



Corte dei Conti

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

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

Volume I

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2014/FRG

PAGINA BIANCA

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

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

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

Editing: Alessandro DI BENEDETTO, Giuseppe GIULIANO

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

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

Struttura della relazione

Volume I

Premessa generale

Sintesi

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

Premessa

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

La nuova ottica di revisione e razionalizzazione della spesa

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

I flussi di cassa delle Regioni e delle Province autonome

Gli equilibri di bilancio

Le entrate regionali

La spesa regionale

La gestione sanitaria

Considerazioni conclusive

PARTE III: Analisi della gestione di cassa degli enti locali – Triennio 2011-2013

Criteri ed ambito dell'analisi relativa al triennio 2011-2013

Le misure intervenute sulla finanza degli enti locali

I flussi di cassa delle Province

I flussi di cassa dei Comuni

Considerazioni conclusive

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

Volume II

PARTE IV: Analisi della spesa di personale degli enti territoriali

Finalità e ambito dell'indagine

L'obbligo di riduzione della spesa per il personale

La consistenza e la spesa per il personale delle Regioni e delle Province autonome

La consistenza e la spesa per il personale dei Comuni

La consistenza e la spesa per il personale delle Province

Considerazioni conclusive e di sintesi

Volume III - APPENDICE

PARTE PRIMA: Analisi degli equilibri di bilancio

PARTE SECONDA: Gestione di cassa degli enti dei Servizi sanitari regionali

PARTE TERZA: Gestione di cassa degli enti locali

INDICE

Deliberazione n. 20/SEZAUT/2014/FRG

Premessa generale

Sintesi

VOLUME I

PARTE I**ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DEGLI ENTI TERRITORIALI NELL'ANNO 2013****I.1 PREMESSA**

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

I.2 LE MISURE DI STIMOLO ALLA CRESCITA ATTRAVERSO L'ACCELERAZIONE DEI PAGAMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

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

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

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

I.3 LA NUOVA OTTICA DI REVISIONE E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA

I.3.1 Considerazioni conclusive

PARTE II**ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME – TRIENNIO 2011-2013****II.1 I FLUSSI DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME****II.2 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO**

II.2.1 Profili metodologici

II.2.2 Andamento della cassa nel periodo 2011-2013

II.2.2.1 Incassi e pagamenti da regolarizzare

II.2.2.2 Totale riscossioni e pagamenti e disponibilità liquide

II.2.3 Riepilogo generale per titoli

II.2.4 I risultati della gestione corrente

II.2.5 I risultati della gestione in conto capitale

II.2.6 Le contabilità speciali

II.2.7 Le anticipazioni di cassa

II.2.8 Dimostrazione della quadratura delle tabelle

II.3 LE ENTRATE REGIONALI

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

II.3.2 L'evoluzione delle entrate regionali

II.3.3 L'andamento dei principali tributi

II.4 LA SPESA REGIONALE

- II.4.1 La spesa corrente al netto di quella sanitaria
- II.4.2 Analisi di alcune tipologie di spesa corrente non sanitaria
 - II.4.2.1 Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi
 - II.4.2.2 Andamento della spesa per contratti di servizio, assistenza informatica e altre spese per servizi
 - II.4.2.3 Andamento della spesa per studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, manutenzione di autovetture
 - II.4.2.4 Andamento della spesa per organi istituzionali
 - II.4.2.5 Andamento della spesa per interessi passivi
- II.4.3 La spesa in conto capitale
- II.4.4 Analisi di alcune tipologie di spesa in conto capitale
 - II.4.4.1 Andamento della spesa per investimenti fissi
 - II.4.4.2 Andamento della spesa per trasferimenti e per partecipazioni azionarie

II.5 LA GESTIONE SANITARIA

- II.5.1 La spesa sanitaria regionale
- II.5.2 La gestione di cassa degli enti dei servizi sanitari regionali
 - II.5.2.1 Note metodologiche
 - II.5.2.2 Andamento generale nel triennio 2011-2013 degli enti del SSN
 - II.5.2.2.1 Andamento generale
 - II.5.2.2.2 Andamento della gestione corrente e della gestione in conto capitale
 - II.5.2.2.3 Disponibilità liquide degli enti del SSN
 - II.5.2.3 Gli incassi negli anni 2011-2013 degli enti del Servizio sanitario
 - II.5.2.4 Classificazione delle entrate (incassi) per natura
 - II.5.2.5 Analisi delle entrate correnti
 - II.5.2.6 Analisi delle entrate in conto capitale
 - II.5.2.7 I pagamenti negli anni 2011-2013 degli enti del Servizio sanitario
 - II.5.2.8 Classificazione delle spese (pagamenti) per natura
 - II.5.2.9 I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali
 - II.5.2.9.1 Pagamenti relativi alla Sanità effettuate dalle Regioni
 - II.5.2.9.2 Spesa per il personale degli enti del SSN
 - II.5.2.9.3 I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di beni
 - II.5.2.9.4 I pagamenti degli enti del SSN per acquisto di servizi
 - II.5.2.9.5 I pagamenti per contributi e trasferimenti
 - II.5.2.9.6 Pagamenti per altre spese correnti
 - II.5.2.9.7 Pagamenti per rimborso prestiti e relativi oneri finanziari
 - II.5.2.9.8 Pagamenti per altri oneri finanziari
 - II.5.2.9.9 La spesa sanitaria corrente pro capite

II.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

PARTE III**ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DEGLI ENTI LOCALI TRIENNIO 2011-2013****III.1 CRITERI ED AMBITO DELL'ANALISI RELATIVA AL TRIENNIO 2011-2013****III.2 LE MISURE INTERVENUTE SULLA FINANZA DEGLI ENTI LOCALI****III.3 I FLUSSI DI CASSA DELLE PROVINCE**

III.3.1 Analisi delle entrate delle Province

III.3.1.1 Entrate correnti

III.3.1.2 Entrate tributarie

III.3.1.3 Principali imposte e tasse

III.3.1.4 Entrate da trasferimenti

III.3.1.5 Entrate in conto capitale

III.3.2 Analisi delle spese delle Province

III.3.2.1 Spese correnti

III.3.2.1.1 Alcune voci di spesa corrente: interventi 2 e 3

III.3.2.2 Le spese in conto capitale

III.3.3 Raffronto entrate/spese delle Province

III.3.3.1 Il saldo della gestione corrente

III.3.3.2 Il saldo della gestione in conto capitale

III.3.3.3 Il saldo delle anticipazioni di cassa

III.4 I FLUSSI DI CASSA DEI COMUNI

III.4.1 Analisi delle entrate dei Comuni

III.4.1.1 Le entrate correnti

III.4.1.2 Le entrate in conto capitale

III.4.2 Analisi delle spese dei Comuni

III.4.2.1 Le spese dei Comuni nell'esercizio 2013

III.4.2.2 I pagamenti per spese di parte corrente

III.4.2.3 Analisi di alcune voci di spesa corrente per consumi intermedi

III.4.2.4 Analisi dei pagamenti per rimborso prestiti

III.4.2.5 Analisi dei pagamenti in conto capitale

III.4.2.6 Raffronto tra entrate e spese dei Comuni

III.5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**III.6 APPROFONDIMENTO TEMATICO SUI CONTROLLI INTERNI NELLE PROVINCE E NEI COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 15.000 ABITANTI ALLA LUCE DEL NUOVO ART. 148 DEL TUEL**

III.6.1 La disciplina normativa e le linee guida della Corte dei conti

III.6.2 I risultati dell'indagine

III.6.2.1 La qualità e la quantità delle informazioni raccolte

III.6.2.2 L'articolazione delle analisi per tipologia di controlli

III.6.3 Alcune criticità: i controlli sugli organismi partecipati ed i controlli di qualità

III.6.4 Considerazioni conclusive

PAGINA BIANCA



Corte dei Conti

Sezione delle Autonomie

N. 20/SEZAUT/2014/FRG

Adunanza dell'11 luglio 2014

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Claudio IAFOLLA, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Gaetano D'AURIA, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Giovanni DATTOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO

Consiglieri Teresa BICA, Mario PISCHEDDA, Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Andrea LIBERATI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Gianfranco POSTAL

Primi Referendari Francesco ALBO, Giuseppe TETI, Valeria FRANCHI

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

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

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

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

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

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

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

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

DELIBERA

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

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

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

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

I Relatori

f.to Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Il Presidente

f.to Raffaele SQUITIERI

f.to Mario FALCUCCI

Depositata in Segreteria il 23 luglio 2014

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO

Premessa generale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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