

Sintesi

PARTE I

La gestione di cassa e il patto di stabilità interno degli enti territoriali nell'anno 2014

Le banche dati utilizzate per le analisi

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

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

Il quadro generale della finanza pubblica territoriale

Federalismo fiscale, ricomposizione della spesa e pareggio di bilancio

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

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

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

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

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

Il patto di stabilità interno per Regioni e Comuni

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

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

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

Gli esiti dell'analisi dc1 dati di cassa 2014 rilevanti ai fini del patto di stabilità interno dei Comuni non offrono elementi di novità rispetto al quadro conoscitivo, sostanzialmente coerente, emerso in occasione delle precedenti verifiche sia per ciò che attiene al conseguimento dell'obiettivo, a livello aggregato, sia per ciò che riguarda gli enti inadempienti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE II

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

I flussi di cassa delle Regioni e delle Province autonome

Il comparto delle Regioni ha movimentato in entrata (riscossioni) risorse per 215 mld. di euro nel 2011, 208,7 mld. di euro nel 2012, 259,8 nel 2013 e 209,4 mld. di euro nel 2014. In uscita (pagamenti) si registrano pagamenti per 211,6 mld. di euro nel 2011 e 2012 e 256,1 mld. di euro nel 2013 e 211 mld. di euro nel 2014. Il differenziale riscossioni-pagamenti è stato negativo nel 2012 e nel 2014 e positivo nel 2011 e nel 2013, determinando un saldo di +2,5 mld a fine quadriennio.

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

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

Gli equilibri di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

Le contabilità speciali, al netto dei movimenti relativi alla gestione sanitaria e delle anticipazioni di tesoreria, nel periodo 2011-2014 espongono sempre un saldo negativo, con un risultato complessivo di -20,9 miliardi. La sola voce generica "Altre partite di giro" presenta un saldo quadriennale pari a -22,6 miliardi. Si deve rilevare, ancora una volta, l'anomalia di questi risultati in detto settore del bilancio, che dovrebbe essere neutro rispetto alla gestione effettiva, ma che, invece, evidenzia un'incidenza non irrilevante, quanto meno sotto il profilo dei flussi di liquidità.

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

Le entrate regionali

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

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

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

La spesa regionale

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

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

L'evoluzione della spesa corrente non sanitaria rispetto al totale del Titolo I è stata esaminata anche alla luce dei provvedimenti, in parte sopra richiamati, che hanno inciso su specifiche tipologie. Per tutte le Regioni a statuto ordinario, è crescente l'incidenza della spesa corrente non sanitaria sul totale del Titolo I, aumento che potrebbe essere influenzato dal pagamento dei debiti pregressi (tabella n. 4/SP). Analoga tendenza si rileva sulla spesa per acquisto di beni e servizi, lievitata nel 2013 rispetto all'anno precedente e rimasta sostanzialmente stabile nel 2014, ove l'incidenza prevalente è data dai contratti di servizio, compresi quelli di trasporto, e dalle altre spese per servizi (tabelle n. 5/SP, 5-bis/SP e 5-quater/SP).

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

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

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

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

La gestione sanitaria

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

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

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

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

PARTE III**Analisi della gestione di cassa dei Comuni e delle Unioni di Comuni - anni 2011-2014****Analisi delle entrate dei Comuni**

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

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

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

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

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

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

Analisi delle spese dei Comuni

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

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

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

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

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

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

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

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

I flussi di cassa delle Unioni di Comuni

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

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

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

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

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

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

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

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

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

Come per il referto dello scorso anno, approvato con del. n. 20/SEZAUT/2014/FRG, la presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati acquisiti tramite il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE)¹. Esso è costituito da un archivio informatico che raccoglie le informazioni su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche, codificati secondo regole comuni, sfruttando la rete telematica esistente tra sistema bancario e Banca d'Italia.

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

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

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

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

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

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

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

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

2 FEDERALISMO FISCALE, RICOMPOSIZIONE DELLA SPESA E PAREGGIO DI BILANCIO

2.1 La riforma della finanza territoriale nel difficile contesto congiunturale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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