

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Sintesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **La nuova ottica di revisione e razionalizzazione della spesa**

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

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

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

**LA GESTIONE DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME****Analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE**

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

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

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

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

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

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

**L'analisi degli equilibri di bilancio**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Le entrate regionali**

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

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

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

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

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

### **La spesa regionale**

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

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

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

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

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

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

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

### **La gestione sanitaria**

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

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

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

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

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

#### LA GESTIONE DI CASSA DEGLI ENTI LOCALI

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

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

#### I flussi di cassa delle Province

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### I flussi di cassa dei Comuni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **LA SPESA PER IL PERSONALE DEGLI ENTI TERRITORIALI**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**PAGINA BIANCA**