banca dati RGS alla data del 07/05/2015. Si tratta di dati provvisori, pertanto suscettibili di ulteriori aggiornamenti. Il campione rappresenta il 99% dei comuni soggetti al patto e, in termini di popolazione, il 99,5%. Nel campione è presente il Comune di Roma, mentre risultano assenti gli enti delle regioni a statuto speciale che, pur essendo soggetti a patto, non sono tenuti all'invio del prospetto di monitoraggio. L'analisi dei risultati di quest'ultimi enti sarà trattata nel referto sulla gestione finanziaria degli enti territoriali, in quanto attualmente non sono disponibili i dati definitivi relativi all'esercizio 2014.

di competenza positivo, mentre 11 regioni su 17 hanno un saldo di cassa negativo. Solo una regione, al livello aggregato, non raggiunge l'obiettivo finale.

Tabella n. 1/PATTO/COM - Risultati patto 2014 - per regione

Regioni	n. enti	n. enti inadempienti	saldo di competenza	saldo di cassa	saldo finanziario	obiettivo	differenza
PIEMONTE	598	5	424.320	2.357	426.677	281.047	145.630
LOMBARDIA	1.199	18	997.900	-325.693	672.207	401.483	270.725
LIGURIA	136	0	205.805	-32.034	173.771	59.647	114.124
VENETO	537	1	423.703	-106.668	317.035	228.990	88.046
EMILIA ROMAGNA	313	2	403.092	-85.106	317.986	194.481	123.505
TOSCANA	254	1	410.703	-45.456	365.247	248.962	116.285
UMBRIA	82	0	78.556	-20.140	58.416	17.062	41.354
MARCHE	186	5	130.228	-21.338	108.890	83.813	25.078
LAZIO	286	6	253.232	136.668	389.900	247.004	142.896
ABRUZZO	191	6	97.740	-32.412	65.328	67.888	-2.560
MOLISE	66	2	26.456	4.073	30.530	18.610	11.919
CAMPANIA	470	11	511.447	-53.069	458.378	298.987	159.391
PUGLIA	250	9	291.475	-51.731	239.744	145.814	93.930
BASILICATA	105	4	37.720	2.430	40.150	20.521	19.628
CALABRIA	325	10	213.541	-34.048	179.493	101.801	77.692
SICILIA	350	13	376.679	5.862	382.541	262.290	120.251
SARDEGNA	256	2	175.726	4.291	180.017	117.476	62.541
Totale	5.604	95	5.058.325	-652.013	4.406.311	2.795.877	1.610.435

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 07/05/2015/Importi in migliaia di euro

I risultati del monitoraggio alla data del 7 maggio – da ridimensionare alla luce dei più recenti dati messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze⁴⁷ – attestano un numero di enti inadempienti pari a 95, concentrati prevalentemente nelle regioni del sud. Mentre per quanto riguarda le dimensioni, il 62% degli inadempienti ha meno di 5.000 abitanti. Fra gli enti inadempienti, tre comuni sono in sperimentazione.

Consta, peraltro, che i comuni non rispettosi del patto risultano, abbiano usufruito degli spazi richiesti ai fini dell'applicazione dei patti territoriali⁴⁸: per i patti regionali verticali (compreso il patto verticale “incentivato”) sono stati concessi, a tali enti, spazi per 17,5 mln di euro, mentre per i patti orizzontali (regionale e nazionale) il saldo finale, fra spazi richiesti e spazi concessi dagli enti, è risultato pari a 1,4 mln⁴⁹; inoltre ai comuni inadempienti con meno di 5.000 abitanti, attraverso il patto verticale “nazionale”, è stato concesso circa 1 milione di euro. In sede di monitoraggio tali comuni hanno escluso dai pagamenti circa 26 mln di euro, senza

⁴⁷ In data 2 luglio 2015, con nota prot. n.53846, il Mef ha reso noto l'elenco degli enti locali non rispettosi del patto di stabilità interno 2014: i Comuni inadempienti risultano in tutto 67, mentre le Province sono 33.

⁴⁸ Cfr “L'alleggerimento derivante dai patti di solidarietà - I risultati del patto dei Comuni nel 2014”, “Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica”, maggio 2015, Sez. Riunite in sede di controllo. Nel Rapporto, oltre alla ricostruzione dell'obiettivo finale dei comuni, vengono resi noti gli effetti dei patti di solidarietà.

⁴⁹ A lordo degli eventuali recuperi di spazi finanziari riferiti agli anni precedenti.

tuttavia raggiungere l'obiettivo programmatico di 76,3 mln per un differenziale di 139 mln⁵⁰, con ogni conseguenza per ciò che attiene alla determinazione della relativa sanzione, se non fosse intervenuto il nuovo decreto sugli enti territoriali che, come detto, ha significativamente temperato l'incidenza dell'apparato sanzionatorio.

Tabella n. 2/PATTO/COM - Risultati patto 2014 - per classi demografiche

classi demografiche	n. enti	n. enti inadempienti	saldo di competenza 2014	saldo di cassa 2014	saldo finanziario 2014	obiettivo 2014	differenza 2014
1. 1.000-1.999	1.387	36	248.449	-6.811	241.638	114.051	127.588
2. 2.000-4.999	1.930	23	612.889	-29.737	583.152	286.233	296.919
3. 5.000-9.999	1.106	16	576.553	-55.408	521.145	321.141	200.004
4. 10.000-19.999	679	11	647.472	-45.374	602.098	394.659	207.439
5. 20.000-59.999	402	5	1.068.875	-99.598	969.277	633.393	335.884
6. 60.000-249.999	88	3	854.120	-183.161	670.959	463.092	207.867
7. oltre i 249.999	12	1	1.049.967	-231.925	818.042	583.308	234.734
Totale	5.604	95	5.058.325	-652.013	4.406.311	2.795.877	1.610.435

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 07/05/2015/Importi in migliaia di euro

La tabella che segue riporta il conteggio degli enti in base ai risultati raggiunti: dei 150 enti con saldo finanziario negativo, solo 42 non hanno raggiunto l'obiettivo finale; mentre i 588 comuni aventi un obiettivo negativo, pertanto più agevole, risultano quasi tutti con meno di 5.000 abitanti.

Tabella n. 3/PATTO/COM - Distribuzione dei comuni per classi demografiche in base ai risultati raggiunti

classi demografiche	n. enti	n. enti inadempienti	n. enti con saldo di competenza negativo	n. enti con saldo di cassa negativo	n. enti con saldo finanziario negativo	n. enti con saldo finanziario positivo	n. enti con obiettivo 2014 negativo
1. 1.000-1.999	1.387	36	31	709	41	1.346	192
2. 2.000-4.999	1.930	23	30	997	40	1.890	269
3. 5.000-9.999	1.106	16	31	595	34	1.072	75
4. 10.000-19.999	679	11	20	369	24	655	35
5. 20.000-59.999	402	5	5	210	7	395	14
6. 60.000-249.999	88	3	3	59	3	85	3
7. oltre i 249.999	12	1	0	8	1	11	0
Totale	5.604	95	120	2.947	150	5.454	588

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 07/05/2015

Da questi primi risultati, bisogna tener conto della possibilità che, oltre ai comuni non rispettosi, altri risultino inadempienti per non aver utilizzato completamente gli spazi richiesti

⁵⁰ Fra gli enti con più di 250.000 abitanti, risulta inadempiente il Comune di Venezia, il cui scostamento dall'obiettivo finale rappresenta da solo il 40% del differenziale totale degli enti inadempienti.

con il patto orizzontale nazionale, esclusivamente per effettuare il pagamento di residui passivi di parte capitale, secondo quanto stabilito dall'art. 4-ter, c. 6, del d.l. n. 16/2012⁵¹.

Analizzando le entrate e le spese, valide ai fini del patto, che hanno contribuito al raggiungimento del risultato finale, si nota come il saldo di competenza positivo di oltre 5 mld di euro derivi da un eccedenza degli accertamenti correnti lordi rispetto agli impegni correnti lordi di 5,3 mld, ridotto dalle esclusioni per le entrate relative al corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale e incrementato dal saldo positivo del fondo pluriennale di parte corrente. Le altre esclusioni previste per legge tendenzialmente si compensano fra entrate e spese correnti, determinando comunque sul saldo finale una riduzione di circa 12 mln.

Tabella n. 4/PATTO/COM - Monitoraggio dati patto 2014 - Saldo di competenza

ENTRATE CORRENTI	Accertamenti	%	SPESE CORRENTI	Impegni	%	saldi parziali e saldo finale	%
Titolo I+II+III	56.322.471	100,0	Titolo I	51.056.277	100,0	5.266.194	100,0
<i>esclusioni:</i>			<i>esclusioni:</i>				
Entrate correnti correlate a dichiarazione di stato di emergenza	70.754	0,1	Spese correnti correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	70.439	0,1	-315	0,0
Entrate correnti correlate a dichiarazione di grande evento	1.485	0,0	Spese correnti correlate a dichiarazione di grande evento	386	0,0	-1.099	0,0
Entrate correnti provenienti dall'Unione Europea	29.851	0,1	Spese correnti provenienti dall'Unione Europea	29.017	0,1	-834	0,0
Entrate provenienti dall'ISTAT	250	0,0	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT	249	0,0	-1	0,0
Entrate correnti trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna	45.968	0,1	Spese correnti effettuate nei limiti delle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e donazioni	46.120	0,1	152	0,0
Entrate correnti relative al corrispettivo del gettito IMU sugli immobili di proprietà comunale	249.990	0,4	Spese correnti relative ai beni trasferiti di cui al decreto legislativo n. 85/2010	500	0,0	-249.490	-4,7
Entrate correnti relative a trasferimenti regionali gestiti all'interno dei bilanci dei comuni capofila PLUS della regione Sardegna	9.069	0,0	Spese correnti connesse ai trasferimenti regionali all'interno dei bilanci dei comuni capofila PLUS della regione Sardegna	8.400	0,0	-669	0,0
Contributo di 25 mln di euro attribuito al Comune di Milano per la realizzazione di Expo 2015	25.000	0,0	Spese correnti connesse alla pressione migratoria sostenute dai comuni Siciliani + Spese sostenute dal comune di Campione d'Italia	15.692	0,0	-9.308	-0,2
Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata)	342.151	0,6	Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di spesa)	288.456	0,6	53.695	1,0
Totale entrate correnti nette	55.943.799	99,3	Totale spese correnti nette	50.885.474	99,7	5.058.325	96,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 07/05/2015/Importi in migliaia di euro

L'avanzo di parte corrente è più che sufficiente a compensare lo squilibrio finale di cassa della parte in conto capitale di 652 mln. Il saldo negativo di partenza fra riscossioni e pagamenti è di circa 2 mld di euro, il quale viene eroso principalmente dalle esclusioni relative: alle maggiori spese correlate alle dichiarazioni di stato emergenza (maggiori rispetto alle entrate di 258 mln), agli interventi normativi per la riduzione dei debiti in conto capitale (art. 1, c. 546 della legge di

⁵¹ In considerazione di tali aggiustamenti, potrebbero risultare complessivamente inadempienti 106 comuni, anziché 95.

stabilità 2014⁵² e art. 4, cc. 5 e 6 del d.l. n. 133/2014⁵³), ai pagamenti in conto capitale da effettuare nel primo semestre del 2014⁵⁴ (novità sempre introdotta dalla legge di stabilità 2014 e inserita nell'art. 31 c. 9-bis della l. n. 183/2011), alle spese di investimento riguardanti l'edilizia scolastica⁵⁵ e le opere oggetto di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁵⁶.

Tabella n. 5/PATTO/COM - Monitoraggio dati patto 2014 - Saldo di cassa

ENTRATE IN C/CAPITALE	Incassi	%	SPESE IN C/CAPITALE	Pagamenti	%	saldi parziali e saldo finale	%
Titolo 4°	7.012.748	100,0	Titolo 2°	8.968.251	100,0	-1.955.502	100,0
<i>esclusioni:</i>			<i>esclusioni:</i>				
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 31, comma 3, legge n. 183/2011)	400.819	5,7	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 31, comma 3, legge n. 183/2011)	409.034	4,6	8.215	-0,4
Entrate in conto capitale correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	474.094	6,8	Spese in conto capitale correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	732.068	8,2	257.974	-13,2
Entrate in conto capitale correlate a dichiarazione di grande evento	225.749	3,2	Spese in conto capitale correlate a dichiarazione di grande evento	209.936	2,3	-15.813	0,8
Entrate in conto capitale provenienti dall'Unione Europea	646.928	9,2	Spese in conto capitale provenienti dall'Unione Europea	622.159	6,9	-24.769	1,3
Entrate in conto capitale trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna	18.382	0,3	Spese in conto capitale effettuate nei limiti delle risorse trasferite dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna + donazioni	24.980	0,3	6.598	-0,3
Entrate in c/capitale derivanti dal rimborso da parte dello Stato dei mutui contratti prima del 1 gennaio 2005	4.454	0,1				-4.454	0,2
Totale entrate in conto capitale nette	5.242.322	74,8	Sub-totale spese in conto capitale al netto delle esclusioni di voci equivalenti	6.970.074	77,7	-1.727.751	88,4
			Spese sostenute dai comuni per interventi di edilizia scolastica	72.140	0,8	72.140	-3,7
			Pagamenti in conto capitale dei comuni della Provincia di Olbia colpiti dagli eventi alluvionali dell'8 novembre 2013	9.123	0,1	9.123	-0,5
			Pagamenti connessi agli investimenti in opere oggetto di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 4, comma 3 del decreto-legge n. 133/2014	37.321	0,4	37.321	-1,9
			Pagamenti in conto capitale effettuati nel primo semestre 2014 (art. 31, comma 9-bis, legge n. 183/2011)	630.803	7,0	630.803	-32,3
			Pagamenti dei debiti di cui all'articolo 1, comma 546 della legge n. 147/2013	271.790	3,0	271.790	-13,9
			Pagamenti dei debiti in conto capitale al 31/12/2013 di cui all'articolo 4, comma 5 del decreto-legge n. 133/2014	54.561	0,6	54.561	-2,8
			Totale spese in conto capitale nette	5.894.336	65,7	-652.013	33,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 07/05/2015/Importi in migliaia di euro

⁵² Sono stati assegnati spazi per 500 mln da distribuire fra comuni e province. Le richieste pervenute al Ministero dell'Economia e delle finanze da parte dei comuni soggetti a patto ammontano a 622 mln di euro, mentre gli spazi assegnati ufficialmente risultano pari a 422,95 mln.

⁵³ Sono stati attribuiti ai comuni e alle province spazi per 150 mln per sostenere pagamenti di debiti in conto capitale certi ed esigibili alla data del 31/12/2013. Il Mef ha riconosciuto legittimi pagamenti attribuibili ai comuni per un importo di 73,384 mln. Gli importi esclusi dai comuni in sede di monitoraggio del patto di stabilità sono pari a 54,56 mln.

⁵⁴ Gli spazi assegnati ai comuni dal Mef sono stati di 850 mln, di cui 10 assegnati solo ai comuni della Provincia di Olbia. Dal monitoraggio risulta che i comuni hanno effettuato pagamenti per 630,8 mln.

⁵⁵ I d.p.c.m. del 13 e 30 giugno 2014 hanno previsto complessivamente esclusioni per 86,4 mln solo per i comuni.

⁵⁶ Il *plafond* di riferimento, previsto dall'art. 4, c. 3 del d.l. n. 133/2014, per le spese correlate a tali opere è di 250 mln, ma risultano, dai dati di monitoraggio, pagamenti per soli 37,3 mln di euro.

Grazie a questi interventi, lo squilibrio iniziale si riduce del 67%, sebbene non arrivi a tornare positivo come nel 2013, esercizio in cui gli spazi concessi per la riduzione dei debiti in conto capitale sono stati più consistenti.

3.3.2 I risultati raggiunti negli anni precedenti e gli interventi a sostegno della spesa per investimenti

Dal confronto tra i risultati raggiunti dal comparto nel 2014 e quelli relativi all'esercizio precedente⁵⁷, si nota che, a differenza delle province, i comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti raggiungono per il secondo anno l'obiettivo finale con un margine di pari entità, decisamente molto ampio, di oltre 1,6 mld. Malgrado l'obiettivo programmatico del 2014, pressoché identico allo scorso anno, di circa 2,8 mld, anche nel 2014 non comprenda i tagli di risorse previsti dai provvedimenti di *spending review*⁵⁸, chiaramente visibili nella marcata riduzione delle entrate per trasferimenti (in valore assoluto meno 3,3 mld di euro), i comuni hanno comunque dimostrato di poter sostenere gli sforzi richiesti in termini di contributo alla finanza pubblica.

A fronte di una riduzione del titolo II, si registra invece un aumento significativo delle entrate tributarie che ridimensiona di fatto la riduzione delle entrate correnti totali (-2,2%); anche le spese correnti si contraggono (-3,5%), consentendo un incremento nel saldo di competenza rispetto al 2013 di 812,65 mln.

Dal lato della cassa, le entrate in conto capitale totali rispetto al 2013 si riducono di oltre un miliardo di euro, come anche le esclusioni previste per legge. Anche le spese in conto capitale si riducono di quasi due miliardi di euro, ma gli importi al netto delle esclusioni crescono del 7,3%. Ciò a causa principalmente dei minori interventi per la riduzione dei debiti pregressi rispetto agli importi previsti con il d.l. n. 35/2013: a fronte dei 3,2 mld esclusi dal patto nel 2013, nel 2014 gli stessi comuni hanno effettuato pagamenti pari a 326 mln. Altri 630,7 mln riguardano i pagamenti sostenuti esclusivamente nel primo semestre del 2014, sia in conto competenza che in conto residui e ulteriori 109,5 mln attengono alle spese per interventi in edilizia scolastica e per le opere oggetto di segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tali incentivi complessivamente non si avvicinano alle esclusioni previste per il 2013, al netto delle quali la spesa per investimenti rispetto all'esercizio precedente non era comunque aumentata, però

⁵⁷ Per tale confronto sono stati presi in esame 5.593 enti, presenti nel biennio 2013-2014.

⁵⁸ Cfr "I provvedimenti di *spending review* - I risultati del patto dei Comuni nel 2014", "Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica", maggio 2015, Sez. Riunite in sede di controllo. Solamente i tagli ai trasferimenti previsti dal d.l. n. 78/2010 vengono "scontati" nel calcolo dell'obiettivo, mentre gli altri tagli si aggiungono al contributo alla finanza pubblica richiesto ai comuni attraverso il patto di stabilità.

hanno sicuramente dato un certo impulso, poiché per la prima volta le spese in conto capitale nette aumentano. Avendo riguardo all'andamento nel quadriennio 2011-2014 (vedi tabella n. 7, paragrafo successivo), si osserva che nei comuni con più di 5.000 abitanti gli investimenti netti aumentano del 15,1% rispetto al 2013 (in valore assoluto di 582,4 milioni) e che, escludendo gli interventi per il pagamento dei debiti pregressi, si inverte la tendenza degli ultimi anni. L'analisi della spesa in conto capitale, scendendo nel dettaglio degli interventi, sembra confermare la crescita della spesa per investimenti reali, poiché aumentano i pagamenti per: l'utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia, l'acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature scientifiche e conferimenti di capitale. Il saldo di cassa torna tuttavia ad essere negativo e si riduce di oltre 830 mln.

Tabella n. 6/PATTO/COM - Monitoraggio patto 2013-2014

COMPETENZA:	2013	2014	Var % 2014/2013
entrate tributarie	34.604.664	37.523.342	8,4
entrate da trasferimenti correnti	11.407.414	8.081.466	-29,2
entrate extra-tributarie	11.542.058	10.698.457	-7,3
ENTRATE CORRENTI TOTALI	57.554.136	56.303.265	-2,2
<i>esclusioni</i>	-747.693	-432.296	-42,2
<i>saldo fondo pluriennale</i>	-11.277	53.695	-576,1
ENTRATE CORRENTI NETTE	56.795.166	55.924.664	-1,5
SPESE CORRENTI	52.874.775	51.040.530	-3,5
<i>esclusioni</i>	-321.892	-170.803	-46,9
SPESE CORRENTI NETTE	52.552.883	50.869.727	-3,2
SALDO DI COMPETENZA	4.242.283	5.054.937	19,2
CASSA:	2013	2014	Var % 2014/2013
ENTRATE IN CONTO CAPITALE	8.183.388	7.007.555	-14,4
<i>entrate derivanti dalla riscossione di crediti</i>	-717.406	-400.794	-44,1
<i>altre entrate in c/capitale da escludere</i>	-1.797.777	-1.369.563	-23,8
ENTRATE IN CONTO CAPITALE NETTE	5.668.205	5.237.198	-7,6
SPESE IN CONTO CAPITALE	10.883.942	8.963.375	-17,6
<i>spese derivanti dalla concessione di crediti</i>	-683.041	-408.986	-40,1
<i>interventi per la riduzione dei debiti in conto capitale</i>	-3.233.670	-326.180	-89,9
<i>pagamenti in conto capitale effettuati nel primo semestre 2014</i>		-630.670	
<i>spese per interventi di edilizia scolastica e per altri investimenti</i>		-109.461	
<i>altre spese in conto capitale da escludere:</i>	-1.477.183	-1.598.266	8,2
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	5.490.048	5.889.812	7,3
SALDO DI CASSA	178.157	-652.613	-466,3
COMPETENZA MISTA	2013	2014	Var % 2014/2013
ENTRATE FINALI NETTE	62.463.371	61.161.862	-2,1
SPESE FINALI NETTE	58.042.931	56.759.614	-2,2
SALDO FINANZIARIO	4.420.440	4.402.248	-0,4
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	2.818.926	2.794.774	-0,9
DIFFERENZA	1.601.515	1.607.474	0,4
<i>Inadempienti</i>	77	95	23,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 07/05/2015/Importi in migliaia di euro

Entrate e spese finali nette si riducono nella stessa misura rispetto al 2013 e, come già accennato, lo scostamento rispetto all'obiettivo è quasi stabile se non in aumento, mentre il numero degli inadempienti provvisori per il 2014 aumenta, ancorché in via provvisoria non disponendosi di dati definitivi, rispetto al 2013 di 18 enti.

É evidente che il risparmio eccedente quello richiesto al comparto genera qualche perplessità, in relazione, soprattutto, alla capacità di programmazione degli enti, alle modalità osservate per la contabilizzazione delle poste di competenza e non ultima, ma probabilmente la più importante, alla effettiva capacità di controllo della spesa, sia corrente, per la quota variabile, che in conto capitale.

Ampliando l'orizzonte temporale e prendendo in riferimento il quadriennio 2011-2014, l'ambito dell'analisi si riduce ai soli comuni con più di 5.000 abitanti ed il campione risulta circoscritto a 2.248 enti.

Tabella n. 7/PATTO/COM - Risultati patto 2011-2014

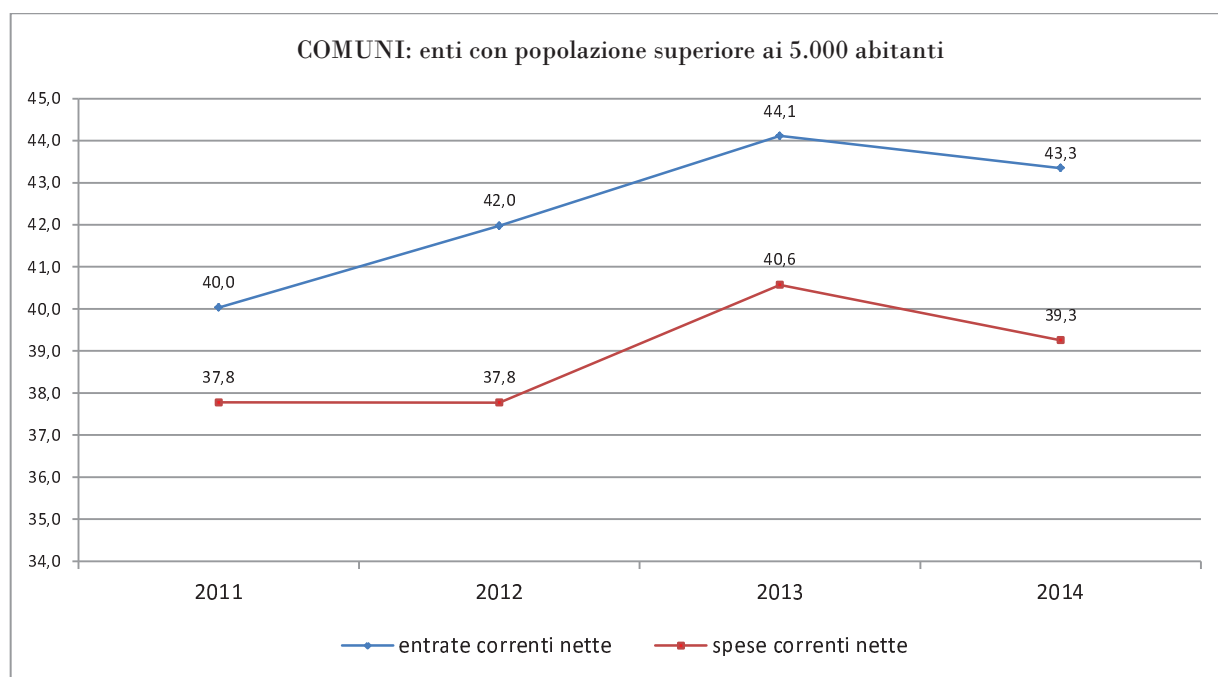
COMPETENZA:	2011	2012	2013	2014	Variazione %		
					2012/2011	2013/2012	2014/2013
entrate tributarie	24.646.926	27.232.277	27.457.935	29.527.206	10,5	0,8	7,5
entrate da trasferimenti correnti	6.943.736	6.131.959	8.670.861	5.763.904	-11,7	41,4	-33,5
entrate extra-tributarie	8.855.633	9.334.040	8.624.728	8.349.859	5,4	-7,6	-3,2
entrate correnti totali	40.446.295	42.698.276	44.753.524	43.640.969	5,6	4,8	-2,5
<i>esclusioni</i>	-412.869	-724.596	-630.464	-343.597	75,5	-13,0	-45,5
<i>saldo fondo pluriennale</i>		1.335	-11.277	50.081		-944,7	-544,1
entrate correnti nette	40.033.426	41.975.015	44.111.783	43.347.453	4,8	5,1	-1,7
spese correnti	38.150.885	38.017.381	40.858.089	39.376.391	-0,3	7,5	-3,6
<i>esclusioni</i>	-373.846	-246.648	-285.211	-121.269	-34,0	15,6	-57,5
spese correnti nette	37.777.039	37.770.733	40.572.878	39.255.122	0,0	7,4	-3,2
<i>saldo di competenza</i>	2.256.387	4.204.282	3.538.905	4.092.331	86,3	-15,8	15,6
CASSA:	2011	2012	2013	2014	2012/2011	2013/2012	2014/2013
entrate in conto capitale	8.100.566	6.330.337	6.126.876	5.250.165	-21,9	-3,2	-14,3
<i>esclusioni</i>	-2.211.596	-1.516.308	-2.184.670	-1.540.539	-31,4	44,1	-29,5
entrate in conto capitale nette	5.888.970	4.814.029	3.942.206	3.709.626	-18,3	-18,1	-5,9
spese in conto capitale	9.525.438	7.784.321	8.579.860	6.999.475	-18,3	10,2	-18,4
<i>esclusioni</i>	-2.443.759	-1.249.093	-4.711.490	-2.548.682	-48,9	277,2	-45,9
spese in conto capitale nette	7.081.679	6.535.228	3.868.370	4.450.793	-7,7	-40,8	15,1
<i>saldo di cassa</i>	-1.192.709	-1.721.199	73.836	-741.167	44,3	-104,3	-1.103,8
COMPETENZA MISTA	2011	2012	2013	2014	2012/2011	2013/2012	2014/2013
ENTRATE FINALI NETTE	45.922.396	46.789.044	48.053.989	47.057.079	1,9	2,7	-2,1
SPESE FINALI NETTE	44.858.718	44.305.961	44.441.248	43.705.915	-1,2	0,3	-1,7
SALDO FINANZIARIO	1.063.678	2.483.083	3.612.741	3.351.164	133,4	45,5	-7,2
OBIETTIVO ANNUALE	1.245.585	1.805.898	2.654.367	2.233.775	45,0	47,0	-15,8
<i>differenza tra risultato e obiettivo</i>	-181.907	677.186	958.374	1.117.389	-472,3	41,5	16,6
<i>enti inadempienti</i>	103	80	30	36	-22,3	-62,5	20,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS / Aggiornamento 07/05/2015 / Importi in migliaia di euro

Risulta immediatamente evidente l'aumento delle entrate tributarie nell'ultimo esercizio, dovuto alla introduzione della Tasi, che ha compensato il crollo dei trasferimenti correnti, strettamente correlati alle misure di redistribuzione delle risorse da destinare agli enti locali⁵⁹.

Nel quadriennio è maggiormente visibile la crescita del contributo di risparmio richiesta ai comuni, affiancato da un corrispondente aumento del risparmio aggiuntivo fornito dagli stessi enti e una conseguente riduzione delle inadempienze.

Grafico 1/PATTO/COM - Andamento entrate e spese correnti nette 2011-2014

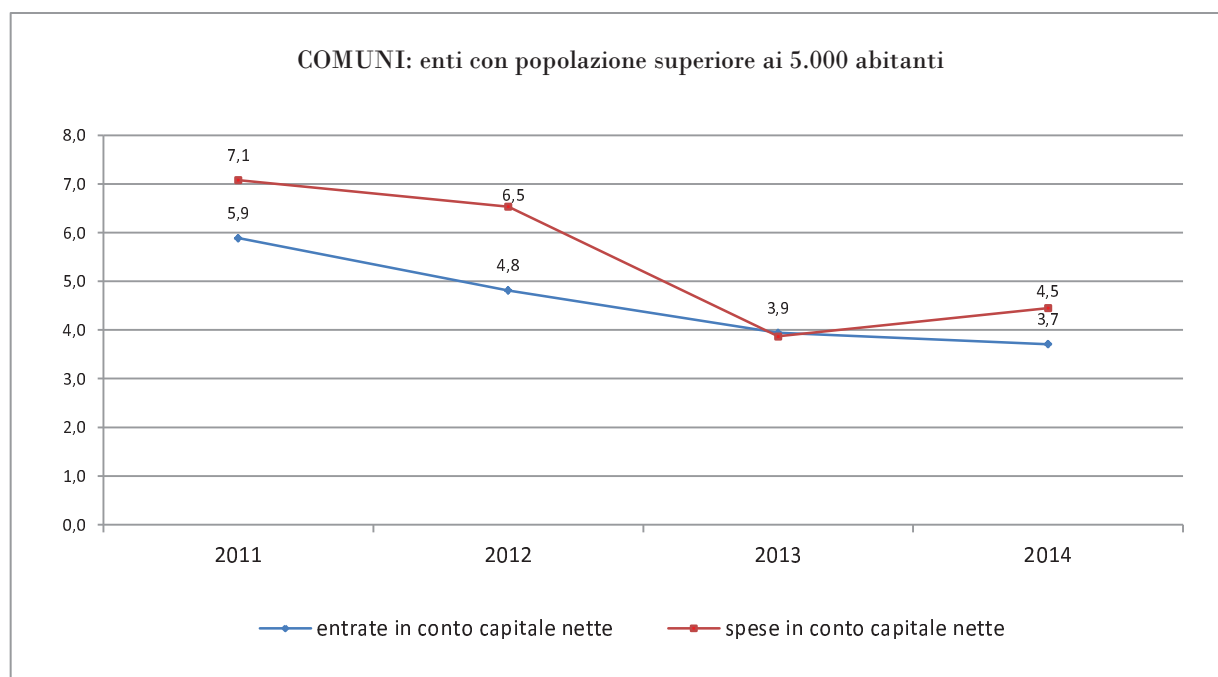


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/Importi in miliardi di euro

L'andamento dei saldi nel periodo 2011-2014 mostra il margine corrente pressoché costante nel tempo e, diversamente, l'assottigliamento del margine in conto capitale dovuto alla repentina riduzione della spesa per investimenti e delle entrate in conto capitale.

⁵⁹ Il fenomeno inverso si era verificato nel 2013, con l'abolizione dell'Imu sulla prima casa, il cui mancato gettito era stato compensato da maggiori trasferimenti (Cfr Parte III – Analisi delle entrate dei Comuni).

Grafico 2/PATTO/COM - Andamento entrate e spese in conto capitale nette 2011-2014



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/Importi in miliardi di euro

3.3.3 L'*overshooting* degli obiettivi del patto e l'effettiva liquidità dei Comuni

L'entità considerevole del risparmio eccedente l'obiettivo programmatico necessita di ulteriore approfondimento⁶⁰.

Come già accennato, fra le possibili cause si può includere, in primo luogo, la difficoltà da parte dei comuni di procedere ad una puntuale programmazione della gestione, dovuta ai numerosi interventi normativi che si susseguono ogni anno e che modificano continuamente le misure di agevolazione del patto, sia per l'obiettivo che per il monitoraggio. Se, invece, può risultare abbastanza agevole procedere ad una programmazione della gestione ordinaria dell'ente, che per alcuni comuni si riscontra nella capacità di manovrare la leva fiscale e il contenimento della spesa corrente per ottenere un margine positivo di parte corrente (sempre in conto competenza), più complesso è il processo legato alla spesa per investimenti che necessita, invece, di un maggiore orizzonte temporale e di risorse aggiuntive.

A conforto di tali ipotesi ricostruttive sono stati svolti approfondimenti avendo riguardo agli interventi posti a sostegno della spesa in conto capitale come quantificati in sede di monitoraggio. Osservando i risultati, emerge un utilizzo consapevole da parte dei comuni degli strumenti messi a disposizione al riguardo, sia per ottenere riduzioni dell'obiettivo che per incrementare il saldo finanziario attraverso l'esclusione di pagamenti in conto capitale.

⁶⁰ Cfr referto "Il patto di stabilità interno degli enti territoriali" – esercizio 2013, Deliberazione n. 17/SEZAUT/2014/FRG.

Tabella n. 8/PATTO/COM - L'overshooting nei comuni adempienti – per classi demografiche

Classi demografiche	n. enti	<i>Peso sul totale degli enti</i>	saldo patti territoriali	obiettivo 2014	<i>riduzione dell'obiettivo o finale per effetto dei patti territoriali</i>	pagamenti esclusi per agevolare la spesa in conto capitale	saldo finanziario 2014	<i>incremento del saldo finale per effetto dei pagamenti esclusi</i>	differenza	totale interventi a sostegno della spesa in conto capitale
		%	a	b	%	c	d	%	d-b	a+c
1. 1.000-1.999	1.347	25	151.042	109.950	-57,9	49.285	241.259	25,7	131.310	200.327
2. 2.000-4.999	1.900	35	426.777	280.658	-60,3	123.626	581.474	27,0	300.816	550.403
3. 5.000-9.999	1.087	20	154.771	314.469	-33,0	125.495	522.654	31,6	208.185	280.266
4. 10.000-19.999	664	12	163.520	384.989	-29,8	152.397	603.381	33,8	218.392	315.917
5. 20.000-59.999	395	7	197.783	624.861	-24,0	214.452	967.604	28,5	342.743	412.235
6. 60.000-249.999	85	2	162.203	443.339	-26,8	182.968	696.647	35,6	253.309	345.171
7. oltre i 249.999	11	0	78.693	556.205	-12,4	199.281	847.570	30,7	291.365	277.974
Totale	5.489	100	1.334.788	2.714.471	-33,0	1.047.504	4.460.589	30,7	1.746.119	2.382.292

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/Importi in migliaia di euro

Complessivamente i comuni con scostamento positivo⁶¹ hanno usufruito di agevolazioni per quasi 2,4 mld di euro e hanno conseguito un differenziale positivo rispetto all'obiettivo di oltre 1,7 mld.

In totale hanno richiesto spazi finanziari attraverso i patti territoriali per 1,3 mld, che sembrerebbero essersi trasformati direttamente in risparmio in eccedenza.

La sovrapposizione delle misure intervenute in un secondo momento a favore dell'esclusione dal saldo finale di spesa in conto capitale, oltre le agevolazioni ottenute in sede di obiettivo, sembra aver generato risparmio aggiuntivo, modificando di fatto i programmi iniziali degli enti. I comuni avrebbero potuto conseguentemente aumentare la loro spesa per investimenti, grazie alle ulteriori concessioni di spazi finanziari, ma non lo hanno fatto, probabilmente anche per mancanza di liquidità.

In questa prospettiva, utilizzando i dati SIOPE relativi all'esercizio 2014, è stato possibile visualizzare l'andamento temporale delle disponibilità di cassa dei comuni. L'andamento della consistenza del fondo di cassa mensile di tutto il comparto può darci indicazioni sia riguardo la consapevolezza da parte degli enti in sede di programmazione della loro capacità di spesa, in particolare quella in conto capitale, sia sulla capacità effettiva dell'ente di procedere con i pagamenti programmati. Ovviamente, sebbene nell'analisi si faccia riferimento alla consistenza per intero del fondo cassa, solo una quota specifica del fondo è destinata alla spesa in conto capitale.

⁶¹ Nell'analisi sono stati presi in considerazione solamente i comuni con scostamento positivo, in tutto 5.489 enti, presenti sia nella banca dati RGS di monitoraggio del patto che nella banca dati SIOPE relativa ai flussi di cassa. Pochissimi comuni della banca dati SIOPE riportano un fondo cassa pari a zero, per non aver trasmesso il dato o è stato trasmesso in modo non corretto.

Trascurando per ora gli altri patti territoriali, entro i primi mesi del 2014 i comuni avevano l'obbligo di comunicare alle regioni e alle province autonome, oltre che all'ANCI e all'UPI, l'entità dei pagamenti che potevano effettuare nel corso dell'anno, attraverso i maggiori spazi ricevuti con il patto regionale verticale e quello incentivato. Tali spazi per il patto incentivato potevano essere utilizzati solo per il pagamento di obbligazioni⁶², mentre per il patto verticale regionale non avevano vincolo di destinazione, ma riguardavano pagamenti in conto capitale in genere. Solo con il patto regionale verticale sono stati ottenuti 301,2 mln, mentre con il patto incentivato quasi 1 mld. Se osserviamo le consistenze del fondo cassa, i comuni disponevano ad inizio anno di 13,2 mld e a fine anno il fondo si è incrementato di 640 mln, raggiungendo i 13,86 mld. Solo per i comuni più piccoli con meno di 2.000 abitanti e per i comuni con popolazione compresa fra i 60.000 e 249.000 abitanti il fondo cassa di fine anno si è ridotto rispetto al 1 gennaio (-36,4 mln); mentre le altre classi hanno accumulato liquidità in eccesso per un totale complessivo di 676 mln di euro.

Tabella n. 9/PATTO/COM - Spazi finanziari per pagamenti in conto capitale e disponibilità liquide

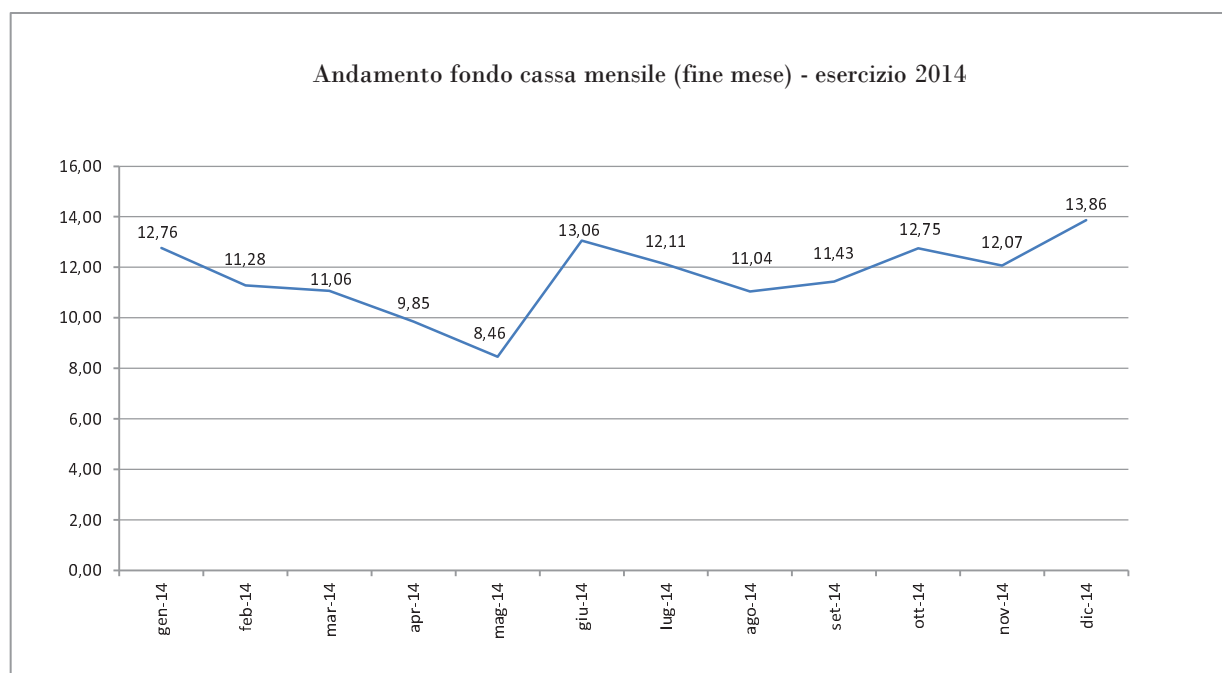
Classi demografiche	Dati monitoraggio patto							Flussi di cassa – dati SIOPE		
	patto regionale verticale	patto regionale verticale incentivato	patto naz. verticale	totale patti verticali	saldo finanziario 2014	obiettivo 2014	differenza	fondo cassa 01/01/2014	fondo cassa 31/12/2014	differenza fondo cassa fine e inizio anno
1. 1.000-1.999	-16.045	-116.360	-13.055	-145.460	241.259	109.950	131.310	795.693	777.211	-18.482
2. 2.000-4.999	-35.460	-358.650	-31.768	-425.878	581.474	280.658	300.816	1.523.344	1.534.905	11.561
3. 5.000-9.999	-60.330	-100.042	-417	-160.788	522.654	314.469	208.185	2.043.876	2.118.455	74.580
4. 10.000-19.999	-56.338	-113.372	0	-169.710	603.381	384.989	218.392	2.050.693	2.146.294	95.602
5. 20.000-59.999	-66.490	-147.781	0	-214.270	967.604	624.861	342.743	2.571.349	2.633.368	62.019
6. 60.000-249.999	-66.581	-104.620	0	-171.202	696.647	443.339	253.309	2.016.749	1.998.806	-17.943
7. oltre i 249.999	0	-56.696	0	-56.696	847.570	556.205	291.365	2.221.479	2.654.012	432.534
Totale	-301.245	-997.521	-45.239	-1.344.004	4.460.589	2.714.471	1.746.119	13.223.183	13.863.052	639.869

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS e SIOPE /Importi in migliaia di euro

Il grafico che segue fotografa l'evoluzione del fondo di cassa registrato mensilmente dai comuni ricompresi nel campione analizzato: come può rilevarsi, l'andamento decrescente fino a marzo, ha avuto un calo consistente nel mese di maggio per riattestarsi sui valori iniziali già a giugno del 2014.

⁶² Lett. a), punto 3, del articolo 1-bis, c. 1 del d.l. n. 35/2013.

Grafico 3/PATTO/COM - Comuni: disponibilità di cassa mensili



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS e SIOPE /Importi in miliardi di euro

Un'analisi di maggior dettaglio è stata condotta su un campione ridotto di enti, selezionando solo quei comuni con un valore medio del fondo di cassa mensile positivo e con una variazione del fondo di cassa finale al 31/12 rispetto a quello iniziale al 01/01 superiore a 50 mila euro.

Successivamente sono stati inclusi nell'indagine solo gli enti che avevano fatto richiesta di spazi finanziari attraverso i patti di solidarietà verticale e che presentavano un *overshooting* rispetto all'obiettivo di patto superiore a 250 mila euro.

In totale i comuni con queste caratteristiche sono risultati 645⁶³ (circa il 12% dei comuni sottoposti a patto); tali comuni hanno accumulato liquidità per oltre 1,1 mld. Allo stesso tempo avevano ottenuto spazi per 286 mln ed escluso dalla spesa in conto capitale quasi 260 mln; inoltre hanno realizzato un risparmio eccedente l'obiettivo di patto per 570,7 mln, pari al 32,7% dello scostamento di tutto il comparto e pertanto per un importo pressoché equivalente alle agevolazioni ricevute. Infine il 65% dei comuni del campione hanno registrato un saldo di cassa positivo.

⁶³ Non è ricompreso nell'indagine il Comune di Roma che non ha richiesto spazi finanziari con i patti di solidarietà verticale e che, comunque, nelle more dell'attuazione di quanto previsto dall'art. 24 della legge 42/2009 ed a seguito della gestione commissariale, è stato assoggettato ad un regime straordinario. Escluso, invero, dal rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno per gli anni dal 2008 al 2010, il Comune di Roma Capitale per gli anni dal 2011 al 2013 ha potuto – in ragione della previsione di cui al comma 22 dell'art. 31 della legge n. 183 del 2011 – concordare con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, entro il 31 maggio di ciascun anno, le modalità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica prevedendosi, a tal fine, la trasmissione di apposita proposta di accordo entro il 31 marzo di ciascun anno. Analoga procedura concordata è prevista dal decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, con il quale ha trovato attuazione il nuovo ordinamento di Roma Capitale, laddove l'art. 12 definisce la nuova procedura per determinazione delle modalità, dell'entità nonché del concorso di detto ente alla realizzazione degli obiettivi del patto prevedendo specifiche esclusioni (comma 2) e disponendo, altresì, in difetto, l'applicazione della disciplina ordinaria.

Dai risultati di tale esercizio sembrerebbe quindi che per tali enti non sussistano ostacoli provenienti dal patto ad effettuare maggiori pagamenti in conto capitale, dal momento che avevano programmato ed ottenuto gli spazi necessari per realizzare tale spesa; inoltre, verificando la consistenza del loro fondo di cassa, quest'ultima sembrerebbe garantire una certa copertura per tali pagamenti; l'unico aspetto non visibile e da accertare è se i vincoli di destinazione per l'eventuale avanzo di amministrazione confliggano con i programmi di spesa ipotizzati.

D'altro canto non può sottacersi come anche l'esercizio 2014 sia stato caratterizzato da un esercizio provvisorio assolutamente anomalo che ha vulnerato la capacità programmatica degli enti locali e, per l'effetto, frustrato le finalità perseguite con le diverse misure agevolative, la cui tempistica è risultata, peraltro, in stridente contrasto e disallineata rispetto al termine previsto per la approvazione del bilancio di previsione.

In questa prospettiva, ed in considerazione dei reiterati differimenti del termine per l'approvazione del bilancio di previsione relativo all'esercizio 2015⁶⁴, non appaiono del tutto persuasive le prospettazioni dell'Anci circa l'idoneità dei criteri concordati nell'intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali del 19 febbraio 2015, e recepiti dal recente decreto legge 19 luglio 2015, n. 78, atti a neutralizzare, tra l'altro, i rischi di “avanzi di patto in eccesso”⁶⁵.

A tal riguardo, pur non potendo formularsi un giudizio compiuto atteso il carattere recente della novella normativa, si evidenzia, invero, come i nuovi meccanismi fondino su momenti di rimodulazione dell'obiettivo poco coerenti con l'incertezza e la precarietà che connota, sotto il profilo della complessiva gestione di bilancio, l'esercizio provvisorio.

⁶⁴ Detto termine, già fissato in forza del decreto del Ministro dell'Interno del 24 dicembre 2014 (pubblicato nella G.U. del 30 dicembre 2014, n. 301) al 31 marzo, è stato, dapprima differito al 31 maggio 2015 (cfr. decreto del Ministro dell'Interno del 16 marzo 2015 pubblicato nella G.U. del 21 marzo 2015, n. 67), e, quindi, da ultimo al 30 luglio (cfr. decreto del Ministro dell'Interno del 13 maggio 2015 pubblicato nella G.U. del 20 maggio 2015, n. 115).

⁶⁵ Di interesse appaiono, al riguardo, le considerazioni svolte nel documento ANCI in data 18 febbraio 2015 avente ad oggetto “La distribuzione della manovra finanziaria 2015 – Proposta ANCI per la ridefinizione degli obiettivi di patto” (art. 1, c. 489, lett. e, della Legge di stabilità per il 2015”.

Tabella n. 10/PATTO/COM - Comuni con variazione fondo cassa positivo e *overshooting* superiore ai 250.000 euro

classi demografiche	n. enti del campione	patti verticali	pagamenti esclusi	<i>overshooting</i> 2014	fondo cassa al 01/01/2014	fondo cassa al 31/12/2014	<i>differenza fondo di cassa finale - iniziale</i>
1.000 - 5.000 abitanti	271	-67.773	18.235	130.608	325.783	430.914	105.131
5.000 - 60.000 abitanti	345	-138.582	92.776	314.411	1.522.190	2.038.475	516.285
oltre 60.000 abitanti	29	-79.454	148.612	125.657	821.918	1.313.091	491.173
totale enti del campione	645	-285.809	259.623	570.676	2.669.891	3.782.480	1.112.589
totale tutti i comuni	5.489	-1.344.004	1.047.504	1.746.119	13.223.183	13.863.052	639.869
<i>peso sul totale %</i>	<i>11,8</i>	<i>21,3</i>	<i>24,8</i>	<i>32,7</i>	<i>20,2</i>	<i>27,3</i>	<i>173,9</i>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS e SIOPE /Importi in migliaia di euro

3.3.4 La capacità di realizzazione delle entrate correnti dei Comuni sottoposti al patto

A partire dai dati di cassa, un significativo riscontro circa la effettiva solidità dei bilanci consuntivi dei comuni e la reale consistenza degli ampi margini di parte corrente, evidenziati in termini di competenza, è rappresentato dalla capacità di realizzazione delle entrate correnti, visto che, già a partire dal 2015, l'indice di riscossione delle entrate proprie sarà determinante per la definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità dei comuni⁶⁶, il cui accantonamento, in parte, verrà scontato dagli obiettivi del patto.

La banca dati SIOPE rende disponibili, in maniera distinta solo per il 2014, i flussi di cassa sia in conto competenza che in conto residui; pertanto per i comuni soggetti a patto è stato possibile confrontare gli accertamenti in conto competenza, provenienti dalla banca dati del monitoraggio, con le riscossioni di competenza relative al 2014 e quelle totali, comprensive dei residui.

Il grafico 4, mettendo a confronto gli accertamenti delle entrate correnti con le corrispondenti riscossioni in conto competenza, da un lato, e le riscossioni totali, dall'altro, evidenzia plasticamente come, in genere, i Comuni di classe demografica inferiore, pur non riuscendo a colmare il divario tra accertamenti e riscossioni, ottengano risultati relativamente migliori rispetto a quelli dei Comuni di più grandi dimensioni.

⁶⁶ Come noto, l'ammontare della posta contabile in parola (di parte corrente ed in c/capitale) è determinato in relazione: a) alla dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti di dubbia e difficile esazione che si prevede si formeranno nell'esercizio; b) alla loro natura; c) alla capacità di riscossione dei crediti di dubbia e difficile esazione nei precedenti cinque esercizi.

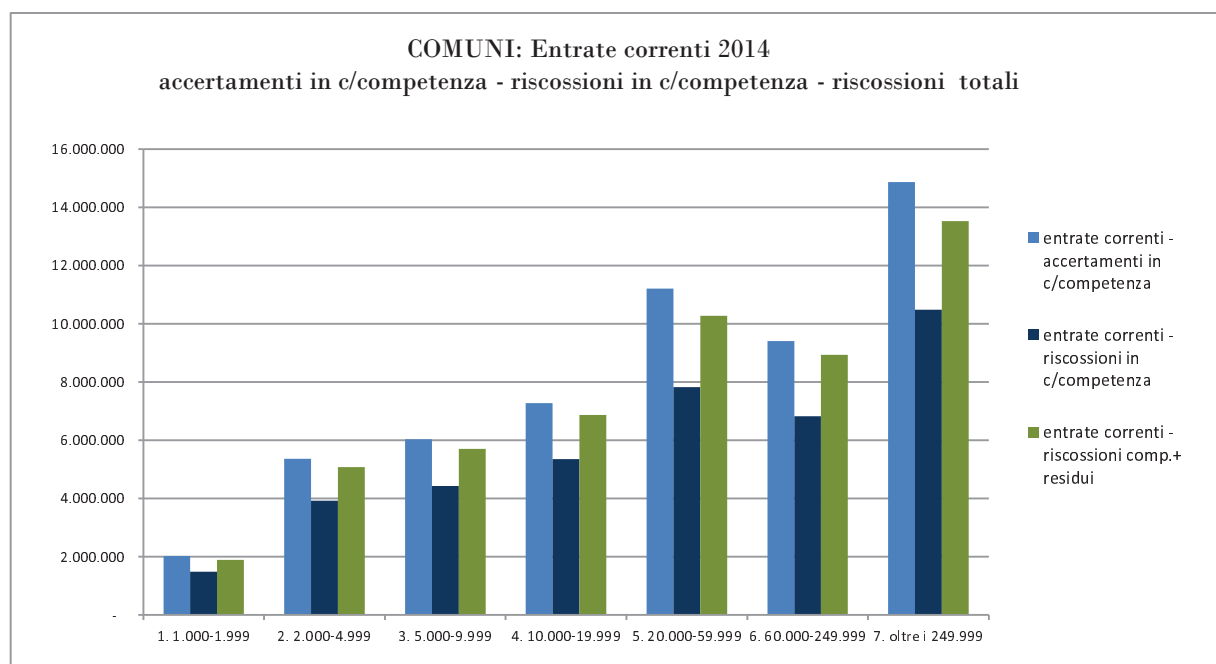
Dall'analisi dei dati riprodotti nella successiva tabella n. 11, tuttavia, emerge come i Comuni oltre i 250 mila abitanti siano riusciti ad ottenere le migliori *performance*, in assoluto, con riguardo alle entrate da trasferimenti (Titolo II), le cui riscossioni totali hanno sormontato il volume stesso degli accertamenti.

Il fenomeno evidenziato dimostra come, benché la “capacità di riscossione” (riscossioni di competenza/accertamenti) raggiunga livelli nel complesso apprezzabili (in media il 72% delle entrate correnti accertate nell'anno), nessuno dei Comuni esaminati, ad eccezione di quelli della VII classe demografica, riesce a realizzare, entro l'esercizio successivo, la parte residua degli accertamenti non riscossi in conto competenza. Infatti, le riscossioni totali (competenza + residui) raggiungono mediamente solo il 93,1% degli accertamenti correnti, sicché gli enti non sono in grado di assicurare la copertura per cassa di tutti gli impegni di spesa nel contempo assunti.

L'insufficiente livello delle riscossioni correnti totali (cd. velocità di entrata) è fenomeno riconducibile, essenzialmente, alla ridotta capacità di smaltimento dei residui attivi, il che, a sua volta, denotando caratteri persistenti nel tempo (l'indice di velocità di entrata per il triennio 2011-2013 si attesta, infatti, sempre al di sotto del 100%, e precisamente: il 94,3% nel 2011, il 95,4% nel 2012 e il 92,3% nel 2013), rivela la presenza di anomalie nella fase stessa dell'accertamento, oltre che difficoltà di riscossione legate, fondamentalmente, alla ridotta *compliance* delle entrate tributarie o a ritardi nei trasferimenti. In non pochi casi, invero, le Sezioni regionali di controllo hanno accertato comportamenti elusivi del patto consistenti in accertamenti privi di idoneo titolo giuridico, fittizi o carenti sotto il profilo della corretta allocazione contabile.

Si aggiunga, per converso, che la capacità di realizzazione degli accertamenti, più elevata, come detto, fra i Comuni più piccoli, risulta talvolta legata anche ad atteggiamenti eccessivamente prudenziali (nel senso che l'ente accerta solo i crediti effettivamente riscuotibili), prassi che non sarà più consentita in futuro poiché in contrasto con i nuovi principi della competenza potenziata.

Grafico 4/PATTO/COM - Capacità di realizzazione delle entrate correnti dei Comuni



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS e SIOPE /Importi in migliaia di euro

Tabella n. 11/PATTO/COM - Accertamenti e riscossione per classi demografiche - esercizio 2014

classi	n. enti	Titolo I accertamenti c/comp.	Titolo II accertamenti c/comp.	Titolo III accertamenti c/comp.	totale entrate correnti competenza
1. 1.000-1.999	1.383	1.250.933	341.252	428.459	2.020.644
2. 2.000-4.999	1.923	3.497.504	823.058	1.051.419	5.371.981
3. 5.000-9.999	1.103	4.188.775	716.344	1.132.179	6.037.298
4. 10.000-19.999	675	5.137.712	810.025	1.333.837	7.281.574
5. 20.000-59.999	400	7.943.586	1.433.048	1.840.921	11.217.555
6. 60.000-249.999	88	6.483.278	1.265.707	1.657.984	9.406.969
7. oltre i 249.999	12	8.946.846	2.687.573	3.237.923	14.872.342
Totale complessivo	5.584	37.448.634	8.077.007	10.682.722	56.208.363
classi	n. enti	Titolo I riscossioni c/comp.	Titolo II riscossioni c/comp.	Titolo III riscossioni c/comp.	entrate correnti riscossioni c/comp.
1. 1.000-1.999	1.383	988.932	216.103	277.325	1.482.360
2. 2.000-4.999	1.923	2.741.714	514.206	673.746	3.929.665
3. 5.000-9.999	1.103	3.211.755	475.688	741.418	4.428.862
4. 10.000-19.999	675	3.934.834	544.269	874.006	5.353.109
5. 20.000-59.999	400	5.812.062	902.724	1.110.105	7.824.891
6. 60.000-249.999	88	5.027.874	809.456	992.725	6.830.055
7. oltre i 249.999	12	6.612.728	1.994.934	1.877.121	10.484.783
Totale complessivo	5.584	28.329.899	5.457.380	6.546.446	40.333.724
classi	n. enti	Titolo I riscossioni comp.+ residui	Titolo II riscossioni comp.+ residui	Titolo III riscossioni comp.+ residui	entrate correnti riscossioni comp.+ residui
1. 1.000-1.999	1.383	1.202.735	293.602	400.379	1.896.716
2. 2.000-4.999	1.923	3.373.841	720.616	983.145	5.077.602
3. 5.000-9.999	1.103	4.014.284	653.741	1.044.180	5.712.206
4. 10.000-19.999	675	4.906.733	740.846	1.223.821	6.871.400
5. 20.000-59.999	400	7.390.106	1.262.876	1.628.071	10.281.054
6. 60.000-249.999	88	6.275.770	1.142.395	1.522.601	8.940.766
7. oltre i 249.999	12	8.174.221	2.908.438	2.444.829	13.527.488
Totale complessivo	5.584	35.337.691	7.722.513	9.247.027	52.307.231

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS e SIOPE /Importi in migliaia di euro

Tabella n. 12/PATTO/COM - Capacità di realizzazione in c/competenza e totale per classi demografiche - esercizio 2014

classi	n. enti	capacità di realizzazione % in c/competenza titolo I	capacità di realizzazione % in c/competenza titolo II	capacità di realizzazione % in c/competenza titolo III	capacità di realizzazione % in c/competenza entrate correnti
1. 1.000-1.999	1.383	79,1	63,3	64,7	73,4
2. 2.000-4.999	1.923	78,4	62,5	64,1	73,2
3. 5.000-9.999	1.103	76,7	66,4	65,5	73,4
4. 10.000-19.999	675	76,6	67,2	65,5	73,5
5. 20.000-59.999	400	73,2	63,0	60,3	69,8
6. 60.000-249.999	88	77,6	64,0	59,9	72,6
7. oltre i 249.999	12	73,9	74,2	58,0	70,5
Totale complessivo	5.584	75,7	67,6	61,3	71,8
classi	n. enti	capacità di realizzazione % comp.+ residui titolo I	capacità di realizzazione % comp.+ residui titolo II	capacità di realizzazione % comp.+ residui titolo III	capacità di realizzazione % comp.+ residui entrate correnti
1. 1.000-1.999	1.383	96,1	86,0	93,4	93,9
2. 2.000-4.999	1.923	96,5	87,6	93,5	94,5
3. 5.000-9.999	1.103	95,8	91,3	92,2	94,6
4. 10.000-19.999	675	95,5	91,5	91,8	94,4
5. 20.000-59.999	400	93,0	88,1	88,4	91,7
6. 60.000-249.999	88	96,8	90,3	91,8	95,0
7. oltre i 249.999	12	91,4	108,2	75,5	91,0
Totale complessivo	5.584	94,4	95,6	86,6	93,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS – SIOPE /Importi in migliaia di euro

Suddividendo gli enti in base all'area di provenienza, notiamo come la capacità di realizzazione delle entrate correnti in conto competenza mostri un andamento geograficamente decrescente a partire dai comuni situati nel nord Italia fino a scendere nelle Isole. Solo il centro risulta allineato con la media nazionale, mentre il nord si trova al di sopra, quasi a raggiungere l'80% e, diversamente, il sud e le isole riscuotono rispettivamente il 65,2% e il 60,5% delle loro entrate correnti accertate.

Tabella n. 13/PATTO/COM - Analisi della capacità di realizzazione per aree geografiche

		capacità di realizzazione % in c/competenza			
Area	n. enti	titolo I	titolo II	titolo III	entrate correnti totali
NORD	2.775	82,9	80,2	66,7	78,8
CENTRO	805	73,5	67,6	61,3	70,3
SUD	1.398	69,3	60,8	47,7	65,2
ISOLE	606	64,0	58,0	48,8	60,5
Totale	5.584	75,7	67,6	61,3	71,8
		capacità di realizzazione % in c/competenza e in c/residui			
Area	n. enti	titolo I	titolo II	titolo III	entrate correnti totali
NORD	2.775	100,9	101,5	90,4	98,5
CENTRO	805	91,0	107,3	85,9	92,5
SUD	1.398	88,1	88,1	78,1	86,7
ISOLE	606	88,5	83,1	77,3	85,6
Totale	5.584	94,4	95,6	86,6	93,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS – SIOPE /Importi in migliaia di euro

In prospettiva deve, peraltro, evidenziarsi come la capacità di riscossione delle entrate proprie si atteggi quale fattore di particolare rilevanza nel conseguimento degli obiettivi finanziari gravanti sul comparto e su ciascun ente per il 2015 e per il triennio 2016-2018, così come determinati nell'intesa sancita nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio e recepiti dal recente decreto legge 78/2015, laddove, per evitare distorsioni, si fa riferimento ad un indice sintetico, riferito a più esercizi, che esclude, in generale, tutti i trasferimenti.

Giova, invero, rilevare come, a fronte di un obiettivo finanziario complessivo fissato per il 2015 in 3.653 mln (di cui 1.803 mln per patto di stabilità 2015 e 1.750 mln per FCDE), il contributo di ciascun ente sia determinato considerando distintamente due quote afferenti, rispettivamente, alla spesa corrente, peraltro opportunamente corretta a favore degli enti che nel periodo 2009-2013 hanno ridotto tale posta (60%), ed alla capacità di riscossione delle entrate proprie di parte corrente (40%), al fine di premiare i comuni che registrino una maggiore quota di incassi rispetto agli accertamenti⁶⁷.

Alla stregua di una prima valutazione delle nuove regole per il patto 2015 si evince che le stesse mirano, da un lato, a far emergere l'effettiva consistenza dell'accantonamento per il FCDE (il cui valore potrà, comunque, essere aggiornato in caso di variazione nel corso dell'anno), poiché lo stesso andrà scontato dall'obiettivo finale; dall'altro, incentiveranno i Comuni ad aumentare la loro capacità di riscossione, per poter ridurre la quota di accantonamento al fondo, poiché, in sede di monitoraggio, il suo importo dovrà essere inserito "fra le spese che rilevano ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del patto⁶⁸".

⁶⁷ Cfr. al riguardo nota di lettura n. 92, A.S. 1977: "Conversione in legge del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali", pagg. 6 e ss.

⁶⁸ A tal proposito si rinvia al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 52518 del 26 giugno 2015 adottato in attuazione del comma 19 dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Decreto Obiettivi 2015).

PARTE II

ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME - ANNI 2011-2014

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, 208,7 mld. di euro nel 2012, 259,8 nel 2013 e 209,4 mld. di euro nel 2014. In uscita (pagamenti) si registrano pagamenti per 211,6 mld. di euro nel 2011 e 2012 e 256,1 mld. di euro nel 2013 e 211 mld. di euro nel 2014.

Nel quadriennio, si evidenzia un andamento altalenante degli incassi con un lieve decremento tra il 2011 ed il 2012, un consistente aumento nel 2013 ed un successivo decremento nel 2014. I pagamenti sono pressoché costanti nel quadriennio a circa 211 mld. di euro mentre, solo nel 2013, si registra un incremento fino a 256 mld. di euro.

Pertanto, nel 2012 e nel 2014 si registrano differenziali riscossione - pagamenti negativi per rispettivamente di 2,9 ed 1,7 mld. di euro, a fronte di differenziali positivi nel 2011 e 2013 per circa rispettivamente 3,4 e 3,7 mld. di euro.

Coerentemente con tale andamento negli anni 2012 e 2014 in discorso si registrano decrementi delle disponibilità liquide (fondo di cassa) di 3,6 mld. di euro nel 2012 e 1,5 mld. di euro nel 2014.

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

codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	2014	Totale	media 2011/2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
totale codici	Riscossioni	215.053.981	208.686.070	259.832.600	209.436.877	893.009.528	223.252.382	-19,40	-2,61
totale codici	Pagamenti	211.654.273	211.567.012	256.150.243	211.109.760	890.481.288	222.620.322	-17,58	-0,26
	Saldo Riscossioni-Pagamenti	3.399.708	-2.880.942	3.682.357	-1.672.883	2.528.240	632.060	-145,43	-149,21

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

La tabella di seguito esposta evidenzia le disponibilità liquide al 31.12 di ciascun anno del comparto Regioni. Nel rinviare al par. 2.4 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 e Province autonome - Gestione di cassa - Disponibilità liquide

CONTO CORRENTE DI TESORERIA		2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Codice siope	Descrizione						
1400	Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento =(1+2-3)	14.588.324	10.994.361	14.232.545	12.750.125	-10,42	-12,60

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Si deve evidenziare che sulla gestione di cassa hanno inciso significativamente le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato agli enti territoriali negli anni 2013 e 2014. Nel paragrafo successivo si riepiloga la situazione dei trasferimenti operati in favore delle Regioni nel biennio.

1.1 Le anticipazioni di liquidità erogate alle regioni negli anni 2013 e 2014

Le problematiche relative alle anticipazioni di liquidità, concesse dal MEF alle Regioni per il pagamento dei debiti pregressi, sono state già esaminate nelle relazioni approvate con deliberazioni n. 20/2014 e 29/2014 della Sezione delle autonomie.

Si rammenta che le anticipazioni hanno riguardato i debiti pregressi al 31.12.2013, sia per la componente non sanitaria, sia per quella sanitaria.

La III e IV *tranche*⁶⁹ delle anticipazioni sono state erogate nel corso del 2014, e le tabelle che seguono riepilogano le risorse trasferite alle Regioni – e da queste agli enti creditori – a seguito dei decreti legge nn. 35 e 102 del 2013, della legge di stabilità 2014 e del decreto legge n. 66/2014. Le Regioni hanno beneficiato nel 2013 e 2014 di risorse relative alle anticipazioni di liquidità (dalla I alla IV *tranche*) per il pagamento dei debiti (sanitari e non sanitari) pregressi al 31.12.2013 per un ammontare complessivo di 20,2 mld di euro: 12,9 mld per i debiti sanitari e 7,3 mld per i debiti non sanitari.

Con riferimento al 2013, sono state erogate dal MEF le anticipazioni relative alla I e II *tranche* per un totale di 10,9 mld di euro (6,7 mld per i debiti sanitari e 4,2 mld per i debiti non sanitari). Per alcune Regioni sono state trasferite somme relative alla I e alla II *tranche* nel corso del 2014

⁶⁹ Per alcune Regioni le anticipazioni di liquidità relative alla I e II *tranche* sono state erogate nel corso del 2014.

per un totale di 1,15 mld di euro: relativamente alla II *tranche* (debiti non sanitari) a marzo 2014 sono stati pagati alla Regione Campania 242 milioni, e 16 milioni alla Regione Molise; 891 milioni di euro sono stati complessivamente erogati a dicembre 2014 alla Regione Siciliana per la I (debiti sanitari e non sanitari) e II *tranche* (debiti non sanitari).

Nel corso del 2014, inoltre, il MEF ha versato alle Regioni le anticipazioni relative alla III e IV tranche per un totale di 8,2 mld di euro: 5,6 mld per i debiti sanitari e 2,6 mld per i debiti non sanitari.

La Regione che ha richiesto le maggiori risorse per anticipazioni di liquidità è il Lazio, per un totale di 8,7 mld di euro (di cui 3,9 mld per debiti sanitari e 4,8 mld per debiti non sanitari), pari al 43,1% del totale anticipazioni di liquidità.

TABELLA n. 1/AL – COMPARTO REGIONI E PROV. AUT. – INCASSI PER ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' SUL DEBITO NON SANITARIO – PERIODO 2013-2014

Regione e prov. Aut.	I Tranche		II Tranche		III Tranche	IV Tranche	Totale non sanitari
	Incassi 2013	Incassi 2014	Incassi 2013	Incassi 2014	Incassi 2014	Incassi 2014	
RSO	2.035.886	0	2.117.044	258.290	1.767.226	830.805	7.009.252
Piemonte	447.693	0	660.207	0	0	0	1.107.900
Lombardia	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0	0	0
Liguria	17.063	0	25.163	0	4.730	32.632	79.589
Emilia R.	0	0	0	0	0	0	0
Toscana	38.499	0	56.774	0	0	0	95.274
Umbria	7.853	0	11.581	0	0	0	19.435
Marche	0	0	0	0	0	0	0
Lazio	924.481	0	1.363.319	0	1.762.496	798.173	4.848.469
Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0
Molise ⁽¹⁾	11.096	0	0	16.364	0	0	27.460
Campania ⁽²⁾	516.006	0	0	241.926	0	0	757.932
Puglia	0	0	0	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0	0	0	0
Calabria	73.193	0	0	0	0	0	73.193
RSS	0	140.273	0	144.598	0	0	284.872
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Bolzano	0	0	0	0	0	0	0
P.A. Trento	0	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	0	0	0	0
Sicilia ⁽³⁾	0	140.273	0	144.598	0	0	284.872
Anticipazioni debiti non sanitari	2.035.886	140.273	2.117.044	402.888	1.767.226	830.805	7.294.124

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Le procedure relative alla II *tranche* sono state completate a marzo 2014.

⁽²⁾ Le procedure relative alla II *tranche* sono state completate a marzo 2014.

⁽³⁾ Le procedure relative alla I e II *tranche* sono state completate a dicembre 2014.

TABELLA n. 2/AL – COMPARTO REGIONI E PROV. AUT. – INCASSI PER ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' SUL DEBITO SANITARIO – PERIODO 2013-2014

Regione e Prov. Aut.	I Tranche		II Tranche	III Tranche	IV Tranche	TOTALE SANITA'
	Incassi 2013	Incassi 2014	Incassi 2013	Incassi 2014	Incassi 2014	
RSO	4.216.784	0	2.491.430	4.913.758	669.624	12.291.595
PIEMONTE	803.724	0	642.979	509.654	0	1.956.357
LOMBARDIA	0	0	0	0	0	0
VENETO	777.231	0	0	810.249	0	1.587.480
LIGURIA	81.833	0	65.466	40.000	0	187.299
EMILIA R.	447.980	0	358.384	140.000	0	946.364
TOSCANA	230.753	0	184.602	404.000	0	819.355
UMBRIA	0	0	0	0	0	0
MARCHE	17.222	0	0	12.227	0	29.449
LAZIO	832.052	0	665.642	1.686.457	669.624	3.853.775
ABRUZZO	174.009	0	0	0	0	174.009
MOLISE	44.285	0	0	0	0	44.285
CAMPANIA	531.970	0	425.576	993.000	0	1.950.546
PUGLIA	185.975	0	148.780	318.171	0	652.926
BASILICATA	0	0	0	0	0	0
CALABRIA	89.750	0	0	0	0	89.750
RSS	0	606.097	0	0	0	606.097
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0
PA BOLZANO	0	0	0	0	0	0
PA TRENTO	0	0	0	0	0	0
FRIULI V.G.	0	0	0	0	0	0
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0
SICILIA ⁽¹⁾	0	606.097	0	0	0	606.097
ANTICIPAZIONI DEBITI SANITARI	4.216.784	606.097	2.491.430	4.913.758	669.624	12.897.692

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Le procedure relative alla I *tranche* per i debiti sanitari sono state completate ad agosto 2014.

Con riferimento ai pagamenti, si rileva che le risorse erogate a titolo di anticipazioni di liquidità hanno permesso di pagare nel 2013 e 2014 debiti pregressi pari a 18,1 mld di euro (12,6 mld per i debiti sanitari e 5,5 mld per i debiti non sanitari).

Nello specifico, nel corso del 2013, i pagamenti totali hanno riguardato la I e II *tranche* per un totale di 10,4 mld di euro: 6,7 mld per i debiti sanitari e 3,7 mld per i debiti non sanitari.

La parte residua delle anticipazioni relative alla I e alla II *tranche* è stata pagata nel corso del 2014, per un totale di 1,3 mld: tale situazione è stata generata in parte dai residui delle anticipazioni ricevute nel corso del 2013 ed in buona parte dal fatto che ad alcune Regioni le anticipazioni sono state erogate nel corso del 2014 (Campania e Molise per la II *tranche* dei debiti non sanitari e la Sicilia per la I *tranche* dei debiti sanitari).

Si rileva, inoltre, che per la Sicilia le procedure per l'accesso alle anticipazioni di liquidità, relative alla I e II *tranche* dei debiti non sanitari, sono state completate nel corso del 2014 e l'erogazione da parte del MEF è avvenuta a dicembre dello stesso anno; pertanto, il pieno utilizzo di tali risorse per il pagamento dei debiti pregressi non sanitari si potrà verificare a partire dal 2015.

Nel corso del 2014 sono stati pagati dalle Regioni debiti pregressi per un valore di 7,7 mld di euro: 5,9 mld per debiti sanitari e 1,8 mld per debiti non sanitari.

Le tabelle che seguono illustrano i pagamenti per anticipazioni di liquidità sul debito non sanitario e sul debito sanitario.

TABELLA n. 3/AL – COMPARTO REGIONI E PROV. AUT. – PAGAMENTI EFFETTUATI SULLA BASE DELLE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' PER DEBITO NON SANITARIO – PERIODO 2013-2014

Regione e Prov. Aut.	I Tranche		II Tranche		III Tranche	IV Tranche	TOTALE NON SANITA'
	Pagamenti 2013	Pagamenti 2014	Pagamenti 2013	Pagamenti 2014	Pagamenti 2014	Pagamenti 2014	
RSO	1.905.839	92.207	1.762.841	579.676	1.114.638	32.238	5.487.439
PIEMONTE	447.693	0	660.207	0	0	0	1.107.900
LOMBARDIA	0		0	0	0	0	0
VENETO	0		0	0	0	0	0
LIGURIA	17.063	0	25.163	0	4.730	32.238	79.194
EMILIA R.	0		0	0	0	0	0
TOSCANA	38.499	0	56.774	0	0	0	95.274
UMBRIA	8.202		11.951	0	0	0	20.153
MARCHE	0		0	0	0	0	0
LAZIO	927.640	2.013	1.008.746	344.472	1.109.908	0	3.392.780
ABRUZZO	0		0	0	0	0	0
MOLISE ⁽¹⁾	11.098		0	16.364	0	0	27.462
CAMPANIA ⁽²⁾	382.450	90.194	0	218.840	0	0	691.483
PUGLIA	0		0	0	0	0	0
BASILICATA	0		0	0	0	0	0
CALABRIA	73.193		0	0	0	0	73.193
RSS	0	0	0	0	0	0	0
VALLE D'AOSTA	0		0	0	0	0	0
PA BOLZANO	0		0	0	0	0	0
PA TRENTO	0		0	0	0	0	0
FRIULI V.G.	0		0	0	0	0	0
SARDEGNA	0		0	0	0	0	0
SICILIA ⁽³⁾	0		0	0	0	0	0
Totale gestione non sanitaria	1.905.839	92.207	1.762.841	579.676	1.114.638	32.238	5.487.439

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Le procedure relative alla II *tranche* sono state completate a marzo 2014.

⁽²⁾ Le procedure relative alla II *tranche* sono state completate a marzo 2014.

⁽³⁾ Le procedure relative alla I e II *tranche* sono state completate a dicembre 2014.

In relazione ai pagamenti effettuati sulla base delle anticipazioni di liquidità per la componente del debito sanitario, si rileva che alcune Regioni hanno anticipato con risorse proprie correnti i pagamenti delle fatture comprese nei piani dei pagamenti presentati per l'accesso alle anticipazioni di liquidità (III tranche – debiti sanitari); per cui si registrano pagamenti effettuati anteriormente alla rimessa delle somme da parte del MEF: la rimessa del MEF, infatti, ripristina la liquidità corrente anticipata dalle Regioni e quindi va ad incidere (riducendoli) sui tempi dei pagamenti dei debiti di nuova formazione.

TABELLA n. 4/AL – COMPARTO REGIONI E PROV. AUT. – PAGAMENTI EFFETTUATI SULLA BASE DELLE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' PER DEBITO SANITARIO – PERIODO 2013-2014

Regione e Prov. Aut.	I Tranche		II Tranche		III Tranche ⁽²⁾	IV Tranche	TOTALE SANITA'
	Pagamenti 2013	Pagamenti 2014	Pagamenti 2013	Pagamenti 2014	Pagamenti 2014	Pagamenti 2014	
RSO	4.198.841	16.193	2.491.430	0	4.612.531	669.624	11.988.618
PIEMONTE	803.724	0	642.979	0	509.654	0	1.956.357
LOMBARDIA	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	777.231	0	0	0	810.249	0	1.587.480
LIGURIA	81.833	0	65.466	0	40.000	0	187.299
EMILIA R.	447.980	0	358.384	0	140.000	0	946.364
TOSCANA	230.753	0	184.602	0	404.000	0	819.355
UMBRIA	0	0	0	0	0	0	0
MARCHE	17.222	0	0	0	12.000	0	29.222
LAZIO	832.052	0	665.642	0	1.615.457	669.624	3.782.775
ABRUZZO	174.009	0	0	0	0	0	174.009
MOLISE	43.242	1.043	0	0	0	0	44.285
CAMPANIA	531.970	0	425.576	0	763.000	0	1.720.546
PUGLIA	185.975	0	148.780	0	318.171	0	652.926
BASILICATA	0	0	0	0	0	0	0
CALABRIA	72.850	15.150	0	0	0	0	88.000
RSS	0	606.097	0	0	0	0	606.097
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0	0	0
PA BOLZANO	0	0	0	0	0	0	0
PA TRENTO	0	0	0	0	0	0	0
FRIULI V.G.	0	0	0	0	0	0	0
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	0
SICILIA ⁽¹⁾	0	606.097	0	0	0	0	606.097
TOT. GESTIONE SANITARIA	4.198.841	622.290	2.491.430	0	4.612.531	669.624	12.594.715

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Le procedure relative alla I tranche per i debiti sanitari sono state completate ad agosto 2014.

⁽²⁾ In vari casi le Regioni hanno anticipato con risorse proprie correnti i pagamenti delle fatture comprese nei piani dei pagamenti presentati per l'accesso alle anticipazioni di liquidità, per cui si registrano pagamenti effettuati anteriormente alla rimessa delle somme da parte del MEF.

2 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Il rispetto degli equilibri di bilancio è un principio fondamentale della sana gestione finanziaria sancito a livello costituzionale (artt. 81, 97, 119 Cost.) e momento centrale dell'attività di controllo della Corte dei conti (art. 7, co. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 1 d.l. 174/2012).

Nei paragrafi che seguono si esaminano gli equilibri nella prospettiva della gestione di cassa delle Regioni e delle Province Autonome, così come rilevabile dal SIOPE, ponendo in evidenza anche gli aspetti di criticità circa l'attendibilità e le conseguenti valutazioni del dato utilizzato.

Per quanto riguarda la metodologia adottata è la stessa di quella seguita per i referti del 2013 e del 2014, e che viene riportata nel vol. II, Appendice, parte II, par. 1.1 “Note metodologiche”.

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 vol. II, 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.

2.1 Profili critici

Fermo restando quanto esposto nelle “Note metodologiche”, si deve segnalare che, al momento, sussistono vari fattori che impongono una certa cautela nella valutazione dei risultati, in quanto non è immediatamente interpretabile la situazione concreta sottostante a movimenti di cassa di rilievo. Si sintetizzano quelli di maggior rilevanza.

- a) In primo luogo, l'immissione nel sistema regionale di ingenti somme con le concessioni di anticipazioni di liquidità illustrate nel par. 1.1 inquina, in qualche misura, i risultati della gestione corrente e della gestione in conto capitale. Infatti le somme sono state registrate dagli enti nel Titolo V (entrate in conto capitale) al pari dei prestiti a lungo termine, ma sono state utilizzate anche per pagamenti correnti (per lo più trasferimenti ad altri enti) registrati nel Titolo I della spesa.
- b) L'altro elemento distorsivo, che per il rilievo che assume deve essere particolarmente sottolineato, è dato dai movimenti nelle contabilità speciali per anticipazioni e rimborsi dei finanziamenti per la sanità.

Nell'audizione del 27.11.2014 davanti alla *Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, la Sezione delle autonomie ha rimarcato, tra l'altro, che “*Altro profilo di attuale criticità, che incide sulla corretta applicazione della riforma e sulla chiarezza della rappresentazione contabile, riguarda la tempestiva definizione del riparto del finanziamento del fondo sanitario nazionale. Le risorse dovrebbero essere individuate e trasferite con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'esercizio, o, quanto meno, entro il termine dell'esercizio, per consentire alle Regioni di effettuare un'adeguata programmazione delle risorse e delle attività dei propri servizi sanitari regionali, cui conseguono i necessari adempimenti contabili di accertamento e di impegno.*

Il tradizionale ritardo con il quale viene approvato in via definitiva il riparto in discorso comporta una gestione “provvisoria” tra le contabilità speciali delle anticipazioni ricevute, che rende non semplice la ricostruzione della gestione effettiva e la valutazione degli equilibri di bilancio, come già rilevato in sede di referto al Parlamento sulla finanza territoriale”.

La questione non è di poco momento, perché questa prassi, oltre a rendere opaca la lettura della situazione finanziaria in base ai flussi SIOPE rende difficile per le Regioni un'adeguata programmazione e una corretta applicazione anche delle regole poste dal Titolo II del d.lgs. 118/2011.

- c) Nelle contabilità speciali continuano a rilevarsi saldi negativi di rilievo generati dalla voce generica “Altre partite di giro” (v. par. 2.7), che destano perplessità sull'effettiva natura delle operazioni registrate sotto questo codice, in assenza di un'adeguata compensazione in entrata.

2.2 Andamento della cassa negli anni 2011-2014

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 3 aprile 2015, per il quadriennio 2011-2014 a livello nazionale l'ammontare complessivo delle riscossioni da regolarizzare è inferiore allo 0,02% delle riscossioni totali, e quello dei pagamenti da regolarizzare allo 0,01% dei pagamenti totali (v. TAB.1/EQ). Si tratta, pertanto, di un profilo che non incide 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.

TABELLA n. 1/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Movimenti di cassa da regolarizzare

codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	2014	Totale
9999	Incassi da regolarizzare	17	0	0	193.716	193.732
9999	Pagamenti da regolarizzare	660	163	39	122.215	123.078
	Saldo (A)	-644	-163	-39	71.501	70.655
9997	Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (B)	218.944	207.780	111.316	115.221	653.261
	Saldo Complessivo (A)-(B)	-219.588	-207.943	-111.355	-43.721	-582.607

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Nelle tabb. 1.a., 1.b., 1.c sono riportate le Regioni che presentano movimenti da regolarizzare nel periodo considerato. La tabella 1.c (cod. 9997) riguarda i pagamenti da regolarizzare per pignoramenti, cioè, pagamenti, effettuati in via coattiva dal tesoriere in virtù di un titolo esecutivo, e che devono essere contabilmente regolati dall'ente.

TABELLA n. 1.a/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Incassi da regolarizzare (cod. 9999)

Regioni	2011	2012	2013	2014	totale
Abruzzo	0	0	0	3.505	3.505
Basilicata	0	0	0	382	383
Calabria	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	58.239	58.239
Emilia Romagna	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	13.1567	131.567
Liguria	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0
Provincia Bolzano	0	0	0	0	0
Provincia Trento	0	0	0	0	0
Puglia	0	0	0	0	0
Sardegna	0	0	0	23	23
Sicilia	0	0	0	0	0
Toscana	16	0	0	0	16
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0
Totale Italia	17	0	0	193.716	193.732

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 1.b/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome – Pagamenti da regolarizzare (cod. 9999)

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale
Abruzzo	0	0	0	7	7
Basilicata	13	0	0	0	13
Calabria	0	0	0	0	0
Campania	602	163	39	1	805
Emilia Romagna	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	122.207	122.207
Liguria	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0
Molise	0	0	0	0	0
Piemonte	0	0	0	0	0
Provincia Bolzano	0	0	0	0	0
Provincia Trento	0	0	0	0	0
Puglia	45	0	0	0	45
Sardegna	0	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0
Totale Italia	660	163	39	122.215	123.078

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 1.c/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (cod. 9997)

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale
Abruzzo	0	0	91	9.720	9.812
Basilicata	0	0	0	0	0
Calabria	0	0	0	0	0
Campania	218.648	207.755	111.038	105.501	642.942
Emilia Romagna	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
Lazio	0	0	0	0	0
Liguria	0	0	0	0	0
Lombardia	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0
Molise	0	25	188	0	212
Piemonte	0	0	0	0	0
Provincia Bolzano	0	0	0	0	0
Provincia Trento	0	0	0	0	0
Puglia	296	0	0	0	296
Sardegna	0	0	0	0	0
Sicilia	0	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0	0
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Veneto	0	0	0	0	0
Totale Italia	218.944	207.780	111.316	115.221	653.261

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

2.3 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.

TABELLA n. 2/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa - Riepilogo riscossioni e pagamenti

codice SIOPE	Descrizione	2011	2012	2013	2014	Totale	media 2011/2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
totale codici	Riscossioni	215.053.981	208.686.070	259.832.600	209.436.877	893.009.528	223.252.382	-19,40	-2,61
totale codici	Pagamenti	211.654.273	211.567.012	256.150.243	211.109.760	890.481.288	222.620.322	-17,58	-0,26
Saldo Riscossioni-Pagamenti		3.399.708	-2.880.942	3.682.357	-1.672.883	2.528.240	632.060	-145,43	-149,21

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

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 e nel 2014 sia stata colmata attingendo al fondo di cassa (tab. 3), 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 II, Analisi degli equilibri di bilancio delle Regioni).

TABELLA n. 3/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome-Gestione di cassa-Disponibilità liquide

CONTO CORRENTE DI TESORERIA		2011	2012	2013	2014	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Codice siope	Descrizione						
1100	Fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno (1)	11.468.725	14.575.722	11.033.096	14.284.946	29,47	24,56
1200	Riscossioni effettuate dall'ente a tutto il mese (2)	210.997.330	207.026.570	254.770.550	213.512.615	-16,19	1,19
1300	Pagamenti effettuati dall'ente a tutto il mese (3)	207.877.731	210.607.932	251.571.101	215.047.436	-14,52	3,45
1400	Fondo di cassa dell'ente a fine del periodo di riferimento =(1+2-3)	14.588.324	10.994.361	14.232.545	12.750.125	-10,42	-12,60
1450	Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento - quota vincolata (Dal 2011)	740.641	500.410	421.704	628.306	48,99	-15,17
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	457.750	23,81	-25,02
2200	Disponibilità liquide vincolate alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (D)	1.407.191	1.682.776	1.695.379	1.617.561	-4,59	14,95
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	156.412	16,72	89,06
2400	Disponibilità liquide vincolate alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (F)	191.680	115.202	103.000	92.885	-9,82	-51,54

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

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, 14.232 mln. di euro nel 2013 e 12.750 mln. di euro nel 2014. L'andamento del fondo cassa appare coerente con l'andamento registrato nella differenza tra riscossioni e pagamenti.

Esaminando la situazione del fondo di cassa finale per singola Regione (tab. 3.a), emerge che cinque Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Provincia di Trento, Puglia e Veneto) registrano a fine anno un fondo di cassa corrispondente ad oltre il 50% del totale delle disponibilità liquide (51,4% nel 2011, 60,1% nel 2012 e 55,3% nel 2013, 58,31% nel 2014).

Nel 2014 la Regione Friuli-Venezia Giulia registra la consistenza di cassa maggiore, pari a 1.882 mln. di euro (14,8% del totale); seguono la Lombardia con 1.764 mln. di euro (13,8%), la Puglia con 1.550 mln. di euro (12,2%) la Provincia di Trento con 1.137 mln. di euro (8,9%) e il Veneto con 1.066 mln. di euro (8,4%).

TABELLA n. 3.a/EQ/ITA - Comparto regioni e province autonome – Fondo di cassa di fine periodo (cod. 1400)

Regioni	2011	2012	2013	2014
Abruzzo	478.179	304.052	372.587	436.037
Basilicata	699.732	463.255	377.624	485.617
Calabria	549.060	361.032	1.192.119	751.637
Campania	905.432	441.126	645.813	474.723
Emilia Romagna	659.939	224.456	419.976	505.924
Friuli V.G.	2.151.532	1.882.067	2.434.177	1.882.387
Lazio	710.506	109.368	463.084	118.367
Liguria	71.440	81.619	240.907	151.837
Lombardia	1.552.948	722.271	1.359.253	1.764.115
Marche	303.721	102.366	94.143	196.093
Molise	46.342	98.741	102.581	21.859
Piemonte	354.580	82.523	598.038	153.438
Provincia Bolzano	0	6	0	357.180
Provincia Trento	253.475	616.080	937.508	1.136.709
Puglia	2.397.724	2.213.422	2.029.356	1.549.752
Sardegna	112.997	711.501	857.045	474.053
Sicilia	767.223	278.515	128.085	570.003
Toscana	401.759	106.889	193.813	247.842
Trentino A.A.	418.038	467.028	267.800	212.475
Umbria	382.895	217.518	161.523	73.835
Valle d'Aosta	232.111	337.015	249.986	120.098
Veneto	1.138.692	1.173.513	1.107.127	1.066.143
Totale Italia	14.588.324	10.994.361	14.232.545	12.750.125

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

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, 422 mln. di euro nel 2013 e 628 mln. di euro nel 2014.

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 2,96% del 2013 per poi risalire nuovamente al 4,93% del 2014.

TABELLA n. 3.b/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa - disponibilità liquide - (fondo di cassa)

Descrizione	2011	2012	2013	2014
Fondo cassa inizio anno (1)	11.468.725	14.575.722	11.033.096	14.284.946
Riscossioni effettuate (2)	215.053.981	208.686.070	259.832.600	209.436.877
Pagamenti effettuati (3)	211.654.273	211.567.012	256.150.243	211.109.760
Fondo di cassa fine periodo (4) = (1+2+3)	14.588.324	10.994.361	14.232.545	12.750.125
Fondo di cassa - Quota vincolata	740.641	500.410	421.704	628.306
% quota vincolata su fondo cassa finale	5,08	4,55	2,96	4,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

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

TABELLA n. 3.b/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Fondo di cassa di fine periodo quota vincolata (cod. 1450)

Regioni	2011	2012	2013	2014	totale	differenza 2014-2011
Abruzzo	3.463	1.132	3.272	52.321	60.187	48.858
Basilicata	51.387	50.656	0	0	102.043	-51.387
Calabria	64.443	70.232	114.840	104.064	353.579	39.621
Campania	306.558	217.358	185.364	246.125	955.405	-60.433
Emilia-Romagna	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Lazio	46.277	51.361	78.996	107.083	283.716	60.806
Liguria	0	0	0	0	0	0
Lombardia	15	262	73	25	374	10
Marche	0	0	0	0	0	0
Molise	198	482	2.065	4.798	7.543	4.600
Piemonte	644	706	706	1.688	3.743	1.044
Provincia Bolzano	0	0	0	0	0	0
Provincia Trento	0	0	0	0	0	0
Puglia	35.874	31.727	30.765	50.897	149.263	15.023
Sardegna	3.457	3.271	4.669	3.902	15.300	445
Sicilia	228.012	72.915	670	11.436	313.033	-216.575
Toscana	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	0
Umbria	286	0	0	0	286	-286
Valle d'Aosta	16	275	249	211	751	195
Veneto	14	34	34	45.758	45.840	45.745
Totale Italia	740.641	500.410	421.704	628.306	2.291.062	-112.335

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

2.4 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. Si precisa che, nello schema, il rimborso prestiti è imputato alla gestione in conto capitale. Nell'analisi per singolo comparto gestionale (v. paragrafi successivi), è considerato tra la spesa corrente.

TABELLA n. 4/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Analisi del totale delle riscossioni e del totale dei pagamenti per Titoli, secondo l'articolazione del SIOPE

Descrizione	2011	2012	2013	2014	TOTALE	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Riscossioni di parte corrente: Titoli I, II e III (A)	167.856.316	147.991.692	181.404.181	148.271.315	645.523.504	-18,26	-11,67
Riscossioni da alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossioni di crediti: Titolo IV (B)	6.409.556	9.781.375	10.114.385	7.677.871	33.983.186	-24,09	19,79
Riscossioni da accensione di prestiti: Titolo V (C)	5.205.928	5.157.163	18.238.625	14.298.246	42.899.962	-21,60	174,65
Riscossioni in conto capitale: Titoli IV e V (B+C)	11.615.483	14.938.538	28.353.010	21.976.117	76.883.148	-22,49	89,20
Riscossioni da contabilità speciali: Titolo VI (D)	35.582.164	45.755.841	50.075.409	38.995.729	170.409.144	-22,13	9,59
Riscossioni da regolarizzare (X)	17	0	0	193.716	193.732	n.a.	1.167.348,14
Totale delle riscossioni (A+B+C+D+X)	215.053.981	208.686.070	259.832.600	209.436.877	893.009.528	-19,40	-2,61
Pagamenti di parte corrente: Titolo I (E)	152.214.210	145.470.087	144.717.728	145.626.748	588.028.773	0,63	-4,33
Pagamenti in conto capitale: Titolo II (F)	18.039.291	17.951.122	19.719.640	17.369.633	73.079.686	-11,92	-3,71
Pagamenti per rimborso di prestiti: Titolo III(G)	5.376.544	6.004.267	11.321.480	7.231.679	29.933.971	-36,12	34,50
Pagamenti c/capitale e rimborso prestiti: Titoli II e III(F+G)	23.415.835	23.955.390	31.041.120	24.601.312	103.013.656	-20,75	5,06
Pagamenti per contabilità speciali: Titolo IV (H)	35.804.622	41.933.592	80.280.040	40.570.226	198.588.480	-49,46	13,31
Pagamenti da regolarizzare (cod. 9997+ 9998+9999) (Y)	219.606	207.943	111.355	311.475	850.379	179,71	41,83
Totale dei pagamenti (E+F+G+H+Y)	211.654.273	211.567.012	256.150.243	211.109.760	890.481.288	-17,58	-0,26
Saldo di parte corrente (A – E) = (I)	15.642.107	2.521.604	36.686.453	2.644.568	57.494.731	-92,79	-83,09
Saldo c/ capitale (B+C) – (F+G) = (L)	-11.800.351	-9.016.852	-2.688.110	-2.625.195	-26.130.508	-2,34	-77,75
Saldo contabilità speciali (D – H) = (M)	-222.458	3.822.249	-30.204.631	-1.574.497	-28.179.336	-94,79	607,77
Saldo movimenti da regolarizzare (X-Y) = (Z)	-219.589	-207.943	-111.355	-117.759	-656.647	5,75	-46,37
Saldo riscossioni-pagamenti (I+L+M+Z)	3.399.708	-2.880.942	3.682.357	-1.672.883	2.528.240	-145,43	-149,21

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Considerando il risultato complessivo del quadriennio, l'avanzo della gestione corrente - oltre 57,5 mld. di euro - è sufficiente a coprire il *deficit* della gestione straordinaria (-26,1 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 (-28,2 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 rilevato, è di +2,5 mld.

I risultati esposti devono comunque essere ulteriormente rettificati, secondo i criteri chiariti nelle “Note metodologiche” riportate nel vol. II.

2.5 I risultati della gestione corrente

Secondo lo schema illustrato nelle “Note metodologiche” (v. vol. II), il risultato “aggiustato” di parte corrente è esposto nella tabella che segue (Tab. 5/EQ/ITA).

TABELLA n. 5/EQ/ITA - Comparto regioni e province autonome-Analisi dell'equilibrio di parte corrente-Gestione di cassa-Periodo 2011-2014 (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, al netto dei trasferimenti tra regioni)

codici SIOPE	Incassi	2011	2012	2013	2014	TOTALE	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Tit. 1°	Entrate tributarie	139.821.167	128.683.516	155.949.089	125.850.695	550.304.467	-19,30	-9,99
Tit. 2°	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	23.335.564	15.783.753	22.283.845	18.495.387	79.898.549	-17,00	-20,74
2131	di cui Trasferimenti correnti da altre Regioni e Province autonome	38.594	42.017	39.477	37.200	157.288	-5,77	-3,61
Tit. 3°	Entrate extra-tributarie	4.699.586	3.524.423	3.171.247	3.925.233	15.320.489	23,78	-16,48
	Totale incassi parte corrente (Titoli I, II, III entrate) (A)	167.856.316	147.991.692	181.404.181	148.271.315	645.523.504	-18,26	-11,67
codici SIOPE	Pagamenti	2011	2012	2013	2014	TOTALE	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Tit. 1°	Spese correnti	152.214.210	145.470.087	144.717.728	145.626.748	588.028.773	0,63	-4,33
1531	di cui Trasferimenti correnti ad altre Regioni e Province autonome	414.423	396.482	450.755	354.640	1.616.301	-21,32	-14,43
Tit. 3°	Spese per rimborso di prestiti	5.376.544	6.004.267	11.321.480	7.231.679	29.933.971	-36,12	34,50
3910	di cui Rimborso anticipazioni di cassa	2.518.187	3.154.533	8.564.908	4.526.012	18.763.640	-47,16	79,73
	Totale spese correnti (Titoli I e III spesa) (B)	157.590.754	151.474.355	156.039.208	152.858.427	617.962.743	-2,04	-3,00
	Totale spese correnti al netto rimborsi anticipazioni di cassa (B1)	155.072.567	148.319.822	147.474.299	148.332.415	599.199.104	0,58	-4,35
	SALDO (A-B1)=(C)	12.783.750	-328.131	33.929.881	-61.100	46.324.400	-100,18	-100,48
6317	Anticipazioni sanità (contabilità speciali) (D)	22.173.810	19.882.875	17.359.168	20.120.783	79.536.636	15,91	-9,26
4317	Rimborso anticipazioni Sanità (contabilità speciali) (E)	16.144.996	12.586.622	43.462.425	14.529.744	86.723.786	-66,57	-10,00
	SALDO sanità contabilità speciali(D-E)=(F)	6.028.814	7.296.253	-26.103.257	5.591.040	-7.187.150	-121,42	-7,26
	Risultato di parte corrente aggiustato (C) + (F)	18.812.564	6.968.123	7.826.625	5.529.939	39.137.250	-29,34	-70,61
	Risultato di parte corrente aggiustato al netto dei trasferimenti tra Regioni (codd. 2131E,1531S)	19.188.392	7.322.588	8.237.903	5.847.379	40.596.263	-29,02	-69,53
	Saldo movimenti di cassa da regolarizzare	-219.588	-207.943	-111.355	-43.721	-582.607	-60,74	-80,09
	Risultato di parte corrente aggiustato comprensivo del saldo movimenti da regolarizzare al netto dei trasferimenti tra Regioni	18.968.804	7.114.645	8.126.547	5.803.659	40.013.656	-28,58	-69,40

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Le entrate correnti mostrano un andamento ondivago, con una evidente flessione nel 2012, cui segue un incremento nel 2013 e poi nuovamente una flessione nel 2014, dovuta alle entrate tributarie (-19,3% sul 2013) e ai trasferimenti (-17% sul 2013) mentre aumentano le entrate

extra-tributarie (+23%), queste evidenziano tuttavia un andamento in diminuzione se raffrontato all'annualità 2011.

I pagamenti per spesa corrente del titolo I, invece, segnano una costante riduzione fino al 2013, mentre nel 2014 vi è un leggero aumento (+0,63% sul 2013).

Le spese per rimborso prestiti (titolo III) aumentano per effetto dei rimborsi per anticipazioni di cassa, fino al 2013, mentre nell'ultimo anno registrano una diminuzione di oltre il 36%. I soli rimborsi di quota capitale, invece, sono pure caratterizzati da un decremento (-2% nel 2014 sul 2013, -3% nel 2013 sul 2012).

L'andamento dei saldi dei movimenti relativi alla gestione sanitaria nel 2013 registrano una forte contrazione scendendo da +7,3 mld. del 2012 a -26,1 mld. del 2013.

La gestione sanitaria è condizionata dalla questione sopra illustrata relativa ai ritardi nelle assegnazioni definitive delle quote relative al finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale, alimentato da compartecipazione IVA, IRAP e addizionale IRPEF. Le regolazioni contabili avvenute nel 2013 hanno comportato un incremento rilevante delle entrate tributarie, ma, al contempo, un incremento dei rimborsi, che negli anni precedenti erano stati inferiori alle anticipazioni incassate.

Nel quadriennio complessivamente si mantiene un risultato di parte corrente sempre positivo in tutte le annualità, registrando un totale di avanzo per oltre 40 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 (-14,7 mld.), ed anche rispetto al disavanzo derivante dalle contabilità speciali al netto della sanità, pari a -20,9 mld. Quest'ultimo dato è strettamente correlato al saldo negativo, costante in tutti gli anni considerati e ammontante a -22,6 mld. nel quadriennio, 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, solo in parte riferibili agli investimenti. Se si sottraggono al risultato della gestione in conto capitale le somme in questione, pari a 20,2 mld. di euro, pur tenendo conto che una parte (allo stato non quantificabile) è stata impiegata per debiti relativi agli investimenti emerge la sofferenza finanziaria del comparto, in quanto il risultato della gestione corrente diventa incapiente.

Con riguardo ai risultati delle singole Regioni (tabelle n. 5.a-5.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 corrette.⁷⁰

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 oltre -6 mld. nel quadriennio, compensato, tuttavia, da un saldo positivo *grosso modo* di pari importo nel conto capitale, avendo usufruito di consistenti anticipazioni di liquidità nel 2013 e nel 2014. Segno negativo evidenziano anche la Regione Piemonte (-276 mln di euro), ed in modo meno rilevante le Regioni Umbria e Liguria.

Apparentemente, nel quadriennio complessivamente considerato, i risultati migliori li registrano le Regioni Campania (+9,9 mld.), Lombardia (+7,3 mld.), la Regione Siciliana (+6 mld.) e le due Province autonome. Ferme restando le cautele rappresentate per l'interpretazione dei risultati, si evidenzia che le medesime Regioni presentano anche un rilevante saldo negativo nelle contabilità speciali: Campania -12 mld., Lombardia -4,4 mld., Sicilia -3,8 mld. Inoltre, Campania e Sicilia hanno beneficiato di notevoli somme *ex dd.ll. n. 35 e n. 102/2014*.

La tabella n. 5.a riporta i risultati finale della gestione corrente di tutte le Regioni, mentre la tabella n. 5.b riporta i risultati della gestione corrente al netto della gestione sanitaria registrata nelle contabilità speciali.

⁷⁰ 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 anticipazioni e rimborsi effettuati nell'arco dell'anno; registrazioni di poste non coerenti con la natura delle operazioni sottostanti.

TABELLA n. 5.a/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Analisi dell'equilibrio di parte corrente - Gestione di cassa - Periodo 2011 - 2014 (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, al netto dei trasferimenti tra Regioni)

Regioni	2011	2012	2013	2014	totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Abruzzo	413.284	90.967	-209.538	112.768	407.481	-153,82	-72,71
Basilicata	75.903	34.959	174.653	104.130	389.645	-40,38	37,19
Calabria	192.390	-183.990	848.314	-299.292	557.422	-135,28	-255,57
Campania	7.522.250	941.407	663.895	810.525	9.938.078	22,09	-89,22
Emilia-Romagna	850.559	-156.563	563.352	372.293	1.629.641	-33,91	-56,23
Friuli-Venezia Giulia	1.082.138	231.859	629.948	333.389	2.277.333	-47,08	-69,19
Lazio	542.145	-1.361.039	-1.126.250	-4.134.978	-6.080.122	267,15	-862,71
Liguria	-57.435	-17.991	-27.716	61.386	-41.755	-321,48	-206,88
Lombardia	1.477.864	155.064	1.199.237	4.442.247	7.274.412	270,42	200,59
Marche	225.815	141.691	98.599	206.444	672.550	109,38	-8,58
Molise	38.116	-12.933	5.689	-19.226	11.646	-437,96	-150,44
Piemonte	24.570	625.380	-942.033	15.968	-276.115	-101,7	-35,01
Provincia Bolzano	1.146.952	892.240	1.217.498	1.313.343	4.570.032	7,87	14,51
Provincia Trento	1.632.949	1.330.370	1.275.596	1.126.870	5.365.785	-11,66	-30,99
Puglia	251.527	507.684	-75.526	270.383	954.067	-458	7,5
Sardegna	37.155	1.160.914	465.505	333.409	1.996.983	-28,38	797,33
Sicilia	2.312.731	1.360.321	2.082.449	-55.526	5.699.976	-102,67	-102,4
Toscana	-94.199	194.501	452.039	133.506	685.847	-70,47	-241,73
Trentino-Alto Adige	441.771	312.165	331.921	329.863	1.415.721	-0,62	-25,33
Umbria	25.323	-93.101	12.212	-30.613	-86.179	-350,68	-220,89
Valle d'Aosta	378.223	362.364	149.081	58.315	947.982	-60,88	-84,58
Veneto	448.772	598.376	337.621	318.456	1.703.227	-5,68	-29,04
Totale Italia	18.968.804	7.114.645	8.126.547	5.803.659	40.013.656	-28,58	-69,4

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 5.b/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Analisi dell'equilibrio di parte corrente - Gestione di cassa - Periodo 2011 - 2014 (Titoli I, II, III entrate - Titoli I e III della spesa al netto delle anticipazioni di cassa e dei trasferimenti tra Regioni + saldo dei movimenti da regolarizzare)

Regioni	2011	2012	2013	2014	totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Abruzzo	550.210	-46.079	529.246	130.543	1.163.921	-75,33	-76,27
Basilicata	164.249	419.944	100.802	127.056	812.051	26,05	-22,64
Calabria	100.969	-164.234	1.255.098	-299.292	892.541	-123,85	-396,42
Campania	7.522.250	941.407	663.895	810.525	9.938.078	22,09	-89,22
Emilia-Romagna	925.757	-325.948	3.700.135	-178.038	4.121.907	-104,81	-119,23
Friuli-Venezia Giulia	1.082.138	231.859	629.948	333.471	2.277.415	-47,06	-69,18
Lazio	-2.183.196	-4.704.456	4.126.786	-4.490.338	-7.251.204	-208,81	105,68
Liguria	81.343	-415.459	961.480	-15.026	612.337	-101,56	-118,47
Lombardia	-1.181.487	-1.687.874	8.537.611	3.538.392	9.206.641	-58,56	-399,49
Marche	331.102	356.561	790.673	-152.261	1.326.076	-119,26	-145,99
Molise	84.232	244	-247.976	-50.488	-213.989	-79,64	-159,94
Piemonte	24.570	625.380	-942.033	15.968	-276.115	-101,7	-35,01
Provincia Bolzano	1.146.952	892.240	1.217.498	1.313.343	4.570.032	7,87	14,51
Provincia Trento	1.632.949	1.330.370	1.275.596	1.126.870	5.365.785	-11,66	-30,99
Puglia	-940.464	-732.158	1.595.322	-458.778	-536.078	-128,76	-51,22
Sardegna	37.155	1.160.914	465.505	333.409	1.996.983	-28,38	797,35
Sicilia	2.312.731	784.633	2.211.647	-2.042.562	3.266.450	-192,35	-188,32
Toscana	191.063	-168.355	2.656.572	-390.668	2.288.611	-114,71	-304,47
Trentino-Alto Adige	441.771	312.165	331.921	329.863	1.415.721	-0,62	-25,33
Umbria	62.898	-43.879	279.562	-154.597	143.985	-155,3	-345,79
Valle d'Aosta	378.223	362.364	149.081	58.315	947.982	-60,88	-84,58
Veneto	174.577	688.752	3.941.435	326.912	5.131.676	-91,71	87,26
Totale Italia	12.939.990	-181.608	34.229.804	212.619	47.200.806	-99,38	-98,36

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

2.6 I risultati della gestione in conto capitale

La gestione in conto capitale mostra risultati di segno negativo negli anni 2011 e 2012, circostanza, questa, da valutare positivamente perché indica che, in linea di massima, il comparto non ha generato liquidità non vincolata ad investimento. Nel 2013 e nel 2014 i saldi sono invece positivi, a causa delle anticipazioni di liquidità registrate nel titolo V. Il saldo del quadriennio è, comunque, di segno negativo (-14,7 mld; al netto dei movimenti tra Regioni, -13 mld).

Si chiarisce che nel calcolo dei risultati sono stati computati tra i prestiti a lungo termine 777,231 mln. nel 2013 e 810,249 mln. nel 2014, derivanti dalle anticipazioni di liquidità di cui ai dd.ll. n. 35/2013 e n. 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.

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 (+40 mld.).

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 (alimentato principalmente da trasferimenti in conto capitale da Stato e Unione Europea) nel 2013 e nel 2014 il Titolo V presenta valori ingenti. Ciò è dovuto alle anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato alle Regioni in attuazione dei dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013.

Con riguardo ai risultati delle singole Regioni (tabella n. 6.a) si osserva che quasi tutte le Regioni presentano nel quadriennio saldi negativi. La Regione Lazio è quella che presenta un rilevante saldo positivo (+6 mld) dovuto essenzialmente ai risultati del 2013 e 2014, correlati alle risorse incassate ex dd.l. n. 35/2013 e n. 102/2013.

Anche la Campania, il Piemonte e la Puglia (tutte beneficiarie di anticipazioni di liquidità) presentano un saldo positivo complessivo rispettivamente di 1,8 mld., 862 mln.; e 762 mln. di euro).

**TABELLA n. 6/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome -Analisi dell'equilibrio in conto capitale
- Periodo 2011 - 2014 (Titoli IV e V entrate - Titolo II della spesa)**

codici SIOPE	Incassi	2011	2012	2013	2014	totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Tit. 4°	Entrate derivanti da alienazioni, trasformazione capitale riscossione crediti e da trasferimenti di conto (A)	6.409.556	9.781.375	10.114.385	7.677.871	33.983.186	-24,09	19,79
4231	di cui Trasferimenti in conto capitale da altre Regioni e Province autonome (B)	25.141	12.143	24.815	14.621	76.720	-41,08	-41,84
4501 4550	di cui Riscossione di crediti (C)	200.229	873.507	772.842	607.003	2.453.581	-21,46	203,15
Tit. 5°	Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (D)	5.205.928	5.157.163	18.238.625	14.298.246	42.899.962	-21,60	174,65
5610	di cui Anticipazioni di cassa (E) *	2.518.187	4.512.486	7.121.045	4.318.791	18.470.509	-39,35	71,50
	TOTALE ENTRATE CONTO CAPITALE al netto delle anticipazioni di cassa (Titoli IV+V) - (E)=(F)	9.097.296	10.426.052	21.231.964	17.657.327	58.412.640	-16,84	94,09
codici SIOPE	Pagamenti	2011	2012	2013	2014	totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Tit. 2°	Spese in conto Capitale (G)	18.039.291	17.951.122	19.719.640	17.369.633	73.079.686	-11,92	-3,71
da 2501 a 2550	di cui Concessioni di Crediti (H)	393.189	893.812	783.608	684.746	2.755.355	-12,62	74,15
2231	di cui Trasferimenti in conto capitale ad altre Regioni e Province autonome (I)	205.477	999.275	133.234	122.974	1.460.959	-7,70	-40,15
	1) SALDO=(F) - (G)	-8.941.994	-7.525.070	1.512.324	287.694	-14.667.046	-80,98	-103,22
	2) SALDO al netto delle concessioni e riscossioni crediti. =(F-C)-(G-H)	-8.749.034	-7.504.765	1.523.090	365.437	-14.365.272	-76,01	-104,18
	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	1.631.508	473.790	-12.981.033	-70,96	-105,53

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

* Al netto di 777.231 migliaia di euro nel 2013 e 810.249 nel 2014, per anticipazioni di liquidità ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013 registrate dalla Regione Veneto come anticipazioni di cassa

TABELLA n. 6.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 e dei trasferimenti tra Regioni

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Abruzzo	-141.157	-206.696	258.914	-91.526	-180.464	-135,35	-35,16
Basilicata	-158.547	36.580	-230.798	-316.220	-668.984	37,01	99,45
Calabria	57.156	-277.584	-191.468	-225.887	-637.783	17,98	-495,21
Campania	-948.849	628.373	186.354	1.954.176	1.820.054	948,64	-305,95
Emilia-Romagna	-410.579	-340.388	-312.000	-311.207	-1.374.175	-0,25	-24,2
Friuli-Venezia Giulia	-668.101	-639.667	-399.761	-645.534	-2.353.063	61,48	-3,38
Lazio	54.015	-604.147	2.922.270	3.719.745	6.091.883	27,29	6.786,56
Liguria	-7.911	-48.489	140.177	-102.572	-18.794	-173,17	1.196,58
Lombardia	-853.296	-461.159	-382.162	-582.946	-2.279.562	52,54	-31,68
Marche	-54.245	45.609	-32.675	-103.591	-144.902	217,03	90,97
Molise	-48.022	-13.155	42.565	-40.486	-59.097	-195,11	-15,69
Piemonte	-38.424	-507.844	1.564.489	-155.308	862.912	-109,93	304,2
Provincia Bolzano	-1.147.677	-972.902	-990.496	-868.016	-3.979.092	-12,37	-24,37
Provincia Trento	-1.358.470	-1.000.202	-1.001.630	-930.390	-4.290.693	-7,11	-31,51
Puglia	-160.975	118.269	1.164.437	-420.061	701.670	-136,07	160,95
Sardegna	-625.873	-537.415	-351.081	-744.527	-2.258.896	112,07	18,96
Sicilia	-877.693	-461.584	189.157	1.109.747	-40.373	486,68	-226,44
Toscana	-178.191	-313.262	-190.827	-113.795	-796.074	-40,37	-36,14
Trentino-Alto Adige	-7.486	-8.277	-6.241	-5.688	-27.691	-8,86	-24,01
Umbria	-29.104	-116.816	-51.250	-86.965	-284.135	69,69	198,81
Valle d'Aosta	-356.628	-262.905	-232.988	-176.823	-1.029.345	-24,11	-50,42
Veneto*	-608.642	-573.974	-463.477	-388.336	-2.034.429	-16,21	-36,2
Totale Italia	-8.568.698	-6.517.633	1.631.508	473.790	-12.981.033	-70,96	-105,53

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

* Risultato calcolato comprendendo 777.231 migliaia di euro nel 2013 e 810.249 nel 2014, per anticipazioni di liquidità ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013 registrate dalla Regione Veneto come anticipazioni di cassa

2.7 Le contabilità speciali

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

Al netto delle anticipazioni/rimborsi per sanità e per operazioni di finanziamento con l'istituto tesoriere, il saldo del quadriennio assomma a -20,9 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" (-22,6 miliardi), che desta le maggiori perplessità (tabella n. 7.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 e -7,7 mld. nel 2014).

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 (tabella n. 7.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 -11,7 mld di euro nei quattro anni considerati. Seguono la Regione Lombardia (-4,5 mld.), la Regione siciliana (-3,8 mld.) e la Regione Puglia (-3 mld.). 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.

TABELLA n. 7/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome – Analisi delle contabilità speciali

Titolo VI - Entrate per contabilità speciali							Titolo IV - Spese per contabilità speciali								
Codice siope	Descrizione	2011	2012	2013	2014	Totale (A)	Codice siope	Descrizione	2011	2012	2013	2014	Totale (B)	(A)-(B)	Saldi
6111	Ritenute previdenziali ed assistenziali	411.689	359.618	358.503	353.587	1.483.397	4111	Ritenute previdenziali ed assistenziali	372.413	370.923	367.957	354.649	1.465.942	17.456	
6112	Ritenute erariali	777.762	810.689	787.217	738.754	3.114.422	4112	Ritenute erariali	783.396	768.452	930.000	868.247	3.350.095	-235.674	
6113	Altre ritenute al personale per conto di terzi	48.087	49.760	50.412	43.552	191.812	4113	Altre ritenute al personale per conto di terzi	107.042	45.296	52.630	45.521	250.489	-58.677	
6210	Versamenti ai c/c della tesoreria statale	2.164.562	3.518.654	4.181.249	2.894.346	12.758.811	4210	Versamenti ai c/c della tesoreria statale	2.732.685	3.103.523	3.825.235	2.093.401	11.754.845	1.003.966	
6220	Prelevamenti dai conti della gestione sanitaria	0	0	1.852.260	2.404.241	4.256.502	4220	Versamenti al conto corrente bancario della gestione sanitaria	0	0	2.121.027	1.496.362	3.617.389	639.113	
6230	Prelevamenti dai conti della gestione ordinaria	0	0	1.946.069	954.661	2.900.730	4230	Versamenti al conto corrente bancario della gestione ordinaria	0	0	2.030.386	2.455.787	4.486.174	-1.585.444	
6311	Reintegro fondi economici e carte aziendali	38.394	33.482	34.820	31.656	138.353	4311	Costituzione fondi economici e carte aziendali	47.538	52.564	57.461	46.261	203.823	-65.470	
6312	Depositi cauzionali	1.935	2.367	1.522	1.736	7.560	4312	Restituzione depositi cauzionali	714	347	227	216	1.505	6.054	
6313	Rimborso per spese per servizi per conto di terzi	36.937	26.526	38.794	38.930	141.188	4313	Rimborso per spese per servizi per conto di terzi	25.174	28.104	32.621	31.921	117.820	23.368	
6314	Depositi per spese contrattuali	1.635	1.500	1.394	1.025	5.554	4314	Depositi per spese contrattuali	1.234	1.870	1.583	1.266	5.953	-399	
6315	Sistema di tesoreria Regionale/ Provinciale	796.954	11.122.785	16.627.417	7.830.446	36.377.603	4315	Sistema di tesoreria Regionale/ Provinciale	36.588	11.293.118	15.900.752	7.202.694	34.433.152	1.944.451	
6316	Reintegro ordini di accreditamento ai funzionari delegati	11.246	10.685	9.649	7.063	38.642	4316	Emissione ordini di accreditamento ai funzionari delegati	19.667	18.367	6.618	17.082	61.734	-23.092	
6317	Anticipazioni sanità	22.173.810	19.882.875	17.359.168	20.120.783	79.536.636	4317	Rimborso anticipazioni sanità	16.144.996	12.586.622	43.462.425	14.529.744	86.723.786	-7.187.150	
6318	Altre partite di giro	8.807.395	9.686.450	6.735.839	3.495.991	28.725.675	4318	Altre partite di giro	15.244.459	13.498.300	11.307.848	11.260.667	51.311.274	-22.585.599	
6319	Anticipazioni di tesoreria	311.758	250.448	91.095	78.959	732.259	4319	Rimborso anticipazioni di tesoreria	288.716	166.106	183.270	166.407	804.499	-72.240	
Totale titolo VI al netto delle anticipazioni sanità e delle anticipazioni di tesoreria		13.096.596	25.622.518	32.625.147	18.795.987	90.140.248	Totale titolo IV al netto del rimborso anticipazioni sanità e del rimborso anticipazioni di tesoreria		19.370.910	29.180.863	36.634.345	25.874.075	111.060.194	-20.919.946	
Totale Titolo VI		35.582.164	45.755.841	50.075.409	38.995.729	170.409.144	Totale Titolo IV		35.804.622	41.933.592	80.280.040	40.570.226	198.588.480	-28.179.336	

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 7.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

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Abruzzo	-5.735	-51.245	10.610	40.846	-5.524	284,97	-812,25
Basilicata	524.511	-305.517	-26.496	326.322	518.820	-1.331,57	-37,79
Calabria	159.116	273.960	6.774	88.189	528.040	1.201,84	-44,58
Campania	-6.085.133	-1.998.960	-678.881	-2.982.672	-11.745.646	339,35	-50,98
Emilia-Romagna	-56.163	79.744	-50.892	751	-26.560	-101,48	-101,34
Friuli-Venezia Giulia	102.260	188.226	316.962	-249.501	357.947	-178,72	-343,99
Lazio	-38.226	-36.800	-32.349	6.632	-100.742	-120,50	-117,35
Liguria	-29.957	75.825	47.089	-47.068	45.890	-199,95	57,12
Lombardia	-310.642	-278.790	-395.639	-3.468.925	-4.453.996	776,79	1.016,70
Marche	4.736	-36.552	-19.442	-76.995	-128.253	296,02	-1.725,59
Molise	116.494	21.305	-23.687	26.571	140.683	-212,18	-77,19
Piemonte	324.567	-213.626	20.649	-3.911	127.679	-118,94	-101,21
Provincia Bolzano	12.609	66.761	-67.000	-18.334	-5.963	-72,64	-245,40
Provincia Trento	-24.635	-3.910	-17.181	-36.431	-82.157	112,04	47,88
Puglia	-132.017	-812.265	-1.274.710	-221.490	-2.440.482	-82,62	67,77
Sardegna	-65.890	-32.073	18.284	-9.570	-89.249	-152,34	-85,48
Sicilia	-881.346	-514.635	-1.789.449	-571.255	-3.756.685	-68,08	-35,18
Toscana	173.521	-85.994	-121.406	52.028	18.149	-142,85	-70,02
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Umbria	-3.126	44.605	-421	30.035	71.093	-7.231,45	-1.060,85
Valle d'Aosta	-2.450	5.445	-3.114	-1.341	-1.460	-56,94	-45,25
Veneto	-56.810	56.149	71.100	38.032	108.471	-46,51	-166,95
Totale Italia	-6.274.314	-3.558.346	-4.009.198	-7.078.088	-20.919.946	76,55	12,81

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 7.b/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome – Riepilogo dei saldi della voce “Altre partite di giro” (contabilità speciali)

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Abruzzo	-197.884	-66.526	-311.628	-3.451	-579.489	-98,89	-98,26
Basilicata	1.579	-5.327	-1.246	1.377	-3.617	-210,53	-12,78
Calabria	-20.080	524.132	18.101	37	522.191	-99,79	-100,19
Campania	-6.093.053	-1.998.705	-755.472	-2.987.187	-11.834.417	295,41	-50,97
Emilia-Romagna	12.137	-14.695	-6.458	-37	-9.052	-99,42	-100,31
Friuli-Venezia Giulia	148.216	180.710	375.117	-230.898	473.145	-161,55	-255,78
Lazio	-14.361	-38.901	-220.133	-64.200	-337.595	-70,84	347,06
Liguria	-36.078	44.167	74.607	-62.043	20.654	-183,16	71,97
Lombardia	-307.424	-281.124	-162.611	-3.424.068	-4.175.227	2.005,68	1.013,79
Marche	-645	-12.722	24.790	-97.989	-86.566	-495,27	15.093,81
Molise	130.103	213	10.847	12.551	153.714	15,70	-90,35
Piemonte	115.789	-678	-49.146	53.916	119.881	-209,71	-53,44
Provincia Bolzano	90.341	95.778	-41.638	8.788	153.269	-121,11	-90,27
Provincia Trento	-68.060	-47.526	-24.052	-35.358	-174.996	47,00	-48,05
Puglia	546.992	-1.549.288	-1.631.810	-415.499	-3.049.605	-74,54	-175,96
Sardegna	8.469	-27.281	12.393	-4.496	-10.915	-136,28	-153,09
Sicilia	-881.345	-514.635	-1.789.449	-571.255	-3.756.684	-68,08	-35,18
Toscana	174.134	-85.744	-121.620	52.639	19.410	-143,28	-69,77
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Umbria	-24.493	-34.074	-10.884	10	-69.441	-100,09	-100,04
Valle d'Aosta	-659	5.190	242	-1.981	2.793	-918,54	200,71
Veneto	-20.743	15.185	38.040	4.468	36.950	-88,25	-121,54
Totale Italia	-6.437.064	-3.811.850	-4.572.009	-7.764.676	-22.585.599	69,83	20,62

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

2.8 Le anticipazioni di cassa

Per quanto riguarda le anticipazioni di cassa, nelle tabelle seguenti non si tiene conto degli importi registrati dalla Regione Veneto con il codice 5610, trattandosi, in realtà, di somme introitate a titolo di anticipazioni di liquidità ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013.

La Regione Lazio è quella che ha fatto maggior ricorso a questo strumento finanziario.

In disparte i trascurabili importi riferibili alle Regioni siciliana e Friuli-Venezia Giulia, pochi enti mostrano flussi relativi alle anticipazioni e ai rimborsi.

Pertanto, si evidenziano alcuni dati scarsamente coerenti, che lasciano dubitare della esatta imputazione dei movimenti ai corretti codici gestionali.

L'Emilia-Romagna non registra alcun movimento in entrata e in uscita, ma, nel 2014, risultano pagati 13,7 milioni per interessi passivi ed oneri finanziari per anticipazioni (cod. 1750).

Il Piemonte registra solo rimborsi, ed un rapporto tra interessi pagati e rimborsi del triennio 2012-2014 notevolmente superiore a quello riscontrato per la Regione Lazio (8,37%, contro 0,31%). Ovviamente si tratta di un'osservazione puramente indicativa, che richiederebbe maggiori approfondimenti non esperibili in questa sede, in quanto è stato possibile ricostruire solo la massa complessiva delle operazioni, ma non la frequenza delle stesse e i giorni di valuta del finanziamento, e non sono noti i tassi di interesse applicati.

Anche per il Molise e la Provincia di Bolzano si registrano saldi negativi, mentre la Liguria espone, sostanzialmente, solo incassi nel 2012 e nel 2013, senza rimborsi.

L'apparente mancanza di coerenza tra i movimenti in entrata e in uscita e gli interessi pagati sulle anticipazioni, suscita, quindi, qualche perplessità circa la qualità dell'informazione, almeno in riferimento ad alcune Regioni.

TABELLA n. 8/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa - Anticipazioni e rimborsi di cassa - Interessi passivi per anticipazioni

Codice Siope	Descrizione	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
5610	Anticipazioni di cassa*	2.518.187	4.512.486	7.121.045	4.318.791	18.470.509	-39,35	71,50
6319	Anticipazioni di tesoreria	311.758	250.448	91.095	78.959	732.259	-13,32	-74,67
9998	Incassi da regolarizzare derivanti dalle anticipazioni di cassa (riscossioni codificate dal tesoriere)	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Totale Anticipazioni (A)		2.829.945	4.762.933	7.212.140	4.397.749	19.202.768	-39,02	55,40
3910	Rimborso anticipazioni di cassa	2.518.187	3.154.533	8.564.908	4.526.012	18.763.640	-47,16	79,73
4319	Rimborso anticipazioni di tesoreria	288.716	166.106	183.270	166.407	804.499	-9,20	-42,36
9998	Pagamenti da regolarizzare derivanti da rimborso anticipazioni di cassa (riscossioni codificate dal tesoriere)	2	0	0	74.039	74.040	n.a.	4.920.684,25
Totale Rimborsi anticipazioni (B)		2.806.905	3.320.639	8.748.178	4.766.457	19.642.179	-0,46	-45,51
Saldi (A)-(B)		23.041	1.442.295	-1.536.038	-368.708	-439.411	-76,00	-1.700,26
1750	Interessi passivi ed oneri finanziari per anticipazioni	23.741	15.423	30.056	36.555	105.775	21,62	53,98

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

* Al netto di 777.231 migliaia di euro nel 2013 e 810.249 nel 2014, per anticipazioni di liquidità ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013 registrate dalla Regione Veneto come anticipazioni di cassa

TABELLA n. 8.a/EQ/ITA Comparto Regioni e Province autonome - Anticipazioni

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Campania	2.518.187	0	0	0	2.518.187	n.a.	-100,00
Emilia Romagna	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Friuli V.G.	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Lazio	0	4.451.541	7.041.045	4.317.905	15.810.491	-38,68	n.a.
Liguria	0	60.945	80.000	0	140.945	-100,00	n.a.
Molise	0	57.231	0	23.812	81.043	n.a.	n.a.
Piemonte	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Provincia Bolzano	311.758	179.622	87.447	0	578.827	-100,00	-100,00
Provincia Trento	0	13.595	3.648	56.032	73.275	1.435,91	n.a.
Sicilia	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Totale Italia	2.829.945	4.762.934	7.212.140	4.397.749	19.202.768	-39,02	55,40

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 8.b/EQ/ITA Comparto Regioni e Province autonome - Rimborsi

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Campania	2.518.187	0	0	0	2.518.187	n.a.	-100,00
Emilia Romagna					0	n.a.	n.a.
Friuli V.G.	0	29	0	0	29	n.a.	n.a.
Lazio	0	3.042.678	8.449.908	4.317.905	15.810.491	-48,90	n.a.
Liguria	0	0	0	2	2	n.a.	n.a.
Molise	129.000	0	0	22.927	151.927	n.a.	-82,23
Piemonte	0	111.855	115.000	282.145	509.000	145,34	n.a.
Provincia Bolzano	159.716	152.482	179.622	87.447	579.267	-51,32	-45,25
Provincia Trento	0	13.595	3.648	56.032	73.275	1.435,91	n.a.
Sicilia	2	0	0	0	2	n.a.	-100,00
Totale Italia	2.806.905	3.320.639	8.748.178	4.766.457	19.642.179	-45,51	69,81

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

TABELLA n. 8.c/EQ/ITA Comparto regioni e province autonome - Interessi passivi ed oneri finanziari per anticipazioni

Regioni	2011	2012	2013	2014	Totale	Variazione % 2014/2013	Variazione % 2014/2011
Campania	61	605	0	0	666	n.a.	-100,00
Emilia Romagna	0	0	0	13.658	13.658	n.a.	n.a.
Friuli V.G.	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Lazio	13.138	3.290	19.469	12.579	48.477	-35,39	-4,26
Liguria	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Molise	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Piemonte	10.421	11.346	10.517	10.318	42.602	-1,89	-0,99
Provincia Bolzano	82	182	0	0	264	n.a.	-100,00
Provincia Trento	29	0	71	0	100	-100,00	-100,00
Sicilia	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Totale Italia	23.731	15.423	30.056	36.555	105.766	21,62	54,04

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

2.9 Dimostrazione della quadratura delle tabelle

La tabella 9 dimostra la coerenza e la completezza dei dati scomposti nelle varie tabelle utilizzate per le analisi precedenti.

TABELLA n. 9/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa 2011-2014 - QUADRATURA GENERALE

Saldo complessivo movimenti di cassa da regolarizzare - Tab. 1/EQ	-582.607
Saldo parte corrente aggiustato (comprensivo dei movimenti tra Regioni) - Tab. 4/EQ	39.137.250
Saldo complessivo gestione in conto capitale - Tab. 5/EQ	-14.667.046
Saldo contabilità speciali al netto dei movimenti per anticipazioni di cassa e sanità - Tab. 6/EQ	-20.919.946
Saldo anticipazioni di cassa – Tab. 7/EQ	-439.411
Totale (A)	2.528.240
Saldo complessivo della tabella n. 3/EQ (Riepilogo generale risc. e pag. per titoli) (B)	2.528.240
QUADRATURA GENERALE: (A)-(B)=0	0

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

3 LE ENTRATE REGIONALI

3.1 L'evoluzione delle entrate regionali

Il quadro delle risultanze di bilancio del 2014 presenta per le Regioni evidenti criticità legate ad una delicata fase di passaggio per la tenuta degli equilibri finanziari dei prossimi anni, specie se caratterizzati da un contesto economico ancora recessivo, in cui le politiche nazionali di bilancio si dibattono tra la necessità di agire sul versante della spesa pubblica, così da proseguire nel difficile percorso di riequilibrio dei conti, e l'esigenza di sostenere la domanda interna, per stimolare la ripresa dell'economia, dell'occupazione e del reddito attraverso il sostegno alla liquidità del sistema.

La caduta verticale dei trasferimenti, la contrazione delle basi imponibili e la preannunciata crescita degli oneri di ammortamento del debito, conseguente alle straordinarie anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato nel biennio 2013-2014 per la estinzione dei debiti pregressi, costituiscono segnali sempre più evidenti dell'emergere di una dinamica congiunturale connotata da crescenti tensioni di cassa e dall'acutizzarsi delle contraddizioni intrinseche ad un sistema economico fortemente differenziato al suo interno.

Per consentire una più compiuta valutazione degli andamenti gestionali, l'esame delle entrate di cassa dell'esercizio 2014 sarà condotto nel quadro della serie storica dell'ultimo quadriennio (2011-2014), privilegiando gli aspetti redistributivi connessi ai nuovi meccanismi di finanziamento ed ai criteri di perequazione adottati per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

La tabella che segue mostra un riepilogo delle risorse totali riscosse nell'esercizio in esame e delle variazioni intervenute rispetto sia al 2013 che al primo degli esercizi del quadriennio considerato.

Tabella n. 1/ENTRATE - Regioni e Province Autonome - Entrate totali (incassi)

Titolo	Descrizione Entrate	Entrate totali				Variazione %	
		2011	2012	2013	2014	2014/11	2014/13
Titolo I	Tributarie	139.821.167	128.683.516	155.949.089	125.850.695	-9,99	-19,30
Titolo II	Trasferimenti correnti	23.335.564	15.783.752	22.283.845	18.495.387	-20,74	-17,00
Titolo III	Extra-tributarie	4.699.585	3.524.423	3.171.247	3.925.233	-16,48	23,78
Totale entrate correnti		167.856.316	147.991.691	181.404.181	148.271.315	-11,67	-18,26
Titolo IV	Da alienazioni, trasferimenti c/capitale	6.409.556	9.781.375	10.114.385	7.677.871	19,79	-24,09
Titolo V	Mutui e prestiti	5.205.928	5.157.163	18.238.625	14.298.246	174,65	-21,60
Totale entrate effettive		179.471.800	162.930.229	209.757.191	170.247.432	-5,14	-18,84
Titolo VI	Contabilità speciali	35.582.164	45.755.841	50.075.409	38.995.729	9,59	-22,13
Titolo IX	Partite da regolarizzare	17	0	0	193.716	1.139.406	n.a.
Totale generale		215.053.981	208.686.070	259.832.600	209.436.877	-2,61	-19,40

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Dai movimenti registrati nel SIOPE ed esposti in modo più analitico nelle successive tabelle riepilogative, emerge che il comparto Regioni e Province autonome, dopo gli straordinari risultati registrati nella parte effettiva del bilancio del 2013, specie nella riscossione dei crediti di parte corrente e dei mutui (+28,7% rispetto al 2012), subisce nel 2014 un brusco contraccolpo, che si traduce in un altrettanto anomalo ridimensionamento delle entrate effettive di circa il 18,8%.⁷¹

Tale andamento discontinuo nelle entrate era stato ampiamente previsto da questa Sezione e segnalato all'attenzione del Parlamento quale inevitabile effetto della singolare concomitanza di tre distinti fattori causali:

- il primo, di natura politico-economica, riconducibile alla volontà di intervento, da parte dello Stato, per imprimere una straordinaria accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali delle amministrazioni territoriali (e di quelle regionali in particolare) attraverso una iniezione di liquidità di eccezionale portata;
- il secondo, di natura tecnico-contabile, dettato dall'esigenza di regolarizzare una consistente quantità di “sospesi di tesoreria” relativi ad anticipazioni del fondo sanitario nazionale, che ha dato luogo a movimentazioni di cassa di eccezionale portata in ordine alle tre principali componenti che alimentano il fondo sanitario nazionale: l'Irap, la compartecipazione all'Iva e l'addizionale Irpef;
- il terzo, infine, riconducibile alle gravose misure di contenimento della spesa dettate dal patto di stabilità interno e dalle altre disposizioni tese a ridurre l'entità del saldo netto da finanziare, che hanno determinato per il comparto regionale tagli progressivi ai trasferimenti statali di rilevante impatto, soprattutto nel 2014.

3.2 Le principali risorse regionali

Con riguardo alle entrate tributarie (Titolo I), i movimenti di cassa in entrata (riscossioni di competenza e in conto residui) registrano una decisa flessione del 19,3% rispetto al 2013, che in valore assoluto corrisponde a circa 30 miliardi di euro. Le dimensioni del fenomeno, analizzato

⁷¹ Occorre evidenziare che, sul piano contabile, la parte effettiva del bilancio non può ritenersi indenne da un uso talvolta strumentale delle contabilità speciali, sulle quali continuano ad essere imputate voci di entrata in funzione “intermedia” rispetto alla definitiva registrazione in bilancio, come nel caso delle anticipazioni della compartecipazione in sanità che, nelle more del riparto effettivo, sono contabilizzate in partite di giro per essere regolarizzate successivamente. L'accennato fenomeno di provvisoria sistemazione contabile mediante registrazione di incassi cumulativi sulle partite di giro in entrata ha raggiunto, nel 2013, dimensioni anomale tali da alterare il fisiologico sistema delle riscossioni. Né possono escludersi fenomeni connessi ad intenti elusivi delle regole del patto di stabilità, poiché le partite di giro risultano escluse dal computo delle spese finali e dei saldi rilevanti per il patto di stabilità in ragione della loro presunta neutralità.

nella seguente tabella, sono tali da richiedere un'indagine più approfondita in ordine alle cause ed ai loro possibili effetti.

Tabella n. 2/ENTRATE - Regioni e Province autonome - Titolo I - Entrate tributarie

Regione	2011	2012	2013	2014	Variazione %	
					2014/ 11	2014/ 13
Piemonte	9.371.098	8.906.789	9.081.686	9.195.392	-1,87	1,25
Lombardia	27.946.363	21.294.894	27.047.811	18.780.070	-32,80	-30,57
Veneto	8.737.217	9.760.433	12.572.619	8.927.931	2,18	-28,99
Liguria	3.383.310	2.919.092	4.231.193	3.362.067	-0,63	-20,54
Emilia-Romagna	9.690.338	9.099.647	12.313.712	8.649.446	-10,74	-29,76
<i>Totale Nord</i>	<i>59.128.326</i>	<i>51.980.855</i>	<i>65.247.021</i>	<i>48.914.906</i>	<i>-17,27</i>	<i>-25,03</i>
Toscana	7.625.696	7.224.370	9.514.249	7.140.005	-6,37	-24,95
Marche	3.304.223	3.257.865	3.826.242	2.751.485	-16,73	-28,09
Umbria	1.910.203	1.904.682	2.166.274	1.782.185	-6,70	-17,73
Lazio	10.144.911	8.690.349	17.614.416	12.231.308	20,57	-30,56
<i>Totale Centro</i>	<i>22.985.033</i>	<i>21.077.266</i>	<i>33.121.181</i>	<i>23.904.983</i>	<i>4,00</i>	<i>-27,83</i>
Abruzzo	3.011.897	2.579.798	3.298.163	2.612.951	-13,25	-20,78
Molise	413.228	653.087	510.405	696.083	68,45	36,38
Campania	9.681.680	7.869.621	8.114.096	7.839.377	-19,03	-3,39
Puglia	6.628.704	7.743.719	7.133.185	6.869.692	3,64	-3,69
Basilicata	1.423.547	1.698.531	1.363.283	1.397.837	-1,81	2,53
Calabria	3.945.954	3.899.137	4.580.044	3.871.776	-1,88	-15,46
<i>Totale Sud</i>	<i>25.105.010</i>	<i>24.443.893</i>	<i>24.999.176</i>	<i>23.287.716</i>	<i>-7,24</i>	<i>-6,85</i>
TOTALE RSO	107.218.369	97.502.014	123.367.378	96.107.605	-10,36	-22,10
Valle d'Aosta	1.406.467	1.390.257	1.226.459	1.168.771	-16,90	-4,70
Trentino-Alto Adige	487.308	358.934	377.427	364.956	-25,11	-3,30
Provincia autonoma di Bolzano	4.134.175	3.671.039	4.005.196	4.062.375	-1,74	1,43
Provincia autonoma di Trento	4.467.077	4.066.055	4.177.733	3.860.256	-13,58	-7,60
Friuli-Venezia Giulia	5.046.721	4.692.748	4.989.453	4.738.425	-6,11	-5,03
Sardegna	5.889.289	6.741.619	6.431.058	5.787.837	-1,72	-10,00
Sicilia	11.171.761	10.260.850	11.374.385	9.760.470	-12,63	-14,19
TOTALE RSS	32.602.798	31.181.502	32.581.711	29.743.090	-8,77	-8,71
TOTALE RSO+RSS	139.821.167	128.683.516	155.949.089	125.850.695	-9,99	-19,30

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 - Elaborazioni: Cortei dei conti - Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Focalizzando l'analisi per singole Regioni, si osserva come, nel 2014, i maggiori decrementi siano riferibili, principalmente, alla Lombardia ed al Lazio, che hanno visto ridurre le proprie entrate fiscali, rispettivamente, di 8,3 e di 5,4 miliardi di euro rispetto al 2013; di minor consistenza sono le flessioni subite, in pari misura, dal Veneto e dall'Emilia-Romagna (per una riduzione di 3,6 miliardi ciascuna).

Il dato del triennio evidenzia, in particolare, l'anomalia del Molise, Regione in controtendenza, che registra un significativo incremento nelle riscossioni tributarie (+68,4%).

Disaggregando l'analisi per aree geografiche, si nota, invece, come al termine del periodo in esame siano soprattutto le Regioni del Nord (largamente influenzate dall'andamento delle entrate di Lombardia ed Emilia-Romagna) a segnare gli scostamenti più rilevanti rispetto al

2011 (-17,3%), seguite da quelle del Sud (-7,2%). Le Regioni del Centro, al contrario, registrano crescite medie intorno al 4%, grazie al sostegno determinante della Regione Lazio che ha compensato ampiamente la flessione di tutte le altre Regioni dell'area.

È da notare, altresì, come il cedimento delle riscossioni totali sia fenomeno ascrivibile tanto alle Regioni a statuto ordinario (-10,4%) quanto a quelle ad autonomia speciale (-8,8%).

La singolare eterogeneità degli andamenti esaminati rende evidente come alla base delle rilevazioni di cassa riprodotte in tabella insistano fattori distorsivi che, se non rilevati, rischiano di ingenerare suggestioni del tutto fuorvianti.

Occorre notare, infatti, come sui dati di cassa del Titolo I refluiscano gli effetti delle accennate regolarizzazioni contabili relative alle anticipazioni del fondo sanitario nazionale allocate nelle contabilità speciali del Titolo VI.⁷² Poiché nel 2013 lo sbilanciamento tra gli incassi e i pagamenti di dette contabilità speciali è risultato particolarmente consistente, con un'eccedenza dei secondi sui primi per circa 26 miliardi di euro, tali somme registrate in uscita sono state imputate ai corrispondenti capitoli del Titolo I dell'entrata che alimentano il fondo sanitario nazionale (come detto, l'Irap, la compartecipazione all'Iva e l'addizionale Irpef) alterandone la dinamica fisiologica. Nel 2014, invece, lo scostamento dei flussi di cassa relativo alle predette anticipazioni in sanità è tornato a segnare un saldo positivo, con una eccedenza di incassi tra le partite di giro per circa 5,6 miliardi, al pari di quanto sostanzialmente avvenuto nel 2011 (+6 miliardi) e nel 2012 (+7,3 miliardi).

Appare evidente, quindi, come un'analisi diacronica dell'andamento delle entrate tributarie debba neutralizzare gli effetti di dette regolarizzazioni contabili, così da rendere omogeneo il raffronto tra le diverse annualità.

Allo stesso modo, per analizzare gli effetti delle manovre fiscali in termini di variazione dell'autonomia impositiva e della pressione tributaria tra le diverse Regioni, occorrerebbe depurare gli incassi del Titolo I non solo di quelle poste figurative legate a particolari esigenze di rappresentazione contabile (come nel caso della Lombardia, che fino agli anni 2011 e 2012 usava contabilizzare nel Titolo I, a differenza di tutte le altre Regioni, la quota del gettito Iva - corrispondente ad una partita di giro di 3,5 miliardi di euro l'anno - da essa dovuta alle altre

⁷² Tali anticipazioni, incassate provvisoriamente tra le partite di giro, devono essere imputate (con reversale di incasso) al pertinente capitolo di bilancio ed essere registrate nel corrispondente codice gestionale SIOPE. Eseguendo questa procedura di regolarizzazione entro l'esercizio, il saldo complessivo tra movimentazioni in entrata e in uscita delle contabilità speciali risulterebbe pari a zero. Nella prassi applicativa, invece, si registra un costante 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.

Regioni a titolo di concorso al fondo di solidarietà nazionale),⁷³ ma anche della quota di incassi relativi al fondo perequativo nazionale che non corrispondono, nella sostanza, ad un'entrata tributaria in senso proprio ma ad un trasferimento.

Invero, le medesime esigenze di omogeneità dei dati richiedono di scorporare dal complesso delle riscossioni del Titolo I l'eccedenza di gettito assegnato a ciascuna Regione a statuto ordinario, a titolo di compartecipazione regionale all'IVA, in ragione della quota da destinare alla solidarietà interregionale di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42 ed alla funzione perequativa espressa dall'art. 7 del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56. La misura di tali correttivi perequativi, rapportata alle effettive capacità fiscali di ciascuna Regione, risulta tanto più distorsiva dei risultati di cassa, specie ai fini del calcolo dell'indice di pressione tributaria, quanto più disomogenea è, tra le Regioni, la contabilizzazione del suddetto fondo tra il Titolo I e il Titolo II dell'entrata.⁷⁴

In questa logica, si ripropongono nella successiva tabella i suesposti dati delle entrate tributarie al netto degli effetti conseguenti sia alle predette regolarizzazioni contabili in sanità sia alla disomogenea contabilizzazione della quota del fondo perequativo nazionale avente natura di trasferimento di risorse dallo Stato.⁷⁵

⁷³ Per effetto di tale peculiarità contabile, la Regione Lombardia espone tra le riscossioni per l'anno 2011 un'entrata puramente figurativa di 10,5 miliardi di euro e, per l'anno 2012, riscossioni allo stesso titolo per 3,5 miliardi di euro.

⁷⁴ L'incerta natura del fondo perequativo, infatti, ha indotto talune Regioni ad allocare tale fondo fra i trasferimenti di risorse nell'ambito del Titolo II delle entrate (così Campania e Molise, nonché Puglia a decorrere dal 2010 e Liguria fino al 2010), mentre le altre hanno riconosciuto come prevalente la natura di gettito tributario, inquadrandolo così tra le entrate del Titolo I del bilancio.

⁷⁵ Circa le modalità operative con cui la Sezione è solita depurare il fondo perequativo di detta quota si rinvia alla nota metodologica contenuta in apertura al capitolo delle entrate regionali dei referti approvati con deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG e n. 20/SEZAUT/2013/FRG.

**Tabella n. 3/ENTRATE - Regioni e Province autonome - Titolo I - Entrate tributarie
(al netto delle regolarizzazioni contabili e di quota del fondo perequativo)**

Regione	2011	2012	2013	2014	Variazione %	
					2014/ 11	2014/ 13
Piemonte	9.371.098	8.906.789	9.081.686	9.195.392	-1,87	1,25
Lombardia	20.105.823	19.637.835	19.709.437	19.683.924	-2,10	-0,13
Veneto	9.011.413	9.670.057	8.968.805	8.919.475	-1,02	-0,55
Liguria	3.244.533	3.316.560	3.241.997	3.438.479	5,98	6,06
Emilia-Romagna	9.615.140	9.269.032	9.176.410	9.199.777	-4,32	0,25
<i>Totale Nord</i>	<i>51.348.007</i>	<i>50.800.273</i>	<i>50.178.335</i>	<i>50.437.047</i>	<i>-1,77</i>	<i>0,52</i>
Toscana	7.340.434	7.587.226	7.309.717	7.664.179	4,41	4,85
Marche	3.050.861	2.895.985	2.987.159	2.963.181	-2,87	-0,80
Umbria	1.661.357	1.636.126	1.679.591	1.686.837	1,53	0,43
Lazio	12.870.251	12.033.766	12.361.380	12.586.668	-2,20	1,82
<i>Totale Centro</i>	<i>24.922.903</i>	<i>24.153.103</i>	<i>24.337.847</i>	<i>24.900.865</i>	<i>-0,09</i>	<i>2,31</i>
Abruzzo	2.457.119	2.302.958	2.145.494	2.181.292	-11,23	1,67
Molise	418.836	691.453	815.613	778.888	85,96	-4,50
Campania	10.548.404	8.706.280	8.950.685	8.676.036	-17,75	-3,07
Puglia	8.435.156	9.601.060	6.079.837	8.216.353	-2,59	35,14
Basilicata	905.339	868.426	992.013	929.790	2,70	-6,27
Calabria	2.811.707	2.640.455	2.934.334	2.632.851	-6,36	-10,27
<i>Totale Sud</i>	<i>25.576.561</i>	<i>24.810.632</i>	<i>21.917.976</i>	<i>23.415.210</i>	<i>-8,45</i>	<i>6,83</i>
TOTALE RSO	101.847.471	99.764.008	96.434.158	98.753.122	-3,04	2,40
Valle d'Aosta	1.406.467	1.390.257	1.226.459	1.168.771	-16,90	-4,70
Trentino-Alto Adige	487.308	358.934	377.427	364.956	-25,11	-3,30
Provincia autonoma di Bolzano	4.134.175	3.671.039	4.005.196	4.062.375	-1,74	1,43
Provincia autonoma di Trento	4.467.077	4.066.055	4.177.733	3.860.256	-13,58	-7,60
Friuli-Venezia Giulia	5.046.722	4.692.748	4.989.453	4.738.425	-6,11	-5,03
Sardegna	5.889.289	6.741.619	6.431.058	5.787.837	-1,72	-10,00
Sicilia	11.171.761	10.836.538	11.241.679	11.567.506	3,54	2,90
TOTALE RSS	32.602.799	31.757.190	32.449.005	31.550.126	-3,23	-2,77
TOTALE RSO+RSS	134.450.270	131.521.198	128.883.163	130.303.248	-3,08	1,10

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Alla luce dei dati rielaborati, emerge come il comparto Regioni registri, rispetto al 2013, addirittura una crescita delle entrate tributarie di circa l'1,1% (che in valore assoluto corrisponde a circa 1,4 miliardi di euro). La crescita è imputabile, principalmente, alla Regione Puglia (+35,1%), che nel 2013 aveva subito un'anomala contrazione delle riscossioni, mentre i decrementi più significativi sono riferibili, maggiormente, alle altre Regioni del Sud (Calabria e Campania in testa) nonché alla Sardegna.

Il dato del triennio evidenzia, invece, un calo delle entrate fiscali del 3% circa, diviso in egual misura tra Regioni autonome e Regioni a statuto ordinario. I dati del Molise continuano da evidenziare una crescita anomala (+86%), mentre l'analisi per aree geografiche mostra come la perdita di gettito si sia concentrata soprattutto al Sud (-8,4%).

Esaminando il fenomeno mediante l'utilizzo degli indicatori della pressione tributaria esercitata sui residenti per gestire le funzioni di competenza (v. Appendice), si osserva come, dopo il brusco

calo dell'indice nel 2013 (-3,9%), la disciplina fiscale delle Regioni a statuto ordinario sembrerebbe stimolare, per il 2014, la tendenza ad una timida ricrescita del livello della pressione tributaria (+0,5%), raggiungendo, mediamente, i 1.913 euro pro capite (a fronte dei 1.980 euro pro capite del 2012). Le Regioni a statuto speciale, invece, pur mantenendo la pressione tributaria su livelli decisamente superiori alle prime, manifestano la tendenza ad una riduzione più netta del livello di inasprimento del prelievo raggiunto nel 2013, passando dai 3.593 euro pro capite ai 3.441 euro pro capite del 2014 (-4,2%). Nel complesso, il valore dell'indice medio si attesta a 2.144 euro pro capite (-0,7% rispetto al 2013), quale effetto combinato di una contrazione della base imponibile e di una più diffusa riduzione delle aliquote applicate dalle Regioni e Province autonome del Nord.

Tra le Regioni a statuto ordinario si approfondisce il divario con le Regioni del Sud, il cui indice di pressione tributaria si attesta, al termine del periodo, a 1.653 euro pro capite (+5,4% rispetto al 2013), mentre gli indici delle Regioni del Centro-Nord, in comune flessione nel triennio, convergono, nel 2014, intorno ai 2.000 euro pro capite (-1%).

Il divario tra le due aree del Paese si accentua anche a causa della sempre più ridotta incidenza delle politiche di perequazione economica e coesione tra i diversi territori, dal momento che si riduce il differenziale, misurabile in termini di incidenza percentuale delle entrate tributarie e dei trasferimenti, che caratterizza da tempo il diverso peso assunto dagli interventi speciali nelle Regioni del Sud per rimuoverne gli squilibri economici e sociali esistenti.

Invero, si osserva come per le Regioni del meridione (comprese le isole) il peso del gettito fiscale netto cresca, nel 2014, di ben 7 punti percentuali (passando dal 62% al 69% del totale delle entrate effettive delle medesime Regioni), mentre l'incidenza dei trasferimenti si riduce pesantemente di 6 punti (passando dal 21% al 15%), a fronte di una media nazionale più stabile, che vede l'incidenza delle entrate tributarie passare dal 70% al 74% ed il volume dei trasferimenti correnti ed in conto capitale ridursi dal 12% al 10%.

In questo quadro non proprio rassicurante, la pur debole ripresa del gettito tributario registrata nel 2014 sembra costituire, quantomeno, un positivo indice sintomatico del possibile arresto del fenomeno di erosione delle basi imponibili, tanto per le imposte dirette quanto per quelle indirette, e potrebbe aprire uno scenario nuovo se caratterizzato da una ripresa degli investimenti diretti a promuovere l'annunciato sviluppo economico e sociale delle aree meno produttive del Paese.

Con riferimento alle entrate da trasferimenti correnti (Titolo II), esposte nella tabella seguente secondo le risultanze del SIOPE, si evidenzia come la quota dei trasferimenti provenienti dallo

Stato si riduca progressivamente nel corso degli anni, passando dal 93% dei trasferimenti complessivi del 2011, ad un'incidenza dell'86% nel 2014.

Su tale andamento incide in misura assolutamente marginale la tendenziale riduzione della quota di concorso statale agli oneri di ammortamento dei mutui regionali (passata, nel triennio, da 259 milioni a 167 milioni annui). Né possono dirsi di particolare rilievo sia la quota di concorso al finanziamento dei programmi comunitari (che non supera, in media, i 750 milioni di euro annui, livello di poco inferiore al contributo medio proveniente dalla Unione europea, pari a 918 milioni di euro annui), sia la quota di concorso al finanziamento dei disavanzi sanitari pregressi (pari, mediamente, a 460 milioni annui nel quadriennio).

Le due voci di particolare consistenza sono riferibili, invece, al fondo perequativo nazionale (che la Campania iscrive al Titolo II, insieme a Puglia e Molise) e al fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, costituito nel 2013 ad opera della legge n. 228/2012 a seguito della contestuale abolizione della quota regionale dell'accisa sulla benzina. Ad esse è principalmente imputabile l'andamento discontinuo ed alternante delle entrate da trasferimenti delle Regioni a statuto ordinario.

Allarma, invece, il sensibile calo di risorse delle Regioni ad autonomia speciale (-61% rispetto al 2013), quasi totalmente imputabile alla sola Regione siciliana, che vede drasticamente ridursi nel 2014 i trasferimenti correnti per la sanità.

Ad avvantaggiarsi maggiormente, nel 2014, dei più consistenti finanziamenti correnti in sanità sono, invece, il Lazio e, in misura inferiore, la Campania e la Calabria, che beneficiano di una più consistente erogazione a saldo, al pari di quanto accaduto alla Regione Puglia, che nel 2013 aveva quintuplicato le risorse rimosse nel 2012.

Tabella n. 4/ENTRATE - Regioni e Province autonome - Titolo II - Trasferimenti correnti

Regione	2011	2012	2013	2014	Variazione %	
					2014/ 11	2014/ 13
Piemonte	979.597	1.235.284	1.081.760	1.116.735	14,00	3,23
Lombardia	1.009.807	975.898	1.780.715	1.603.444	58,79	-9,96
Veneto	1.318.769	495.343	1.319.289	1.233.568	-6,46	-6,50
Liguria	496.537	297.238	701.259	654.449	31,80	-6,68
Emilia-Romagna	706.236	558.347	1.036.123	889.874	26,00	-14,12
<i>Totale Nord</i>	<i>4.510.946</i>	<i>3.562.110</i>	<i>5.919.146</i>	<i>5.498.070</i>	<i>21,88</i>	<i>-7,11</i>
Toscana	790.620	499.132	1.200.694	807.804	2,17	-32,72
Marche	241.065	277.608	280.721	253.415	5,12	-9,73
Umbria	195.977	181.462	174.868	137.230	-29,98	-21,52
Lazio	1.722.679	809.047	664.282	1.948.497	13,11	193,32
<i>Totale Centro</i>	<i>2.950.341</i>	<i>1.767.249</i>	<i>2.320.565</i>	<i>3.146.946</i>	<i>6,66</i>	<i>35,61</i>
Abruzzo	443.713	195.294	473.810	225.406	-49,20	-52,43
Molise	430.670	96.157	98.206	58.129	-86,50	-40,81
Campania	9.318.352	5.099.591	4.721.231	5.434.588	-41,68	15,11
Puglia	676.505	622.751	3.496.738	1.327.369	96,21	-62,04
Basilicata	95.246	97.959	142.755	134.531	41,25	-5,76
Calabria	164.528	357.302	978.664	1.059.660	544,06	8,28
<i>Totale Sud</i>	<i>11.129.014</i>	<i>6.469.054</i>	<i>9.911.404</i>	<i>8.239.683</i>	<i>-25,96</i>	<i>-16,87</i>
TOTALE RSO	18.590.301	11.798.413	18.151.115	16.884.699	-9,17	-6,98
Valle d'Aosta	44.245	37.389	34.372	34.470	-22,09	0,29
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	425.035	472.331	421.021	421.419	-0,85	0,09
Provincia autonoma di Trento	47.450	57.904	58.059	59.960	26,36	3,27
Friuli-Venezia Giulia	227.800	180.607	250.342	260.318	14,27	3,98
Sardegna	134.820	340.814	263.740	212.135	57,35	-19,57
Sicilia	3.865.913	2.896.294	3.105.196	622.386	-83,90	-79,96
TOTALE RSS	4.745.263	3.985.339	4.132.730	1.610.688	-66,06	-61,03
TOTALE RSO+RSS	23.335.564	15.783.752	22.283.845	18.495.387	-20,74	-17,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Anche le entrate in conto capitale imputate al Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni di beni, da trasferimenti e da riscossione di crediti - evidenziano una complessiva battuta d'arresto (-24% rispetto al 2013), per effetto della minore quota dei trasferimenti in c/capitale provenienti dallo Stato, che si riduce progressivamente, passando dal 68% del 2011, ad un'incidenza del 50% nel 2014.

Oltre la metà delle riscossioni del 2014 attengono ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali comunitari per il ciclo di programmazione 2007-2013, che nella fase conclusiva della rendicontazione di spesa generano incassi di crescenti dimensioni: 2,4 miliardi di risorse comunitarie (in flessione del 27,5% rispetto al 2013) e 1,8 miliardi di cofinanziamenti statali (in crescita del 42,2% rispetto al 2013).

A subire il maggior ridimensionamento dei trasferimenti statali per altre spese di investimento (passate da 4,7 miliardi nel 2012 a soli 1,6 miliardi nel 2014) sono principalmente la Campania e

la Regione siciliana, anche se le Regioni Marche e Basilicata segnano un *trend* in flessione relativamente più grave, in quanto costante e progressivo nel corso di tutto il quadriennio. Le Regioni in controtendenza sono, invece, la Valle d'Aosta, il Veneto e le due Province autonome.

Tabella n. 5/ENTRATE - Regioni e Province autonome - Titolo IV - Entrate per alienazioni e trasferimenti in conto capitale

Regione	2011	2012	2013	2014	Variazione %	
					2014/ 11	2014/ 13
Piemonte	705	2.376	58.256	1.370	94,43	-97,65
Lombardia	663.968	1.513.494	904.423	558.949	-15,82	-38,20
Veneto	215.586	266.514	253.150	285.698	32,52	12,86
Liguria	199.841	198.772	279.744	288.481	44,36	3,12
Emilia-Romagna	137.243	154.675	142.447	87.707	-36,09	-38,43
<i>Totale Nord</i>	<i>1.217.343</i>	<i>2.135.831</i>	<i>1.638.020</i>	<i>1.222.205</i>	<i>0,40</i>	<i>-25,39</i>
Toscana	415.164	345.151	289.006	502.665	21,08	73,93
Marche	86.817	167.877	145.815	184.613	112,65	26,61
Umbria	130.078	105.841	107.970	57.694	-55,65	-46,56
Lazio	360.915	161.382	230.548	197.873	-45,17	-14,17
<i>Totale Centro</i>	<i>992.974</i>	<i>780.251</i>	<i>773.339</i>	<i>942.845</i>	<i>-5,05</i>	<i>21,92</i>
Abruzzo	260.261	119.195	384.828	220.629	-15,23	-42,67
Molise	114.030	143.572	191.021	75.096	-34,14	-60,69
Campania	742.571	2.594.357	1.316.069	2.421.703	226,12	84,01
Puglia	735.023	1.238.880	2.064.161	512.629	-30,26	-75,17
Basilicata	264.283	440.533	147.370	78.058	-70,46	-47,03
Calabria	500.538	335.243	403.605	337.003	-32,67	-16,50
<i>Totale Sud</i>	<i>2.616.706</i>	<i>4.871.780</i>	<i>4.507.054</i>	<i>3.645.118</i>	<i>39,30</i>	<i>-19,12</i>
TOTALE RSO	4.827.023	7.787.862	6.918.413	5.810.168	20,37	-16,02
Valle d'Aosta	14.047	35.208	10.546	36.748	161,61	248,45
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	35.637	38.486	88.122	126.485	254,93	43,53
Provincia autonoma di Trento	114.637	127.935	231.745	145.313	26,76	-37,30
Friuli-Venezia Giulia	175.989	211.733	194.028	112.736	-35,94	-41,90
Sardegna	288.250	140.730	538.444	44.030	-84,73	-91,82
Sicilia	953.973	1.439.421	2.133.087	1.402.391	47,01	-34,26
TOTALE RSS	1.582.533	1.993.513	3.195.972	1.867.703	18,02	-41,56
TOTALE RSO+RSS	6.409.556	9.781.375	10.114.385	7.677.871	19,79	-24,09

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

La tipologia di entrata che certamente ha subito (anche nel corso del 2014) le più profonde variazioni è quella relativa al Titolo V – Entrate da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie - che registra un decremento complessivo di quasi 4 miliardi di euro rispetto al 2013 (-21,6%), ma anche un aumento di oltre 9 miliardi rispetto al 2011.

Il fattore che ha sospinto verso l'alto il valore di incidenza dei prestiti rispetto al totale delle entrate effettive regionali è ascrivibile, principalmente, alle anticipazioni di tesoreria erogate dallo Stato a seguito dei decreti-legge n. 35 e 102 del 2013 e n. 66 del 2014, per complessivi 10,9 miliardi di euro nel 2013 e 9,3 miliardi nel 2014.

Come anticipato nel precedente referto, tre Regioni hanno avuto accesso al 72% del totale delle anticipazioni erogate nel biennio: il Lazio è quella che maggiormente ne ha usufruito (con erogazioni per 8.702 milioni di euro, di cui il 44,3% per debiti in sanità); seguono il Piemonte con 3.064 milioni (di cui il 63,8% per debiti in sanità) e la Campania con 2.708 milioni (le cui risorse sono state assorbite per il 72% da trasferimenti alla Società regionale per la sanità).

Da evidenziare, altresì, che il Lazio, in aggiunta alle somme anticipate dallo Stato, ha dovuto far ricorso ad ulteriori anticipazioni di cassa per circa 15,8 miliardi nel triennio 2012-2014.

Tra le restanti Regioni, si segnala il Veneto, che ha fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità da parte dello Stato per 1,6 miliardi (interamente utilizzate per ripianare debiti in sanità), analogamente all'Emilia-Romagna, che ha richiesto anticipazioni in sanità per circa 1 miliardo. La Liguria, invece, è quella che più delle altre si è spesa per ottenere tutte le anticipazioni di tesoreria assegnate dal riparto dello Stato (per un totale di 267 milioni, il 70% dei quali destinati alla sanità).

Anche la Regione siciliana, nel 2014, ha fatto ricorso al finanziamento per 1,3 miliardi, di cui il 70% è costituito da anticipazioni di liquidità statali per debiti pregressi.

Tabella n. 6/ENTRATE - Regioni e Province autonome - Titolo V - Entrate da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie

Regione	2011	2012	2013	2014	Variazione %	
					2014/ 11	2014/ 13
Piemonte	823.861	34.319	2.556.213	509.654	-38,14	-80,06
Lombardia	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Veneto	1.989	21.980	781.458	810.703	40.659,33	3,74
Liguria	49.245	60.945	271.963	77.362	57,10	-71,55
Emilia-Romagna	11.438	18.577	813.755	156.228	1.265,87	-80,80
<i>Totale Nord</i>	<i>886.533</i>	<i>135.821</i>	<i>4.423.389</i>	<i>1.553.947</i>	<i>75,28</i>	<i>-64,87</i>
Toscana	105.060	108.311	510.629	404.000	284,54	-20,88
Marche	100.230	100.024	19.556	60	-99,94	-99,69
Umbria	0	98	17.222	14.017	n.a.	-18,61
Lazio	526.381	4.451.541	10.826.540	9.234.656	1.654,37	-14,70
<i>Totale Centro</i>	<i>731.671</i>	<i>4.659.974</i>	<i>11.373.947</i>	<i>9.652.733</i>	<i>1.219,27</i>	<i>-15,13</i>
Abruzzo	0	0	174.009	11.293	n.a.	-93,51
Molise	31.487	0	11.097	17.249	-45,22	55,44
Campania	2.518.579	0	1.633.753	1.312.747	-47,88	-19,65
Puglia	15.861	17.194	346.808	325.899	1.954,72	-6,03
Basilicata	710	13.049	37	1	-99,83	-96,66
Calabria	181.958	10.751	248.481	53.418	-70,64	-78,50
<i>Totale Sud</i>	<i>2.748.595</i>	<i>40.994</i>	<i>2.414.185</i>	<i>1.720.607</i>	<i>-37,40</i>	<i>-28,73</i>
TOTALE RSO	4.366.799	4.836.789	18.211.521	12.927.287	196,04	-29,02
Valle d'Aosta				1.672	n.a.	n.a.
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano				70.000	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Trento	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Friuli-Venezia Giulia	21.205	24.040	27.104	35.318	66,56	30,31
Sardegna	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Sicilia	817.924	296.334	0	1.263.969	54,53	n.a.
TOTALE RSS	839.129	320.374	27.104	1.370.959	63,38	4.958,14
TOTALE RSO+RSS	5.205.928	5.157.163	18.238.625	14.298.246	174,65	-21,60

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 - Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Per una visione analitica delle entrate del Titolo III - Entrate extra-tributarie – che mostrano un parziale recupero rispetto al passato, e del Titolo VI – Entrate da contabilità speciali – che, al contrario, non accennano a ridimensionarsi su valori più fisiologici, si rinvia alle tabelle esposte in Appendice, dalle quali è possibile evincere anche l’andamento dei principali tributi regionali.

4 LA SPESA REGIONALE

4.1 La spesa complessiva

In relazione ai 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 mirati⁷⁶ e da operazioni di più vasto respiro⁷⁷, 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 servizi⁷⁸. Quest'ultimo provvedimento contiene anche importanti innovazioni in materia di fatturazione elettronica (art. 42) e di verifica della tempestività dei pagamenti (art. 41), segno di un'evoluzione degli strumenti di monitoraggio della spesa pubblica, anche regionale, che si coglie pienamente nel processo di armonizzazione dei sistemi di bilancio e degli schemi contabili avviato con il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, integrato con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

Nel delineato contesto l'analisi dei dati SIOPE è particolarmente rilevante ai fini della valutazione degli andamenti della spesa corrente, anche con riferimento agli effetti dei dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013, in materia di debiti pregressi (v. par. 1.1).

Dall'esame della tabella n. 1/SP⁷⁹, emerge che il comparto Regioni e Province autonome ha fatto registrare movimenti in uscita per valori sostanzialmente stabili nel biennio 2011-2012 e nel 2014 (circa 211 miliardi di euro per ciascun anno), mentre nel 2013 i flussi complessivi si

⁷⁶ Per il passato, 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. 4.3.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Sui meccanismi di controllo della spesa in ambito locale, cfr. C. conti, SS.RR., 22 maggio 2015, n. 8/SSRRCO/RCFP/15, Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 133. Sul rapporto fra spesa dei governi locali e totale della spesa pubblica nel periodo 2001-2014, che è rimasto negli anni considerati sostanzialmente costante, v. pag. 35, ove si legge che "L'analisi condotta ha consentito di concludere che gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica adottati dal nostro Paese sembrano aver funzionato in modo abbastanza simile nei diversi livelli di governo per quanto concerne la spesa per redditi da lavoro dipendente. Al contrario, per quanto riguarda i consumi intermedi, mentre l'efficacia degli strumenti utilizzati si registra evidente con riferimento al governo centrale, l'obiettivo di contenimento di questo tipo di spese appare solo parzialmente conseguito dai Governi locali. In definitiva emerge dall'analisi una situazione nella quale i processi di decentralizzazione e di spostamento degli enti territoriali da un meccanismo di finanza derivata a un meccanismo di autonomia finanziaria devono ancora trovare la loro realizzazione".

⁷⁹ Gli importi della spesa corrente oggetto di analisi nelle tabelle da n. 1/SP a n. 7/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. 2 e ss., dedicati agli equilibri di bilancio.

attestano a 256,15 miliardi di euro, con un aumento in valore assoluto di circa 45 miliardi di euro. Tale forte incremento, da imputare parzialmente ai dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013, si concentra in misura preponderante (38 miliardi circa) sul Titolo IV – spese per contabilità speciali, e, in particolare sui rimborsi delle anticipazioni nel settore della sanità (cod. 4317), ottenute in esercizi precedenti e rimborsate per la maggior parte nell'esercizio 2013. In misura minore, si assiste allo stesso fenomeno anche per ciò che concerne il Titolo III – spese per rimborso prestiti, con un incremento di circa 5 miliardi nel 2013 rispetto al 2012 ed un ritorno, nel 2014, a valori più vicini agli esercizi precedenti (-36,12% rispetto al 2013).

Nella citata tabella n. 1/SP, a differenza di tutte quelle successive, riportanti i dati relativi al Titolo I, la spesa corrente è considerata al lordo, senza la depurazione, nella Regione Lombardia, degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511)⁸⁰.

Nel totale delle spese, i maggiori importi sono rappresentati dal Titolo I – spese correnti: si passa da 152,2 miliardi nel 2011 a 145,4 miliardi nel 2012, per arrivare a 144,7 miliardi nel 2013 e 145,6 miliardi di euro nel 2014 (-4,33% nel quadriennio). Le spese in conto capitale registrano un andamento discontinuo nel periodo oggetto di indagine, partendo da un importo di circa 18 miliardi nel 2011, per diminuire nel successivo esercizio e ricrescere nel 2013, seppur con variazioni non molto elevate, attestandosi intorno a 17,4 miliardi circa nel 2014 (-3,71% nel periodo considerato).

Dalla tabella n. 1/SP emerge, infine, che, alla data del 3 aprile 2015, 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), 111,4 nel 2013 (0,04% del totale) e 311,5 milioni nel 2014 (0,15% del totale). L'entità di tali poste, pur non inficiando le analisi sugli andamenti complessivi (rappresentando circa lo 0,1% del totale dei pagamenti), costituisce fenomeno degno di attenzione.

La tabella n. 2/SP mostra il totale dei pagamenti a livello di singolo ente, nel quadriennio considerato. Le principali variazioni in aumento registrate nel quadriennio hanno interessato le Regioni Lazio (+114,31%) e Calabria (+34,81%), mentre significative riduzioni in termini percentuali della spesa si rilevano in Campania (-26,78%) e Molise (-19,61%).

⁸⁰ Qualora i predetti importi fossero espunti anche dalla tabella n. 1/SP, il fenomeno sopra citato si apprezzerrebbe anche con riferimento al Titolo I – spesa corrente, che con gli importi al lordo appare in diminuzione rispetto agli anni 2011 e 2012. Ma, pur considerando la depurazione, l'andamento in aumento nel 2013 del Titolo I sarebbe di 2,7 su circa 144 miliardi di euro annui, con un peso ben inferiore rispetto allo stesso fenomeno registrato sul Titolo IV (38 miliardi su circa 40 miliardi annui medi) e sul Titolo III (5 miliardi su circa 6 miliardi medi annui).

Con specifico riferimento ai pagamenti imputati al Titolo I - spesa corrente, la tabella n. 3/SP e il grafico n. 1/SP mostrano che sei enti (Lombardia, Lazio, Campania, Sicilia, Piemonte e Emilia-Romagna) assorbono circa il 56% del totale della spesa corrente, nel complesso delle Regioni e delle Province autonome.

La Lombardia è la Regione che, nel periodo oggetto di indagine, registra il decremento più significativo (-11,63%) e, al tempo stesso, i più elevati movimenti a titolo di spesa corrente: 19,6 miliardi di euro nel 2011, 21 miliardi nel 2012, 20,7 miliardi nel 2013 e 17,3 miliardi nel 2014. Segue, per massa complessiva, la Regione Lazio con una spesa corrente che cresce in misura consistente (+33,33% nel quadriennio). Il moderato incremento della spesa corrente nel periodo 2011-2014, per il complesso degli enti esaminati (+2,76%), è scomponibile in *performance* diverse da regione a regione. Oltre alle citate Lombardia e Lazio, variazioni significative hanno interessato le Regioni Calabria (+31,06%), Umbria (+11,11%) e Valle d'Aosta (+9,16%), accanto a riduzioni consistenti nella Provincia Autonoma di Bolzano (-6,33%), in Abruzzo (-6,09%) e in Sardegna (-5,94%).

Rispetto all'esercizio precedente, la spesa corrente del 2014 risulta mantenere un andamento stabile (+0,63%), seppur in presenza di variazioni importanti in aumento e in diminuzione nelle stesse regioni sopra citate.

Tabella n. 1/SP - Andamento della spesa per Titoli

TITOLO	Totale Spesa				Variazione %	
	2011	2012	2013	2014	2014/11	2014/13
Titolo I - Spese correnti *	152.214.210	145.470.087	144.717.728	145.626.748	-4,33	0,63
Titolo II - Spese in conto capitale	18.039.291	17.951.122	19.719.640	17.369.633	-3,71	-11,92
Titolo III - Spese per rimborso prestiti	5.376.544	6.004.267	11.321.480	7.231.679	34,50	-36,12
Titolo IV - Spese per contabilità speciali	35.804.622	41.933.592	80.280.040	40.570.226	13,31	-49,46
Titolo IX - Pagamenti da regolarizzare	219.606	207.943	111.355	311.475	41,83	179,71
Totale spesa	211.654.273	211.567.012	256.150.243	211.109.760	-0,26	-17,58

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* Nella presente tabella la spesa corrente è considerata al lordo, senza la depurazione, nella Regione Lombardia, degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511). Nelle successive tabelle riguardanti la spesa corrente, gli importi riferiti agli esercizi 2011 e 2012, saranno depurati, per ciò che concerne la Regione Lombardia, di tale capitolo di bilancio.

Tabella n. 2/SP - Andamento della spesa per Ente

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	Totale Spesa				Variazione %	
	2011	2012	2013	2014	2014/11	2014/13
Piemonte	13.924.591	12.018.221	14.232.015	12.257.890	-11,97	-13,87
Lombardia *	28.337.244	31.115.099	36.945.220	26.999.613	-4,72	-26,92
Veneto	13.704.332	13.704.830	17.672.482	13.822.666	0,86	-21,78
Liguria	5.065.408	4.807.516	6.326.196	5.452.707	7,65	-13,81
Emilia-Romagna	12.770.832	13.565.630	16.356.486	12.806.506	0,28	-21,70
Toscana	11.185.226	11.357.727	13.400.012	10.784.048	-3,59	-19,52
Marche	4.372.787	5.405.648	5.153.198	4.254.475	-2,71	-17,44
Umbria	2.822.286	3.066.810	3.189.458	2.815.227	-0,25	-11,73
Lazio	15.992.863	25.251.062	46.187.684	34.274.930	114,31	-25,79
Abruzzo	4.100.882	3.664.723	5.572.206	3.841.582	-6,32	-31,06
Molise	1.342.402	1.098.666	1.263.363	1.079.203	-19,61	-14,58
Campania	26.701.736	19.230.861	18.068.189	19.550.029	-26,78	8,20
Puglia	10.776.118	14.588.926	18.410.292	12.824.901	19,01	-30,34
Basilicata	2.227.405	2.779.231	2.202.781	2.207.654	-0,89	0,22
Calabria	5.201.489	5.758.757	6.731.159	7.011.932	34,81	4,17
Totale RSO	158.525.603	167.413.708	211.710.741	169.983.363	7,23	-19,71
Valle d'Aosta	1.572.961	1.497.147	1.500.874	1.522.624	-3,20	1,45
Trentino-Alto Adige	335.504	326.078	592.477	436.072	29,98	-26,40
Provincia autonoma di Bolzano	5.336.192	5.023.305	5.202.125	4.925.016	-7,71	-5,33
Provincia autonoma di Trento	4.963.977	4.403.691	4.617.778	4.417.343	-11,01	-4,34
Friuli-Venezia Giulia	6.005.137	6.162.771	5.859.029	7.391.129	23,08	26,15
Sardegna	7.232.880	6.943.993	7.386.638	6.767.255	-6,44	-8,39
Sicilia	17.182.018	16.296.320	19.280.581	15.666.959	-8,82	-18,74
Totale RSS	42.628.669	40.653.304	44.439.502	41.126.397	-3,52	-7,46
Totale RSO+RSS	201.154.273	208.067.012	256.150.243	211.109.760	4,95	-17,58

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa corrente, nella Regione Lombardia, è depurata degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

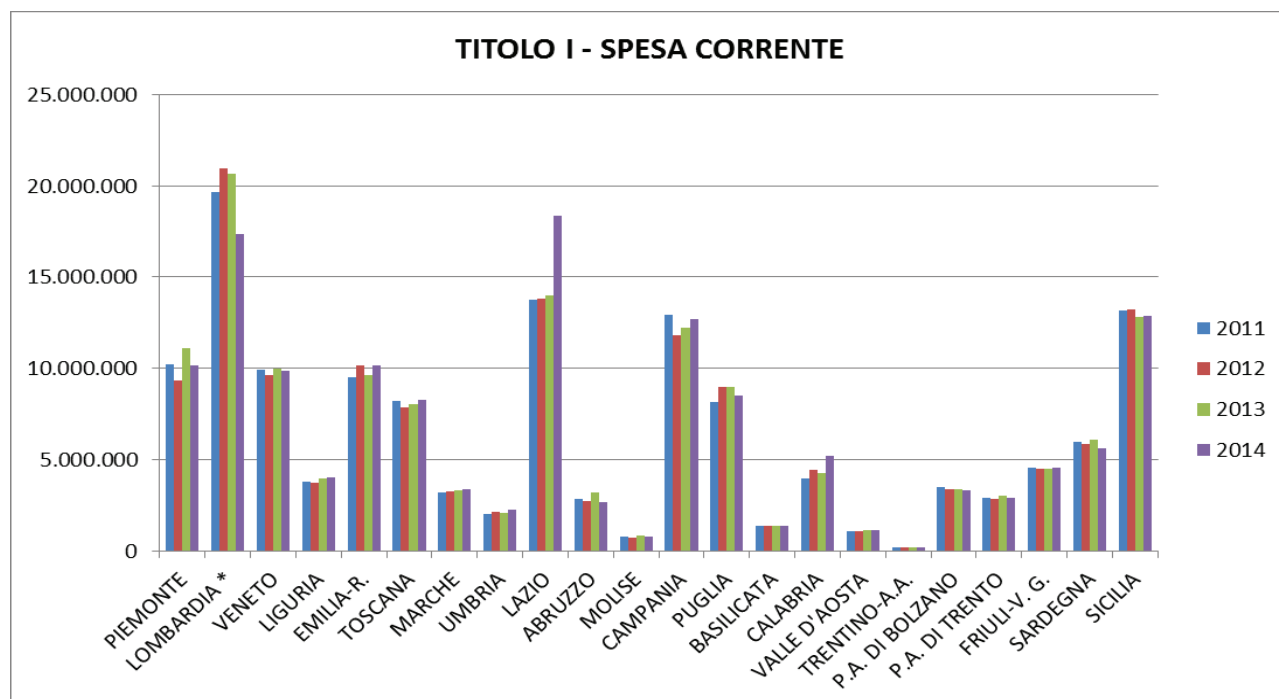
Tabella n. 3/SP - Andamento delle spese correnti

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	Titolo I				Variazione %	
	2011	2012	2013	2014	2014/11	2014/13
Piemonte	10.210.706	9.325.139	11.094.345	10.137.094	-0,72	-8,63
Lombardia *	19.630.758	20.968.251	20.637.293	17.348.032	-11,63	-15,94
Veneto	9.938.442	9.608.220	9.966.858	9.858.678	-0,80	-1,09
Liguria	3.786.908	3.708.649	3.951.658	4.022.674	6,23	1,80
Emilia-Romagna	9.537.051	10.186.587	9.620.051	10.144.097	6,37	5,45
Toscana	8.193.180	7.870.953	8.029.959	8.285.686	1,13	3,18
Marche	3.197.310	3.267.181	3.301.988	3.362.268	5,16	1,83
Umbria	2.021.603	2.115.446	2.074.009	2.246.190	11,11	8,30
Lazio	13.780.494	13.828.538	13.976.863	18.373.163	33,33	31,45
Abruzzo	2.826.150	2.742.457	3.184.164	2.654.048	-6,09	-16,65
Molise	771.873	749.454	854.177	797.868	3,37	-6,59
Campania	12.932.102	11.822.227	12.241.928	12.678.719	-1,96	3,57
Puglia	8.151.439	9.009.929	8.956.989	8.495.689	4,22	-5,15
Basilicata	1.355.840	1.348.806	1.378.384	1.377.123	1,57	-0,09
Calabria	3.986.613	4.413.328	4.284.463	5.224.920	31,06	21,95
Totale RSO	110.320.468	110.965.164	113.553.130	115.006.249	4,25	1,28
Valle d'Aosta	1.059.677	1.057.423	1.116.114	1.156.739	9,16	3,64
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	217.681	3,23	0,74
Provincia autonoma di Bolzano	3.516.031	3.360.601	3.388.030	3.293.302	-6,33	-2,80
Provincia autonoma di Trento	2.911.273	2.828.571	3.031.399	2.913.951	0,09	-3,87
Friuli-Venezia Giulia	4.563.028	4.484.746	4.504.498	4.546.689	-0,36	0,94
Sardegna	5.957.553	5.835.354	6.105.952	5.603.809	-5,94	-8,22
Sicilia	13.175.310	13.220.259	12.802.532	12.888.328	-2,18	0,67
Totale RSS	31.393.742	31.004.924	31.164.598	30.620.499	-2,46	-1,75
Totale RSO+RSS	141.714.210	141.970.087	144.717.728	145.626.748	2,76	0,63

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa corrente, nella Regione Lombardia, è depurata degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

Grafico n. 1/SP



4.2 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 sanitaria⁸¹.

È stato, così, possibile esaminare l'andamento della spesa corrente non sanitaria nel quadriennio 2011-2014, mediante la tabella n. 4/SP, dalla quale emerge che l'aumento di questa categoria di spesa è coerente con la tendenza riscontrata per il totale delle somme imputate al Titolo I. Per le RSO, la sua incidenza sul totale è crescente, passando dal 17,35% nel 2011 al 19,05% nel 2014, mentre la variazione in aumento, nel quadriennio, è del 14,46% (+6,68% nel 2014 rispetto al 2013).

Con riferimento ai singoli enti, nel Lazio si evidenzia lo scostamento più elevato nel quadriennio (+107,31%, passando da quasi 2,3 miliardi di euro nel 2011 agli oltre 4,8 miliardi nel 2014), seguita dalla Liguria (+60,05%), dalle Marche (+49,93%) e dalla Campania (+21,06%). Importanti decrementi della spesa corrente al netto di quella sanitaria si verificano in Puglia (-16,53%), Piemonte (-16,20%), Abruzzo (-10,53%) e Emilia-Romagna (-9,87%).

Un discorso a parte meritano le RSS, ove l'incidenza della spesa non sanitaria sul totale del Titolo I è del 45,87%, nel 2014, con punte elevatissime in Valle d'Aosta e nelle Province autonome di Trento e Bolzano. Nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, le cui competenze in materia sanitaria sono espletate dalle Province autonome, i valori non possono non coincidere. A livello aggregato, le RSS mostrano una variazione negativa dei valori di spesa nel quadriennio (-9,41%) riconducibile, prevalentemente, allo scostamento in diminuzione riscontrato nella Regione siciliana (-20,47%) e in Sardegna (-13,64%). L'incremento percentuale rilevato in Valle d'Aosta (+12,64%) non influenza la variazione complessiva in relazione ai limitati volumi di spesa che si registrano nella Regione.

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. 1.1), come anche ipotizzato con riferimento alla parte di spesa riconducibile agli acquisti di beni e servizi (par. 4.3.1).

⁸¹ I codici espunti, riconducibili alla gestione sanitaria sono i seguenti: 1365 - Acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da soggetti privati, 1366 - Acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico, 1367 - Acquisto di altri beni e servizi sanitari, 1538 - Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie, 1539 - Trasferimenti correnti ad Aziende ospedaliere, 1540 - Trasferimenti correnti a IRCCS pubblici, 1549 - Trasferimenti correnti ad Enti e Agenzie regionali (parzialmente), 1551 - Trasferimenti correnti ad Istituti Zooprofilattici Sperimentali, 1552 - Trasferimenti correnti a Policlinici Universitari, 1555 - Trasferimenti ripiano gestioni liquidatorie ex UU.SS.LL., 1625 - Trasferimenti correnti a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali, 1631 - Trasferimenti correnti a famiglie per assistenza sanitaria erogata direttamente dalla Regione e 1636 - Trasferimenti correnti a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali.

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", sotto-comparto "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.

Tabella n. 4/SP - Andamento della spesa corrente al netto di quella sanitaria*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	TITOLO I				Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	10.210.706	9.325.139	11.094.345	10.137.094	2.204.510	21,59	1.665.004	17,86	2.063.163	18,60	1.847.279	18,22	-16,20	-10,46
Lombardia **	19.630.758	20.968.251	20.637.293	17.348.032	2.900.731	14,78	2.924.847	13,95	3.204.737	15,53	2.945.689	16,98	1,55	-8,08
Veneto	9.938.442	9.608.220	9.966.858	9.858.678	1.288.726	12,97	1.179.965	12,28	1.412.619	14,17	1.206.953	12,24	-6,35	-14,56
Liguria	3.786.908	3.708.649	3.951.658	4.022.674	638.195	16,85	680.555	18,35	803.662	20,34	1.021.401	25,39	60,05	27,09
Emilia-Romagna	9.537.051	10.186.587	9.620.051	10.144.097	1.460.194	15,31	1.344.114	13,19	1.254.895	13,04	1.316.077	12,97	-9,87	4,88
Toscana	8.193.180	7.870.953	8.029.959	8.285.686	1.505.138	18,37	1.305.517	16,59	1.527.597	19,02	1.549.946	18,71	2,98	1,46
Marche	3.197.310	3.267.181	3.301.988	3.362.268	553.950	17,33	608.827	18,63	643.959	19,50	830.562	24,70	49,93	28,98
Umbria	2.021.603	2.115.446	2.074.009	2.246.190	411.191	20,34	424.463	20,06	401.495	19,36	410.530	18,28	-0,16	2,25
Lazio	13.780.494	13.828.538	13.976.863	18.373.163	2.331.611	16,92	2.675.720	19,35	3.553.969	25,43	4.833.760	26,31	107,31	36,01
Abruzzo	2.826.150	2.742.457	3.184.164	2.654.048	545.684	19,31	503.654	18,37	519.013	16,30	488.200	18,39	-10,53	-5,94
Molise	771.873	749.454	854.177	797.868	191.157	24,77	179.078	23,89	211.340	24,74	189.809	23,79	-0,70	-10,19
Campania	12.932.102	11.822.227	12.241.928	12.678.719	2.297.703	17,77	2.674.627	22,62	2.209.834	18,05	2.781.633	21,94	21,06	25,88
Puglia	8.151.439	9.009.929	8.956.989	8.495.689	1.573.760	19,31	1.606.150	17,83	1.428.495	15,95	1.313.621	15,46	-16,53	-8,04
Basilicata	1.355.840	1.348.806	1.378.384	1.377.123	372.922	27,50	351.676	26,07	371.818	26,97	345.174	25,06	-7,44	-7,17
Calabria	3.986.613	4.413.328	4.284.463	5.224.920	861.469	21,61	849.226	19,24	925.391	21,60	822.620	15,74	-4,51	-11,11
Totale RSO	110.320.468	110.965.164	113.553.130	115.006.249	19.136.941	17,35	18.973.423	17,10	20.531.986	18,08	21.903.255	19,05	14,46	6,68
Valle d'Aosta	1.059.677	1.057.423	1.116.114	1.156.739	776.662	73,29	790.070	74,72	873.454	78,26	874.811	75,63	12,64	0,16
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	217.681	210.870	100,00	217.970	100,00	216.074	100,00	217.681	100,00	3,23	0,74
P.A. Bolzano	3.516.031	3.360.601	3.388.030	3.293.302	2.383.706	67,80	2.234.619	66,49	2.318.069	68,42	2.233.885	67,83	-6,29	-3,63
P.A. Trento	2.911.273	2.828.571	3.031.399	2.913.951	1.784.747	61,30	1.734.686	61,33	1.821.930	60,10	1.785.648	61,28	0,05	-1,99
Friuli-Venezia Giulia	4.563.028	4.484.746	4.504.498	4.546.689	2.171.281	47,58	2.045.322	45,61	2.241.059	49,75	2.239.229	49,25	3,13	-0,08
Sardegna	5.957.553	5.835.354	6.105.952	5.603.809	2.805.005	47,08	2.445.007	41,90	2.801.231	45,88	2.422.489	43,23	-13,64	-13,52
Sicilia	13.175.310	13.220.259	12.802.532	12.888.328	5.371.816	40,77	4.812.209	36,40	4.852.087	37,90	4.272.047	33,15	-20,47	-11,95
Totale RSS	31.393.742	31.004.924	31.164.598	30.620.499	15.504.088	49,39	14.279.883	46,06	15.123.904	48,53	14.045.791	45,87	-9,41	-7,13
Totale RSO+RSS	141.714.210	141.970.087	144.717.728	145.626.748	34.641.029	24,44	33.253.307	23,42	35.655.890	24,64	35.949.046	24,69	3,78	0,82

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* Per individuare la spesa corrente al netto della spesa corrente sanitaria è stato depurato il Titolo I dai codici: 1365 - Acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da soggetti privati, 1366 - Acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico, 1367 - Acquisto di altri beni e servizi sanitari, 1538 - Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie, 1539 - Trasferimenti correnti ad Aziende ospedaliere, 1540 - Trasferimenti correnti a IRCCS pubblici, 1549 - Trasferimenti correnti ad Enti e Agenzie regionali (parzialmente), 1551 - Trasferimenti correnti ad Istituti Zooprofilattici Sperimentali, 1552 - Trasferimenti correnti a Policlinici Universitari, 1555 - Trasferimenti ripiano gestioni liquidatorie ex U.U.S.S.L., 1625 - Trasferimenti correnti a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali, 1631 - Trasferimenti correnti a famiglie per assistenza sanitaria erogata direttamente dalla Regione e 1636 - Trasferimenti correnti a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali.

** La spesa corrente, nella Regione Lombardia, è depurata degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

4.3 Analisi di alcune tipologie di spesa corrente non sanitaria

In relazione agli interventi legislativi intesi a contenere l'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 c.d. 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; l'adozione di tali provvedimenti da parte delle Regioni è condizione per l'erogazione dell'80% dei trasferimenti erariali.

L'andamento di tale categoria di spesa, nei dati di cassa SIOPE, è rappresentato nel par. 4.3.4.

Da tempo sono oggetto di specifica attenzione del legislatore le spese di funzionamento e per consumi intermedi⁸², mediante disposizioni che sono state ritenute legittime dalla Corte costituzionale in quanto espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, ferma restando l'esigenza, nel rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle

⁸² L'art. 6, d.l. n. 78/2010 e s.m.i., 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».

Con riferimento alla manutenzione, al noleggio e all'esercizio di autovetture, la riduzione è stata fissata al 70 % della spesa sostenuta nell'anno 2011, ai sensi dell'art. 5, co. 2, d.l. n. 95/2012; per quanto concerne l'acquisto, il divieto è ora contenuto nell'art. 1, co. 143, l. 24 dicembre 2012, n. 228. Sui mobili e arredi, la riduzione dell'80%, rispetto alla media dei rendiconti 2010-2011, è stata disposta dall'art. 1, co. 141, l. n. 228/2012; disposizioni tutte applicabili alle Regioni, nei limiti precisati dalla Corte costituzionale, di seguito evidenziati.

Regioni, di consentire una rimodulazione delle concrete misure di contenimento, nell'ambito del complessivo obiettivo di risparmio di spesa⁸³.

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). Tali disposizioni sono state rese più stringenti con l'art. 9, commi 5 e 6, d.l. n. 66/2014, sull'acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori e prezzi di riferimento.

Nell'ottica di monitorare il rispetto di tali disposizioni, la Corte ha sollecitato l'attenzione del Collegio dei revisori presso le Regioni, in sede di rendiconto 2014 e di preventivo 2015⁸⁴.

Nella presente indagine, le verifiche sugli andamenti di spesa per consumi intermedi sono contenute nel par. 4.3.1, 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. 4.3.2).

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 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 norma⁸⁵.

⁸³ 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.

⁸⁴ Cfr. C. conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2015/INPR, depositata il 24 febbraio 2015 (rendiconti regionali 2014), quesito 1.4, circa l'attuazione delle disposizioni su convenzioni CONSIP e centrali regionali di committenza. Con riferimento ai bilanci di previsione 2015, cfr. C. conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2015/INPR, depositata il 24 febbraio 2015, quesito 3.11 concernente la previsione di specifici capitoli per incarichi di studio e di consulenza.

⁸⁵ Cfr. C. conti, Sezione delle autonomie, citata deliberazione n. 5/SEZAUT/2015/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; manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture; mobili e arredi.

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. 4.3.3).

Infine, è stata esaminata la spesa per interessi passivi, al fine di evidenziare i riflessi della situazione debitoria degli enti Regione (par. 4.3.5).

4.3.1 Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi

Pur in presenza delle citate disposizioni sul contenimento della spesa per consumi intermedi, vigenti nel quadriennio considerato, si registra un andamento crescente di tale tipologia di spesa, come evidenziato dalla tabella n. 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 (25,26% nel 2014, 27,12% nel 2013, 18,64% nel 2012, 17,85% nel 2011).

Meritevoli di considerazione sono i casi nei quali si registrano incidenze molto inferiori alla media nazionale (20,17%, nel 2014); tra questi, la Liguria (3,9%), l'Emilia-Romagna (9,46%), il Trentino-Alto Adige/Südtirol (tra il 3,38%), la Provincia autonoma di Trento (7,22%) e il Friuli-Venezia Giulia (7,82%); Regioni, queste, che fanno registrare una bassa incidenza nell'intero quadriennio.

L'andamento in crescita della spesa per acquisto di beni e servizi si apprezza per la maggior parte delle RSO, con una variazione complessiva, nel quadriennio, pari a +61,93%, mentre per le RSS si rileva, a livello di aggregato, un lieve calo (-1,04%).

L'incremento totale per le RSO di circa 2 miliardi di euro, nel 2013 sul 2012, viene principalmente generato dalle Regioni Piemonte, Veneto, Lazio, Campania e Calabria che mostrano un aumento più che proporzionale dei pagamenti rispetto a quanto rilevato negli altri esercizi. Si tratta delle Regioni che hanno avuto maggior accesso alle risorse previste dai dd.l. n. 35/2013 e n. 102/2013, per cui gli aumenti potrebbero essere imputati a tale causale, benché non sia evidenziabile una perfetta coincidenza tra i maggiori pagamenti e le risorse assegnate dai citati decreti. La lieve diminuzione che si rileva nel 2014 rispetto all'esercizio precedente (-0,64%) evidenzia l'attenuazione degli effetti dell'applicazione delle misure previste nei due decreti, seppure ancora presenti nelle Regioni (principalmente Lazio e Campania) presso le quali il processo di erogazione dell'importo messo a disposizione era ancora in atto (cfr. Deliberazione n. 20/SEZAUT/2014/FRG, Vol. I, par. I.2.3).

Valori disomogenei si registrano nelle RSS, ove l'incidenza, nel 2014, è complessivamente di 12,23%. Alcune amministrazioni vedono aumentare tale tipologia di spesa nel periodo 2011-2014 (Trentino-Alto Adige, Provincia autonoma di Trento e Sardegna) e altre evidenziano una flessione; rilevante quella della Regione siciliana, ove la spesa per acquisto di beni e servizi si riduce di oltre 80 milioni di euro nel quadriennio (-11,23%) manifestando, peraltro, un andamento ondivago nell'arco dell'intero periodo 2011-2014.

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 4.3.2 a 4.3.3).

Tabella n. 5/SP - Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria				Spesa per acquisto di beni e servizi								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	2.204.510	1.665.004	2.063.163	1.847.279	364.791	16,55	158.099	9,50	409.200	19,83	377.196	20,42	3,40	-7,82
Lombardia **	2.900.731	2.924.847	3.204.737	2.945.689	786.558	27,12	941.543	32,19	858.016	26,77	923.022	31,33	17,35	7,58
Veneto	1.288.726	1.179.965	1.412.619	1.206.953	190.898	14,81	110.738	9,38	326.734	23,13	256.564	21,26	34,40	-21,48
Liguria	638.195	680.555	803.662	1.021.401	36.344	5,69	36.014	5,29	36.088	4,49	39.862	3,90	9,68	10,46
Emilia-Romagna	1.460.194	1.344.114	1.254.895	1.316.077	143.105	9,80	124.807	9,29	130.046	10,36	124.501	9,46	-13,00	-4,26
Toscana	1.505.138	1.305.517	1.527.597	1.549.946	305.912	20,32	293.382	22,47	305.713	20,01	398.321	25,70	30,21	30,29
Marche	553.950	608.827	643.959	830.562	76.744	13,85	44.355	7,29	111.032	17,24	96.951	11,67	26,33	-12,68
Umbria	411.191	424.463	401.495	410.530	65.764	15,99	78.854	18,58	92.317	22,99	79.576	19,38	21,00	-13,80
Lazio	2.331.611	2.675.720	3.553.969	4.833.760	464.226	19,91	584.252	21,84	1.562.341	43,96	1.365.596	28,25	194,17	-12,59
Abruzzo	545.684	503.654	519.013	488.200	105.461	19,33	98.734	19,60	55.312	10,66	29.963	6,14	-71,59	-45,83
Molise	191.157	179.078	211.340	189.809	13.509	7,07	8.843	4,94	51.428	24,33	59.707	31,46	341,98	16,10
Campania	2.297.703	2.674.627	2.209.834	2.781.633	349.324	15,20	426.739	15,96	941.444	42,60	1.049.346	37,72	200,39	11,46
Puglia	1.573.760	1.606.150	1.428.495	1.313.621	384.913	24,46	486.423	30,28	492.931	34,51	488.412	37,18	26,89	-0,92
Basilicata	372.922	351.676	371.818	345.174	86.138	23,10	94.038	26,74	64.457	17,34	78.268	22,68	-9,14	21,43
Calabria	861.469	849.226	925.391	822.620	42.652	4,95	50.353	5,93	130.757	14,13	164.699	20,02	286,15	25,96
Totale RSO	19.136.941	18.973.423	20.531.986	21.903.255	3.416.338	17,85	3.537.171	18,64	5.567.815	27,12	5.531.984	25,26	61,93	-0,64
Valle d'Aosta	776.662	790.070	873.454	874.811	153.422	19,75	122.393	15,49	128.881	14,76	108.537	12,41	-29,26	-15,79
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	217.681	6.769	3,21	8.030	3,68	9.635	4,46	7.368	3,38	8,85	-23,53
P.A. Bolzano	2.383.706	2.234.619	2.318.069	2.233.885	248.771	10,44	223.208	9,99	250.101	10,79	220.111	9,85	-11,52	-11,99
P.A. Trento	1.784.747	1.734.686	1.821.930	1.785.648	92.001	5,15	89.277	5,15	127.063	6,97	128.947	7,22	40,16	1,48
Friuli-Venezia Giulia	2.171.281	2.045.322	2.241.059	2.239.229	178.995	8,24	190.889	9,33	180.469	8,05	175.004	7,82	-2,23	-3,03
Sardegna	2.805.005	2.445.007	2.801.231	2.422.489	320.875	11,44	293.276	11,99	356.977	12,74	425.368	17,56	32,57	19,16
Sicilia	5.371.816	4.812.209	4.852.087	4.272.047	734.731	13,68	564.378	11,73	839.258	17,30	652.233	15,27	-11,23	-22,28
Totale RSS	15.504.088	14.279.883	15.123.904	14.045.791	1.735.563	11,19	1.491.451	10,44	1.892.385	12,51	1.717.567	12,23	-1,04	-9,24
Totale RSO+RSS	34.641.029	33.253.307	35.655.890	35.949.046	5.151.901	14,87	5.028.622	15,12	7.460.200	20,92	7.249.551	20,17	40,72	-2,82

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per acquisto di beni e 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.

** La spesa corrente, nella Regione Lombardia, è depurata degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

4.3.2 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 60% delle risorse finanziarie esposte nella tabella n. 5-bis/SP.

Nel 2014, 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 61,86% (composto dal 69,10% per le RSO e dal 38,55% 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 (83,20% in Molise, 79,46% in Toscana, 77,16% in Puglia, 74,66% nel Lazio, 72,32% in Campania), probabilmente per le caratteristiche demografiche e del territorio che rendono particolarmente gravoso l'impegno nel trasporto pubblico locale.

Fermo restando un incremento generalizzato dei pagamenti per tale voce di spesa nella maggior parte delle Regioni, apprezzabile soprattutto nel quadriennio, va sottolineata, in taluni casi, la forte diversificazione degli importi nelle annualità considerate, sia in aumento sia in diminuzione da attribuire, verosimilmente, alla non corretta allocazione delle poste di spesa nei correlati codici gestionali, nel corso degli anni⁸⁶.

Di segno negativo, nel quadriennio, sono le variazioni che si registrano in Abruzzo (ove il decremento, dell'89,4%, appare costante di anno in anno), in Valle d'Aosta, in Trentino-Alto Adige/Südtirol e nella Provincia autonoma di Bolzano (dove, però, il *trend* in flessione si inverte nel solo anno 2013). Altre Regioni, quali Veneto, Liguria e Marche mostrano un andamento altalenante, con rilevanti diminuzioni della spesa nel 2012 sul 2011, ampiamente compensate dagli incrementi rilevati nel 2013, per poi subire una nuova flessione nel 2014.

Per una migliore comprensione del fenomeno è utile la lettura combinata della tabella n. 5-bis/SP con la n. 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 al 3%) mentre, nella seconda, espone un'incidenza pari a circa il 50%, molto superiore al totale delle RSO (10,51%) e al totale nazionale (12,87%)

⁸⁶ Si citano a titolo di esempio i casi delle Regioni Emilia-Romagna e Molise, che passano da cifre irrisorie nel primo anno oggetto di indagine, a importi ben più consistenti nel 2014.

per l'anno 2014. Degna di nota è anche la situazione dei pagamenti registrati dalla Regione siciliana, ove si riscontra un'incidenza della spesa per contratti di servizio molto inferiore al totale nazionale (10% nel 2011, 12,51% nel 2012, 18,21% nel 2013 e 24,08% nel 2014), rilevata nella tabella n. 5-bis/SP, associata ad una più forte incidenza delle “Altre spese per servizi” (64,35% nel 2011, 56,44% nel 2012, 45,12% nel 2013 e 32,85% nel 2014)⁸⁷.

Con riferimento alla spesa per assistenza informatica e manutenzione software (tabella n. 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. 4.3.1), la sua incidenza nel 2014 (6,62%), a livello nazionale conferma sostanzialmente quella già riscontrata nel 2013 (6,28%). Il dato è in discesa rispetto agli anni precedenti, pur in presenza di un aumento della spesa in termini assoluti anche nell'ultimo anno oggetto di indagine (+2,56%); aumento che si pone in controtendenza rispetto al lieve calo dell'intero aggregato relativo ai consumi intermedi (-2,82%, come da tabella n. 5/SP). 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, Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige/Südtirol, Provincia autonoma di Trento e Friuli-Venezia Giulia, con incidenze superiori al 12%), si riscontrano incidenze sotto al 3% in molti casi (Toscana, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia).

Particolare è il caso della Regione Lazio che, in valori assoluti, mostra un andamento fortemente decrescente fino al 2013 (passando dai 2,7 milioni di euro del 2011 ai 34 mila euro del 2013) per aumentare fino a 18,2 milioni di euro nel 2014, lasciando presupporre l'utilizzo delle rimanenti risorse rese disponibili dalle misure di stimolo alla crescita attraverso l'accelerazione dei pagamenti delle amministrazioni territoriali⁸⁸.

Complessivamente, si apprezza, nel quadriennio, una variazione in aumento della spesa per assistenza informatica, pari a 22,52% nelle RSO e a 9,58% nelle RSS.

⁸⁷ Nella Regione siciliana emerge, altresì, la circostanza che all'aumentare dell'incidenza dei contratti di servizio nel 2014, corrisponde la flessione nel codice gestionale 1364 – Altre spese per servizi, il che dimostra la probabile riallocazione nel tempo di poste contabili in base ad una diversa valutazione della loro natura e, quindi, il progressivo affinamento nell'uso dei codici gestionali.

⁸⁸ I citati dd.ll. n. 35/2013 e 102/2013.

Tabella n. 5-bis/SP - Andamento della spesa per contratti di servizio*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	Spesa per acquisto di beni e servizi				Spesa per contratti di servizio								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	364.791	158.099	409.200	377.196	204.965	56,19	62.988	39,84	221.664	54,17	239.088	63,39	16,65	7,86
Lombardia	786.558	941.543	858.016	923.022	392.182	49,86	532.969	56,61	506.105	58,99	601.841	65,20	53,46	18,92
Veneto	190.898	110.738	326.734	256.564	109.459	57,34	23.291	21,03	236.017	72,24	182.837	71,26	67,04	-22,53
Liguria	36.344	36.014	36.088	39.862	721	1,98	165	0,46	1.767	4,90	876	2,20	21,48	-50,40
Emilia-Romagna	143.105	124.807	130.046	124.501	24	0,02	915	0,73	462	0,36	3.118	2,50	12.891,78	574,89
Toscana	305.912	293.382	305.713	398.321	224.426	73,36	154.500	52,66	180.845	59,16	316.522	79,46	41,04	75,02
Marche	76.744	44.355	111.032	96.951	34.549	45,02	6.316	14,24	58.530	52,71	50.973	52,58	47,54	-12,91
Umbria	65.764	78.854	92.317	79.576	40.385	61,41	50.087	63,52	66.859	72,42	54.963	69,07	36,10	-17,79
Lazio	464.226	584.252	1.562.341	1.365.596	410.192	88,36	486.061	83,19	1.152.676	73,78	1.019.621	74,66	148,57	-11,54
Abruzzo	105.461	98.734	55.312	29.963	74.039	70,20	69.439	70,33	24.161	43,68	7.861	26,24	-89,38	-67,46
Molise	13.509	8.843	51.428	59.707	18	0,13	2.085	23,58	45.131	87,75	49.675	83,20	275.261,47	10,07
Campania	349.324	426.739	941.444	1.049.346	215.816	61,78	242.048	56,72	725.428	77,05	758.887	72,32	251,64	4,61
Puglia	384.913	486.423	492.931	488.412	288.101	74,85	331.422	68,13	388.401	78,79	376.864	77,16	30,81	-2,97
Basilicata	86.138	94.038	64.457	78.268	36.644	42,54	47.032	50,01	31.365	48,66	48.699	62,22	32,90	55,26
Calabria	42.652	50.353	130.757	164.699	5.991	14,05	9.142	18,16	76.307	58,36	110.709	67,22	1.747,82	45,08
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.567.815	5.531.984	2.037.513	59,64	2.018.460	57,06	3.715.717	66,74	3.822.535	69,10	87,61	2,87
Valle d'Aosta	153.422	122.393	128.881	108.537	74.172	48,35	58.847	48,08	60.372	46,84	55.297	50,95	-25,45	-8,41
Trentino-Alto Adige	6.769	8.030	9.635	7.368	321	4,74	181	2,26	196	2,04	158	2,15	-50,70	-19,40
P.A. Bolzano	248.771	223.208	250.101	220.111	75.021	30,16	56.517	25,32	83.473	33,38	63.955	29,06	-14,75	-23,38
P.A. Trento	92.001	89.277	127.063	128.947	6.097	6,63	4.186	4,69	45.597	35,89	50.967	39,53	735,92	11,78
Friuli-Venezia Giulia	178.995	190.889	180.469	175.004	40.846	22,82	44.081	23,09	52.292	28,98	50.922	29,10	24,67	-2,62
Sardegna	320.875	293.276	356.977	425.368	164.306	51,21	138.106	47,09	186.048	52,12	283.676	66,69	72,65	52,47
Sicilia	734.731	564.378	839.258	652.233	73.463	10,00	70.628	12,51	152.850	18,21	157.088	24,08	113,83	2,77
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.892.385	1.717.567	434.227	25,02	372.546	24,98	580.829	30,69	662.063	38,55	52,47	13,99
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.460.200	7.249.551	2.471.739	47,98	2.391.006	47,55	4.296.546	57,59	4.484.598	61,86	81,43	4,38

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per contratti di servizio è composta dai seguenti codici gestionali: 1346 - Contratti di servizio per trasporto; 1347 - Altri contratti di servizio.

Tabella n. 5-ter/SP - Andamento della spesa per assistenza informatica e manutenzione software*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMIA	Spesa per acquisto di beni e servizi				Assistenza informatica e manutenzione software								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	364.791	158.099	409.200	377.196	48.746	13,36	12.432	7,86	86.448	21,13	65.892	17,47	35,17	-23,78
Lombardia	786.558	941.543	858.016	923.022	163.844	20,83	198.002	21,03	178.559	20,81	176.895	19,16	7,97	-0,93
Veneto	190.898	110.738	326.734	256.564	13.186	6,91	19.836	17,91	18.090	5,54	17.514	6,83	32,82	-3,19
Liguria	36.344	36.014	36.088	39.862	11.400	31,37	13.180	36,60	9.732	26,97	17.006	42,66	49,18	74,74
Emilia-Romagna	143.105	124.807	130.046	124.501	17.478	12,21	22.403	17,95	21.433	16,48	15.271	12,27	-12,63	-28,75
Toscana	305.912	293.382	305.713	398.321	10.315	3,37	7.942	2,71	9.605	3,14	10.668	2,68	3,42	11,06
Marche	76.744	44.355	111.032	96.951	2.456	3,20	3.067	6,91	2.326	2,09	2.050	2,11	-16,52	-11,86
Umbria	65.764	78.854	92.317	79.576	4.114	6,26	5.233	6,64	3.952	4,28	4.655	5,85	13,15	17,79
Lazio	464.226	584.252	1.562.341	1.365.596	2.712	0,58	148	0,03	34	0,00	18.173	1,33	570,19	54.093,50
Abruzzo	105.461	98.734	55.312	29.963	870	0,83	745	0,75	1.881	3,40	2.115	7,06	143,04	12,45
Molise	13.509	8.843	51.428	59.707	141	1,04	572	6,47	155	0,30	2.435	4,08	1.625,75	1.474,98
Campania	349.324	426.739	941.444	1.049.346	1.575	0,45	3.053	0,72	1.829	0,19	5.498	0,52	249,00	200,56
Puglia	384.913	486.423	492.931	488.412	2.266	0,59	2.603	0,54	2.288	0,46	1.511	0,31	-33,32	-33,97
Basilicata	86.138	94.038	64.457	78.268	75	0,09	132	0,14	1.476	2,29	2.289	2,93	2.944,66	55,09
Calabria	42.652	50.353	130.757	164.699	1.240	2,91	866	1,72	1.444	1,10	1.584	0,96	27,81	9,69
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.567.815	5.531.984	280.417	8,21	290.213	8,20	339.252	6,09	343.556	6,21	22,52	1,27
Valle d'Aosta	153.422	122.393	128.881	108.537	5.607	3,65	5.990	4,89	6.479	5,03	6.187	5,70	10,36	-4,49
Trentino-Alto Adige	6.769	8.030	9.635	7.368	1.090	16,10	1.279	15,92	3.179	32,99	2.093	28,41	92,08	-34,15
P.A. Bolzano	248.771	223.208	250.101	220.111	13.402	5,39	13.447	6,02	12.277	4,91	13.565	6,16	1,21	10,49
P.A. Trento	92.001	89.277	127.063	128.947	43	0,05	74	0,08	17.476	13,75	19.157	14,86	44.446,16	9,62
Friuli-Venezia Giulia	178.995	190.889	180.469	175.004	74.723	41,75	75.509	39,56	70.662	39,15	80.213	45,84	7,35	13,52
Sardegna	320.875	293.276	356.977	425.368	11.160	3,48	9.669	3,30	9.001	2,52	6.158	1,45	-44,82	-31,58
Sicilia	734.731	564.378	839.258	652.233	18.716	2,55	13.431	2,38	9.914	1,18	9.311	1,43	-50,25	-6,08
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.892.385	1.717.567	124.740	7,19	119.398	8,01	128.988	6,82	136.685	7,96	9,58	5,97
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.460.200	7.249.551	405.157	7,86	409.611	8,15	468.240	6,28	480.241	6,62	18,53	2,56

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per assistenza informatica e manutenzione software è individuata dal codice gestionale 1362.

Tabella n. 5-quater/SP - Andamento delle altre spese per servizi*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMIA	Spesa per acquisto di beni e servizi				Altre spese per servizi							Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	364.791	158.099	409.200	377.196	36.705	10,06	33.578	21,24	33.939	8,29	27.489	7,29	-25,11	-19,01
Lombardia	786.558	941.543	858.016	923.022	168.980	21,48	163.839	17,40	113.969	13,28	85.784	9,29	-49,23	-24,73
Veneto	190.898	110.738	326.734	256.564	28.299	14,82	27.923	25,22	41.208	12,61	27.698	10,80	-2,13	-32,79
Liguria	36.344	36.014	36.088	39.862	15.679	43,14	11.501	31,94	12.878	35,69	10.918	27,39	-30,36	-15,22
Emilia-Romagna	143.105	124.807	130.046	124.501	66.043	46,15	53.276	42,69	59.359	45,64	62.470	50,18	-5,41	5,24
Toscana	305.912	293.382	305.713	398.321	44.280	14,47	107.299	36,57	92.797	30,35	49.514	12,43	11,82	-46,64
Marche	76.744	44.355	111.032	96.951	20.684	26,95	17.532	39,53	34.086	30,70	27.503	28,37	32,97	-19,31
Umbria	65.764	78.854	92.317	79.576	8.875	13,50	10.220	12,96	10.739	11,63	11.189	14,06	26,07	4,19
Lazio	464.226	584.252	1.562.341	1.365.596	19.646	4,23	27.230	4,66	156.494	10,02	138.134	10,12	603,12	-11,73
Abruzzo	105.461	98.734	55.312	29.963	13.997	13,27	15.524	15,72	17.756	32,10	7.468	24,93	-46,64	-57,94
Molise	13.509	8.843	51.428	59.707	3.690	27,32	3.005	33,98	1.662	3,23	1.592	2,67	-56,86	-4,20
Campania	349.324	426.739	941.444	1.049.346	25.379	7,27	10.334	2,42	14.834	1,58	26.997	2,57	6,38	81,99
Puglia	384.913	486.423	492.931	488.412	44.171	11,48	94.488	19,43	63.587	12,90	79.550	16,29	80,10	25,11
Basilicata	86.138	94.038	64.457	78.268	26.056	30,25	32.537	34,60	13.848	21,48	12.740	16,28	-51,11	-8,00
Calabria	42.652	50.353	130.757	164.699	3.097	7,26	5.011	9,95	7.225	5,53	12.236	7,43	295,14	69,36
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.567.815	5.531.984	525.580	15,38	613.297	17,34	674.382	12,11	581.281	10,51	10,60	-13,81
Valle d'Aosta	153.422	122.393	128.881	108.537	16.497	10,75	12.420	10,15	16.032	12,44	10.197	9,40	-38,19	-36,40
Trentino-Alto Adige	6.769	8.030	9.635	7.368	2.030	29,99	2.509	31,25	2.564	26,61	1.515	20,56	-25,40	-40,93
P.A. Bolzano	248.771	223.208	250.101	220.111	51.722	20,79	51.916	23,26	52.170	20,86	47.492	21,58	-8,18	-8,97
P.A. Trento	92.001	89.277	127.063	128.947	16.690	18,14	19.248	21,56	18.633	14,66	18.799	14,58	12,64	0,89
Friuli-Venezia Giulia	178.995	190.889	180.469	175.004	14.758	8,24	16.430	8,61	12.847	7,12	11.001	6,29	-25,45	-14,37
Sardegna	320.875	293.276	356.977	425.368	44.523	13,88	55.378	18,88	56.496	15,83	48.454	11,39	8,83	-14,23
Sicilia	734.731	564.378	839.258	652.233	472.824	64,35	318.515	56,44	378.680	45,12	214.227	32,85	-54,69	-43,43
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.892.385	1.717.567	619.044	35,67	476.416	31,94	537.423	28,40	351.684	20,48	-43,19	-34,56
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.460.200	7.249.551	1.144.623	22,22	1.089.713	21,67	1.211.805	16,24	932.965	12,87	-18,49	-23,01

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per assistenza informatica e manutenzione software è individuata dal codice gestionale 1364.

4.3.3 Andamento della spesa per studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza

Nell'ambito della categoria della spesa per acquisto di beni e servizi, si procede all'esame delle specifiche voci menzionate nel par. 4.3, 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 2014 (cfr. tabella 8.8, deliberazione n. 5/SEZAUT/2015/INPR).

Nei predetti limiti, le tabelle che seguono mostrano una progressiva riduzione dei pagamenti imputati a tali voci di spesa, nel quadriennio 2011-2014, 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 n. 5-quinquies/SP evidenzia una progressiva diminuzione dell'incidenza sui consumi intermedi (nel complesso, dal 3,59% nel 2011 allo 0,85% nel 2014), simmetricamente ad una significativa flessione dei pagamenti a livello nazionale pari al 66,50% nel quadriennio. Tale tendenza si evidenzia in tutti gli enti ad eccezione delle Regioni Liguria (+25,74%), Marche (+18,55%) e Abruzzo (+11,83%).

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alla spesa per formazione, esposta nella tabella n. 5-sexies/SP, che esamina il codice 1350 (corsi di formazione organizzati per terzi)⁸⁹. Trattasi di pagamenti che, per il 2014, incidono, nelle RSO, per valori inferiori all'1% e, nelle RSS, per valori intorno al 4%; valori comunque in diminuzione nel quadriennio per la maggior parte delle Regioni, ad eccezione di Piemonte, Veneto, Marche e Umbria. In termini di

⁸⁹ Per completezza, si rammenta che sono attinenti alla materia della “formazione”, anche le spese registrate nel macro-aggregato relativo alla spesa di personale, codice gestionale 1251 – Formazione del personale, qui non considerate in quanto il presente paragrafo si occupa dei consumi intermedi.

variazioni percentuali di spesa nel quadriennio, si apprezza la notevole riduzione nelle RSO (-50,54%), mentre il calo della spesa appare più contenuto nelle RSS (-7,11%).

La tabella n. 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 quadriennio, passando dal 2,08% nel 2011 allo 0,80% nel 2014, secondo un andamento omogeneo per RSO e RSS. I pagamenti imputati ai predetti codici gestionali tendono a diminuire considerevolmente nel quadriennio (-46,05%, di cui -37,91% per le RSO e -55,90% per le RSS). Le variazioni in aumento riportate dalle Regioni Liguria, Lazio⁹⁰, Basilicata, Calabria, Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Provincia autonoma di Bolzano, benché significative, ad esclusione di quest'ultima, non concorrono ad invertire la generalizzata tendenza al contenimento dei costi.

⁹⁰ L'abnorme crescita rilevata per la Regione Lazio è, probabilmente, riconducibile al pagamento dei debiti pregressi anche per questa tipologia di spesa (v. par. 4.3.2).

Tabella n. 5-quinquies/SP - Andamento della spesa per studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	Spesa per acquisto di beni e servizi				Spesa per studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	364.791	158.099	409.200	377.196	14.840	4,07	8.389	5,31	8.504	2,08	7.206	1,91	-51,44	-15,26
Lombardia	786.558	941.543	858.016	923.022	7.634	0,97	5.754	0,61	4.860	0,57	2.467	0,27	-67,68	-49,24
Veneto	190.898	110.738	326.734	256.564	5.149	2,70	2.970	2,68	1.960	0,60	1.075	0,42	-79,13	-45,18
Liguria	36.344	36.014	36.088	39.862	740	2,04	918	2,55	580	1,61	931	2,33	25,74	60,36
Emilia-Romagna	143.105	124.807	130.046	124.501	13.074	9,14	7.559	6,06	4.349	3,34	4.227	3,39	-67,67	-2,82
Toscana	305.912	293.382	305.713	398.321	7.001	2,29	4.660	1,59	4.470	1,46	4.189	1,05	-40,16	-6,29
Marche	76.744	44.355	111.032	96.951	1.504	1,96	1.753	3,95	1.223	1,10	1.783	1,84	18,55	45,76
Umbria	65.764	78.854	92.317	79.576	2.720	4,14	1.188	1,51	1.670	1,81	1.187	1,49	-56,37	-28,94
Lazio	464.226	584.252	1.562.341	1.365.596	4.346	0,94	3.806	0,65	5.021	0,32	2.569	0,19	-40,89	-48,83
Abruzzo	105.461	98.734	55.312	29.963	549	0,52	224	0,23	279	0,50	614	2,05	11,83	120,22
Molise	13.509	8.843	51.428	59.707	579	4,28	306	3,46	478	0,93	264	0,44	-54,29	-44,65
Campania	349.324	426.739	941.444	1.049.346	23.930	6,85	4.842	1,13	4.282	0,45	2.924	0,28	-87,78	-31,70
Puglia	384.913	486.423	492.931	488.412	10.178	2,64	7.663	1,58	6.122	1,24	2.977	0,61	-70,75	-51,37
Basilicata	86.138	94.038	64.457	78.268	17.100	19,85	7.592	8,07	7.962	12,35	3.718	4,75	-78,26	-53,31
Calabria	42.652	50.353	130.757	164.699	4.228	9,91	5.522	10,97	5.846	4,47	4.061	2,47	-3,94	-30,53
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.567.815	5.531.984	113.572	3,32	63.146	1,79	57.607	1,03	40.192	0,73	-64,61	-30,23
Valle d'Aosta	153.422	122.393	128.881	108.537	6.182	4,03	4.656	3,80	3.795	2,94	2.157	1,99	-65,10	-43,15
Trentino-Alto Adige	6.769	8.030	9.635	7.368	129	1,90	142	1,77	126	1,31	62	0,84	-51,93	-51,06
P.A. Bolzano	248.771	223.208	250.101	220.111	15.796	6,35	9.146	4,10	6.650	2,66	7.425	3,37	-52,99	11,66
P.A. Trento	92.001	89.277	127.063	128.947	29.131	31,66	26.499	29,68	6.647	5,23	3.982	3,09	-86,33	-40,09
Friuli-Venezia Giulia	178.995	190.889	180.469	175.004	2.721	1,52	1.376	0,72	1.439	0,80	1.258	0,72	-53,77	-12,54
Sardegna	320.875	293.276	356.977	425.368	11.446	3,57	8.920	3,04	7.415	2,08	4.224	0,99	-63,09	-43,03
Sicilia	734.731	564.378	839.258	652.233	5.794	0,79	3.894	0,69	3.745	0,45	2.603	0,40	-55,08	-30,49
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.892.385	1.717.567	71.199	4,10	54.632	3,66	29.817	1,58	21.712	1,26	-69,51	-27,18
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.460.200	7.249.551	184.771	3,59	117.778	2,34	87.424	1,17	61.904	0,85	-66,50	-29,19

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza è individuata dal codice gestionale 1348.

Tabella n. 5-sexies/SP - Andamento della spesa per la formazione*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMIA	Spesa per acquisto di beni e servizi				Spesa per la formazione							Variazioni %		
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	364.791	158.099	409.200	377.196	439	0,12	215	0,14	365	0,09	893	0,24	103,33	144,72
Lombardia	786.558	941.543	858.016	923.022	8.586	1,09	6.701	0,71	1.892	0,22	188	0,02	-97,81	-90,06
Veneto	190.898	110.738	326.734	256.564	82	0,04	70	0,06	70	0,02	135	0,05	64,57	92,10
Liguria	36.344	36.014	36.088	39.862	56	0,15	37	0,10	1	0,00	8	0,02	-86,48	421,50
Emilia-Romagna	143.105	124.807	130.046	124.501	2.361	1,65	835	0,67	2.029	1,56	1.015	0,82	-57,00	-49,96
Toscana	305.912	293.382	305.713	398.321	612	0,20	415	0,14	230	0,08	593	0,15	-3,04	158,10
Marche	76.744	44.355	111.032	96.951	314	0,41	371	0,84	144	0,13	476	0,49	51,59	230,92
Umbria	65.764	78.854	92.317	79.576	644	0,98	587	0,74	497	0,54	1.155	1,45	79,48	132,39
Lazio	464.226	584.252	1.562.341	1.365.596	252	0,05	485	0,08	235	0,02	11	0,00	-95,63	-95,32
Abruzzo	105.461	98.734	55.312	29.963	5.660	5,37	3.533	3,58	1.016	1,84	2.245	7,49	-60,34	120,94
Molise	13.509	8.843	51.428	59.707	258	1,91	198	2,24	1.098	2,13	136	0,23	-47,14	-87,58
Campania	349.324	426.739	941.444	1.049.346	1.175	0,34	901	0,21	369	0,04	230	0,02	-80,45	-37,68
Puglia	384.913	486.423	492.931	488.412	66	0,02	1	0,00	7	0,00	6	0,00	-90,68	-5,53
Basilicata	86.138	94.038	64.457	78.268	14	0,02	572	0,61	50	0,08	2	0,00	-88,69	-96,74
Calabria	42.652	50.353	130.757	164.699	11.525	27,02	12.732	25,28	10.812	8,27	8.755	5,32	-24,03	-19,02
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.567.815	5.531.984	32.044	0,94	27.652	0,78	18.814	0,34	15.848	0,29	-50,54	-15,76
Valle d'Aosta	153.422	122.393	128.881	108.537	6.851	4,47	5.667	4,63	6.578	5,10	5.751	5,30	-16,07	-12,58
Trentino-Alto Adige	6.769	8.030	9.635	7.368	6	0,10	469	5,84	0	0,00	0	0,00	-100,00	n.a.
P.A. Bolzano	248.771	223.208	250.101	220.111	10.544	4,24	11.367	5,09	12.887	5,15	10.518	4,78	-0,24	-18,38
P.A. Trento	92.001	89.277	127.063	128.947	4.877	5,30	3.760	4,21	3.789	2,98	2.819	2,19	-42,20	-25,59
Friuli-Venezia Giulia	178.995	190.889	180.469	175.004	413	0,23	258	0,14	367	0,20	288	0,16	-30,21	-21,42
Sardegna	320.875	293.276	356.977	425.368	39.362	12,27	36.147	12,33	54.729	15,33	39.289	9,24	-0,19	-28,21
Sicilia	734.731	564.378	839.258	652.233	6.293	0,86	6.786	1,20	5.535	0,66	4.824	0,74	-23,35	-12,85
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.892.385	1.717.567	68.348	3,94	64.454	4,32	83.885	4,43	63.489	3,70	-7,11	-24,31
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.460.200	7.249.551	100.392	1,95	92.106	1,83	102.699	1,38	79.337	1,09	-20,97	-22,75

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per la formazione è individuata dal codice gestionale 1350 – Corsi di formazione organizzati per terzi. Per completezza, si rammenta che sono attinenti alla materia della “formazione”, anche le spese registrate nel macro-aggregato relativo alla spesa di personale, codice gestionale 1251 – “Formazione del personale”, qui non considerate trattando, il presente paragrafo dei consumi intermedi.

Tabella n. 5-septies/SP - Andamento della spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza*

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	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)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	364.791	158.099	409.200	377.196	10.945	3,00	3.679	2,33	3.074	0,75	2.137	0,57	-80,47	-30,47
Lombardia	786.558	941.543	858.016	923.022	5.359	0,68	2.217	0,24	2.259	0,26	2.121	0,23	-60,43	-6,13
Veneto	190.898	110.738	326.734	256.564	5.051	2,65	2.993	2,70	1.732	0,53	967	0,38	-80,85	-44,15
Liguria	36.344	36.014	36.088	39.862	447	1,23	367	1,02	851	2,36	1.100	2,76	146,02	29,33
Emilia-Romagna	143.105	124.807	130.046	124.501	8.338	5,83	6.005	4,81	3.109	2,39	1.600	1,29	-80,81	-48,54
Toscana	305.912	293.382	305.713	398.321	1.897	0,62	1.632	0,56	912	0,30	1.528	0,38	-19,45	67,62
Marche	76.744	44.355	111.032	96.951	4.016	5,23	4.335	9,77	3.876	3,49	2.654	2,74	-33,91	-31,53
Umbria	65.764	78.854	92.317	79.576	1.381	2,10	1.711	2,17	657	0,71	533	0,67	-61,41	-18,87
Lazio	464.226	584.252	1.562.341	1.365.596	739	0,16	3.225	0,55	2.908	0,19	8.345	0,61	1.029,24	186,97
Abruzzo	105.461	98.734	55.312	29.963	727	0,69	488	0,49	961	1,74	241	0,81	-66,80	-74,91
Molise	13.509	8.843	51.428	59.707	2.083	15,42	104	1,18	21	0,04	116	0,20	-94,41	460,91
Campania	349.324	426.739	941.444	1.049.346	1.944	0,56	2.319	0,54	382	0,04	809	0,08	-58,38	111,63
Puglia	384.913	486.423	492.931	488.412	9.202	2,39	10.236	2,10	7.298	1,48	5.467	1,12	-40,59	-25,09
Basilicata	86.138	94.038	64.457	78.268	1.381	1,60	1.584	1,68	2.310	3,58	2.421	3,09	75,35	4,81
Calabria	42.652	50.353	130.757	164.699	5.205	12,20	5.543	11,01	6.750	5,16	6.414	3,89	23,23	-4,98
Totale RSO	3.416.338	3.537.171	5.567.815	5.531.984	58.715	1,72	46.438	1,31	37.101	0,67	36.455	0,66	-37,91	-1,74
Valle d'Aosta	153.422	122.393	128.881	108.537	15.742	10,26	12.580	10,28	10.284	7,98	5.889	5,43	-62,59	-42,73
Trentino-Alto Adige	6.769	8.030	9.635	7.368	370	5,47	612	7,62	957	9,93	1.018	13,81	175,12	6,39
P.A. Bolzano	248.771	223.208	250.101	220.111	6.150	2,47	6.455	2,89	6.442	2,58	6.265	2,85	1,88	-2,75
P.A. Trento	92.001	89.277	127.063	128.947	1.728	1,88	1.425	1,60	1.137	0,89	1.226	0,95	-29,03	7,85
Friuli-Venezia Giulia	178.995	190.889	180.469	175.004	1.281	0,72	2.074	1,09	1.034	0,57	571	0,33	-55,37	-44,71
Sardegna	320.875	293.276	356.977	425.368	11.002	3,43	6.165	2,10	3.946	1,11	2.762	0,65	-74,89	-30,01
Sicilia	734.731	564.378	839.258	652.233	12.220	1,66	11.404	2,02	3.168	0,38	3.653	0,56	-70,10	15,31
Totale RSS	1.735.563	1.491.451	1.892.385	1.717.567	48.492	2,79	40.715	2,73	26.968	1,43	21.386	1,25	-55,90	-20,70
Totale RSO+RSS	5.151.901	5.028.622	7.460.200	7.249.551	107.207	2,08	87.152	1,73	64.069	0,86	57.840	0,80	-46,05	-9,72

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* 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.

4.3.4 Andamento della spesa per organi istituzionali

L'esame della tabella 6/SP riferisce di un andamento decrescente della spesa per organi istituzionali (-18,44% nel quadriennio 2011-2014) e anche del rapporto di incidenza di tali oneri sulla spesa corrente al netto di quella sanitaria, che si presenta in diminuzione, soprattutto con riferimento alle *performance* dell'ultimo anno oggetto di analisi (passando dal 2,44% nel 2011 all'1,92% nel 2014).

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. 4.3), risultano valori che presentano variazioni prevalentemente di segno negativo, talora significative (Lombardia, -42,07%, Lazio, -72,26%), accanto ad alcuni casi di variazioni in aumento (Marche, a +23,25% e Calabria, a +38,29%).

Alcune regioni (il Veneto, il Molise e, in misura più consistente, il Piemonte), pur registrando una diminuzione della spesa per organi istituzionali nel quadriennio, presentano una tendenza in aumento nel 2014 rispetto al 2013 (rispettivamente pari al 3,05%, all'1,82% e al 51,27%).

Per le RSO nel loro complesso, la spesa per organi istituzionali passa da 524 milioni di euro nel 2011 a 418 milioni nel 2014. Analogo è l'andamento di tali pagamenti nelle RSS (da 321 milioni nel 2011 a 271 milioni nel 2014).

Da approfondire i casi di forte disallineamento tra le annualità del triennio considerato riscontrati in Umbria (in aumento nel 2013 e 2014 rispetto al 2011 e 2012) e in Puglia (in diminuzione nel triennio 2012-2014 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 n. 6/SP - Andamento della spesa per organi istituzionali*

REGIONE/ PROVINCIA AUTONOMA	Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria				Spesa per organi istituzionali								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	2.204.510	1.665.004	2.063.163	1.847.279	36.931	1,68	27.732	1,67	19.849	0,96	30.025	1,63	-18,70	51,27
Lombardia **	2.900.731	2.924.847	3.204.737	2.945.689	72.391	2,50	60.083	2,05	91.331	2,85	41.939	1,42	-42,07	-54,08
Veneto	1.288.726	1.179.965	1.412.619	1.206.953	40.334	3,13	38.464	3,26	37.959	2,69	39.118	3,24	-3,01	3,05
Liguria	638.195	680.555	803.662	1.021.401	29.718	4,66	27.523	4,04	26.203	3,26	25.203	2,47	-15,19	-3,82
Emilia-Romagna	1.460.194	1.344.114	1.254.895	1.316.077	37.460	2,57	34.113	2,54	33.076	2,64	33.039	2,51	-11,80	-0,11
Toscana	1.505.138	1.305.517	1.527.597	1.549.946	25.520	1,70	24.095	1,85	23.227	1,52	21.046	1,36	-17,53	-9,39
Marche	553.950	608.827	643.959	830.562	17.422	3,14	19.006	3,12	20.023	3,11	21.473	2,59	23,25	7,24
Umbria	411.191	424.463	401.495	410.530	54	0,01	35	0,01	20.388	5,08	20.421	4,97	37.948,72	0,16
Lazio	2.331.611	2.675.720	3.553.969	4.833.760	65.655	2,82	72.913	2,72	65.344	1,84	18.212	0,38	-72,26	-72,13
Abruzzo	545.684	503.654	519.013	488.200	30.670	5,62	31.423	6,24	27.981	5,39	25.560	5,24	-16,66	-8,65
Molise	191.157	179.078	211.340	189.809	14.114	7,38	17.116	9,56	11.827	5,60	12.042	6,34	-14,68	1,82
Campania	2.297.703	2.674.627	2.209.834	2.781.633	68.733	2,99	63.069	2,36	47.543	2,15	43.124	1,55	-37,26	-9,29
Puglia	1.573.760	1.606.150	1.428.495	1.313.621	15.247	0,97	291	0,02	287	0,02	110	0,01	-99,28	-61,61
Basilicata	372.922	351.676	371.818	345.174	19.820	5,31	16.392	4,66	21.352	5,74	17.390	5,04	-12,26	-18,55
Calabria	861.469	849.226	925.391	822.620	50.118	5,82	67.459	7,94	65.418	7,07	69.306	8,43	38,29	5,94
Totale RSO	19.136.941	18.973.423	20.531.986	21.903.255	524.187	2,74	499.715	2,63	511.806	2,49	418.008	1,91	-20,26	-18,33
Valle d'Aosta	776.662	790.070	873.454	874.811	15.450	1,99	12.002	1,52	16.839	1,93	12.821	1,47	-17,01	-23,86
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	217.681	19.110	9,06	19.097	8,76	17.185	7,95	10.119	4,65	-47,05	-41,12
P.A. Bolzano	2.383.706	2.234.619	2.318.069	2.233.885	8.374	0,35	8.274	0,37	8.164	0,35	8.475	0,38	1,20	3,80
P.A. Trento	1.784.747	1.734.686	1.821.930	1.785.648	13.062	0,73	14.405	0,83	13.666	0,75	9.788	0,55	-25,07	-28,38
Friuli-Venezia Giulia	2.171.281	2.045.322	2.241.059	2.239.229	23.679	1,09	23.321	1,14	26.416	1,18	18.557	0,83	-21,63	-29,75
Sardegna	2.805.005	2.445.007	2.801.231	2.422.489	73.749	2,63	57.945	2,37	79.051	2,82	59.238	2,45	-19,68	-25,06
Sicilia	5.371.816	4.812.209	4.852.087	4.272.047	167.546	3,12	166.207	3,45	156.413	3,22	152.328	3,57	-9,08	-2,61
Totale RSS	15.504.088	14.279.883	15.123.904	14.045.791	320.970	2,07	301.250	2,11	317.735	2,10	271.327	1,93	-15,47	-14,61
Totale RSO+RSS	34.641.029	33.253.307	35.655.890	35.949.046	845.156	2,44	800.965	2,41	829.540	2,33	689.334	1,92	-18,44	-16,90

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per organi istituzionali è individuata dal codice gestionale 1101.

** La spesa corrente, nella Regione Lombardia, è depurata degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

4.3.5 Andamento della spesa per interessi passivi

Tra le voci di spesa del Titolo I, al netto della sanità, acquistano rilievo i pagamenti per interessi passivi, che rappresentano il costo del servizio del debito. Essi incidono sulla spesa corrente depurata per il 6,03% nel 2011 e nel 2012, il 5,88% nel 2013 e il 6,08% nel 2014, a livello nazionale. Tale andamento, in leggero aumento nel 2014, si riflette sulle percentuali di spesa nel quadriennio, da cui risulta una variazione di +4,49%, come esposto in tabella 7/SP.

A livello disaggregato, gli enti mostrano valori prevalentemente in diminuzione nel quadriennio 2011-2014, talora con percentuali di un certo rilievo (Molise -44,51%, Basilicata -36,91%, Provincia autonoma di Bolzano, -57,58%, Provincia autonoma di Trento, -51,43% e Friuli-Venezia Giulia, -53,30%). Fanno eccezione il Lazio, con +30,01%, la Campania, con +19,08% e la Calabria, con +19,72%.

Tale tipologia di spesa evidenzia una crescita con particolare riferimento all'anno 2013 (+4,21%); tendenza influenzata esclusivamente, ma in misura consistente, da alcune regioni a statuto ordinario (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Abruzzo e Campania). Tutte le regioni a statuto speciale registrano, invece, variazioni in flessione.

Osservando le singole annualità del quadriennio emerge che gli aumenti della spesa per interessi passivi registratisi negli anni 2013 e 2014, a fronte della flessione rilevata nel 2012 rispetto al 2011⁹¹, sono, in parte dovuti alla corresponsione di interessi legati al rimborso delle anticipazioni di liquidità relative ai dd.ll. n. 35/2013⁹² e n. 102/2013, alla l. n. 147/2013 e al d.l. n. 66/2014. Non può escludersi, inoltre, che l'aumento di tale tipologia di spesa sia riconducibile al ricorso a nuovi mutui e prestiti obbligazionari: esaminando le entrate del Titolo V, limitatamente alle accensioni di mutui e prestiti obbligazionari (codici 5211, 5212, 5221, 5222, 5301, 5302 e 5303), si riscontra un decremento fino al 2012 ed incrementi nel 2013 e, soprattutto, nel 2014.

⁹¹ Cfr. par. 5.7.2 della Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali (deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG), per osservare l'andamento dello *stock* del debito fino al 2013.

⁹² L'art. 2, d.l. n. 35/2013, dispone al punto 3, lett. a) che "all'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni di cui al presente articolo, si provvede, a seguito della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi".

Tabella n. 7/SP - Andamento della spesa per interessi passivi*

REGIONE/ PROVINCIA AUTONOMA	Titolo I al netto della spesa corrente sanitaria				Spesa per interessi passivi								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	2.204.510	1.665.004	2.063.163	1.847.279	186.434	8,46	178.727	10,73	102.963	4,99	162.362	8,79	-12,91	57,69
Lombardia **	2.900.731	2.924.847	3.204.737	2.945.689	154.598	5,33	147.856	5,06	139.100	4,34	132.346	4,49	-14,39	-4,86
Veneto	1.288.726	1.179.965	1.412.619	1.206.953	43.195	3,35	39.589	3,36	30.591	2,17	49.884	4,13	15,49	63,07
Liguria	638.195	680.555	803.662	1.021.401	64.101	10,04	60.017	8,82	53.175	6,62	45.062	4,41	-29,70	-15,26
Emilia-Romagna	1.460.194	1.344.114	1.254.895	1.316.077	59.125	4,05	54.064	4,02	48.560	3,87	56.998	4,33	-3,60	17,38
Toscana	1.505.138	1.305.517	1.527.597	1.549.946	52.191	3,47	55.378	4,24	51.332	3,36	55.188	3,56	5,74	7,51
Marche	553.950	608.827	643.959	830.562	47.412	8,56	51.593	8,47	47.754	7,42	46.087	5,55	-2,79	-3,49
Umbria	411.191	424.463	401.495	410.530	46.045	11,20	44.029	10,37	40.552	10,10	38.834	9,46	-15,66	-4,23
Lazio	2.331.611	2.675.720	3.553.969	4.833.760	565.786	24,27	521.943	19,51	736.516	20,72	735.602	15,22	30,01	-0,12
Abruzzo	545.684	503.654	519.013	488.200	73.617	13,49	71.279	14,15	69.145	13,32	72.155	14,78	-1,99	4,35
Molise	191.157	179.078	211.340	189.809	19.801	10,36	13.302	7,43	11.436	5,41	10.989	5,79	-44,51	-3,91
Campania	2.297.703	2.674.627	2.209.834	2.781.633	219.614	9,56	209.308	7,83	193.100	8,74	261.521	9,40	19,08	35,43
Puglia	1.573.760	1.606.150	1.428.495	1.313.621	85.181	5,41	76.470	4,76	65.591	4,59	64.641	4,92	-24,11	-1,45
Basilicata	372.922	351.676	371.818	345.174	15.664	4,20	13.855	3,94	11.414	3,07	9.882	2,86	-36,91	-13,42
Calabria	861.469	849.226	925.391	822.620	39.039	4,53	26.594	3,13	69.854	7,55	46.738	5,68	19,72	-33,09
Totale RSO	19.136.941	18.973.423	20.531.986	21.903.255	1.671.801	8,74	1.564.005	8,24	1.671.082	8,14	1.788.288	8,16	6,97	7,01
Valle d'Aosta	776.662	790.070	873.454	874.811	21.807	2,81	23.049	2,92	21.020	2,41	20.086	2,30	-7,89	-4,45
Trentino-Alto Adige	210.870	217.970	216.074	217.681	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	n.a.	n.a.
P.A. Bolzano	2.383.706	2.234.619	2.318.069	2.233.885	5.475	0,23	4.594	0,21	3.389	0,15	2.323	0,10	-57,58	-31,46
P.A. Trento	1.784.747	1.734.686	1.821.930	1.785.648	1.424	0,08	1.160	0,07	997	0,05	691	0,04	-51,43	-30,65
Friuli-Venezia Giulia	2.171.281	2.045.322	2.241.059	2.239.229	52.666	2,43	43.550	2,13	31.610	1,41	24.597	1,10	-53,30	-22,19
Sardegna	2.805.005	2.445.007	2.801.231	2.422.489	70.161	2,50	63.964	2,62	53.421	1,91	49.132	2,03	-29,97	-8,03
Sicilia	5.371.816	4.812.209	4.852.087	4.272.047	267.251	4,98	304.704	6,33	314.637	6,48	299.326	7,01	12,00	-4,87
Totale RSS	15.504.088	14.279.883	15.123.904	14.045.791	418.785	2,70	441.021	3,09	425.074	2,81	396.156	2,82	-5,40	-6,80
Totale RSO+RSS	34.641.029	33.253.307	35.655.890	35.949.046	2.090.586	6,03	2.005.026	6,03	2.096.157	5,88	2.184.444	6,08	4,49	4,21

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* 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.

** La spesa corrente, nella Regione Lombardia, è depurata degli importi riversati allo Stato a titolo di Fondo di solidarietà nazionale, negli esercizi 2011 e 2012, rispettivamente per 10,5 e 3,5 miliardi di euro (capitolo di bilancio 5592, cui corrisponde il codice gestionale SIOPE 1511).

4.4 La spesa in conto capitale

L'andamento della spesa in conto capitale risultante dai dati SIOPE mostra una flessione costante (-3,71%, nel quadriennio), con l'eccezione del 2013 che fa registrare un aumento simmetrico a quello già analizzato per la spesa complessiva (par. 4.1).

Di conseguenza si rileva una sensibile diminuzione, nel 2014 rispetto al 2013 (-11,92%), con un ritorno ad importi vicini a quelli del biennio 2011-2012, come risulta dalla tabella n. 8/SP.

Anche questo Titolo di spesa vede, dunque, confermare il picco in aumento registratosi nell'esercizio 2013, mostrando un andamento (soprattutto se si considera il triennio 2012-2014) sinusoidale, dovuto, principalmente, alle riduzioni di importi destinati ai trasferimenti in conto capitale tra l'esercizio 2013 e il 2014.

Tale fenomeno non sembra dipendere tanto dalle movimentazioni dei trasferimenti in conto capitale verso enti locali, di cui si dirà in seguito (v. par. 4.5.2), quanto dalle altre tipologie, tra cui i trasferimenti in conto capitale agli enti che operano nel comparto sanità e agli altri soggetti pubblici (v. grafico n. 2/SP).

Il fenomeno appena rilevato appare evidente con riferimento ai risultati prodotti dall'intero aggregato RSO, che presentano oscillazioni negli importi di spesa in conto capitale che vanno dagli 11,6 miliardi di euro circa del 2012 ai 13,4 del 2013, per tornare agli 11,7 miliardi del 2014.

Le regioni a statuto speciale mostrano, al contrario, un andamento omogeneo, in costante diminuzione per tutto il quadriennio (-26,45%).

Nel quadriennio 2011-2014 sono numerose, in ogni caso, le RSO che vedono aumentare la spesa per investimenti (Veneto, Liguria, Toscana, Lazio, Campania e Puglia), mentre gli scostamenti negativi più significativi si evidenziano in Piemonte (-23,83%), Lombardia (-25,70%) e Molise (-28,25%). Diversamente, tra le RSS, soltanto il Trentino-Alto Adige/Südtirol mostra variazioni in aumento (+75,23%).

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 sanitaria⁹³.

⁹³ I codici espunti, riconducibili alla gestione sanitaria sono i seguenti: 2116 - Ospedali e strutture sanitarie, 2237 - Trasferimenti in conto capitale ad Aziende sanitarie, 2238 - Trasferimenti in conto capitale ad Aziende ospedaliere, 2239 - Trasferimenti in conto capitale a IRCCS pubblici, 2250 - Trasferimenti in conto capitale ad Istituti Zooprofilattici Sperimentali, 2251 - Trasferimenti in conto capitale a Policlinici Universitari, 2325 - Trasferimenti in conto capitale a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali, 2334 - Trasferimenti in conto capitale a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali, 2513 - Concessioni di crediti ad Aziende sanitarie, 2514 - Concessioni di crediti ad Aziende ospedaliere, 2516 - Concessioni di crediti a Enti e agenzie regionali.

Diversamente da quanto evidenziato con riferimento alla spesa corrente (v. par. 4.2), l'incidenza, sul totale del Titolo II, dei pagamenti in conto capitale depurati dalla spesa sanitaria presenta percentuali molto elevate (80,02% nel 2014, 78,79% nel 2013, 88,56% nel 2012 e 88,02% 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 totale del Titolo II, nel 2014 rispetto al 2013 (complessivamente, -10,54% a fronte del -11,92% rilevato nella tabella 8/SP).

Le RSO mostrano una sostanziale stabilità nei pagamenti in conto capitale per spese non sanitarie nel quadriennio (+0,79%), mentre le RSS hanno visto flettere in maniera considerevole la spesa d'investimento nel periodo (-27,78%), a tal punto da determinare la variazione in diminuzione dell'intero dato nazionale (-12,46%). Fa eccezione, tra le regioni a statuto speciale, il solo Trentino-Alto Adige/Südtirol (+75,23%), peraltro con valori assoluti di dimensioni non particolarmente significative e che, comunque comprendono l'intero importo della spesa in conto capitale non avendo, la regione, competenze in materia sanitaria.

Anche tra le RSO, la maggior parte delle regioni mostra variazioni in diminuzione nel quadriennio 2011-2014, ma la crescita della spesa d'investimento non sanitaria in Regioni di dimensioni consistenti per popolazione ed importi (Toscana, Lazio, Campania e Puglia) determina un riequilibrio dell'intero aggregato delle regioni a statuto ordinario.

Il picco in aumento si registra nella Regione Lazio, che passa dai circa 749 milioni di euro del 2011 a quasi 1,3 miliardi nel 2014 (+68,52%).

Risulta in flessione la spesa in conto capitale al netto di quella destinata alla sanità per tutte le Regioni dell'area nord, dove appare significativa la variazione in diminuzione del Piemonte (-44,23%).

Tra le amministrazioni regionali ad autonomia speciale che nel 2014 mostrano una spesa in diminuzione rispetto al 2011 si segnalano la Valle d'Aosta (-37,98%), la Provincia autonoma di Trento (-35,52%) e la Regione siciliana (-44,12%).

Tabella n. 8/SP - Andamento delle spese in conto capitale

REGIONE / PROVINCIA AUTONOMA	Titolo II				Variazione %	
	2011	2012	2013	2014	2014/11	2014/13
Piemonte	899.331	598.411	1.061.999	684.978	-23,83	-35,50
Lombardia	1.514.174	2.218.329	1.068.240	1.125.092	-25,70	5,32
Veneto	832.148	908.300	1.509.471	1.492.308	79,33	-1,14
Liguria	258.124	308.287	412.181	469.037	81,71	13,79
Emilia-Romagna	565.551	514.753	1.271.239	553.219	-2,18	-56,48
Toscana	783.695	853.900	1.034.003	1.035.155	32,09	0,11
Marche	249.649	574.513	253.070	213.737	-14,38	-15,54
Umbria	158.093	222.891	192.853	154.517	-2,26	-19,88
Lazio	833.222	773.525	1.094.988	1.394.953	67,42	27,39
Abruzzo	396.539	318.655	288.354	322.178	-18,75	11,73
Molise	187.514	156.775	180.289	134.543	-28,25	-25,37
Campania	1.688.955	1.966.146	2.764.352	1.736.382	2,81	-37,19
Puglia	911.371	1.135.941	1.245.164	1.366.955	49,99	9,78
Basilicata	425.516	419.517	380.673	400.264	-5,93	5,15
Calabria	630.661	623.788	676.053	619.813	-1,72	-8,32
Totale RSO	10.334.543	11.593.729	13.432.929	11.703.131	13,24	-12,88
Valle d'Aosta	370.875	298.115	243.541	225.271	-39,26	-7,50
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	218.391	75,23	-41,98
Provincia Autonoma di Bolzano	1.188.215	1.025.624	1.080.104	1.047.371	-11,85	-3,03
Provincia Autonoma di Trento	1.563.207	1.124.417	1.199.313	1.067.918	-31,68	-10,96
Friuli-Venezia Giulia	877.803	925.293	614.960	783.775	-10,71	27,45
Sardegna	907.247	674.385	878.378	811.077	-10,60	-7,66
Sicilia	2.672.768	2.201.452	1.894.012	1.512.699	-43,40	-20,13
Totale RSS	7.704.748	6.357.393	6.286.711	5.666.502	-26,45	-9,87
Totale RSO+RSS	18.039.291	17.951.122	19.719.640	17.369.633	-3,71	-11,92

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Grafico n. 2/SP

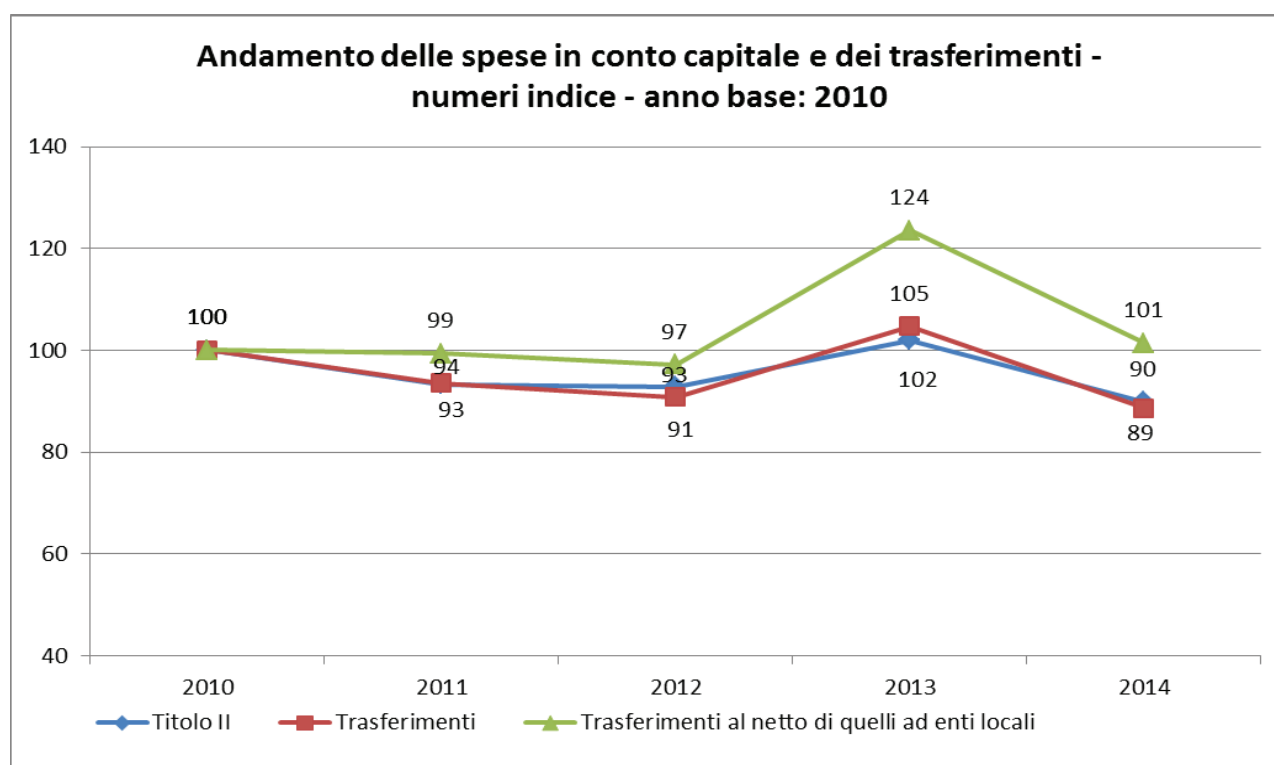


Tabella n. 9/SP - Andamento della spesa in conto capitale al netto della spesa sanitaria in conto capitale*

REGIONE	Titolo II				Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale								Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	899.331	598.411	1.061.999	684.978	750.299	83,43	502.975	84,05	998.950	94,06	418.461	61,09	-44,23	-58,11
Lombardia	1.514.174	2.218.329	1.068.240	1.125.092	1.212.673	80,09	2.020.405	91,08	892.047	83,51	944.017	83,91	-22,15	5,83
Veneto	832.148	908.300	1.509.471	1.492.308	727.453	87,42	828.329	91,20	667.538	44,22	638.938	42,82	-12,17	-4,28
Liguria	258.124	308.287	412.181	469.037	238.293	92,32	221.122	71,73	221.366	53,71	179.768	38,33	-24,56	-18,79
Emilia-Romagna	565.551	514.753	1.271.239	553.219	495.654	87,64	446.665	86,77	392.586	30,88	378.151	68,35	-23,71	-3,68
Toscana	783.695	853.900	1.034.003	1.035.155	568.143	72,50	473.174	55,41	437.105	42,27	594.032	57,39	4,56	35,90
Marche	249.649	574.513	253.070	213.737	231.549	92,75	549.142	95,58	223.801	88,43	180.177	84,30	-22,19	-19,49
Umbria	158.093	222.891	192.853	154.517	152.245	96,30	214.237	96,12	170.916	88,63	137.621	89,07	-9,61	-19,48
Lazio	833.222	773.525	1.094.988	1.394.953	748.573	89,84	692.689	89,55	817.018	74,61	1.261.481	90,43	68,52	54,40
Abruzzo	396.539	318.655	288.354	322.178	379.807	95,78	308.928	96,95	272.303	94,43	314.989	97,77	-17,07	15,68
Molise	187.514	156.775	180.289	134.543	179.195	95,56	148.389	94,65	166.642	92,43	131.503	97,74	-26,61	-21,09
Campania	1.688.955	1.966.146	2.764.352	1.736.382	1.096.106	64,90	1.390.902	70,74	2.097.024	75,86	1.443.126	83,11	31,66	-31,18
Puglia	911.371	1.135.941	1.245.164	1.366.955	743.679	81,60	1.052.602	92,66	1.185.363	95,20	986.814	72,19	32,69	-16,75
Basilicata	425.516	419.517	380.673	400.264	370.625	87,10	372.941	88,90	331.955	87,20	371.298	92,76	0,18	11,85
Calabria	630.661	623.788	676.053	619.813	618.411	98,06	621.693	99,66	654.726	96,85	599.933	96,79	-2,99	-8,37
Totale RSO	10.334.543	11.593.729	13.432.929	11.703.131	8.512.706	82,37	9.844.193	84,91	9.529.338	70,94	8.580.310	73,32	0,79	-9,96
Valle d'Aosta	370.875	298.115	243.541	225.271	360.242	97,13	279.708	93,83	237.744	97,62	223.414	99,18	-37,98	-6,03
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	218.391	124.634	100,00	108.108	100,00	376.404	100,00	218.391	100,00	75,23	-41,98
Provincia autonoma di Bolzano	1.188.215	1.025.624	1.080.104	1.047.371	1.116.417	93,96	976.921	95,25	1.009.754	93,49	975.476	93,14	-12,62	-3,39
Provincia autonoma di Trento	1.563.207	1.124.417	1.199.313	1.067.918	1.512.606	96,76	1.098.719	97,71	1.174.414	97,92	975.305	91,33	-35,52	-16,95
Friuli-Venezia Giulia	877.803	925.293	614.960	783.775	799.633	91,09	854.543	92,35	568.342	92,42	736.116	93,92	-7,94	29,52
Sardegna	907.247	674.385	878.378	811.077	874.462	96,39	638.909	94,74	839.772	95,60	750.255	92,50	-14,20	-10,66
Sicilia	2.672.768	2.201.452	1.894.012	1.512.699	2.577.707	96,44	2.095.965	95,21	1.801.257	95,10	1.440.327	95,22	-44,12	-20,04
Totale RSS	7.704.748	6.357.393	6.286.711	5.666.502	7.365.700	95,60	6.052.874	95,21	6.007.685	95,56	5.319.284	93,87	-27,78	-11,46
Totale RSO+RSS	18.039.291	17.951.122	19.719.640	17.369.633	15.878.406	88,02	15.897.067	88,56	15.537.024	78,79	13.899.594	80,02	-12,46	-10,54

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* Per individuare la spesa corrente al netto della spesa corrente sanitaria è stato depurato il Titolo I dai codici: 2116 - Ospedali e strutture sanitarie, 2237 - Trasferimenti in conto capitale ad Aziende sanitarie, 2238 - Trasferimenti in conto capitale ad Aziende ospedaliere, 2239 - Trasferimenti in conto capitale a IRCCS pubblici, 2250 - Trasferimenti in conto capitale ad Istituti Zooprofilattici Sperimentali, 2251 - Trasferimenti in conto capitale a Policlinici Universitari, 2325 - Trasferimenti in conto capitale a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali, 2334 - Trasferimenti in conto capitale a enti privati produttori di servizi sanitari e assistenziali, 2513 - Concessioni di crediti ad Aziende sanitarie, 2514 - Concessioni di crediti ad Aziende ospedaliere, 2516 - Concessioni di crediti a Enti e agenzie regionali.

4.5 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.

4.5.1 Andamento della spesa per investimenti fissi

In controtendenza con l'andamento complessivo della spesa in conto capitale, la spesa per investimenti fissi in beni immobili mostra un andamento in riduzione nel 2013 rispetto al 2012, per poi tornare ad aumentare nel 2014 (+14,19%), come si desume dalla tabella 10/SP. Si assiste al decremento nelle RSS (-8,94%), laddove nelle RSO il valore è in consistente aumento sia rispetto al 2013 (+48,45%), sia con riguardo al quadriennio (+72,08%).

Tale tipologia di spesa incide sul Titolo II al netto della spesa sanitaria nella misura del 14,82% nel 2011, del 13,89% nel 2012 e del 12,31% nel 2013 e del 15,71% nel 2014,

Analizzando i dati delle RSO, la crescita nell'arco dell'ultimo anno è particolarmente consistente in Toscana, Molise, Campania – Regioni che vedono però diminuire la movimentazione di spesa rispetto al 2011 - ed anche nella Regione Lazio, laddove, al contrario, l'incremento risulta costante dall'inizio alla fine del periodo esaminato.

Nel 2014 sul 2013, la spesa è, invece, in flessione in Piemonte, Liguria, Marche, Abruzzo e Puglia, con i valori percentuali più significativi. Tra le RSS, si riscontra una decrescita generalizzata e costante negli anni, con le sole eccezioni del Friuli-Venezia Giulia e, con percentuali meno significative, in Sardegna, dove però si registrava una consistente crescita già nell'esercizio 2012, rispetto al 2011.

Mentre, per le RSS, ad eccezione della Regione Sardegna, l'andamento dei valori esposti nella tabella 10/SP è coerente con quello della spesa imputata al Titolo II, al netto della spesa sanitaria (v. tabella 9/SP), non altrettanto può dirsi per le regioni a statuto ordinario: più della metà, con riferimento alla variazione nell'ultimo anno dell'analisi, mostrano un'inversione di tendenza, alcune con movimentazioni in aumento della spesa per investimenti fissi in beni immobili (Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Molise e Campania), a fronte di un decremento

della spesa in conto capitale netta; altre vedono diminuire gli investimenti in beni immobili, a fronte di una crescita della spesa in conto capitale netta (Lombardia, Basilicata e, in maniera più evidente, l'Abruzzo).

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, il 2,89% nel 2013 e il 2,58% nel 2014), espone variazioni in decrescita nel quadriennio 2011-2014 (-34,57%), come si legge dalla tabella 11/SP.

A livello nazionale la flessione appare costante analizzando sequenzialmente ogni esercizio oggetto dell'indagine. Scomponendo i due macro-aggregati, si evidenzia un leggero aumento nelle RSO tra il 2012 e il 2013 (da 265 a 285 mila euro circa) e nelle RSS tra il 2011 e il 2012 (si passa da 223 mila euro a 238 mila euro circa).

Analizzando i dati delle RSO, si rilevano regioni, in gran parte dell'area sud, che aumentano gli investimenti in beni mobili sia con riferimento al quadriennio, sia rispetto all'esercizio 2013, alcune con scostamenti di dimensioni significative (Molise, Basilicata e Calabria); altre regioni mostrano l'andamento contrario, con variazioni in diminuzione nel quadriennio e rispetto al 2013 (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Abruzzo e Puglia).

Tra le RSS solo le Regioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Sardegna registrano un aumento negli investimenti fissi in beni mobili, con riferimento al quadriennio.

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, depurata della spesa sanitaria. Sono diverse le Regioni che presentano anomalie, nel 2014 rispetto al 2013. In Lombardia e in Abruzzo e, tra le RSS, in Friuli-Venezia Giulia, alla crescita della spesa in conto capitale si accompagna la flessione degli investimenti fissi in beni mobili; questi ultimi, in altre Regioni (tra cui, Campania e Calabria), sono interessati da una forte crescita nonostante la contrazione della spesa gravante sul Titolo II; diminuzione che, peraltro, costituisce un'inversione di tendenza rispetto a quanto avvenuto tra l'esercizio 2012 e il 2013 (cfr. tabelle 9/SP e 11/SP).

Tabella n. 10/SP - Andamento della spesa per investimenti fissi in beni immobili*

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)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13		
Piemonte	750.299	502.975	998.950	418.461	23.907	3,19	18.636	3,71	16.850	1,69	7.889	1,89	-67,00	-53,18		
Lombardia	1.212.673	2.020.405	892.047	944.017	139.889	11,54	95.242	4,71	86.013	9,64	85.012	9,01	-39,23	-1,16		
Veneto	727.453	828.329	667.538	638.938	239.854	32,97	235.105	28,38	239.137	35,82	290.574	45,48	21,15	21,51		
Liguria	238.293	221.122	221.366	179.768	1.915	0,80	4.828	2,18	13.705	6,19	2.079	1,16	8,56	-84,83		
Emilia-Romagna	495.654	446.665	392.586	378.151	34.605	6,98	36.137	8,09	25.817	6,58	26.810	7,09	-22,53	3,85		
Toscana	568.143	473.174	437.105	594.032	48.575	8,55	19.375	4,09	4.231	0,97	6.949	1,17	-85,69	64,22		
Marche	231.549	549.142	223.801	180.177	14.074	6,08	12.311	2,24	9.868	4,41	6.025	3,34	-57,19	-38,94		
Umbria	152.245	214.237	170.916	137.621	9.044	5,94	10.552	4,93	13.844	8,10	16.122	11,72	78,26	16,46		
Lazio	748.573	692.689	817.018	1.261.481	9.229	1,23	62.334	9,00	211.546	25,89	581.506	46,10	6.200,67	174,88		
Abruzzo	379.807	308.928	272.303	314.989	31.102	8,19	19.742	6,39	13.442	4,94	7.145	2,27	-77,03	-46,85		
Molise	179.195	148.389	166.642	131.503	5.615	3,13	194	0,13	49	0,03	456	0,35	-91,87	827,04		
Campania	1.096.106	1.390.902	2.097.024	1.443.126	60.015	5,48	111.443	8,01	17.028	0,81	26.630	1,85	-55,63	56,38		
Puglia	743.679	1.052.602	1.185.363	986.814	5.335	0,72	26.073	2,48	22.353	1,89	12.549	1,27	135,23	-43,86		
Basilicata	370.625	372.941	331.955	371.298	16.501	4,45	2.611	0,70	5.675	1,71	5.451	1,47	-66,97	-3,95		
Calabria	618.411	621.693	654.726	599.933	25.178	4,07	40.221	6,47	91.088	13,91	68.850	11,48	173,45	-24,41		
Totale RSO	8.512.706	9.844.193	9.529.338	8.580.310	664.838	7,81	694.805	7,06	770.647	8,09	1.144.047	13,33	72,08	48,45		
Valle d'Aosta	360.242	279.708	237.744	223.414	114.694	31,84	83.952	30,01	76.392	32,13	62.742	28,08	-45,30	-17,87		
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	218.391	1.349	1,08	5.285	4,89	2.379	0,63	984	0,45	-27,07	-58,65		
Provincia autonoma di Bolzano	1.116.417	976.921	1.009.754	975.476	284.748	25,51	263.397	26,96	251.782	24,93	198.861	20,39	-30,16	-21,02		
Provincia autonoma di Trento	1.512.606	1.098.719	1.174.414	975.305	335.705	22,19	283.222	25,78	220.583	18,78	194.313	19,92	-42,12	-11,91		
Friuli-Venezia Giulia	799.633	854.543	568.342	736.116	108.371	13,55	131.938	15,44	85.542	15,05	96.440	13,10	-11,01	12,74		
Sardegna	874.462	638.909	839.772	750.255	101.101	11,56	119.356	18,68	112.101	13,35	114.309	15,24	13,06	1,97		
Sicilia	2.577.707	2.095.965	1.801.257	1.440.327	742.568	28,81	626.549	29,89	393.045	21,82	372.081	25,83	-49,89	-5,33		
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.685	5.319.284	1.688.537	22,92	1.513.700	25,01	1.141.824	19,01	1.039.730	19,55	-38,42	-8,94		
Totale RSO+RSS	15.878.406	15.897.067	15.537.024	13.899.594	2.353.375	14,82	2.208.506	13,89	1.912.470	12,31	2.183.777	15,71	-7,21	14,19		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* 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 n. 11/SP - Andamento della spesa per investimenti fissi in beni mobili*

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)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13		
Piemonte	750.299	502.975	998.950	418.461	38.561	5,14	78.316	15,57	121.399	12,15	46.759	11,17	21,26	-61,48		
Lombardia	1.212.673	2.020.405	892.047	944.017	114.419	9,44	46.781	2,32	19.602	2,20	19.192	2,03	-83,23	-2,09		
Veneto	727.453	828.329	667.538	638.938	22.587	3,10	18.191	2,20	16.667	2,50	10.472	1,64	-53,64	-37,17		
Liguria	238.293	221.122	221.366	179.768	17.075	7,17	27.049	12,23	17.880	8,08	29.512	16,42	72,84	65,06		
Emilia-Romagna	495.654	446.665	392.586	378.151	33.595	6,78	22.339	5,00	19.384	4,94	15.952	4,22	-52,52	-17,70		
Toscana	568.143	473.174	437.105	594.032	40.796	7,18	25.763	5,44	17.584	4,02	21.977	3,70	-46,13	24,98		
Marche	231.549	549.142	223.801	180.177	5.403	2,33	4.025	0,73	5.339	2,39	4.629	2,57	-14,32	-13,29		
Umbria	152.245	214.237	170.916	137.621	3.692	2,42	2.701	1,26	5.266	3,08	2.780	2,02	-24,70	-47,21		
Lazio	748.573	692.689	817.018	1.261.481	14.881	1,99	8.721	1,26	27.856	3,41	20.144	1,60	35,37	-27,68		
Abruzzo	379.807	308.928	272.303	314.989	4.138	1,09	2.501	0,81	8.673	3,19	3.304	1,05	-20,15	-61,90		
Molise	179.195	148.389	166.642	131.503	0	0,00	24	0,02	0	0,00	778	0,59	100,00	100,00		
Campania	1.096.106	1.390.902	2.097.024	1.443.126	18.186	1,66	19.435	1,40	3.098	0,15	16.475	1,14	-9,41	431,73		
Puglia	743.679	1.052.602	1.185.363	986.814	4.673	0,63	1.095	0,10	16.343	1,38	3.534	0,36	-24,37	-78,38		
Basilicata	370.625	372.941	331.955	371.298	164	0,04	191	0,05	698	0,21	1.790	0,48	988,68	156,57		
Calabria	618.411	621.693	654.726	599.933	5.819	0,94	8.373	1,35	5.273	0,81	13.504	2,25	132,08	156,10		
Totale RSO	8.512.706	9.844.193	9.529.338	8.580.310	323.988	3,81	265.506	2,70	285.061	2,99	210.802	2,46	-34,94	-26,05		
Valle d'Aosta	360.242	279.708	237.744	223.414	17.693	4,91	16.686	5,97	11.689	4,92	5.052	2,26	-71,45	-56,78		
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	218.391	3.893	3,12	2.108	1,95	2.784	0,74	4.002	1,83	2,79	43,73		
Provincia autonoma di Bolzano	1.116.417	976.921	1.009.754	975.476	37.846	3,39	32.218	3,30	34.124	3,38	36.512	3,74	-3,53	7,00		
Provincia autonoma di Trento	1.512.606	1.098.719	1.174.414	975.305	35.455	2,34	23.896	2,17	23.057	1,96	18.471	1,89	-47,90	-19,89		
Friuli-Venezia Giulia	799.633	854.543	568.342	736.116	34.145	4,27	21.248	2,49	18.859	3,32	15.051	2,04	-55,92	-20,19		
Sardegna	874.462	638.909	839.772	750.255	33.355	3,81	35.670	5,58	31.107	3,70	41.452	5,53	24,28	33,25		
Sicilia	2.577.707	2.095.965	1.801.257	1.440.327	60.854	2,36	106.294	5,07	41.648	2,31	26.737	1,86	-56,06	-35,80		
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.685	5.319.284	223.241	3,03	238.121	3,93	163.267	2,72	147.277	2,77	-34,03	-9,79		
Totale RSO+RSS	15.878.406	15.897.067	15.537.024	13.899.594	547.229	3,45	503.626	3,17	448.329	2,89	358.079	2,58	-34,57	-20,13		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* 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.

4.5.2 Andamento della spesa per trasferimenti in conto capitale a enti locali 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 25,74%, nel 2014, con valori più elevati nelle RSO (28,29%) e, tra le RSS, in Sardegna (33,54%), come risulta dalla tabella 12/SP.

L'andamento della spesa per trasferimenti verso province, città metropolitane, comuni, unioni di comuni e comunità montane appare in costante decremento (dai circa 4,5 miliardi di euro del 2011 ai 3,6 miliardi del 2014), confermando quanto già indicato nel par. 4.4, laddove si individuano come responsabili dell'andamento discontinuo della spesa per trasferimenti e, di conseguenza della spesa in conto capitale al netto della sanità, quelli destinati a soggetti pubblici diversi dagli enti locali.

Il decremento è apprezzabile con riferimento ad entrambi i macro-aggregati relativi alle RSO e alle RSS (rispettivamente pari a -22,17% e -16,96%, nel quadriennio).

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 (da 204 a 170 milioni circa), questa tipologia di spesa ha fatto registrare, nel 2013 rispetto all'anno precedente, una variazione di segno positivo raggiungendo importi pari a circa 267 milioni di euro. Il *trend* in aumento si conferma nel 2014 (+3,34%, rispetto al 2013), come si evince dalla tabella 13/SP. Il dato complessivo è fortemente condizionato dai valori riportati nelle RSS (+55,68% nel quadriennio), che hanno un'incidenza (4,22% nell'ultimo anno) sul titolo II al netto della spesa sanitaria, più elevata di quella evidenziata nelle RSO, che non supera mai l'1%.

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, anche per impedirne l'utilizzo a fini elusivi dei vincoli di finanza pubblica e, comunque, di razionalizzare l'intero settore delle gestioni esternalizzate.

Tabella n. 12/SP - Andamento della spesa per trasferimenti in conto capitale a enti locali*

REGIONE	Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale				Spesa per trasferimenti in conto capitale a enti locali										Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13		
Piemonte	750.299	502.975	998.950	418.461	256.102	34,13	161.596	32,13	239.757	24,00	89.547	21,40	-65,03	-62,65		
Lombardia	1.212.673	2.020.405	892.047	944.017	396.964	32,73	351.613	17,40	261.621	29,33	275.045	29,14	-30,71	5,13		
Veneto	727.453	828.329	667.538	638.938	207.352	28,50	229.342	27,69	131.847	19,75	132.295	20,71	-36,20	0,34		
Liguria	238.293	221.122	221.366	179.768	111.803	46,92	82.605	37,36	72.800	32,89	74.419	41,40	-33,44	2,22		
Emilia-Romagna	495.654	446.665	392.586	378.151	176.652	35,64	114.235	25,58	82.700	21,07	84.953	22,47	-51,91	2,73		
Toscana	568.143	473.174	437.105	594.032	229.875	40,46	186.784	39,47	127.029	29,06	91.441	15,39	-60,22	-28,02		
Marche	231.549	549.142	223.801	180.177	68.007	29,37	62.620	11,40	43.266	19,33	65.680	36,45	-3,42	51,80		
Umbria	152.245	214.237	170.916	137.621	54.324	35,68	87.820	40,99	51.646	30,22	46.648	33,90	-14,13	-9,68		
Lazio	748.573	692.689	817.018	1.261.481	325.427	43,47	177.969	25,69	129.445	15,84	235.837	18,70	-27,53	82,19		
Abruzzo	379.807	308.928	272.303	314.989	124.395	32,75	113.252	36,66	92.344	33,91	107.913	34,26	-13,25	16,86		
Molise	179.195	148.389	166.642	131.503	61.639	34,40	53.207	35,86	42.618	25,57	40.617	30,89	-34,10	-4,70		
Campania	1.096.106	1.390.902	2.097.024	1.443.126	443.052	40,42	659.748	47,43	632.354	30,15	598.588	41,48	35,11	-5,34		
Puglia	743.679	1.052.602	1.185.363	986.814	293.442	39,46	350.255	33,28	302.773	25,54	279.654	28,34	-4,70	-7,64		
Basilicata	370.625	372.941	331.955	371.298	199.343	53,79	194.427	52,13	168.930	50,89	140.342	37,80	-29,60	-16,92		
Calabria	618.411	621.693	654.726	599.933	170.112	27,51	220.888	35,53	203.326	31,06	164.142	27,36	-3,51	-19,27		
Totale RSO	8.512.706	9.844.193	9.529.338	8.580.310	3.118.489	36,63	3.046.360	30,95	2.582.457	27,10	2.427.121	28,29	-22,17	-6,02		
Valle d'Aosta	360.242	279.708	237.744	223.414	78.369	21,75	76.490	27,35	55.858	23,50	47.968	21,47	-38,79	-14,13		
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	218.391	118	0,09	86	0,08	95	0,03	398	0,18	237,97	319,31		
Provincia autonoma di Bolzano	1.116.417	976.921	1.009.754	975.476	320.586	28,72	282.993	28,97	284.001	28,13	248.848	25,51	-22,38	-12,38		
Provincia autonoma di Trento	1.512.606	1.098.719	1.174.414	975.305	196.417	12,99	130.365	11,87	166.851	14,21	182.962	18,76	-6,85	9,66		
Friuli-Venezia Giulia	799.633	854.543	568.342	736.116	173.997	21,76	187.079	21,89	134.860	23,73	126.423	17,17	-27,34	-6,26		
Sardegna	874.462	638.909	839.772	750.255	310.062	35,46	264.187	41,35	259.987	30,96	251.616	33,54	-18,85	-3,22		
Sicilia	2.577.707	2.095.965	1.801.257	1.440.327	305.394	11,85	327.765	15,64	366.873	20,37	291.824	20,26	-4,44	-20,46		
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.685	5.319.284	1.384.942	18,80	1.268.966	20,96	1.268.525	21,12	1.150.038	21,62	-16,96	-9,34		
Totale RSO+RSS	15.878.406	15.897.067	15.537.024	13.899.594	4.503.431	28,36	4.315.326	27,15	3.850.982	24,79	3.577.160	25,74	-20,57	-7,11		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* La spesa per trasferimenti in conto capitale a enti locali 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 n. 13/SP - Andamento della spesa per partecipazioni azionarie*

REGIONE	Titolo II al netto della spesa sanitaria in conto capitale					Spesa per partecipazioni azionarie							Variazioni %	
	2011 (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2011 (e)	Inc. % (e)/(a)	2012 (f)	Inc. % (f)/(b)	2013 (g)	Inc. % (g)/(c)	2014 (h)	Inc. % (h)/(d)	2014/11	2014/13
Piemonte	750.299	502.975	998.950	418.461	0	0,00	46	0,01	458	0,05	51	0,01	n.a.	-88,88
Lombardia	1.212.673	2.020.405	892.047	944.017	3.370	0,28	15.548	0,77	20.161	2,26	20.433	2,16	506,28	1,35
Veneto	727.453	828.329	667.538	638.938	255	0,04	1.500	0,18	0	0,00	0	0,00	-100,00	n.a.
Liguria	238.293	221.122	221.366	179.768	152	0,06	8	0,00	3	0,00	504	0,28	230,84	18.235,23
Emilia-Romagna	495.654	446.665	392.586	378.151	8.021	1,62	3.000	0,67	2.800	0,71	7.650	2,02	-4,63	173,21
Toscana	568.143	473.174	437.105	594.032	8.115	1,43	23.942	5,06	15.627	3,58	5.300	0,89	-34,68	-66,08
Marche	231.549	549.142	223.801	180.177	50	0,02	2.359	0,43	3.000	1,34	2.266	1,26	4.431,09	-24,48
Umbria	152.245	214.237	170.916	137.621	10	0,01	5.075	2,37	0	0,00	0	0,00	-100,00	n.a.
Lazio	748.573	692.689	817.018	1.261.481	25.882	3,46	8.507	1,23	31.875	3,90	3.197	0,25	-87,65	-89,97
Abruzzo	379.807	308.928	272.303	314.989	25	0,01	0	0,00	9	0,00	6.024	1,91	23.994,11	69.953,01
Molise	179.195	148.389	166.642	131.503	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	n.a.	n.a.
Campania	1.096.106	1.390.902	2.097.024	1.443.126	0	0,00	0	0,00	35	0,00	5.725	0,40	n.a.	16.256,61
Puglia	743.679	1.052.602	1.185.363	986.814	13.447	1,81	177	0,02	0	0,00	600	0,06	-95,54	n.a.
Basilicata	370.625	372.941	331.955	371.298	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	n.a.	n.a.
Calabria	618.411	621.693	654.726	599.933	107	0,02	116	0,02	0	0,00	0	0,00	-100,00	n.a.
Totale RSO	8.512.706	9.844.193	9.529.338	8.580.310	59.434	0,70	60.278	0,61	73.967	0,78	51.749	0,60	-12,93	-30,04
Valle d'Aosta	360.242	279.708	237.744	223.414	32.994	9,16	2.549	0,91	5.540	2,33	30.246	13,54	-8,33	445,95
Trentino-Alto Adige	124.634	108.108	376.404	218.391	1.149	0,92	0	0,00	0	0,00	0	0,00	-100,00	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	1.116.417	976.921	1.009.754	975.476	2.768	0,25	7.396	0,76	47.720	4,73	9.283	0,95	235,38	-80,55
Provincia autonoma di Trento	1.512.606	1.098.719	1.174.414	975.305	1.277	0,08	16.867	1,54	2.632	0,22	3.833	0,39	200,18	45,62
Friuli-Venezia Giulia	799.633	854.543	568.342	736.116	4.390	0,55	3.890	0,46	0,26	0,00	37.851	5,14	762,14	14.671.017,62
Sardegna	874.462	638.909	839.772	750.255	38.411	4,39	19.679	3,08	59.000	7,03	83.000	11,06	116,09	40,68
Sicilia	2.577.707	2.095.965	1.801.257	1.440.327	63.226	2,45	59.237	2,83	78.478	4,36	60.299	4,19	-4,63	-23,17
Totale RSS	7.365.700	6.052.874	6.007.685	5.319.284	144.214	1,96	109.617	1,81	193.370	3,22	224.512	4,22	55,68	16,10
Totale RSO+RSS	15.878.406	15.897.067	15.537.024	13.899.594	203.648	1,28	169.895	1,07	267.337	1,72	276.261	1,99	35,66	3,34

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

* 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.

5 LA GESTIONE SANITARIA

Come noto, la gestione sanitaria rappresenta la parte preponderante della spesa regionale: mediamente circa il 75% del bilancio regionale, con incidenza maggiore per le Regioni a statuto ordinario e minore per le autonomie speciali. In questo settore, le Regioni svolgono, essenzialmente, una funzione di mero trasferimento di risorse agli enti del servizio sanitario, che in concreto realizzano il servizio.⁹⁴

L'esame della spesa sanitaria sarà illustrato con riferimento sia al versante dei flussi di cassa direttamente riferibili a Regioni e Province autonome sia al versante degli enti sanitari. Nel corpo della sezione che segue sono riportate alcune tabelle con i dati essenziali; per i dati di maggior dettaglio si rinvia alle tabelle riportate nel volume II (Appendice).

5.1 La spesa sanitaria regionale (pagamenti)

A seguito dell'entrata in vigore del Titolo II del d.lgs. n. 118/2011, la registrazione dei flussi di cassa nel SIOPE prevede la distinzione tra la gestione sanitaria e quella ordinaria. Tuttavia, tale distinzione non è ancora applicata da tutte le Regioni e le Province autonome.

Inoltre, come già segnalato nei precedenti referti, nelle Regioni operano enti strumentali (come le agenzie sanitarie), in relazione ai quali non sono previsti codici specifici per l'attività svolta in ambito sanitario, e, quindi, la ricostruzione effettuata potrebbe non essere completamente esaustiva.

In proposito alle voci di spesa per trasferimenti, si evidenzia che il codice gestionale SIOPE 1549 (trasferimenti correnti ad enti ed agenzie regionali) non distingue la componente sanitaria da quella non sanitaria; lo scorporo delle due componenti, effettuata sulla base degli elementi conoscitivi in possesso, comporta, quindi, una certa approssimazione⁹⁵.

Nella tabella che segue si ricostruisce la spesa regionale complessiva, con indicazione delle singole voci desunte dalla codifica SIOPE.

⁹⁴ La spesa sanitaria regionale si caratterizza per essere essenzialmente spesa di trasferimenti ad altri soggetti e, in particolare, agli enti sanitari regionali (Asl, Aziende ospedaliere, Policlinici universitari, ecc.); solo in minima parte è rappresentata da acquisti di beni e servizi effettuati direttamente dalla Regione e dalle Province autonome.

⁹⁵ L'importo del codice gestionale 1549 riferibile alla spesa sanitaria è stato ricavato tenendo conto, per differenza, delle entrate registrate nel SIOPE all'interno del comparto "strutture sanitarie", sotto-comparto "Agenzie sanitarie", nonché, per la Regione Campania, anche delle risorse trasferite (nel 2013 e nel 2014) alla Società Regionale per la Sanità (So.Re.Sa.), società regionale strumentale che opera nel settore sanitario.

**TABELLA n. 1 SA/ITA – COMPARTO REGIONI E PROV. AUT. – PAGAMENTI PER SPESA
SANITARIA PERIODO 2011-2014**

Cod. Gest.	Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
	GEST. SAN. CORRENTE	107.073.181	108.716.781	109.061.838	109.677.702	0,56	2,43
1365	Acquisto di servizi sanit. per assist. osped. da privati	294.785	255.546	97.611	147.117	50,72	-50,09
1366	Acquisto di servizi sanit. per assist. osped. da pubblico	15.798	1.081	302	236.139	78.019,8	1.394,78
1367	Acquisto di altri beni e servizi sanit.	61.781	611.154	367.963	670.256	82,15	984,90
1538	Trasferimenti correnti ad Aziende sanitarie	87.709.087	87.746.026	87.169.484	87.262.518	0,11	-0,51
1539	Trasferim. correnti ad Az. Osped.	16.059.085	16.539.408	15.517.971	13.863.801	-10,66	-13,67
1540	Trasferimenti corr. a IRCCS pubblici	1.306.517	1.787.317	1.749.760	1.638.146	-6,38	25,38
1549*	Trasferim. corr. ad Enti e Ag. Region.	140.952	179.226	2.462.743	3.909.571	58,75	2.673,69
1551	Trasferim. corr. a Istituti Zooprof. IZS	180.873	197.976	216.075	160.639	-25,66	-11,19
1552	Trasferim. corr. a Pol. Universitari	979.192	1.178.253	1.196.639	1.536.332	28,39	56,90
1555	Trasf. ripiano gest. liquid. ex UU.SS.LL.	17.082	3.467	3.360	3.001	-10,68	-82,43
1625	Trasf. corr. ti a impr. prod. di serv. san. e assistenz. li	40.473	86.185	180.648	30.148	-83,31	-25,51
1631	Trasf. corr. ti a famiglie per assist. san. erogata direttam. dalla Reg.	30.794	35.843	30.179	32.162	6,57	4,44
1636	Trasf. corr. ti a enti privati prod. di serv. sanitari e assistenziali	236.763	95.301	69.103	187.871	171,87	-20,65
	GEST. SAN. C/CAPITALE	2.160.885	2.054.055	4.182.616	3.470.039	-17,04	60,58
2116	Ospedali e strutture sanitarie (beni immobili)	186.866	147.939	109.936	144.352	31,31	-22,75
2237	Trasf. in c-capitale ad Aziende sanitarie	1.291.901	1.193.550	2.602.852	2.499.680	-3,96	93,49
2238	Trasf. in c-capitale ad Aziende ospedaliere	551.220	485.434	1.225.863	566.813	-53,76	2,83
2239	Trasf. in c-capitale a IRCCS pubblici	13.037	13.727	61.020	67.941	11,34	421,14
2247	Trasferimenti in c-capitale a Enti e agenzie regionali	0	0	0	0	0,00	0,00
2250	Trasferimenti in c-capitale a Istituti Zooprofilattici Sperimentali	1.541	253	456	335	-26,44	-78,26
2251	Trasferimenti in c-capitale a Policlinici Universitari	16.252	46.335	34.516	69.741	102,05	329,13
2325	Trasferimenti in c-capitale a imprese produttrici di servizi sanitari e assistenziali	3.977	7.663	18.239	2.708	-85,15	-31,91
2334	Trasferimenti in c-capitale a enti privati prod. di serv. san. e assist.	18.004	12.950	9.154	10.494	14,65	-41,71
2513	Concessioni di crediti ad Aziende sanitarie	52.274	83.760	37.576	20.592	-45,20	-60,61
2514	Concessioni di crediti ad Aziende ospedaliere	23.189	1.500	0	7.383	100,00	-68,16
2516	Concessioni di crediti a Enti e agenzie regionali	2.623	60.945	83.005	80.000	-3,62	2.949,71
	TOT. GESTIONE SANITARIA	109.234.065	110.770.836	113.244.454	113.147.740	-0,09	3,58

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* Il codice 1549 non distingue tra trasferimenti ad enti ed agenzie operanti nella sanità e altri enti. Il dato è stato ricavato tenendo conto, per la Campania, delle risorse trasferite alla So.Re.Sa. (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014) e, per differenza delle entrate registrate nel SIOPE nel comparto “strutture sanitarie”, sotto-comparto “Agenzie sanitarie”.

Dalla tabella che precede si evidenzia che la spesa complessiva nel 2014 è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2013 (-0,09%), anno in cui si è registrato, invece, un significativo incremento rispetto al biennio precedente.

Esaminando la spesa sanitaria relativa alla gestione corrente, si rileva un lieve incremento della stessa anche nel 2014 (+0,56% rispetto al 2013), mentre si riduce la spesa in conto capitale (-17,04%), che resta, però a livelli superiori rispetto al biennio 2011-2012 (+60,58% nel 2014 rispetto al 2011).

La crescita registrata nel 2013 e i medesimi valori dei pagamenti rilevati nel 2014 dipendono, sostanzialmente, dal fatto che le Regioni hanno avuto a disposizione (con i dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013) maggiori risorse per il pagamento dei debiti sanitari pregressi. Tuttavia, come già rilevato nella relazione dello scorso anno, ciò non ha determinato un corrispondente incremento dei pagamenti rispetto agli anni pregressi (2011 e 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 nel 2013, e 6,190 mld nel 2014 hanno ritrasferito agli enti creditori (che devono provvedere al pagamento dei creditori ultimi) quasi integralmente dette somme (6,69 mld nel 2013 e 5,9 mld nel 2014).⁹⁶

Tuttavia la somma degli incrementi dei pagamenti correnti e in conto capitale è inferiore all'entità delle risorse immesse nel circuito dallo Stato.⁹⁷

Da una prima analisi dei dati, così come rilevati dal SIOPE, si osserva che la voce di maggior peso nella spesa sanitaria è quella dei trasferimenti ad aziende sanitarie, in media il 78,5% del totale, seguita dai trasferimenti ad aziende ospedaliere, con una incidenza media del 13,9%, il cui andamento risulta decrescente per entrambe le voci. Rispetto al 2011, la riduzione dei trasferimenti nel 2014 si mostra lieve, per quanto riguarda i trasferimenti ad aziende sanitarie (-0,51%), più marcata per i trasferimenti ad aziende ospedaliere (-13,67%). Si evidenzia, per contro, un incremento dei trasferimenti ad enti e agenzie regionali: tale incremento, però, deriva essenzialmente dai trasferimenti della Regione Campania alla Società Regionale per la Sanità (So.Re.Sa.), che gestisce una parte consistente della spesa degli enti sanitari campani.

Imputando ai codici gestionali 1538 e 1539 gli importi pagati dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. sotto il cod. 1549, si osserva un incremento dell'incidenza sui pagamenti complessivi della spesa per trasferimenti sia ad aziende sanitarie che ad aziende ospedaliere.

⁹⁶ Una parte delle risorse in questione, in effetti, è stata registrata come pagamenti per trasferimenti in conto capitale (titolo II della spesa: trasferimenti in conto capitale agli enti sanitari: codd. 2237 e 2238), che, sia nel 2013 sia nel 2014 sono superiori ai valori registrati nel 2011 e 2012 (anche se, per il cod. 2238, nel 2014 si è rilevata una notevole flessione rispetto al 2013).

⁹⁷ Il fenomeno può essere letto in diverse chiavi: 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 2014, così come quella 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, in quanto occorre esaminare i rendiconti regionali. Allo stato, i soli dati di cassa non consentono di stabilire quale sia l'effettiva situazione.

**TABELLA n. 2 SA/ITA - COMPARTO REGIONI E PROV. AUT. – PAGAMENTI PER SPESA
SANITARIA PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011*	Anno 2012*	Anno 2013*	Anno 2014*	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	93.005.365	93.741.277	96.924.734	96.225.814	-0,72	3,46
PIEMONTE	8.155.228	7.755.571	9.094.231	8.556.332	-5,91	4,92
LOMBARDIA	17.031.527	18.241.328	17.608.749	14.583.418	-17,18	-14,37
VENETO	8.754.411	8.508.226	9.396.172	9.505.095	1,16	8,57
LIGURIA	3.168.545	3.115.259	3.338.811	3.290.541	-1,45	3,85
EMILIA ROMAGNA	8.146.754	8.910.561	9.243.809	9.003.088	-2,60	10,51
TOSCANA	6.903.594	6.946.161	7.099.261	7.176.863	1,09	3,96
UMBRIA	1.616.260	1.699.637	1.694.450	1.852.555	9,33	14,62
MARCHE	2.661.460	2.683.726	2.687.298	2.565.266	-4,54	-3,61
LAZIO	11.533.532	11.233.653	10.700.865	13.672.875	27,77	18,55
ABRUZZO	2.297.198	2.248.529	2.681.202	2.173.036	-18,95	-5,40
MOLISE	589.035	578.762	656.484	611.099	-6,91	3,75
CAMPANIA *	11.227.248	9.722.844	10.699.422	10.190.343	-4,76	-9,24
PUGLIA	6.745.371	7.487.118	7.588.296	7.562.209	-0,34	12,11
BASILICATA	1.037.810	1.043.706	1.055.284	1.060.915	0,53	2,23
CALABRIA	3.137.394	3.566.197	3.380.400	4.422.180	30,82	40,95
RSS	16.228.701	17.029.559	16.319.720	16.921.926	3,69	4,27
VALLE D'AOSTA	293.647	285.760	248.458	283.784	14,22	-3,36
PA BOLZANO	1.204.123	1.174.685	1.140.310	1.131.311	-0,79	-6,05
PA TRENTO	1.177.127	1.119.582	1.234.368	1.220.915	-1,09	3,72
FRIULI VENEZIA GIULIA	2.469.916	2.510.173	2.310.058	2.355.120	1,95	-4,65
SICILIA	7.898.555	8.513.536	8.043.200	8.688.654	8,02	10,00
SARDEGNA	3.185.333	3.425.822	3.343.326	3.242.142	-3,03	1,78
TOT. GESTIONE SANITARIA	109.234.065	110.770.836	113.244.454	113.147.740	-0,09	3,58

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* Il totale della spesa sanitaria considera i trasferimenti ad enti ed agenzie regionali (cod. 1549) tenendo conto, per la Campania, delle risorse trasferite alla So.Re.Sa. (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014) e, per differenza delle entrate registrate nel SIOPE nel comparto “strutture sanitarie”, sotto-comparto “Agenzie sanitarie”, in quanto il codice 1549 non distingue tra trasferimenti ad enti ed agenzie operanti nella sanità e altri enti.

La spesa sanitaria si raccoglie principalmente nelle Regioni a statuto ordinario, che rappresentano circa l'85% del totale nazionale.

Nel 2014 le Regioni che presentano i maggiori volumi di pagamenti per la spesa sanitaria sono: Lombardia con il 12,9% del totale nazionale, Lazio con il 12,1%, Campania 9%, Veneto con l'8,4% e l'Emilia-Romagna con l'8%. Tra le Regioni a statuto speciale la Regione siciliana mostra un'incidenza del 7,64% sul totale nazionale, e il 51,4% sul totale spesa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

5.2 La gestione di cassa degli enti dei servizi sanitari regionali

In questa parte della relazione si esaminano i flussi di cassa SIOPE degli anni 2011-2014 sul versante della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale. Gli enti sono aggregati in base alla Regione/Provincia autonoma che, a livello territoriale, è competente della relativa gestione del servizio.⁹⁸ Ulteriori elementi di dettaglio sono riportati nelle tabelle del Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3.

5.2.1 Premessa metodologica

Occorre evidenziare che, a causa delle peculiarità organizzative delle Regioni Lazio e Campania, nel sistema non sono rilevati tutti i movimenti di cassa riferibili alla gestione sanitaria delle singole aziende. Pertanto, sulla base delle informazioni fornite dalle Regioni interessate, sono operate delle rettifiche sui dati rilevati dal SIOPE, così da ricostruire il quadro complessivo nel modo più completo.⁹⁹

Al fine di determinare la spesa sanitaria regionale complessiva, in relazione alla gestione diretta e non di mero trasferimento, sono state computate nelle voci di spesa anche quelle poste riferibili direttamente alle Regioni e alle Province autonome che attengono all'acquisto di beni e servizi sanitari.¹⁰⁰

Un aspetto che potrebbe condizionare la significatività delle valutazioni è costituito, altresì, dal permanere, oltre la fine dell'anno considerato, di una certa quantità di movimenti da

⁹⁸ 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 e le Agenzie sanitarie regionali (queste ultime hanno iniziato a registrare i dati nel SIOPE a partire dal 2011). Sono invece esclusi gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali (pur se presenti nel SIOPE), in quanto, avendo competenza interregionale, sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute. L'incidenza di questi enti sulla finanza regionale è tuttavia modesta. Restano ancora fuori dal SIOPE le Centrali di committenza, ove istituite, nonché altri organismi di varia natura e denominazione che, comunque, operano in ambito sanitario regionale.

⁹⁹ In particolare, la Regione Lazio effettua taluni pagamenti (della 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, i dati estratti dal SIOPE sono stati integrati con i pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto di detti enti, i quali ammontano, secondo le istruttorie condotte annualmente dalla Sezione, a 8.535.357 migliaia di euro nel 2014 (+2.156.696 migliaia di euro rispetto al 2013, +33,8%), 6.378.661 migliaia di euro nel 2013, 6.453.248 migliaia di euro nel 2012 e 6.479.025 migliaia di euro nel 2011.

La Regione Campania, invece, trasferisce, a decorrere dal 2013, parte delle risorse destinate alla sanità alla So.Re.Sa. S.p.A. (ente strumentale della Regione), che svolge la funzione di Centrale Unica dei Pagamenti. Pertanto, ai fini del presente elaborato, sono stati integrati sia i movimenti in entrata degli enti sanitari regionali, per un importo pari alle risorse trasferite alla So.Re.Sa. (3.740.538 migliaia di euro nel 2014 e 2.302.932 migliaia di euro nel 2013), sia i movimenti in uscita, in misura corrispondente ai pagamenti effettuati da quest'ultima per conto degli enti sanitari regionali (3.655.604 migliaia di euro nel 2014 e 2.105.866 migliaia di euro nel 2013).

¹⁰⁰ Figurano, pertanto, sia i pagamenti di 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), sia i pagamenti di Regioni e Province autonome relativi ad investimenti in beni immobili per ospedali e strutture sanitarie (codice SIOPE comparto Regioni 2116).

regolarizzare, in quanto non imputati ad una specifica voce di entrata o di spesa. Nel complesso, tuttavia, il fenomeno non incide significativamente sulle analisi di seguito svolte.¹⁰¹

Ai fini delle analisi, i movimenti da regolarizzare (incassi e 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 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.

5.2.2 Quadro generale sulla gestione degli enti sanitari negli anni 2011-2014

5.2.2.1 Quadro generale

Il comparto sanitario evidenzia movimenti di risorse in entrata (al netto delle anticipazioni di tesoreria)¹⁰² pari a 125 mld di euro nel 2014, con una lieve riduzione dello -0,29% rispetto al 2013¹⁰³. I movimenti in uscita registrano, invece un ammontare pari a 122,1 mld, con una contrazione, rispetto al 2013, di -2,09%¹⁰⁴.

La parte preponderante, sia per quanto concerne gli incassi che i pagamenti, è riferibile alla gestione corrente, la quale rappresenta nel 2014 poco più del 96% del totale, mentre la gestione in conto capitale rappresenta per gli incassi il 2,11% e per i pagamenti l'1,48%¹⁰⁵ del totale.

La tabella che segue mostra l'andamento degli incassi e dei pagamenti nel quadriennio esaminato, evidenziando, inoltre, la parte relativa alla gestione corrente e la parte relativa alla gestione in conto capitale.

¹⁰¹ Se a livello di aggregato nazionale la bassa percentuale di tale fenomeno non inficia la valutazione delle analisi, a livello regionale potrebbe portare a qualche lieve alterazione dei risultati.

Ed invero, con riferimento ai movimenti in entrata, le partite da regolarizzare (cod. 9999) incidono sul totale incassi (al netto delle anticipazioni di tesoreria) per lo 0,14% nel 2011, lo 0,11% nel 2012, lo 0,07% nel 2013 e lo 0,62% nel 2014. In particolare, si segnala che per gli enti della Regione Puglia, nel 2014, gli incassi da regolarizzare sul totale incassi hanno una incidenza pari al 7,75%, che potrebbe condizionare la significatività delle analisi. Per gli enti della Regione Calabria si registra, invece, un'incidenza dell'1,52%, mentre per quelli della Regione siciliana l'incidenza è dello 0,8%.

Per quanto concerne i movimenti in uscita, le partite da regolarizzare (codd. 9997 e 9999) incidono sul totale pagamenti, al netto delle anticipazioni di tesoreria, per lo 0,21% nel 2011, lo 0,13% nel 2012, lo 0,15% nel 2013 e lo 0,19% nel 2014. In particolare, per gli enti della Regione Marche si evidenzia, nel 2014, un'incidenza dei pagamenti da regolarizzare sul totale pagamenti del 2,59%, mentre per gli enti della Regione Lazio, nel 2013, l'incidenza è dello 0,86%.

¹⁰² Si considerano anche le rettifiche che riguardano i movimenti degli enti del Servizio sanitario nazionale che non risultano essere riflessi nel SIOPE: a) pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali, per i quali risulta il trasferimento in uscita nel comparto regionale, ma non in entrata nel comparto sanitario; b) risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. adoperate da quest'ultima per pagare per conto degli enti sanitari.

¹⁰³ V. tabella n. 6/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁰⁴ V. tabella n. 5/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁰⁵ Da rilevare che la restante parte è attribuibile alle operazioni finanziarie (incassi pari a 1,74% del totale e pagamenti pari a 2,03%).

TABELLA n. 3 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – GESTIONE SANITARIA (CORRENTE E CONTO CAPITALE) – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Incassi* "gestione corrente" al netto delle anticipazioni di tesoreria (A)	114.368.032	118.111.879	119.344.145	120.133.717	0,66	5,04
Pagamenti* "gestione corrente" al netto delle anticipazioni di tesoreria (B)	113.844.300	117.698.713	120.362.621	117.812.786	-2,12	3,49
Saldo "gestione corrente" (C=A-B)	523.732	413.166	-1.018.476	2.320.931	327,88	343,15
Incassi "gestione c/capitale" (D)	2.038.660	2.434.867	3.424.683	2.636.984	-23,00	29,35
Pagamenti "gestione c/capitale" (E)	2.829.436	2.467.646	2.398.885	1.806.269	-24,70	-36,16
Saldo "gestione c/capitale" (F=D-E)	-790.776	-32.779	1.025.798	830.715	-19,02	205,05
Incassi* (Entrate) Totali al netto delle anticipazioni di tesoreria (G)	118.506.629	122.876.598	125.304.002	124.945.607	-0,29	5,43
Pagamenti* (Uscite) Totali al netto delle anticipazioni di tesoreria (H)	118.503.649	122.372.575	124.702.321	122.101.573	-2,09	3,04
Saldo gestione totale [Incassi-Pagamenti] (I=G-H)	2.981	504.023	601.681	2.844.034	372,68	95314,94

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* I dati indicati considerano le rettifiche operate sui movimenti di cassa in entrata ed in uscita (Regione Lazio e Regione Campania).

NB: La differenza tra gli incassi totali (G) con la somma degli incassi correnti (A) e gli incassi in conto capitale (D) concerne le operazioni finanziarie; di riflesso, tale modalità, si rappresenta anche per i pagamenti.

In linea di massima si evidenzia, nel periodo considerato, un incremento degli incassi correnti degli enti sanitari del 5,04% rispetto al 2011, con decrementi per la gestione in conto capitale pari al 23% rispetto al 2013 (+29,35% rispetto al 2011).

Il miglioramento delle riscossioni correnti è dovuto, principalmente, alle seguenti misure:

- Incremento delle risorse del FSN (+2,73% rispetto al 2013);¹⁰⁶
- Trasferimento agli enti sanitari regionali di almeno il 90% delle risorse incassate nell'anno dalla Regione;¹⁰⁷
- Anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato (ex dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013, legge di stabilità 2014 e d.l. n. 66/2014) per il pagamento dei debiti pregressi (v. par. 1.1).

La tabella che segue mostra gli incassi di parte corrente per Regione e Provincia Autonoma.

¹⁰⁶ In relazione all'incremento delle risorse del FSN (che provvede al finanziamento dei LEA, delle quote finalizzate nonché delle quote vincolate e premiali) questo è determinato, in buona parte, dalle quote premiali (circa +1,9 mld di euro rispetto al 2013) ma anche dal finanziamento indistinto LEA (cfr. tabella n. 1/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3).

¹⁰⁷ L'adempimento di tale obbligo, previsto dall'art. 3, c. 7, d.l. n. 35/2013, è stato rispettato in quasi tutte le Regioni sia nel 2013 che nel 2014. A seguito della modifica introdotta dall'art. 1, c. 606, l. n. 190/2014, dal 2015 deve essere trasferito almeno il 95% e la restante parte deve essere erogata al servizio sanitario regionale entro il 31 marzo dell'anno successivo. Per quanto riguarda la Regione siciliana, le analisi della competente Sezione regionale di controllo hanno evidenziato che la Regione è risultata inadempiente sia nel 2013 che nel 2014 (nel 2014 ha trasferito il 65% delle risorse e solo il 30% con riferimento alla quota a proprio carico), con conseguenti problemi di liquidità per le aziende sanitarie, che registrano ritardi fino a 8 mesi nel pagamento dei fornitori.

**TABELLA n. 4 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI DI PARTE CORRENTE⁽¹⁾ –
PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	98.297.023	100.756.106	102.959.911	103.221.615	0,25	5,01
PIEMONTE	8.385.219	8.018.628	9.399.053	8.777.325	-6,61	4,68
LOMBARDIA	23.436.871	25.029.923	24.154.620	24.118.141	-0,15	2,91
VENETO	9.113.808	8.910.986	9.669.411	9.850.195	1,87	8,08
LIGURIA	3.101.218	2.936.567	3.126.516	2.993.763	-4,25	-3,46
EMILIA-ROMAGNA	8.773.631	9.339.900	9.515.638	9.208.321	-3,23	4,95
TOSCANA	7.269.682	6.593.114	6.664.035	6.823.594	2,39	-6,14
UMBRIA	1.730.741	1.795.927	1.801.536	1.818.810	0,96	5,09
MARCHE	2.860.083	2.868.298	2.898.500	2.790.095	-3,74	-2,45
LAZIO ⁽²⁾	11.676.300	11.426.583	11.023.169	13.129.217	19,11	12,44
ABRUZZO	2.297.927	2.286.767	2.570.252	2.212.960	-13,90	-3,70
MOLISE	508.950	506.492	513.083	527.678	2,84	3,68
CAMPANIA ⁽³⁾	8.210.022	9.319.519	9.773.003	8.662.723	-11,36	5,51
PUGLIA	6.742.615	7.388.056	7.479.981	7.400.920	-1,06	9,76
BASILICATA	1.041.465	992.814	1.101.960	1.077.519	-2,22	3,46
CALABRIA	3.148.490	3.342.532	3.269.153	3.830.354	17,17	21,66
RSS	16.071.009	17.355.773	16.384.234	16.912.102	3,22	5,23
VALLE D'AOSTA	273.287	283.992	255.881	294.368	15,04	7,71
PA BOLZANO	1.050.929	1.197.502	1.141.370	1.178.164	3,22	12,11
PA TRENTO	1.169.204	1.182.185	1.308.882	1.233.427	-5,76	5,49
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.582.215	2.753.710	2.532.487	2.710.646	7,03	4,97
SICILIA	7.808.982	8.586.656	7.764.158	8.333.273	7,33	6,71
SARDEGNA	3.186.390	3.351.727	3.381.455	3.162.224	-6,48	-0,76
INCASSI CORRENTI al netto delle anticipazioni di tesoreria	114.368.032	118.111.879	119.344.145	120.133.717	0,66	5,04

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Incassi degli enti dei Servizi sanitari regionali.

⁽²⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽³⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

Dal lato dei pagamenti, la contrazione del 2014 (-2,12% rispetto ai pagamenti correnti del 2013)¹⁰⁸ è dovuta alle misure di contenimento dei costi introdotte a livello centrale (d.l. n. 98/2011, d.l. n. 95/2012) ed alle misure intraprese da ciascuna Regione o Provincia autonoma. Tali azioni (specialmente le misure introdotte dal d.l. n. 95/2012) hanno solamente in parte contribuito al contenimento dei costi¹⁰⁹ e, dunque, al risanamento finanziario perseguito.

In linea di massima sono evidenti gli sforzi effettuati negli ultimi anni per il riassorbimento degli squilibri finanziari, pur se permangono ancora notevoli difficoltà.

¹⁰⁸ I pagamenti correnti tornano, così, al livello del 2012.

¹⁰⁹ V. Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica – Sezioni riunite in sede di controllo del 22 maggio 2015 (Del. n. 8/SSRRCO/RCFP/15), parte II, la sanità e il nuovo patto della salute.

Esaminando la gestione corrente si riscontra un incremento costante degli incassi (+0,66% rispetto al 2013 e +5,04% rispetto al 2011), mentre per i pagamenti si evidenzia un incremento fino al 2013, seguito da un decremento nel 2014 (-2,12% rispetto al 2013)¹¹⁰.

Come già evidenziato in precedenza, l'incremento degli incassi è da attribuirsi principalmente alle tre azioni intraprese.

All'aumento degli incassi non ha, quindi, corrisposto, come pure sarebbe stato ragionevole attendersi, anche un incremento dei pagamenti; al contrario, la riduzione dei pagamenti degli enti sanitari (-2,5 mld. di euro rispetto al 2013, pari a -2,12%) è attribuibile, in parte, alle citate misure di contenimento dei costi, ma, presumibilmente, anche a ritardi nei tempi di pagamento ai fornitori. Infatti, mentre i costi registrano un incremento rispetto al 2013, secondo i dati di conto economico¹¹¹, i pagamenti segnano una contrazione: tale fenomeno (incremento degli incassi e riduzione dei pagamenti) non può che riflettersi sia sull'entità dei debiti registrati nello stato patrimoniale (situazione non rilevabile dal SIOPE) sia sul fondo di cassa (cod. 1400) che espone un incremento di 1,3 mld di euro rispetto al 2013 (pari a +31,4%).

La tabella che segue mostra i pagamenti di parte corrente per Regione e Provincia autonoma.

¹¹⁰ I pagamenti ritornano al livello del 2012, infatti, la variazione 2014 rispetto al 2012 è pari a +0,1%.

¹¹¹ Vedi, in proposito, la Tavola 3 pubblicata sul Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica – Sezioni riunite in sede di controllo. Tuttavia, essendo dati provvisori di consuntivo, vanno considerati con cautela, in quanto successivamente alle verifiche operate dai Tavoli tecnici (artt. 9 e 12 Accordo Stato-Regioni 23 marzo 2005) potranno essere oggetto di consolidamento in fase di elaborazione del consuntivo.

TABELLA n. 5 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI CORRENTI – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	98.041.222	99.657.609	103.136.889	101.408.359	-1,68	3,43
PIEMONTE	8.385.138	7.988.553	9.118.858	8.393.039	-7,96	0,09
LOMBARDIA	23.675.488	24.288.451	24.113.298	24.114.644	0,01	1,85
VENETO	8.968.023	9.044.166	9.607.550	9.591.280	-0,17	6,95
LIGURIA	2.996.740	3.021.798	3.089.345	2.953.488	-4,40	-1,44
EMILIA-ROMAGNA	8.673.619	9.165.670	9.798.065	9.258.662	-5,51	6,75
TOSCANA	6.928.140	6.544.597	6.813.304	6.674.935	-2,03	-3,65
UMBRIA	1.677.502	1.736.466	1.737.354	1.725.415	-0,69	2,86
MARCHE	2.742.099	2.829.900	2.820.466	2.759.686	-2,15	0,64
LAZIO ⁽¹⁾	11.626.825	11.089.461	11.018.714	13.089.703	18,80	12,58
ABRUZZO	2.330.973	2.286.738	2.450.915	2.287.473	-6,67	-1,87
MOLISE	550.320	515.063	588.975	502.917	-14,61	-8,61
CAMPANIA ⁽²⁾	8.305.693	9.256.400	9.962.210	8.572.197	-13,95	3,21
PUGLIA	6.707.430	7.438.678	7.431.853	7.000.395	-5,81	4,37
BASILICATA	1.043.631	1.020.198	1.020.238	1.010.823	-0,92	-3,14
CALABRIA	3.429.601	3.431.471	3.565.742	3.473.702	-2,58	1,29
RSS	15.803.078	18.041.105	17.225.732	16.404.427	-4,77	3,81
VALLE D'AOSTA	283.706	286.543	280.797	282.370	0,56	-0,47
PA BOLZANO	1.096.811	1.175.051	1.131.221	1.154.989	2,10	5,30
PA TRENTO	1.120.590	1.191.717	1.201.746	1.210.657	0,74	8,04
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.443.030	2.708.256	2.642.674	2.687.345	1,69	10,00
SICILIA	7.688.616	9.290.126	8.635.768	7.801.720	-9,66	1,47
SARDEGNA	3.170.325	3.389.412	3.333.526	3.267.347	-1,99	3,06
PAGAMENTI CORRENTI al netto dei rimborsi per anticipazioni di tesoreria	113.844.300	117.698.713	120.362.621	117.812.786	-2,12	3,49

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽²⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

Quanto alla gestione in conto capitale (cfr. tabella n. 3/SA), osservando il quadriennio 2011-2014 si riscontra un incremento degli incassi (+29,4% rispetto al 2011) ed una riduzione dei pagamenti (-36,2% rispetto al 2011).¹¹²

L'aumento degli incassi in conto capitale, soprattutto nel 2013, è frutto sostanzialmente delle anticipazioni di liquidità: gli incrementi riguardano, infatti, principalmente gli enti di quelle Regioni che hanno richiesto ed ottenuto le anticipazioni.¹¹³

¹¹² Come generalmente accade, mentre nel biennio 2011-2012 gli enti sanitari hanno effettuato maggiori pagamenti rispetto agli incassi (pur se questi ultimi hanno registrato un incremento ed i pagamenti una flessione), nel biennio 2013-2014 la tendenza si inverte, mostrando un saldo positivo: i pagamenti registrano un rilevante decremento in ciascuno dei due anni, mentre gli incassi evidenziano un forte incremento nel 2013 ed una flessione nel 2014.

¹¹³ Si osserva, però, che negli anni 2013 e 2014 aumentano notevolmente anche gli incassi relativi al cod. 5102, "Contributi e trasferimenti da Regione e provincia autonoma per ripiani perdite".

La contrazione dei pagamenti, invece, si associa alla flessione delle spese correnti, per effetto dell'operare congiunto di diversi fattori, quali:

- a) incassi avvenuti verso la fine dell'anno e, dunque, non utilizzabili per effettuare pagamenti entro l'esercizio¹¹⁴;
- b) difficoltà gestionali a pagare i fornitori in tempi ristretti;
- c) rilevanti pagamenti effettuati dagli enti sanitari per chiudere le anticipazioni di tesoreria.

Si tratta, comunque, di situazioni che vanno valutate per singola Regione.

5.2.2.2 *Anticipazioni di tesoreria*

Gli enti sanitari, in caso di momentanee difficoltà di liquidità, tendono ad avvalersi delle anticipazioni di tesoreria, ma ciò non dovrebbe costituire un'impropria modalità di provvista finanziaria.¹¹⁵

Esaminando le movimentazioni nel quadriennio 2011-2014 relative alle anticipazioni di tesoreria emerge una riduzione dell'utilizzo di tale strumento nel 2013 e soprattutto nel 2014 (-10,08% rispetto al 2011), anno in cui si rileva un incremento dei rimborsi effettuati rispetto al 2013 (+1,75%).

TABELLA n. 6 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – ANTICIPAZIONI DI TESORERIA – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Totale 2011-2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Incassi ⁽¹⁾ per anticipazioni di tesoreria (L)	35.053.466	37.482.261	33.031.247	31.521.554	137.088.529	-4,57	-10,08
Pagamenti ⁽²⁾ per rimborsi anticipazioni di tesoreria (M)	35.119.807	36.738.027	32.792.150	33.364.630	138.014.614	1,75	-5,00
Saldo anticipazioni di tesoreria (N=L-M)	-66.340	744.235	239.096	-1.843.076	-926.085		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Comprende i codd. 7100 e 9998;

⁽²⁾ Comprende i codd. 8100 e 9998;

Il saldo relativo ai movimenti in entrata ed uscita relativo alle anticipazioni di tesoreria nel 2014 è negativo per 1.843 milioni di euro (-926 milioni di euro nel quadriennio 2011-2014). Ciò implica che nel 2014 gli enti sanitari hanno rimborsato molto più delle anticipazioni di tesoreria

¹¹⁴ Esaminando la movimentazione del fondo di cassa (cod. 1400) il saldo del mese di dicembre registra un incremento di 614 ml di euro (+12,1%) rispetto a novembre 2014: tale fenomeno è conseguente ai maggiori incassi del mese di dicembre rispetto ai pagamenti effettuati nello stesso mese.

¹¹⁵ Tale strumento, infatti, ha lo scopo di fronteggiare lo sfasamento temporale che può verificarsi tra i flussi in uscita e quelli in entrata, garantendo l'elasticità di cassa necessaria per lo svolgimento dell'attività ordinaria.

ottenute nell'arco temporale considerato (compresi gli anni 2012 e 2013, in cui gli enti sanitari hanno ottenuto più anticipazioni di quelle rimborsate).

Il fenomeno evidenziato potrebbe essere correlato alla maggiore liquidità disponibile a seguito delle risorse trasferite in attuazione dei dd.ll. n. 35/2013 e n. 102/2013, che potrebbero, in parte, essere state utilizzate per chiudere pregresse anticipazioni di tesoreria non ancora rimborsate.

Non è neppure da escludere che il minor utilizzo dello strumento delle anticipazioni di tesoreria da parte degli enti sanitari sia dovuto, da un lato, all'armonizzazione contabile, la quale ha previsto conti di tesoreria unica per la gestione delle risorse destinate al Servizio sanitario, dall'altro, all'obbligo per le Regioni e Province autonome di erogare agli enti sanitari almeno il 90% delle risorse rimosse (*ex art. 3, c. 7, d.l. n. 35/2013*; la cui percentuale, come detto, è stata elevata al 95% dal 2015).¹¹⁶

5.2.2.3 *Disponibilità liquide degli enti del SSN*

Il SIOPE registra, oltre alle operazioni relative agli incassi ed ai pagamenti, anche informazioni relative alle disponibilità liquide degli enti del Servizio sanitario: fondo di cassa (cod. 1400) e altre disponibilità presenti in altri fondi (codd. 2100, 2200, 2300 e 2400)¹¹⁷.

¹¹⁶ In occasione dell'esame dei rendiconti degli enti sanitari potranno meglio essere chiarite le ragioni dell'andamento sopra descritto. Nel paragrafo 5.2.7.1, lett. e) saranno esaminati, invece, gli oneri relativi agli interessi da corrispondere agli istituti finanziari che erogano le anticipazioni.

¹¹⁷ Al riguardo, si evidenziano le seguenti tipologie:

- fondi dell'ente presenti nel conto di tesoreria (codice 1400), la cui consistenza viene comunicata mensilmente a cura del tesoriere-cassiere in base alle giacenze del conto corrente di cassa intestato all'ente, gestito dal tesoriere (presso il tesoriere e presso la Tesoreria Provinciale dello Stato), così come risultano dalle scritture del tesoriere;
- fondi dell'ente presso il tesoriere al di fuori del conto di tesoreria (codici 2100 - disponibilità libere - e 2200 - disponibilità vincolate), la cui consistenza viene comunicata mensilmente a cura del tesoriere-cassiere in base alle giacenze presso i conti correnti e di deposito intestati all'ente, gestiti dal tesoriere/cassiere, diversi dal conto corrente di cassa. Tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di cassa ad altri conti correnti bancari. Comprende i conti correnti bancari intestati all'ente per eventuali altre gestioni (le casse economiche, i depositi cauzionali, ecc.). Ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso l'Istituto tesoriere/cassiere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale;
- fondi dell'ente presso altri istituti di credito (codici 2300 - disponibilità libere - e 2400 - disponibilità vincolate), la cui consistenza viene comunicata mensilmente dal tesoriere-cassiere su indicazioni dell'ente in base alle giacenze 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 dal tesoriere/cassiere. Anche tali disponibilità possono derivare solo da operazioni di movimento dei fondi non soggette alle disposizioni sulla tesoreria unica, dal conto corrente di cassa 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/cassiere 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'Università. Anche in questo caso, ai titoli, alle partecipazioni azionarie, alle quote di capitale, e altri eventuali strumenti finanziari depositati dall'ente presso il tesoriere/cassiere, deve essere attribuito un valore pari a quello nominale.

**TABELLA n. 7 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – DISPONIBILITA' LIQUIDE AL 31.12 –
PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Fondi dell'ente sul conto di tesoreria: fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo (cod. 1400)	3.408.515	4.091.193	4.138.179	5.423.017	31,05	59,10
Fondi dell'ente presso il tesoriere al di fuori del conto di tesoreria: disponibilità liquide (libere e vincolate) alla fine del periodo comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (codd. 2100+2200)	14.401	9.863	10.125	12.321	21,69	-14,45
Fondi dell'ente presso altri istituti di credito: disponibilità liquide (libere e vincolate) alla fine del periodo comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (codd. 2300+2400)	23	96	22	28	30,30	24,65
Totale fondi dell'ente	3.422.939	4.101.152	4.148.326	5.435.366	31,03	58,79

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

I fondi relativi agli enti sanitari registrano nel quadriennio 2011-2014 un tendenziale incremento. Soprattutto nel 2014, gli accennati incrementi degli incassi e la contestuale flessione dei pagamenti genera una crescita delle disponibilità liquide complessive di 1,3 mld di euro rispetto al 2013 (pari al 31,03%).

Aggregando per Regione le giacenze mensili del fondo di cassa presso il tesoriere degli enti del Servizio sanitario, emerge che una parte dell'incremento del fondo di cassa del 2014 è stata generata nel mese di dicembre¹¹⁸. Come detto, appare ragionevole che a fronte della mole di incassi ricevuti dagli enti sanitari non ci siano stati i tempi tecnici necessari per effettuare i mandati di pagamento.

L'incremento si registra principalmente negli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario (62% dell'incremento totale), pur se in molte Regioni si evidenzia una riduzione; in particolare, si incrementa il fondo di cassa per gli enti della Calabria (50% dell'incremento totale), della Campania (16,4%), delle Marche (13,5%) e della Liguria (12,8%).

Per quanto concerne gli enti della Regione Campania, inoltre, occorre formulare anche una considerazione relativa alla So.Re.Sa. S.p.A. (Centrale Unica dei Pagamenti che esegue i pagamenti delegati per conto degli enti sanitari della Regione). Infatti, la Regione trasferisce alla So.Re.Sa. parte delle risorse sanitarie che quest'ultima adopera per effettuare i pagamenti per conto degli enti sanitari della Regione: nel corso del 2013 e del 2014 risultano trasferimenti alla So.Re.Sa. superiori ai pagamenti da questa effettuati e ciò comporta che gli esercizi si sono chiusi con un saldo positivo delle disponibilità liquide giacenti presso i conti della So.Re.Sa. Nel

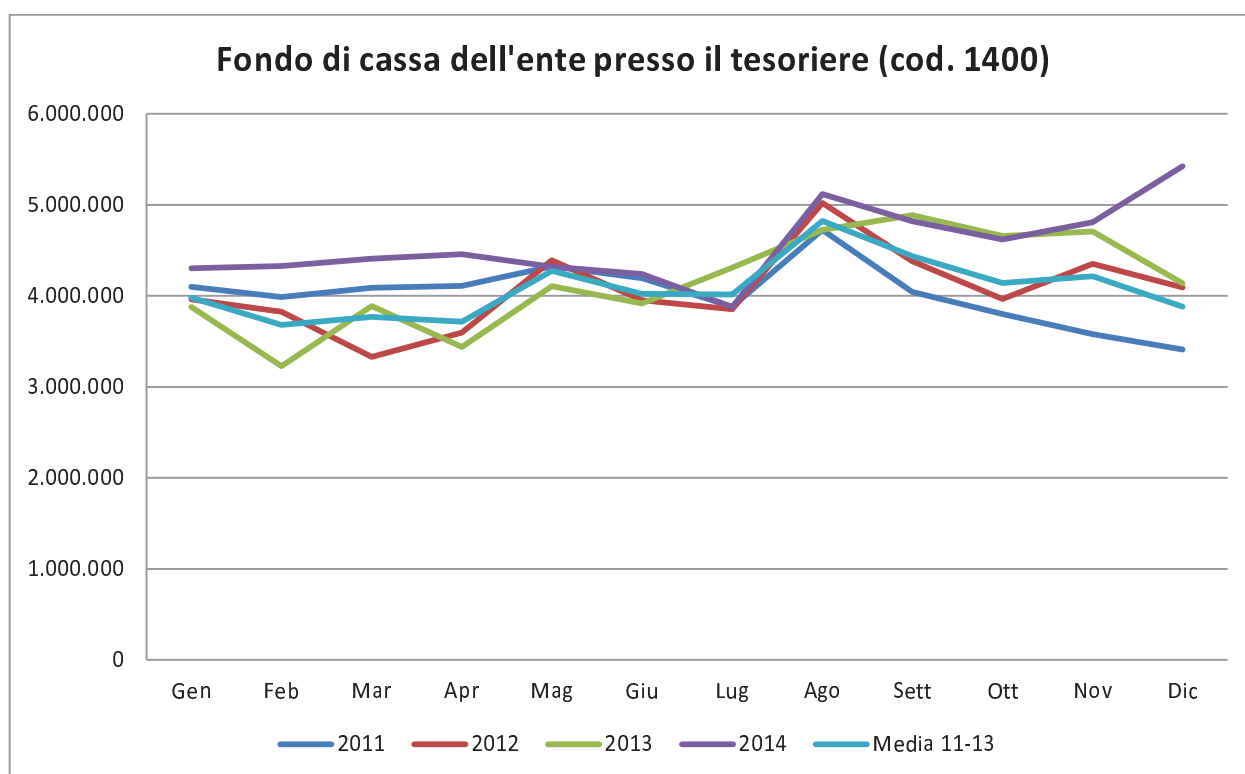
¹¹⁸ Aumento di circa 0,6 mld di euro, pari a quasi la metà dell'incremento registrato tra il fondo di cassa del 2014 rispetto a quello del 2013 (+1,28 mld di euro).

2014 il saldo è di circa 85 milioni di euro, che sono stati utilizzati nel corso del 2015 dagli enti sanitari regionali con le delegazioni di pagamento.

Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome l'incremento del fondo di cassa di dicembre (rispetto a quello di novembre) risulta generato in buona parte dall'ente della Provincia autonoma di Trento (+21,7% del totale).

Il grafico di seguito esposto evidenzia l'andamento del fondo di cassa dell'ente presso il tesoriere (cod. 1400) alla fine di ciascun mese per gli anni 2011, 2012, 2013 e 2014.

Grafico n. 1/SA – Fondo di cassa dell'ente presso il tesoriere (cod. 1400)



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Fondo di cassa dell'ente presso il tesoriere (cod. 1400) comprensivo dei valori relativi alla quota vincolata per pignoramenti (cod. 1450).

Ai fini delle disponibilità liquide, occorre considerare che il fondo di cassa dell'ente presso il tesoriere (cod. 1400), comprende anche le somme destinate a pignoramenti (che nel SIOPE sono rilevate attraverso il cod. 1450 “Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento – quota vincolata”)¹¹⁹.

¹¹⁹ Il cod. 1450 si riferisce alla consistenza, alla fine del mese di riferimento, delle giacenze di conto corrente di cassa intestato all'ente vincolate per pignoramenti. Il suo importo costituisce un “di cui” dell'ammontare registrato al codice 1400.

In linea generale, la quota vincolata del fondo di cassa destinata a pignoramenti registra una diminuzione fino al 2013, sia in termini reali che percentuali, ed una inversione di tendenza nel 2014¹²⁰.

Si rileva che la quota vincolata per pignoramenti si concentra principalmente presso gli enti sanitari di due Regioni: Lazio (nel 2014 rappresenta il 7,1% del totale quota vincolata per pignoramenti) e Campania (nel 2014 rappresenta l'83,5% del totale).

Osservando, invece, l'incidenza percentuale della quota vincolata per pignoramenti sul fondo di cassa dell'ente presso il tesoriere (cod. 1400), si rileva che nel 2014 il peso dei pignoramenti assume valori rilevanti per tre Regioni in particolare: la Campania con il 49,7%, il Lazio con il 31% e la Sicilia con il 15,4%. Per la Campania il fenomeno evidenzia un calo dell'incidenza fino al 2013 (dove l'incidenza si attesta al 31,7%) per poi risalire nel 2014; per il Lazio si registra, invece, una costante riduzione a partire dal 2012 (41,4%). Per le restanti Regioni il fenomeno è poco rilevante o del tutto inesistente.

Il fenomeno evidenziato appare decisamente critico per queste tre Regioni, in quanto gli enti sanitari, pur avendo rilevanti disponibilità di cassa, non possono farvi totale affidamento, giacché una parte di esse è vincolata ai pignoramenti.

5.2.3 Gli incassi negli anni 2011-2014 degli enti del Servizio sanitario

Il sistema informativo (SIOPE) ha registrato movimenti in entrata degli enti sanitari in costante diminuzione (-3,65% rispetto al 2013 e -1,96% rispetto al 2011). Come accennato in premessa al presente capitolo, a tali flussi occorre aggiungere, però, le somme – in costante aumento – imputabili agli enti sanitari ma gestite direttamente dalla Regione Lazio¹²¹ e dalla So.Re.Sa. per gli enti della Regione Campania¹²².

Nel quadriennio 2011-2014, i movimenti totali relativi agli incassi degli enti del Servizio sanitario nazionale evidenziano una crescita fino al 2012, seguita da una flessione nel biennio successivo. Depurando gli incassi totali delle anticipazioni di tesoreria, ai fini di un'analisi sulle

¹²⁰ Il calcolo è effettuato considerando la quota vincolata per pignoramenti (cod. 1450) sul totale fondo di cassa presso il tesoriere (cod. 1400): si passa dal 17,6% del 2011, a 7,94% del 2014 (12,6% nel 2012 e 6,8% nel 2013).

¹²¹ La Regione Lazio effettua direttamente dei pagamenti per conto degli enti del servizio sanitario regionale e, a tal fine, riduce i trasferimenti agli enti per l'importo relativo ai pagamenti effettuati. Pertanto, tali risorse non risultano presenti nel SIOPE degli enti sanitari come trasferimenti e, per ricostruire i movimenti totali del settore sanitario, occorre integrare i dati del SIOPE con i dati acquisiti mediante istruttoria. Tali risorse ammontano a: 6.479.025 migliaia di euro nel 2011, 6.453.248 migliaia di euro nel 2012, 6.378.661 migliaia di euro nel 2013 e 8.535.357 migliaia di euro nel 2014.

¹²² La Regione Campania effettua trasferimenti alla So.Re.Sa. in quanto presso quest'ultima è incardinata la Centrale Unica dei Pagamenti, che esegue i pagamenti delegati ai sensi dell'art. 1269 c.c. per conto delle Aziende Sanitarie della Regione Campania (prevista con L. R. n. 4/2011 ed attivata solo nell'agosto 2013 con Decreto del Commissario *ad acta* n. 90/2013). I trasferimenti risultano essere pari a 2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014.

risorse effettivamente introitate ed impiegate dal settore sanitario, i dati esposti nella successiva tabella mostrano come la crescita delle riscossioni, in realtà, si prolunghi fino al 2013 e risulti lievemente in flessione nel 2014 (-0,29%).

TABELLA n. 8 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI ENTI SSN– PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Incassi totali da SIOPE ⁽¹⁾ (A)	147.081.071	153.905.611	149.653.656	144.191.266	-3,65	-1,96
Regione Lazio: incassi relativi ai pagamenti correnti effettuati direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali ⁽²⁾ (B)	6.479.025	6.453.248	6.378.661	8.535.357	33,81	31,74
Regione Campania: risorse sanitarie erogate dalla Regione alla So.Re.Sa. per effettuare pagamenti correnti per conto degli enti sanitari regionali ⁽³⁾ (C)	0	0	2.302.932	3.740.538	62,43	100,00
TOTALE INCASSI ENTI SSN (D=A+B+C)	153.560.096	160.358.859	158.335.249	156.467.162	-1,18	1,89
Anticipazioni di cassa e incassi da regolarizzare derivanti da rimborso di anticipazioni di cassa (codd. 7100+9998) (E)	35.053.466	37.482.261	33.031.247	31.521.554	-4,57	-10,08
INCASSI ENTI SSN al netto anticipazioni di tesoreria (F=D-E)	118.506.629	122.876.598	125.304.002	124.945.607	-0,29	5,43
Incassi da regolarizzare (cod. 9999) (G)	167.486	131.428	93.641	773.845	726,40	362,04
Incidenza % degli incassi da regolarizzare sul totale incassi enti SSN (H=G/F)	0,14	0,11	0,07	0,62		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Gli incassi totali da SIOPE non considerano i dati relativi agli Istituti Zooprofilattici.

⁽²⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽³⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

L'aumento degli incassi netti nel 2013 (+1,98%) dipende, in buona misura, dalle risorse per anticipazioni di liquidità. Queste ultime, erogate dal MEF alle Regioni (su loro richiesta) e da queste trasferite ai rispettivi enti sanitari per il pagamento dei debiti sanitari pregressi, sono ammontate, nel 2013, a 6,7 mld. di euro e, nel 2014, a 6,2 mld. di euro (v. par. 1.1).

La leggera riduzione degli incassi nel 2014 – che restano su valori comunque superiori a quelli degli esercizi 2011 e 2012 – è dipesa, in parte, dalle minori risorse derivanti dalle anticipazioni di liquidità (-519 milioni rispetto al 2013)¹²³.

La tabella di seguito esposta riepiloga gli incassi totali, al netto delle anticipazioni di tesoreria, degli enti sanitari raggruppati per Regione o Provincia autonoma di appartenenza.

¹²³ Si rammenta che le anticipazioni di liquidità sono state erogate a partire dal 2013 a seguito dell'emanazione del decreto legge n. 35 del 2013.

TABELLA n. 9 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI TOTALI NETTI PER REGIONE ⁽¹⁾ – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	101.915.179	104.679.230	107.776.409	106.879.271	-0,83	4,87
PIEMONTE	8.552.852	8.235.144	9.519.172	8.882.164	-6,69	3,85
LOMBARDIA	24.327.454	26.472.175	25.085.169	24.919.021	-0,66	2,43
VENETO	9.911.505	9.355.762	10.141.536	10.251.729	1,09	3,43
LIGURIA	3.142.847	3.081.972	3.243.606	3.190.515	-1,64	1,52
EMILIA-ROMAGNA	9.026.897	9.503.301	10.235.819	9.502.415	-7,17	5,27
TOSCANA	7.959.830	7.275.044	7.523.641	7.501.621	-0,29	-5,76
UMBRIA	1.740.654	1.841.375	1.817.580	1.827.782	0,56	5,01
MARCHE	2.884.581	2.898.529	2.928.592	2.838.672	-3,07	-1,59
LAZIO ⁽²⁾	11.918.990	11.520.450	11.374.245	13.362.601	17,48	12,11
ABRUZZO	2.351.915	2.296.172	2.743.559	2.224.839	-18,91	-5,40
MOLISE	523.594	520.317	584.819	542.737	-7,20	3,66
CAMPANIA ⁽³⁾	8.390.658	9.474.156	10.188.586	8.857.636	-13,06	5,57
PUGLIA	6.904.781	7.651.347	7.876.783	7.741.375	-1,72	12,12
BASILICATA	1.087.721	1.025.106	1.135.732	1.097.431	-3,37	0,89
CALABRIA	3.190.898	3.528.381	3.377.570	4.138.734	22,54	29,70
RSS	16.591.451	18.197.368	17.527.593	18.066.336	3,07	8,89
VALLE D'AOSTA	281.931	314.150	271.243	299.112	10,27	6,09
PA BOLZANO	1.085.486	1.226.021	1.182.933	1.212.467	2,50	11,70
PA TRENTO	1.186.639	1.193.397	1.321.880	1.289.452	-2,45	8,66
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.691.864	2.969.293	2.731.877	2.938.631	7,57	9,17
SICILIA	7.985.290	8.978.158	8.550.739	9.039.511	5,72	13,20
SARDEGNA	3.360.241	3.516.349	3.468.920	3.287.163	-5,24	-2,17
INCASSI TOTALI al netto delle anticipazioni di tesoreria	118.506.629	122.876.598	125.304.002	124.945.607	-0,29	5,43

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Gli incassi totali esposti nella tabella non considerano gli incassi per anticipazioni di tesoreria (cod. 7100 e 9998). Inoltre, non vengono considerati nel totale incassi anche i le operazioni registrate dagli Istituti Zooprofilattici.

⁽²⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽³⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

L'evidenziata riduzione degli incassi del 2014 (-0,29% rispetto al 2013) è generata dalle Regioni a statuto ordinario, che evidenziano una flessione dello 0,83%, anche se alcune di esse registrano incrementi consistenti: come la Calabria (+22,5%) e il Lazio (+17,5%). Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome mostrano, invece, un diffuso incremento (+3,07%), sia pur con le eccezioni della Sardegna (-5,24%) e della Provincia di Trento (-2,45%).

Alcuni degli incrementi evidenziati nel 2014, possono ricondursi, in parte, alle anticipazioni di liquidità erogate alle Regioni a fine 2013 e da queste ultime trasferite agli enti ad inizio 2014.

Grazie alla possibilità offerta dal sistema informativo di classificare le entrate (incassi) per natura, può evidenziarsi come nel quadriennio considerato i valori di incidenza delle entrate

correnti totali abbiano subito lievi variazioni (96,5% nel 2011, 96,1% nel 2012, 95,2% nel 2013 e 96,1% nel 2014), mentre la crescita dell'incidenza degli incassi in conto capitale ha subito, nel 2014, un brusco arresto (1,7% nel 2011, 2% nel 2012, 2,7% nel 2013 e 2,1% nel 2014), al pari dell'andamento delle operazioni finanziarie.

Il sistema SIOPE consente di individuare, altresì, alcune voci tra le prestazioni di servizi che registrano movimenti imputabili esclusivamente all'interno del sistema Regioni¹²⁴. Eliminando dai movimenti totali in entrata gli importi relativi a dette prestazioni è possibile costruire un consolidato di cassa dell'insieme degli enti del Servizio sanitario, da cui si evince che le riscossioni totali sono pari a 108,9 mld. di euro nel 2011, 112,8 mld. nel 2012, 115,7 mld. nel 2013 e 115,3 mld. nel 2014 (con una riduzione rispetto al 2013 pari allo 0,35% ed un incremento rispetto al 2011 del 5,89%).¹²⁵

La tabella di seguito esposta evidenzia i movimenti in entrata per natura degli enti del Servizio sanitario nazionale per il periodo 2011-2014.

¹²⁴ Il riferimento è alle entrate da prestazioni di servizi da Regioni e Province autonome e da altri enti sanitari pubblici: tali entrate, infatti, corrispondono ai pagamenti effettuati da Regioni e Province autonome e da altri enti pubblici per acquisto delle prestazioni medesime.

¹²⁵ I dati presentano una certa approssimazione, in quanto per la parte gestita direttamente dalle Regioni Lazio e Campania, con le modalità sopra descritte, non è possibile enucleare i pagamenti che restano nell'alveo del comparto.

**TABELLA n. 10 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI ENTI SANITARI PER NATURA
PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011	% sul tot.	Anno 2012	% sul tot.	Anno 2013	% sul tot.	Anno 2014	% sul tot.	Var. % 2014- 2013	Var. % 2014- 2011
Entrate derivanti dalla prestazione di servizi	13.882.190	11,71	14.726.788	11,99	14.033.113	11,20	13.807.235	11,05	-1,61	-0,54
Entrate per contributi e trasferimenti correnti	98.916.187	83,47	101.769.008	82,82	103.483.247	82,59	103.736.501	83,03	0,24	4,87
- Contributi e trasferimenti correnti imputati su SIOPE	92.437.162	78,00	95.315.760	77,57	94.801.654	75,66	91.460.605	73,20	-3,52	-1,06
- Reg. Lazio: incassi relativi ai pagamenti correnti effettuati direttamente dalla Regione per conto degli enti sanitari reg. ⁽¹⁾	6.479.025	5,47	6.453.248	5,25	6.378.661	5,09	8.535.357	6,83	33,81	31,74
- Reg. Campania: risorse sanitarie erogate alla So.Re.Sa. relative ai pagamenti correnti per conto degli enti sanitari reg. ⁽²⁾	0	0,00	0	0,00	2.302.932	1,84	3.740.538	2,99	62,43	100,00
Altre entrate correnti	1.402.169	1,18	1.484.655	1,21	1.734.144	1,38	1.816.136	1,45	4,73	29,52
Incassi da regolarizzare	167.486	0,14	131.428	0,11	93.641	0,07	773.845	0,62	726,40	362,04
TOTALE INCASSI DI PARTE CORRENTE (A)	114.368.032	96,51	118.111.879	96,12	119.344.145	95,24	120.133.717	96,15	0,66	5,04
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	10.087.736	8,21	9.594.102	7,66	9.636.893	7,71	0,45	0,22
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	108.024.143	87,91	109.750.043	87,59	110.496.824	88,44	0,68	5,48
Entrate derivanti da alienazioni di beni	96.057	0,08	52.017	0,04	155.151	0,12	152.825	0,12	-1,50	59,10
Entrate per contributi e trasferimenti in conto capitale	1.722.002	1,45	2.293.268	1,87	3.245.494	2,59	2.438.817	1,95	-24,86	41,63
Entrate derivanti da accensione di prestiti	220.601	0,19	89.583	0,07	24.038	0,02	45.341	0,04	88,62	-79,45
TOTALE INCASSI IN CONTO CAPITALE (D)	2.038.660	1,72	2.434.867	1,98	3.424.683	2,73	2.636.984	2,11	-23,00	29,35
Operazioni finanziarie (E)	2.099.937	1,77	2.329.852	1,90	2.535.174	2,02	2.174.906	1,74	-14,21	3,57
TOTALE ENTRATE ENTI SSN (F=A+D+E)	118.506.629	100	122.876.598	100	125.304.002	100	124.945.607	100	-0,29	5,43
TOTALE ENTRATE al netto di incassi per prestazioni di servizi a Reg./Prov. Aut. E ad altre strutture sanitarie pubbliche (G) = (F-B)	108.890.518		112.788.862		115.709.900		115.308.714			
TOTALE ENTRATE NETTE (H) = (F-D)	116.406.692		120.546.746		122.768.828		122.770.701			
Incidenza incassi di parte corrente netto (C) su totale entrate nette (H)	89,99		89,61		89,40		90,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽²⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che quest'ultima effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

I movimenti in entrata degli enti sanitari sono rappresentati per la maggior parte da contributi e trasferimenti correnti¹²⁶, che rappresentano nel 2014 circa l'83% del totale incassi, mentre la seconda principale tipologia di incassi è costituita dalle accennate entrate derivanti dalla prestazione di servizi, che incidono per l'11% del totale. Quest'ultima tipologia, tuttavia, è costituita non solamente dalle entrate per prestazioni di servizi erogate a privati, ma anche dalle prestazioni erogate al settore pubblico, che rappresentano oltre il 70% del totale entrate per prestazioni di servizi (pari al 7,7% del totale degli incassi).¹²⁷

Un aspetto rilevante sta assumendo, in proposito, il fenomeno delle operazioni effettuate direttamente dalla Regione Lazio e dalla So.Re.Sa. S.p.A. per la Regione Campania, le quali, non riflettendosi nel SIOPE, richiedono una ricostruzione del quadro complessivo, onde evitare sottostime.

Come detto, i movimenti in entrata relativi alla gestione in conto capitale rappresentano una parte esigua (circa il 2% del totale incassi nel 2014) e sono anch'essi costituiti essenzialmente dai contributi e trasferimenti (92,5%). Tale voce è rappresentata per la quasi totalità da contributi e trasferimenti erogati da soggetti pubblici (98% del totale).

In linea generale emerge che i movimenti in entrata degli enti sanitari sono rappresentati essenzialmente dalle erogazioni effettuate dal settore pubblico, in primo luogo dalle Regioni e dalle Province autonome, che ricevono una parte considerevole delle risorse dalla ripartizione del Fondo Sanitario.

5.2.4 Gli incassi di parte corrente degli enti del Servizio sanitario

I movimenti in entrata relativi alla gestione corrente degli enti del Servizio sanitario rappresentano la principale fonte di risorse per la gestione sanitaria, incidendo in maniera significativa (all'incirca il 96% del totale incassi).

Gli incassi correnti degli enti sanitari evidenziano un incremento per tutto il periodo considerato.¹²⁸ Escludendo i contributi e trasferimenti correnti (che rappresentano mediamente oltre l'86% del totale incassi correnti) e le entrate da prestazioni di servizi (che incidono attorno all'11-12%), le altre entrate correnti, costituite da rimborsi, proventi finanziari, fitti attivi e

¹²⁶ Comprensive delle rettifiche operate: Regione Lazio e Regione Campania.

¹²⁷ Il peso delle entrate derivanti dalla prestazione di servizi erogati a soggetti pubblici (Regioni, Province autonome e strutture sanitarie pubbliche) incide per oltre il 70% del totale della voce (più precisamente: 72,4% nel 2011, 71,1% nel 2012, 70% nel 2013 e 71,3% nel 2014). Gli incassi per prestazioni di servizi erogati a soggetti privati, invece, rappresentano in media poco più del 22% (22,8% nel 2011, 22,7% nel 2012, 23,7% nel 2013 e 23% nel 2014).

¹²⁸ Nel 2012, rispetto al 2011, +3,7 mld. di euro (+3,3%); nel 2013, rispetto al 2012, +1,2 mld. (+1%) e nel 2014, rispetto al 2013, +0,8 mld. (+0,7%).

altri proventi, rappresentano una parte molto esigua, che nel periodo considerato evidenzia una lieve crescita (+1,5% nel 2014 rispetto al 2013).

La tabella che segue analizza nel dettaglio gli incassi di parte corrente per natura.

TABELLA n. 11 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI ENTI SANITARI PER NATURA – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	% sul tot.	Anno 2012	% sul tot.	Anno 2013	% sul tot.	Anno 2014	% sul tot.	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Prestazione servizi e vendita beni	13.882.190	12,14	14.726.788	12,47	14.033.113	11,76	13.807.235	11,49	-1,61	-0,54
<i>Ticket</i>	1.444.886	1,26	1.456.492	1,23	1.457.354	1,22	1.406.006	1,17	-3,52	-2,69
<i>Prestazioni sanitarie da Regione e Provincia autonoma</i>	2.406.780	2,10	2.381.446	2,02	2.580.554	2,16	2.678.253	2,23	3,79	11,28
<i>Prestazioni sanitarie da strutture sanitarie</i>	7.209.331	6,30	7.706.291	6,52	7.013.548	5,88	6.958.640	5,79	-0,78	-3,48
<i>Prestazioni sanitarie ad altre Amm.</i>	429.769	0,38	389.329	0,33	247.351	0,21	206.333	0,17	-16,58	-51,99
<i>Prestazioni sanitarie a sogg. Privati</i>	605.735	0,53	744.120	0,63	759.973	0,64	675.670	0,56	-11,09	11,55
<i>Prestazioni sanitarie regime intramoenia</i>	1.099.736	0,96	1.080.627	0,91	1.023.488	0,86	980.647	0,82	-4,19	-10,83
<i>Vendita beni di consumo</i>	18.114	0,02	61.344	0,05	87.008	0,07	114.337	0,10	31,41	531,21
<i>Prestazioni non sanitarie</i>	551.104	0,48	776.482	0,66	764.451	0,64	707.186	0,59	-7,49	28,32
<i>Sopravvenienze attive</i>	116.736	0,10	130.656	0,11	99.386	0,08	80.163	0,07	-19,34	-31,33
Contributi e trasferimenti correnti	98.916.187	86,49	101.769.008	86,16	103.483.247	86,71	103.736.501	86,35	0,24	4,87
<i>Contr. & Trasf. da Amm. Pubb.</i>	92.333.415	80,73	95.197.267	80,60	94.668.455	79,32	91.351.475	76,04	-3,50	-1,06
<i>Contr. & Trasf. da soggetti priv.</i>	102.309	0,09	116.701	0,10	126.542	0,11	107.204	0,09	-15,28	4,78
<i>Contr. & Trasf. da estero</i>	1.438	0,00	1.792	0,00	6.657	0,01	1.926	0,00	-71,07	33,99
<i>Contr. & Trasf. Regione Lazio (adoperati per pagare per conto degli enti sanitari)</i>	6.479.025	5,67	6.453.248	5,46	6.378.661	5,34	8.535.357	7,10	33,81	31,74
<i>Contr. & Trasf. Regione Campania (So.Re.Sa.)</i>	0	0,00	0	0,00	2.302.932	1,93	3.740.538	3,11	62,43	100,00
Altre entrate correnti	1.402.169	1,23	1.484.655	1,26	1.734.144	1,45	1.816.136	1,51	4,73	29,52
<i>Concorsi, recuperi e rimborsi</i>	1.140.879	1,00	1.182.775	1,00	1.343.051	1,13	1.463.808	1,22	8,99	28,31
<i>Entrate patrimoniali</i>	261.289	0,23	301.881	0,26	391.093	0,33	352.328	0,29	-9,91	34,84
Incassi di parte corrente	114.200.546	99,85	117.980.451	99,89	119.250.504	99,92	119.359.872	99,36	0,09	4,52
<i>Incassi da regolarizzare</i>	167.486	0,15	131.428	0,11	93.641	0,08	773.845	0,64	726,40	362,04
Totale incassi di parte corrente (con partite da reg.)	114.368.032	100	118.111.879	100	119.344.145	100	120.133.717	100	0,66	5,04

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

(1) Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

(2) Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

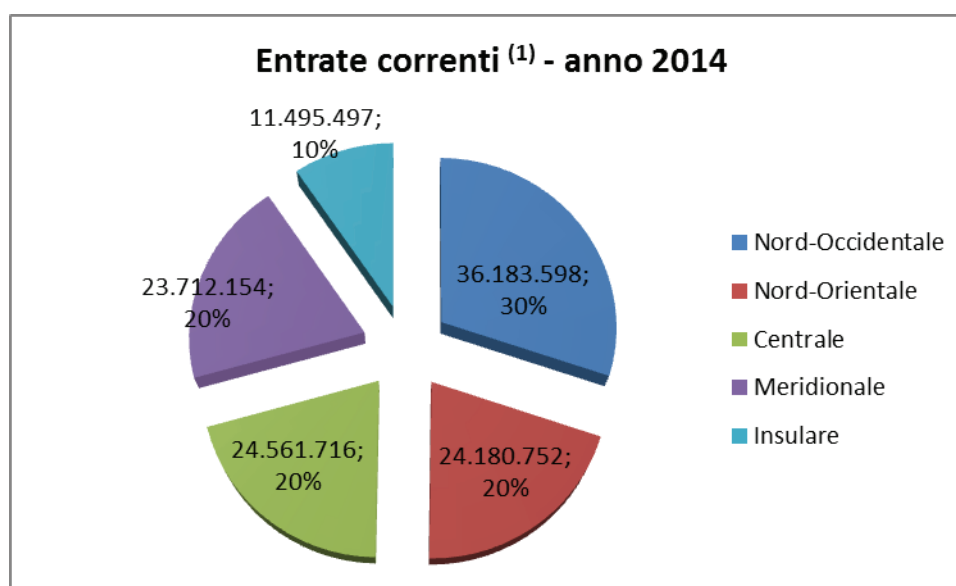
Osservando la composizione degli incassi correnti degli enti sanitari aggregati per Regione¹²⁹ emerge che, mediamente, oltre l'85,5% è concentrato nelle Regioni a statuto ordinario, incidenza che si riduce nel 2014, rispetto al 2013, benché i valori assoluti registrino un aumento

¹²⁹ V. tabella n. 8/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

(+0,26 mld, pari a +0,25%).¹³⁰ Tale andamento è in buona parte generato dai maggiori incassi degli enti della Regione siciliana per effetto delle anticipazioni di liquidità erogate nel 2014 dal MEF alla Regione¹³¹.

Esaminando, invece, i movimenti in entrata per area geografica, emerge che nel 2014 gli enti appartenenti all'area nord-occidentale rappresentano circa il 30,1% del totale incassi correnti, seguiti da quelli dell'area centrale con il 20,4% e da quelli dell'area nord-orientale con il 20,1%.¹³²

Grafico n. 2/SA – Incassi correnti per Regione anno 2014



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

(1) Si considerano anche le somme gestite direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali e quelle gestite dalla So.Re.Sa. S.p.A. per conto degli enti sanitari della Regione Campania.

Esaminando gli incassi correnti per gli enti delle Regioni sottoposte ai Piani di rientro¹³³ si evidenzia un incremento, per il periodo considerato, analogo a quello che si osserva per gli enti appartenenti alle Regioni e Province autonome non sottoposte ai piani di rientro, sia pur con qualche modesta variazione.¹³⁴

¹³⁰ Infatti, esaminando i dati degli enti appartenenti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si evidenzia un incremento dell'incidenza percentuale, che passa dal 13,7% del 2013 al 14% del 2014, oltre che un aumento dei valori assoluti (da 16,4 mld del 2013 a 16,9 mld del 2014).

¹³¹ La Regione Siciliana ha richiesto ed ottenuto dal MEF, nel 2014, anticipazioni di liquidità pari a 606.097 migliaia di euro.

¹³² Nel 2013, invece, gli enti dell'area centrale rappresentavano una percentuale inferiore (18,8%) e, infatti, erano preceduti da quelli dell'area nord-orientale (20,2%) e nord-occidentale (30,9%).

¹³³ Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

¹³⁴ Per le prime, si passa dai 48,8 mld nel 2011 a 52,8 mld nel 2014 (+2 mld nel 2012, rispetto al 2011, +0,9 mld nel 2013, rispetto al 2012 e +1 mld nel 2014, rispetto al 2013); per le altre, l'andamento è analogo, ad eccezione del 2014 che registra un decremento, rispetto al 2013, pari a -0,3 mld (-0,4%).

Nel 2014, l'incidenza degli incassi degli enti appartenenti a sole sei Regioni rappresenta oltre il 61% del totale: Lombardia (20%), Lazio (10,9%), Veneto (8,2%), Emilia Romagna (7,7%), Piemonte (7,3%), Campania (7,2%).

Gli enti appartenenti alla Regione Lombardia, che registrano i movimenti in entrata maggiori, evidenziano un incremento degli incassi nel 2012 (+6,8%) seguito da un lieve decremento nel 2013 (-3,5%) e nel 2014 (-0,15%). Tale andamento è scaturito principalmente dalla riduzione di due voci: entrate derivanti dalla prestazione di servizi (che incidono maggiormente nel 2014) ed entrate per contributi e trasferimenti correnti (decremento maggiore nel 2013).¹³⁵

Per quanto concerne gli enti della Regione Lazio si registra un accentuato incremento nel periodo considerato, più accentuato nel 2014 rispetto al 2013: +2,1 mld. di euro, pari a +19,1%. Tale variazione è imputabile principalmente alla voce contributi e trasferimenti da soggetti pubblici (+2,2 mld., +22%)¹³⁶, e cioè ai contributi e trasferimenti correnti da Regione per quota fondo sanitario regionale indistinto (cod. 2102)¹³⁷. Le maggiori risorse evidenziate derivano dall'aumento delle quote del FSR indistinto assegnato alla Regione (+4,5% rispetto al 2013) e dalle anticipazioni di liquidità erogate dal MEF nel 2014, comprese quelle del 2013 non trasferite agli enti entro il 31/12/2013.

In relazione agli enti della Regione Campania, invece, si evidenzia un incremento del 4,9% nel 2013, cui corrisponde nel 2014 un decremento dell'11,4%. A tal proposito si osserva che la quota del FSR indistinto registra un incremento in entrambi gli anni e (+1,8% nel 2013 e 1,22% nel 2014) e la Regione ha beneficiato delle anticipazioni di liquidità sia nel 2013 (957 mln.) che nel 2014 (993 mln.). Pertanto, l'incremento del 2013 è ascrivibile a queste due componenti, mentre l'andamento degli incassi del 2014 appare anomalo, in quanto le maggiori risorse ottenute dalla Regione non si vedono riflesse nei maggiori incassi degli enti sanitari regionali. Scomponendo gli incassi correnti degli enti della Regione Campania, si rileva che nel 2014 le entrate derivanti dalla prestazioni di servizi aumentano, così come gli incassi da regolarizzare, mentre le altre entrate e i contributi e trasferimenti correnti diminuiscono. Questi ultimi, infatti, registrano una riduzione nelle risorse erogate da soggetti pubblici (-1,1 mld.), così generata: -183 mln. nei contributi e trasferimenti correnti da Stato; -337 mln. nei contributi e trasferimenti correnti da

¹³⁵ Relativamente alla prima, si evidenzia che la maggior contrazione riguarda il codice gestionale 1550, "Prestazioni sanitarie erogati a soggetti privati", cioè riscossioni di fondi erogati da soggetti privati come corrispettivo delle prestazioni sanitarie e sociosanitarie (comprende la quota di DGR pagata dall'utente in relazione alla libera professione in regime di ricovero). Per la seconda voce, si evidenzia che il decremento è ascrivibile in buona parte alle risorse erogate dal pubblico, in particolare a quelle relative alla quota indistinta del FSR (-3,1% nel 2013, rispetto al 2012, e +0,2% nel 2014, rispetto al 2013). V. tabelle n. 9.2/APP/SA e 13.2/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹³⁶ V. tabella n. 14.3/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

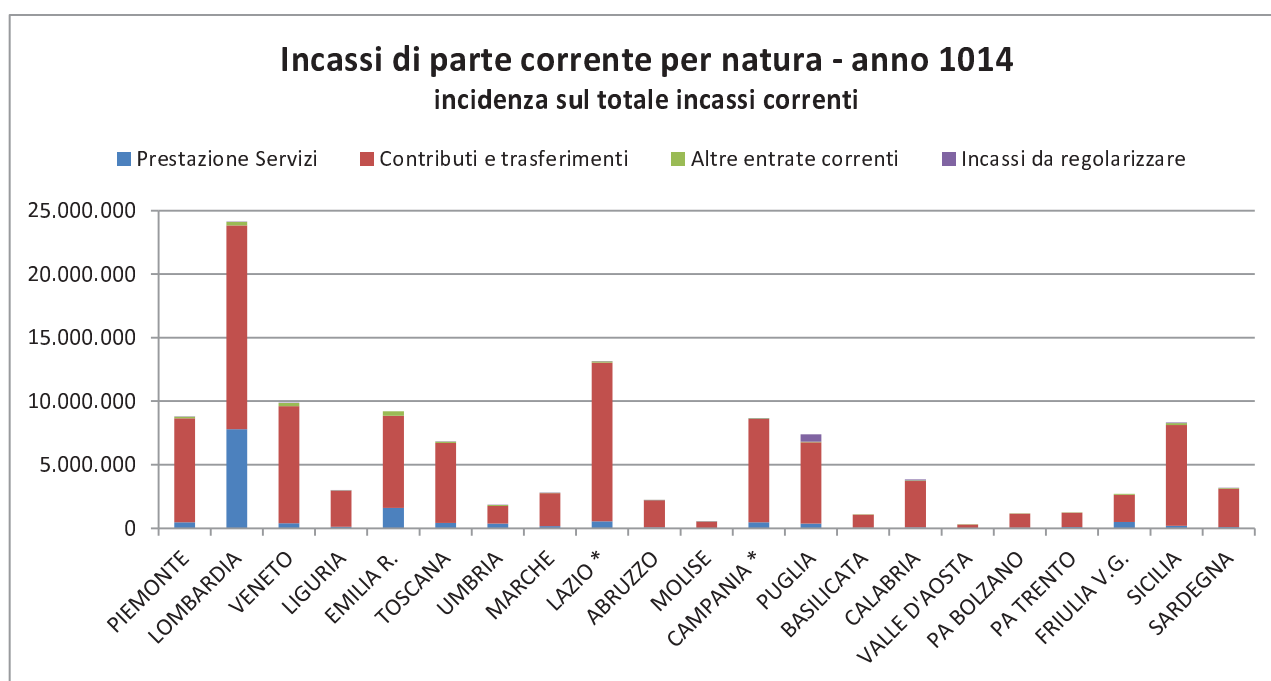
¹³⁷ Includendo anche le rettifiche operate relative alle risorse trattenute dalla Regione e adoperate per effettuare pagamenti correnti per conto degli enti sanitari regionali.

Regione per quota FSR indistinto; -640 mln. nei contributi e trasferimenti correnti da città metropolitane¹³⁸.

Per gli enti della Regione Piemonte si evidenzia nel 2014 un decremento scaturito essenzialmente dal fatto che nel 2013 la Regione ha ottenuto le anticipazioni di liquidità erogate dal MEF, che hanno inciso sul normale andamento delle riscossioni. Tuttavia, gli incassi del 2014, rispetto al 2012, evidenziano un incremento derivante, in parte, dalle maggiori risorse del FSR indistinto (+0,44).

In linea di massima, il quadro complessivo evidenzia un generale incremento degli incassi correnti rispetto al 2013, ad eccezione di alcune Regioni che hanno beneficiato di anticipazioni di liquidità nel 2013 o che nel 2014 ne hanno visto ridotto l'ammontare (ad esempio Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo e Marche).

Grafico n. 3/SA – Incassi correnti per tipologia e per Regione anno 2014



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* Si considerano anche le somme gestite direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali e quelle gestite dalla So.Re.Sa. S.p.A. per conto degli enti sanitari della Regione Campania.

A livello nazionale, i movimenti di cassa relativi alle prestazione di servizi rappresentano mediamente circa l'11% del totale incassi: tale voce è costituita per buona parte dalle entrate derivanti dalla prestazione di servizi erogati a soggetti pubblici, che incidono per oltre il 70% del

¹³⁸ V. tabelle n. 13.1/APP/SA e n. 14.1/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

totale voce (72,4% nel 2011, 71,1% nel 2012, 70% nel 2013 e 71,3% nel 2014)¹³⁹. Gli incassi per prestazioni di servizi erogati a soggetti privati, invece, rappresentano in media poco più del 22% (22,8% nel 2011, 22,7% nel 2012, 23,7% nel 2013 e 23% nel 2014)¹⁴⁰.

Con riferimento alle Regioni che registrano i maggiori incassi per prestazioni di servizi, si osserva che, si tratta di prestazioni erogate ad altri enti sanitari o, del settore pubblico in genere, che comportano corrispondenti voci di spesa nell'ambito del sistema regionale complessivamente considerato.

In una prospettiva che non si soffermi alla singola Regione, tali incassi non rappresentano una effettiva acquisizione di risorse, ma possono configurarsi come una “redistribuzione” che può, comunque, essere indicativa della maggiore/minore capacità di erogare servizi e/o richiamare l'erogazione dei servizi sanitari in una realtà territoriale piuttosto che in un'altra.

Osservando, invece, l'incidenza delle voci che comportano un effettivo introito al Servizio sanitario¹⁴¹, si rileva che questa fonte di entrata pesa sul totale delle entrate correnti tra il 3,3% del 2014 ed il 3,7% registrato nel 2011¹⁴². Le Regioni nelle quali si registrano nel 2014 le incidenze maggiori sul totale incassi correnti sono: Friuli-Venezia Giulia (9,9% sul totale incassi correnti), Piemonte (4,8%), Toscana (4,7%) ed Emilia-Romagna (4,1%); per contro, le incidenze inferiori al 2% per: Campania (1,3%), Sicilia (1,5%) e Calabria (1,8%)¹⁴³.

Il peso più consistente è rappresentato dalle entrate per ticket che incidono per poco oltre 1/3 del totale prestazioni erogate a soggetti non pubblici (35,5% nel 2014), mentre l'incidenza delle prestazioni sanitarie erogate in regime di *intramoenia* è in media il 25% (24,7% nel 2014).

Come già segnalato all'inizio del paragrafo, la principale voce di entrata per gli enti sanitari è costituita dai contributi e trasferimenti correnti: tale voce comprende le risorse erogate da Amministrazioni pubbliche (circa 99,9% del totale per il periodo 2011-2014), e, in minima parte, da soggetti privati e da istituzioni/soggetti esteri (es. Unione Europea, altre istituzioni, privati, ecc.)¹⁴⁴.

¹³⁹ V. tabella n. 11.2/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁴⁰ V. tabella n. 10.2/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁴¹ *Ticket* (compartecipazione alla spesa sanitaria), prestazioni sanitarie erogate a soggetti privati, prestazioni sanitarie erogate in regime di *intramoenia*, vendita di beni di consumo, prestazioni non sanitarie e prestazioni sanitarie derivanti da sopravvenienze attive.

¹⁴² V. tabella n. 7/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁴³ In linea generale, tali andamenti si rilevano anche negli anni precedenti, pur se in alcuni casi vi sono anche altre Regioni che evidenziano valori superiori al 4% e inferiori al 2%. V. tabella n. 9.1/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁴⁴ V. tabella n. 13.1/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

I contributi e trasferimenti correnti erogati da Amministrazioni pubbliche¹⁴⁵, per la maggior parte, si riferiscono ai contributi legati al fondo sanitario regionale (FSR) a destinazione indistinta (cod. 2102)¹⁴⁶, il cui andamento evidenzia un'evoluzione crescente. Ad essi si affiancano i contributi vincolati di provenienza regionale che non sono finanziati direttamente dal FSR (codd. 2104 e 2105) e i contributi da fondo sanitario regionale vincolati (cod. 2103) che registrano un *trend* crescente fino al 2013 per poi ridursi nel 2014¹⁴⁷.

Complessivamente, gli incassi relativi ai contributi e trasferimenti correnti registrano un incremento nel periodo considerato pari a +4,87%, passando dai 98,9 mld nel 2011 a 103,7 mld nel 2014 (101,8 mld nel 2012 e 103,4 mld nel 2013). L'incremento è ascrivibile quasi integralmente alle risorse erogate dai soggetti pubblici: +4,8 mld rispetto al 2011, pari al +4,9%¹⁴⁸; tale andamento è correlato anche all'aumento del FSR (vincolato e indistinto).

Esaminando i contributi e trasferimenti correnti per quota fondo sanitario regionale indistinto (cod.2102), si evidenzia un'evoluzione crescente, mentre la quota del fondo sanitario regionale vincolato (cod. 2103) registra un *trend* crescente fino al 2013 per poi ridursi nel 2014.

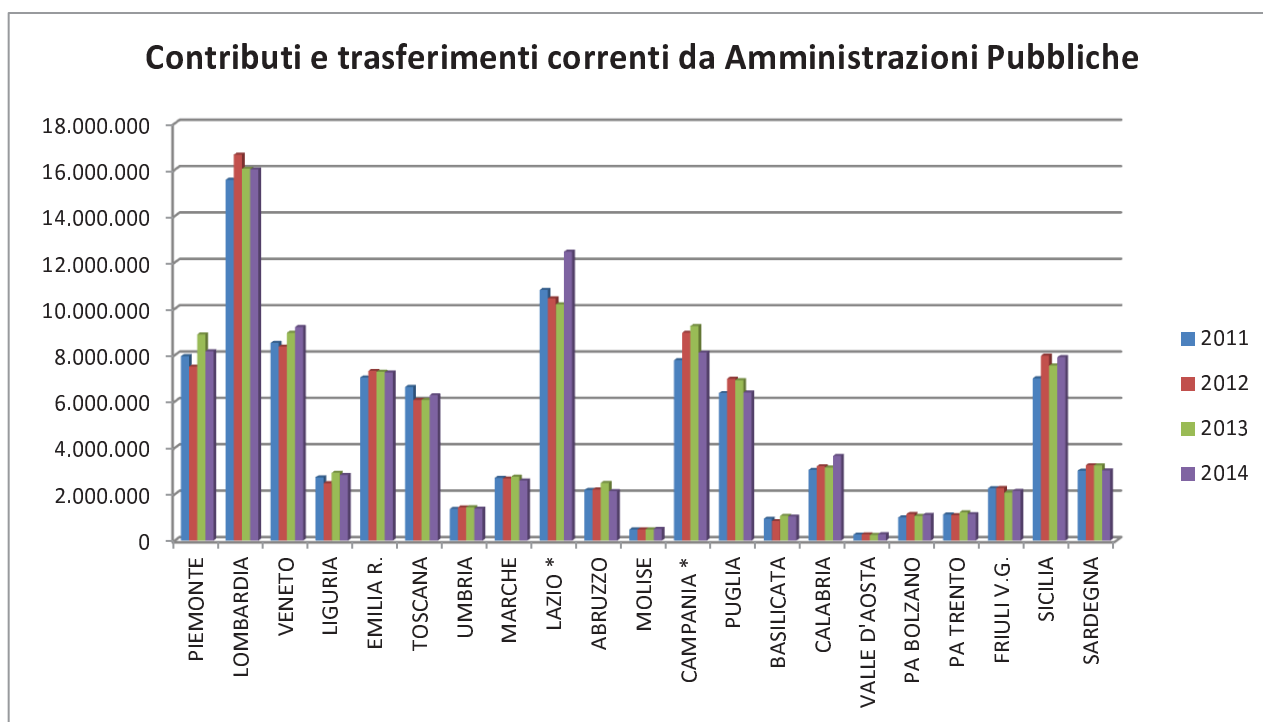
Considerando entrambe le voci, si rileva che le Regioni in Piano di rientro assorbono oltre il 40% del totale, registrando un andamento in crescita sia in termini assoluti che di incidenza.

¹⁴⁵ Le registrazioni relative ai trasferimenti vengono effettuate individuando chi effettivamente eroga le somme, anche se l'operazione avviene per conto di altri soggetti.

¹⁴⁶ In particolare, i contributi legati al FSR a destinazione indistinta rappresentano nel 2014 circa il 91,5% del totale contributi e trasferimenti da soggetti pubblici (90,5% nel 2011, 89,7% nel 2012, 90,1% nel 2013). Tale voce prescinde dalla competenza economica e comprende anche le sopravvenienze attive.

¹⁴⁷ V. tabella n. 14.1/APP/SA, in Appendice, Vol. II, parte II, capitolo 3.

¹⁴⁸ L'incremento è pari a 2,8 mld. nel 2012 e 1,7 mld. nel 2013.



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* Si considerano anche le somme gestite direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali e quelle gestite dalla So.Re.Sa. S.p.A. per conto degli enti sanitari della Regione Campania.

I contributi e trasferimenti correnti da privati rappresentano una parte molto esigua delle risorse introitate nella gestione corrente e all'interno della categoria gli incassi da imprese rappresentano nel 2014 il 70% del totale della voce considerata.¹⁴⁹

In relazione alle residue entrate correnti, si evidenzia una lieve crescita sia in termini assoluti, passando da 1,4 mld. del 2011 a 1,8 mld. del 2014, sia in termini relativi (da 1,23% del totale incassi correnti nel 2011 a 1,5% del 2014).¹⁵⁰ Oltre il 61% del totale “altre entrate correnti” è costituito dai codici “Altri concorsi, recuperi e rimborsi” (cod. 3106) e “Altri proventi” (cod. 3204).

¹⁴⁹ L'incidenza dei contributi e trasferimenti correnti da imprese (cod. 2101) e donazioni da imprese (cod. 2102) corrisponde al 65,4% nel 2011, 57,1% nel 2012 e 57,5% nel 2013. Per quanto concerne, invece, i contributi e trasferimenti correnti dall'estero, cioè le riscossioni destinate al finanziamento di spese correnti erogate da soggetti esteri in assenza di controprestazioni, si rileva che queste attengono essenzialmente alle riscossioni di fondi in conto esercizio erogati dall'Unione Europea.

¹⁵⁰ L'incremento nel periodo considerato è generato principalmente dalle seguenti voci: rimborsi per acquisto di beni per conto di altre strutture sanitarie (+87 mln nel 2014, rispetto al 2013, pari a +60%); riscossioni IVA (+51 mln, +72,6%); interessi attivi (+71 mln, +1.041%). Tali aumenti sono stati in parte erosi dalle riduzioni registrate per le seguenti voci: rimborso spese per personale comandato (-40 mln, -22,7%); altri proventi (-103 mln, -34,6%) e fitti attivi (-6 mln, -7%).

5.2.5 Gli incassi in conto capitale degli enti del Servizio sanitario

Le entrate in conto capitale rappresentano una parte minima del totale entrate¹⁵¹ e sono costituite dalle alienazioni di beni (materiali, immateriali e finanziari), dai contributi e trasferimenti in conto capitale (erogati da soggetti pubblici, soggetti privati e dall'estero) e dall'accensione di prestiti.

TABELLA n. 12 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI IN CONTO CAPITALE ENTI SANITARI PER NATURA – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	% sul tot.	Anno 2012	% sul tot.	Anno 2013	% sul tot.	Anno 2014	% sul tot.	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Alienazione di beni	96.057	4,71	52.017	2,14	155.151	4,53	152.825	5,80	-1,50	59,10
Alienazione di immobilizzazioni materiali	52.178	2,56	23.182	0,95	130.218	3,80	51.789	1,96	-60,23	-0,75
Alienazione di immobilizzazioni immateriali	3	0,00	19	0,00	14.036	0,41	14	0,00	-99,90	412,74
Alienazione di immobilizzazioni finanziarie	43.876	2,15	28.815	1,18	10.896	0,32	101.022	3,83	827,13	130,24
Contributi e trasferimenti in conto capitale	1.722.002	84,47	2.293.268	94,18	3.245.494	94,77	2.438.817	92,49	-24,86	41,63
Contr. e trasf. in c/capitale da Amministrazioni pubbliche	1.632.094	80,06	2.231.877	91,66	3.191.629	93,19	2.392.286	90,72	-25,05	46,58
Contr. e trasf. in c/capitale in c/capitale da soggetti privati	88.962	4,36	60.789	2,50	51.536	1,50	45.335	1,72	-12,03	-49,04
Contr. e trasf. in c/capitale in c/capitale dall'estero	946	0,05	602	0,02	2.328	0,07	1.197	0,05	-48,60	26,59
Accensione di prestiti	220.601	10,82	89.583	3,68	24.038	0,70	45.341	1,72	88,62	-79,45
Mutui da Cassa depositi e prestiti	51.468	2,52	10.849	0,45	8.707	0,25	522	0,02	-94,00	-98,99
Mutui e prestiti da altri soggetti	169.133	8,30	78.734	3,23	15.331	0,45	44.819	1,70	192,34	-73,50
Totale incassi in conto capitale	2.038.660	100	2.434.867	100	3.424.683	100	2.636.984	100	-23,00	29,35

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Nel 2014 la parte più consistente delle entrate in conto capitale è rappresentata dai contributi e trasferimenti che incidono per il 92,5% sul totale della macro-voce considerata. In particolare, le erogazioni effettuate dai soggetti pubblici si distinguono per essere la parte più rilevante, con oltre il 90% del totale incassi in conto capitale.

Il volume degli incassi delle entrate in conto capitale registra un *trend* crescente fino al 2013, per poi diminuire nel 2014 (2,6 mld nel 2014). Il decremento registrato nel 2014 è ascrivibile sostanzialmente ai contributi e trasferimenti: in particolare a quelli erogati da soggetti pubblici che registrano un decremento di -799 milioni (-25%). La spiegazione di tale andamento si intravede, in buona parte, nelle anticipazioni di liquidità ricevute nel 2013 da alcune Regioni, per il pagamento dei debiti pregressi sanitari e copertura degli ammortamenti non sterilizzati, che sono state registrate dagli enti sanitari come contributi e trasferimenti da Regioni per ripiano perdite (cod. 5102). Infatti, da

¹⁵¹ Esse incidono per l'1,8% nel 2011, 1,90% nel 2012, 2,73% nel 2013 e 2,1% nel 2014.

un'analisi di maggior dettaglio emerge che l'incremento del 2013 è generato dai flussi riferibili agli enti delle Regioni Emilia Romagna¹⁵², Toscana, Lazio e Campania.

Con riferimento alle alienazioni di beni si osservano valori tendenzialmente stabili, ad eccezione del 2012. Tuttavia, un aspetto rilevante attiene al fatto che nel 2013 la quasi totalità delle entrate era costituita dalle alienazioni di immobilizzazioni materiali¹⁵³, mentre nel 2014 si evidenziano le alienazioni di immobilizzazioni finanziarie¹⁵⁴.

5.2.6 I pagamenti negli anni 2011-2014 degli enti del Servizio sanitario

Con riferimento alle analisi sui pagamenti si richiama quanto precisato nel par. 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 e le cautele nella valutazione dei dati.

I pagamenti degli enti del Servizio sanitario nazionale¹⁵⁵, al netto di quelli destinati al rimborso delle anticipazioni di tesoreria, hanno evidenziato una contrazione nel 2014, rispetto al 2013, pari a -2% (+3% rispetto al 2011). Si precisa che i valori esaminati considerano anche i movimenti imputati ai pagamenti da regolarizzare (sia per pignoramenti¹⁵⁶, sia per pagamenti generici), che saranno considerati nella gestione corrente, in quanto si tratta, per lo più, di importi attribuibili a tale gestione. Per la maggior parte degli enti dette poste hanno un'incidenza relativamente bassa sul totale dei flussi in uscita (v. tabella n. 13/SA).

Per quanto concerne i pagamenti correnti si registra un incremento fino al 2013 (+5,7% rispetto al 2011), cui segue una contrazione nel 2014 (-2,1% rispetto al 2013). I pagamenti in conto capitale registrano una diminuzione per tutto il periodo considerato, registrando nel 2014 un valore inferiore al 2011 (-1 mld. rispetto al 2011, -36,2%) (v. tabella n. 15/SA).

La tabella che segue, mostra l'andamento dei pagamenti degli enti del Servizio sanitario per il periodo 2011-2014.

¹⁵² Dai dati SIOPE relativi al comparto Regioni emerge che la Regione Emilia Romagna ha registrato quali contributi e trasferimenti in conto capitale le risorse ottenute per la sanità dallo Stato a seguito dei decreti n. 35 e 102 del 2013, pari a 806 milioni di euro.

¹⁵³ Principalmente alienazioni di fabbricati: riscossioni derivanti dalla vendita di fabbricati, comprese eventuali plusvalenze.

¹⁵⁴ Alienazioni di altri titoli, diversi da partecipazioni in altre imprese, partecipazioni azionarie e titoli di Stato.

¹⁵⁵ Dato comprensivo delle rettifiche (indicate nel par. 5.2.1) relative agli enti della Regione Lazio e della Regione Campania.

¹⁵⁶ L'incremento rilevato nel 2014 per il cod. 9997 non significa che necessariamente siano aumentati i pignoramenti totali, in quanto detta posta rappresenta temporaneamente i pagamenti effettuati dal tesoriere a fronte di pignoramenti. Con l'emissione dell'ordine di pagamento, l'ente individua il codice definitivo che il cassiere provvede ad attribuire ai singoli pagamenti in attesa di regolarizzazione.

TABELLA n. 13 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI ENTI SSN– PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Pagamenti totali da SIOPE ⁽¹⁾ (A)	147.144.430	152.657.354	149.009.945	143.275.243	-3,85	-2,63
Regione Lazio: pagamenti correnti effettuati direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali ⁽²⁾ (B)	6.479.025	6.453.248	6.378.661	8.535.357	33,81	31,74
Regione Campania: risorse sanitarie erogate dalla Regione alla So.Re.Sa. per effettuare pagamenti correnti per conto degli enti sanitari regionali ⁽³⁾ (C)	0	0	2.105.866	3.655.604	73,59	100,00
TOTALE PAGAMENTI ENTI SSN (D=A+B+C)	153.623.455	159.110.602	157.494.471	155.466.204	-1,29	1,20
Rimborso anticipazioni di cassa e pagamenti da regolarizzare derivanti da rimborso di anticipazioni di cassa [codd. 8100+9998] (E)	35.119.807	36.738.027	32.792.150	33.364.630	1,75	-5,00
PAGAMENTI al netto anticipazioni di tesoreria (F=D-E)	118.503.649	122.372.575	124.702.321	122.101.573	-2,09	3,04
-pagamenti da regolarizzare [cod. 9999] (G)	243.445	153.576	181.446	158.800	-12,48	-34,77
- pagamenti da regolarizzare per pignoramenti [cod. 9997] (H)	1.746	1.567	2.387	71.726	2.904,66	4.008,10
Totale pagamenti da regolarizzare [codd. 9997+9999] (I=G+H)	245.191	155.143	183.833	230.525	25,40	-5,98
Incidenza del totale pagamenti da regolarizzare sul totale pagamenti (L=I/F)	0,21	0,13	0,15	0,19		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ I pagamenti totali da SIOPE non considerano i dati relativi agli Istituti Zooprofilattici.

⁽²⁾ Considera le risorse utilizzate dalla Regione Lazio per effettuare i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽³⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) e utilizzate da quest'ultima per effettuare i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

In relazione ai pagamenti correnti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari si precisa che tali valori sono considerati nella voce aggregata “acquisto di beni e servizi”, in quanto detti pagamenti sono relativi a: beni e servizi, spesa farmaceutica e prestazioni sanitarie¹⁵⁷. Per quanto concerne i pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa. S.p.A. (ente strumentale della Regione Campania) per conto degli enti sanitari regionali si rileva che i pagamenti del 2014 si riferiscono a: personale, beni e servizi¹⁵⁸; pertanto, nelle tabelle successive i dati SIOPE saranno integrati attribuendo i pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa. alle opportune tipologie di pagamenti¹⁵⁹.

¹⁵⁷ I pagamenti del 2014, pari a 8.353.857 migliaia di euro, sono così ripartiti: beni e servizi 4.266.939 migliaia di euro (49,99% del totale), farmaceutica 1.169.967 migliaia di euro (13,70%) e prestazioni sanitarie 3.098.951 migliaia di euro (36,51%).

¹⁵⁸ I pagamenti del 2014, pari a 3.655.604 migliaia di euro, sono così ripartiti: personale 868.300 migliaia di euro (23,8% del totale) e beni e servizi 2.787.304 migliaia di euro (76,2%).

¹⁵⁹ Per l'anno 2013, le voci di spesa sono: personale (340.298 migliaia di euro), beni e servizi (1.742.130 migliaia di euro) e rimborso prestiti (23.439 migliaia di euro). I pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa., quindi, ammontano a 2.105.866 migliaia di euro.

Nella tabella seguente sono riportati i pagamenti aggregati per Regione o provincia autonoma, al netto dei pagamenti per anticipazioni di tesoreria.

TABELLA n. 14 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI - Pagamenti totali per regione⁽¹⁾ - periodo 2011-14

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	100.435.972	101.638.997	105.089.142	102.882.619	-2,10	2,44
PIEMONTE	8.581.097	8.174.533	9.275.811	8.522.348	-8,12	-0,68
LOMBARDIA	24.236.591	24.688.869	24.497.348	24.347.909	-0,61	0,46
VENETO	9.335.630	9.346.695	9.865.259	9.823.629	-0,42	5,23
LIGURIA	3.066.215	3.093.387	3.155.116	3.009.036	-4,63	-1,86
EMILIA-ROMAGNA	8.969.000	9.452.462	10.094.857	9.420.354	-6,68	5,03
TOSCANA	7.394.420	6.820.290	7.068.117	6.874.536	-2,74	-7,03
UMBRIA	1.695.372	1.755.429	1.754.486	1.741.703	-0,73	2,73
MARCHE	2.800.059	2.895.974	2.874.164	2.805.506	-2,39	0,19
LAZIO ⁽²⁾	11.683.691	11.136.754	11.107.829	13.159.888	18,47	12,63
ABRUZZO	2.368.354	2.326.211	2.490.907	2.325.258	-6,65	-1,82
MOLISE	558.801	525.775	600.224	510.270	-14,99	-8,68
CAMPANIA ⁽³⁾	8.394.164	9.349.048	10.111.966	8.650.394	-14,45	3,05
PUGLIA	6.832.870	7.584.571	7.560.738	7.141.176	-5,55	4,51
BASILICATA	1.071.221	1.042.243	1.042.623	1.037.256	-0,51	-3,17
CALABRIA	3.448.487	3.446.758	3.589.695	3.513.357	-2,13	1,88
RSS	16.237.764	18.527.362	17.672.364	16.736.436	-5,30	3,07
VALLE D'AOSTA	301.344	299.015	292.012	293.349	0,46	-2,65
PA BOLZANO	1.132.490	1.211.588	1.159.920	1.190.238	2,61	5,10
PA TRENTO	1.150.359	1.236.731	1.241.057	1.234.708	-0,51	7,33
FRIULI-VENEZIA GIULIA	2.526.741	2.806.295	2.743.687	2.745.314	0,06	8,65
SICILIA	7.875.245	9.516.852	8.834.942	7.942.175	-10,10	0,85
SARDEGNA	3.251.585	3.456.882	3.400.746	3.330.652	-2,06	2,43
Pagamenti correnti al netto delle anticipazioni di tesoreria e delle operazioni finanziarie	116.673.736	120.166.359	122.761.506	119.619.056	-2,56	2,52

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ I pagamenti totali sono al netto delle anticipazioni di tesoreria e delle operazioni finanziarie; pertanto, essi rappresentano la somma dei pagamenti correnti e dei pagamenti in conto capitale.

⁽²⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽³⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014).

I pagamenti correnti degli enti sanitari, come già accennato, registrano una contrazione nel 2014, mentre il dato più elevato si evidenzia nel 2013, anno in cui il settore sanitario ha beneficiato delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi.

Le informazioni presenti nel SIOPE consentono di classificare i pagamenti anche per natura: dall'esame emerge che la parte più consistente è costituita dai pagamenti per spese correnti (117,8 mld. nel 2014), mentre i pagamenti per spesa in conto capitale rappresentano una parte esigua (1,8 mld. nel 2014).

Nel 2014 i pagamenti degli enti del Servizio sanitario nazionale relativi alla spesa corrente rappresentano nel 2014 il 95,6% del totale (96,40% considerando anche i pagamenti effettuati

direttamente dalle Regioni per spesa corrente – acquisto di beni e servizi sanitari) ed i pagamenti per spesa in conto capitale rappresentano l'1,5% (1,6% considerando anche i pagamenti effettuati dalle Regioni per spesa in conto capitale). La composizione dei pagamenti evidenziata per il 2014 si rileva anche per il triennio 2011-2013 seppur con qualche lieve variazione per i pagamenti correnti, attestandosi comunque attorno al 96% del totale, mentre per i pagamenti in conto capitale si osserva un andamento decrescente (dal 2,4% del 2011 a 1,9% del 2013).

Le operazioni finanziarie, che non dovrebbero incidere sull'acquisizione o sul consumo di risorse¹⁶⁰, rappresentano circa il 2% nel 2014 (1,5% nel 2011, 1,8% nel 2012 e 1,6% nel 2013).

Considerati i limiti di dettaglio del sistema informativo¹⁶¹ e con l'avvertenza che i risultati delle analisi scontano sempre una certa approssimazione, si può comunque pervenire ad una prima indicazione delle spese effettive, escludendo quelle componenti di spesa che non dovrebbero provocare consumo di risorse o che restano all'interno del sistema Regioni¹⁶² (ai fini di un consolidato).

Il totale dei pagamenti netto¹⁶³ ammonta a 110,4 miliardi di euro nel 2011, 114,1 miliardi di euro, 116,5 miliardi di euro e 114,2 miliardi di euro, con un andamento crescente fino al 2013 (+6 miliardi rispetto al 2011, +5,5%) per poi registrare una contrazione di -1,96% nel 2014 (-2,3 miliardi).

¹⁶⁰ Le operazioni finanziarie costituiscono mere partite contabili, di cui peraltro non è possibile, allo stato attuale, avere contezza del dettaglio, in quanto la parte più consistente si riferisce ad una generica voce residuale.

¹⁶¹ Allo stato non è possibile individuare con precisione i pagamenti riferibili a movimenti tra enti di regioni diverse.

¹⁶² In riferimento alle prestazioni di servizi è possibile individuare alcune voci che registrano movimenti che restano all'interno del sistema Regioni: ai pagamenti per prestazioni di servizi erogati da Regioni e province autonome o da altri.

¹⁶³ Escludendo i pagamenti per anticipazioni di tesoreria, le operazioni finanziarie e le prestazioni di servizi che restano all'interno del sistema Regioni.

TABELLA n. 15 SA/ITA – Comparto enti sanitari - pagamenti enti sanitari per natura* - periodo 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	% sul tot.	Anno 2012	% sul tot.	Anno 2013	% sul tot.	Anno 2014	% sul tot.	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Personale ⁽¹⁾	38.120.100	32,02	37.587.736	30,46	36.607.809	29,22	35.058.046	28,43	-4,23	-8,03
Acquisto di beni ⁽¹⁾	11.688.078	9,82	13.996.745	11,34	15.902.241	12,69	14.544.503	11,80	-8,54	24,44
Acquisto di servizi ⁽¹⁾	50.917.658	42,77	52.805.834	42,80	52.574.695	41,97	49.339.866	40,02	-6,15	-3,10
Regione Lazio - pagamenti correnti effettuati direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali ⁽²⁾	6.479.025	5,44	6.453.248	5,23	6.378.661	5,09	8.535.357	6,92	33,81	31,74
Regione Campania - risorse sanitarie erogate alla So.Re.Sa. Relative ai pagamenti correnti per conto degli enti sanitari regionali ⁽³⁾	0	0,00	0	0,00	2.105.866	1,68	3.655.604	2,96	73,59	100,00
Contributi e trasferimenti correnti	1.122.728	0,94	1.245.052	1,01	1.288.919	1,03	1.150.602	0,93	-10,73	2,48
Altre spese correnti	5.089.278	4,27	5.310.436	4,30	5.183.306	4,14	5.158.721	4,18	-0,47	1,36
Spese per rimborso prestiti ⁽¹⁾	182.243	0,15	144.519	0,12	137.290	0,11	139.561	0,11	1,65	-23,42
Pagamenti da regolarizzare	245.191	0,21	155.143	0,13	183.833	0,15	230.525	0,19	25,40	-5,98
TOTALE PAGAMENTI DI PARTE CORRENTE ENTI SSN (A)	113.844.300	95,62	117.698.713	95,39	120.362.621	96,08	117.812.786	95,55	-2,12	3,49
Reg/PA: pagamenti per acquisto di beni e servizi ambito sanitario [cod. 1365, 1366, 1367] (B)	372.363	0,31	867.780	0,70	465.876	0,37	1.053.512	0,85	126,14	182,93
TOTALE PAGAMENTI DI PARTE CORRENTE (C=A+B)	114.216.663	95,93	118.566.494	96,09	120.828.497	96,45	118.866.299	96,40	-1,62	4,07
di cui: pagamenti per prestazioni di servizi a Regione e Province autonome (D)	6.815.278	5,72	7.076.646	5,74	6.865.411	5,48	6.625.400	5,37	-3,50	-2,79
TOTALE PAGAMENTI DI PARTE CORRENTE al netto di incassi per prestazioni di servizi a Reg./Prov. Aut. e ad altre strutture sanitarie pubbliche (E) = (C-D)	107.401.386	90,21	111.489.848	90,36	113.963.086	90,97	112.240.899	91,03	-1,51	4,51
Investimenti fissi	2.829.436	2,38	2.467.646	2,00	2.398.885	1,91	1.806.269	1,46	-24,70	-36,16
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE ENTI SSN (F)	2.829.436	2,38	2.467.646	2,00	2.398.885	1,91	1.806.269	1,46	-24,70	-36,16
Reg/PA: investimenti fissi in ospedali e strutture sanitarie [cod. 2116] (G)	186.866	0,16	147.939	0,12	109.936	0,09	144.352	0,12	31,31	-22,75
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE (H=F+G)	3.016.302	2,53	2.615.585	2,12	2.508.821	2,00	1.950.621	1,58	-22,25	-35,33
Operazioni finanziarie (I)	1.829.913	1,54	2.206.216	1,79	1.940.815	1,55	2.482.518	2,01	27,91	35,66
TOTALE PAGAMENTI ENTI SSN (L=A+F+I)	118.503.649	99,53	122.372.575	99,18	124.702.321	99,54	122.101.573	99,03	-2,09	3,04
TOTALE PAGAMENTI (M=C+H+I)	119.062.878	100	123.388.294	100	125.278.133	100	123.299.437	100	-1,58	3,56
TOTALE PAGAMENTI al netto pagamenti per prestazioni di servizi a Regione e Province autonome (N) = (M-D)	112.247.601		116.311.649		118.412.722		116.674.037			
TOTALE PAGAMENTI [M] al netto pagamenti per prestazioni di servizi a Regione e Province autonome [D] e delle operazioni finanziaria [I] (O=M-D-I)	110.417.688		114.105.433		116.471.907		114.191.519			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Cortei dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* Sono esclusi i pagamenti per anticipazioni di tesoreria.

⁽¹⁾ Per il biennio 2013-2014 gli importi non considerano le somme di cui alla nota (3).

⁽²⁾ Considera le risorse non trasferite dalla Regione Lazio agli enti sanitari regionali, in quanto utilizzate dalla Regione per effettuare pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari.

⁽³⁾ Considera le risorse trasferite dalla Regione Campania alla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) che effettua i pagamenti di parte corrente per conto degli enti sanitari regionali (2.302.932 migliaia di euro nel 2013 e 3.740.538 migliaia di euro nel 2014). Tali importi si riferiscono a: a) pagamenti per il personale: 340.298 migliaia di euro nel 2013 e 868.300 migliaia di euro nel 2014; b) pagamenti per acquisti di beni e servizi: 1.742.130 migliaia di euro nel 2013 e 2.787.304 migliaia di euro nel 2014; c) pagamenti per rimborso prestiti: 23.439 migliaia di euro nel 2013 e 0 migliaia di euro nel 2014.

I pagamenti correnti netti¹⁶⁴, invece, evidenziano un'incidenza sul totale pagamenti crescente (dal 90,2% del 2011 al 91,03% del 2014), mentre in valore assoluto i pagamenti crescono fino al 2013 per poi ridursi nel 2014 (107,4 miliardi nel 2011, 111,4 miliardi nel 2012, 113,9 miliardi nel 2013 e 112,2 miliardi nel 2014).

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.

5.2.7 I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali

Come già precisato nel par. 5.2.1, nel SIOPE non sono rilevabili i pagamenti correnti effettuati dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania, attraverso la So.Re.Sa., per conto degli enti sanitari regionali.

I dati rilevati dal SIOPE sono quindi stati rettificati con riferimento alle operazioni non registrate nel SIOPE riguardanti gli enti sanitari della Regione Lazio e della Regione Campania. Per quanto riguarda i primi, allo stato attuale, non sono disponibili i dati di dettaglio (relativamente ai singoli codici SIOPE) della parte gestita direttamente dalla Regione, ma solo la somma complessiva attribuibile indistintamente a tre macro-voci (farmaceutica, prestazione di servizi e acquisto di beni e servizi). Per quanto concerne, invece, gli enti della Regione Campania, i pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa. S.p.A. per conto degli enti sanitari regionali afferiscono principalmente a tre macro-voci: personale, rimborso prestiti e acquisto di beni e servizi. Per quest'ultima tipologia, non si dispone del dettaglio relativo ai singoli codici SIOPE. Con riferimento alle altre due macro-voci (personale e rimborso prestito) si è integrato il dato SIOPE con quello acquisito tramite istruttoria dalla Regione per i pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa.. Pertanto per entrambe le Regioni citate, allo stato, non è possibile fare riferimento in modo significativo ai codici gestionali analitici che compongono la macro-voce acquisto di beni e servizi.

5.2.7.1 I pagamenti relativi alla gestione corrente degli enti del SSN

I pagamenti per la spesa corrente¹⁶⁵ degli enti dei Servizi sanitari regionali rappresentano la principale voce di spesa: 113,8 miliardi di euro nel 2011, 117,7 miliardi nel 2012, 120,4 miliardi

¹⁶⁴ I pagamenti correnti netti escludono i pagamenti per prestazioni di servizi sanitari e non sanitari tra Regioni e Province autonome.

¹⁶⁵ Al lordo dei pagamenti correnti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali e dei pagamenti correnti effettuati dalla So.Re.Sa. per conto degli enti sanitari campani.

nel 2013 e 117,8 miliardi nel 2014. Nel 2014, sebbene si rilevi un decremento rispetto al 2013, pari a -2,5 miliardi (-2,1%), i pagamenti sono superiori a quelli rilevati negli anni 2011 e 2012.

Depurando i pagamenti correnti della componente relativa ai pagamenti per prestazioni di servizi (sanitari e non sanitari) effettuati dalle Regioni e Province autonome¹⁶⁶, si determina una spesa corrente netta pari a 107,4 miliardi di euro nel 2011, 111,5 miliardi nel 2012, quasi 114 miliardi nel 2013 e 112,2 miliardi nel 2014, con una riduzione nel 2014, rispetto al 2013, dell'1,5%.

Le principali categorie di spesa nel comparto sanitario sono rappresentate dal personale e dagli acquisti di servizi, che nel 2014 incidono per quasi il 70% del totale pagamenti. Nel 2014 i pagamenti per spesa corrente registrati nel SIOPE, al netto delle integrazioni per le operazioni effettuate dalla Regione Lazio e dalla Regione Campania attraverso la So.Re.Sa., sono costituiti dalle seguenti voci:

- *personale* per un ammontare di 35 miliardi di euro (28,4% dei pagamenti totali);
- *acquisto di beni* per un valore di 14,5 miliardi (11,8%);
- *acquisto di servizi* per un ammontare di 49,4 miliardi (40%);
- *contributi e trasferimenti correnti* per un valore di 1,1 miliardi (0,9%);
- *altre spese correnti* per un ammontare di 5,2 miliardi (4,2%);
- *spese per rimborso prestiti* per un valore di 0,1 miliardi (0,1%);
- *pagamenti da regolarizzare* per un valore di 0,2 miliardi (0,2%).

Infine, restano da considerare i pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali per un valore di 8,5 miliardi (6,9%) ed i pagamenti effettuati dalla Regione Campania, attraverso la So.Re.Sa., per conto degli enti sanitari regionali per un ammontare di 3,7 miliardi (3%).

La composizione della spesa corrente rilevata nel 2014 corrisponde, sostanzialmente, a quella degli anni precedenti, con lievi differenze del peso di ciascuna voce sul totale dei pagamenti al netto delle anticipazioni di tesoreria.

Si rammenta, infine, che ai fini del calcolo della spesa corrente del comparto sanitario dovrebbero essere considerati anche i pagamenti effettuati dalle Regioni e Province autonome per acquisto di beni e servizi sanitari (codici 1365, 1366, 1367); tali voci di costo rappresentano valori poco significativi, in quanto incidono per lo 0,3% del totale pagamenti nel 2011, 0,7% nel 2012, 0,4% nel 2013 e 0,8% nel 2014. In considerazione dello scarso rilievo di queste partite,

¹⁶⁶ Detta tipologia di spesa è rappresentata per oltre l'80% dai pagamenti effettuati dagli enti della Regione Lombardia.

nella relazione che segue sono esaminati soltanto i pagamenti correnti effettuati dagli enti sanitari, che rappresentano la parte più cospicua dei pagamenti.

Di seguito si esaminano le principali voci di spesa.

a) Spesa per il personale

I pagamenti effettuati dagli enti sanitari relativi al personale¹⁶⁷ evidenziano nel quadriennio un *trend* decrescente (-2,2 mld di euro, -5,75 per cento), con una riduzione maggiore nel 2014 rispetto al 2013. Su tale evoluzione hanno inciso sia le politiche nazionali, sia scelte aziendali relative all'esternalizzazione di servizi e/o prestazioni di lavoro effettuate mediante diverse forme: aumentano, infatti, i pagamenti per consulenze, collaborazioni, interinali e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie.

Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa del personale hanno inciso in misura considerevole la revisione delle dotazioni organiche, il blocco del *turn-over* e le politiche di contenimento delle assunzioni, nonché i limiti retributivi¹⁶⁸, il tetto di spesa del personale¹⁶⁹, il nuovo regime del trattamento accessorio¹⁷⁰ ed il congelamento della vacanza contrattuale¹⁷¹.

Le diverse misure, pur prendendo a riferimento diversi parametri, mirano alla medesima finalità di contenimento di un segmento rilevante della spesa pubblica.

La tabella che segue mostra i pagamenti per il personale aggregati per Regione e Provincia autonoma.

¹⁶⁷ La voce comprende: competenze a favore del personale, ritenute a carico del personale, contributi a carico dell'ente, interventi assistenziali e altre spese di personale.

¹⁶⁸ L'art. 9, co. 1, del d.l. n. 78/2010 prevede che il trattamento economico per gli anni 2011-2013, prorogato fino al 2014 dal dall'art. 16, co. 1, del d.l. n. 98/2011, deve essere pari al trattamento spettante nell'anno 2010.

¹⁶⁹ Il tetto alla spesa per il personale (pari alla spesa per il personale registrata nel 2004 diminuita dell'1,4%) è disposto con l'attuazione del Patto per la Salute 2010-2012 per il triennio 2010-2012 e prorogato dal d.l. n. 98/2011 e del d.l. n. 95/2012 anche per il triennio 2013-2015.

¹⁷⁰ L'art. 9, co. 2-bis, del d.l. n. 78/2010 prevede, sino al 31 dicembre 2013, la rideterminazione automatica dei fondi per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. Tale misura risulta prorogata fino al 31 dicembre 2014, dall'art. 1, co. 456, della l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

¹⁷¹ Previsto dal d.l. n. 98/2011 e dalla l. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

**TABELLA n. 16 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER IL PERSONALE –
PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011	Var. % 2013-2012	Var. % 2012-2011
RSO	31.896.973	31.226.635	30.706.789	29.769.132	-3,05	-6,67	1,53	-2,32
PIEMONTE	3.121.568	3.049.009	3.095.584	2.957.858	-4,45	-5,24	-1,60	1,34
LOMBARDIA	5.311.501	5.382.801	5.296.453	5.266.774	-0,56	-0,84	0,47	0,49
VENETO	2.859.452	2.873.498	2.886.958	2.866.808	-0,70	0,26	-0,56	-4,05
LIGURIA	1.222.742	1.173.277	1.166.654	1.159.056	-0,65	-5,21	-0,40	-1,49
EMILIA R.	3.203.918	3.156.262	3.143.630	3.114.850	-0,92	-2,78	-2,16	-1,03
TOSCANA	2.702.384	2.674.422	2.616.608	2.629.520	0,49	-2,70	-5,12	1,71
UMBRIA	641.052	651.983	618.631	609.695	-1,44	-4,89	-2,63	-2,78
MARCHE	1.147.768	1.115.893	1.086.501	1.017.074	-6,39	-11,39	-3,28	-6,32
LAZIO	3.139.705	2.941.385	2.844.866	2.748.129	-3,40	-12,47	7,10	-1,16
ABRUZZO	795.951	786.688	842.512	822.397	-2,39	3,32	-2,80	-3,40
MOLISE	224.767	217.120	211.045	215.105	1,92	-4,30	-5,88	1,20
CAMPANIA ⁽¹⁾	3.207.648	3.246.216	3.055.420	2.628.928	-13,96	-18,04	-5,05	-3,75
PUGLIA	2.316.691	2.229.759	2.117.201	2.167.217	2,36	-6,45	-4,39	-2,66
BASILICATA	407.382	396.555	379.142	375.459	-0,97	-7,84	1,04	-16,47
CALABRIA	1.594.444	1.331.766	1.345.585	1.190.263	-11,54	-25,35	-1,88	2,22
RSS	6.223.127	6.361.101	6.241.318	6.157.214	-1,35	-1,06	-0,72	-1,57
VALLE D'AOSTA	119.569	117.692	116.848	117.708	0,74	-1,56	-1,30	9,84
PA BOLZANO	546.581	600.342	592.557	587.959	-0,78	7,57	0,73	0,02
PA TRENTO	432.236	432.313	435.468	431.470	-0,92	-0,18	-0,41	2,61
FRIULI V.G.	975.147	1.000.637	996.573	1.028.828	3,24	5,50	-4,94	2,99
SICILIA	2.946.246	3.034.262	2.884.316	2.787.201	-3,37	-5,40	3,38	-2,28
SARDEGNA	1.203.349	1.175.855	1.215.555	1.204.048	-0,95	0,06	1,53	-2,32
PAG. PERSONALE	38.120.100	37.587.736	36.948.107	35.926.346	-2,77	-5,75	-1,60	1,34

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Considera i pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) per conto degli enti sanitari regionali (340.298 migliaia di euro nel 2013 e 868.300 migliaia di euro nel 2014).

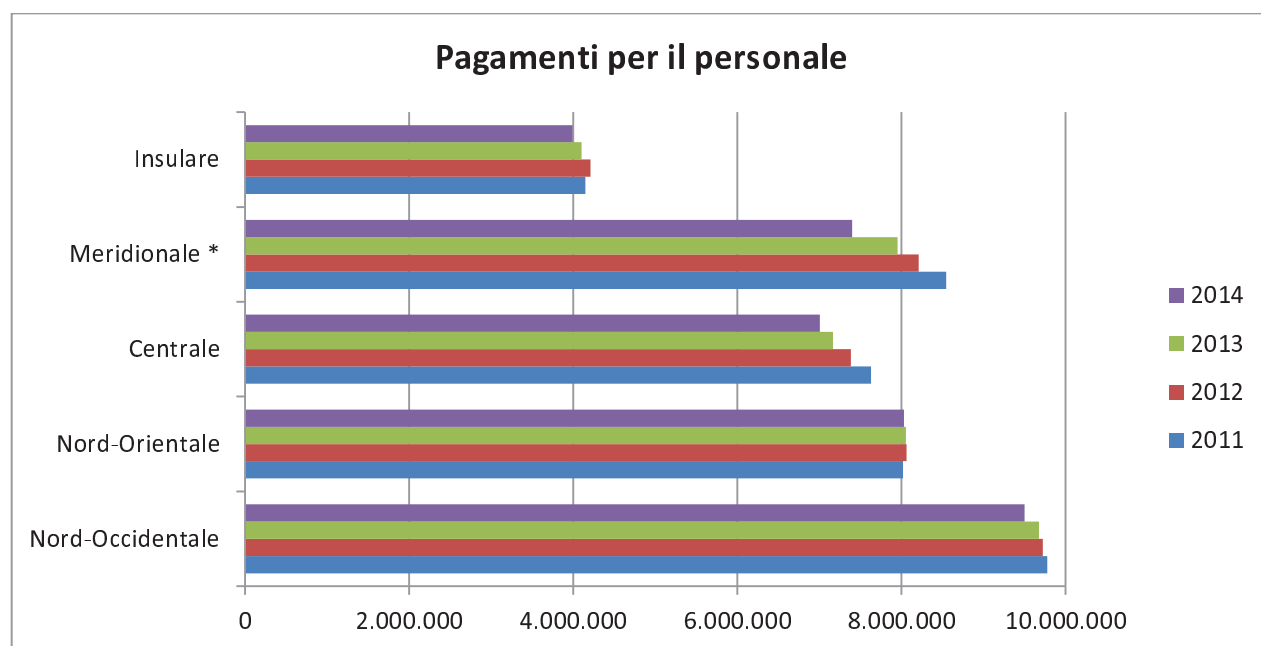
In quasi tutte le Regioni gli enti sanitari hanno registrato un *trend* decrescente dei pagamenti per il personale, tant'è che si registra una contrazione nel 2014, rispetto al 2013, di -1 miliardo (-2,77%); infatti, presentano un diverso andamento solamente tre Regioni: Molise, Puglia e Friuli-Venezia Giulia. La riduzione maggiore è stata registrata per gli enti appartenenti alle Regioni Campania (-426 milioni), Calabria (-155 milioni) e Piemonte (-137 milioni).

Questa tendenza si osserva in misura maggiore nelle Regioni soggette al Piano di Rientro¹⁷² con una riduzione complessiva, rispetto al 2011, pari a 1,8 miliardi (-10,7%), di cui quasi la metà registrata nel solo 2014, rispetto al 2013; per le altre Regioni, invece, il decremento è minore (-1,7%) e maggiormente distribuito null'arco temporale in esame¹⁷³. Infatti, l'andamento dei pagamenti nel periodo 2011-2014 espone una contrazione totale di -2,2 miliardi di euro (-5,7%), originata principalmente dalle Regioni a statuto ordinario (-2,1 miliardi) ed, in particolare, da quelle del meridione e dell'area centrale.

¹⁷² Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

¹⁷³ V. Tabella. n. 21.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, cap. 3.

Grafico n. 5 – Pagamenti per il personale degli enti sanitari aggregati per area geografica – anni 2011-2014



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

* Si considerano le rettifiche relative alle operazioni effettuate dalla So.Re.Sa. S.p.A. per conto degli enti sanitari della Regione Campania (340.298 migliaia nel 2013 e 868.300 migliaia nel 2014).

b) Acquisto di beni e servizi

La codifica SIOPE consente di acquisire informazioni sia sulla singola categoria (acquisto di beni e acquisto di servizi), sia – più analiticamente – sulle voci che compongono ciascuna categoria. Tuttavia, in considerazione delle operazioni, relative ai pagamenti effettuati dalle Regioni Lazio e Campania (per quest’ultima in particolare dalla So.Re.Sa.), si rileva che i dati degli enti di dette Regioni non sono esaustivi¹⁷⁴.

Al fine di esaminare l’andamento della spesa in modo più aderente alla realtà, si esamina la macro-categoria “acquisto di beni e servizi”, per la quale sono disponibili i dati integrativi necessari. Successivamente si analizzeranno le classi di spesa più rilevanti secondo i dati SIOPE, e con l’avvertenza, quindi, della parzialità delle informazioni per i motivi descritti.

In linea generale i pagamenti per acquisto di beni e servizi evidenziano un incremento fino al 2013 per poi ridursi, di -1,8%, nel 2014. Se la riduzione dei pagamenti assume valori abbastanza simili sia per le Regioni in Piano di rientro, sia per quelle non in Piano, l’andamento nel quadriennio 2011-2014, invece, evidenzia una crescita maggiore nelle Regioni in Piano di rientro

¹⁷⁴ Entrambe le Regioni hanno effettuato pagamenti totali per conto degli enti sanitari pari a: 6,5 mld di euro nel 2011, 6,5 mld nel 2012, 8,7 mld nel 2013 (di cui 2,3 per la Campania e 6,4 per il Lazio) e 12,3 mld nel 2014 (3,7 per la Campania e 8,6 per il Lazio).

(+14,1%, rispetto a +5,1% di quelle non in Piano), sebbene per entrambe le categorie i pagamenti crescano.

La riduzione dei pagamenti potrebbe essere ricondotta non solamente all'entrata a regime delle misure di contenimento della spesa adottate negli ultimi anni¹⁷⁵, ma anche a minori pagamenti effettuati dagli enti sanitari, con eventuali riflessi sullo *stock* del debito¹⁷⁶, non rilevabili dai soli flussi di cassa.

TABELLA n. 17 SA/ITA—comparto enti sanitari—pagamenti per acquisto di beni e servizi—periodo 2011-14

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011	Var. % 2014-2012
RSO	60.427.792	62.715.991	66.604.283	65.954.683	-0,98	9,15	5,16
Piemonte	4.607.803	4.494.545	5.435.765	4.925.341	-9,39	6,89	9,58
Lombardia	17.245.820	17.650.675	17.563.226	17.691.207	0,73	2,58	0,23
Veneto	5.458.251	5.565.353	6.080.410	6.043.739	-0,60	10,73	8,60
Liguria	1.605.752	1.679.091	1.729.221	1.631.564	-5,65	1,61	-2,83
Emilia-Romagna	4.737.884	5.257.997	5.923.810	5.309.011	-10,38	12,05	0,97
Toscana	3.786.574	3.411.994	3.734.145	3.589.901	-3,86	-5,19	5,21
Umbria	942.669	988.408	1.024.714	1.015.497	-0,90	7,73	2,74
Marche	1.439.359	1.563.724	1.566.320	1.532.627	-2,15	6,48	-1,99
Lazio ⁽¹⁾	7.955.518	7.654.495	7.673.765	9.900.142	29,01	24,44	29,34
Abruzzo	1.426.958	1.401.892	1.486.881	1.348.608	-9,30	-5,49	-3,80
Molise	293.516	273.828	351.002	267.832	-23,70	-8,75	-2,19
Campania ⁽²⁾	4.668.725	5.605.365	6.524.491	5.652.213	-13,37	21,07	0,84
Puglia	3.978.178	4.760.108	4.874.419	4.362.255	-10,51	9,65	-8,36
Basilicata	587.153	573.918	591.780	586.535	-0,89	-0,11	2,20
Calabria	1.693.632	1.834.597	2.044.334	2.098.210	2,64	23,89	14,37
RSS	8.656.969	10.539.836	9.993.443	9.252.347	-7,42	6,88	-12,22
Valle d'Aosta	143.852	147.579	139.948	142.713	1,98	-0,79	-3,30
P.A. Bolzano	453.773	504.346	474.592	492.369	3,75	8,51	-2,37
P.A. Trento	644.501	717.961	719.153	726.813	1,07	12,77	1,23
Friuli-Venezia Giulia	1.263.706	1.408.470	1.408.340	1.439.756	2,23	13,93	2,22
Sicilia	4.357.828	5.729.872	5.279.753	4.513.652	-14,51	3,58	-21,23
Sardegna	1.793.310	2.031.608	1.971.656	1.937.044	-1,76	8,02	-4,65
Totale acquisto beni e servizi	69.084.761	73.255.827	76.597.726	75.207.030	-1,82	8,86	2,66
di cui:							
Regioni in piano di rientro	28.982.159	31.754.703	33.670.411	33.068.253	-1,79	14,10	4,14
Regioni non in piano di rientro	40.102.602	41.501.123	42.927.316	42.138.777	-1,84	5,08	1,54

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Considera i pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014) per le seguenti categorie: farmaceutica, prestazioni sanitarie, acquisto di beni e servizi.

⁽²⁾ Considera i pagamenti effettuati dalla Regione Campania, attraverso la So.Re.Sa., per conto degli enti sanitari regionali per la categoria acquisto di beni e servizi (1.742 milioni di euro nel 2013 e 2.787 milioni di euro nel 2014). In generale, i pagamenti totali, pari a 2.303 milioni di euro nel 2013 e 3.741 milioni nel 2014, si riferiscono anche al personale (340,3 milioni di euro nel 2013 e 868,3 milioni nel 2014) e al rimborso prestiti (23,4 milioni di euro nel 2013 e 0 milioni nel 2014).

¹⁷⁵ Diverse misure introdotte a livello centrale tendono al contenimento dei costi, quali ad esempio l'art. 15, co. 13, lett. a) e lett. b), del d.l. n. 95/2012, che prevede quanto segue: la riduzione del 10% dei corrispettivi per l'acquisto di beni e servizi e dei corrispondenti volumi di acquisto per tutta la durata residua dei contratti in essere, con la possibilità per le regioni di adottare misure alternative di contenimento della spesa, nel rispetto degli obiettivi programmati e dell'equilibrio finanziario, nonché l'obbligo per le aziende sanitarie di rinegoziare i contratti ed eventualmente recedere qualora i prezzi unitari siano superiori del 20% rispetto ai prezzi di riferimento.

¹⁷⁶ Il SIOPE rileva solamente i dati dei flussi di cassa e dunque i risultati economici potrebbero essere diversi. Nel citato "Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica" (del SSR n. 8/2015), secondo i dati di conto economico, nel 2014 i costi registrano un incremento rispetto al 2013. Ad esempio, con riferimento alla Regione siciliana, le analisi effettuate dalla Sezione regionale di controllo sui conti economici del 2014 per questa componente di spesa evidenziano un aumento del costo del 3% rispetto al 2013, con un debito verso i fornitori che incrementa di 13 milioni di euro.

Gli enti della Regione Lombardia, nel 2014, rappresentano il 23,5% del totale pagamenti per acquisto di beni e servizi, evidenziando una riduzione dell'incidenza rispetto al 2011 (24,9%); gli enti della Regione Lazio, invece, segnano il 13,2%, con un peso crescente sul totale (11,5% nel 2011).

La composizione dei pagamenti per acquisto di beni e servizi per ripartizione geografica mostra che la riduzione del 2014 si riscontra nelle diverse aree, ad esclusione dell'Italia centrale che ha incrementato i flussi di pagamento (+2 mld.; +14,6%). Nello specifico, l'incremento dei pagamenti dell'Italia Centrale è ascrivibile unicamente agli enti della Regione Lazio, i quali hanno usufruito delle risorse relative alle anticipazioni di liquidità nel 2013 e 2014, dal momento che gli enti sanitari delle altre Regioni centrali hanno evidenziato un decremento.

TABELLA n. 18 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011	Var. % 2013-2012
Nord-Occidentale	23.603.226	23.971.890	24.868.160	24.390.825	-1,92	3,34	1,75
Nord-Orientale	12.558.113	13.454.127	14.606.305	14.011.689	-4,07	11,57	4,14
Centrale ⁽¹⁾	14.124.120	13.618.621	13.998.945	16.038.168	14,57	13,55	17,77
Meridionale ⁽²⁾	12.648.163	14.449.710	15.872.907	14.315.652	-9,81	13,18	-0,93
Insulare	6.151.138	7.761.480	7.251.409	6.450.696	-11,04	4,87	-16,89
ACQUISTO BENI+SERVIZI	69.084.761	73.255.827	76.597.726	75.207.030	-1,82	8,86	2,66

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Considera i pagamenti effettuati dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali (6.479 milioni di euro nel 2011, 6.453 milioni di euro nel 2012, 6.379 milioni di euro nel 2013 e 8.535 milioni di euro nel 2014).

⁽²⁾ Considera i pagamenti effettuati dalla Regione Campania, attraverso la So.Re.Sa., per conto degli enti sanitari regionali per la categoria acquisto di beni e servizi (1.742 milioni di euro nel 2013 e 2.787 milioni di euro nel 2014).

Osservando, invece, i costi¹⁷⁷ relativi agli acquisti di beni e servizi – si veda il “Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica” approvato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo il 22 maggio 2015 (del. n. 8/SSRRCO/RCFP/15) – si evidenzia un aumento nel 2014 rispetto al 2013 (+2,5%).

Da questa rilevazione sembrerebbe emergere una limitata efficacia delle misure introdotte a livello centrale relative al contenimento dei costi (v. d.l. n. 98/2011 e d.l. n. 95/2012).

Osservando le singole componenti di spesa – al netto delle operazioni effettuate direttamente dalle Regioni Lazio e Campania – invece, si rilevano andamenti diversi¹⁷⁸: nel 2014, rispetto al

¹⁷⁷ Il costo differisce dai pagamenti, in quanto esso afferisce alla spesa che occorre sostenere per entrare in possesso di un bene o per usufruire di un servizio, mentre il pagamento riguarda il trasferimento di una somma di denaro come corrispettivo di una prestazione o come mezzo di estinzione di un'obbligazione.

¹⁷⁸ Si rammenta che l'esame delle singole componenti dei pagamenti SIOPE potrebbe non essere coerente con la spesa effettiva in quanto si considerano solamente i dati presenti nel SIOPE, al netto delle operazioni effettuate direttamente dalla regione (Lazio e Campania) per gli enti sanitari. Il dato rilevato per gli enti della regione Lazio, della regione Campania ed il totale dei pagamenti delle singole categorie è sottostimato.

2013, decrescono i pagamenti per acquisti di beni (-8,5%) ed i pagamenti per acquisto di servizi (-6,1%). Per questi ultimi, si evidenzia un *trend* decrescente a partire dal 2012, (52,8 mld. nel 2012, 52,6 mld. nel 2013 e 49,3 mld. nel 2014), mentre per gli acquisti di beni si rileva un *trend* crescente fino al 2013, seguito da una contrazione (11,7 mld. nel 2011, 13,9 mld. nel 2012, 15,9 mld. nel 2013 e 14,5 mld. nel 2014)¹⁷⁹.

1) *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 sanitari¹⁸⁰ ed acquisto di beni non sanitari¹⁸¹. I primi, che rappresentano la parte più consistente, al netto di Lazio e Campania (in quanto dal SIOPE si rileva solo una piccola parte delle operazioni per i motivi sopra specificati), i pagamenti per questa voce di spesa sono pari a 10,6 mld. nel 2011 (9,3% del totale pagamenti correnti), 12,6 mld. nel 2012 (10,7%), 14,3 mld. nel 2013 (12%) e 13,5 mld. nel 2014 (11,5%)¹⁸². I pagamenti per acquisti di beni non sanitari, invece, costituiscono una quota più modesta del totale della spesa: sempre al netto di Lazio e Campania, i pagamenti ammontano 568 mln. nel 2011 (4,8% del totale della spesa per acquisto di beni), 601 mln. nel 2012 (4,5%), 585 mln. nel 2013 (3,7%) e 490 mln. nel 2014 (3,4%)¹⁸³.

In linea generale, i pagamenti per acquisto di beni sanitari evidenziano un *trend* crescente fino al 2013, per poi decrescere nel 2014 (-6,9%, al netto dei movimenti registrati dagli enti sanitari di Lazio e Campania). In quasi tutte le Regioni oltre l'85% della spesa per beni sanitari afferisce ai prodotti farmaceutici (cod. 2101), materiali diagnostici e prodotti chimici (2205), lastre e mezzi di contrasto (2206), presidi chirurgici e materiale sanitario (2207) e materiali protesici (2208).

Gli acquisti di beni sanitari si concentrano principalmente nel Nord Italia, rappresentando nel 2014 oltre il 55% del totale¹⁸⁴ (Nord-Occidentale 28,7% e Nord-Orientale 26,5%); in particolare, gli enti della Regione Lombardia evidenziano i flussi di pagamento più elevati (16,3%).

In tutto il quadriennio, la spesa maggiore per la categoria beni sanitari è rappresentata dai prodotti farmaceutici, che incidono sul totale categoria per il 52%, mostrando un andamento

¹⁷⁹ V. Tabella. n. 26.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, cap. 3.

¹⁸⁰ Si riferiscono ad acquisti di prodotti farmaceutici, materiali diagnostici, prodotti chimici, materiali protesici, lastre RX, mezzi di contrasto RX, ecc.

¹⁸¹ Si riferiscono ad acquisti di prodotti alimentari, combustibili, carburanti, supporti informatici, cancelleria, pulizia, ecc.

¹⁸² I pagamenti totali per acquisto di beni sanitari, comprensivi degli enti sanitari della Regione Lazio e Campania, ammontano a 11 mld. nel 2011 (9,8% del totale pagamenti correnti), 13,3 mld. nel 2012 (11,5%), 15,3 mld. nel 2013 (12,8%) e 14 mld. nel 2014 (12%); v. tabella n. 24.1/APP/SA in Appendice, Volume II, parte II, capitolo 3.

¹⁸³ I pagamenti totali per acquisto di beni non sanitari, comprensivi degli enti sanitari della Regione Lazio e Campania, ammontano a 607 mln. di euro nel 2011 (5,2% del totale della spesa per acquisto di beni), 641 mln. nel 2012 (4,6%), 627 mln. nel 2013 (4%) e 543 mln. nel 2014 (3,7%); v. tabella n. 25.1/APP/SA in Appendice, Volume II, parte II, capitolo 3.

¹⁸⁴ Il totale dei pagamenti rilevati sul SIOPE (comprendendo anche i dati degli enti della Regione Lazio e Campania), al netto delle integrazioni relative alle operazioni di pagamento effettuate direttamente dalle Regioni per conto degli enti sanitari.

dell'incidenza in crescita. Nel 2014, gli enti della Provincia autonoma di Trento espongono il valore più basso (43,5%) e quelli della Sardegna il valore più elevato (59,3%).

Gli acquisti per beni non sanitari evidenziano un *trend* decrescente per tutto il periodo considerato (-16,1% nel 2014, rispetto al 2013, al netto di Lazio e Campania). Nel 2014, in quasi tutte le Regioni, si rileva che oltre l'80% dei pagamenti per acquisto di beni non sanitari afferisce ad acquisti di prodotti alimentari (cod. 2201), materiali di guardaroba e pulizia (2202), carburanti e combustibili (2203), supporti informatici (2204) e materiali per la manutenzione (2206). Esaminando i singoli codici gestionali si rileva che gli acquisti per combustibili e carburanti incidono per il 23,6% del totale categoria e che la voce supporti informatici incide per il 20,4%. In relazione all'area geografica, invece, i maggiori pagamenti per acquisti di beni non sanitari sono riferibili all'area Nord-Occidentale.

2) *Acquisto di servizi*

I pagamenti per acquisti di servizi costituiscono, in media, la parte più consistente dei pagamenti: 50,9 mld. nel 2011, 52,8 mld. nel 2012, 52,6 nel 2013 e 49,3 nel 2014 (al netto degli enti di Lazio e Campania 45,2 mld. nel 2011, 46,7 mld. nel 2012, 47,3 mld. nel 2013 e 45,7 mld. nel 2014).

Detta tipologia di spesa, sulla base della classificazione SIOPE, viene ripartita in due macro-aree: acquisto di servizi sanitari¹⁸⁵, che rappresentano la parte più considerevole dei pagamenti, ed acquisto di servizi non sanitari¹⁸⁶, di minore entità, seppur rilevante come massa di pagamenti (18,4% nel 2014 del totale acquisto servizi).

Gli acquisti di servizi sanitari vengono effettuati prevalentemente verso soggetti privati: infatti, tale tipologia rappresenta oltre il 74% del totale categoria. Gli acquisti da soggetti pubblici, che evidenziano una certa stabilità, ad esclusione del 2013, incidono sul totale categoria per oltre il 20%; tuttavia, tale tipologia di acquisti viene per la maggior parte effettuata verso strutture sanitarie pubbliche della Regione/Provincia autonoma di appartenenza (circa il 17% del totale categoria).

Per quanto concerne gli acquisti di servizi sanitari da soggetti pubblici, si rileva che gli enti della Regione Lombardia effettuano pagamenti per tale tipologia di spesa pari ad oltre il 43% del

¹⁸⁵ Si riferiscono ad acquisti di servizi sanitari (effettuati da Amministrazioni Pubbliche, strutture sanitarie pubbliche della Regione/Provincia autonoma e soggetti privati) per medicina di base, per farmaceutica, per assistenza specialistica ambulatoriale, per assistenza riabilitativa, per assistenza integrativa e protesica, per assistenza ospedaliera, prestazioni di psichiatria, prestazioni di distribuzione farmaci file F, prestazioni termali, prestazioni trasporto in emergenza e urgenza, prestazioni socio sanitarie a rilevanza sanitaria, consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie, ecc.

¹⁸⁶ Si riferiscono ad acquisti di servizi non sanitari per pulizia, riscaldamento, utenze e canoni, assicurazioni, manutenzioni, spese legali e consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie (effettuati da Amministrazioni Pubbliche, strutture sanitarie pubbliche della Regione/Provincia autonoma e soggetti privati).

totale acquisto di servizi sanitari: in particolare, tale fenomeno si verifica in relazione ai pagamenti effettuati verso le strutture sanitarie pubbliche della Regione di appartenenza. Gli acquisti di servizi sanitari da soggetti privati, invece, assumono valori elevati, in termini di incidenza percentuale, in Molise, Basilicata e Liguria.

Con riferimento a detta tipologia di acquisti occorre evidenziare che le voci che compongono questa categoria sono molteplici e di diversa natura. Per un maggior dettaglio si rinvia alle tabelle riportate nel volume II.

La restante parte della spesa, costituita dai contributi previdenziali e ritenute erariali, rappresenta circa il 5% del totale categoria.

TABELLA n. 19 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER ACQUISTO DI SERVIZI SANITARI – PERIODO 2011-2014

Descrizione	2011	% sett. pubblico	2012	% sett. pubblico	2013	% sett. pubblico	2014	% sett. pubblico
RSO	36.009.876	21,93	35.883.805	22,32	35.708.545	22,24	33.880.677	22,47
PIEMONTE	2.770.154	12,77	2.613.332	9,78	2.931.083	10,18	2.746.112	9,06
LOMBARDIA	13.320.775	43,30	13.428.322	44,78	13.483.527	43,44	13.499.115	43,80
VENETO	3.316.435	9,98	3.221.026	8,77	3.180.529	8,68	3.230.003	8,53
LIGURIA	868.138	2,57	821.957	3,00	826.253	4,63	787.869	4,30
EMILIA R.	2.787.900	16,72	2.888.236	15,30	3.075.929	17,11	2.951.758	15,03
TOSCANA	1.786.241	12,11	1.734.699	10,83	1.749.541	12,04	1.743.376	13,02
UMBRIA	477.153	10,26	461.321	9,22	494.135	12,80	505.898	17,42
MARCHE	795.980	4,42	802.737	4,09	798.502	3,73	813.676	4,36
LAZIO ⁽¹⁾	1.112.694	0,96	860.217	2,01	923.238	8,91	969.485	10,24
ABRUZZO	827.912	4,33	763.262	8,70	747.659	8,70	732.520	8,95
MOLISE	192.948	0,36	182.376	0,27	187.200	0,23	172.554	0,15
CAMPANIA ⁽¹⁾	3.541.169	9,32	4.010.895	8,35	3.165.608	5,95	1.824.307	5,78
PUGLIA	2.665.679	9,10	2.625.306	10,57	2.686.326	10,31	2.384.533	1,26
BASILICATA	335.536	0,89	311.674	0,53	315.888	1,04	313.025	1,80
CALABRIA	1.211.164	2,59	1.158.446	2,48	1.143.126	2,30	1.206.446	3,43
RSS	5.172.328	7,44	5.599.154	8,68	5.247.259	8,62	5.146.984	8,93
VALLE D'AOSTA	71.851	2,12	70.742	2,88	69.295	2,55	75.217	12,93
PA BOLZANO	215.182	6,56	218.933	6,72	214.393	6,77	220.123	4,63
PA TRENTO	395.480	35,76	467.219	43,60	465.635	43,57	466.331	43,17
FRIULI V.G.	596.053	3,03	609.640	5,43	580.129	4,25	593.023	4,41
SICILIA	2.887.610	3,98	3.237.363	4,68	2.952.130	4,73	2.859.188	5,22
SARDEGNA	1.006.151	9,42	995.256	8,15	965.676	7,14	933.102	6,79
TOT. NAZIONALE	41.182.203	20,11	41.482.958	20,48	40.955.803	20,50	39.027.661	20,69
Piano di rientro	15.209.330	7,36	15.451.196	7,33	14.736.370	7,31	12.895.145	5,74
Non piano	25.972.873	27,57	26.031.762	28,28	26.219.434	27,91	26.132.516	28,06
TOT. NAZ. (escluso Lazio e Campania)	36.528.341	21,74	36.611.846	22,24	36.866.958	22,04	36.233.869	21,72

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ I dati sono poco significativi in quanto non considerano la parte relativa agli acquisti di servizi sanitari pagati dalle Regioni per conto degli enti sanitari regionali.

I pagamenti per acquisto di servizi non sanitari evidenziano una crescita fino al 2013, cui segue un decremento nel 2014 (-12,2% rispetto al 2013; +8,2% rispetto al 2011)¹⁸⁷.

c) Contributi e trasferimenti correnti

Tra i pagamenti correnti degli enti sanitari si riscontra la voce “contributi e trasferimenti correnti” che incide per circa l’1% del totale pagamenti: 1,1 miliardi nel 2011, 1,2 miliardi nel 2012, 1,3 miliardi nel 2013 e 1,2 miliardi nel 2014.

TABELLA n. 20 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Contributi e trasferimenti correnti	1.122.728	1.245.052	1.288.919	1.150.602	-10,73	2,48
<i>ad Amministrazioni pubbliche</i>	602.043	763.128	803.735	671.212	-16,49	11,49
<i>a soggetti privati</i>	520.685	481.924	485.184	479.390	-1,19	-7,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Considera i pagamenti effettuati dalla So.Re.Sa. (ente strumentale della Regione) per conto degli enti sanitari regionali (340.298 migliaia di euro nel 2013 e 868.300 migliaia di euro nel 2014).

I pagamenti per contributi e trasferimenti sono destinati a soggetti sia pubblici¹⁸⁸ che privati. In alcune Regioni si rileva che i pagamenti a soggetti pubblici incidono in maniera rilevante sul totale dei trasferimenti: Liguria, Marche e Lombardia. Si osserva che il peso dei contributi e trasferimenti a soggetti pubblici è maggiore nelle Regioni a statuto ordinario; all’opposto, nelle Regioni a statuto speciale i pagamenti a soggetti privati hanno un peso maggiore.

d) Altre spese correnti

I pagamenti per altre spese correnti sono rappresentati da diverse categorie, quali: rimborsi; godimento beni di terzi; interessi passivi e oneri finanziari diversi; imposte e tasse e altre spese correnti.

In linea generale, i pagamenti per la macro-voce altre spese correnti evidenziano un *trend* decrescente a partire dal 2012, sebbene l’incidenza di detti pagamenti sul totale evidenzia una tenue crescita.

La categoria *imposte e tasse* rappresenta la voce più consistente, pari a oltre il 50% del totale categoria, mostrando tuttavia una diminuzione, sia in termini assoluti che di incidenza sul totale¹⁸⁹. Analizzando in dettaglio tale categoria, emerge che essa è costituita dall’IRAP, che

¹⁸⁷ V. Tabella n. 28.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3.

¹⁸⁸ Mediamente incidono per il 60% sul totale della voce.

¹⁸⁹ Nel 2011 e 2012 incide per il 54,2%, nel 2013 per il 52,8% e nel 2014 per il 50,7%.

rappresenta la quasi totalità dei pagamenti¹⁹⁰, dall'IRES, dall'IVA e, infine, dagli altri tributi. In particolare, nel 2014, l'IRAP incide per l'86,4%, l'IRES per l'1,4%, l'IVA per il 4,8% e gli altri tributi per il 7,4%.

La principale voce, IRAP, registra un *trend* decrescente in quasi tutte le Regioni ed, in particolare, in quelle a statuto ordinario. Analogamente si verifica anche per le altre voci (IRES e altri tributi), ad eccezione della voce relativa all'IVA che registra un forte incremento nel 2013, rispetto al 2012, per poi ridursi nel 2014.

TABELLA n. 21 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI ENTI ALTRE SPESE CORRENTI PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	% sul tot. pag.	Anno 2012	% sul tot. pag.	Anno 2013	% sul tot. pag.	Anno 2014	% sul tot. pag.	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Rimborsi	261.027	0,23	365.233	0,29	342.553	0,29	431.887	0,37	26,08	65,46
Godimento beni di terzi	917.237	0,81	1.025.240	0,94	1.099.530	0,92	972.588	0,83	-11,55	6,03
Interessi passivi e oneri finanziari	248.851	0,22	287.103	0,22	251.317	0,21	340.487	0,29	35,48	36,82
Imposte e tasse	2.759.778	2,45	2.878.810	2,35	2.741.444	2,30	2.618.755	2,24	-4,48	-5,11
Altre spese correnti	902.384	0,80	754.050	0,64	748.461	0,63	795.004	0,68	6,22	-11,90
TOT. ALTRE SPESE CORRENTI	5.089.278	4,51	5.310.436	4,56	5.183.306	4,35	5.158.721	4,42	-0,47	1,36

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

La tabella che segue mostra i pagamenti degli enti sanitari per la categoria altre spese correnti aggregata per Regione e Provincia autonoma.

¹⁹⁰ In termini assoluti si passa dai 2.427 milioni del 2011, a 2.233 milioni del 2014 (2.410 milioni del 2012 e 2.353 milioni del 2013); in termini di incidenza, invece, il peso passa dall'87,9% del totale imposte e tasse nel 2011 a 86,4% del 2014 (83,7% nel 2012 e 85,9% nel 2013).

**TABELLA n. 22 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER ALTRE SPESE
CORRENTI PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	4.313.432	4.323.406	4.327.407	4.302.457	-0,58	-0,25
PIEMONTE	573.243	385.491	450.842	437.494	-2,96	-23,68
LOMBARDIA	749.550	810.049	782.962	765.527	-2,23	2,13
VENETO	493.894	463.725	496.800	514.728	3,61	4,22
LIGURIA	148.670	150.088	164.074	151.880	-7,43	2,16
EMILIA R.	491.093	515.421	562.251	666.152	18,48	35,65
TOSCANA	322.558	345.340	332.485	335.696	0,97	4,07
UMBRIA	76.415	78.897	72.305	82.030	13,45	7,35
MARCHE	139.434	135.523	131.530	124.561	-5,30	-10,67
LAZIO	367.169	369.690	357.328	386.621	8,20	5,30
ABRUZZO	99.335	89.669	113.443	101.038	-10,93	1,72
MOLISE	31.040	22.759	25.903	18.861	-27,19	-39,24
CAMPANIA	363.952	370.030	340.837	226.890	-33,43	-37,66
PUGLIA	279.122	297.497	288.070	284.655	-1,19	1,98
BASILICATA	41.849	43.342	41.863	37.565	-10,27	-10,24
CALABRIA	136.109	245.887	166.713	168.758	1,23	23,99
RSS	775.845	987.030	855.899	856.264	0,04	10,37
VALLE D'AOSTA	19.307	19.334	22.426	20.395	-9,06	5,64
PA BOLZANO	87.038	63.896	59.983	70.176	16,99	-19,37
PA TRENTO	43.692	41.266	47.014	52.294	11,23	19,69
FRIULI V.G.	118.779	211.701	145.661	148.569	2,00	25,08
SICILIA	350.711	486.195	443.940	450.392	1,45	28,42
SARDEGNA	156.317	164.637	136.874	114.439	-16,39	-26,79
Totale altre spese correnti	5.089.278	5.310.436	5.183.306	5.158.721	-0,47	1,36

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

All'interno della macro-classe “Altre spese correnti” vi è una categoria residuale, denominata anch'essa *altre spese correnti*, che raggruppa spese di diversa natura, tra cui i pagamenti per gli organi direttivi e per il collegio sindacale (indennità, compensi, rimborso spese, oneri sociali, ritenute previdenziali ed assistenziali)¹⁹¹. Osservando i pagamenti per gli organi direttivi e per il collegio sindacale¹⁹² si rileva un andamento ondivago: 124 mln. di euro nel 2011, 148,4 mln. nel 2012, 106,5 mln. nel 2013 e 140,4 mln. nel 2014. L'aumento registrato nel 2014, rispetto al 2013, pari al 31,8%, è ascrivibile ai pagamenti degli enti di due Regioni: Lazio (+15,2 mln.) e Sicilia

¹⁹¹ Detti pagamenti si riferiscono ai seguenti codici: 1) 5503 – indennità e rimborso spese ed oneri sociali per gli organi direttivi e collegio sindacale: <<pagamenti, al netto di oneri previdenziali e fiscali, per l'acquisizione di prestazioni dal direttore generale, amministrativo, sanitario, sociale e collegio sindacale e da parte dei soggetti la cui relazione con l'Ente non è riconducibile ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, ma deriva dall'appartenenza agli organi dell'Ente.>>; b) 5509 – altre ritenute per conto di terzi su indennità a organi istituzionali e altri compensi: <<versamenti agli enti aventi diritto in corrispondenza alle ritenute effettuate a carico di persone fisiche che non sono dipendenti all'atto della corresponsione degli emolumenti e delle varie indennità ad esso spettanti per altre ritenute per conto di terzi.>>; 5510 – ritenute previdenziali ed assistenziali a carico degli organi istituzionali: <<versamenti agli enti aventi diritto in corrispondenza alle ritenute effettuate a carico degli organi istituzionali, del direttore generale, amministrativo, sanitario, sociale all'atto della corresponsione degli emolumenti e delle varie indennità ad esso spettanti per ritenute previdenziali e assistenziali.>>.

¹⁹² V. tabella n. 34.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3.

(+24,4 mln.); in particolare ai pagamenti del cod. 5503 – Indennità e rimborso ed oneri sociali per gli organi direttivi e collegio sindacale.

e) Pagamenti per interessi passivi e oneri finanziari diversi

I pagamenti per interessi passivi e oneri finanziari diversi sono costituiti da: interessi passivi ad Amministrazioni Pubbliche, a Cassa depositi e prestiti (gestione Tesoro e gestione CDP), interessi passivi per anticipazioni di cassa, interessi su mutui, interessi passivi verso fornitori, oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazione e altri oneri finanziari. Detti pagamenti registrano un andamento ondivago, con un incremento nel 2014 pari a 89 milioni rispetto al 2013 (+35,5%). Il 51,8% del rilevato incremento è dovuto alla voce *interessi passivi verso fornitori* (154 milioni nel 2014, +46,2 milioni rispetto al 2013). La voce generica *altri oneri finanziari* segna nel 2014 +38,5 milioni, pari al 43,1% dell'incremento complessivo¹⁹³. Si registrano, invece, riduzioni per la voce interessi su mutui (-3 milioni rispetto al 2013) e interessi passivi a Cassa depositi e prestiti – gestione CDP (-2,1 milioni).

L'aumento dei pagamenti per interessi passivi e oneri finanziari si concentra principalmente nell'area dell'Italia centrale (+55 milioni, +122,8%), seguita dall'area nord-orientale (+22,5 milioni, +49,2%) e dall'area nord-occidentale (+10,9 milioni, +35,4%). In particolare, esso è ascrivibile in buona parte agli enti appartenenti alle seguenti Regioni: Piemonte (+12 milioni, +62,3%), Emilia-Romagna (+24 milioni, +83,2%), Lazio¹⁹⁴ (+57,8 milioni, +600%), Calabria (+12,6 milioni, +42,2%), Molise (+0,5 milioni, +91,7%).

Nel caso degli *interessi* l'andamento complessivo è frutto di risultati con apporti differenti tra Regioni in Piano di rientro, in cui la crescita rispetto al 2013 è superiore al 50%, e quelle non in Piano, che registrano un incremento minore (+11,9%). Per queste ultime, si rileva un decremento degli interessi rispetto al dato 2011 (-0,3%), mentre per le Regioni in Piano di rientro gli interessi registrano un incremento rilevante (+70,4%).

La tabella che segue mostra i pagamenti degli enti sanitari per la macro-voce “*interessi passivi e oneri finanziari*” aggregata per Regione e Provincia autonoma.

¹⁹³ V. tabella n. 33.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3. Si rileva che l'incremento della voce altri oneri finanziari è ascrivibile unicamente ai pagamenti effettuati dagli enti sanitari della Regione Lazio: da 0,3 milioni di euro del 2013 a 45,6 milioni del 2014 (+45,3 milioni). Come rilevato nel verbale del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali del 24 marzo 2015, la voce “altri interessi passivi” è composta da: interessi impliciti dell'operazione Sanim (sterilizzati dalle aziende con contributi da regione extra-fondo); interessi passivi pagati centralmente dalla regione (derivanti dall'Accordo pagamenti) ed ulteriori interessi passivi.

¹⁹⁴ L'incremento è registrato nella voce generica “*altri oneri finanziari*”.

TABELLA n. 23 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI DIVERSI – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	204.830	233.496	198.999	292.595	47,03	42,85
PIEMONTE	20.080	19.149	19.262	31.269	62,33	55,72
LOMBARDIA	8.907	12.565	8.311	7.493	-9,85	-15,88
VENETO	17.866	14.220	16.348	14.760	-9,71	-17,38
LIGURIA	5.254	3.289	3.311	3.062	-7,52	-41,71
EMILIA-ROMAGNA	34.224	35.587	28.894	52.941	83,22	54,69
TOSCANA	32.812	33.160	29.619	28.927	-2,34	-11,84
UMBRIA	1.627	1.860	2.086	1.348	-35,39	-17,19
MARCHE	12.110	3.041	3.472	2.122	-38,88	-82,48
LAZIO	14.609	34.284	9.631	67.470	600,59	361,84
ABRUZZO	5.338	6.524	7.688	5.795	-24,62	8,56
MOLISE	2.102	1.042	520	996	91,73	-52,61
CAMPANIA	18.039	24.153	14.252	14.469	1,52	-19,79
PUGLIA	10.421	19.801	25.652	19.434	-24,24	86,50
BASILICATA	132	141	113	61	-46,33	-54,04
CALABRIA	21.310	24.679	29.841	42.449	42,25	99,20
RSS	44.022	53.607	52.318	47.892	-8,46	8,79
VALLE D'AOSTA	1	2.716	0	0	0,00	-100,00
P.A. BOLZANO	48	182	52	67	28,28	40,68
P.A. TRENTO	16	20	2	7	245,97	-57,41
FRIULI V.G.	47	59	388	380	-2,00	710,55
SICILIA	38.704	39.657	39.191	40.736	3,94	5,25
SARDEGNA	5.207	10.973	12.686	6.703	-47,16	28,73
TOT. INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI DIVERSI	248.851	287.103	251.317	340.487	35,48	36,82
Di cui:						
Regioni in Piano di rientro	130.602	169.290	146.036	222.618	52,44	70,46
Regioni non in Piano di rientro	118.249	117.813	105.281	117.869	11,96	-0,32

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Di seguito si illustrano alcune delle principali voci relative ai pagamenti per interessi passivi¹⁹⁵ e oneri finanziari diversi.

1) Interessi passivi verso fornitori (cod. 5306)

Con riferimento ai pagamenti per interessi passivi verso fornitori si rileva che i ritardati pagamenti da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale hanno generato una spesa aggiuntiva pari a 92,3 milioni nel 2011, 110,3 milioni nel 2012, 107,9 milioni nel 2013 e 154,1 milioni nel 2014. Detti pagamenti, quindi, registrano un andamento crescente - anche se con una flessione nel 2013 - che, nel quadriennio 2011-2014, ha assorbito un impiego di risorse pari a 464,6 milioni di euro¹⁹⁶.

¹⁹⁵ I pagamenti per interessi su mutui sono esaminati assieme ai pagamenti per rimborso prestiti.

¹⁹⁶ V. tabella n. 32.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3.

Tali dati vanno letti con cautela¹⁹⁷, considerato che vi sono stati reiterati interventi legislativi (poi colpiti da giudizio di illegittimità costituzionale¹⁹⁸) che hanno bloccato le azioni esecutive contro gli enti del Servizio sanitario per il recupero dei crediti vantati dai privati. Infatti, non è dato distinguere quanto dei decrementi registrati nel 2013 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 maggiormente visibili a distanza di tempo. Non v'è da escludere, dunque, che parte degli incrementi dei pagamenti per interessi verso fornitori registrata nel 2014 possa ricondursi alla prosecuzione delle azioni bloccate dagli interventi legislativi e, successivamente, riprese alla luce della sentenza che ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale.

Dai dati emerge che nel 2014, rispetto al 2013, i pagamenti per interessi passivi verso fornitori crescono di oltre 46 milioni (+42,8%): tale andamento si evidenzia nella maggior parte delle Regioni, ad eccezione della Sardegna (-7 milioni), Sicilia (-4,8 milioni), Veneto (-1 milioni), Umbria (-0,4 milioni) e Campania (-0,3 milioni)¹⁹⁹. L'incremento maggiore si registra per gli enti delle Regioni : Emilia Romagna (+24,4 milioni), Lazio (+13,8 milioni), Calabria (+8,4 milioni) e Piemonte (+7,8 milioni).

La tabella che segue mostra i pagamenti degli enti sanitari per la macro-voce “*interessi passivi verso fornitori*” aggregati per Regione e Provincia autonoma.

¹⁹⁷ Specie quelli relativi al 2013.

¹⁹⁸ Sentenza Corte costituzionale n. 186 del 3 luglio 2013.

¹⁹⁹ Si rammenta che i dati, per alcune regioni (es. Campania), potrebbero essere provvisori, in quanto esistono ancora da allocare i pagamenti da regolarizzare.

**TABELLA n. 24 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER INTERESSI PASSIVI
VERSO FORNITORI (COD. 5306) – PERIODO 2011-2014**

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	82.382	86.232	87.868	145.877	66,02	77,07
PIEMONTE	1.426	2.301	3.911	11.703	199,27	720,53
LOMBARDIA	1.966	4.899	1.175	1.745	48,50	-11,26
VENETO	11.791	9.302	13.199	12.245	-7,23	3,85
LIGURIA	2.862	1.012	1.430	2.105	47,25	-26,44
EMILIA R.	14.899	12.455	13.883	38.244	175,47	156,69
TOSCANA	7.534	6.041	4.149	6.384	53,90	-15,26
UMBRIA	551	241	703	254	-63,87	-53,86
MARCHE	1.681	1.189	621	1.069	72,04	-36,42
LAZIO	2.190	2.223	4.011	17.763	342,88	711,05
ABRUZZO	2.721	3.871	1.516	2.485	63,87	-8,68
MOLISE	1.583	853	453	827	82,48	-47,76
CAMPANIA	13.400	19.199	10.626	10.317	-2,91	-23,01
PUGLIA	9.014	14.304	17.347	17.433	0,50	93,39
BASILICATA	119	92	11	30	180,74	-74,78
CALABRIA	10.645	8.250	14.834	23.273	56,89	118,63
RSS	9.868	24.047	20.076	8.245	-58,93	-16,44
VALLE D'AOSTA	1	2.716	0	0	0,00	-100,00
PA BOLZANO	6	0	0	0	-100,00	-100,00
PA TRENTO	16	20	2	7	267,36	-57,41
FRIULI V.G.	8	4	6	1	-86,21	-89,81
SICILIA	5.020	13.256	10.039	5.240	-47,80	4,39
SARDEGNA	4.817	8.051	10.029	2.998	-70,11	-37,77
TOT. INTERESSI PASSIVI V/FORNITORI	92.250	110.279	107.945	154.122	42,78	67,07
Di cui:						
Regioni in Piano di rientro	46.000	64.257	62.737	89.041	41,93	93,57
Regioni non in Piano di rientro	46.250	46.022	45.208	65.081	43,96	40,72

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

2) Interessi passivi per anticipazioni di cassa (cod. 5304)

I pagamenti per interessi passivi per anticipazioni di cassa si riferiscono ai pagamenti relativi agli interessi sulle anticipazioni di cassa concesse dal cassiere per fronteggiare temporanee esigenze di liquidità. Detti pagamenti hanno evidenziato un andamento ondivago: crescono fino al 2012, decrescono nel 2013 per poi risalire nel 2014. Nel 2014, peraltro, in diverse Regioni (ad eccezione di Campania, Calabria, Sicilia, Piemonte, Toscana e P.A. di Trento) si ha una contrazione, rispetto al 2013.

In generale, gli interessi per anticipazioni di cassa dipendono da tre variabili: ammontare delle somme liquide anticipate, periodo temporale per il quale si usufruisce delle anticipazioni e tasso di interesse applicato. Relativamente alla prima variabile si rileva che gli incassi per anticipazione di tesoreria aumentano in tutte le Regioni che hanno evidenziato un incremento

degli interessi passivi (vedi sopra); con riferimento alle altre due variabili, i dati SIOPE non permettono di acquisire nessuna informazione.

La tabella che segue mostra i pagamenti degli enti sanitari per la macro-voce “*interessi passivi per anticipazioni di cassa*” aggregata per Regione e Provincia autonoma.

TABELLA n. 25 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER INTERESSI PER ANTICIPAZIONI DI CASSA – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	54.586	70.581	41.157	40.658	-1,21	-25,52
PIEMONTE	14.754	12.759	11.335	11.931	5,26	-19,14
LOMBARDIA	176	750	634	424	-33,19	140,24
VENETO	1.869	2.269	1.075	587	-45,37	-68,58
LIGURIA	1.138	1.141	1.095	227	-79,31	-80,09
EMILIA R.	3.084	4.097	3.669	2.233	-39,14	-27,59
TOSCANA	2.920	2.284	2.547	2.599	2,04	-10,98
UMBRIA	115	140	101	0	-100,00	-100,00
MARCHE	9.318	1.091	1.925	720	-62,59	-92,27
LAZIO	9.633	29.079	4.030	2.473	-38,63	-74,33
ABRUZZO	0	25	0	0	0,00	0,00
MOLISE	132	161	53	35	-34,53	-73,79
CAMPANIA	1.737	2.411	1.409	2.215	57,24	27,57
PUGLIA	529	496	55	3	-95,00	-99,48
BASILICATA	1	22	102	8	-91,83	1.251,39
CALABRIA	9.181	13.855	13.127	17.204	31,06	87,38
RSS	31.337	25.149	26.306	31.852	21,08	1,64
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0,00	0,00
PA BOLZANO	0	0	0	0	0,00	0,00
PA TRENTO	41	182	52	66	28,09	62,55
FRIULI V.G.	0	0	0	0	0,00	0,00
SICILIA	31.296	24.968	26.255	31.785	21,07	1,56
SARDEGNA	0	0	0	0	0,00	0,00
TOTALE INTERESSI PASSIVI PER ANTICIPAZIONI DI CASSA	85.923	95.730	67.463	72.510	7,48	-15,61
Di cui:						
Regioni in Piano di rientro	67.262	83.754	56.263	65.645	16,68	-2,40
Regioni non in Piano di rientro	18.661	11.977	11.201	6.865	-38,71	-63,21

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Cortei dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

f) Rimborso prestiti e interessi su mutui

I pagamenti per rimborso prestiti si riferiscono al pagamento della quota capitale dei mutui e prestiti richiesti dagli enti sanitari per finanziare gli investimenti. Detti pagamenti assumono un peso marginale rispetto alla massa complessiva dei pagamenti: ammontano, infatti, a 182,2 milioni nel 2011, 144,5 milioni nel 2012, 160,7 milioni nel 2013 e 139,6 milioni nel 2014.

La voce rimborso prestiti è costituita, a sua volta, dai rimborsi per mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti (gestione Tesoro e gestione CDP) e per mutui e prestiti concessi da altri soggetti. Quest'ultima componente rappresenta la voce maggiore ed evidenzia una riduzione fino al 2013 per poi crescere nel 2014 (158,9 milioni nel 2011, 122,3 milioni nel 2012, 120,2 milioni nel 2013 e 123,7 milioni nel 2014).

La tabella che segue mostra i pagamenti degli enti sanitari per la categoria rimborso prestiti aggregata per Regione e Provincia autonoma.

TABELLA n. 26 SA/ITA - Comparto enti sanitari - pagamenti per rimborso prestiti - periodo 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	180.074	142.196	157.907	136.631	-13,47	-24,12
PIEMONTE	7.805	8.592	8.931	8.239	-7,75	5,57
LOMBARDIA	24.188	19.712	23.489	27.080	15,29	11,96
VENETO	19.527	14.703	9.648	8.457	-12,35	-56,69
LIGURIA	7.908	5.788	3.275	2.881	-12,03	-63,57
EMILIA R.	42.307	44.954	46.329	47.704	2,97	12,76
TOSCANA	31.423	30.151	32.384	34.163	5,49	8,72
UMBRIA	3.990	4.675	4.055	3.910	-3,59	-1,99
MARCHE	2.185	1.212	1.532	1.226	-20,01	-43,89
LAZIO	1.729	1.201	1.566	979	-37,51	-43,39
ABRUZZO	0	0	0	0	0,00	0,00
MOLISE	70	213	149	150	1,01	114,72
CAMPANIA ⁽¹⁾	38.089	10.119	23.986	1.842	-92,32	-95,16
PUGLIA	0	0	0	0	0,00	0,00
BASILICATA	0	0	0	0	0,00	0,00
CALABRIA	854	875	2.561	0	-100,00	-100,00
RSS	2.170	2.323	2.823	2.930	3,81	35,05
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0,00	0,00
PA BOLZANO	0	0	0	0	0,00	0,00
PA TRENTO	0	0	0	0	0,00	0,00
FRIULI V.G.	1.000	0	223	233	4,79	-76,67
SICILIA	0	0	0	0	0,00	0,00
SARDEGNA	1.170	2.323	2.600	2.697	3,73	130,57
Totale rimborso di prestiti	182.243	144.519	160.729	139.561	-13,17	-23,42

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Il dato potrebbe essere sottostimato, a causa dei pagamenti da regolarizzare.

L'evoluzione dei pagamenti per rimborso prestiti evidenzia complessivamente un decremento nel periodo considerato, anche se si registra un picco nel 2013; tale decremento è scaturito, in buona parte, dai valori registrati per gli enti della Regione Campania²⁰⁰, che, però, potrebbero essere sottostimati, in quanto permangono pagamenti da regolarizzare che devono ancora essere imputati agli appropriati codici SIOPE²⁰¹.

Osservando i pagamenti per interessi su mutui si osserva, nel periodo 2011-2014, un *trend* decrescente: raffrontando il 2014 al 2011, i pagamenti registrano una rilevante riduzione (-24,6%), generata unicamente dagli enti appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, giacché gli enti delle Regioni a statuto speciale evidenziano un incremento²⁰²; rispetto al 2013, invece, si rileva una diminuzione in quasi tutte le Regioni, ad eccezione delle Marche²⁰³ e dell'Emilia Romagna²⁰⁴. In generale, l'aumento dei pagamenti per interessi su mutui riflette l'aumento dello *stock* del debito o, in caso di mutui variabili, l'andamento dei tassi: nello specifico, l'incremento viene generato dall'aumento dello *stock* del debito²⁰⁵; crescono, infatti, le entrate per accensione prestiti.

I pagamenti per rimborso prestiti - e di conseguenza i pagamenti per interessi passivi - sono maggiori nei confronti di soggetti diversi dalla Cassa Depositi e Prestiti.

²⁰⁰ Nel 2014 i pagamenti per rimborso prestiti evidenziano un decremento del -92,3% rispetto al 2013 e -95,2% rispetto al 2011.

²⁰¹ I pagamenti da regolarizzare per il 2014 per la Campania sono pari a 58,9 milioni di euro e incidono per lo 0,7% sul totale pagamenti enti sanitari regionali.

²⁰² Incremento dipeso dai pagamenti degli enti della Sardegna (che comunque nel 2014 mostra una riduzione rispetto al 2013, -13,6%) e del Friuli-Venezia Giulia, che fino al 2012 non effettuavano nessun pagamento.

²⁰³ Gli enti della Regione Marche hanno incassato maggiori risorse derivanti dall'accensione di prestiti nel 2013 e 2014: tale aspetto si è riflesso nell'aumento, specie nel 2014, degli interessi.

²⁰⁴ Gli enti della Regione Emilia-Romagna hanno incassato maggiori risorse, rispetto al 2013, ma in linea con i valori del 2011 e 2012.

²⁰⁵ Negli ultimi due anni i tassi di interesse hanno subito una diminuzione che difficilmente porta ad un aumento dei pagamenti per interessi moratori.

TABELLA n. 27 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI PER INTERESSI SU MUTUI – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
RSO	43.585	45.981	35.029	32.176	-8,15	-26,18
PIEMONTE	3.891	4.024	4.013	3.092	-22,96	-20,54
LOMBARDIA	6.413	6.209	4.881	3.360	-31,17	-47,61
VENETO	2.779	1.761	1.258	1.117	-11,23	-59,80
LIGURIA	814	621	561	466	-16,83	-42,72
EMILIA R.	15.609	16.563	10.784	11.587	7,44	-25,77
TOSCANA	12.335	12.822	11.782	11.129	-5,54	-9,78
UMBRIA	929	1.461	1.281	1.094	-14,61	17,76
MARCHE	217	133	111	131	18,13	-39,77
LAZIO	296	222	178	134	-25,01	-54,81
ABRUZZO	0	0	0	0	0,00	0,00
MOLISE	9	27	7	5	-20,46	-44,31
CAMPANIA ⁽¹⁾	145	100	168	61	-63,63	-57,91
PUGLIA	79	1.783	0	0	0,00	-100,00
BASILICATA	0	0	0	0	0,00	0,00
CALABRIA	68	256	5	1	-85,87	-99,05
RSS	343	735	1.049	942	-10,25	174,77
VALLE D'AOSTA	0	0	0	0	0,00	0,00
PA BOLZANO	0	0	0	0	0,00	0,00
PA TRENTO	0	0	0	0	0,00	0,00
FRIULI V.G.	0	0	338	328	-3,15	100,00
SICILIA	0	0	0	0	0,00	0,00
SARDEGNA	343	735	711	614	-13,62	79,22
TOT. ALTRE SPESE CORRENTI	43.928	46.716	36.079	33.118	-8,21	-24,61

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Il dato potrebbe essere sottostimato, a causa dei pagamenti da regolarizzare.

5.2.8 I pagamenti per spese in conto capitale degli enti dei Servizi sanitari regionali

I pagamenti per spese in conto capitale rappresentano gli investimenti effettuati dagli enti sanitari, nelle seguenti categorie:

- Immobilizzazioni materiali: terreni e giacimenti, fabbricati, impianti e macchinari, attrezzature sanitarie e scientifiche, mobili e arredi, automezzi, altri beni materiali;
- Immobilizzazioni immateriali: opere dell'ingegno, brevetti, diritti d'autore, diritti reali di godimenti, ecc.;
- Immobilizzazioni finanziarie: conferimenti di capitali (per l'acquisto di quote di partecipazione al capitale o ai fondi di dotazione di società, imprese, aziende di pubblici servizi, ecc.), partecipazioni azionarie (per l'acquisto di titoli azionari quotati e non in borsa); titoli di stato e altri titoli.

I pagamenti in conto capitale degli enti del servizio sanitario registrano un *trend* decrescente nel periodo 2011-2014: si passa dai 2,8 miliardi del 2011 a 1,8 miliardi del 2014, registrando, così, un decremento di -1 miliardo di euro in quattro anni. Tale variazione è stata registrata in buona parte nel 2014, in quanto si evidenzia un decremento, rispetto al 2013, di -593 milioni di euro (58% del totale decremento 2011-2014).

In linea generale, i pagamenti per investimenti fissi sono principalmente rappresentati dagli acquisti di beni materiali: infatti, essi rappresentano mediamente oltre il 93% del totale pagamenti in conto capitale.

Esaminando la categoria “immobilizzazioni materiali” si rileva che la voce “*fabbricati*”²⁰⁶ e la voce “*attrezzature sanitarie scientifiche*”²⁰⁷ assorbono i maggiori pagamenti: insieme rappresentano circa il 74% del totale categoria.

Inoltre, tutte le voci appartenenti alla categoria beni materiali registrano un decremento: esso risulta maggiore nella voce “*fabbricati*” (-362 milioni nel 2014, rispetto al 2013) e “*attrezzature sanitarie scientifiche*” (-129 milioni).

La tabella che segue mostra i pagamenti in conto capitale degli enti sanitari per categoria.

TABELLA n. 28 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – PAGAMENTI ENTI SANITARI PER NATURA PERIODO 2011-2014

Descrizione	Anno 2011	% sul tot.	Anno 2012	% sul tot.	Anno 2013	% sul tot.	Anno 2014	% sul tot.	Var. % 2014-2013	Var. % 2014-2011
Investimenti fissi	2.829.436	100	2.467.646	100	2.398.885	100	1.806.269	100	-24,70	-36,16
Immobilizzazioni materiali	2.658.725	93,97	2.330.729	94,45	2.250.216	93,80	1.708.153	94,57	-24,09	-35,75
Immobilizzazioni immateriali	128.412	4,54	135.805	5,50	142.906	5,96	97.486	5,40	-31,78	-24,08
Immobilizzazioni finanziarie	42.298	1,49	1.112	0,05	5.763	0,24	630	0,03	-89,06	-98,51
Totale pagamenti di c/capitale enti SSN	2.829.436	100	2.467.646	100	2.398.885	100	1.806.269	100	-24,70	-36,16
Reg/PA: pagamenti per investimenti fissi in ospedali e strutture sanitarie ⁽¹⁾	186.866		147.939		109.936		144.352		31,31	-22,75
Totale pagamenti di c/capitale	3.016.302		2.615.585		2.508.821		1.950.621		-22,25	-35,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

⁽¹⁾ Si rimanda al paragrafo 5.2.9.2.

Per quanto concerne i pagamenti effettuati dalle Regioni e Province autonome per investimenti fissi in ospedali e strutture sanitarie si rimanda al par. 5.2.9.2.

²⁰⁶ La voce “*fabbricati*” (cod. 6102) indica i pagamenti per l’acquisto e la manutenzione straordinaria (diretta a ripristinare o aumentare il valore originario) di fabbricati destinati ad uso abitativo, commerciale e istituzionale.

²⁰⁷ La voce “*attrezzature sanitarie scientifiche*” indica i pagamenti per l’acquisto di attrezzature sanitarie scientifiche, compresa la manutenzione straordinaria diretta a ripristinare o aumentare il valore originario del bene.

5.2.9 I pagamenti relativi alla sanità effettuati dalle regioni e province autonome

La spesa sanitaria viene effettuata primariamente dagli enti del Servizio sanitario regionale, mentre per le Regioni e Province autonome (che gestiscono il settore sanitario) i pagamenti sono rappresentati essenzialmente dai trasferimenti. Tuttavia, una parte, seppur residuale, della spesa sanitaria viene effettuata direttamente dalle Regioni e Province autonome e se ne dà contezza di seguito.

5.2.9.1 *Pagamenti correnti relativi alla sanità effettuati dalle regioni e province autonome*

Lo studio condotto in questa sede focalizza l'attenzione sugli enti del Servizio sanitario regionale. Tuttavia, come già segnalato, le Regioni e Province autonome non si limitano a trasferire solamente fondi agli enti sanitari, secondo le competenze territoriali, ma, talvolta, provvedono direttamente al pagamento di spese relative alla gestione sanitaria. Si tratta di ipotesi residuali²⁰⁸ rispetto alla massa complessiva della gestione di cassa, di cui si ritiene opportuno dare contezza al fine di fornire un'informazione più completa sulla spesa sanitaria complessiva in ambito regionale.

All'interno del comparto Regioni e Province autonome, la spesa diretta in ambito sanitario è indicata con i seguenti codici SIOPE: 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.

La spesa sostenuta dalle Regioni e Province autonome evidenzia una crescita, specie nel 2014 (+588 milioni rispetto al 2013, +126%), generata essenzialmente dai pagamenti effettuati da due Regioni: Emilia Romagna²⁰⁹ (+469 milioni) e Campania²¹⁰ (+38 milioni).

Esaminando la voce “*acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da privati*” si rileva che essa è ascrivibile quasi completamente ai pagamenti effettuati dalla Regione Campania (oltre il 99% del totale della voce fino al 2013 e 87% nel 2014).

Per quanto concerne la voce “*acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico*”, i pagamenti del 2014 sono imputabili essenzialmente alla Regione Emilia-Romagna (235 milioni)²¹¹.

²⁰⁸ Rappresentano circa lo 0,3% del totale pagamenti degli enti sanitari, al netto delle anticipazioni di tesoreria, per gli anni 2011, 2012 e 2013 e lo 0,8% per il 2014.

²⁰⁹ Incremento registrato per i cod. 1366 - *acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da pubblico* e cod. 1367 – *acquisto di altri beni e servizi sanitari*.

²¹⁰ Vedi cod. 1365 - *acquisto di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da privati*.

²¹¹ I pagamenti ammontano a 15,8 milioni di euro nel 2011, 1 milione nel 2012, 0,3 milioni nel 2013 e 236,1 milioni nel 2014.

La voce “acquisto di altri beni e servizi sanitari” mostra anch’essa un incremento ascrivibile ai pagamenti effettuati dalla Regione Emilia-Romagna (+233,7 milioni rispetto al 2013).

5.2.9.2 Pagamenti in conto capitale relativi alla sanità effettuati dalle regioni e province autonome

Le Regioni e Province autonome provvedono ad effettuare direttamente anche pagamenti per spesa sanitaria relativa alla gestione in conto capitale; come per i pagamenti correnti, detta casistica rappresenta un aspetto residuale²¹² di cui si dà evidenza a fini conoscitivi.

Il codice SIOPE che rileva a livello di Regioni e Province autonome la spesa diretta in ambito sanitario è il cod. 2116 – Beni immobili: ospedali e strutture sanitarie. I valori registrati nel periodo considerato sono pari a 186,9 milioni di euro nel 2011, 148 milioni nel 2012, 110 milioni nel 2013 e 144 milioni nel 2014, con un *trend* decrescente fino al 2013, che si inverte nel 2014 (+31,3% rispetto al 2013).

I pagamenti per acquisto di beni immobili sanitari (ospedali e strutture sanitarie) si registrano principalmente nelle Regioni a statuto speciale (escluse Friuli-Venezia Giulia e Sardegna) che rappresentano nel 2014 oltre il 97% del totale²¹³. Per quanto concerne, invece, le Regioni a statuto ordinario, i pagamenti si riscontrano in poche Regioni: Lombardia (fino al 2013), Veneto e Toscana (solo nel 2014), Umbria (solo nel 2011), Marche e Lazio (dal 2011 al 2014)²¹⁴.

In tutte le Regioni si osserva una riduzione dei pagamenti per acquisto di beni immobili, ad eccezione delle due Province autonome che evidenziano un incremento nel 2014 rispetto al 2013.

5.3 Incassi e pagamenti *pro capite*

Ai fini del calcolo degli incassi e dei pagamenti sanitari *pro capite* si evidenzia che sono state considerate anche le operazioni effettuate direttamente dalla Regione Lazio per conto degli enti sanitari regionali, nonché le operazioni effettuate dalla So.Re.Sa., su disposizione della Regione Campania, per conto degli enti sanitari campani²¹⁵. Infine, per i motivi più sopra esposti vengono sommati, alla spesa corrente, anche gli importi dei pagamenti da regolarizzare.

Il calcolo *pro capite* è stato effettuato unicamente sui movimenti di cassa registrati dagli enti sanitari; pertanto, restano esclusi i pagamenti effettuati dalle Regioni e Province autonome per gli acquisti di beni e servizi sanitari (codd. 1365, 1366, 1367) e di beni immobili – ospedali e strutture sanitarie (cod. 2116).

²¹² Rappresenta circa lo 0,1% del totale pagamenti degli enti sanitari, al netto delle anticipazioni di tesoreria.

²¹³ Le Regioni a statuto speciale rappresentano il 70,8% nel 2011, 76,4% nel 2012 e il 90,4% nel 2013.

²¹⁴ V. tabella n. 39.2/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3.

²¹⁵ A tal proposito si rimanda a quanto illustrato nel par. II.5.2.1 della presente relazione.

5.3.1.1 Gli incassi sanitari pro capite

Le entrate sanitarie *pro capite* sono state esaminate relativamente alla componente corrente ed a quella in conto capitale.

Con riferimento alla componente corrente, si rileva che il dato nazionale delle entrate *pro capite* aumenta fino al 2013 - pur con un andamento diversificato tra Regione e Regione - per poi ridursi nel 2014.

La tabella che segue mostra l'andamento degli incassi complessivi *pro capite* di parte corrente e di parte in conto capitale effettuata dagli enti del Servizio sanitario nazionale²¹⁶.

TABELLA n. 29 SA/ITA – COMPARTO ENTI SANITARI – INCASSI SANITARI *PRO CAPITE* – PERIODO 2011-2014

Descrizione	Incassi di parte corrente <i>procapite</i> 2011	Incassi di parte corrente <i>procapite</i> 2012	Incassi di parte corrente <i>procapite</i> 2013	Incassi di parte corrente <i>procapite</i> 2014	Incassi conto capitale <i>procapite</i> 2011	Incassi conto capitale <i>procapite</i> 2012	Incassi conto capitale <i>procapite</i> 2013	Incassi conto capitale <i>procapite</i> 2014
RSO	1.908,72	1.999,82	2.032,56	1.999,88	32,10	36,72	60,98	43,43
PIEMONTE	162,82	159,15	185,55	170,06	3,09	3,29	1,83	1,76
LOMBARDIA	455,10	496,80	476,84	467,28	6,28	3,56	4,47	4,78
VENETO	176,97	176,87	190,89	190,84	5,42	5,97	5,07	5,90
LIGURIA	60,22	58,29	61,72	58,00	0,71	2,68	2,10	3,44
EMILIA-ROMAGNA	170,37	185,38	187,85	178,41	3,50	2,94	13,94	4,83
TOSCANA	141,16	130,86	131,56	132,20	4,19	4,24	7,96	5,28
UMBRIA	33,61	35,65	35,56	35,24	0,18	0,39	0,31	0,17
MARCHE	55,54	56,93	57,22	54,06	0,44	0,56	0,59	0,94
LAZIO	226,73	226,80	217,61	254,37	0,99	1,38	4,77	3,15
ABRUZZO	44,62	45,39	50,74	42,88	1,00	0,14	3,32	0,16
MOLISE	9,88	10,05	10,13	10,22	0,27	0,26	1,38	0,29
CAMPANIA	159,42	184,98	192,93	167,84	2,06	2,55	6,10	1,80
PUGLIA	130,93	146,64	147,66	143,39	2,78	4,85	6,47	6,17
BASILICATA	20,22	19,71	21,75	20,88	0,70	0,50	0,58	0,29
CALABRIA	61,14	66,34	64,54	74,21	0,49	3,41	2,09	4,47
RSS	312,07	344,48	323,45	327,67	7,49	11,61	6,63	7,66
VALLE D'AOSTA	5,31	5,64	5,05	5,70	0,17	0,60	0,30	0,09
P.A. BOLZANO	20,41	23,77	22,53	22,83	0,65	0,55	0,80	0,65
P.A. TRENTO	22,70	23,46	25,84	23,90	0,31	0,19	0,23	1,06
FRIULI-V.G.	50,14	54,66	49,99	52,52	1,45	1,44	0,99	1,00
SICILIA	151,63	170,43	153,27	161,45	1,99	6,83	3,19	3,17
SARDEGNA	61,87	66,53	66,75	61,27	2,91	2,00	1,12	1,69
MEDIA NAZIONALE	1.920,75	2.019,93	2.042,89	2.009,85	39,59	48,33	67,61	51,09

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Per quanto concerne le entrate *pro capite* in conto capitale, negli anni 2011-2013, si rileva, a livello complessivo, un andamento in crescita cui segue una riduzione nel 2014.

²¹⁶ Non si comprende nel calcolo la spesa effettuata direttamente dalle Regioni e Province autonome (sia per la parte di acquisti di beni e servizi, sia per la parte relativi agli investimenti fissi in ospedali).

5.3.1.2 La spesa sanitaria pro capite

La spesa sanitaria *pro capite* è stata esaminata relativamente a quella corrente ed a quella in conto capitale.

Con riferimento alla spesa sanitaria corrente complessiva *pro capite*, in generale, si evidenzia un *trend* in aumento fino al 2013. Nel 2014, rispetto al 2013, gli enti sanitari appartenenti a quasi tutte le Regioni e Province autonome mostrano una riduzione, ad eccezione del Lazio, del Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Bolzano.

Le principali voci di spesa relative alla parte corrente sono rappresentate dal personale e dagli acquisti di beni e servizi²¹⁷.

Con riferimento al *personale*, nel 2014, gli enti delle Regioni a statuto speciale mostrano i valori *pro capite* più elevati, ad eccezione della Sicilia²¹⁸; mentre, considerando le Regioni a statuto ordinario emerge il dato della Liguria, Emilia-Romagna e Toscana²¹⁹. Il dato più basso, invece, si riscontra con riferimento agli enti della Regione Lazio e della Regione Campania. Tale andamento si osserva anche negli anni precedenti, seppur con qualche lieve differenza.

Relativamente agli acquisti di beni e servizi, il dato *pro capite* più elevato si rileva per gli enti della Regione Lombardia e della Regione Lazio. Tra le autonomie speciali, l'ente della Provincia autonoma di Trento evidenzia il dato più elevato e gli enti della Regione Siciliana il dato più basso.

La tabella che segue²²⁰ mostra l'andamento della spesa complessiva *pro capite* di parte corrente e di parte in conto capitale effettuata dagli enti del Servizio sanitario nazionale²²¹.

²¹⁷ Con riferimento alle Regioni Lazio e Campania non è possibile allocare puntualmente i pagamenti effettuati dalla Regione per conto degli enti sanitari regionali.

²¹⁸ In particolare, l'ente della Provincia autonoma di Bolzano evidenzia il dato più elevato in assoluto (1.140 euro *pro capite*); mentre il dato della Sicilia è pari a 547 euro *pro capite*.

²¹⁹ Liguria pari a 728 euro *pro capite*, Toscana 701 ed Emilia Romagna 700.

²²⁰ V. anche tabella n. 38.1/APP/SA, Volume II, Appendice, parte II, capitolo 3.

²²¹ Non si comprende nel calcolo la spesa effettuata direttamente dalle Regioni e Province autonome (sia per la parte di acquisti di beni e servizi, sia per la parte relativi agli investimenti fissi in ospedali).

TABELLA n. 30 SA/ITA - Comparto enti sanitari - Spesa sanitaria *pro capite* - periodo 2011-2014

Descrizione	Pagamenti di parte corrente <i>procapite</i> 2011	Pagamenti di parte corrente <i>procapite</i> 2012	Pagamenti di parte corrente <i>procapite</i> 2013	Pagamenti di parte corrente <i>procapite</i> 2014	Pagamenti conto capitale <i>procapite</i> 2011	Pagamenti conto capitale <i>procapite</i> 2012	Pagamenti conto capitale <i>procapite</i> 2013	Pagamenti conto capitale <i>procapite</i> 2014
RSO	1.903,76	1.978,02	2.036,05	1.964,75	46,50	39,33	38,54	28,56
PIEMONTE	1.881,20	1.833,22	2.084,76	1.891,69	43,96	42,68	35,88	29,14
LOMBARDIA	2.387,19	2.503,74	2.461,92	2.417,90	56,58	41,28	39,21	23,39
VENETO	1.816,18	1.863,37	1.968,05	1.946,75	74,45	62,33	52,79	47,16
LIGURIA	1.853,51	1.927,98	1.973,86	1.855,28	42,97	45,68	42,02	34,89
EMILIA R.	1.956,86	2.111,30	2.238,29	2.082,30	66,64	66,06	67,80	36,36
TOSCANA	1.847,60	1.784,35	1.845,01	1.779,74	124,35	75,17	69,00	53,22
UMBRIA	1.850,55	1.966,07	1.960,37	1.924,09	19,71	21,47	19,33	18,16
MARCHE	1.751,76	1.836,78	1.825,36	1.776,85	37,03	42,89	34,75	29,50
LAZIO	2.029,58	2.016,26	1.982,75	2.229,76	9,93	8,60	16,04	11,96
ABRUZZO	1.736,47	1.750,39	1.867,35	1.714,83	27,85	30,22	30,47	28,33
MOLISE	1.720,93	1.644,81	1.879,66	1.597,96	26,52	34,21	35,90	23,36
CAMPANIA	1.423,66	1.605,78	1.726,63	1.460,35	15,16	16,07	25,96	13,32
PUGLIA	1.639,45	1.836,68	1.834,66	1.711,48	30,66	36,02	31,82	34,42
BASILICATA	1.776,34	1.766,39	1.770,65	1.747,65	46,96	38,17	38,85	45,70
CALABRIA	1.705,09	1.752,16	1.820,89	1.753,92	9,39	7,81	12,23	20,02
RSS	1.731,34	2.001,97	1.907,62	1.789,18	47,62	53,96	49,46	36,21
VALLE D'AOSTA	2.212,48	2.263,01	2.196,41	2.195,88	137,55	98,50	87,72	85,37
P.A. BOLZANO	2.160,54	2.328,18	2.219,71	2.239,59	70,28	72,39	56,31	68,35
P.A. TRENTO	2.116,49	2.270,47	2.266,13	2.257,69	56,22	85,76	74,13	44,85
FRIULI-V.G.	1.976,87	2.223,93	2.162,83	2.185,97	67,74	80,51	82,67	47,15
SICILIA	1.522,17	1.858,08	1.727,18	1.531,27	36,95	45,35	39,84	27,57
SARDEGNA	1.892,27	2.069,43	2.032,17	1.963,72	48,50	41,19	40,98	38,05
MEDIA NAZIONALE	1.877,80	1.981,65	2.016,62	1.938,26	46,67	41,55	40,19	29,72

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Cortei dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Per quanto concerne la spesa sanitaria *pro capite* in conto capitale si evidenzia una contrazione per tutto il periodo considerato: nel 2014, rispetto al 2013, si rileva un incremento unicamente per gli enti delle Regioni Puglia, Basilicata, Calabria e P.A. di Bolzano.

Gli enti della Regione Lazio manifestano, nel 2014, i valori *pro capite* più bassi²²²: infatti, esaminando i pagamenti per acquisto di beni immobili, che sono la principale voce relativa agli investimenti, si rileva che il peso di tali pagamenti sul totale della categoria incide solamente per il 3,6%. Gli enti della Regione Toscana, invece, mostrano i valori *pro capite* più elevati tra le Regioni a statuto ordinario, mentre per le Regioni a statuto speciale spicca la Valle d'Aosta.

In considerazione del fatto che la principale voce di spesa in conto capitale è rappresentata dai beni materiali, in particolare dai fabbricati e attrezzature scientifiche, si è osservato l'andamento *pro capite* di tali pagamenti: anche in questo caso si evidenzia una riduzione del dato *pro capite*.

²²² Per gli anni 2011, 2012 e 2013 i valori più bassi erano rappresentati dai pagamenti degli enti della Regione Calabria, la quale nel tempo ha incrementato i pagamenti arrivando, così, a superare il *pro capite* della Regione Lazio.

PARTE III

ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DEI COMUNI E DELLE UNIONI DEI COMUNI - ANNI 2011-2014

1 ANALISI DELLE ENTRATE DEI COMUNI

1.1 L'assetto generale della fiscalità locale

La dinamica delle entrate locali degli ultimi anni è la risultante di due fenomeni principali: da un lato, il deterioramento del quadro economico, con effetti penalizzanti soprattutto sul gettito risultante dalle più ridotte basi imponibili; dall'altro, le numerose manovre di risanamento della finanza pubblica, i cui effetti (diretti o riflessi) prodotti dal disorganico e talvolta convulso succedersi di interventi sulle fonti di finanziamento degli enti locali hanno determinato forti incertezze nella gestione dei bilanci e nella formulazione delle politiche tributarie locali.

Le molteplici misure adottate sulla fiscalità immobiliare e i correlati riflessi sulle assegnazioni statali (Fondo di riequilibrio, Fondo di solidarietà, assegnazioni compensative), hanno lasciato sullo sfondo l'esigenza di accompagnare la maggiore autonomia fiscale degli enti locali con il rispetto del principio dell'invarianza della pressione tributaria complessiva all'interno del sistema cui partecipano i vari livelli di governo (art. 2, l. n. 42/2009).

L'analisi dei dati dei flussi di cassa delle entrate tributarie restituisce, infatti, un quadro di aumenti generalizzati dei tributi immobiliari, correlati ai valori catastali (Imu e Tasi) o alla consistenza fisica degli immobili (Tari), il cui peso rende maggiormente evidente il problema degli squilibri tra le diverse capacità fiscali degli enti locali, da superare con l'uso del Fondo di solidarietà comunale previsto per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario e quelli della Regione siciliana e della Regione Sardegna.

La finalità perequativa del fondo, sancita dall'art. 119 Cost., è stata finora sostanzialmente frustrata, a vantaggio di una sua ripartizione in funzione essenzialmente compensativa. Nel riparto del fondo per il 2015, tuttavia, questa distorsione verrà parzialmente superata (benché limitatamente ai soli Comuni delle Regioni a statuto ordinario, in quanto per Sicilia

e Sardegna non sono disponibili i fabbisogni e le capacità fiscali). Infatti troverà attuazione la specifica disciplina del comma 380-quater dell'articolo unico della legge n. 228/2012, che contempla l'introduzione, nel riparto del fondo, di meccanismi perequativi finalizzati a consentire il passaggio graduale dal criterio della distribuzione delle risorse in base alla spesa storica ad un criterio di distribuzione basato su fabbisogni standard e capacità fiscali. Tale criterio sarà utilizzato per ripartire il 20% del fondo, pari a circa 750 mln di euro²²³ (al netto delle riduzioni operate sulla dotazione ex art. 1, comma 380 legge n. 228/2012) per effetto della rideterminazione di detta quota (dal 10 al 20%) disposta dall'art. 1, comma 459 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

Di là da venire è, invece, la riforma della riscossione locale, in funzione della cui realizzazione l'art. 7, comma 2, lettera gg-ter del d.l. n. 70/2011 prevedeva che a decorrere dal 1° gennaio 2012 la società "Equitalia" avrebbe dovuto cessare l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione spontanea e coattiva delle entrate tributarie o patrimoniali dei Comuni. Tale termine è stato finora più volte prorogato, mentre si attendono le novità che al riguardo dovrebbero essere contenute nell'imminente varo dei provvedimenti attuativi della delega fiscale.

In tale contesto va ad iscriversi la ridefinizione del sistema di tassazione immobiliare compiuta dalla l. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014), i cui tratti salienti sono:

- l'istituzione della Imposta Unica Comunale (c.d. IUC) articolata in tre distinti tributi – la TARI, la TASI e l'IMU – con differenti presupposti impositivi;
- la conferma dell'attribuzione ai Comuni dell'intero gettito IMU, con esclusione di quello riveniente dagli immobili ad uso produttivo;
- la nuova disciplina delle modalità di finanziamento e di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale (quantificato in 6.647,1 mln di euro per l'anno 2014 ed in 6.547,1 mln di euro per gli anni 2015 e successivi).

Correlata a tale complessiva riscrittura del sistema della fiscalità locale è la prevista abrogazione delle disposizioni – già sospese nella loro applicazione per gli anni 2013 e 2014 – di cui all'art. 2 d.lgs. n. 23/2011, relative alla devoluzione di gettito di imposte erariali immobiliari in favore dei Comuni.

²²³ Ai sensi dell'art. 1, comma 380-ter, lett.a) della legge 24 dicembre 2012, n.228, la dotazione del fondo di solidarietà comunale è pari a 6.647.114.923,12 euro per l'anno 2014 e a 6.547.114.923,12 euro per gli anni 2015 e successivi, comprensivi di 943 milioni di euro quale quota del gettito di cui alla lettera f) del comma 380 (immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D). La dotazione del fondo per ciascuno degli anni considerati è assicurata per 4.717,9 milioni di euro attraverso una quota dell'IMU propria di spettanza dei comuni.

Un importante disegno di riforma, dunque, finalizzato a conferire maggiore organicità e coerenza al quadro normativo, alla stregua del quale l’assetto impositivo risulta incentrato, a decorrere dall’esercizio 2014, su quattro tributi principali – l’Imu, la Tari, la Tasi e l’addizionale Irpef – oltre alle tradizionali entrate, per così dire, “minori” destinate, peraltro, a mutare composizione in ragione della istituzione (inizialmente prevista a decorrere dal 2014 e, successivamente, posticipata al 2015) della Imposta municipale secondaria, che andrà a sostituire la tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche, l’imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni ed il canone per l’autorizzazione all’installazione dei mezzi pubblicitari.

Non di meno, anche rispetto al prefigurato assetto della nuova disciplina finanziaria dei Comuni appaiono profilarsi i medesimi aspetti critici già rilevati: emblematica, al riguardo, risulta la circostanza che, nel corso del 2014, aspetti non proprio marginali della disciplina – quali il regime delle aliquote (maggiorazioni, esenzioni e riduzioni), i termini di pagamento e, soprattutto, la dotazione e le modalità di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale– siano stati oggetto di ulteriori modifiche per effetto di ben quattro decreti legge.²²⁴

²²⁴ Il primo di questi, il d.l. n. 16 del 2014, attribuisce ai Comuni la possibilità di elevare l’aliquota massima della Tasi di un ulteriore 0,8 per mille rispetto al limite del 10,6 per mille fissato dalla sola Imu al 31 dicembre 2013, a condizione di un finanziamento di detrazioni di imposta sulle abitazioni principali che generino effetti equivalenti alle detrazioni Imu. Ne consegue la possibilità per il solo esercizio 2014, non essendo prevista analoga facoltà per gli esercizi successivi, di fissare nuove aliquote massime per la Tasi sull’abitazione principale pari al 3,3 per mille rispetto al 2,5 previsto in origine dalla legge di stabilità. Il decreto interviene, altresì, sul sistema delle esenzioni. Con riguardo alle modalità di ripartizione del fondo di solidarietà comunale, l’art. 14, d.l. n. 16/2014 novella il disposto di cui alla lettera b) del comma 380-ter, rimettendo ad apposito d.p.c.m. la definizione dei criteri di formazione e di riparto dello stesso.

Il d.l. n. 47 del 2014 interviene, invece, sull’assoggettabilità al regime Imu prima casa dell’unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani pensionati non residenti nel territorio dello Stato ed iscritti all’AIRE e sulla applicazione in misura agevolata della Tari e della Tasi.

Il d.l. n. 66 del 2014 interviene, poi, sulla disciplina relativa al versamento della Tasi per l’anno 2014, fissando scadenze differenziate per il pagamento del tributo in ragione della tempestiva adozione e comunicazione al MEF da parte del Comune delle delibere e dei regolamenti relativi al tributo in parola. Con riferimento alla dotazione del fondo di solidarietà comunale, l’art. 47, c. 8, d.l. n. 66/2014 prevede una riduzione dello stesso per 375,6 milioni di euro per il 2014 e di 563,4 milioni di euro nel triennio 2015-2017.

Da ultimo, è intervenuto anche il d.l. n. 88 del 2014, recante disposizioni in materia di versamento della prima rata Tasi per l’anno 2014, che però è decaduto per mancata conversione in legge.

In merito alla portata di tali interventi correttivi ed alle eventuali ricadute negative che potrebbero annettersi agli stessi, la Corte dei conti ha avuto modo di svolgere considerazioni nel corso dell’Audizione della Sezione delle Autonomie del 21 marzo 2014 davanti alle Commissioni riunite bilancio e finanze sul Ddl recante “Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle Istituzioni scolastiche” (A.C. 2162), nell’ambito della quale è stato evidenziato come la Tasi – pensata come una service tax destinata a finanziare i servizi indivisibili forniti dai Comuni – sia, in realtà, qualcosa di diverso e sia molto affine, anche in ragione della base imponibile, all’Imu e come l’ampia facoltà concessa ai Comuni nella fissazione delle aliquote e degli altri parametri relativi alla nuova costruzione del prelievo sugli immobili (Imu, Tasi, Tari) – pur connaturato alla logica del federalismo fiscale – può comportare significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie ed imprese oltre che ricadute negative sotto il profilo della *tax compliance*.

1.2 Le entrate correnti

1.2.1 Evoluzione del gettito comunale

È opportuno che un'analisi degli incassi delle partite correnti sia preceduta da una schematica ricapitolazione degli interventi correttivi di riduzione delle risorse (pari a poco più di 8 miliardi di euro) che hanno accompagnato le riforme dei tributi comunali.

Tabella 1 - Entrate Comuni - La manovra del comparto comunale – I tagli 2011-2015

		Importo	Periodo
D.L. 78/2010	Riduzione trasferimenti totali	2.500	2012-15
D.L. 201/2011	in % base IMU	1.510	2012-15
Errate stime ICI	Sottovalutazione ICI 2010	464	2012
Spending review D.L. 95/2012	Spese intermedia SIOPE 2010-12	2.600	2012-15
Spending review D.L. 66/2014	Spesa SIOPE 2011-13 + correttivi	563	2015
Altri tagli minori (valutazione di massima)	(*)	475	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'interno e Ministero dell'economia e delle finanze; importi in milioni di euro

(*) comprende: costi della politica, taglio 172 mln di euro 2014, restituzione IMU immobili comunali, unioni Comuni e minori immigrati 2013, più altre riduzioni stimate su assegnazioni extra federalismo fiscale.

Nel corso del 2014 sono state disposte riduzioni strutturali per 563,4 mln di euro (art. 47, comma 8 e segg. d.l. n. 66/2014) e una riduzione di 171 mln di euro connessa alla revisione dell'IMU 2013. Le riduzioni aggiuntive, già previste da norme vigenti per il 2015, ammontano a circa 300 milioni di euro; per il 2015 dovrà anche tenersi conto del taglio da 1,2 miliardi di euro disposto dalla legge di stabilità n. 190/2014.²²⁵

In questo quadro di complessivo ridimensionamento delle entrate comunali, la linea di tendenza fondamentale dell'esercizio 2014 può essere letta con riferimento al complesso delle cosiddette “risorse standard”, che qui vengono considerate non nella precipua accezione che esse hanno nel dato di competenza, ma solo per individuarne il perimetro di riferimento: e cioè l'Imu e la Tasi (di intera spettanza dei Comuni, e non solo quella ad aliquota di base) nonché il Fondo di solidarietà comunale.

Nel complesso, dal confronto dei dati di cassa tra il 2011 e il 2014, le variazioni riguardanti il “perimetro” delle risorse che rilevano ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale evidenziano una significativa ricomposizione delle entrate comunali, in quanto gli incassi tributari (ICI-IMU-TASI) sono passati dai 9,6 miliardi di euro circa (corrispondenti all'ICI 2011) a circa 15,3

²²⁵ Oltre ai tagli, devono essere considerate anche le variazioni compensative delle assegnazioni statali o le integrazioni compensative di agevolazioni stabilite per legge (tra queste ultime, quella pari a 625 milioni di euro concernente, per il 2014, l'esercizio dello sforzo fiscale della Tasi, secondo la disciplina del d.l. n. 16/2014).

miliardi di euro del 2014, mentre gli incassi da Fondo di solidarietà comunale superano di poco i 5 miliardi di euro, contraendosi di oltre la metà rispetto alla sua istituzione. Tale fenomeno riallocativo è riconducibile, da un lato, ai più volte ricordati tagli operati dalle manovre correttive oltre che dalle compensazioni nella distribuzione del gettito IMU, dall'altro, alla crescita delle basi imponibili e delle aliquote massime.

In sostanza, la tenuta della capacità di entrata del comparto si realizza con aumenti della pressione fiscale locale molto accentuati e ascrivibili alla necessità di conservazione degli equilibri in risposta alle severe misure correttive adottate dal governo centrale.²²⁶

Questa sostanziale distorsione nella programmazione del prelievo ha generato una pressione fiscale ai limiti della compatibilità con le capacità fiscali locali. Peraltro, non va trascurato che “manca all'appello”, come si vedrà in seguito, l'effetto del potenziamento dell'azione di recupero dei tributi locali, conseguente alla cooperazione tra amministrazione centrale ed enti territoriali nella gestione del sistema fiscale e nel contrasto all'evasione, come previsto dall'art. 26, comma 1, lett. a) della legge n. 42/2009.

Tabella 2 – Entrate Comuni - Fondo sperimentale statale di riequilibrio

		2011	2012	2013	2014
Fondo sperimentale statale di riequilibrio - Fondo di solidarietà comunale	Nord-Ovest		1.050.922,37	1.282.500,95	1.226.375,82
	Nord-Est		623.469,37	768.088,16	737.437,75
	Centro		664.576,48	793.775,03	713.638,76
	Sud		1.056.281,27	1.410.311,27	1.720.812,48
	Isole		1.176,64	465.056,36	615.692,49
	TOTALE	0,00	3.396.426,12	4.719.731,78	5.013.957,30

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

1.2.2 Andamenti complessivi

Passando ad un'analisi più specifica degli andamenti complessivi delle riscossioni di parte corrente del 2014, va rilevata una crescita, pari al 6,66%, rispetto al 2011, sebbene lo scostamento rispetto al 2013 mostri una lieve flessione dello 0,76% (Tabella 3 - Entrate Comuni). Nel dettaglio dei quattro anni analizzati, si osserva come gli incassi da entrate tributarie crescano sensibilmente (ad eccezione della citata flessione del 2013), mentre quelli da

²²⁶ In effetti, il passaggio dall'Ici all'Imu, che in base al disegno della legge n. 42/2009 era funzionale ad una semplificazione del sistema tributario comunale e, contestualmente, ad una responsabilizzazione dell'amministrazione nel prelievo fiscale, in quanto correlato ai fabbisogni ed ai costi standard, ha perso di vista la sua finalità originaria ed è diventato, gioco forza, strumento di manovra correttiva.

trasferimenti e da entrate extra-tributarie subiscono un importante ridimensionamento rispetto al 2011, pari, rispettivamente, al 19% e al 9,40%.²²⁷

Sotto il profilo gestionale, la dinamica decrementale delle entrate extra-tributarie va messa in relazione all'andamento della spesa per la prestazione dei servizi, che cresce del 2,52%, nel raffronto 2014/2013, e del 17,53%, nel raffronto di più lungo termine 2014/2011. Tra queste spese sono allocate anche quelle per i servizi a domanda individuale, che devono trovare adeguata copertura nei proventi tariffari ai fini del mantenimento degli equilibri di gestione, come espressamente previsto dall'art. 243 Tuel per gli enti in condizioni di deficitarietà strutturale.

Tabella n.3 – Entrate Comuni - Entrate correnti

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Entrate tributarie	30.646.693	35.012.339	32.506.305	37.587.749	22,65	15,63
Trasferimenti	11.822.551	10.754.616	13.171.398	9.576.630	-19,00	-27,29
Entrate extra-tributarie	11.604.461	11.790.306	12.440.032	10.513.077	-9,40	-15,49
Totale Entrate Correnti	54.073.705	57.557.260	58.117.735	57.677.457	6,66	-0,76

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Il decremento del peso delle entrate da trasferimenti sul totale delle entrate correnti, passato dal 22% al 16,6%, dà la misura dell'aumento del livello di autonomia finanziaria dei Comuni, che rappresenta la struttura portante dell'impalcatura del federalismo sia di tipo amministrativo che fiscale.

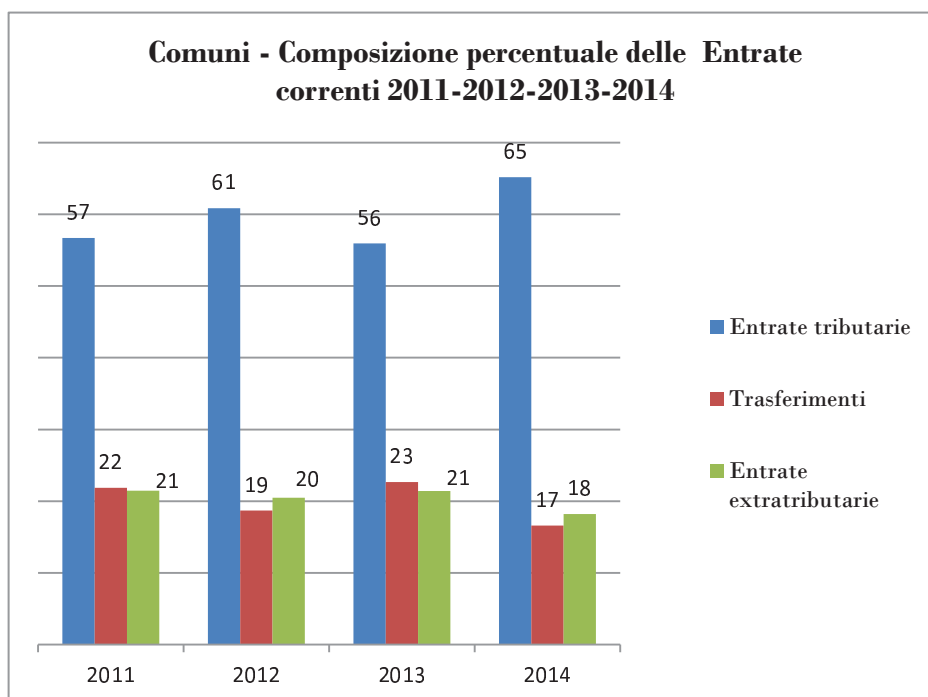
Tabella n. 4 – Entrate Comuni-Composizione percentuale delle entrate correnti

	2011	2012	2013	2014
Entrate tributarie	56,68	60,83	55,93	65,17
Trasferimenti	21,86	18,69	22,66	16,60
Entrate extra-tributarie	21,46	20,48	21,40	18,23
Totale Entrate Correnti	100	100	100	100

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

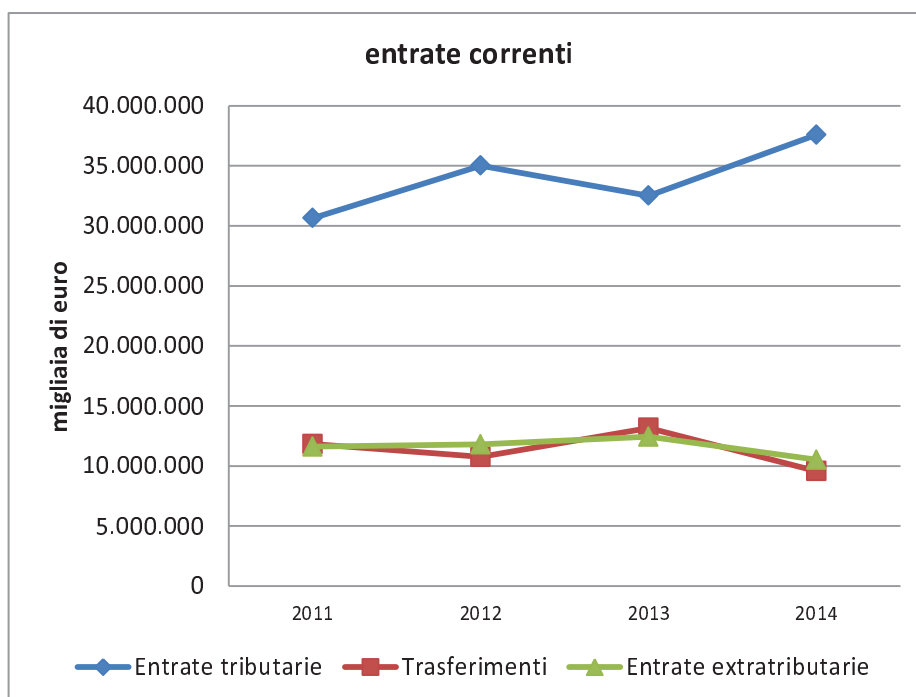
²²⁷ Quest'ultima tendenza si accentua nel raffronto con l'esercizio 2013, rispetto al quale gli incassi diminuiscono, rispettivamente, del 27,29% e del 15,49%.

Grafico 1 – Entrate Comuni- Entrate Correnti



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie

Grafico 2 –Entrate Comuni-Entrate Correnti



Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie

1.2.3 Le entrate correnti negli andamenti per macro aree

I dati suddivisi per aree geografiche, esposti nella tabella n. 5, evidenziano l'omogenea tendenza all'incremento della pressione fiscale in questi ultimi quattro anni, accompagnata da una meno omogenea riduzione dei trasferimenti e delle entrate extra-tributarie.

Gli anni 2012 e 2014 segnano, in generale, livelli molto elevati di incassi da tributi, con punte particolarmente accentuate nelle Isole, dove il livello raggiunto nel 2014 risulta quasi doppio rispetto al 2011 (per un incremento pari al 93,62%). Andamento opposto riguarda i trasferimenti, per i quali le peggiori dinamiche riguardano le Isole e il Sud, mentre il Centro e il Nord-Ovest registrano addirittura una crescita rispetto al 2011. Per le entrate extra-tributarie, invece, la diminuzione più accentuata, sia nel raffronto del quadriennio sia in quello tra i due ultimi esercizi, caratterizza i risultati proprio del Nord-Ovest e del Centro.

Tabella 5-Entrate Comuni-Entrate Titolo I – II – III – Suddivisione per area geografica

		2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
TITOLO I – Entrate tributarie	Nord-Ovest	9.214.816,45	10.307.569,11	9.165.019,78	10.763.483,53	16,81	17,44
	Nord-Est	5.663.113,14	6.340.161,83	5.789.755,32	7.294.722,08	28,81	25,99
	Centro	7.116.856,04	8.396.528,58	7.270.552,22	8.350.468,59	17,33	14,85
	Sud	6.872.610,90	7.598.536,79	7.295.891,30	7.733.968,52	12,53	6,00
	Isole	1.779.296,87	2.369.542,57	2.985.086,67	3.445.106,08	93,62	15,41
	TOTALE	30.646.693,40	35.012.338,87	32.506.305,29	37.587.748,81	22,65	15,63
TITOLO II – Trasferimenti	Nord-Ovest	1.783.868,31	1.729.704,74	2.682.064,45	1.806.801,25	1,29	-32,63
	Nord-Est	2.449.886,15	2.236.901,25	2.913.041,37	2.216.620,86	-9,52	-23,91
	Centro	1.666.725,92	1.748.111,50	2.929.933,30	2.234.517,40	34,07	-23,73
	Sud	2.203.301,67	1.630.459,11	1.885.880,08	1.440.966,04	-34,60	-23,59
	Isole	3.718.768,59	3.409.439,10	2.760.478,94	1.877.724,85	-49,51	-31,98
	TOTALE	11.822.550,64	10.754.615,69	13.171.398,13	9.576.630,41	-19,00	-27,29
TITOLO III – Entrate extra-tributarie	Nord-Ovest	3.976.891,85	3.965.379,48	4.245.963,36	3.666.352,59	-7,81	-13,65
	Nord-Est	2.653.330,41	2.673.427,75	2.677.857,13	2.558.369,16	-3,58	-4,46
	Centro	3.023.717,23	3.134.505,72	3.524.767,90	2.319.358,05	-23,29	-34,20
	Sud	1.336.498,67	1.384.839,30	1.375.399,75	1.387.395,99	3,81	0,87
	Isole	614.022,46	632.153,54	616.043,92	581.601,64	-5,28	-5,59
	TOTALE	11.604.460,63	11.790.305,79	12.440.032,06	10.513.077,43	-9,40	-15,49

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

1.2.4 La composizione delle entrate tributarie

Gli incrementi degli incassi da entrate tributarie hanno una duplice chiave di lettura. L'impennata registrata nel 2014 rispetto al 2013 è da individuarsi, principalmente, nel gettito prodotto dalla nuova *tassa sui servizi indivisibili* (Tasi), che riguarda i servizi comunali rivolti alla collettività. Invece, l'incremento rilevabile nel raffronto tra gli estremi della serie storica è dovuto alla forte dinamica dell'Imu, che nel 2014 torna quasi ai livelli del 2012 (12,3 miliardi di

euro nel 2012, a fronte di 12,1 miliardi di euro nel 2014), nonostante che in quell'anno non fossero escluse dall'imposta le “prime case”.²²⁸

Tabella 6 –Entrate Comuni- Titolo I: Entrate per Categorie

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Imposte	16.776.381	21.591.114	17.481.742	22.225.872	32,48	27,14
Tasse	6.204.108	6.687.935	8.279.900	9.025.745	45,48	9,01
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	7.666.205	6.733.290	6.744.663	6.336.132	-17,35	-6,06
Totale Titolo I	30.646.693	35.012.339	32.506.305	37.587.749	22,65	15,63

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella 7-Entrate Comuni-Principali imposte –Variazioni assolute e percentuali

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
ICI/IMU	9.638.086	12.332.693	10.809.657	12.124.073	25,79	12,16
TASI	0	0	0	3.226.809	/	/
Addizionale IRPEF	2.996.358	3.650.541	4.113.678	4.350.694	45,20	5,76
Imposta sulla pubblicità	319.881	331.338	321.514	310.408	-2,96	-3,45
Altre imposte	1.160.656	4.992.755	2.005.836	1.959.428	68,82	-2,31

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella 8 – Entrate Comuni – Rapporto percentuale di composizione principali risorse sul Titolo I

	2011	% sul tot.	2012	% sul tot.	2013	% sul tot.	2014	% sul tot.
ICI/IMU	9.638.086	31,45	12.332.693	35,22	10.809.657	33,25	12.124.073	32,26
TARI/TARES	5.763.239	18,81	6.124.111	17,49	7.496.869	23,06	7.876.661	20,96
Addizionale IRPEF	2.996.358	9,78	3.650.541	10,43	4.113.678	12,66	4.350.694	11,57
Totale Titolo I	30.646.693		35.012.339		32.506.305		37.587.749	

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella 9 – Entrate Comuni – Rapporto percentuale di composizione delle principali risorse sul totale delle entrate correnti

	2011	% sul tot.	2012	% sul tot.	2013	% sul tot.	2014	% sul tot.
ICI/IMU	9.638.086	17,82	12.332.693	21,43	10.809.657	18,60	12.124.073	21,02
TARI/TARES	5.763.239	10,66	6.124.111	10,64	7.496.869	12,90	7.876.661	13,66
Addizionale IRPEF	2.996.358	5,54	3.650.541	6,34	4.113.678	7,08	4.350.694	7,54
totale entrate correnti	54.073.705		57.557.260		58.117.735		57.677.457	

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

²²⁸ Nel rapporto di composizione delle risorse tributarie l'Imu rappresenta il 32,26% delle entrate del Titolo I ed 21% delle entrate correnti, valori solo apparentemente inferiori, rispettivamente, al 35,22% (sul Titolo I) e al 21,43% (sul totale delle entrate correnti) del 2012, in quanto nella base di calcolo per la determinazione del rapporto di composizione del 2014 cresce molto la consistenza sia della Tari sia dell'addizionale Irpef (quest'ultima aumentata del 45,20% nel 2014 rispetto al 2011 e 5,76% rispetto al 2013).

1.2.5 La distribuzione delle entrate tributarie per valori *pro capite* e per fasce demografiche

Anche i valori *pro capite* evidenziano chiaramente la tendenza all'incremento progressivo della pressione fiscale. Rispetto al *pro capite* nazionale del 2011, di 505,50 euro, il dato cresce nel 2014 di oltre 100 punti, sebbene nel 2013 si rilevi una flessione evidentemente dovuta all'esclusione della “prima casa” dall'Imu.

Tabella 10 – Entrate Comuni- Titolo I – Riscossioni *pro capite* nazionale.

	2011	2012	2013	2014
Totale Titolo I: Entrate tributarie	30.646.693	35.012.339	32.506.305	37.587.749
Popolazione	60.626.450	59.394.207	59.685.227	60.782.722
Riscossioni <i>pro capite</i>	505,50	589,49	544,63	618,40

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro per le entrate tributarie; importo in euro per le riscossioni *pro capite*.

Disaggregando i dati per fasce demografiche si colgono significative differenze dei valori *pro capite*. In via generale, i livelli massimi di riscossione tributaria *pro capite* si registrano nei Comuni di fascia alta (7^ fascia, con oltre 249.000 abitanti, i cui valori sono pari ad 881,94 euro per abitante, e 6^ fascia, da 60.001 a 249.000 abitanti, con 694,69 euro per abitante). Seguono i Comuni della fascia più bassa (da 1 a 1.999 abitanti) con 628,80 euro per abitante. Tale dato è indicativo di come il livello penalizzante della pressione fiscale nei piccoli centri sconti le differenze di basi imponibili (e, quindi, le minori capacità fiscali), che, a fronte delle più incisive misure correttive sui livelli di disponibilità finanziarie indispensabili a garantire i servizi essenziali, hanno determinato una “rincorsa” all'esercizio del massimo sforzo fiscale.

Tabella 11- Entrate Comuni- Titolo I – Riscossioni *pro capite* e per fasce demografiche.

	2011	2012	2013	2014
Fascia 1	536,62	614,56	641,71	628,80
Fascia 2	436,40	495,16	494,43	539,15
Fascia 3	415,02	458,46	442,58	511,76
Fascia 4	422,78	471,04	452,32	521,05
Fascia 5	455,92	507,13	486,02	558,50
Fascia 6	539,30	611,11	588,33	694,69
Fascia 7	743,96	904,03	713,22	881,94

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in euro.

Legenda fasce di popolazione: 1: da 1 a 1.999 abitanti; 2: da 2.000 a 4.999 abitanti; 3: da 5.000 a 9.999 abitanti; 4: da 10.000 a 19.999 abitanti; 5: da 20.000 a 59.999 abitanti; 6: da 60.000 a 249.999 abitanti; 7: oltre i 249.999 abitanti

1.2.6 Le entrate tributarie per macro aree

L'osservazione degli aggregati per macro-aree non muta lo scenario fin qui tratteggiato a livello nazionale e pone in evidenza, salvo marginali aspetti di disomogeneità, un incremento delle entrate derivanti da fiscalità immobiliare, accompagnate da una accelerazione delle riscossioni da addizionale Irpef, più spinta nelle Regioni del Nord.

Nel raffronto del quadriennio, l'incremento degli incassi da Ici/Imu mostra una dinamica significativamente più marcata nelle aree del Centro e del Sud (isole comprese), dove la variazione tra i due esercizi agli estremi della serie storica è sempre superiore al 30%, laddove nelle Regioni del Nord si attesta intorno al 20%.²²⁹

Nell'ambito delle tasse spicca il dato relativo alle riscossioni connesse al servizio di raccolta e smaltimenti di rifiuti urbani, che segna un incremento notevole degli incassi del 2014 rispetto a quelli del 2011, con percentuali abnormi (come nel caso dell'area del Nord-Est, +138,55%) verosimilmente ascrivibili alla “reinternalizzazione” del servizio ed alla necessità di potenziare la raccolta differenziata.²³⁰

Tabella 12 –Entrate Comuni- Titolo I: principali risorse: variazioni percentuali per aree

	Nord-Ovest		Nord-Est		Centro		Sud		Isole	
	var%11/14	var%13/14	var%11/14	var%13/14	var%11/14	var%13/14	var%11/14	var%13/14	var%11/14	var%13/14
ICI/IMU	20,61	12,96	19,19	18,27	31,47	5,47	34,53	10,30	31,44	19,68
Addizionale IRPEF	74,55	15,49	40,63	3,82	29,37	0,40	28,35	3,80	53,06	-3,39
TARSU/ TARES/ TARI*	21,39	4,70	138,55	30,56	36,39	4,51	15,67	-2,30	42,85	-5,59
Altri tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	-86,34	-20,85	-82,45	-19,37	-87,29	-23,73	-83,00	-57,15	870,56	26,54

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie

*la TARI è stata istituita con la legge di stabilità 2014.

A parte gli effetti della Tarsu/Tari, i movimenti di cassa in entrata della categoria 2 del Titolo I fanno registrare un incremento del 9 per cento (tabella 13).²³¹

²²⁹ Mutevoli sono, invece, i dati di raffronto tra i due ultimi esercizi, che oscillano tra il 5,47% del Centro ed il 19,68% delle Isole. Ampiamente disomogenei sono anche gli incassi da addizionale Irpef, da cui si evince una comune e generalizzata tendenza all'incremento.

²³⁰ Nel confronto tra i due ultimi esercizi si rilevano movimenti di minima entità per tutte le aree, anche qui con l'eccezione del Nord-Est.

²³¹ Si tratta di volumi di rilievo che fanno capo alla congerie di tasse e diritti riscossi dagli Enti, non sempre correttamente sotto il profilo contabile, che a vario titolo popolano i bilanci comunali. Ne è un esempio, in tema di pubblicità ed occupazione di suolo pubblico, la pluralità di norme tributarie inerenti l'imposta comunale sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone sostitutivo dell'imposta comunale ecc.

Di segno inverso, sia a livello nazionale che per aree geografiche, sono gli introiti della categoria 3, dov'è allocata l'importante risorsa del Fondo di solidarietà comunale che, in termini di stanziamenti competenza, per l'anno 2014 era quantificato in € 6.339.884.208. Le riduzioni del fondo disposte dalle manovre in corrispondenza delle riduzioni delle spese, tenuto conto che nella categoria 3 questa risorsa pesa per oltre l'80%, ha determinato una flessione nel quadriennio degli incassi, pari al 17,35%; con l'unica eccezione rappresentata dalle Isole dove il dato cresce (v. Tabella 13).

Tabella 13 –Entrate Comuni- Titolo I Entrate Tributarie – Categorie – Suddivisione per Aree geografiche

		2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
TITOLO I - Cat.1 Imposte	Nord-Ovest	5.098.107,35	6.564.344,93	5.197.952,36	6.780.692,00	33,00	30,45
	Nord-Est	3.687.972,42	4.532.530,58	3.607.029,97	4.777.887,64	29,55	32,46
	Centro	3.997.956,03	5.400.189,70	4.264.516,58	5.404.571,23	35,18	26,73
	Sud	2.921.986,75	3.539.657,19	3.007.156,47	3.571.512,63	22,23	18,77
	Isole	1.070.358,27	1.554.391,73	1.405.086,84	1.691.208,28	58,00	20,36
	TOTALE	16.776.380,82	21.591.114,12	17.481.742,23	22.225.871,77	32,48	27,14
TITOLO I - Cat.2 Tasse	Nord-Ovest	1.903.395,37	1.934.539,11	2.277.656,48	2.430.708,21	27,70	6,72
	Nord-Est	639.326,90	655.293,92	1.115.295,23	1.535.761,22	140,22	37,70
	Centro	1.342.406,87	1.650.223,33	1.904.411,58	1.998.488,69	48,87	4,94
	Sud	1.644.827,92	1.667.997,78	1.961.422,33	2.039.892,60	24,02	4,00
	Isole	674.150,67	779.880,84	1.021.114,69	1.020.893,98	51,43	-0,02
	TOTALE	6.204.107,74	6.687.934,99	8.279.900,30	9.025.744,70	45,48	9,01
TITOLO I - Cat.3 Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	Nord-Ovest	2.213.313,73	1.808.685,07	1.689.410,95	1.552.083,32	-29,88	-8,13
	Nord-Est	1.335.813,82	1.152.337,33	1.067.430,12	981.073,22	-26,56	-8,09
	Centro	1.776.493,14	1.346.115,54	1.101.624,06	947.408,67	-46,67	-14,00
	Sud	2.305.796,22	2.390.881,82	2.327.312,50	2.122.563,29	-7,95	-8,80
	Isole	34.787,93	35.270,00	558.885,14	733.003,83	2.007,06	31,15
	TOTALE	7.666.204,83	6.733.289,76	6.744.662,76	6.336.132,34	-17,35	-6,06

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

1.2.7 Le entrate da trasferimenti correnti

I trasferimenti erariali, che dalla riforma fiscale del 1973 coprivano fino all'85% della spesa degli enti locali, hanno perso molta parte della loro consistenza.

Tali “spettanze”, articolate in contributi ordinari e perequativi, avevano finito col cristallizzare differenze tra enti spesso notevoli, a causa di un criterio di quantificazione che teneva conto della spesa storica per le funzioni fondamentali ed i livelli essenziali delle prestazioni. Per superare tali effetti distorsivi e deresponsabilizzanti è stato introdotto un nuovo di criterio di copertura, codificato anche dall'art. 119 Cost., secondo il quale l'autonomia finanziaria degli enti locali avrebbe dovuto fondarsi sulla previa determinazione dell'ammontare della spesa in

base al principio del fabbisogno standard, così da premiare maggiormente lo sforzo fiscale e tariffario prodotto in rapporto alle condizioni socio-economiche del territorio.²³²

La difficile attuazione di tale criterio di riordino del sistema dei trasferimenti erariali ne ha, in qualche misura, favorito il drastico ridimensionamento per effetto delle misure adottate per il consolidamento e la razionalizzazione della finanza pubblica.

Ed infatti, anche i dati di cassa riferiti al 2014 (esposti nella tabella 14) evidenziano una flessione dei trasferimenti correnti da parte di Stato del 48,87% rispetto al 2013, che in valore assoluto equivale ad una contrazione di oltre 3 miliardi di euro.

Meno cospicua, ma non meno rilevante, è stata anche la riduzione dei trasferimenti delle Regioni, che flettono del 7,6%.

Tabella 14 – Entrate Comuni- Trasferimenti correnti di maggiore rilevanza (su base nazionale)

TITOLO II TRASFERIMENTI CORRENTI	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
dallo Stato	4.964.869,84	4.090.875,05	6.236.820,95	3.188.846,82	-35,77	-48,87
dalla Regione	4.635.624,87	4.536.284,07	4.724.286,00	4.365.088,13	-5,84	-7,60
Per funzioni in materia sociale	460.811,33	402.307,44	356.764,10	329.268,28	-28,55	-7,71
Da altri enti del settore pubblico	165.724,30	198.237,49	201.159,23	206.863,30	24,82	2,84
Quota tributi statali attribuiti ai Comuni a titolo di partecipazione all'attività di accertamento dei tributi	0,00	5.329,98	24.911,52	26.168,23	-	5,04

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

1.2.8 Le entrate extra-tributarie

Nell'esercizio 2014, le entrate extra-tributarie ammontano, in termini di cassa, a 10,5 miliardi di euro, in flessione del 15,49% rispetto al 2013 e del 9,40% rispetto al 2011 (v. tabella n. 3 – Entrate Comuni). Una flessione che riguarda in misura più rilevante gli incassi da servizi produttivi, mentre meno consistente è quella da servizi pubblici. Nello specifico di alcuni importanti servizi (quali mensa ed asili nido), si rileva una sostanziale congruenza tra incassi (pari a circa 928 milioni di euro) e pagamenti (per 1,3 miliardi di euro). Non così per altri servizi, per i quali, però, la variabile dei dati fisici non consente valutazioni di merito.

Gli andamenti rilevati a livello di aggregato nazionale trovano sostanziale rispondenza anche nell'analisi per macro aree.

In termini positivi vanno segnalati gli incassi da fitti attivi da fabbricati, che con un incremento del 4,70% rispetto al 2011, lasciano pensare ai primi effetti conseguenti alle iniziative di valorizzazione del patrimonio su cui la legislazione degli ultimi anni è più volte intervenuta.

²³² Tale criterio di copertura risulta codificato già nel decreto attuativo della delega per la revisione della finanza territoriale n. 504/1992.

Una decisa frenata registrano, invece, gli incassi da sanzioni amministrative, nonostante le misure di incentivazione al pagamento introdotte per le sanzioni conseguenti alle violazioni al codice della strada (che rappresentano, di gran lunga, la posta di maggior rilievo nell'ambito di tali risorse).²³³

Tabella 15 – Entrate Comuni- Principali Entrate Extra-tributarie

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Proventi dei servizi pubblici	1.251.808,54	1.244.296,54	1.298.011,70	1.270.346,41	1,48	-2,13
Proventi da sanzioni amministrative, ammende ed oblazioni	1.505.457,72	1.471.597,53	1.377.757,60	1.248.828,40	-17,05	-9,36
Proventi da servizi produttivi	850.249,71	890.484,79	843.667,14	780.480,40	-8,21	-7,49
Canoni per concessioni spazi ed aree pubbliche	730.869,08	780.265,30	722.536,53	743.773,08	1,77	2,94
Fitti attivi da fabbricati e da terreni	612.722,20	612.595,24	675.890,52	641.540,27	4,70	-5,08
Utili netti delle aziende speciali e partecipate proventi diversi da imprese	658.431,58	460.731,35	479.588,72	439.159,37	-33,30	-8,43
Proventi diversi da imprese	1.541.501,67	1.733.843,52	2.166.712,64	970.255,64	-37,06	-55,22
Proventi da strutture residenziali per anziani	314.183,73	307.016,83	297.180,14	277.613,01	-11,64	-6,58
Proventi da mense	645.078,68	700.017,81	691.305,60	694.388,26	7,64	0,45
Proventi da asili nido	245.361,11	243.596,59	239.592,17	234.545,90	-4,41	-2,11

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia

²³³ Gli incentivi consistono in uno sconto del 30% sulla sanzione edittale se pagata nel breve termine di cinque giorni dalla notifica.

Tabella 16 – Entrate Comuni - Principali entrate extra-tributarie per macro-aree

TITOLO III	Macro Aree	2011	2012	2013	2014	Var% 2013-2014	Var% 2013-2014
Altri proventi dei servizi pubblici (cod. Siope 3149)	Nord-Ovest	597.271,74	587.317,63	637.727,16	643.258,66	7,7	0,87
	Nord-Est	232.783,60	234.200,93	229.100,53	221.755,37	-4,74	-3,21
	Centro	148.061,50	144.732,32	151.010,63	150.906,07	1,92	-0,07
	Sud	165.677,13	166.561,66	181.180,63	161.364,04	-2,6	-10,94
	Isole	108.014,57	111.484,00	98.992,75	93.062,28	-13,84	-5,99
	TOTALE	1.251.808,54	1.244.296,54	1.298.011,70	1.270.346,41	1,48	-2,13
Proventi di servizi produttivi (cod. Siope 3131)	Nord-Ovest	222.108,85	218.168,50	211.783,83	195.160,36	-12,13	-7,85
	Nord-Est	238.901,83	234.970,79	233.878,58	227.994,13	-4,57	-2,52
	Centro	174.465,52	183.870,33	162.642,24	143.258,29	-17,89	-11,92
	Sud	150.713,81	190.840,49	170.422,34	160.333,90	6,38	-5,92
	Isole	64.059,69	62.634,69	64.940,15	53.733,72	-16,12	-17,26
	TOTALE	850.249,71	890.484,79	843.667,14	780.480,40	-8,21	-7,49
Proventi da strutture residenziali per anziani (cod. Siope 3127)	Nord-Ovest	127.855,41	124.286,13	117.422,22	103.434,96	-19,1	-11,91
	Nord-Est	112.642,56	102.833,17	107.177,54	102.163,17	-9,3	-4,68
	Centro	55.241,40	61.423,62	55.037,01	56.423,69	2,14	2,52
	Sud	4.784,89	4.756,35	4.620,36	4.205,28	-12,11	-8,98
	Isole	13.659,47	13.717,56	12.923,01	11.385,91	-16,64	-11,89
	TOTALE	314.183,73	307.016,83	297.180,14	277.613,01	-11,64	-6,58
Proventi da mense (cod. Siope 3118)	Nord-Ovest	231.684,99	261.680,32	262.988,46	266.162,95	14,88	1,21
	Nord-Est	151.820,38	160.275,27	163.254,63	163.573,79	7,74	0,2
	Centro	175.207,17	177.326,35	169.508,10	170.142,09	-2,89	0,37
	Sud	66.130,21	76.945,91	73.502,19	72.310,46	9,35	-1,62
	Isole	20.235,93	23.789,95	22.052,23	22.198,97	9,7	0,67
	TOTALE	645.078,68	700.017,81	691.305,60	694.388,26	7,64	0,45
Proventi da asili nido (cod. Siope 3112)	Nord-Ovest	93.755,19	90.009,81	85.346,46	83.394,27	-11,05	-2,29
	Nord-Est	72.629,96	73.298,56	74.001,93	72.583,58	-0,06	-1,92
	Centro	62.929,83	63.648,81	63.903,28	62.822,41	-0,17	-1,69
	Sud	8.896,56	9.139,65	9.449,34	8.798,41	-1,1	-6,89
	Isole	7.149,57	7.499,75	6.891,15	6.947,23	-2,83	0,81
	TOTALE	245.361,11	243.596,59	239.592,17	234.545,90	-4,41	-2,11
Proventi dei servizi pubblici da sanzioni amministrative, ammende ed oblazioni (cod. Siope 3132)	Nord-Ovest	498.699,46	520.744,83	467.222,87	438.312,17	-12,11	-6,19
	Nord-Est	301.224,39	278.800,55	281.713,62	236.738,61	-21,41	-15,96
	Centro	435.656,86	406.754,30	384.318,79	361.366,24	-17,05	-5,97
	Sud	175.945,47	173.932,73	156.093,37	143.725,89	-18,31	-7,92
	Isole	93.931,54	91.365,12	88.408,95	68.685,49	-26,88	-22,31
	TOTALE	1.505.457,72	1.471.597,53	1.377.757,60	1.248.828,40	-17,05	-9,36
Canoni per concessione spazi e ed aree pubbliche (cod. Siope 3210)	Nord-Ovest	299.315,36	327.096,94	273.409,48	283.284,09	-5,36	3,61
	Nord-Est	150.330,88	157.053,45	165.766,11	155.552,17	3,47	-6,16
	Centro	204.700,98	206.920,31	199.099,24	202.013,11	-1,31	1,46
	Sud	54.058,65	62.963,25	53.687,23	65.138,07	20,50	21,33
	Isole	22.463,21	26.231,34	30.574,47	37.785,63	68,21	23,59
	TOTALE	730.869,08	780.265,30	722.536,53	743.773,08	1,77	2,94
Fitti attivi da fabbricati e da terreni (cod. Siope 3201, 3202)	Nord-Ovest	256.512,02	258.911,94	270.167,22	264.925,71	3,28	-1,94
	Nord-Est	143.594,54	143.776,87	156.328,37	151.309,92	5,37	-3,21
	Centro	96.319,50	94.382,83	122.342,31	104.611,10	8,61	-14,49
	Sud	81.404,52	79.297,50	87.549,49	85.731,35	5,32	-2,08
	Isole	34.891,62	36.226,10	39.503,13	34.962,18	0,20	-11,50
	TOTALE	612.722,20	612.595,24	675.890,52	641.540,27	4,70	-5,08
Utili netti delle aziende speciali e partecipate (cod. Siope 3400)	Nord-Ovest	322.376,27	209.868,83	200.801,91	137.181,93	-57,45	-31,68
	Nord-Est	206.989,09	163.643,41	203.686,33	199.910,49	-3,42	-1,85
	Centro	123.995,47	77.234,94	62.385,86	93.700,07	-24,43	50,19
	Sud	4.497,01	8.601,73	12.330,86	7.343,11	63,29	-40,45
	Isole	573,73	1.382,44	383,77	1.023,77	78,44	166,77
	TOTALE	658.431,58	460.731,35	479.588,72	439.159,37	-33,30	-8,43
Proventi diversi da imprese (cod. Siope 3513)	Nord-Ovest	350.090,45	402.786,86	318.677,02	309.760,21	-11,52	-2,80
	Nord-Est	276.857,49	320.184,18	303.259,26	292.647,88	5,70	-3,50
	Centro	788.407,69	870.637,95	1.392.308,11	237.271,23	-69,91	-82,96
	Sud	98.571,60	107.720,29	116.243,00	99.369,22	0,81	-14,52
	Isole	27.574,45	32.514,25	36.225,25	31.207,10	13,17	-13,85
	TOTALE	1.541.501,67	1.733.843,52	2.166.712,64	970.255,64	-37,06	-55,22

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia

1.2.9 I proventi del contrasto all'evasione fiscale

L'art. 1, comma 1, del d.l. 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla l. 2 dicembre 2005, n. 248, attribuisce ai Comuni una quota di partecipazione sulle somme riscosse a titolo definitivo a seguito delle attività di accertamento dei tributi statali.²³⁴

Sul presupposto che, grazie all'osservazione diretta del territorio, i Comuni possono favorire in modo determinante il recupero di una parte dell'evasione sia dei singoli individui che delle imprese, si è deciso di avviare un circuito virtuoso tra Stato ed Ente locale che avrebbe dovuto rappresentare, per quest'ultimo, anche una nuova fonte di entrata.

L'andamento crescente di questa entrata è, in larga parte, legata alla componente immobiliare dell'attività di controllo, la quale ha dato finora scarsi risultati (come già rilevato da questa Sezione).²³⁵ Il fenomeno, infatti, oltre che essere di modesta rilevanza sul piano dei recuperi effettivi, è anche circoscritto sul piano territoriale e, comunque, assolutamente incongruo rispetto alle finalità perseguite.

I dati che seguono mostrano timidi segnali di un maggiore sforzo operativo, che ha prodotto una crescita complessiva del 5,04% rispetto al 2013 (pari a 26,1 milioni di euro).

Per prospettive più ottimistiche sarebbe necessario rimuovere gli ostacoli di carattere tecnico, logistico ed organizzativo che impediscono un'azione più capillare nel contrasto all'evasione sul territorio nazionale.

²³⁴ Per effetto delle modifiche introdotte dall'art. 2, c. 10, lett. b, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, la quota di partecipazione è stata elevata dal 30% al 50%, oltreché estesa anche agli accertamenti non definitivi. Tale quota è stata ulteriormente elevata al 100%, per gli anni dal 2012 al 2017, dall'art. 1, c. 12-bis, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla l. 14 settembre 2011, n. 148.

²³⁵ V. Deliberazione n. 29/2014 SEZ/AUT.

Tabella 17 - Entrate Comuni- Quota tributi statali attribuiti ai Comuni a titolo di partecipazione all'attività di accertamento dei tributi

Regione	2011	2012	2013	2014	Var% 2013-2014
Piemonte	0,00	270,69	3.857,21	1.757,17	-54,44
Lombardia	0,00	40,15	1.539,64	2.072,53	34,61
Veneto	0,00	50,77	304,85	186,53	-38,81
Liguria	0,00	228,75	855,56	1.429,66	67,10
Emilia-Romagna	0,00	1.061,94	2.985,12	5.127,52	71,77
Toscana	0,00	37,24	349,78	2.158,76	517,17
Marche	0,00	11,60	163,32	493,79	202,35
Umbria	0,00	17,77	140,19	222,35	58,61
Lazio	0,00	215,85	1.988,64	2.667,15	34,12
Abruzzo	0,00	0,27	83,88	75,82	-9,61
Molise	0,00	21,14	1,10	21,90	1.893,43
Campania	0,00	888,43	2.461,22	628,67	-74,46
Puglia	0,00	50,80	1.767,16	7.128,88	303,41
Basilicata	0,00	1,17	401,55	95,70	-76,17
Calabria	0,00	6,27	41,66	29,49	-29,21
Valle D'Aosta	0,00	0,00	0,00	16,30	-
Trentino-Alto Adige	0,00	41,47	76,17	77,00	1,09
Friuli-Venezia Giulia	0,00	6,72	9,64	-	-100,00
Sardegna	0,00	206,96	729,38	513,49	-29,60
Sicilia	0,00	2.171,98	7.155,46	1.465,53	-79,52
Totale complessivo	0,00	5.329,98	24.911,52	26.168,23	5,04

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

1.3 Le entrate in conto capitale

La necessità di contrastare la sfavorevole congiuntura economica con un rilancio degli investimenti ha portato ad un alleggerimento dei vincoli sull'indebitamento per gli Enti locali previsti dall'art. 204 del Tuel.²³⁶

Ulteriore provvista di risorse per gli investimenti è venuta soprattutto dalle immissioni di liquidità per i pagamenti dei debiti pregressi, previste dall'art. 1, comma 10, d.l. n. 35/2013, come sostituito dall'art. 13, comma 1, d.l. n. 102/2013 e da altri interventi di stimolo all'economia, che hanno consentito un maggiore dinamismo della finanza locale anche perché i relativi pagamenti sono stati esclusi dal computo per i saldi ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

In questo contesto vanno inquadrati i risultati di cassa del 2014, il cui andamento evidenzia tre principali linee di tendenza.

La prima è costituita dall'ulteriore calo delle entrate “proprie” da alienazioni di beni patrimoniali, il cui plusvalore, ove impiegato negli investimenti, produce un incremento

²³⁶ In tal senso, v. l'art. 5, c. 1, d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla l. 2 maggio 2014, n. 68, che per gli anni 2014 e 2015 ne ha previsto la possibilità di superarne i limiti per un importo non superiore al capitale rimborsato nel precedente esercizio; nonché l'art. 37, c. 3, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, che per favorire la cessione dei crediti certificati prevede operazioni di ridefinizione dei debiti in deroga al ripetuto limite del Tuel.

assoluto del patrimonio dell'Ente.²³⁷ Un calo non compensato dalle risorse da trasferimenti, i cui incassi cedono nella misura del 27,59% relativamente a quelli dallo Stato, mentre rimangono stabili quelli provenienti da parte delle Regioni.

La seconda tendenza è rappresentata da un ulteriore incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa, che rispetto al 2011 segna un significativo aumento del 39,45%. È un fenomeno che trova ragione, almeno in parte, nei provvedimenti che hanno inciso sul sistema di finanziamento degli Enti locali, la cui attuazione ha comportato ricorrenti tensioni di cassa, in parte attenuate da contributi compensativi, che tuttavia non hanno evitato la diffusa necessità di ricorrere anche a questo strumento di provvista di liquidità.

Il terzo elemento di carattere tendenziale è dato dalla frenata dell'indebitamento (-22,35% rispetto al 2013), verosimilmente legata al più ridotto apporto delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi.

Tabella 18 - Entrate Comuni - Entrate in conto capitale nette

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	10.543.940	9.979.318	9.079.198	8.163.005	-22,58	-10,09
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V solo categorie 3 [^] e 4 [^])	3.401.621	3.941.666	6.285.625	4.880.191	43,47	-22,36
Totale Entrate in conto capitale	13.945.561	13.920.984	15.364.823	13.043.196	-6,47	-15,11

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Tabella 19 - Entrate Comuni - Composizione percentuale entrate in conto capitale nette

	2011	2012	2013	2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	76	72	59	63
Entrate derivanti da accensione di prestiti (titolo V solo categorie 3 [^] e 4 [^])	24	28	41	37
Totale Entrate in conto capitale	100	100	100	100

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie.

²³⁷ A tal fine, i commi 441 e 442 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013) hanno abrogato, rispettivamente, il comma 28, dell'art. 3, l. 24 dicembre 2003, n. 350 e il comma 66, dell'art. 1, l. 30 dicembre 2004, n. 311, che prevedevano entrambe 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 in cui può essere utilizzata la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (art. 187, comma 2, del Tuel) nonché per il rimborso delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

Tabella 20 - Entrate Comuni - Entrate Titolo IV per categorie

TITOLO IV	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
cat. 1 alienazione beni patrimoniali	2.012.211	1.403.255	974.105	1.033.167	-48,66	6,06
cat. 2 trasferimenti dallo Stato	1.024.664	1.183.489	1.818.045	1.316.430	28,47	-27,59
cat. 3 trasferimenti dalla Regione	3.447.847	3.341.184	3.075.610	3.061.067	-11,22	-0,47
cat. 4 trasferimenti da altri enti settore pubblico	870.898	444.811	528.117	533.993	-38,68	1,11
cat. 5 trasferimenti da altri soggetti	3.188.320	3.606.579	2.683.321	2.218.349	-30,42	-17,33
Totale tit. IV al netto delle riscossioni di crediti	10.543.940	9.979.318	9.079.198	8.163.005	-22,58	-10,09
cat. 6 riscossione di crediti	1.978.177	904.181	828.437	504.687	-74,49	-39,08
TOTALE TITOLO IV	12.522.116	10.883.499	9.907.635	8.667.692	-30,78	-12,52

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

Tabella 21 - Entrate Comuni - Entrate Titolo V per categorie

TITOLO V	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
cat. 1 anticipazioni di cassa	4.294.355	4.291.184	5.710.798	5.988.502	39,45	4,86
cat. 2 finanziamenti a breve	1.378.916	99.877	29.651	122.500	-91,12	313,14
cat. 3 mutui e prestiti	3.383.441	3.918.609	6.280.036	4.876.174	44,12	-22,35
cat. 4 prestiti obbligazionari	18.181	23.058	5.589	4.017	-77,90	-28,12
TOTALE TITOLO V	9.074.892	8.332.727	12.026.075	10.991.193	21,12	-8,61

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro.

L'osservazione degli andamenti delle principali entrate per fasce demografiche restituisce valori di maggiore omogeneità nelle anticipazioni di cassa, dove si assiste ad una generalizzata crescita delle riscossioni, meno marcata nei centri abitati medio-grandi. Più disomogenei sono i dati concernenti le altre voci di riscossioni, probabilmente influenzate da una più accentuata differenziazione nelle politiche gestionali.

In particolare, il ricorso allo strumento del mutuo, seppure cresciuto globalmente nel quadriennio, rileva andamenti differenti tra le sette fasce demografiche: nei piccoli Comuni gli scostamenti sono negativi, mentre nelle medie e grandi città il suo ricorso aumenta in modo esponenziale (in alcuni casi arrivando ad uno scostamento del 107%).²³⁸

²³⁸ Ciò equivale a dire che nella sesta fascia demografica le entrate da mutui e prestiti sono passate da circa 435 milioni di euro a circa 902 milioni di euro; analogo discorso vale per le città con popolazione maggiore di 250.000 abitanti, in cui il ricorso ai mutui ha portato ad un incremento delle entrate pari all'83,4% rispetto al 2011 (vale a dire, circa 924 milioni di euro in più).

Tabella 22 - Entrate Comuni - Principali Entrate in conto capitale suddivise per fasce demografiche

	Anno	Fascia 1	Fascia 2	Fascia 3	Fascia 4	Fascia 5	Fascia 6	Fascia 7	Totale
Titolo IV cat. 1 Alienazione beni patrimoniali	2011	92.049	235.155	169.846	200.105	302.078	329.227	683.751	2.012.211
	2012	94.706	108.945	128.785	155.171	234.401	254.818	426.428	1.403.255
	2013	95.389	111.600	111.998	130.202	180.817	190.231	153.867	974.105
	2014	79.912	221.098	109.944	106.646	169.226	168.449	177.892	1.033.167
Titolo V cat.1 Anticipazioni di cassa	2011	204.835	417.116	313.089	503.795	1.154.390	1.227.216	473.914	4.294.355
	2012	216.780	440.632	322.318	502.666	1.190.185	1.294.945	323.658	4.291.184
	2013	291.497	579.943	492.493	696.465	1.489.213	1.537.716	623.472	5.710.798
	2014	282.316	591.703	599.382	783.908	1.721.797	1.352.301	657.095	5.988.502
Titolo V Cat. 3 Mutui e prestiti	2011	327.527	475.195	291.630	293.505	451.421	435.679	1.108.483	3.383.441
	2012	295.970	424.366	213.927	199.455	346.026	300.892	2.137.973	3.918.609
	2013	260.903	313.232	296.600	439.556	789.879	862.319	3.317.546	6.280.036
	2014	199.046	280.903	306.042	408.882	746.393	902.177	2.032.731	4.876.174

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella 23 - Entrate conto capitale – Variazioni percentuali delle principali entrate in conto capitale suddivise per fasce demografiche

	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Fascia 7		Totale	
	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14	var.% 2011/14	var.% 2013/14
	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14	2011/14	2013/14
Titolo IV cat. 1 Alienazione beni patrimoniali	-13,2	-16,2	-6,0	98,1	-35,3	-1,8	-46,7	-18,1	-44,0	-6,4	-48,8	-11,5	-74,0	15,6	-48,7	6,1
Titolo V cat.1 Anticipazioni di cassa	37,8	-3,1	41,9	2,0	91,4	21,7	55,6	12,6	49,2	15,6	10,2	-12,1	38,7	5,4	39,5	4,9
Titolo V Cat. 3 Mutui e prestiti	-39,2	-23,7	-40,9	-10,3	4,9	3,2	39,3	-7,0	65,3	-5,5	107,1	4,6	83,4	-38,7	44,1	-22,4

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie.

2 ANALISI DELLE SPESE DEI COMUNI

2.1 Brevi cenni sui principali interventi normativi in materia di spese degli enti locali

Il concorso dei Comuni agli obiettivi di finanza pubblica si è basato anche per il 2014 principalmente sul Patto di stabilità interno, oltre che su misure di riduzione delle risorse trasferite, accompagnate dai processi di *spending review*, che ne hanno potenziato la portata.

La spesa dei Comuni anche per l'esercizio 2014 è stata caratterizzata dall'applicazione dei tagli previsti dal legislatore sia nelle leggi di stabilità, susseguitesi nell'ultimo triennio, che nelle manovre intervenute nel corso dell'anno.

Si intende fare riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nelle leggi 24 dicembre 2012, n. 228 e 27 dicembre 2013, n.147 che hanno introdotto e confermato riduzioni importanti e protratte per l'intero triennio 2013-2015. Le riduzioni hanno interessato, fra l'altro, le spese relative all'acquisto di mobili ed arredi, ad eccezione di quelli destinati all'uso scolastico e dei

servizi all'infanzia (80% della media sostenuta negli anni 2010/2011), le spese per relazioni pubbliche (ridotte dell'80%), la spesa per missioni e formazione (ridotta del 50%), le spese di manutenzione e noleggio del parco autovetture, nonché l'acquisto di buoni taxi (70% della spesa sostenuta nel 2011).

Per l'acquisto di beni immobili a titolo oneroso, con esclusione di quelli destinati a soddisfare le esigenze allocative nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, è stato disposto il divieto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di acquisto, in assenza della necessaria attestazione dell'indispensabilità e non dilazionabilità dell'acquisto stesso, resa da parte del responsabile del provvedimento, con adeguata motivazione e la contestuale attestazione da parte dell'Agenzia del Demanio della congruità del prezzo²³⁹.

Analogamente vietato è l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture.

Appaiono confermati, altresì, i limiti previsti per il conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ed il divieto del rinnovo di tali contratti se non al fine di completare il progetto in corso di realizzazione.

Ulteriormente modificate risultano essere le disposizioni del d.l. n. 95/2012 concernenti la disciplina della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della PA con estensione anche alle società a totale partecipazione pubblica dell'obbligo di fare ricorso a sistemi centralizzati di gestione degli acquisti (CONSIP).

A quanto sopra deve aggiungersi che la legge di stabilità 2014 ha introdotto ulteriori novità in tema di vincoli alle spese²⁴⁰, prevedendo, fra l'altro, che le locazioni in essere non siano rinnovabili, pena la nullità dei relativi contratti di rinnovo, se non a seguito di espresso nulla osta da parte dell'Agenzia del Demanio, che deve aver verificato l'assenza di immobili demaniali da utilizzare (cfr.art.1 c.388 legge di stabilità per il 2014).

Inoltre, è stato reso definitivo il divieto per gli enti locali di fare ricorso agli strumenti finanziari derivati (cfr. art. 1 c. 572 legge di stabilità per il 2014).

²³⁹ Sul punto confronta Sez. Reg. controllo Regione Puglia - parere n. 89/2013, che ha riconosciuto l'esclusione dal divieto di acquisto di immobili per quelli acquisiti a seguito di esproprio.

²⁴⁰ L'art.9 del d.l. n. 16/2014 ha quantificato, a partire dall'anno 2014, l'ammontare delle riduzioni al contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario, ex c.183 art.2 della l.f. per il 2010, in 118 mln di euro, da applicarsi a tutti i comuni, in proporzione alla popolazione residente. In relazione all'anzidetto intervento di contenimento della spesa è stato ridotto del 20% il numero dei consiglieri comunali ed il numero massimo degli assessori è stato ricondotto ad ¼ dei consiglieri in carica.

La stessa legge n.147/2013 ha introdotto novelle in materia di indebitamento da parte degli enti locali²⁴¹, modificando il testo dell'art.204 del TUEL²⁴² e fissando per gli enti che intendano assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato un tetto massimo all'entità della spesa per interessi, il cui importo annuale non deve superare l'8% del valore delle spese correnti dell'ente²⁴³.

Nel corso del 2014 il legislatore è tornato sull'argomento con l'art.5 del d.l. n.16/2014, prevedendo, al fine di favorire gli investimenti per gli anni 2014 e 2015, la possibilità per tali enti di assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, anche in deroga al suddetto limite, purché l'importo complessivo non superi le quote di capitale dei mutui e prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente²⁴⁴.

Con l'art.2 c. 3-bis del d.l. n.4/2014 è stata, altresì, innovata la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, il cui limite di utilizzo è stato elevato da 3 a 5 dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente²⁴⁵.

Un cenno a parte meritano le disposizioni introdotte dal d. l. 24 aprile 2014, n. 66 "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" che, in primo luogo, hanno fissato un obiettivo di riduzione generalizzata della spesa per acquisti di beni e servizi in ogni settore per complessivi 2 mld. e 100 mln. di euro, di cui 360 milioni a carico dei comuni, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto (cfr. art. 8, co. 4 lett. b) del d. l. n. 66/2014) ed in misura pari a 540 mln. di euro in ragione d'anno a partire dal 2015 fino al 2018.

²⁴¹ In materia di operazioni di rinegoziazione di mutui è intervenuto da ultimo l'art.7 del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 recante "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali"(pubblicato sulla GU n.32/L del 19 giugno 2015).

²⁴² Il comma 735 dell'art.1 della legge di stabilità per il 2014 ha introdotto importanti modifiche all'art.204 del TUEL circa la possibilità per gli enti di assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo qualora l'importo annuale degli interessi sommato a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, nonché a quello delle aperture di credito derivanti da garanzie prestate ai sensi dell'art.207, non superi il 12% per l'anno 2011 e l'8% a decorrere dall'anno 2012 delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui è stata prevista l'assunzione dei mutui.

²⁴³ A tale proposito, l'art.5 del d. l. n.16/2014 ha stabilito che, al fine di favorire gli investimenti pubblici, gli enti locali possano assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, anche oltre i limiti fissati dall'art.204 c.1 del TUEL, ma senza superare la quota di capitale dei mutui e prestiti obbligazionari, precedentemente contratti ed emessi, rimborsabile nell'ultimo anno.

²⁴⁴ I mutui e prestiti obbligazionari devono essere corredati da apposita attestazione, da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità per l'anno precedente, in assenza della quale l'istituto finanziatore non può procedere al finanziamento.

²⁴⁵ A tale proposito deve rammentarsi la delibera n. 23/SEZAUT/2014/QMIG in materia di modalità di computo del limite alle anticipazioni di tesoreria di cui all'art.222 del TUEL. Sul punto la Sezione ha affermato che "L'anticipazione di tesoreria costituisce attività regolata nel contratto di tesoreria, la cui causa negoziale tipica di finanziamento a breve termine è integrata nella sua funzione economica dalla clausola del limite quantitativo indicato dall'art.222 del TUEL. Per le esposte ragioni il limite fissato dall'art.222 TUEL nella misura di tre dodicesimi delle entrate correnti nel penultimo anno precedente è da intendersi quale limite al fido accordabile dal Tesoriere, rapportato in modo costante al saldo fra anticipazioni e restituzioni *medio tempore* intervenute".

Per l'individuazione degli specifici obiettivi di riduzione della spesa per i comuni, a termini del successivo art. 47 del citato decreto, si fa riferimento alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio relativa ai codici SIOPE concernenti le voci degli interventi 2 e 3 (spese per l'acquisto di beni e servizi) come riportate nella tabella allegato A al citato decreto.

Per una seconda quota, pari al 1,6 mln di euro, riferita alla spesa per autovetture, la riduzione è operata in proporzione al numero di quelle possedute da ciascun comune, e per una terza quota, pari a 14 mln di euro, relativa alla spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca e per i co.co.co in proporzione alla spesa comunicata al Dipartimento della Funzione pubblica.

Per gli enti che hanno fatto registrare nell'ultimo anno tempi di pagamento medi²⁴⁶, relativi a transazioni commerciali superiori ai valori indicati, è previsto un aggravio del 5% rispetto all'obiettivo comune agli altri enti²⁴⁷.

Per quanto riguarda l'ottemperanza dei comuni alle disposizioni contenute nell'art.47 del d.l.n.66/2014 si rammenta che la stessa disposizione prevede a carico dell'organo di controllo di regolarità amministrativo-contabile l'obbligo di verificare, nonché di riferire in merito, nell'ambito della relazione di cui al c.166 dell'art.1 della legge 23 dicembre 2005, n.266.

Con specifico riferimento agli interventi relativi alla riduzione della spesa per autovetture il contributo richiesto ai comuni per il 2014 è pari, come detto sopra, a 1,6 milioni di euro. A tal fine, a decorrere dal 1° maggio del 2014 (cfr. art.15 del d.l. n.66/2014) i comuni hanno dovuto contenere l'ammontare delle spese sostenute per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi entro il 30% della spesa sostenuta

²⁴⁶ Come previsto dall'art.47 c.9, lett. a) al fine di poter calcolare i tempi registrati per i pagamenti da parte dei comuni, questi ultimi sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'interno una certificazione sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile finanziario, attestante il tempo medio dei pagamenti dell'anno precedente, calcolato rapportando la somma delle differenze dei tempi di pagamento rispetto a quanto disposto dal d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 al numero dei pagamenti stessi, con separata indicazione del valore degli acquisti di beni e servizi relativi ai codici SIOPE di cui allegato tabella B, sostenuti nell'anno precedente. Al riguardo, si rammentano i decreti del Ministero dell'Interno dell'8 maggio e del 2 luglio 2014 concernenti, rispettivamente, l'approvazione del modello di certificazione e delle modalità di compilazione nonché dei termini di trasmissione da parte dei comuni delle certificazioni. Devono rammentarsi anche il DM del 4 settembre 2014, con il quale il Ministero dell'Interno ha provveduto al riparto del contributo alla finanza pubblica a carico dei comuni delle RSO nonché della Sicilia e della Sardegna per il 2014 ed il decreto del 26 febbraio 2015, da ultimo intervenuto nel rispetto dei termini indicati dal legislatore, con il quale il Ministero dell'Interno ha provveduto alla ripartizione fra i comuni del contributo a loro carico nella misura complessiva di 563,4 mln di euro.

²⁴⁷ La velocità dei comuni nel liquidare i propri debiti commerciali è stata espunta dai meccanismi dei premi e delle sanzioni previsti dalla *spending review* in forza di un provvedimento emanato dal Ministero dell'Interno che ha eliminato la scadenza del 28 febbraio 2015 per l'invio delle certificazioni dei tempi di pagamento registrati dagli enti nel corso del 2014. Cionondimeno è rimasto in piedi l'obbligo per i comuni di pubblicare sul proprio sito internet un indicatore annuale ed un indicatore trimestrale per misurare i tempi di pagamento che nel caso dovessero superare i 60 giorni fanno scattare, comunque, il divieto di procedere ad assunzioni e di stipulare contratti a qualsiasi titolo. Divieto che, in ogni caso, non è stato rispettato per l'anno 2014 in quanto i criteri per effettuare i calcoli sono stati fissati con d.p.c.m. pubblicato solo a novembre 2014.

per il 2011, fatta eccezione per i contratti pluriennali già in essere e per l'esercizio di alcune funzioni istituzionali espressamente esonerate²⁴⁸.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa il contributo atteso dai comuni per il 2014 ammonta a 14 milioni di euro, considerato che gli stessi, a far data dall'entrata in vigore delle disposizioni contenute nell'art.14 del d.l. n.66/2014, non possono conferire incarichi del genere considerato qualora la spesa complessivamente sostenuta nell'anno per tali incarichi risulti superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico risultante dal conto annuale del 2012²⁴⁹.

Appare utile evidenziare come da ultimo il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 abbia introdotto con l'art. 8, co. 6 la previsione dell'utilizzo di quota parte delle somme disponibili per assicurare la liquidità, per i pagamenti da parte degli enti locali di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31.12.2014, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'art. 4 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (attuativo della direttiva 2000/35/CE).

2.2 Le spese dei comuni nell'esercizio 2014

Premessi i brevi cenni sopra riportati in merito alle più rilevanti novità intervenute nella regolazione delle spese dei comuni per l'anno 2014, vengono commentati di seguito gli andamenti della gestione di cassa dei Comuni relativa al quadriennio 2011-2014, sulla base dei dati SIOPE, che costituiscono, come noto, fra l'altro, il riferimento per il calcolo delle riduzioni di spesa corrente fissate dal citato d.l.n.66/2014.

²⁴⁸ L'art.15 del d.l. n. 66/2014 che ha sostituito il c. 2 dell'art. 5 del d.l. n. 95/2012, nel prevedere che le amministrazioni non possano effettuare spese per autovetture di ammontare complessivo superiore al 30% della spesa sostenuta nel 2011 per l'acquisto, la manutenzione il noleggio e l'esercizio di autovetture nonché per l'acquisto di buoni taxi, ha stabilito una serie di eccezioni al limite fissato per la spesa relativa alle autovetture che trovano ragione nell'esercizio di funzioni connesse alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, ai servizi sociali ed ai servizi svolti per garantire i LEA nonché per i servizi di vigilanza ed intervento sulle strade della rete provinciale e comunale.

²⁴⁹ L'art.14 del d.l. n. 66/2014 prevede che non possano essere stipulati contratti di co.co.co. qualora la spesa complessiva per tali contratti sia superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico come risultante dal conto annuale.

Tabella n. 1 – Comuni – Totale generale delle spese

TITOLI	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
TITOLO I - Spese correnti	52.784.617	52.368.949	56.819.772	56.168.989	-1,15	6,41
TITOLO II - Spese in conto capitale	15.816.996	14.368.254	13.437.104	10.958.968	-18,44	-30,71
TITOLO III – Spese per rimborso di prestiti	7.785.145	8.634.049	8.878.255	9.700.174	9,26	24,60
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	6.704.869	6.226.765	6.273.211	5.492.228	-12,45	-18,09
TOTALE DEI TITOLI	83.091.627	81.598.018	85.408.342	82.320.358	-3,62	-0,93
Pagamenti da regolarizzare	1.402.471	1.646.946	2.230.870	1.834.198	-17,78	30,78
TOTALE GENERALE	84.494.098	83.244.964	87.639.212	84.154.556	-3,98	-0,40
% Pagamenti da regolarizzare su Totale generale	1,66	1,98	2,55	2,18		

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Alla luce dei dati riportati nella tabella soprastante, che ricomprendono, per ogni singola voce, tanto i dati dei comuni quanto quelli delle gestioni commissariali (riportate nella banca dati con distinta rappresentazione)²⁵⁰ si evidenzia che il totale dei pagamenti degli enti monitorati ammonta per il 2014 a 84 mld. e 155 mln di euro e mostra una contrazione pari a 4 punti percentuali rispetto al valore complessivo dei pagamenti registrati con riferimento all'esercizio 2013 (allorquando ammontavano a 87 mld. e 639 mln di euro).

Con riguardo ai totali dei pagamenti effettuati occorre evidenziare che, alla data del 3 aprile 2015, risultano poste da regolarizzare per complessivi 1 mld e 834 mln di euro a fronte dei 2 mld e 231 mln di euro di poste riferite al 2013 ed al miliardo e 402 mln del primo esercizio della serie storica considerata (2011), mostrando una riduzione rispetto al 2013 pari a circa 18 punti percentuali.

La contrazione osservata con riferimento ai pagamenti totali, in realtà, non riguarda tutti i titoli della spesa, in quanto a fronte della significativa riduzione della spesa per investimenti, calata di ben 18,4 punti percentuali, nonché a fronte di una contrazione più contenuta (-12,4 punti percentuali) delle spese per servizi conto terzi ed ancora più ridotta per le spese correnti (che ammontano in valore assoluto a 56 mld e 169 mln di euro con una variazione percentuale pari a -1,1 % rispetto all'esercizio 2013) si assiste ad un significativo incremento delle spese per rimborso prestiti (+9,3%) che ammontano a complessivi 9 mld e 700 mln di euro a fronte degli 8 mld e 878 mln di euro del 2013.

²⁵⁰ I dati rappresentati nella tabella non coincidono per gli esercizi 2011-2013 con quelli già rappresentati nell'analoga tabella del referto adottato con delibera della Sezione delle autonomie n.20/2014, concernente l'analisi dei flussi di cassa degli enti territoriali es.2013, in quanto contengono anche i valori relativi ai comuni commissariati precedentemente non ricompresi in ragione della modalità di rappresentazione distinta fra comuni e gestioni commissariali all'interno della banca dati SIOPE. Analoga considerazione deve essere fatta per le tabelle riportate nel presente referto che espongono un quadriennio comprensivo di esercizi già rappresentati nel precedente referto. Lo scarto percentuale rappresentato dalle realtà commissariate rispetto al totale generale oscilla al di sotto dei due punti percentuali.

Tale incremento, come è possibile cogliere dalla lettura dei dati della tabella n. 11, è da attribuirsi in modo significativo (+11,4%) alle anticipazioni di cassa ed, in particolare, al rimborso per le suddette anticipazioni (cfr. infra par. 2.6), mentre calano i rimborsi in generale per finanziamenti a breve termine (-3,6%)²⁵¹.

Risultano, peraltro, incrementate anche le spese sostenute in termini di cassa dai comuni nell'esercizio 2014 per rimborso quota capitale dei debiti pluriennali (+13,8% rispetto al 2013 e +93,1% rispetto al 2011).

Con riferimento alle anzidette voci di spesa può evidenziarsi che i valori registrati nel 2014, messi a confronto con quelli del primo esercizio della serie storica considerata (es. 2011), mostrano chiaramente come le anticipazioni di tesoreria (nel loro complesso) risultino incrementate di ben 41,7 punti percentuali e contribuiscano, in modo determinante, unitamente alle altre componenti delle spese per rimborso prestiti, a far registrare l'aumento delle spese del Titolo III di ben 24,6 punti percentuali rispetto all'esercizio 2011²⁵².

Tornando all'osservazione delle spese totali dei comuni nella successiva tabella vengono esposti i dati suddivisi per fasce di popolazione²⁵³, da cui può rilevarsi che l'unica voce in incremento, quella delle spese per rimborso prestiti, appare in salita in tutte le fasce demografiche, eccezion fatta per i comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

²⁵¹ Gli andamenti della spesa finale dei Comuni osservati dalle SSRR nel “Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica” si fondano sulle risultanze del monitoraggio del Patto di stabilità 2013-2014 ed hanno a riferimento 5593 comuni con popolazione superiore a 1000 ab. Gli andamenti riferiti nell'anzidetta sede con riguardo specifico alle spese correnti (impegni di competenza) mostrano una contrazione nel confronto fra i due esercizi considerati pari al 3,2%, cioè circa il doppio di quanto mostrato, in termini di variazioni dei pagamenti totali fra il 2013 ed il 2014, dai dati SIOPE (-1,15%). Anche le spese in c/capitale complessivamente considerate mostrano una riduzione in termini percentuali pari a - 17,6%. In questo caso la percentuale di variazione di segno negativo coincide esattamente con quella esposta nelle risultanze dei dati SIOPE, al netto delle concessioni di crediti, che da sole si riducono di circa 33 punti percentuali. In tal modo si perviene ad un dato complessivo pari a -18,4%.

²⁵² Lo Stato ha messo a disposizione complessivamente oltre 56 mld di euro per il pagamento di debiti pregressi maturati al 31 dicembre 2014. Sulla base dei dati forniti dal Mef - RGS è possibile affermare che, al gennaio del 2015, a fronte delle risorse messe in campo in forza delle disposizioni recate dai decreti n.35 e n.102 del 2013, nonché dalla legge di stabilità 2014 e dal decreto n.66 del 2014 – sotto forma di anticipazioni Cassa DDPP, di concessione di spazi finanziari sul patto di stabilità, attraverso l'attribuzione di risorse ai concessionari, la compensazione debiti crediti e la cessione del credito - quelle erogate dagli enti territoriali ai loro debitori ammontano a complessivi 42,8 mld di euro, di cui 11,78 da province e comuni. In particolare, come risulta dai dati aggiornati dal Mef al 1 gennaio 2015, su un totale di 3 mld e 832 mln di euro di spazi finanziari concessi, i Comuni hanno utilizzato in totale 3 mld e 378 mln di euro, con una distribuzione che ha visto l'area geografica Isole destinataria della somma più elevata (1 mld e 57 mln di euro) e l'area Nord ovest quella con la somma più consistente (855 mln di euro) di spazi finanziari utilizzati (cfr. tabella in appendice).

²⁵³ Le fasce di popolazione prese a riferimento per le analisi condotte sui flussi di cassa sono proprio quelle seguite dalla banca dati SIOPE e risultano così articolate: **1.** fino a 2.000 abitanti; **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 250.000 abitanti.

Tabella n. 2 – Comuni – Totale generale delle spese suddivise per fasce demografiche es. 2014

TITOLI	Fascia 1 1 - 1.999 abitanti	Fascia 2 2.000- 4.999 abitanti	Fascia 3 5.000- 9.999 abitanti	Fascia 4 10.000 - 19.999 abitanti	Fascia 5 20.000- 59.999 abitanti	Fascia 6 60.000- 249.999 abitanti	Fascia 7 oltre i 249.999 abitanti	Totale
Titolo I - Spesa corrente	3.373.795	5.435.489	5.988.244	7.056.799	10.522.805	9.524.064	14.267.795	56.168.989
Titolo II - Spesa in conto capitale	1.509.450	1.490.618	1.150.850	1.124.037	1.551.038	1.881.893	2.251.081	10.958.968
Titolo III - Spesa per rimborso di prestiti	537.121	985.297	946.353	1.198.862	2.359.128	2.156.736	1.516.676	9.700.174
Titolo IV - Spesa da servizi per conto di terzi	404.911	562.330	628.588	707.696	1.097.175	924.134	1.167.395	5.492.228
Totale dei titoli	5.825.277	8.473.734	8.714.034	10.087.394	15.530.145	14.486.827	19.202.947	82.320.358
Pagamenti da regolarizzare	120.708	159.6254	196.005	301.233	501.142	538.005	17.480	1.834.198
Totale generale	5.945.985	8.633.359	8.910.039	10.388.628	16.031.287	15.024.832	19.220.427	84.154.556

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 3 – Comuni – Totale generale delle spese suddivise per fasce demografiche es. 2013

TITOLI	Fascia 1 1 - 1.999 abitanti	Fascia 2 2.000- 4.999 abitanti	Fascia 3 5.000- 9.999 abitanti	Fascia 4 10.000 - 19.999 abitanti	Fascia 5 20.000- 59.999 abitanti	Fascia 6 60.000- 249.999 abitanti	Fascia 7 oltre i 249.999 abitanti	Totale
Titolo I - Spesa corrente	3.445.836	5.277.320	5.840.831	7.010.676	10.420.775	9.378.839	15.445.495	56.819.772
Titolo II - Spesa in conto capitale	1.648.253	1.485.382	1.366.149	1.391.560	1.868.902	2.221.538	3.455.319	13.437.104
Titolo III - Spesa per rimborso di prestiti	570.679	976.697	836.760	1.076.020	2.027.931	2.082.488	1.307.680	8.878.255
Titolo IV - Spesa da servizi per conto di terzi	440.781	603.618	670.421	759.860	1.165.752	921.080	1.711.699	6.273.211
Totale dei titoli	6.105.550	8.343.017	8.714.161	10.238.116	15.483.360	14.603.945	21.920.193	85.408.342
Pagamenti da regolarizzare	179.906	279.146	278.851	440.740	704.720	347.507	0	2.230.870
Totale generale	6.285.455	8.622.163	8.993.012	10.678.856	16.188.080	14.951.452	21.920.193	87.639.212

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Come si preciserà meglio più avanti, la voce di spesa che mostra la maggiore contrazione nel confronto fra gli ultimi due esercizi è quella in conto capitale (-18,4%). A tale risultato non hanno preso parte i comuni con popolazione compresa fra i 2.000 ed i 4.999 abitanti, la cui spesa per investimenti è lievemente incrementata, passando, in valore assoluto, da 1 mld e 485 mln a 1 mld e 491 mln di euro.

Riduzioni importanti sono da registrarsi, invece, per quanto riguarda i comuni delle fasce più alte (6^a e 7^a) che mostrano contrazioni in valore assoluto pari rispettivamente a 340 mln di euro e ad 1 mld e 204 mln di euro. Una contrazione significativa nel passaggio dal 2013 al 2014 deve evidenziarsi anche con riferimento alla voce relativa alle spese per servizi per conto terzi, che si riduce in tutte le fasce demografiche, fatta eccezione per i comuni con popolazione compresa fra 60.000 e 250.000 abitanti, per i quali risulta incrementata.

2.3 I pagamenti per spese di parte corrente

Si conferma anche per l'esercizio considerato dalla presente analisi il dato emerso negli anni precedenti e cioè che la spesa corrente rappresenta per i pagamenti dei comuni italiani la componente principale pari al 68% dei pagamenti totali (cfr. tabella in Appendice).

Nell'ambito delle spese correnti quella per prestazione di servizi, anche per il 2014, come per gli esercizi precedenti, resta la prima voce per importanza, giacché nella composizione essa rappresenta il 50,7% dei pagamenti totali registrati nel 2014, seguita dalla spesa per il personale che rappresenta il 25,7% della spesa totale.

Tabella n. 4 – Comuni - Composizione delle spese correnti

TITOLO I	2011	2012	2013	2014
Personale	29,86	29,07	25,99	25,75
Acquisto beni	2,95	2,86	2,64	2,62
Prestazione di servizi	45,94	47,33	48,93	50,75
Utilizzo di beni di terzi	1,00	1,10	1,11	1,03
Trasferimenti	11,35	11,05	13,06	11,26
Interessi passivi	5,08	4,82	4,08	3,96
Imposte e tasse	2,25	2,21	2,16	2,03
Oneri straordinari gestione corrente	1,56	1,57	2,02	2,61
TOTALE SPESE CORRENTI	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Pur tenendo nella debita considerazione i limiti di un'analisi come quella condotta, basata solo sui flussi di cassa, nonché le tempistiche delle spese di tale natura, le cui variazioni si colgono al meglio nel medio lungo periodo, non trova conferma per il 2014 l'osservazione formulata con riferimento ai flussi di cassa del 2013 a proposito del fatto che le spese correnti, che a quella data tendevano all'aumento, si sono successivamente ridotte. Infatti, in base a quanto osservato nel confronto con il primo esercizio considerato (2011) dalla serie storica, l'incremento del 6,4% non trova conferma nella riduzione, seppure contenuta in termini percentuali (-1,15%), emergente dal confronto con i dati del 2013.

Tabella n. 5 – Comuni – Spese correnti – Totale nazionale

TITOLO I INTERVENTI	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Personale	15.762.716	15.221.953	14.769.868	14.463.730	-2,07	-8,24
Acquisto beni	1.558.540	1.499.991	1.502.360	1.470.379	-2,13	-5,66
Prestazione di servizi	24.251.049	24.786.684	27.802.373	28.503.362	2,52	17,53
Utilizzo di beni di terzi	528.575	573.713	628.901	576.915	-8,27	9,15
Trasferimenti	5.990.747	5.784.414	7.419.252	6.324.028	-14,76	5,56
Interessi passivi	2.682.110	2.521.873	2.319.011	2.224.898	-4,06	-17,05
Imposte e tasse	1.186.528	1.156.300	1.228.615	1.141.244	-7,11	-3,82
Oneri straordinari gestione corrente	824.352	824.022	1.149.392	1.464.434	27,41	77,65
TOTALE SPESE CORRENTI	52.784.617	52.368.949	56.819.772	56.168.989	-1,15	6,41

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Dall'analisi dei singoli interventi in cui la spesa corrente risulta articolata emerge chiaramente come la spesa di personale, che rappresenta circa un quarto della spesa corrente totale dei comuni, mostri una contrazione pari a poco più di 2 punti percentuali che conferma la riduzione in atto dal 2011 (esercizio rispetto al quale la percentuale di scostamento negativo è pari a -8,2%).

La voce principale della spesa corrente e cioè, come detto sopra, quella per prestazione di servizi mostra nel 2014 un incremento rispetto all'esercizio precedente contenuto nell'ambito dei 2,5 punti percentuali, ma nel confronto con l'esercizio 2011 lo scostamento incrementale sale al 17,5%.

La terza voce per importanza nella composizione della spesa corrente è rappresentata dai trasferimenti, che, in controtendenza rispetto all'esercizio precedente, mostrano una contrazione pari a 14,8 punti percentuali, a fronte di un aumento nel quadriennio pari a 5,6 punti percentuali.

Analogamente si riducono le spese per utilizzo di beni di terzi (-8,3%), le spese per imposte e tasse (-7,1%), così pure le spese per interessi passivi (-4%) e le spese per acquisto di beni (-2,1%). Ma le osservate riduzioni appaiono, come si preciserà meglio più avanti, lungi dal dimostrare conseguiti gli obiettivi di riduzione nei termini percentuali indicati dal legislatore con le manovre di contenimento della spesa corrente adottati nel corso degli ultimi anni (cfr. infra 3.2.1).

Tabella n. 6 – Comuni - Spese correnti - Intervento 6 – Totale nazionale

Cod.	TITOLO I - INTERVENTO 6	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013- 2014	Var. % 2011- 2014
1601	Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro	245.695	238.107	214.370	202.668	-5,46	-17,51
1602	Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti - gestione CDP S.p.A.	1.363.703	1.355.957	1.298.156	1.245.769	-4,04	-8,65
1611	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per finanziamenti a breve	7.817	5.362	5.514	5.388	-2,29	-31,07
1612	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per finanziamenti a medio-lungo	56.505	50.770	45.444	42.405	-6,69	-24,95
1613	Interessi passivi ad enti del settore pubblico per anticipazioni	6.181	4.100	3.197	6.754	111,24	9,26
1621	Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a breve	9.591	8.031	13.577	8.656	-36,25	-9,75
1622	Interessi passivi ad altri soggetti per finanziamenti a medio-lungo	690.329	663.057	557.945	544.016	-2,50	-21,19
1623	Interessi passivi ad altri soggetti per anticipazioni	16.128	18.917	28.649	35.013	22,21	117,09
1624	Interessi passivi ad altri soggetti per depositi	904	1.339	1.056	603	-42,94	-33,32
1625	Interessi passivi ad altri soggetti per oneri derivanti da operazioni di cartolarizzazione	5.283	4.041	3.886	6.023	55,02	14,00
1626	Interessi passivi per operazioni in derivati	218.722	117.937	94.636	69.679	-26,37	-68,14
1699	Altri interessi passivi e oneri finanziari diversi, inclusi interessi di mora	61.253	54.255	52.582	57.926	10,16	-5,43
TOTALE INTERVENTO 6 – INTERESSI PASSIVI		2.682.110	2.521.873	2.319.011	2.224.898	-4,06	-17,05

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

L'intervento concernente i pagamenti effettuati per interessi passivi mostra rispetto all'esercizio precedente una flessione (-4%) che conferma il trend dei precedenti esercizi (-17%), dovuto alla contestuale riduzione delle spese sostenute per interessi passivi e per finanziamenti a breve, medio e lungo termine ma anche e soprattutto alla contrazione di 4 punti percentuali degli interessi passivi di Cassa Depositi e Prestiti, passati in valore assoluto da 1 mld e 364 mln di euro del 2011 a 1 mld e 246 mln di euro del 2014. In controtendenza si mostrano, nell'ambito dello stesso intervento, le voci relative agli interessi passivi corrisposti per anticipazioni ad enti del settore pubblico ed altri soggetti, anche per oneri derivanti da cartolarizzazioni (rispettivamente +111,2% +22,2% e +55%). La variazione percentuale registrata con riferimento al cod. 1613 *-interessi passivi per anticipazioni ad enti del settore pubblico-* è da riferirsi a variazioni intervenute nelle fasce demografiche 2^a e 6^a. Quest'ultima, in particolare, passa da 0 nel 2013 a 2 mln e 857 mila euro nel 2014, in ragione degli incrementi registratesi nelle spese relative al predetto cod. 1613 del Comune di Reggio Calabria, che hanno quasi raggiunto i 3 mln di euro (per l'esattezza 2 mln e 855 mila di euro). Per quanto riguarda, invece, la voce *- interessi passivi per anticipazioni* (cod. 1623) lo scostamento percentuale pari al 117% rispetto al dato del 2011 è da ricollegarsi prevalentemente alle risultanze dei Comuni di Catania (che passa da 1 mln e 226 mila euro del 2011 a 3 mln e 108 mila del 2014 passando attraverso il picco registrato nel 2013 di 4 mln e 222 mila euro) e di Torino (passato da 204 mila euro a 7 mln e 826 mila euro, attraverso lo *step* registrato nel 2013 di 2 mln e 689 mila euro).

Tabella n. 7 – Comuni - Spese correnti - Intervento 8 – Totale nazionale

Cod.	TITOLO I - Spese int. 8	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
1801	Ripiano perdite in aziende di pubblici servizi	31.190	31.122	31.681	92.866	193,13	197,74
1802	Altri oneri straordinari della gestione corrente	649.858	610.784	796.498	986.100	23,80	51,74
1803	Transazioni (esclusa obbligazione principale)	54.306	69.088	46.894	85.017	81,30	56,55
1804	Oneri da sentenze sfavorevoli (esclusa obbligazione principale)	88.997	91.427	103.522	102.781	-0,72	15,49
1805	Indennizzi danni recati dalla fauna selvatica	-	28	11	334	2.911,73	n.a.
1806	Indennizzi mancati tagli e pascoli	-	11	15	113	652,90	n.a.
1807	Restituzione di tributi ai contribuenti	-	20.620	31.068	46.980	51,22	n.a.
1808	Rimborso di tributi allo Stato	-	940	139.703	150.243	7,54	n.a.
Totale intervento 8 - Oneri straordinari gestione corrente		824.352	824.022	1.149.392	1.464.434	27,41	77,65

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda l'intervento relativo agli oneri straordinari della gestione corrente, nel cui ambito rientrano una serie di voci ²⁵⁴di spesa eterogenee fra loro, vi è da osservare che le stesse, nel complesso, fanno registrare un incremento di circa 27 punti percentuali.

Le voci che mostrano gli scostamenti percentuali più significativi sono quelle legate al ripiano perdite per aziende di pubblici servizi (+193,1%), le transazioni (esclusa l'obbligazione principale) che salgono di ben 81,3 punti percentuali e le macroscopiche variazioni incrementali (rispettivamente: +652,9% e +2.911,7%) registrate con riferimento alle voci: indennizzi per mancati tagli e pascolo (cod.1806) ed indennizzi per danni causati dalla fauna selvatica (cod.1805). Si tratta, come appare chiaro, di voci di spesa il cui valore assoluto è indubbiamente contenuto. Tuttavia, si ritiene opportuno dare contezza delle motivazioni che hanno supportato variazioni incrementali tanto significative e che devono ricondursi, innanzitutto, al fatto che le voci di spesa riferite agli *indennizzi da danni da fauna selvatica e da mancato taglio* (legnatico) negli esercizi messi a confronto abbiano riguardato un numero modesto di enti e nello stesso tempo alla circostanza che nel 2014 il numero complessivo di enti rientranti nel campione monitorato (in quanto appostanti in bilancio la voce di spesa considerata) è aumentato da 18 a 35, come pure, infine, al fatto che per uno stesso ente si sia registrato in un esercizio un valore positivo (149 mila euro) a fronte del valore 0 registrato nell'esercizio precedente.

Per quanto riguarda, invece, la voce *-ripiano perdite per aziende di pubblici servizi* (cod. 1801), la variazione incrementale pari, in valore assoluto, a 61 mln e 185 mila euro è imputabile in diversa misura ad alcuni Comuni (cfr. tabella n. 69 in appendice), in particolare ai Comuni di Ciampino, Lucca, Pomezia, Pescia e Quarto, che sono passati da valori molto bassi (in alcuni casi 0) a valori espressi in centinaia di migliaia di euro (ad esempio il Comune di Ciampino passa da 0 a 273 mila euro ed il Comune di Lucca da mille a 150 mila euro).

Per completezza espositiva, tuttavia, è bene sottolineare che, negli esercizi considerati dalle variazioni osservate nella tabella n. 7, i Comuni che nel 2014 (cfr. tabella n. 70 in appendice) hanno fatto registrare i volumi di spesa più elevati, in termini di cassa, con riferimento specifico alla voce *-ripiano perdite* (cod.1801) sono: Catania (46 mln e 436 mila euro), Roma (15 mln e 300mila euro); Taranto (7 mln e 86 mila euro e nel 2013 6 mln e 11 mila euro); mentre nel 2011 il Comune con il livello più elevato di spesa per *ripiano perdite* è stato Milano (7 mln di euro), seguito da Catania (1 mln e 660 mila euro).

²⁵⁴ Cod. 1801 “ripiano perdite per aziende di pubblici servizi”; cod.1802 “altri oneri straordinari”; cod.1803 “transazioni, esclusa obbligazione principale”; cod.1804 “oneri da sentenze sfavorevoli”; cod.1805 “indennizzi danni recati dalla fauna selvatica”; cod.1806 “indennizzi per mancato taglio del legnatico e pascolo”; cod.1807 “restituzione di tributi ai contribuenti”; cod.1808 “rimborso di tributi allo Stato”.

2.4 I pagamenti per spese di parte corrente suddivisi per aree geografiche

Per un'analisi più compiuta degli andamenti registrati a livello nazionale dei flussi di cassa relativi alle spese correnti, è utile fare riferimento ai dati articolati per aree geografiche, che confermano i suddetti andamenti ed al tempo stesso ne evidenziano le ragioni.

Tabella n. 8.a – Comuni - Spese correnti – Aree geografiche (nord-ovest)

TITOLO I	NORD-OVEST					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Personale	4.058.434	3.948.099	3.836.519	3.781.036	-1,45	-6,84
Acquisto beni	358.988	348.690	328.152	311.758	-5,00	-13,16
Prestazione di servizi	7.142.364	7.302.984	7.900.536	7.983.659	1,05	11,78
Utilizzo di beni di terzi	86.813	90.436	95.645	91.167	-4,68	5,01
Trasferimenti	1.435.838	1.346.592	1.606.470	1.642.929	2,27	14,42
Interessi passivi	699.307	686.205	622.520	598.582	-3,85	-14,40
Imposte e tasse	311.813	310.530	307.868	308.959	0,35	-0,92
Oneri straordinari gestione corrente	180.289	133.862	187.834	229.340	22,10	27,21
TOTALE SPESE CORRENTI	14.273.847	14.167.398	14.885.544	14.947.429	0,42	4,72

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 8.b – Comuni - Spese correnti – Aree geografiche (nord-est)

TITOLO I	NORD-EST					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Personale	3.025.014	2.954.958	2.863.972	2.824.237	-1,39	-6,64
Acquisto beni	336.798	330.838	315.646	299.749	-5,04	-11,00
Prestazione di servizi	4.030.918	4.065.370	4.700.394	4.956.953	5,46	22,97
Utilizzo di beni di terzi	108.253	115.958	113.588	107.328	-5,51	-0,85
Trasferimenti	1.508.120	1.476.424	1.586.251	1.703.974	7,42	12,99
Interessi passivi	448.404	414.647	375.013	341.911	-8,83	-23,75
Imposte e tasse	250.193	259.978	250.415	251.780	0,55	0,63
Oneri straordinari gestione corrente	99.706	107.921	155.895	174.930	12,21	75,45
TOTALE SPESE CORRENTI	9.807.407	9.726.094	10.361.173	10.660.862	2,89	8,70

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 8.c – Comuni - Spese correnti – Aree geografiche (centro)

TITOLO I	CENTRO					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Personale	3.336.248	3.245.961	3.154.969	3.064.767	-2,86	-8,14
Acquisto beni	349.721	331.203	338.627	311.458	-8,02	-10,94
Prestazione di servizi	5.923.891	6.372.376	6.895.851	6.813.998	-1,19	15,03
Utilizzo di beni di terzi	183.545	203.989	222.212	164.584	-25,93	-10,33
Trasferimenti	1.641.893	1.631.206	2.611.306	1.375.992	-47,31	-16,19
Interessi passivi	836.499	717.539	658.222	622.405	-5,44	-25,59
Imposte e tasse	255.269	241.551	340.221	248.915	-26,84	-2,49
Oneri straordinari gestione corrente	127.890	188.300	253.454	306.436	20,90	139,61
TOTALE SPESE CORRENTI	12.654.955	12.932.125	14.474.862	12.908.556	-10,82	2,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 8.d – Comuni - Spese correnti – Aree geografiche (sud)

TITOLO I	SUD					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Personale	3.146.591	2.989.125	2.863.181	2.815.737	-1,66	-10,51
Acquisto beni	357.481	338.191	367.562	388.640	5,73	8,72
Prestazione di servizi	4.661.696	4.549.030	5.597.863	5.946.263	6,22	27,56
Utilizzo di beni di terzi	86.279	103.606	132.624	147.237	11,02	70,65
Trasferimenti	718.149	668.424	872.964	819.907	-6,08	14,17
Interessi passivi	514.259	524.790	493.727	499.820	1,23	-2,81
Imposte e tasse	220.122	208.137	206.993	217.460	5,06	-1,21
Oneri straordinari gestione corrente	269.314	264.662	392.211	482.831	23,11	79,28
TOTALE SPESE CORRENTI	9.973.891	9.645.965	10.927.125	11.317.894	3,58	13,48

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 8.e – Comuni - Spese correnti – Aree geografiche (isole)

TITOLO I	ISOLE					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Personale	2.196.429	2.083.810	2.051.228	1.977.953	-3,57	-9,95
Acquisto beni	155.553	151.069	152.373	158.775	4,20	2,07
Prestazione di servizi	2.492.180	2.496.924	2.707.728	2.802.489	3,50	12,45
Utilizzo di beni di terzi	63.684	59.724	64.832	66.599	2,73	4,58
Trasferimenti	686.747	661.768	742.261	781.226	5,25	13,76
Interessi passivi	183.641	178.692	169.530	162.181	-4,33	-11,69
Imposte e tasse	149.132	136.105	123.119	114.129	-7,30	-23,47
Oneri straordinari gestione corrente	147.152	129.276	159.999	270.896	69,31	84,09
TOTALE SPESE CORRENTI	6.074.517	5.897.367	6.171.069	6.334.248	2,64	4,28

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Quanto detto vale, in primo luogo per la riduzione (-1,15%) dei pagamenti totali del Titolo I, osservata nel totale nazionale, ascrivibile esclusivamente alla contrazione, pari al 10,8%, evidenziatasi nell'area centro, ove la voce trasferimenti dal 2013 al 2014 risulta ridotta in termini percentuali del 47,3%. Come pure si osservano, con riferimento alla stessa area, contrazioni nelle voci riguardanti le spese per imposte e tasse (-26,8%), le spese per utilizzo di beni di terzi (-25,9%) e l'acquisto di beni (-8%). Quest'ultima, in particolare, si mostra in riduzione (-5%) anche nelle aree Nord sia Ovest che Est, ma aumenta al Sud (+5,7%) e nelle Isole (+4,2%). In queste ultime due aree geografiche in aumento risultano anche le voci relative ai pagamenti totali per prestazione di servizi (+6,2% al Sud e +3,5% nelle Isole) e l'utilizzo di beni di terzi (+11% al Sud e +2,7% nelle Isole).

Dalla disamina degli andamenti osservati con riferimento agli oneri straordinari della gestione corrente²⁵⁵ nelle diverse aree geografiche emerge chiaramente come il dato in crescita riferito nel

²⁵⁵ La composizione delle altre spese correnti nella banca dati SIOPE vede una serie di voci fra cui il ripiano perdite in aziende di pubblici servizi, gli oneri da sentenze sfavorevoli e le transazioni (esclusa obbligazione principale) ed i ben noti altri oneri straordinari della gestione corrente.

precedente paragrafo sia, in effetti, il portato di variazioni incrementalì registrate con riferimento a tutte le aree geografiche ed, in particolare, ai comuni delle Isole e del Sud (rispettivamente +69,3% e +23,1%) seguiti da quelli del Nord ovest (+22,1%). Equamente distribuite risultano anche le variazioni di segno negativo registrate con riferimento alle spese di personale, più marcate nelle Isole (-3,6%) e nell'area Centro (-2,9%).

2.5 Analisi di alcune voci di spesa corrente relativa agli interventi 2 - acquisto di beni - e 3 - prestazione di servizi

Gli interventi 2 e 3 relativi ad *acquisti di beni e servizi* rappresentano da soli il 53,4% del totale delle spese correnti dei comuni nell'esercizio considerato ed, in termini assoluti, ammontano a circa 30 mld di euro. Si tratta delle voci di spesa da ricomprendere sotto la comune denominazione di *consumi intermedi* che, anche alla luce delle modifiche introdotte nel sistema europeo dei conti nazionali (SEC 2010), rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali *input* nel processo produttivo, escluso il capitale fisso, il cui consumo è registrato come ammortamento.²⁵⁶

Tabella n. 9 – Comuni - Spese correnti - Intervento 2 “acquisto di beni” – Totale nazionale

Cod.	TITOLO I - INTERVENTO 2	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
1201	Carta, cancelleria e stampati	124.149	115.771	106.688	100.136	-6,14	-19,34
1202	Carburanti, combustibili e lubrificanti	223.207	244.874	247.102	227.161	-8,07	1,77
1203	Materiale informatico	34.945	31.777	32.160	32.417	0,80	-7,24
1204	Materiale e strumenti tecnico-specialistici	73.847	72.422	71.727	73.452	2,40	-0,53
1205	Pubblicazioni, giornali e riviste	59.340	52.759	48.947	48.553	-0,80	-18,18
1206	Medicinali, materiale sanitario e igienico	184.117	172.177	173.022	159.573	-7,77	-13,33
1207	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	18.849	11.098	8.977	8.474	-5,60	-55,04
1208	Equipaggiamenti e vestiario	49.937	45.403	38.209	36.703	-3,94	-26,50
1209	Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	2.907	1.822	2.943	3.811	29,49	31,08
1210	Altri materiali di consumo	516.231	482.296	505.511	521.480	3,16	1,02
1211	Acquisto di derrate alimentari	117.795	114.917	115.152	108.870	-5,46	-7,58
1212	Materiali e strumenti per manutenzione	153.217	153.957	150.925	148.797	-1,41	-2,88
1213	Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali		719	997	951	-4,59	n.a.
Totale intervento 2–acquisto beni di consumo e/o di materie		1.558.540	1.499.991	1.502.360	1.470.379	-2,13	-5,66

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

A proposito dei pagamenti totali registrati dai comuni italiani per le voci di spesa riguardanti l'intervento 2 “acquisto di beni” deve evidenziarsi una riduzione rispetto al 2013 delle voci considerate per poco più di 2 punti percentuali (2,13%). Nelle riduzioni sono ricomprese tanto le

²⁵⁶ Sul punto cfr. “Rapporto sulle spese per consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche” edito dal Centro studi del Senato della Repubblica.

spese per carta e cancelleria (-6,1%), già in calo nell'osservazione degli omologhi dati relativi all'esercizio 2013, quanto quelle per carburanti e per combustibili per riscaldamento (-8%). Alcune voci, in particolare, mostrano contrazioni assai significative nel confronto fra il 2014 ed il 2011. Fra queste spicca la voce relativa alle spese di rappresentanza, che nonostante le perduranti incertezze circa le singole tipologie da ricomprendere all'interno del codice di riferimento, risultano diminuite del 55% nel quadriennio. Una riduzione importante è anche quella registrata nello stesso arco temporale per le spese per equipaggiamento e vestiario (-26,5%). Scostamenti di segno negativo elevati si evidenziano anche con riferimento ai pagamenti per spese di funzionamento, riguardanti carta e cancelleria (-19,3%) nonché pubblicazioni e riviste (-18,2%)²⁵⁷.

²⁵⁷ A tal proposito i comuni hanno posto all'ANCI un gran numero di quesiti volti a conoscere l'effettiva portata dei vincoli imposti dalle norme alle singole voci di spesa comprese nella tabella allegato A dell'art.47 del citato d.l. n. 66/2014. Gli eventuali incrementi registratisi con riferimento a determinate voci di spesa, infatti, secondo i comuni potrebbero essere legate alle diverse quantità e qualità degli acquisti effettuati e, pertanto, la disposizione vincolistica, a parere dell'ANCI, andrebbe letta come raccomandazione alla riduzione delle spese del genere considerato, alla stregua di quanto riportato nella delibera n. 18 adottata dalla Sezione delle autonomie in data 12 giugno 2014 in materia di linee guida per il bilancio di previsione. Al riguardo, è bene sottolineare come nella suddetta delibera la Sezione delle autonomie abbia ricompreso fra le *situazioni di rischio*, legate al protrarsi della gestione in esercizio provvisorio, il riferimento agli stanziamenti di spesa dell'anno precedente, a fronte di manovre di riduzione delle risorse e di contenimento della spesa intervenute in corso d'anno (vedasi d.l. n. 66/2014) e la necessità per i comuni di porre un'attenzione particolare al conseguimento dell'obiettivo fissato dall'art.8 del citato decreto.

Tabella n. 10 – Comuni - Spese correnti - Intervento 3 “prestazione di servizi” – Totale nazionale

Cod.	TITOLO I - INTERVENTO 3	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
1302	Contratti di servizio per trasporto	2.615.546	2.450.388	2.797.534	2.782.803	-0,53	6,39**
1303	Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	5.926.542	6.346.711	7.710.149	8.460.689	9,73	42,76**
1304	Contratti di servizio per riscossione tributi	186.225	182.489	204.581	202.819	-0,86	8,91°
1305	Lavoro interinale	47.371	40.726	39.784	31.202	-21,57	-34,13°
1306	Altri contratti di servizio	2.296.224	2.362.168	2.540.040	2.621.259	3,20	14,16°
1307	Incarichi professionali	338.692	342.679	333.104	290.514	-12,79	-14,22**
1308	Organizzazione manifestazioni e convegni	269.033	212.813	189.725	188.489	-0,65	-29,94°
1309	Corsi di formazione per il proprio personale	35.983	26.512	28.162	24.200	-14,07	-32,75
1310	Altri corsi di formazione	11.033	9.599	17.328	20.055	15,74	81,78°
1311	Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	707.345	699.668	752.024	754.681	0,35	6,69
1312	Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	73.129	73.136	76.614	73.428	-4,16	0,41**
1313	Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	470.686	529.572	597.166	573.077	-4,03	21,75°
1314	Servizi ausiliari e spese di pulizia	503.917	505.426	524.805	518.986	-1,11	2,99
1315	Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	282.091	278.058	265.856	263.565	-0,86	-6,57
1316	Utenze e canoni per energia elettrica	1.577.813	1.832.226	2.129.068	2.142.146	0,61	35,77
1317	Utenze e canoni per acqua	227.144	235.702	273.506	318.287	16,37	40,13°
1318	Utenze e canoni per riscaldamento	636.628	707.337	816.846	731.712	-10,42	14,94
1319	Utenze e canoni per altri servizi	155.844	162.057	197.228	153.127	-22,36	-1,74°
1320	Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	20.101	13.456	32.220	24.113	-25,16	19,96°
1321	Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	15.712	15.512	16.972	18.976	11,81	20,77°
1322	Spese postali	175.503	159.623	234.660	214.743	-8,49	22,36°
1323	Assicurazioni	392.179	412.202	411.771	418.915	1,74	6,82°
1324	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	15.841	9.257	7.269	7.167	-1,40	-54,76°
1325	Spese per gli organi istituzionali dell'ente-Indennità	556.923	524.362	508.605	505.856	-0,54	-9,17**
1326	Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	36.756	33.451	31.357	31.106	-0,80	-15,37**
1327	Buoni pasto e mensa per il personale	141.536	134.641	132.733	136.899	3,14	-3,28
1329	Assistenza informatica e manutenzione software	250.404	277.122	330.002	321.780	-2,49	28,50
1330	Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	15.488	13.883	12.351	12.574	1,80	-18,81°
1331	Spese per liti (patrocinio legale)	207.664	205.886	215.610	218.898	1,52	5,41°
1332	Altre spese per servizi	3.351.241	3.169.827	3.337.950	3.352.710	0,44	0,04°
1333	Rette di ricovero in strutture per anziani/minori/handicap ed altri servizi connessi	1.285.082	1.397.371	1.501.604	1.560.262	3,91	21,41°
1334	Mense scolastiche	882.606	913.451	974.911	981.032	0,63	11,15°
1335	Servizi scolastici	281.162	287.438	316.989	327.146	3,20	16,35°
1336	Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	27.492	26.116	26.403	25.482	-3,49	-7,31°
1337	Spese per pubblicità	25.907	18.243	16.154	14.800	-8,38	-42,87°
1338	Global service	165.583	177.127	199.971	177.985	-10,99	7,49
1339	Collaborazioni coordinate e continuative (Co.co.co)	42.623	11.327**	12.538**	10.618**	n.a.	-100,00°
1340	Rimborsi per il coordinamento nazionale dell'ambiente		453	1.321	1.882	42,44	n.a.°
TOTALE INTERVENTO 3 – PRESTAZIONI DI SERVIZI		24.251.049	24.786.684	27.802.373	28.503.362	2,52	17,53

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

*Voci non presenti nella tabella A allegata all'art.47 del d.l. n. 66/2014

**I dati riportati alla voce co.co.co. cod.1339 per gli esercizi 2012-2014 corrispondono al codice 1110

°Voci non presenti nella tabella B allegata all'art.47 del d.l. n. 66/2014

Dall’osservazione dei dati riportati nella tabella che mostra tutte le voci in cui risulta articolata la spesa per prestazione di servizi emerge, a conferma di quanto già osservato con riferimento all’esercizio 2013, un andamento in crescita sebbene di più modesta entità (+2,5%) rispetto a quello (+17,5%) registrato con riferimento al 2011.

Non si riducono, rispetto all'esercizio precedente, le spese per contratti di servizio, che restano più o meno invariate, eccezion fatta per lo smaltimento rifiuti, che fa registrare un +9,7%.

Si contraggono, invece, alcune delle voci di spesa per utenze e canoni, in particolare, quelle per riscaldamento (-10,4%) e per altri servizi (-22,4%), mentre aumenta del 16,4% la spesa per canoni dell'acqua. Parimenti in crescita risultano le voci di spesa per altri corsi di formazione (+15,7%) e gli accertamenti sanitari necessari all'attività lavorativa (+11,8%).

Nel quadriennio considerato risultano ridotte in percentuale significativa le spese di rappresentanza (-55%) e quelle sostenute per corsi di formazione (-32,7%) e le spese riguardanti l'organizzazione di manifestazioni e convegni (-29,9%).

La spesa sostenuta nel 2014 per contratti di *global service* nel confronto con il 2013 risulta diminuita di circa 11 punti percentuali, in controtendenza rispetto al *trend* registrato negli esercizi precedenti, come dimostra la variazione incrementale riferita al quadriennio (+7,5%).

Dalla disamina delle voci di spesa qui considerate emerge che le voci più direttamente interessate dai tagli operati dal legislatore con la *spending review* ²⁵⁸ e cioè le spese per acquisto di beni di consumo e materie prime nonché quelle per prestazioni di servizi nel periodo considerato (2011-2014), pur contraendosi (5,7%), non mostrano un'elevata propensione alla riduzione, come auspicato dal legislatore. Tuttavia, tali voci di spesa nel 2014, in effetti, fanno registrare, tranne alcune eccezioni, quella che si può considerare un'inversione di tendenza, con contrazioni di modesta entità, anche al di sotto del punto percentuale, indicative dei primi esiti dell'azione intrapresa al fine di assicurare il rispetto dei limiti imposti per il contenimento della spesa corrente²⁵⁹. A ciò deve aggiungersi quanto già osservato nel precedente referto in ordine al fatto che le spese per l'acquisto di beni e servizi non accennino a diminuire. Ciò anche in ragione

²⁵⁸ A proposito di *spending review* si evidenzia che il "Gruppo Comuni" ha operato nell'ambito del programma di lavoro del Commissario straordinario alla *spending* ed, a conclusione dei lavori, ha predisposto un documento contenente alcune proposte orientative per un maggior efficientamento delle spese dei comuni riguardanti specifici servizi selezionati all'interno di un campione più vasto. Le voci di spesa selezionate fra cui rientrano: carburanti per auto di servizio, affitti passivi, assicurazioni RC auto, consulenze, hardware da sostituire, materiali di cancelleria, spese di pulizia e spese per utenze elettriche e telefoniche sono solo alcune di quelle elencate nell'all. A dell'art.47 del d.l. 66/2014, e risultano articolate in modo non del tutto coerente con la *codicistica* SIOPE, che, è appena il caso di ricordare, rappresenta la base di riferimento per il computo delle riduzioni imposte dai tagli operati dalle citate disposizioni. Tuttavia, gli esiti del predetto lavoro hanno rappresentato il punto di partenza per ulteriori approfondimenti da parte di ANCI, IFEL e SOSE, già impegnati nelle precedenti fasi di studio.

²⁵⁹ A proposito delle riduzioni della spesa corrente indicate dal Legislatore all'art.47 del d.l.n.66/2014, è bene sottolineare che gli importi di riduzione volti al perseguimento della finalità indicata dal c.8 d riduzione del fondo di solidarietà comunale (375,6 mln per il solo anno 2014) devono essere individuati comune per comune in forza di apposito decreto del Ministero dell'Interno da emanarsi per il primo anno di vigore della norma entro il 30 giugno e per gli anni successivi entro il 28 febbraio. Ciò tenuto conto del fatto che la riduzione di spesa per beni e servizi deve essere operata in modo proporzionale alla spesa media sostenuta nell'ultimo triennio relativi ai codici SIOPE di cui alla tab. A allegata al decreto ministeriale (cfr. tab.9 di questo referto). Per le finalità di computo delle riduzioni ciascun comune avrebbe dovuto inviare al Ministero dell'interno, secondo le modalità indicate in apposito decreto ministeriale del 8 maggio 2014 poi modificate dal successivo decreto del 2 luglio 2014, il modello A di comunicazione non obbligatoria degli acquisti di beni e servizi sostenuti nel 2013 riferiti ai codici SIOPE di cui alla tab. B del decreto e del tempo medio dei pagamenti effettuati nello stesso anno (cfr. circolare FL n.11/2014 diramata a tutti i comuni e le prefetture)

delle iniezioni di liquidità in termini di anticipazioni ricevute dai comuni al dichiarato fine di estinguere i debiti pregressi maturati al 31.12.2013. Al riguardo, da ultimo, sono intervenute le disposizioni recate dal d.l. n.78/2015 che hanno finalizzato ulteriori risorse, per complessivi 650 mln di euro a favore dei pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2014 da parte dei comuni.

2.6 Analisi dei pagamenti per rimborso prestiti

Le spese sostenute dai Comuni, a livello nazionale, nel corso dell'esercizio 2014, per rimborso prestiti risultano aumentate del 9,3% rispetto ai pagamenti totali effettuati nell'esercizio 2013 per voci di spesa rientranti nel Titolo III, confermando un *trend* in crescita, che, rispetto al primo esercizio della serie storica considerata (2011) mostra una variazione incrementale pari a +24,6%.

Tabella n. 11 – Comuni – Spese per rimborso di prestiti – Totale nazionale

TITOLO III	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Rimborso per anticipazioni di cassa	4.018.375	4.491.576	5.190.416	5.790.824	11,57	44,11
Rimborso di finanziamenti a breve	94.939	38.800	41.349	39.879	-3,56	-58,00
Totale anticipazioni	4.113.314	4.530.376	5.231.764	5.830.702	11,45	41,75
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	3.258.684	3.674.440	3.227.461	3.426.667	6,17	5,15
Rimborso di prestiti obbligazionari	403.373	410.113	402.444	423.928	5,34	5,10
Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali	9.773	19.119	16.586	18.876	13,81	93,15
Totale rimborso prestiti	3.671.830	4.103.673	3.646.490	3.869.471	6,11	5,38
Totale spese per rimborso di prestiti	7.785.145	8.634.049	8.878.255	9.700.174	9,26	24,60

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

In particolare, risultano incrementate di più di 11 punti percentuali le anticipazioni di cassa (comprensive del rimborso per anticipazioni di cassa e del rimborso per finanziamenti a breve), che, a loro volta, rispetto al 2011, sono aumentate del 41,7%.

Le uniche voci in controtendenza sono quelle dei *rimborsi per finanziamenti a breve termine in euro* (cod.2201) e dei *rimborsi per finanziamenti a breve termine in altre valute* (cod. 2202), che mostrano una contrazione pari al 3,6%, in linea con il trend in riduzione degli ultimi anni (rispetto al 2011 -58%). Tuttavia, tale decremento non ha avuto significative ricadute sul volume complessivo delle spese per anticipazioni di cassa passate da 5 mld e 190 mln di euro a circa 5 mld e 791 mln di euro (cfr. infra paragrafi 2.1, 2.2.e 2.9). A determinare l'incremento delle spese del Titolo III hanno contribuito, altresì, gli aumenti registrati con riferimento al rimborso di quota capitale di mutui e prestiti (+6,2%) e di debiti pluriennali (+13,8%) ed al rimborso prestiti obbligazionari (+5,3%).

2.7 Analisi dei pagamenti in conto capitale

Le rilevazioni evidenziate dai flussi di cassa per il 2014 confermano il *trend* in atto da alcuni anni per quanto riguarda le spese del Titolo II.

Infatti, i pagamenti effettuati per spese in conto capitale nell'anno mostrano una contrazione rispetto all'esercizio 2013 del 18,4%. Contrazione che si rileva ancor più accentuata (-30,7%) allorché il confronto venga effettuato rispetto al primo esercizio della serie storica considerata (2011).

Tabella n. 12 – Comuni – Spese in conto capitale – Totale nazionale

TITOLO II	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Acquisizione di beni immobili	11.033.981	11.307.066	10.519.642	8.364.204	-20,49	-24,20
Espropri e servitù onerose	155.566	158.400	198.820	165.220	-16,90	6,21
Acquisto di beni	141.120	134.112	129.652	102.074	-21,27	-27,67
Utilizzo di beni di terzi	57.867	56.478	44.925	47.250	5,18	-18,35
Acquisizione di beni mobili ecc.	646.368	562.059	447.469	458.017	2,36	-29,14
Incarichi professionali esterni	243.454	240.842	227.825	173.850	-23,69	-28,59
Trasferimenti di capitale	1.338.591	1.047.497	988.561	933.279	-5,59	-30,28
Partecipazioni azionarie	258.127	191.909	60.273	13.353	-77,85	-94,83
Conferimenti di capitale	219.215	87.235	75.441	201.422	166,99	-8,12
Totale spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	14.094.290	13.785.599	12.692.609	10.458.669	-17,60	-25,79
Concessioni di crediti e anticipazioni	1.722.706	582.656	744.494	500.298	-32,80	-70,96
Totale spese in conto capitale	15.816.996	14.368.254	13.437.104	10.958.968	-18,44	-30,71

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Le suddette percentuali di scostamento, ove la spesa in conto capitale venga depurata dalle concessioni di crediti – che come noto attengono a operazioni intrattenute con altri enti pubblici (ivi comprese aziende sanitarie, ospedaliere, IRCCS) ed aziende speciali come pure i versamenti a conti correnti bancari di deposito (cod. 2061) e concessione crediti ad imprese private - conservano segno negativo ma mostrano valori meno elevati (rispettivamente -17,6% e -25,8%). L'andamento esposto è in linea con la flessione in atto dal 2005, che, come è stato in più occasioni argomentato dalla Sezione delle autonomie, è dipesa, in larga misura, dalla riduzione delle fonti di finanziamento ma anche dalle regole penalizzanti del patto di stabilità interno. Inoltre, la riduzione delle spese di investimento, nell'ottica della generale contrazione della spesa, si è dimostrata assai più percorribile rispetto a quanto non lo fosse la compressione della spesa corrente, per sua natura caratterizzata da forte rigidità.

In questa direzione un ruolo determinante hanno avuto le difficoltà incontrate dagli enti nella programmazione di tale tipologia di spesa ed una certa tendenza prudentiale dimostrata dagli

stessi abituati a portare avanti le opere in ragione della disponibilità delle risorse finanziarie necessarie a realizzare i vari *step*.

La voce più rilevante delle spese in conto capitale è rappresentata dall'acquisizione di beni immobili e mostra una riduzione del 20,5% rispetto al precedente esercizio. La contrazione più elevata in termini percentuali riguarda le partecipazioni azionarie, che, su base nazionale, sono diminuite rispetto all'esercizio 2013 del 77,8% e rispetto all'esercizio 2011 del 94,8% e che rappresentano nella composizione delle spese del Titolo II una voce esigua pari allo 0,13%. Una riduzione importante nel quadriennio (-30,3%) si registra anche con riferimento ai trasferimenti di capitale che costituiscono circa il 9% del complesso delle spese del Titolo II.

Tabella n. 13 – Comuni - Composizione % delle Spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti

TITOLO II	2011	2012	2013	2014
Acquisizione di beni immobili	78,29	82,02	82,88	79,97
Espropri e servitù onerose	1,10	1,15	1,57	1,58
Acquisto di beni	1,00	0,97	1,02	0,98
Utilizzo di beni di terzi	0,41	0,41	0,35	0,45
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature	4,59	4,08	3,53	4,38
Incarichi professionali esterni	1,73	1,75	1,79	1,66
Trasferimenti di capitale	9,50	7,60	7,79	8,92
Partecipazioni azionarie	1,83	1,39	0,47	0,13
Conferimenti di capitale	1,56	0,63	0,59	1,93
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE (al netto delle concessioni di crediti)	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Le tendenze descritte non appaiono del tutto in linea con il quadro normativo vigente in materia di spese di investimento. Infatti, il co. 535 dell'art. 1 della l. n. 147/2013 ha previsto l'esclusione dal saldo finanziario di 850 mln. di pagamenti in c/capitale, distribuiti in termini di spazi finanziari in proporzione agli obiettivi di ciascun ente, al fine di consentire l'utilizzazione di più ampi margini per effettuare pagamenti di spese del genere considerato. Ai sensi del successivo co. 546 è stato consentito ai Comuni di non comprendere nel saldo finale una quota residua di pagamenti in c/capitale riferiti a debiti pregressi scaduti nel 2012, per un importo complessivo 500 mln di euro, ai quali si sono aggiunti 240 mln di euro, la cui esclusione dai vincoli del Patto di stabilità interno è stata prevista dall'art. 4 co. 5 del d.l. n. 133/2014, con riferimento ai pagamenti sostenuti dagli enti territoriali per debiti in c/capitale relativi agli anni 2014 e 2015. Infine, l'art. 48 del d.l. n. 66/2014 ha previsto l'esclusione dal saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, rilevante ai fini del rispetto del patto, a partire dal 2014 e per il 2015 delle spese sostenute per interventi di edilizia scolastica per un limite complessivo di 122 mln di euro per ciascun anno.

In realtà, nonostante l' articolato strumentario di disposizioni messe in campo per incentivare la spesa per investimenti degli enti locali, come osservato puntualmente nel “Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2015“, di recente approvato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, le misure agevolative hanno finito per rappresentare un alleggerimento dell'obiettivo piuttosto che una vera e propria opportunità per riattivare tale tipologia di spesa da parte degli enti locali²⁶⁰.

Tabella n. 14 – Comuni - Spese in conto capitale – Aree geografiche – Nord Ovest (segue)

TITOLO II	NORD-OVEST					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Acquisizione di beni immobili	3.106.225	2.963.185	2.385.075	2.114.499	-11,34	-31,93
Espropri e servitù onerose	7.879	22.457	24.230	5.524	-77,20	-29,89
Acquisto di beni	32.477	26.666	31.950	19.533	-38,87	-39,86
Utilizzo di beni di terzi	12.830	13.995	10.441	10.876	4,16	-15,23
Acquisizione di beni mobili ecc.	252.300	208.450	134.282	120.331	-10,39	-52,31
Incarichi professionali esterni	89.550	88.487	75.886	56.321	-25,78	-37,11
Trasferimenti di capitale	365.883	322.864	251.219	287.046	14,26	-21,55
Partecipazioni azionarie	162.847	129.317	28.300	5.295	-81,29	-96,75
Conferimenti di capitale	141.066	36.631	42.876	167.503	290,67	18,74
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE (al netto delle concessioni di crediti)	4.171.057	3.812.053	2.984.259	2.786.927	-6,61	-33,18
Concessioni di crediti e anticipazioni	1.395.538	407.537	589.076	356.290	-39,52	-74,47
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	5.566.595	4.219.590	3.573.335	3.143.217	-12,04	-43,53

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 14 – Comuni - Spese in conto capitale – Aree geografiche – Nord Est (segue)

TITOLO II	NORD-EST					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Acquisizione di beni immobili	2.472.770	2.445.772	2.199.719	1.844.789	-16,14	-25,40
Espropri e servitù onerose	33.366	44.506	25.501	28.755	12,76	-13,82
Acquisto di beni	26.380	26.035	24.025	19.645	-18,23	-25,53
Utilizzo di beni di terzi	14.054	13.396	11.675	10.747	-7,94	-23,53
Acquisizione di beni mobili ecc.	154.826	143.712	127.298	102.348	-19,60	-33,89
Incarichi professionali esterni	65.441	65.887	57.909	47.930	-17,23	-26,76
Trasferimenti di capitale	235.021	293.914	322.409	246.862	-23,43	5,04
Partecipazioni azionarie	21.131	12.857	18.011	4.098	-77,25	-80,61
Conferimenti di capitale	10.816	12.349	9.496	10.618	11,82	-1,83
Totale spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	3.033.806	3.058.430	2.796.042	2.315.792	-17,18	-23,67
Concessioni di crediti e anticipazioni	193.540	120.466	98.549	77.851	-21,00	-59,78
Totale spese in conto capitale	3.227.346	3.178.895	2.894.592	2.393.643	-17,31	-25,83

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

²⁶⁰ Confronta sul punto il “Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica” predisposto dalle Sezioni Riunite in sede di controllo a maggio 2015.

Tabella n. 14 – Comuni - Spese in conto capitale – Aree geografiche – Centro (segue)

TITOLO II	CENTRO					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Acquisizione di beni immobili	2.091.856	2.692.226	2.434.120	1.433.958	-41,09	-31,45
Espropri e servitù onerose	39.197	35.421	62.035	37.291	-39,89	-4,86
Acquisto di beni	28.120	28.026	27.331	19.009	-30,45	-32,40
Utilizzo di beni di terzi	8.640	9.575	7.816	6.643	-15,01	-23,11
Acquisizione di beni mobili ecc.	117.025	92.854	84.746	137.005	61,67	17,07
Incarichi professionali esterni	38.846	37.754	38.066	27.946	-26,59	-28,06
Trasferimenti di capitale	521.244	219.075	173.049	125.553	-27,45	-75,91
Partecipazioni azionarie	69.747	4.811	5.812	1.342	-76,92	-98,08
Conferimenti di capitale	32.097	5.458	3.874	2.369	-38,85	-92,62
Totale spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	2.946.773	3.125.200	2.836.850	1.791.115	-36,86	-39,22
Concessioni di crediti e anticipazioni	107.475	34.470	38.529	31.248	-18,90	-70,93
Totale spese in conto capitale	3.054.248	3.159.670	2.875.378	1.822.363	-36,62	-40,33

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 14 – Comuni - Spese in conto capitale – Aree geografiche – Sud (segue)

TITOLO II	SUD					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Acquisizione di beni immobili	2.391.296	2.342.544	2.671.088	2.276.567	-14,77	-4,80
Espropri e servitù onerose	41.081	33.702	58.421	58.023	-0,68	41,24
Acquisto di beni	29.596	28.975	24.614	22.843	-7,20	-22,82
Utilizzo di beni di terzi	11.313	11.042	6.758	10.372	53,48	-8,32
Acquisizione di beni mobili ecc.	72.823	65.971	60.950	58.523	-3,98	-19,64
Incarichi professionali esterni	26.128	25.849	33.269	23.620	-29,00	-9,60
Trasferimenti di capitale	171.675	175.867	198.314	238.958	20,49	39,19
Partecipazioni azionarie	3.776	44.115	7.017	2.035	-71,00	-46,11
Conferimenti di capitale	32.614	11.049	14.379	8.031	-44,15	-75,38
Totale spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	2.780.302	2.739.114	3.074.810	2.698.971	-12,22	-2,93
Concessioni di crediti e anticipazioni	24.918	19.259	10.537	33.963	222,33	36,30
Totale spese in conto capitale	2.805.220	2.758.373	3.085.346	2.732.934	-11,42	-2,58

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 14 – Comuni - Spese in conto capitale – Aree geografiche – Isole

TITOLO II	ISOLE					
	2011	2012	2013	2014	Var. % 2013-2014	Var. % 2011-2014
Acquisizione di beni immobili	971.834	863.338	829.641	694.392	-16,30	-28,55
Espropri e servitù onerose	34.043	22.314	28.633	35.627	24,43	4,65
Acquisto di beni	24.547	24.410	21.732	21.045	-3,16	-14,27
Utilizzo di beni di terzi	11.030	8.470	8.235	8.612	4,59	-21,92
Acquisizione di beni mobili ecc.	49.394	51.071	40.194	39.810	-0,96	-19,40
Incarichi professionali esterni	23.488	22.866	22.695	18.034	-20,54	-23,22
Trasferimenti di capitale	44.768	35.777	43.570	34.860	-19,99	-22,13
Partecipazioni azionarie	626	809	1.132	583	-48,53	-6,86
Conferimenti di capitale	2.622	21.748	4.817	12.901	167,79	392,10
Totale spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	1.162.352	1.050.802	1.000.649	865.864	-13,47	-25,51
Concessioni di crediti e anticipazioni	1.236	924	7.803	946	-87,87	-23,42
Totale spese in conto capitale	1.163.588	1.051.726	1.008.452	866.810	-14,05	-25,51

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

A conferma delle considerazioni già espresse i dati riportati nelle soprastanti tabelle, che scompongono il risultato nazionale nelle diverse aree geografiche di appartenenza dei Comuni monitorati, dimostrano come la contrazione rispetto al 2013 riguardi tutte le Aree geografiche, con picchi per i Comuni dell'area Centro (-36,6%) seguiti da quelli dell'area Nord Est (-17,3%). Contrazioni più contenute mostrano i Comuni dell'area Sud (-11,4%) e quelli del Nord Ovest (-12%).

Allorquando la variazione percentuale venga calcolata mettendo a raffronto i flussi registrati nel 2014 con quelli relativi al 2011²⁶¹, le contrazioni risultano decisamente più accentuate, dimostrando chiaramente gli esiti del trend peggiorativo della voce di spesa considerata. La contrazione più elevata in termini percentuali (-43,5%) riguarda i Comuni dell'area Nord Ovest seguiti da quelli dell'area Centro (-40,3%) e da quelli del Nord Est (-25,8%).

Se, poi, si ha riguardo alle singole voci, nelle quali la spesa per investimenti risulta articolata, può osservarsi che la voce più rilevante nella composizione degli interventi del Titolo II, ovvero quella per acquisto di beni immobili subisce una riduzione rispetto al 2011 che oscilla fra il 25,4% del Nord Est ed il 31,9% del Nord Ovest e si mostra decisamente più contenuta per i comuni dell'area Sud (-4,8%).

2.8 Analisi dei pagamenti dei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti

Nell'ambito dell'analisi condotta sui flussi di cassa si intende dedicare un'attenzione specifica ai pagamenti effettuati dai Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti.

Si tratta di dodici (12) Comuni (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona) i cui pagamenti totali registrati nel 2014, ammontanti complessivamente a 19 mld. e 220 mln. di euro, rappresentano il 22,8% della spesa complessiva del sub-comparto considerato pari a 84 mld. e 155 mln di euro.

²⁶¹ Al riguardo, occorre evidenziare che i dati esposti nelle tabelle riportate nel presente referto non coincidono con quelli già riportati nel referto sui flussi di cassa, adottato con delibera della Sezione delle Autonomie n.20/2014. Infatti, emergono degli scostamenti dal confronto fra i dati 2011 della banca dati SIOPE (risultanti dalla diretta interrogazione e coincidenti con quelli del citato referto) e quelli rivenienti dalla banca dati, messa a disposizione dell'Ufficio per le elaborazioni del presente referto. Tali disallineamenti riguardano: le spese del Titolo II - per complessivi 5,96 mln di euro; quelle del Titolo I - per complessivi 40,6 migliaia di euro; quelle del Titolo IV - per poco più di 4 mila euro; le poste da regolarizzare - per complessivi 554,75 migliaia di euro e di conseguenza anche i pagamenti totali che ammontano a 82.835.411.931,63 euro e non, come risulta dall'interrogazione del 25 maggio 2015 e risultava anche lo scorso anno nel referto pubblicato, ad euro 82.828.857.179,72. Ulteriori disallineamenti sono presenti anche nell'analogo confronto riferito ai dati dell'esercizio 2012. Non coincidono, infatti, i pagamenti totali (81.892.980.251,55 a fronte di 81.893.661.009,58) e non coincidono le poste da regolarizzare (1.646.265.667,63 a fronte di 1.646.946.425,66). Fisiologici disallineamenti sono presenti nei dati relativi al l'esercizio 2013, giacché gli stessi sono stati tratti dal SIOPE circa un anno dopo la precedente rilevazione del 09.04.2014.

Tabella n. 15– Comuni > 250.000 abitanti – Totale generale delle spese

	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/ Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	13.768.526	14.018.542	15.445.495	14.267.795	-7,62	3,63	25,40
TITOLO II - Spese in conto capitale	4.543.519	3.745.773	3.455.319	2.251.081	-34,85	-50,46	20,54
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	1.247.308	1.403.047	1.307.680	1.516.676	15,98	21,60	15,64
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.569.895	1.575.117	1.711.699	1.167.395	-31,80	-25,64	21,26
TOTALE DEI TITOLI	21.129.248	20.742.479	21.920.193	19.202.947	-12,40	-9,12	23,33
Pagamenti da regolarizzare	92	20.801	0	17.480	n.a.	n.a.	0,95
TOTALE GENERALE	21.129.340	20.763.280	21.920.193	19.220.427	-12,32	-9,03	22,84
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,10	0,00	0,09			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Gli andamenti evidenziati con riferimento all'anzidetta fascia demografica sono indicativi di fenomeni rilevanti e fondati su dati presumibilmente stabili, giacché i comuni considerati, in linea di massima, non presentano poste da regolarizzare per gli esercizi della serie storica analizzata (2011-2014), fatta eccezione per i Comuni di: Firenze (poco più di un milione di euro relativi all'esercizio 2014); Napoli (circa 90 mila euro nel 2011, poco più di 20 mln. di euro per l'esercizio 2012 e circa 80 mila euro per il 2014); Palermo (poco più di mezzo mln di euro per il 2012 e più di 16 mln di euro per il 2014). Valori che, in termini percentuali, appaiono ben lontani dalle medie registrate a livello nazionale (cfr. tabella n. 1), ove i pagamenti da regolarizzare per il 2014 rappresentano il 2,2% dei pagamenti totali, in calo rispetto a quelli dell'esercizio 2013, che ancora alla data di rilevazione della presente analisi, ammontano al 2,5% del totale dei pagamenti.

Tabella n. 15.a –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI BARI	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	311.744	310.833	311.272	308.890	-0,77	-0,92	0,55
TITOLO II - Spese in conto capitale	25.282	39.199	34.036	43.209	26,95	70,91	0,39
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	20.577	19.616	12.129	10.177	-16,10	-50,54	0,10
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	28.792	26.836	29.047	23.817	-18,00	-17,28	0,43
TOTALE DEI TITOLI	386.396	396.485	386.484	386.093	-0,10	-0,08	0,47
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	386.396	396.485	386.484	386.093	-0,10	-0,08	0,46
% Pagamenti da regolarizzare su tot. generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.b –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI BOLOGNA	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	455.030	478.000	445.286	476.323	6,97	4,68	0,85
TITOLO II - Spese in conto capitale	82.097	63.609	63.444	96.083	51,44	17,04	0,88
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	32.096	37.061	34.866	28.660	-17,80	-10,70	0,30
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	66.628	63.069	47.243	49.894	5,61	-25,12	0,91
TOTALE DEI TITOLI	635.852	641.739	590.840	650.961	10,18	2,38	0,79
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	635.852	641.739	590.840	650.961	10,18	2,38	0,77
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.c –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI CATANIA	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	364.971	332.032	372.760	515.904	38,40	41,35	0,92
TITOLO II - Spese in conto capitale	23.031	19.284	28.629	17.582	-38,59	-23,66	0,16
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	314.940	292.219	348.332	429.367	23,26	36,33	4,43
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	69.304	115.049	38.292	46.612	21,73	-32,74	0,85
TOTALE DEI TITOLI	772.246	758.584	788.012	1.009.465	28,10	30,72	1,23
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	772.246	758.584	788.012	1.009.465	28,10	30,72	1,20
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.d –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI FIRENZE	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	475.803	519.065	593.059	569.391	-3,99	19,67	1,01
TITOLO II - Spese in conto capitale	63.969	52.928	153.515	54.363	-64,59	-15,02	0,50
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	39.728	46.218	36.358	36.841	1,33	-7,27	0,38
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	62.209	58.301	57.322	48.476	-15,43	-22,07	0,88
TOTALE DEI TITOLI	641.709	676.513	840.255	709.071	-15,61	10,50	0,86
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	1.077	n.a.	n.a.	0,06
TOTALE GENERALE	641.709	676.513	840.255	710.148	-15,48	10,67	0,84
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,15			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.e –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI GENOVA	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	732.178	735.269	703.308	713.503	1,45	-2,55	1,27
TITOLO II - Spese in conto capitale	145.455	200.719	151.447	150.769	-0,45	3,65	1,38
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	74.903	82.442	76.588	73.071	-4,59	-2,45	0,75
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	73.921	65.122	68.291	60.793	-10,98	-17,76	1,11
TOTALE DEI TITOLI	1.026.458	1.083.552	999.634	998.136	-0,15	-2,76	1,21
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	1.026.458	1.083.552	999.634	998.136	-0,15	-2,76	1,19
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.f –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI MILANO	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	2.450.804	2.408.811	2.557.566	2.606.974	1,93	6,37	4,64
TITOLO II - Spese in conto capitale	1.950.650	1.115.798	1.113.954	945.018	-15,17	-51,55	8,62
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	119.581	150.790	124.791	137.756	10,39	15,20	1,42
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	268.117	278.569	649.087	190.992	-70,58	-28,77	3,48
TOTALE DEI TITOLI	4.789.152	3.953.969	4.445.398	3.880.739	-12,70	-18,97	4,71
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	4.789.152	3.953.969	4.445.398	3.880.739	-12,70	-18,97	4,61
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.g –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI NAPOLI	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	1.105.887	982.455	1.577.791	1.648.151	4,46	49,03	2,93
TITOLO II - Spese in conto capitale	303.189	323.517	358.001	200.461	-44,01	-33,88	1,83
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	59.675	65.359	56.629	73.713	30,17	23,52	0,76
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	149.797	131.059	113.312	116.230	2,58	-22,41	2,12
TOTALE DEI TITOLI	1.618.548	1.502.390	2.105.732	2.038.555	-3,19	25,95	2,48
Pagamenti da regolarizzare	92	20.246	0	81	n.a.	-11,70	0,00
TOTALE GENERALE	1.618.640	1.522.636	2.105.732	2.038.636	-3,19	25,95	2,42
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,01	1,33	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.h –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI PALERMO	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	712.826	750.496	705.839	651.246	-7,73	-8,64	1,16
TITOLO II - Spese in conto capitale	79.092	81.717	85.903	106.931	24,48	35,20	0,98
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	33.278	25.185	17.424	18.593	6,71	-44,13	0,19
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	93.491	73.746	74.828	66.759	-10,78	-28,59	1,22
TOTALE DEI TITOLI	918.688	931.145	883.994	843.530	-4,58	-8,18	1,02
Pagamenti da regolarizzare	0	555	0	16.322	n.a.	n.a.	0,89
TOTALE GENERALE	918.688	931.700	883.994	859.852	-2,73	-6,40	1,02
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,06	0,00	1,90			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.i –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI ROMA	2011	2012	2013	2014	Var% 2013-2014	Var% 2011-2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	5.253.132	5.544.345	6.118.171	4.704.986	-23,10	-10,43	8,38
di cui Gestione Commissariale	1.037.900	1.055.817	1.287.360	409.674	-68,18	-60,53	0,73
TITOLO II - Spese in conto capitale	1.198.179	1.512.850	1.068.363	353.236	-66,94	-70,52	3,22
di cui Gestione Commissariale	323.861	51.316	24.738	22.520	-8,97	-93,05	0,21
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	384.500	320.273	300.729	299.556	-0,39	-22,09	3,09
di cui Gestione Commissariale	215.084	241.330	250.868	252.684	0,72	17,48	2,60
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	487.528	534.744	425.425	380.169	-10,64	-22,02	6,92
di cui Gestione Commissariale	81.599	545	346	744	115,08	-99,09	0,01
TOTALE DEI TITOLI	7.323.340	7.912.211	7.912.688	5.737.948	-27,48	-21,65	6,97
di cui Gestione Commissariale	1.658.444	1.349.008	1.563.311	685.622	-56,14	-58,66	0,83
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
di cui Gestione Commissariale	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	7.323.340	7.912.211	7.912.688	5.737.948	-27,48	-21,65	6,82
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.j –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI TORINO	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	1.110.238	1.164.247	1.215.710	1.227.936	1,01	DIV/0!	2,19
TITOLO II - Spese in conto capitale	511.112	149.290	173.676	133.583	-23,08	-73,86	1,22
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	126.355	268.598	131.232	217.766	65,94	72,35	2,24
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	178.146	148.212	136.210	109.584	-19,55	-38,49	2,00
TOTALE DEI TITOLI	1.925.850	1.730.347	1.656.828	1.688.869	1,93	-12,31	2,05
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	1.925.850	1.730.347	1.656.828	1.688.869	1,93	-12,31	2,01
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n.15.k –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI VENEZIA	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	507.533	492.448	564.034	564.035	0,00	11,13	1,00
TITOLO II - Spese in conto capitale	122.550	135.643	192.202	121.895	-36,58	-0,53	1,11
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	18.567	69.454	150.893	160.674	6,48	765,39	1,66
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	66.828	54.009	48.931	52.555	7,41	-21,36	0,96
TOTALE DEI TITOLI	715.478	751.554	956.060	899.159	-5,95	25,67	1,09
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	715.478	751.554	956.060	899.159	-5,95	25,67	1,07
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 15.l –Comuni > 250.000 abitanti

COMUNE DI VERONA	2011	2012	2013	2014	Var% 2013- 2014	Var% 2011- 2014	Inc. % 2014/Tot. Naz.
TITOLO I - Spese correnti	288.378	300.539	280.699	280.455	-0,09	-2,75	0,50
TITOLO II - Spese in conto capitale	38.913	51.219	32.148	27.950	-13,06	-28,17	0,26
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	23.109	25.832	17.708	30.502	72,25	31,99	0,31
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	25.132	26.400	23.712	21.513	-9,28	-14,40	0,39
TOTALE DEI TITOLI	375.533	403.991	354.267	360.420	1,74	-4,02	0,44
Pagamenti da regolarizzare	0	0	0	0	n.a.	n.a.	0,00
TOTALE GENERALE	375.533	403.991	354.267	360.420	1,74	-4,02	0,43
% Pagamenti da regolarizzare sul totale generale	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Passando alla disamina delle risultanze dei flussi di cassa, dall'analisi condotta sul campione di enti monitorato emergono andamenti che confermano, in larga misura, quelli registrati con riferimento alla realtà nazionale.

Infatti, le spese del Titolo II risultano nel 2014 in contrazione rispetto all'esercizio precedente, per un valore, in termini percentuali, più alto (-34,8%) rispetto al valore percentuale su base nazionale (-18,4%), come pure l'incremento delle spese per rimborso prestiti (+16%) risulta più elevato rispetto a quello evidenziato con riferimento al dato nazionale (+9,3%). La riduzione delle spese per servizi conto terzi si attesta su un valore (-31,8%) più che doppio rispetto al dato nazionale (-12,4%). Anche le spese correnti si contraggono di una percentuale più significativa (-7,6%) rispetto a quella del totale dei comuni italiani (-1,15%).

Tabella n. 16 Totale generale spese correnti Comuni > 250.000 Abitanti

TITOLO I	2011	2012	2013	2014	Var% 2013-2014	Var% 2011-2014
Personale	3.809.916	3.713.219	3.561.437	3.478.169	-2,34	-8,71
Acquisto beni	66.995	65.185	56.991	53.512	-6,10	-20,13
Prestazione di servizi	6.792.803	7.243.871	7.963.828	7.995.362	0,40	17,70
Utilizzo di beni di terzi	198.699	209.930	229.742	179.252	-21,98	-9,79
Trasferimenti	1.428.167	1.426.453	2.167.157	1.092.707	-49,58	-23,49
Interessi passivi	960.942	863.242	782.589	767.165	-1,97	-20,17
Imposte e tasse	255.078	248.993	341.271	250.384	-26,63	-1,84
Oneri straordinari gestione corrente	255.926	247.650	342.479	451.244	31,76	76,32
Totale spese correnti	13.768.526	14.018.542	15.445.495	14.267.795	-7,62	3,63

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Sui fenomeni emergenti dalla disamina condotta influiscono i dati registrati un po' in tutti i Comuni del campione considerato, con le dovute eccezioni.

Tabella n. 17 Totale generale spese in conto capitale Comuni > 250.000 abitanti

TITOLO II	2011	2012	2013	2014	Var% 2013-2014	Var% 2011-2014
acquisizione di beni immobili	2.169.771	2.817.529	2.418.570	1.448.422	-40,11	-33,25
espropri e servitù onerose	21.547	32.811	58.945	29.739	-49,55	38,02
acquisto di beni	0	0	0	12	n.a.	n.a.
utilizzo di beni di terzi	0	0	9	0	-100,00	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	150.905	108.563	76.766	133.258	73,59	-11,69
incarichi professionali esterni	16.264	18.780	25.744	16.871	-34,47	3,73
trasferimenti di capitale	547.574	243.089	223.946	250.588	11,90	-54,24
partecipazioni azionarie	214.440	165.731	37.601	1.128	-97,00	-99,47
conferimenti di capitale	104.665	32.787	35.911	30.976	-13,74	-70,40
Totale Titolo II (al netto delle concessioni crediti)	3.225.166	3.419.290	2.877.491	1.910.992	-33,59	-40,75
Intervento 10 concessioni di crediti e anticipazioni	1.318.353	326.483	577.828	340.089	-41,14	-74,20
Totale Titolo II	4.543.519	3.745.773	3.455.319	2.251.081	-34,85	-50,46

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Ad esempio Bari, Bologna e Palermo, in controtendenza rispetto all'andamento evidenziato, tanto a livello nazionale quanto per fascia demografica, mostrano un incremento delle spese in c/capitale anche per valori percentuali significativi (rispettivamente +26,9%, +51,4% e +24,5%). Così pure deve evidenziarsi che alla riduzione delle spese correnti, andamento anche questo evidenziato tanto a livello nazionale quanto a livello di fascia demografica, non hanno contribuito i comuni di Bologna (+7%), Catania (+38,4%), Genova (+1,4%), Milano (+1,9%), Napoli (+4,4%) e Torino (+1%) (cfr. tabella n. 15 e, per approfondimenti, tabelle in appendice).

Tabella n. 18 Totale generale Spese per rimborso di prestiti Comuni > 250.000 Abitanti

TITOLO III	2011	2012	2013	2014	Var% 2013-2014	Var% 2011-2014
anticipazioni di cassa	338.275	421.262	480.473	646.149	34,48	91,01
finanziamenti a breve	0	0	4.313	0	-100,00	0,00
Totale anticipazioni	338.275	421.262	484.787	646.149	33,29	91,01
rimborso mutui e prestiti	746.043	811.072	662.060	691.708	4,48	-7,28
rimborso prestiti obbligazionari	162.962	170.666	160.786	178.800	11,20	9,72
rimborso debiti pluriennali	28	46	46	19	-60,00	-33,33
Totale rimborso prestiti	909.032	981.785	822.893	870.527	5,79	-4,24
TOTALE TITOLO III	1.247.308	1.403.047	1.307.680	1.516.676	15,98	21,60

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Sono cresciute in modo significativo (+65,9%) le spese per rimborso prestiti a Torino (217,8 mln di euro nel 2014 a fronte di 131,2 mln di euro nel 2013) e ancor di più a Verona (+72,2%). Incrementi si registrano anche a Napoli dove le anzidette spese passano in valore assoluto da 56,6 mln di euro a 73,7 mln ed a Catania (+23,3%).

2.9 Analisi dei flussi di spesa dei comuni sperimentatori

L'analisi dei flussi di cassa in uscita dei comuni si arricchisce in questo referto di un *focus* relativo ai comuni che nel corso del 2014 hanno preso parte alla sperimentazione in quanto individuati dal DM 15 novembre 2013 o già ricompresi nel novero alla luce del DPCM 28 dicembre 2011 e del DPCM 25 maggio 2012.²⁶²

Tabella n. 19 Comuni in sperimentazione esercizio 2014 totale spesa

TITOLI	FASCE DI POPOLAZIONE							
	1	2	3	4	5	6	7	Totale
Titolo I - Spesa corrente	45.696	164.371	533.380	970.251	1.962.112	2.560.060	4.669.725	10.905.595
Titolo II - Spesa in conto capitale	18.115	33.057	107.335	144.509	334.137	363.850	1.356.975	2.357.978
Titolo III - Spesa per rimborso di prestiti	3.625	33.117	67.595	152.889	434.203	813.429	410.337	1.915.196
Titolo IV - Spesa da servizi per conto di terzi	4.053	14.033	47.706	78.314	182.480	222.662	378.051	927.298
Totale dei titoli	71.490	244.579	756.019	1.345.967	2.912.937	3.960.008	6.815.096	16.106.067
Pagamenti da regolarizzare	505	1.048	3.057	1.480	779	1.220	0	8.090
Totale complessivo	71.994	245.625	759.073	1.347.443	2.913.711	3.961.222	6.815.089	16.114.157

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

I dati relativi agli enti monitorati mostrano pagamenti totali pari per l'esercizio 2014, in valore assoluto, a 16 mld e 114 mln di euro, distribuiti in ordine crescente rispetto alle fasce di popolazione cui gli enti appartengono. La 7^a fascia, quella con la popolazione più elevata (superiore ai 250.000 abitanti) mostra il valore complessivo più alto, pari a 6 mld e 815 mln di

²⁶² Si tratta di un totale di 373 comuni, 2 dei quali in gestione commissariale (Velletri e Mentana). Dei comuni in sperimentazione 35 appartengono alla prima fascia, 54 sono di seconda fascia, 93 enti della terza fascia, 89 di quarta fascia, 74 di quinta fascia, 23 di sesta fascia e 5 sono quelli in settima fascia.

euro, mentre la 1^ fascia, quella con popolazione fino a 2.000 abitanti, mostra il valore totale più basso pari a circa 72 mln di euro.

Il totale dei pagamenti registrati nel 2014 evidenzia come anche per gli enti in sperimentazione la principale voce di spesa sia rappresentata dai pagamenti di parte corrente (10 mld e 906 mln di euro) mentre la spesa in conto capitale si attesta intorno ai 2 mld e 358 mln di euro.

Rispetto a quanto osservato a livello nazionale, la spesa corrente non si riduce bensì mostra un incremento a confronto con i dati registrati nell'esercizio precedente²⁶³ per un valore assoluto pari a 42,5 mln di euro; quella in conto capitale, invece, analogamente all'andamento nazionale si contrae in valore assoluto di circa 296 mln di euro.

Tabella n. 20 Comuni in sperimentazione esercizio 2013 totale spesa

TITOLI	FASCE DI POPOLAZIONE							
	1	2	3	4	5	6	7	Totale
Titolo I-Spesa corrente	48.046	156.521	538.512	993.118	1.985.064	2.560.341	4.581.466	10.863.067
Titolo II-Spesa in conto capitale	21.270	34.102	113.142	168.791	355.758	406.107	1.555.084	2.654.254
Titolo III-Spesa per rimborso di prestiti	3.846	20.660	51.133	92.870	284.755	489.201	399.268	1.341.734
Titolo IV-Spesa da servizi per conto di terzi	4.750	17.181	54.826	93.537	203.757	226.666	842.599	1.443.316
Totale dei titoli	77.912	228.464	757.613	1.348.316	2.829.334	3.682.315	7.378.417	16.302.371
Pagamenti da regolarizzare	524	7.228	10.544	42.978	67.961	0	0	129.235
Totale complessivo	78.436	235.692	768.157	1.391.294	2.897.295	3.682.315	7.378.417	16.431.606

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Nell'ambito della spesa corrente (cfr. tabelle in appendice) la voce più rilevante anche per gli enti in sperimentazione è quella relativa alla *prestazione di servizi* (pari a 6 mld e 194 mln di euro) ed in crescita rispetto all'esercizio 2013 (allorquando ammontava a poco più di 6 mld di euro). Le restanti voci di spesa corrente mostrano per il campione di enti monitorato andamenti coerenti con quelli registrati a livello nazionale, eccezion fatta per gli oneri straordinari della gestione corrente (intervento 8), che nella rilevazione a livello nazionale aumentano in modo significativo, mentre per i comuni in sperimentazione si riducono.

Confrontando, poi, i valori dell'esercizio 2014 con quelli registrati nel primo esercizio della serie storica considerata dal presente referto (2011), nel quale, peraltro, è bene ricordare, nessuno dei comuni monitorati era ancora in sperimentazione, giacché solo nel 2012 una parte di essi (49) vi è stata ammessa, emergono scostamenti significativi, in particolare, con riferimento ai pagamenti in c/capitale, che hanno mostrato una contrazione pari al 35%, in linea con l'andamento fotografato a livello nazionale (-30,7%).

²⁶³ Il confronto fra i pagamenti del 2014 e quelli del 2013 ed anche del 2011 è stato reso possibile dall'omogeneizzazione del campione monitorato, che comprende per tutti gli esercizi osservati lo stesso numero di enti ovvero i 373 che erano in sperimentazione al 1° gennaio 2014.

Tabella n. 21 Comuni in sperimentazione esercizio 2011 totale spesa

TITOLI	FASCE DI POPOLAZIONE							
	1	2	3	4	5	6	7	Totale
Titolo I-Spesa corrente	44.246	153.846	502.130	916.510	1.892.993	2.431.434	4.457.290	10.398.450
Titolo II-Spesa in conto capitale	16.490	62.767	144.803	211.988	414.578	459.846	2.326.035	3.636.506
Titolo III-Spesa per rimborso di prestiti	4.845	17.275	49.657	93.734	228.860	341.191	265.723	1.001.286
Titolo IV-Spesa da servizi per conto di terzi	6.480	17.764	60.997	99.725	226.849	282.165	504.287	1.198.266
Totale dei titoli	72.061	251.653	757.587	1.321.957	2.763.280	3.514.635	7.553.335	16.234.508
Pagamenti da regolarizzare	2.070	6.214	18.972	31.292	27.218	0	0	85.766
Totale complessivo	74.131	257.867	776.559	1.353.249	2.790.497	3.514.635	7.553.335	16.320.274

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Ancor più significativo lo scostamento incrementale evidenziatosi con riferimento alle spese per rimborso prestiti pari al 91,3% a fronte del 24,6% registrato a livello nazionale. Il dato riferito merita attenzione, giacché, nei limiti di un'analisi come quella condotta con riferimento esclusivo ai flussi di cassa, esso evidenzia un inasprimento per gli enti considerati del fenomeno registrato anche a livello nazionale, riguardante la crisi di liquidità degli enti.

Criticità quest'ultima che, in definitiva, rappresenta un portato dell'operazione *verità*, posta in essere in base alle nuove regole di contabilità ed in particolare all'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata e volta a ricostruire lo *stock* di residui attivi e passivi presenti nei rendiconti degli enti. All'emergente sofferenza di liquidità gli enti ed *in primis* quelli in sperimentazione hanno cercato di sopperire con il ricorso massiccio alle anticipazioni di tesoreria, peraltro, stimulate anche dalle aperture da parte del legislatore nazionale, più volte intervenuto sulla materia (cfr. infra par. .2.3 e .2.7).

Nell'ambito delle spese in c/capitale che, come detto sopra, si riducono del 35%, spiccano in controtendenza alcuni scostamenti incrementali registrati con riferimento *all'utilizzo di beni di terzi* da parte dei comuni con popolazione inferiore ai 2.000 ab. per ben 16.361 punti percentuali²⁶⁴. Altrettanto rilevante la variazione registrata, pari a 5.571 punti percentuali ²⁶⁵, per la voce *conferimenti di capitale* relativamente ai comuni con popolazione compresa fra i 2.000 ed i 5.000 ab., ma anche quella evidenziatasi con riferimento ai comuni della 6^ fascia pari a 1.473 punti percentuali²⁶⁶. In linea con gli andamenti nazionali è anche l'incremento di 542

²⁶⁴ Scostamento da riconnettersi principalmente ai dati registrati con riferimento al Comune di Villanova marchesana (RO) passato da 2 mila euro nel 2011 a 329 mila del 2014.

²⁶⁵ La variazione incrementale deve essere ricollegata alle risultanze dei Comuni di Castellina marittima (PI), Siurgus Donigala (CA) e Gavi (AL) appartenenti alla 2^ fascia per un totale di nonché ai Comuni di .

²⁶⁶ Lo scostamento registrato con riferimento alla voce conferimenti di capitale è da ricondurre principalmente al Comune di Brescia (10 mln di euro nel 2014 a fronte di 0 euro nel 2011) ed a quello di Reggio Emilia (813 mila euro).

punti percentuali²⁶⁷ registrato con riferimento alla voce *partecipazioni azionarie* dei comuni con popolazione compresa fra i 10.000 ed i 20.000 abitanti (cfr. tabelle in appendice).

In controtendenza rispetto al risultato nazionale deve leggersi l'incremento della voce *concessione di crediti*, pari a 93 punti percentuali²⁶⁸.

2.10 Raffronto tra flussi di cassa in entrata e flussi in uscita dei comuni

Come di consueto nell'analisi sui flussi di cassa, si mostrano di seguito i saldi, che mettono a raffronto i dati relativi alla parte attiva della gestione considerata con quelli della parte passiva e che non possono considerarsi esaustivi degli esiti della stessa, dovendo trovare opportuno completamento nella rappresentazione degli equilibri.²⁶⁹

Tabella n. 22– Comuni– Saldo gestione di parte corrente

	2011	2012	2013	2014
Entrate correnti +	54.073.705	57.557.260	58.117.735	57.677.457
Spese correnti -	52.784.617	52.368.949	56.819.772	56.168.989
Rimborso prestiti (interventi III - IV e V) -	3.671.830	4.103.673	3.646.490	3.869.471
SALDO GESTIONE DI PARTE CORRENTE	-2.382.742	1.084.638	-2.348.528	-2.361.003

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Il saldo fra le partite attive e quelle passive di parte corrente mostra valore negativo pari a 2 mld e 361 mln di euro, analogamente al saldo dell'esercizio 2013, risentendo degli stessi effetti che, presumibilmente, avevano determinato i flussi di cassa di quest'ultimo esercizio, caratterizzato dall'applicazione del d.l. n. 35/2013 e degli ampliati limiti alle anticipazioni di tesoreria (a tal proposito cfr. infra par. 2.1, 2.2 e 2.9).

Tabella n. 23– Comuni– Saldo gestione di parte capitale

	2011	2012	2013	2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (Titolo IV al netto delle riscossioni di crediti) +	10.543.940	9.979.318	9.079.198	8.163.005
Entrate derivanti da accensione di prestiti (Titolo V Categorie 3^ e 4^) +	3.401.621	3.941.666	6.285.625	4.880.191
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	14.094.290	13.785.599	12.692.609	10.458.669
Saldo gestione di parte capitale	-148.729	135.385	2.672.214	2.584.527

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

²⁶⁷ Lo scostamento è attribuibile ai pagamenti registrati con riferimento al Comune di San Vito al Tagliamento (PN) per complessivi 179 mila euro.

²⁶⁸ L'incremento registrato risulta riferibile principalmente al Comune di Rocchetta S. Antonio (FG) che fa registrare pagamenti sul cod. 2092 pari ad 1 mln di euro.

²⁶⁹ I dati esposti nelle tabelle riportate in questo paragrafo non coincidono con quelli rappresentati nell'omologa parte del referto sui flussi di cassa degli enti territoriali, approvato con delibera n.20/2014. La ragione di tale discrasia sarebbe da attribuirsi alla separata rappresentazione dei dati delle gestioni commissariali ed in particolare alla mancata inclusione dei dati della gestione commissariale del Comune di Roma (statuita dall'art.78 del d.l. n.112/2008, sulla cui legittimità costituzionale si è espressa la Consulta con sentenza n.154/2013) che da sola rappresenta la voce principale della differenza evidenziatasi.

Il saldo delle partite in conto capitale mostra segno positivo e valore pari a 2 mld e 585 mln e segue il *trend* degli esercizi precedenti che avevano, a loro volta, invertito l'andamento degli ultimi anni.

Il miglioramento del saldo è dovuto al calo registratosi nelle spese di parte capitale al netto delle concessioni crediti, dimostrativo della incapacità di utilizzo delle risorse a disposizione degli enti per tale tipologia di spesa. Effetti che non riescono a trovare compiuta dimostrazione nei flussi di cassa, poco inclini, per natura, a dare conto in modo immediato degli esiti degli interventi del legislatore in materia che hanno mutato, come detto sopra, le regole del Patto di stabilità interno.

Tabella n.24 – Comuni– Saldo gestione delle anticipazioni

	2011	2012	2013	2014
Entrata Titolo - V categoria 1 anticipazioni di cassa	4.294.355	4.291.184	5.710.798	5.988.502
Entrata Titolo V- categoria 2 finanziamenti a breve	1.378.916	99.877	29.651	122.500
Totale entrate da anticipazioni e finanziamenti a breve	5.673.271	4.391.061	5.740.450	6.111.002
Spesa Titolo III - intervento 1 anticipazioni di cassa	4.018.375	4.491.576	5.190.416	5.790.824
Spesa Titolo III intervento - 2 finanziamenti a breve	94.939	38.800	41.349	39.879
Totale spese per anticipazioni e finanziamenti a breve	4.113.314	4.530.376	5.231.764	5.830.702
SALDO ANTICIPAZIONI	1.559.957	-139.315	508.686	280.300

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

L'elevato livello delle anticipazioni di cassa, riscontrato anche con riferimento al 2014, dimostra il permanere di una diffusa sofferenza di liquidità degli enti esaminati, ai quali è stato consentito un incremento del margine di ricorso alle anticipazioni, come è stato già ricordato con le modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2014 all'art.222 del TUEL.

Il saldo, comunque, rispetto al valore negativo mostrato dall'esercizio 2012 si è stabilizzato su valori positivi e si riduce nel passaggio dal 2013 (509 mln) al 2014 (280 mln).

Tabella n. 25-Comuni-Saldo della gestione conto terzi

ENTRATE TITOLO VI	2011	2012	2013	2014
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.322.642	1.265.573	1.228.582	1.194.962
Ritenute erariali	2.764.778	2.670.598	2.575.911	2.395.112
Altre ritenute al personale per conto di terzi	395.399	387.355	384.941	376.995
Depositi cauzionali	67.821	68.491	58.796	57.842
Rimborso spese per servizi per conto di terzi	1.696.936	1.512.964	1.348.839	1.363.016
Rimborsi spese elettorali a carico di altre amministrazioni	84.440	150.805	128.335	116.931
Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	110.357	102.277	87.682	84.834
Depositi per spese contrattuali	34.267	46.944	25.707	25.071
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6.476.641	6.205.009	5.838.793	5.614.763

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 26-Comuni-Saldo della gestione conto terzi

SPESE TITOLO IV	2011	2012	2013	2014
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	1.319.132	1.265.129	1.230.475	1.197.616
Ritenute erariali	2.742.184	2.673.650	2.590.936	2.434.758
Altre ritenute al personale per conto di terzi	391.687	391.532	389.328	378.504
Restituzione di depositi cauzionali	63.858	61.235	467.873	51.039
Spese per consultazioni elettorali a carico di altre amministrazioni	189.559	45.342	198.335	123.534
Altre spese per servizi per conto di terzi	1.855.457	1.641.398	1.284.654	1.195.300
Anticipazione di fondi per il servizio economato	111.028	97.407	85.100	85.254
Depositi per spese contrattuali	31.965	51.072	26.509	26.222
TOTALE SPESE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	6.704.869	6.226.765	6.273.211	5.492.228

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 27-Comuni-Saldo della gestione conto terzi

	2011	2012	2013	2014
Totale entrate da servizi per conto di terzi	6.476.641	6.205.009	5.838.793	5.614.763
Totale spese da servizi per conto di terzi	6.704.869	6.226.765	6.273.211	5.492.228
SALDO SERVIZI PER CONTO DI TERZI	-228.228	-21.757	-434.418	122.535

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Infine, come dimostrato dalle tabelle sopra riportate, il saldo fra le entrate e le spese per servizi conto terzi nel 2014²⁷⁰ inverte il *trend* degli esercizi precedenti, giacché mostra segno positivo ed un valore in termini assoluti pari a 122,5 mln di euro, il che dimostra uno squilibrio significativo fra entrate e spese che dovrebbero essere coincidenti. A tale risultato hanno contribuito più voci di spesa, fra cui quella generale e quella per consultazioni elettorali. Peraltro, occorre al riguardo sottolineare come per tale specifica voce di spesa, in ragione della necessità di garantire le verifiche dell'equivalenza fra gli accertamenti e gli impegni, è stata prevista una deroga al principio generale di competenza finanziaria potenziata²⁷¹.

2.11 Saldo delle disponibilità liquide

La tabella riportata di seguito riepiloga, con riferimento agli esercizi 2011-2014, gli andamenti di cassa registrati dai comuni a livello nazionale per quanto riguarda la gestione del conto corrente di Tesoreria e delle disponibilità liquide.

²⁷⁰ Alla luce della definizione contenuta al punto 7 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (all.4/2 al d.lgs.n.118/2011) per *servizi per conto di terzi* devono intendersi le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti, in assenza di qualsivoglia discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente che non decide né l'ammontare, né i tempi ed i destinatari. Fra queste operazioni rientrano quelle che l'ente svolge in qualità di *capofila* e la riscossione tributi. Non sono, altresì, da considerarsi *servizi conto terzi* le operazioni di spesa che comportino autonomia decisionale e discrezionalità, i finanziamenti comunitari, le operazioni in attesa di imputazione definitiva in bilancio, le operazioni svolte per conto di altri soggetti (articolazione organizzativa dell'ente) che non abbiano un proprio bilancio in cui contabilizzare le operazioni in questione.

²⁷¹ Le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese per conto di terzi devono essere registrate ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata e non a quello in cui la stessa diviene esigibile.

Nella tabella sono riportati i saldi complessivi della gestione di cassa risultanti dalle scritture del tesoriere, partendo dal fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno, cui devono aggiungersi le riscossioni effettuate dall'ente e devono sottrarsi i pagamenti relativi allo stesso periodo. In tal modo si ricava la consistenza delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'ente, una parte del quale viene evidenziata dal cod. 1450 come vincolata per pignoramenti.

La consistenza del fondo cassa all'inizio dell'anno risulta confermata negli esercizi considerati dall'analisi, mentre il fondo cassa alla fine dell'anno appare nel 2014 incrementato rispetto allo stesso valore registrato alla fine dell'esercizio 2013, per l'evidente ragione che risulta positivamente variata la differenza fra incassi e pagamenti dell'anno (pari a circa 536 mln di euro) rispetto a quella di segno negativo evidenziatasi per il 2013 (pari a circa 120 mln di euro).

Si conferma, altresì, l'anomalia segnalata nel precedente referto circa la mancata coincidenza fra il fondo di cassa alla fine dell'esercizio e quello all'inizio dell'esercizio immediatamente successivo, anche con riferimento all'apertura del 2014 (15 mld e 883 mln di euro) rispetto alla chiusura del 2013 (15 mld e 855 mln di euro).

Per quanto riguarda le disponibilità liquide, i dati riportati nella tabella specificano alcuni codici SIOPE relativi ai fondi gestiti dall'Istituto tesoriere ma giacenti al di fuori del conto di tesoreria, distinguendo fra quelli che si considerano liberi (cod. 2100), sia liquidi che investiti in attività finanziarie, e quelli che risultano essere vincolati e che derivano esclusivamente da operazioni di movimento dei fondi non soggette alla disponibilità della Tesoreria unica (cod. 2200). Per questi ultimi valori si assiste ad una sostanziale conferma di quelli espressi negli esercizi precedenti. Piccole variazioni, per il vero poco significative, hanno riguardato nel corso degli esercizi 2011-2014 i fondi giacenti presso conti correnti e di deposito intestati agli enti ma gestiti da istituti di credito diversi dal Tesoriere, riguardanti le disponibilità liquide tanto libere quanto vincolate. Diverse appaiono le risultanze rivenienti dalla lettura del dato relativo al saldo della contabilità speciale di tesoreria unica²⁷².

²⁷² Come è noto, ai sensi dell'art. 35, c. 8, del d.l. n. 1/2012 concernente "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, è sospeso il regime di tesoreria unica previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 279/1997 e si applicano transitoriamente, con esclusione delle disponibilità rivenienti da operazioni di mutuo, di prestito e ogni altra forma di indebitamento non sorrette da contributi in conto capitale o in conto interessi da parte dello Stato delle Regioni e delle altre pubbliche amministrazioni, le disposizioni di cui all'art. 1 della l. n. 720/1984 che a suo tempo introdussero il sistema di tesoreria unica.

Tabella n. 28/Conto corrente di tesoreria esercizio 2011-2014

Cod.	CONTO CORRENTE DI TESORERIA	Importi in migliaia di euro				
		2011	2012	2013	2014	
1100	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALL' INIZIO DELL'ANNO	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.	15.332.197	14.705.488	15.975.265	15.833.028
1200	RISCOSSIONI EFFETTUATE DALL'ENTE A TUTTO IL MESE	Incassi (con e senza ordinativo di incasso) effettuate dal tesoriere a tutto il mese di riferimento.	78.114.043	79.541.913	82.055.906	81.344.244
1300	PAGAMENTI EFFETTUATI DALL'ENTE A TUTTO IL MESE	Pagamenti (con e senza ordinativo di pagamento) effettuati dal tesoriere a tutto il mese di riferimento.	79.576.484	78.167.096	82.175.567	80.808.106
1400	FONDO DI CASSA DELL'ENTE ALLA FINE DEL PERIODO DI RIFERIMENTO	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	16.080.305	15.855.604	16.369.166
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.	200.406	213.755	188.445	183.495.

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella n. 28/Disponibilità liquide esercizio 2011-2014 (segue)

Cod.	FONDI DELL'ENTE PRESSO IL TESORIERE AL DI FUORI DEL CONTO DI TESORERIA	Importi in migliaia di euro			
		2011	2012	2013	2014
2100	DISPONIBILITÀ LIQUIDE LIBERE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	3.034.621	3.068.996	2.886.503	2.886.308
	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 economiche, 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.				
2200	DISPONIBILITÀ LIQUIDE VINCOLATE ALLA FINE DEL MESE COMPRESSE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	1.308.866	1.052.388	1.064.312	1.031.148
	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.				

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella n. 28/ Disponibilità liquide esercizio 2011-2014 (segue)

Cod.	FONDI DELL'ENTE PRESSO ALTRI ISTITUTI DI CREDITO	Importi in migliaia di euro				
		2011	2012	2013	2014	
2300	DISPONIBILITÀ 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	90.166	119.543	100.658
2400	DISPONIBILITÀ 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.	114.710	77.689	36.521	41.960

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

➔ segue

Tabella n. 28/ Disponibilità liquide esercizio 2011-2014 (segue)

Cod.	CONCORDANZA TRA CONTO DI TESORERIA E CONTABILITÀ SPECIALE DI TESORERIA UNICA	Importi in migliaia di euro			
		2011	2012	2013	2014
1500	DISPONIBILITÀ LIQUIDE PRESSO IL CONTO DI TESORERIA SENZA OBBLIGO DI RIVERSAMENTO A FINE PERIODO DI RIFERIMENTO, COMPRESE QUELLE REIMPIEGATE IN OPERAZIONI FINANZIARIE	3.425.658	538.487	956.853	374.467
1600	RISCOSSIONI EFFETTUATE DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE E NON CONTABILIZZATE NELLA CONTABILITÀ SPECIALE	184.327	387.235	508.064	313.144
1700	PAGAMENTI EFFETTUATI DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE E NON CONTABILIZZATI NELLA CONTABILITÀ SPECIALE	433.574	1.656.703	1.471.037	1.238.684
1800	VERSAMENTI PRESSO LA CONTABILITÀ SPECIALE NON CONTABILIZZATI DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE	16.453	300.925	200.152	69.337
1850	PRELIEVI DALLA CONTABILITÀ SPECIALE NON CONTABILIZZATI DAL TESORIERE A TUTTO IL MESE	9.984	9.404	4.002	5.482
1900	SALDO PRESSO LA CONTABILITÀ SPECIALE A FINE PERIODO DI RIFERIMENTO	10.526.321	16.215.140	15.216.016	15.995.590

Fonte elaborazione Corte dei conti su dati SIOPE aggiornati al 14.05.2015/Importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda quest'ultima voce deve evidenziarsi che essa è data dalle risultanze del modello 57/T inviato mensilmente dalla Tesoreria provinciale dello Stato che dovrebbe essere ottenuto partendo dal saldo di cassa alla fine del periodo considerato al quale vanno debitamente sottratti il valore delle disponibilità liquide giacenti presso il conto di tesoreria non sottoposte, ai sensi dell'art.37, c.8, del d. l. n. 1/2012, al regime di Tesoreria unica, come disciplinato dall'art.7 del d.lgs. n.279/1997, ed il valore delle riscossioni per le quali non sia stato ancora effettuata la regolazione dei rapporti di credito con la Tesoreria provinciale dello Stato e sommati i pagamenti analogamente non regolarizzati ed i versamenti ed i prelievi non ancora contabilizzati. Il valore del predetto saldo (15 mld e 996 mln di euro) risulta incrementato sia rispetto all'esercizio 2013 (15 mld e 216mln di euro) che rispetto all'esercizio 2011 (10 mld e 526 mln di euro), in ragione principalmente dell'intervenuto aumento del fondo di cassa derivante dalla contabilità di tesoreria.

3 I FLUSSI DI CASSA DELLE UNIONI DI COMUNI

3.1 Quadro ordinamentale e nota metodologica

Al 3 aprile 2015 risultano presenti nella banca dati del SIOPE 410 Unioni di Comuni (erano 394 nel 2013), alle quali partecipano 2.246 Comuni. Nella distribuzione per Regioni, la Lombardia conta il maggior numero di Unioni (60), seguita dal Piemonte (54) e dalla Regione Siciliana (47), mentre le Regioni dove si ha la minore ricorrenza di tali istituzioni sono Umbria, Basilicata, Liguria e Trentino –Alto Adige (1).

Con riferimento al quadro ordinamentale, la più recente disciplina normativa della materia ha inteso proseguire quel processo di “Cooperazione Intercomunale” per la gestione associata di funzioni e servizi che, a partire dal 1990, ha perseguito il superamento di limiti strutturali tipici dei Comuni di piccole dimensioni, prima su base volontaristica e successivamente, diventando sempre più pressanti le esigenze di contenimento della spesa pubblica, attraverso precisi vincoli legislativi.

Al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica ed il contenimento delle spese, l'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come integralmente sostituito dall'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ha quindi previsto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti - ovvero fino a 3.000 se appartenenti a Comunità montane - esercitino le funzioni

fondamentali previste dalla legge obbligatoriamente in forma associata, mediante unione o convenzione, escluse le sole funzioni di competenza statale (stato civile, anagrafe, elettorale) e ferme restando le funzioni regionali di programmazione e coordinamento nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi del successivo articolo 118 (commi 27 e 28).

La legge 7 aprile 2014, n. 56, ha introdotto ulteriori disposizioni concernenti le forme associative tramite cui i Comuni hanno l'obbligo di esercitare le loro funzioni fondamentali, Unioni di comuni o Convenzioni ex art. 30 TUEL. In particolare, l'art. 1, comma 107 ha disposto l'applicazione alle Unioni di Comuni dell'art. 32 del TUEL ed ha fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i Comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, il limite demografico minimo delle Unioni e delle Convenzioni di nuova costituzione. Inoltre, viene stabilito (art. 1, comma 114) che in caso di trasferimento di personale dal Comune all'Unione di comuni, le risorse già quantificate sulla base degli accordi decentrati e destinate nel precedente anno dal comune a finanziare istituti contrattuali collettivi ulteriori rispetto al trattamento economico fondamentale, confluiscono nelle corrispondenti risorse dell'Unione.

La legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per l'anno 2015), al fine di promuovere la razionalizzazione e il contenimento della spesa degli enti locali attraverso processi di aggregazione e di gestione associata, ha introdotto (articolo 1, comma 450) ulteriori misure volte a favorire i processi di unione e fusione di Comuni, quali il cumulo delle spese di personale e delle facoltà assunzionali (fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata) tra gli enti coinvolti, nonché l'attribuzione alle Unioni di Comuni per l'esercizio associato delle funzioni del contributo di 5 milioni di euro, previsto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 dicembre 2013, n. 137 ad incremento del contributo spettante ai Comuni.

Il Ministero dell'Interno con la circolare n. 323 del 12 gennaio 2015, aveva richiamato il potere sostitutivo del Governo di cui all'articolo 8 delle legge 5 giugno 2003, n. 131, previo intervento del Prefetto, al fine di diffidare gli Enti che risultassero inadempienti al rispetto del termine finale per il passaggio alla gestione associata delle funzioni fondamentali, fissato al 31 dicembre 2014 dalla soprarichiamata legge n. 135/2012.

Da ultimo, il decreto- legge n. 192/2014 (c.d. "Milleproroghe"), convertito con legge 27 febbraio 2015, n. 11, ha prorogato tale termine al 31 dicembre 2015, rinviando per l'ennesima volta l'obbligo per i Comuni fino a cinquemila abitanti (tremila per gli enti che appartenevano a

Comunità montane) di gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali attraverso Unioni di Comuni o convenzioni.

Le ripetute proroghe dei termini entro cui attuare le GAO (Gestioni Associate Obbligatorie), nonché la circostanza che il legislatore nazionale e le Regioni hanno ripetutamente modificato ed integrato la normativa, variando le funzioni da associare, le “soglie” relative alla popolazione degli enti interessati e le modalità procedurali, costituiscono un sintomo delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale normativamente delineato, che necessiterebbe, probabilmente, di “aggiustamenti” rivolti ad una maggiore semplificazione ed a più efficienti forme di incentivazione finanziaria (ad esempio, collegandola ai risultati concretamente conseguiti in termini di risparmi di spesa) ovvero, di un’approfondita analisi delle criticità e delle resistenze finora riscontrate alle politiche di “associazionismo forzato”.

Ai fini del presente referto, sono stati considerati i dati SIOPE (aggiornati al 3 aprile 2015) delle 352 Unioni di Comuni che hanno operato nell’intero quadriennio (dal 2011 al 2014) oggetto di analisi, così da consentirne un raffronto indicativo anche se soggetto all’eventualità di una non perfetta omogeneità dei dati in ragione delle possibili variazioni nella composizione delle Unioni negli anni considerati.

Va ancora una volta evidenziato che i dati SIOPE, pur attenendo ai soli flussi finanziari di incassi e pagamenti degli Enti monitorati, costituiscono i dati più aggiornati forniti da fonti istituzionali. Non si dispone, infatti, di altre fonti informative istituzionali a livello nazionale sulle Unioni di Comuni, se si eccettua la banca dati sui certificati al rendiconto del Ministero dell’Interno, che però sconta un fisiologico ritardo nella pubblicazione dei dati.

La metodologia di indagine adottata consegue al soprarichiamato obiettivo di confrontare serie storiche di dati descrittive di tendenze e andamenti dei flussi di cassa, anche al fine di valutare il concretizzarsi o meno di quell’effetto di risparmio sulla spesa che costituisce, come sopra esposto, la *ratio* di tutta la disciplina normativa dell’obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali. Al riguardo, occorre da subito evidenziare la scarsa significatività dei dati relativi alle entrate, essendo le Unioni alimentate da una quota relevantissima delle risorse dei bilanci degli enti che si associano e in misura assai più marginale da contributi statali o regionali, come più oltre evidenziato.

3.2 Le entrate delle unioni di comuni

3.2.1 Le entrate correnti

Per le 352 Unioni considerate in base all'operatività nell'intero quadriennio oggetto di indagine, il totale delle entrate correnti nel 2014 ammonta a circa 684 milioni di euro, di poco superiore (2,61%) a quello dell'anno precedente.

Al riguardo, appare significativo che delle predette 352 Unioni di Comuni, soltanto 18 presentano entrate correnti pari o superiori ai 5 milioni di euro e che le entrate correnti complessive di questi 18 enti nel 2014 (pari a 288,5 milioni di euro) costituiscono il 42,2% di quelle registrate per tutte le Unioni di Comuni considerate: tale indice evidenzia una presenza disomogenea di tante Unioni assai poco rilevanti in termini di gestione delle risorse finanziarie (basti pensare che sull'intero complesso delle 410 Unioni registrate in SIOPE nel 2014 solo poco più della metà registrano incassi superiori ai 500.000,00 euro).

Nella tabella successiva, la scomposizione delle voci di entrata consente di rilevare che nel 2014 le entrate tributarie – costituite soprattutto dalla TARES (Tassa rifiuti e servizi), dalla TARI (che ha sostituito la TARES, abrogata dall'articolo 1, comma 704, della legge n. 147/2013), da altri tributi speciali, dalle imposte sulla pubblicità e dalle imposte di soggiorno - registrano un decremento sia rispetto all'anno precedente (-5,92%) sia, in misura ancora più consistente, rispetto al 2011 (-10,22%), attestandosi sui 19,3 milioni di euro (nel 2013: 20,6 milioni di euro). Si evidenzia, inoltre, rispetto all'anno precedente, un incremento in termini percentuali (+5,62%) delle entrate da trasferimenti, le quali aumentano da 503,2 a 531,4 milioni di euro, compensando anche la differenza negativa tra le entrate extra-tributarie del 2014 e quelle del 2013.

Tabella n. 1/Entrate-Unione Comuni - Entrate Correnti

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Entrate tributarie	21.546,42	23.365,96	20.561,71	19.344,45	-10,22	-5,92
Trasferimenti	426.566,82	428.523,84	503.166,92	531.419,90	24,58	5,62
Entrate extra-tributarie	121.974,52	133.160,99	142.860,28	133.219,57	9,22	-6,75
Totale Entrate Correnti	570.087,77	585.050,79	666.588,91	683.983,92	19,98	2,61

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

I dati esposti nella tabella seguente e relativi a quest'ultima voce (Trasferimenti - Titolo II delle Entrate), che costituisce la entrata più rilevante ai fini del raggiungimento dell'autonomia

finanziaria delle Unioni di Comuni, evidenziano il notevole aumento nel 2014 rispetto all'anno precedente dei contributi e trasferimenti correnti dallo Stato (+77,39%) e la rilevante contrazione (-23,70%) delle risorse provenienti dalle Regioni, comprese quelle per l'esercizio di funzioni delegate (-6,95%); mentre la principale fonte finanziaria delle Unioni di Comuni (pari all' 83% circa delle entrate correnti complessive), costituita dai contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico, aumenta in termini assoluti da 404,4 a 442,1 milioni di euro e in termini percentuali del 9,32% rispetto al 2013 e del 38,81% rispetto al 2011. Tale incremento potrebbe essere derivato dall'aumento nel tempo delle funzioni associate, in quanto, come si può riscontrare dai dati esposti nella tabella 3, quest'ultima voce di entrata è composta per la quasi totalità (93,6%) da trasferimenti dei Comuni componenti delle Unioni stesse.

La contribuzione statale e quella regionale costituiscono, pertanto, meno di un quinto delle entrate per trasferimenti delle Unioni di Comuni: anche questo dato potrebbe costituire oggetto di riflessione tra i soggetti istituzionali interessati (Stato, Regioni, ANCI e Unioni di Comuni) sul tema della incentivazione dei contributi e delle modalità di erogazione degli stessi alle Unioni di Comuni.

Tabella n. 2/Entrate-Unione Comuni Titolo 2 Trasferimenti

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	20.020,52	19.367,76	12.175,95	21.599,37	7,89	77,39
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione/Provincia autonoma	75.790,38	62.326,58	76.633,15	58.467,62	-22,86	-23,70
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	11.212,20	9.107,88	9.100,44	8.468,03	-24,47	-6,95
Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari ed internazionali	1.062,69	1.292,40	854,86	785,66	-26,07	-8,09
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	318.481,03	336.429,21	404.402,52	442.099,22	38,81	9,32
Totale Titolo 2	426.566,82	428.523,84	503.166,92	531.419,90	24,58	5,62

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 3/Entrate - Unione Comuni - Titolo 2 Trasferimenti - Principali contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico

	2011	2012	2013	2014	Var. % 2011-2014	Var. % 2013-2014
Trasferimenti correnti da Comuni	294.458,03	312.189,00	377.718,03	413.675,75	40,49	9,52
Trasferimenti correnti da Province	3.063,09	2.782,50	4.517,31	3.308,61	8,02	-26,76
Trasferimenti correnti da Unioni di Comuni	1.340,88	2.947,63	3.102,71	2.665,36	98,78	-14,10
Trasferimenti correnti da Consorzi	1.667,57	1.317,79	541,93	240,64	-85,57	-55,60
Trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	7.565,40	6.893,67	6.445,18	8.825,62	16,66	36,93

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

La disaggregazione su base regionale dei trasferimenti correnti dai Comuni alle Unioni esposta nella tabella seguente evidenzia, in particolare, il rilevante contributo dei Comuni dell’Emilia Romagna che, anche in relazione ad un numero di enti considerati nel campione (31) inferiore ad altre Regioni, trasferiscono il 42,5% delle risorse che complessivamente sono destinate alle 352 Unioni di Comuni campionate presenti in tutte le Regioni.

Tabella n. 4/Entrate-Unione Comuni - Trasferimenti correnti da Comuni

	n. enti	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
PIEMONTE	50	16.217,21	21.671,80	26.463,35	24.233,46	49,43	-8,43
LOMBARDIA	59	44.824,01	47.030,63	57.087,47	65.708,79	46,59	15,10
VENETO	24	19.940,32	18.111,36	19.581,54	27.408,56	37,45	39,97
LIGURIA	1	404,14	1.262,97	1.527,41	1.591,14	293,71	4,17
TOSCANA	8	10.932,99	13.833,85	20.752,19	26.513,36	142,51	27,76
MARCHE	11	10.019,11	10.487,30	10.531,72	10.459,89	4,40	-0,68
UMBRIA	1	258,41	62,31	373,79	1.038,32	301,81	177,78
LAZIO	23	9.248,33	9.622,08	9.458,07	11.261,14	21,76	19,06
ABRUZZO	6	12.934,03	12.422,83	16.883,90	18.572,76	43,60	10,00
MOLISE	9	1.327,62	1.956,54	2.600,57	3.755,01	182,84	44,39
CAMPANIA	11	264,73	357,41	470,14	2.956,60	1.016,82	528,87
PUGLIA	21	5.284,31	6.169,44	5.886,51	7.472,02	41,40	26,93
CALABRIA	7	1.299,14	1.367,99	1.301,76	2.505,03	92,82	92,44
TRENTINO-ALTO ADIGE	1	2.705,22	2.707,44	2.466,48	2.657,74	-1,76	7,75
SARDEGNA	35	17.246,03	21.138,57	25.856,86	28.444,57	64,93	10,01
SICILIA	50	1.352,82	1.300,32	1.197,49	1.550,12	14,58	29,45
EMILIA-ROMAGNA	31	136.000,21	138.477,02	173.208,99	175.805,41	29,27	1,50
FRIULI-VENEZIA GIULIA	4	4.199,39	4.209,14	2.069,81	1.741,82	-58,52	-15,85
TOTALE	352	294.458,03	312.189,00	377.718,03	413.675,75	40,49	9,52

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.2.2 Le entrate in conto capitale

Premettendo che tale tipologia di entrata assume una modesta rilevanza, in quanto le Unioni non hanno tra i loro obiettivi istituzionali l’incremento e lo sviluppo del proprio patrimonio attraverso gli investimenti, si evidenzia nella tabella seguente che le entrate in conto capitale

registrano complessivamente un lieve decremento percentuale su base annua (-0,29%) e un decremento percentuale più consistente rispetto al 2011 (-14,07%).

Tabella n. 5/Entrate-Unione Comuni- Entrate Conto Capitale

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011- 2014	Var% 2013- 2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (Titolo IV al netto delle riscossioni di crediti)	46.236,10	55.789,49	37.624,15	39.328,26	-14,94	4,53
Entrate derivanti da accensione di prestiti (Titolo V categoria 3 [^] e 4 [^])	9.687,93	3.337,64	10.570,89	8.729,26	-9,90	-17,42
Totale Entrate in conto capitale	55.924,04	59.127,13	48.195,04	48.057,51	-14,07	-0,29

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Nel prospetto seguente il dettaglio delle entrate del titolo V evidenzia il consistente aumento nel 2014 dei Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro, che quindi vengono a costituire circa il 63,5% delle entrate derivanti da accensioni di prestiti (cat. 3 e 4), nonché la conferma del trend di incremento (+3,66% sul 2013 e +70,27% sul 2011) delle anticipazioni di cassa, che nel 2014 ammontano a circa 42,3 milioni di euro, evidenziando una certa mancanza di liquidità degli enti partecipanti.

Tabella n. 6/Entrate-Unione Comuni

	2011	2012	2013	2014	Var% 2011-2014	Var% 2013-2014
Mutui e prestiti da enti del settore pubblico		80,00	1.707,89	776,71	-	-54,52
Anticipazioni di cassa	24.821,35	31.173,18	40.770,18	42.262,79	70,27	3,66
Emissione di BOC/BOP in euro	1.500,00	0,00			-100,00	-
Finanziamenti a breve termine in euro	8.198,57			900,26	-89,02	-
Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione CDP S.p.A.	3.220,41	1.209,00	5.525,06	5.550,91	72,37	0,47
Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro	91,83	65,23	31,17	1.330,95	1.349,40	4.169,44
Mutui e prestiti da altri - in euro	4.875,70	1.887,16	3.306,77	1.042,77	-78,61	-68,47
Mutui e prestiti da BEI		96,25		27,92	-	-
Totale complessivo	42.707,86	34.510,82	51.341,07	51.892,31	21,51	1,07

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.3 Analisi delle spese delle unioni di comuni

3.3.1 Le spese delle unioni di comuni

Anche per quanto riguarda i flussi di cassa relativi ai pagamenti delle Unioni dei Comuni considerate nel campione prescelto, se ne può rilevare la contenuta dimensione dei volumi finanziari corrispondenti, soprattutto in termini di comparazione con il volume di spesa riferito

agli altri enti considerati in questo referto. L'analisi di questi dati mira a fornire possibili spunti di riflessione sugli andamenti della spesa, fermo restando che, per avere un quadro significativo che consenta una più attendibile verifica del raggiungimento o meno dello scopo di risparmio di spesa perseguito attraverso il "sistema" delle gestioni associate obbligatorie operate dalle Unioni di Comuni, occorrerà attendere che si completi il percorso normativamente delineato per la gestione obbligatoria delle funzioni indicate dalla legge²⁷³

La tabella seguente evidenzia che il totale dei pagamenti delle 352 Unioni di Comuni monitorate (alla data del 3 aprile 2015) ammonta per il 2014 a 871 milioni di euro, registrando un incremento in termini percentuali (+3,2%) e in termini assoluti (+27,2 milioni di euro) rispetto al valore complessivo dei pagamenti relativi all'esercizio 2013 (che ammontavano a 843,8 milioni di euro) e un incremento in termini percentuali (+17,5%) nel quadriennio considerato (i pagamenti complessivi del 2011 ammontavano a 741,2 milioni di euro).

Al riguardo, potrebbe essere interessante rilevare che, in base a quanto si evince dai dati indicati nel relativo capitolo del presente referto, e considerando che trattasi comunque di un confronto tra dati che risultano di difficile riduzione ad omogeneità, la spesa complessiva di tutti i Comuni ricompresi nelle fasce demografiche fino a 5.000 abitanti (pari a circa 14,6 miliardi di euro) registra nel 2014 un decremento rispetto all'esercizio precedente pari a 328,3 milioni di euro.

In relazione al totale dei pagamenti effettuati occorre, altresì, evidenziare che, alla data del 3 aprile 2015, risultano poste da regolarizzare per complessivi 13,2 milioni di euro a fronte dei 9,1 milioni di euro relativi al 2013 ed ai 4,5 milioni di euro del primo esercizio della serie storica considerata (2011), mostrando un incremento, rispettivamente del 44,8% e del 197%.

In controtendenza rispetto al registrato incremento dei pagamenti totali risulta, nel 2013, soltanto la posta relativa alle spese per servizi in conto terzi, che registrano una flessione pari a 6,2 punti percentuali; mentre tornano a crescere nel 2014, dopo un biennio di contrazione, anche le spese in conto capitale per una quota pari al 3,5%.

Si registra, inoltre, un significativo incremento delle spese per rimborso prestiti (+20,7%) che ammontano a complessivi 48,2 milioni di euro a fronte dei 40 milioni di euro del 2013. Tale incremento è in termini percentuali corrispondente a quello registrato nel 2014, rispetto al 2013, per il rimborso delle anticipazioni di cassa: 42,8 milioni di euro nel 2014 a fronte di 35,5 milioni di euro nel 2013.

²⁷³ A seguito dell'art. 1, comma 305, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, che ha integrato l'art. 19 del decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, le funzioni fondamentali da associare obbligatoriamente sono diventate undici.

Tabella n. 7/Spese/Unioni di Comuni – per Titoli

SPESE	ESERCIZI				Variazione %			
	2011	2012	2013	2014	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2011
Titolo I Spese correnti	551.390	584.171	655.539	673.061	5,9	12,2	2,7	22,1
Titolo II Spese in conto capitale	80.567	70.457	62.012	64.177	-12,5	-12,0	3,5	-20,3
Titolo III Spese rimborso prestiti	34.250	34.181	39.972	48.232	-0,2	16,9	20,7	40,8
Titolo IV Spese da servizi per conto di terzi	70.567	70.562	77.095	72.321	-0,0	9,3	-6,2	2,5
Titolo IX Pagamenti da regolarizzare	4.452	6.807	9.134	13.225	52,9	34,2	44,8	197,0
totale	741.226	766.177	843.751	871.015	3,4	10,1	3,2	17,5

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.3.2 Le spese di parte corrente delle unioni di comuni

Come si evince dalla tabella n. 6, la parte preponderante dei pagamenti (nel 2014 pari al 77,3% del totale) delle Unioni di Comuni è costituita dalle spese di parte corrente. In termini assoluti, esse ammontano nel 2014 a 673 milioni di euro, registrando un aumento percentuale sia rispetto al 2013 (+2,7%), il cui esercizio aveva fatto registrare spese correnti per 655,5 milioni di euro, sia nell'arco del quadriennio considerato (+22,1% rispetto all'esercizio 2011).

Anche in questo caso potrebbe essere interessante segnalare (pur con la necessaria cautela, per le ragioni sopra evidenziate, nel considerare la significatività di questo raffronto di dati), che la spesa corrente di tutti i Comuni ricompresi nelle fasce demografiche fino a 5.000 abitanti (pari a circa 8,8 miliardi di euro), registra nel 2014 un incremento di 86,1 milioni di euro rispetto all'esercizio precedente.

Vengono di seguito esposti gli andamenti della gestione di cassa delle Unioni di Comuni operanti in ogni singola Regione nel quadriennio 2011-2014. Al riguardo, è da segnalare che soltanto in due Regioni le Unioni di Comuni fanno registrare nel quadriennio 2011-2014 un dato percentuale in controtendenza rispetto a quello generale di aumento delle spese: il Friuli-Venezia Giulia (-60,5%), il cui dato riguardo però soltanto 4 Unioni di Comuni costituite da neanche una decina di Comuni, e la Regione siciliana (-45%). Sebbene di lieve entità, appare significativo anche il decremento di spesa nel 2014 rispetto al 2013 delle Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna: trattasi infatti della Regione che registra il più alto tasso di adesioni (intorno al 78%) dei Comuni alle Unioni.

Tabella n. 8/Spese Correnti/Unioni di Comuni - Regione

Regioni	n. enti	SPESE CORRENTI				variazioni %			
		2011	2012	2013	2014	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2011
Abruzzo	6	16.925	15.883	20.271	21.272	-6,2	27,6	4,9	25,7
Calabria	7	2.340	2.294	2.054	3.409	-2,0	-10,4	65,9	45,7
Campania	11	5.181	5.522	6.646	5.734	6,6	20,4	-13,7	10,7
Emilia-Romagna	31	225.941	240.079	275.661	271.909	6,3	14,8	-1,4	20,3
Friuli-Venezia Giulia	4	5.333	5.741	2.983	2.108	7,7	-48,0	-29,3	-60,5
Lazio	23	15.850	19.417	20.361	20.245	22,5	4,9	-0,6	27,7
Liguria	1	382	1.496	1.549	2.093	291,8	3,5	35,2	448,3
Lombardia	59	78.540	86.541	93.024	97.026	10,2	7,5	4,3	23,5
Marche	11	17.601	17.935	17.458	17.924	1,9	-2,7	2,7	1,8
Molise	9	3.652	3.164	4.084	5.538	-13,4	29,1	35,6	51,6
Piemonte	50	45.864	47.418	53.109	48.748	3,4	12,0	-8,2	6,3
Puglia	21	10.084	9.921	9.234	10.593	-1,6	-6,9	14,7	5,0
Sardegna	35	43.715	51.832	55.841	58.532	18,6	7,7	4,8	33,9
Sicilia	50	8.143	3.400	6.553	4.482	-58,2	92,8	-31,6	-45,0
Toscana	8	33.244	33.886	43.611	53.601	1,9	28,7	22,9	61,2
Trentino-Alto Adige	1	3.178	3.179	3.564	3.314	0,0	12,1	-7,0	4,3
Umbria	1	423	288	570	1.108	-32,1	98,2	94,5	161,7
Veneto	24	34.992	36.175	38.965	45.425	3,4	7,7	16,6	29,8
Totale complessivo	352	551.390	584.171	655.539	673.061	5,9	12,2	2,7	22,1

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.3.3 La spesa corrente per intervento

Il dato della spesa corrente disaggregato per intervento, esposto nella tabella seguente, consente di evidenziare le risorse utilizzate per i singoli ambiti di attività delle Unioni di Comuni.

Nell'ambito delle spese correnti anche per il 2014, come per gli esercizi precedenti, la prestazione di servizi costituisce la voce di intervento più rilevante, rappresentando il 50,4% dei pagamenti totali registrati nel 2014, seguita dalla spesa per il personale che rappresenta il 26% della spesa totale.

In generale, si registra nel quadriennio considerato un aumento di spesa per tutti gli interventi, ad eccezione della voce “interessi passivi e oneri finanziari” (-6,4%). L'esercizio 2014 dimostra, tuttavia, un dato in controtendenza rispetto all'andamento quadriennale sopradescritto relativamente alla spesa per acquisto beni di consumo e materie prime (-3,9% rispetto al 2013) e l'utilizzo beni di terzi (-3,9% rispetto al 2013), oltre a un deciso decremento degli oneri straordinari della gestione corrente (-45,9% rispetto al 2013).

La spesa per prestazione di servizi registra, rispetto al 2013, un contenuto incremento percentuale (+1,6%). Più rilevante, invece, è lo scostamento percentuale (+22,5%) rispetto all'esercizio 2011.

Per quanto riguarda la spesa di personale, in costante aumento nel quadriennio considerato, va rilevato che, non essendo ripartita per missioni, dai dati SIOPE non è possibile ricavare la parte

destinata ad attività “strategiche”, quali, ad esempio, la pianificazione e l’amministrazione generale.

Al riguardo, va ricordato che l’art. 32 del TUEL prevede che *“la spesa sostenuta per il personale dell’Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”*. Non può, tuttavia, escludersi che l’aumento della spesa di personale possa dipendere, in questa fase “transitoria” di rinvio dei termini di adempimento, dall’aumento delle funzioni gestite in forma associata.

Anche i pagamenti per interessi passivi e oneri finanziari, seppur in calo rispetto al 2011 (-6,4%), fanno registrare nel 2014 un incremento del 9,4% rispetto al 2013, attribuibile per la maggior parte all’incremento degli interessi passivi per anticipazioni e per finanziamenti a medio-lungo termine.

Tabella n. 9/Spese Correnti/Unioni di Comuni - per intervento

INTERVENTI	SPESE CORRENTI				variazioni %			
	2011	2012	2013	2014	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2014/ 2011
Spese di personale	156.457	160.908	161.222	175.170	2,8	0,2	8,7	12,0
Acquisto beni di consumo e materie prime	14.322	15.202	16.661	16.009	6,1	9,6	-3,9	11,8
Prestazioni di servizi	276.843	293.983	334.075	339.261	6,2	13,6	1,6	22,5
Utilizzo beni di terzi	4.908	6.288	9.379	9.041	28,1	49,2	-3,6	84,2
Trasferimenti correnti	83.996	90.932	107.385	111.816	8,3	18,1	4,1	33,1
Interessi passivi e oneri finanziari	3.201	3.028	2.737	2.994	-5,4	-9,6	9,4	-6,4
Imposte e tasse	9.835	10.401	10.226	11.276	5,8	-1,7	10,3	14,6
Oneri straordinari gestione corrente	1.829	3.428	13.854	7.493	87,4	304,2	-45,9	309,8
Totale	551.390	584.171	655.539	673.061	5,9	12,2	2,7	22,1

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.3.4 I pagamenti per spese di parte capitale negli anni 2011-2014

I pagamenti per le spese di parte capitale registrano nel 2014 un incremento di 3,5 punti percentuali, passando in valori assoluti da 62 a 64,2 milioni di euro ed evidenziando quindi una ripresa, pur nei limiti di un’analisi basata solo sui flussi di cassa, dopo un triennio in costante flessione.

La tabella seguente evidenzia che le variazioni più significative in aumento sono state registrate per le due voci più rilevanti delle spese in conto capitale: quella per l’acquisizione di beni immobili, che costituisce, nel 2014, il 58,7% di tali spese e che aumenta del 3,6% rispetto al 2013, e quella per acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico – scientifiche, che

costituisce nel 2014 il 18,4% delle spese in conto capitale e che aumenta del 16,8% rispetto al 2013. Entrambe le voci evidenziano, comunque, un decremento rispetto all'esercizio 2011.

Rilevante appare anche il decremento della spesa per incarichi professionali esterni (che ammonta nel 2014 a 1,1 milioni di euro) sia rispetto al 2013 (-27,7%) sia rispetto al 2011 (-40,6%), mentre i trasferimenti in conto capitale (terza voce per rilevanza di questo titolo di spesa) aumentano dell'1,8% rispetto al 2013 e del 5,9 rispetto al 2011, attestandosi nel 2014 sui 9,4 milioni di euro.

Tabella n. 10/Spese in conto capitale/Unioni di Comuni – per categoria

CATEGORIE	2011	2012	2013	2014	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2011
Concessioni di crediti e anticipazioni	10.641	2.050		1.590	-80,7	-100,0		-85,1
Acquisizione beni immobili	39.421	39.630	36.372	37.674	0,5	-8,2	3,6	-4,4
Espropri e servitù onerose	16	44	43	0	174,8	-3,1	-99,8	-99,6
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	5.131	1.929	4.145	2.210	-62,4	114,9	-46,7	-56,9
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	44	1.428	437	256	3.139,9	-69,4	-41,3	481,5
Acquisizione beni mobili, macchine e attrezzature tecnico - scientifiche	14.540	12.658	10.174	11.880	-12,9	-19,6	16,8	-18,3
Incarichi professionali esterni	1.894	1.732	1.555	1.125	-8,5	-10,2	-27,7	-40,6
Trasferimenti in conto capitale	8.836	10.842	9.196	9.359	22,7	-15,2	1,8	5,9
Partecipazioni azionarie	8	143	6	6	1.627,4	-95,7	-0,2	-26,4
Conferimenti di capitali	37		84	76	-100,0		-10,1	105,0
Totale	80.567	70.457	62.012	64.177	-12,5	-12,0	3,5	-20,3

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Il dato disaggregato per Regione delle spese in conto capitale delle Unioni di Comuni riportato nella tabella successiva denota un andamento non sempre omogeneo rispetto al dato complessivo per il 2014 che, come sopra richiamato, fa registrare complessivamente un incremento di tale tipologia di spesa rispetto all'esercizio precedente. Si può notare nel 2014 il dato percentuale (-3,8%), in controtendenza rispetto a quello nazionale nello stesso anno, delle 31 Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna considerate nel quadriennio 2011-2014, e le cui spese in conto capitale costituiscono il 26,8% del totale complessivo considerato di spesa in conto capitale. Le Unioni della Lombardia (25,6% del totale complessivo considerato) registrano invece un incremento percentuale rispetto alla gestione 2013 del 19,9%. In entrambe le Regioni citate la percentuale di spese in conto capitale delle Unioni di appartenenza permane inferiore a quella registrata nel 2011 (-34,9% per le Unioni dell'Emilia-Romagna e -5,5% per le Unioni della Lombardia), mentre un incremento notevole, sia rispetto all'ultimo esercizio sia rispetto al 2011 registrano le Unioni di Comuni appartenenti al Molise (+182% rispetto al 2013 e +23,6% rispetto al 2011, anche se occorre tener conto dell'esiguità in valori assoluti dei flussi considerati)

e alla Puglia (+62,3% rispetto al 2013, dato che, anche in termini di valori assoluti dei flussi considerati, contribuisce largamente, insieme a quello fatto registrare dalle Unioni della Lombardia, al risultato incrementale registratosi nel 2013 a livello nazionale per il campione in oggetto) e +155,7% rispetto al 2011.

Tabella n. 11/Spese in conto capitale/Unioni di Comuni - per regione

Regioni	n. enti	SPESE IN C/CAPITALE				variazioni %			
		2011	2012	2013	2014	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2014/2011
Abruzzo	6	51	135	248	189	165,0	84,0	-23,8	271,5
Calabria	7	50	214	19	26	329,8	-91,1	33,6	-48,8
Campania	11	74	151	247	173	104,6	63,3	-29,6	135,0
Emilia-Romagna	31	26.391	14.865	17.872	17.185	-43,7	20,2	-3,8	-34,9
Friuli-Venezia Giulia	4	675	234	1.635	296	-65,4	599,6	-81,9	-56,2
Lazio	23	548	922	611	605	68,4	-33,8	-0,9	10,5
Liguria	1	-	17	48	9		175,1	-80,6	
Lombardia	59	17.358	23.027	13.673	16.398	32,7	-40,6	19,9	-5,5
Marche	11	1.606	2.294	869	1.207	42,9	-62,1	38,9	-24,8
Molise	9	458	243	201	566	-47,0	-17,3	182,0	23,6
Piemonte	50	6.297	7.792	3.160	2.534	23,7	-59,4	-19,8	-59,8
Puglia	21	2.229	2.709	3.511	5.699	21,5	29,6	62,3	155,7
Sardegna	35	9.207	5.916	8.911	6.901	-35,7	50,6	-22,6	-25,1
Sicilia	50	670	309	245	150	-53,8	-20,9	-38,5	-77,5
Toscana	8	10.879	8.018	8.096	8.807	-26,3	1,0	8,8	-19,0
Trentino-Alto Adige	1	909	1.024	366	661	12,7	-64,3	80,8	-27,2
Umbria	1	168	1	-	9	-99,2	-100,0		-94,7
Veneto	24	2.997	2.586	2.301	2.761	-13,7	-11,0	20,0	-7,9
Totale complessivo	352	80.567	70.457	62.012	64.177	-12,5	-12,0	3,5	-20,3

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

3.4 Raffronto tra entrate e spese delle unioni di comuni

Nelle tabelle seguenti vengono rappresentati i saldi delle gestioni considerate, confrontando i dati relativi alla parte attiva con quelli della parte passiva. Va ricordato che i dati (e quindi anche i relativi risultati differenziali) riguardano i flussi di cassa delle sole Unioni considerate nel campione preso in esame, come premesso in sede di nota metodologica (cfr. par. 4.1).

Il saldo di cassa di parte corrente registra un valore positivo pari a 6,1 milioni di euro, di poco inferiore all'esercizio 2013, mentre il saldo delle partite in conto capitale, che registra nel 2014 un valore negativo pari a 14,5 milioni di euro, conferma il trend negativo del triennio precedente.

In controtendenza rispetto al triennio precedente è il dato del saldo da anticipazioni nel 2014, che registra un valore negativo per 0,26 milioni di euro dovuto essenzialmente al rilevante aumento delle spese per anticipazioni di cassa (che passano da 35,5 milioni di euro nel 2013 a

42,8 milioni di euro nel 2014), e che costituisce il segnale di un'accentuata sofferenza di liquidità. Il saldo fra le entrate e le spese per servizi conto terzi nel 2014, che dovrebbero risultare coincidenti, registra invece un valore in termini assoluti negativo per 0,67 milioni di euro.

Con riguardo al totale delle entrate occorre evidenziare che, alla data del 3 aprile 2015, risultano poste da regolarizzare per complessivi 19,7 milioni di euro a fronte dei 10,2 milioni di euro di poste riferite al 2013, con un incremento rispetto all'esercizio precedente pari a circa 94,5 punti percentuali; mentre, le poste da regolarizzare relative alle spese risultano, alla stessa data, pari a 13,9 milioni di euro a fronte dei 9,1 milioni di euro di poste riferite al 2013, con un incremento rispetto all'esercizio precedente pari a circa 54,5 punti percentuali.

Si evidenzia, in ragione dei dati esposti, un saldo totale tra incassi e pagamenti, al netto delle poste da regolarizzare, negativo in termini assoluti sia nel 2013 (-0,2 milioni di euro) sia, con il riscontro di un netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente, nel 2014 (-10,8 milioni di euro). Ancora più marcato è il decremento rispetto al saldo positivo (al netto delle poste da regolarizzare) registrato nel 2011 (2,6 milioni di euro).

Considerando, invece, ricomprese nel saldo totale anche le poste da regolarizzare, il saldo muta di segno nel 2014 (-4,3 milioni di euro) rispetto al 2013 (+0,8 milioni di euro) e risulta notevolmente peggiorato rispetto al saldo della gestione 2011, che era risultato positivo per un valore di 2,4 milioni di euro.

Tabella n. 12/Unione Comuni - Saldo gestione di parte corrente

	2011	2012	2013	2014
Entrate correnti +	570.088	585.051	666.589	683.984
Spese correnti -	551.390	584.171	655.539	673.061
Rimborso prestiti (interventi III - IV e V) -	4.261	5.155	4.490	4.811
SALDO GESTIONE DI PARTE CORRENTE	14.438	-4.275	6.561	6.112

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 13/Unione Comuni - Saldo gestione di parte capitale

	2011	2012	2013	2014
Entrate derivanti da alienazioni e trasferimenti di capitale (Titolo IV al netto delle riscossioni di crediti) +	46.236	55.789	37.624	39.328
Entrate derivanti da accensione di prestiti (Titolo V categoria 3^ e 4^) +	9.688	3.338	10.571	8.729
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	69.926	68.407	62.012	62.587
SALDO GESTIONE DI PARTE CAPITALE	-14.002	-9.279	-13.817	-14.529

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 14/Unione Comuni - Saldo anticipazioni

	2011	2012	2013	2014
Entrata Titolo - V categoria 1 anticipazioni di cassa	24.821	31.173	40.770	42.263
Entrata Titolo V- categoria 2 finanziamenti a breve	8.199	0	0	900
Totale entrate da anticipazioni e finanziamenti a breve	33.020	31.173	40.770	43.163
Spesa Titolo III - intervento 1 anticipazioni di cassa	25.987	29.026	35.482	42.841
Spesa Titolo III intervento - 2 finanziamenti a breve	4.003		0	580
Totale spese per anticipazioni e finanziamenti a breve	29.989	29.026	35.482	43.421
SALDO ANTICIPAZIONI	3.031	2.147	5.288	-258

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 15/Unione Comuni - Saldo servizi per conto di terzi

ENTRATE TITOLO VI	2011	2012	2013	2014
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	11.526	12.061	12.089	12.437
Ritenute erariali	25.156	26.413	26.553	26.243
Altre ritenute al personale per conto di terzi	1.407	1.507	1.554	1.692
Depositi cauzionali	375	193	217	187
Rimborso spese per servizi per conto di terzi	521	156	394	324
Rimborsi spese elettorali a carico di altre amministrazioni	29.711	31.924	35.593	30.169
Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio economato	472	515	528	510
Depositi per spese contrattuali	84	77	68	84
TOTALE ENTRATE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	69.254	72.844	76.995	71.647
SPESE TITOLO IV	2011	2012	2013	2014
Ritenute previdenziali e assistenziali al personale	11.408	11.917	11.847	12.604
Ritenute erariali	25.092	26.429	26.360	26.576
Altre ritenute al personale per conto di terzi	1.384	1.483	1.532	1.666
Restituzione di depositi cauzionali	245	926	126	162
Spese per consultazioni elettorali a carico di altre amministrazioni	699	122	484	332
Altre spese per servizi per conto di terzi	30.512	29.071	36.177	30.394
Anticipazione di fondi per il servizio economato	551	527	515	500
Depositi per spese contrattuali	677	87	53	86
TOTALE SPESE DA SERVIZI PER CONTO DI TERZI	70.567	70.562	77.095	72.321
	2011	2012	2013	2014
Totale entrate da servizi per conto di terzi	69.254	72.844	76.995	71.647
Totale spese da servizi per conto di terzi	70.567	70.562	77.095	72.321
SALDO SERVIZI PER CONTO DI TERZI	-1.313	2.283	-100	-674

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 16/Unione Comuni - Saldo

	2011	2012	2013	2014
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	739.378	750.367	834.401	846.968
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di incassi da regolarizzare)	736.773	759.370	834.617	857.790
SALDO	2.605	-9.003	-216	-10.822

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

Tabella n. 17/Unione Comuni - Saldo

	2011	2012	2013	2014
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	744.074	758.721	844.554	866.712
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	741.226	766.177	843.751	871.015
SALDO	2.849	-7.457	803	-4.303

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 3.4.2015 – Elaborazioni: Corte dei conti – Sezione delle autonomie; importi in migliaia di euro

INDICE

Deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/FRG	I
Premessa Generale	V
Sintesi	VII

PARTE I

La gestione di cassa e il patto di stabilità interno degli enti territoriali nell'anno 2014

1	La banca dati utilizzata per le analisi: il SIOPE.....	3
2	Federalismo fiscale, ricomposizione della spesa e pareggio di bilancio.....	4
2.1	La riforma della finanza territoriale nel difficile contesto congiunturale.....	4
2.2	I risultati di cassa degli enti del settore pubblico.....	7
2.3	L'attuazione del principio del pareggio di bilancio	10
3	Il patto di stabilità interno per regioni e comuni	14
3.1	Premessa	14
3.2	Il patto di stabilità interno delle Regioni per il 2014	15
3.2.1	I nuovi obiettivi programmatici.....	16
3.2.2	Gli obiettivi per le Regioni a statuto ordinario	17
3.2.3	Gli obiettivi per le Regioni a statuto speciale	18
3.2.4	I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile delle Regioni a statuto ordinario.....	21
3.2.5	I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile e di competenza mista delle Regioni a statuto speciale	27
3.2.6	I patti di solidarietà territoriale	32
3.3	Il patto di stabilità interno dei Comuni per il 2014.....	37
3.3.1	I risultati dell'esercizio 2014.....	38
3.3.2	I risultati raggiunti negli anni precedenti e gli interventi a sostegno della spesa per investimenti.....	43
3.3.3	L' <i>overshooting</i> degli obiettivi del patto e l'effettiva liquidità dei Comuni	47
3.3.4	La capacità di realizzazione delle entrate correnti dei Comuni sottoposti al patto	52

PARTE II

Analisi della gestione di cassa delle regioni e delle province autonome - anni 2011-2014

1	I flussi di cassa delle regioni e delle province autonome	57
1.1	Le anticipazioni di liquidità erogate alle regioni negli anni 2013 e 2014	58
2	Gli equilibri di bilancio	62
2.1	Profili critici	63
2.2	Andamento della cassa negli anni 2011-2014	64
2.3	Totale riscossioni e pagamenti e disponibilità liquide	66
2.4	Riepilogo generale per titoli	69
2.5	I risultati della gestione corrente	71
2.6	I risultati della gestione in conto capitale	76
2.7	Le contabilità speciali	79
2.8	Le anticipazioni di cassa	83
2.9	Dimostrazione della quadratura delle tabelle	85
3	Le entrate regionali	86
3.1	L'evoluzione delle entrate regionali	86
3.2	Le principali risorse regionali	87
4	La spesa regionale	98
4.1	La spesa complessiva	98
4.2	La spesa corrente al netto di quella sanitaria	103
4.3	Analisi di alcune tipologie di spesa corrente non sanitaria	105
4.3.1	Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi	107
4.3.2	Andamento della spesa per contratti di servizio, assistenza informatica e altre spese per servizi	110
4.3.3	Andamento della spesa per studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	115
4.3.4	Andamento della spesa per organi istituzionali	120
4.3.5	Andamento della spesa per interessi passivi	122
4.4	La spesa in conto capitale	124
4.5	Analisi di alcune tipologie di spesa in conto capitale	128
4.5.1	Andamento della spesa per investimenti fissi	128
4.5.2	Andamento della spesa per trasferimenti in conto capitale a enti locali e per partecipazioni azionarie	132

5	La gestione sanitaria.....	135
5.1	La spesa sanitaria regionale (pagamenti)	135
5.2	La gestione di cassa degli enti dei servizi sanitari regionali.....	139
5.2.1	Premessa metodologica.....	139
5.2.2	Quadro generale sulla gestione degli enti sanitari negli anni 2011-2014	140
5.2.3	Gli incassi negli anni 2011-2014 degli enti del Servizio sanitario	149
5.2.4	Gli incassi di parte corrente degli enti del Servizio sanitario	154
5.2.5	Gli incassi in conto capitale degli enti del Servizio sanitario	162
5.2.6	I pagamenti negli anni 2011-2014 degli enti del Servizio sanitario	163
5.2.7	I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali	168
5.2.8	I pagamenti per spese in conto capitale degli enti dei Servizi sanitari regionali.....	188
5.2.9	I pagamenti relativi alla sanità effettuati dalle regioni e province autonome.....	190
5.3	Incassi e pagamenti <i>pro capite</i>	191

PARTE III

Analisi della gestione di cassa dei comuni e delle unioni dei comuni - anni 2011-2014

1	Analisi delle entrate dei comuni	195
1.1	L'assetto generale della fiscalità locale.....	195
1.2	Le entrate correnti.....	198
1.2.1	Evoluzione del gettito comunale	198
1.2.2	Andamenti complessivi.....	199
1.2.3	Le entrate correnti negli andamenti per macro aree	202
1.2.4	La composizione delle entrate tributarie	202
1.2.5	La distribuzione delle entrate tributarie per valori <i>pro capite</i> e per fasce demografiche .	204
1.2.6	Le entrate tributarie per macro aree	205
1.2.7	Le entrate da trasferimenti correnti	206
1.2.8	Le entrate extra-tributarie.....	207
1.2.9	I proventi del contrasto all'evasione fiscale	210
1.3	Le entrate in conto capitale	211
2	Analisi delle spese dei comuni	214
2.1	Brevi cenni sui principali interventi normativi in materia di spese degli enti locali.....	214
2.2	Le spese dei comuni nell'esercizio 2014.....	218
2.3	I pagamenti per spese di parte corrente	222
2.4	I pagamenti per spese di parte corrente suddivisi per aree geografiche	226

2.5	Analisi di alcune voci di spesa corrente relativa agli interventi 2 - acquisto di beni - e 3 - prestazione di servizi	228
2.6	Analisi dei pagamenti per rimborso prestiti	232
2.7	Analisi dei pagamenti in conto capitale.....	233
2.8	Analisi dei pagamenti dei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti.....	237
2.9	Analisi dei flussi di spesa dei comuni sperimentatori	244
2.10	Raffronto tra flussi di cassa in entrata e flussi in uscita dei comuni.....	247
2.11	Saldo delle disponibilità liquide	249
3	I flussi di cassa delle unioni di comuni.....	255
3.1	Quadro ordinamentale e nota metodologica	255
3.2	Le entrate delle unioni di comuni.....	258
3.2.1	Le entrate correnti.....	258
3.2.2	Le entrate in conto capitale	260
3.3	Analisi delle spese delle unioni di comuni	261
3.3.1	Le spese delle unioni di comuni	261
3.3.2	Le spese di parte corrente delle unioni di comuni.....	263
3.3.3	La spesa corrente per intervento	264
3.3.4	I pagamenti per spese di parte capitale negli anni 2011-2014.....	265
3.4	Raffronto tra entrate e spese delle unioni di comuni	267

