

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XLVII  
n. 1

## CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

---

### RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI

(Esercizi 2011 e 2012)

*(Articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20  
e articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131)*

**DELIBERAZIONE N. 20 DEL 2013**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 6 agosto 2013**

---

PAGINA BIANCA

## I N D I C E

|                                               |      |    |
|-----------------------------------------------|------|----|
| DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2013/FRG . . . . . | Pag. | 9  |
| PREMESSA . . . . .                            |      | 11 |
| SINTESI . . . . .                             |      | 14 |

## VOLUME I

### PARTE I – IL COMPARTO REGIONALE NEL QUADRO DEGLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA

|                                                                                                                                              |   |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| 1 Il contributo della finanza regionale nelle recenti manovre correttive dei conti pubblici . . . . .                                        | » | 35  |
| 1.1 Le possibili strategie di crescita e di riequilibrio della finanza pubblica nell'attuale quadro congiunturale ed ordinamentale . . . . . | » | 35  |
| 1.2 Le misure di razionalizzazione della spesa ed i previsti effetti sulla finanza regionale . . . . .                                       | » | 41  |
| 2 I risultati del comparto regionale nel quadro degli andamenti di finanza pubblica negli esercizi 2011 e 2012 . . . . .                     | » | 47  |
| 2.1 L'effetto dei tagli ai trasferimenti sui saldi contabili regionali . . . . .                                                             | » | 47  |
| 2.2 Il riequilibrio dei conti pubblici e i riflessi sul ciclo economico . . . . .                                                            | » | 48  |
| 3 Il patto di stabilità interno delle Regioni nel 2010 e nel 2011 . . . . .                                                                  | » | 52  |
| 3.1 Il quadro normativo . . . . .                                                                                                            | » | 52  |
| 3.1.1 La regionalizzazione del patto . . . . .                                                                                               | » | 52  |
| 3.1.2 La definizione degli obiettivi programmatici . . . . .                                                                                 | » | 56  |
| 3.2 I risultati del patto di stabilità interno negli anni 2011 e 2012 . . . . .                                                              | » | 60  |
| 3.2.1 I risultati delle Regioni a statuto ordinario . . . . .                                                                                | » | 60  |
| 3.2.2 I risultati delle Regioni a statuto speciale . . . . .                                                                                 | » | 68  |
| 3.3 Analisi della spesa sottoposta al patto . . . . .                                                                                        | » | 74  |
| 4 Il sommerso economico regionale e la prospettiva del federalismo fiscale . . . . .                                                         | » | 80  |
| 4.1 Le politiche di contrasto all'evasione fiscale e contributiva . . . . .                                                                  | » | 80  |
| 4.2 Le dinamiche regionali del lavoro irregolare . . . . .                                                                                   | » | 85  |
| 4.3 Le misure per intensificare il contrasto all'evasione fiscale . . . . .                                                                  | » | 90  |
| 5 L'indebitamento regionale . . . . .                                                                                                        | » | 101 |
| 5.1 Vincoli e sostenibilità dell'indebitamento . . . . .                                                                                     | » | 101 |
| 5.2 I limiti per tipologia di spesa da finanziare . . . . .                                                                                  | » | 102 |
| 5.3 I limiti per tipologia di spesa da finanziare . . . . .                                                                                  | » | 105 |
| 5.3.1 La nozione di spesa di investimento . . . . .                                                                                          | » | 106 |
| 5.3.2 La correlazione tra entrate da indebitamento e spese di investimento . . . . .                                                         | » | 108 |
| 5.4 L'aggiornamento sui limiti quantitativi all'indebitamento . . . . .                                                                      | » | 108 |
| 5.5 Le altre limitazioni poste dai recenti interventi normativi . . . . .                                                                    | » | 110 |
| 5.6 La regolamentazione dell'accesso al mercato dei capitali . . . . .                                                                       | » | 112 |
| 5.6.1 Normativa pregressa e introduzione del coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze . . . . .                             | » | 113 |

|                                                                                                                                                                          |          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 5.7 La normativa attuale sugli strumenti di gestione attiva del debito .                                                                                                 | Pag. 115 |
| 5.8 I referti delle Sezioni regionali di controllo . . . . .                                                                                                             | » 116    |
| 5.8.1 La verifica dei limiti di indebitamento . . . . .                                                                                                                  | » 117    |
| 5.8.2 La nota informativa sui prodotti derivati . . . . .                                                                                                                | » 119    |
| 5.9 L'andamento del debito complessivo e degli strumenti di finanza derivata . . . . .                                                                                   | » 121    |
| 5.9.1 La premessa metodologica e l'oggetto di indagine . . . . .                                                                                                         | » 121    |
| 5.9.2 L'analisi dei dati sul debito complessivo . . . . .                                                                                                                | » 122    |
| 5.9.3 L'analisi dei dati sulla finanza derivata . . . . .                                                                                                                | » 124    |
| 6 Gli organismi partecipati dalle Regioni . . . . .                                                                                                                      | » 129    |
| 6.1 L'orizzonte normativo di riferimento: pubblicizzazione e monitoraggio delle gestioni esternalizzate . . . . .                                                        | » 129    |
| 6.1.1 Equilibri di bilancio, tutela della concorrenza e «controllo analogo» nella giurisprudenza della Corte costituzionale . . . . .                                    | » 132    |
| 6.1.2 Limiti alla costituzione degli organismi e obblighi di dismissione . . . . .                                                                                       | » 134    |
| 6.1.3 Disposizioni dirette al contenimento della spesa pubblica . . . . .                                                                                                | » 136    |
| 6.1.4 Armonizzazione dei bilanci e consolidamento dei conti pubblici . . . . .                                                                                           | » 138    |
| 6.2 Composizione, forma giuridica e aspetti economici degli organismi partecipati dalle Regioni . . . . .                                                                | » 139    |
| 6.2.1 Premessa metodologica e oggetto di indagine . . . . .                                                                                                              | » 139    |
| 6.2.2 Dimensione e principali tipologie delle partecipate regionali. Dati di sintesi . . . . .                                                                           | » 142    |
| 6.2.3 Numero, principali tipologie e composizione del capitale sociale delle partecipate regionali . . . . .                                                             | » 144    |
| 6.2.4 La variazione nel biennio 2010-2011 del valore delle quote detenute in società per azioni e in società a responsabilità limitata . . . . .                         | » 147    |
| 6.2.5 Andamento economico-patrimoniale nel biennio 2010-2011 delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata detenute al 100% dalle Regioni . . . . . | » 153    |
| 6.2.6 Tipologia e settori di attività degli affidamenti a favore di organismi partecipati dalle Regioni . . . . .                                                        | » 162    |

## PARTE II - LA POLITICA DI BILANCIO

|                                                                                                                                            |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1 Politiche di bilancio regionali e armonizzazione dei documenti contabili. L'analisi degli equilibri di bilancio . . . . .                | » 170 |
| 1.1 I controlli della Corte dei conti nel quadro dell'armonizzazione contabile . . . . .                                                   | » 172 |
| 1.2 L'analisi degli equilibri di bilancio . . . . .                                                                                        | » 172 |
| 1.2.1 L'analisi degli equilibri di bilancio: profili metodologici . . . . .                                                                | » 173 |
| 1.2.2 Analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: andamento della cassa dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2012. . . . . | » 177 |
| 1.2.3 Le analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: riepilogo generale per titoli . . . . .                             | » 184 |
| 1.2.4 Le analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: i risultati di parte corrente . . . . .                             | » 186 |
| 1.2.5 Le analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: i risultati della gestione in conto capitale . . . . .              | » 191 |
| 1.2.6 Le analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: le contabilità speciali contabili. . . . .                          | » 195 |
| 1.2.7 Le analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: le anticipazioni di cassa . . . . .                                 | » 199 |
| 1.2.8 Le analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE: dimostrazione della quadratura delle tabelle . . . . .              | » 202 |
| 1.3 L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza . . . . .                                                           | » 202 |

|                                                                                                                                        |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 1.3.1 L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza: profili metodologici .....                                   | Pag. 203 |
| 1.3.2 L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza: riepilogo generale .....                                     | » 204    |
| 1.3.3 L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza: il risultato della gestione corrente .....                   | » 205    |
| 1.3.4 L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza: il risultato della gestione in conto capitale .....          | » 207    |
| 1.3.5 L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza: il risultato della gestione delle contabilità speciali ..... | » 209    |
| 1.4 Gli effetti sul risultato di amministrazione delle economie vincolate e dei residui perenti .....                                  | » 212    |
| 2 L'analisi delle entrate regionali negli esercizi 2011 e 2012 .....                                                                   | » 216    |
| 2.1 Premessa metodologica .....                                                                                                        | » 216    |
| 2.2 Il profilo gestionale .....                                                                                                        | » 220    |
| 2.2.1 Il quadro generale della gestione di competenza e della gestione dei residui .....                                               | » 220    |
| 2.2.2 La gestione di competenza delle Regioni a statuto ordinario ..                                                                   | » 233    |
| 2.2.3 La gestione di competenza delle Regioni a statuto speciale ...                                                                   | » 249    |
| 2.2.4 La gestione residui delle Regioni a statuto ordinario .....                                                                      | » 256    |
| 2.2.5 La gestione residui delle Regioni a statuto speciale .....                                                                       | » 260    |
| 2.3 Il profilo strutturale .....                                                                                                       | » 263    |
| 2.3.1 I problemi di attuazione del federalismo fiscale e i suoi riflessi sul quadro generale delle fonti di finanziamento .....        | » 263    |
| 3 L'analisi della spesa .....                                                                                                          | » 271    |
| 3.1 Il contesto economico e normativo .....                                                                                            | » 271    |
| 3.2 L'oggetto di indagine e i metodi di rilevazione .....                                                                              | » 274    |
| 3.3 La gestione del bilancio e della spesa nell'esercizio 2012 .....                                                                   | » 276    |
| 3.4 L'andamento della spesa nel triennio 2010 - 2012 .....                                                                             | » 283    |
| 3.4.1 Gli impegni di spesa .....                                                                                                       | » 283    |
| 3.4.2 I pagamenti .....                                                                                                                | » 285    |
| 3.4.3 Alcuni indicatori rilevanti nella gestione di competenza della spesa .....                                                       | » 288    |
| 3.4.4 La spesa corrente per il triennio 2010 - 2012 nei dati di cassa SIOPE .....                                                      | » 290    |
| 3.4.5 La spesa in conto capitale per il triennio 2010 - 2012 nei dati di cassa SIOPE .....                                             | » 292    |
| 3.5 La gestione dei residui passivi .....                                                                                              | » 315    |
| 3.5.1 Alcuni indicatori rilevanti nella gestione dei residui passivi ...                                                               | » 318    |
| 3.5.2 Il fondo di dotazione dei residui perenti .....                                                                                  | » 325    |
| 3.6 La distribuzione territoriale della spesa pro capite .....                                                                         | » 328    |
| 4 La consistenza e la spesa per il personale .....                                                                                     | » 338    |
| 4.1 Premessa metodologica e aggiornamento normativo .....                                                                              | » 338    |
| 4.2 L'obbligo di riduzione della spesa per il personale .....                                                                          | » 339    |
| 4.2.1 Il ridimensionamento delle dotazioni organiche .....                                                                             | » 340    |
| 4.2.2 La riduzione del costo del personale .....                                                                                       | » 341    |
| 4.3 L'andamento della consistenza media del personale dirigente e non dirigente nel triennio 2009-2011 .....                           | » 344    |
| 4.3.1 La consistenza media del personale dirigente nel triennio 2009-2011 .....                                                        | » 346    |
| 4.3.2 La consistenza media del personale non dirigente nel triennio 2009-2011 .....                                                    | » 347    |
| 4.4 L'organizzazione degli uffici dirigenziali .....                                                                                   | » 348    |

|                                                                                                         |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 4.5 L'andamento della consistenza media del personale con rapporto di lavoro flessibile .....           | Pag. 349 |
| 4.6 L'andamento della spesa totale del personale dirigente e non dirigente nel triennio 2009-2011 ..... | » 361    |
| 4.7 La spesa totale, netta e media del personale dirigente nel triennio 2009-2011 .....                 | » 363    |
| 4.7.1 Direttori generali .....                                                                          | » 364    |
| 4.7.2 Dirigenti a tempo indeterminato .....                                                             | » 365    |
| 4.7.3 Dirigenti a tempo determinato .....                                                               | » 365    |
| 4.8 La struttura retributiva del personale dirigente .....                                              | » 373    |
| 4.9 La spesa totale, netta e media del personale non dirigente nel triennio 2009-2011 .....             | » 378    |
| 4.10 L'andamento del complessivo costo del lavoro nel triennio 2009-2011 .....                          | » 381    |
| 4.11 L'andamento della spesa di personale, aggiornato al 2012, nei dati di cassa SIOPE .....            | » 383    |

## PARTE III - LA SANITÀ

|                                                                                                                      |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1 Premessa .....                                                                                                     | » 387 |
| 2 Previsioni e risultati di gestione del SSN nei documenti di finanza pubblica .....                                 | » 390 |
| 2.1 La spesa per il SSN nel contesto europeo .....                                                                   | » 396 |
| 2.2 La spesa sanitaria e le altre spese sociali nel bilancio pubblico ...                                            | » 397 |
| 3 I risultati delle gestioni sanitarie .....                                                                         | » 398 |
| 3.1 I risultati delle gestioni dei servizi sanitari regionali da C.E. ....                                           | » 399 |
| 3.2 Il monitoraggio dei conti nel Servizio sanitario nazionale .....                                                 | » 400 |
| 3.2.1 Gli esiti delle risultanze contabili sulle Regioni a statuto ordinario non sottoposte a piano di rientro ..... | » 403 |
| 3.2.2 Gli esiti delle verifiche dei conti delle Regioni sottoposte a piano di rientro .....                          | » 410 |
| 4 La spesa corrente dei Servizi Sanitari Regionali secondo i dati C.E. ...                                           | » 432 |
| 4.1 Spesa per il personale .....                                                                                     | » 434 |
| 4.2 Spesa per beni e servizi (ad esclusione dei prodotti farmaceutici) .                                             | » 437 |
| 4.3 Spesa per altre prestazioni da privato .....                                                                     | » 439 |
| 4.4 Medicina di base .....                                                                                           | » 441 |
| 4.5 Spesa farmaceutica convenzionata .....                                                                           | » 443 |
| 4.6 Spesa per beni e servizi: prodotti farmaceutici .....                                                            | » 445 |
| 4.7 La spesa corrente sanitaria: il monitoraggio della spesa farmaceutica                                            | » 447 |
| 4.7.1 Le politiche per la razionalizzazione della spesa farmaceutica .                                               | » 449 |
| 4.7.2 La spesa farmaceutica convenzionata .....                                                                      | » 452 |
| 4.7.3 Verifica dei tetti di spesa .....                                                                              | » 455 |
| 5 L'esposizione debitoria degli enti dei Servizi sanitari regionali .....                                            | » 460 |
| 5.1 Aspetti generali .....                                                                                           | » 460 |
| 5.2 L'indebitamento complessivo degli enti del SSN .....                                                             | » 462 |
| 5.3 L'indebitamento a lungo termine .....                                                                            | » 466 |
| 5.4 Il debito verso i fornitori e altre tipologie di indebitamento .....                                             | » 467 |
| 6 La spesa sanitaria corrente secondo i dati di rendiconto finanziario delle Regioni (impegni e pagamenti) .....     | » 470 |
| 6.1 La spesa sanitaria corrente delle Regioni: i risultati della gestione di competenza .....                        | » 471 |
| 6.2 La spesa sanitaria corrente delle Regioni: i risultati della gestione di cassa .....                             | » 475 |
| 7 La gestione di cassa degli enti dei Servizi sanitari regionali .....                                               | » 480 |

|                                                                                                                            |          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 7.1 Note metodologiche . . . . .                                                                                           | Pag. 480 |
| 7.2 Gli incassi negli anni 2010-2012 degli enti del Servizio sanitario . . . . .                                           | » 484    |
| 7.3 Classificazione delle entrate (incassi) per natura . . . . .                                                           | » 486    |
| 7.4 Analisi delle entrate correnti . . . . .                                                                               | » 489    |
| 7.5 Analisi delle entrate in conto capitale . . . . .                                                                      | » 510    |
| 7.6 I pagamenti negli anni 2010-2012 degli enti del Servizio sanitario . . . . .                                           | » 516    |
| 7.7 Classificazione delle spese (pagamenti) per natura . . . . .                                                           | » 518    |
| 7.8 Analisi dei pagamenti per spese correnti . . . . .                                                                     | » 521    |
| 7.8.1 I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali . . . . .                                   | » 521    |
| 7.8.2 Pagamenti relativi alla Sanità effettuati dalle Regioni . . . . .                                                    | » 527    |
| 7.9 I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di beni . . . . .                                                          | » 529    |
| 7.10 I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di servizi . . . . .                                                      | » 539    |
| 7.11 I pagamenti degli enti del Servizio sanitario nazionale per personale – acquisto servizi – acquisto di beni . . . . . | » 547    |
| 7.11.1 Incassi e spesa pro capite della gestione corrente degli enti del servizio sanitario nazionale . . . . .            | » 553    |
| 7.12 I pagamenti per contributi e trasferimenti . . . . .                                                                  | » 555    |
| 7.13 Pagamenti per rimborso prestiti e relativi oneri finanziari . . . . .                                                 | » 557    |
| 7.14 Pagamenti per altri oneri finanziari . . . . .                                                                        | » 560    |
| 7.15 Ricorso ad anticipazioni di cassa . . . . .                                                                           | » 563    |
| ALLEGATI . . . . .                                                                                                         | » 567    |
| APPENDICE . . . . .                                                                                                        | » 727    |

PAGINA BIANCA