

la sottrazione di base imponibile IRAP ammonterebbe, nella media del triennio 2008-2010, a circa 227 miliardi di euro l'anno, con conseguente perdita annua di gettito regionale (prendendo a riferimento l'aliquota di base del 3,9%) dell'ordine di circa 9 miliardi (pari al 20% circa del gettito potenziale d'imposta).

Le analisi per aree geografiche confermerebbero la stretta relazione esistente tra lavoro irregolare ed evasione fiscale, nel senso che il vantaggio "fiscale" derivante dall'utilizzo dell'occupazione irregolare si accompagnerebbe, inevitabilmente, ad altri comportamenti evasivi quali le sottodichiarazioni del fatturato o le sovradichiarazioni dei costi. Con particolare riguardo all'IRAP, il fenomeno dell'evasione fiscale è più diffuso al Sud (specie nei settori dell'Agricoltura e delle Costruzioni), a seguito della più elevata distribuzione settoriale e dimensionale del lavoro irregolare (che risulta concentrato nei comparti a più alta intensità di lavoro e minore produttività, con corrispondente inferiore retribuzione pro capite), mentre al Nord, lo stesso, sembrerebbe privilegiare (in settori come il Commercio o le Attività immobiliari ed imprenditoriali) forme evasive consistenti nell'occultare una quota dei ricavi ovvero nel sovradichiarare i costi.

A livello territoriale, inoltre, si evince come l'evasione IRAP fosse, nel 2010, fortemente concentrata nel Nord Ovest, con livelli di intensità del sommerso tre volte superiori alle restanti aree del Paese. Il fenomeno accennato si ridimensiona, tuttavia, nell'anno 2012, in cui le attività ispettive rivelano una sensibile crescita dell'evasione nelle Regioni del Centro, con livelli ormai prossimi a raggiungere l'imponibile non dichiarato nel Nord Ovest.

Sebbene il fenomeno del sommerso si riveli complessivamente stabile nel tempo, la presenza di cospicui divari quantitativi tra Regioni pone l'esigenza di un diverso approccio territoriale. A tal fine, accanto a strumenti di contrasto essenziali per ridurre l'impiego di manodopera non regolare (come le misure di regolarizzazione degli stranieri e di regolamentazione del lavoro atipico), si dovrebbe favorire l'utilizzo differenziato di strumenti di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e di strategie di emersione della base imponibile ponderate secondo valutazioni selettive legate non solo alle caratteristiche individuali del lavoro irregolare, ma anche al diverso settore produttivo implicato ovvero all'area territoriale presa in considerazione.

Per accrescere l'efficacia e la proficuità degli interventi che ciascuna Amministrazione regionale potrebbe essere in grado di realizzare, occorrerebbe, anzitutto, potenziare le rilevazioni territoriali sull'evasione fiscale e contributiva e sui risultati ottenuti, in termini di gettito, mediante le azioni di contrasto condotte a livello regionale. L'elaborazione di stime analitiche trasparenti, autonome dai singoli livelli di governo, attendibili e (possibilmente) in tempo reale dei livelli regionali del *tax gap*, contribuirebbe a dare maggiore impulso alle azioni delle Regioni finalizzate al miglioramento della *compliance* fiscale e potrebbe garantire maggior chiarezza sul tema dell'evasione fiscale e sull'efficienza degli attuali sistemi di riscossione.

Ulteriore e necessario elemento cardine attraverso il quale perseguire l'obiettivo di un miglior coordinamento delle politiche fiscali ed economiche tra i diversi livelli di governo, consiste nell'introdurre nuovi e più adeguati meccanismi di collaborazione diretti a potenziare le attività di recupero dell'evasione fiscale e di contrasto all'elusione fiscale. Una lettura in chiave federalista degli assetti politici e istituzionali presuppone, infatti, una politica fiscale in grado di dare, a livello territoriale, il massimo rilievo possibile alle variabili di gettito connesse alle iniziative locali di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

Fondamentalmente, l'approccio delle Regioni nel contrasto all'evasione fiscale ha, al momento, carattere meramente sussidiario rispetto all'azione svolta a livello nazionale dall'Agenzia delle entrate. Dopo la soppressione dell'art. 10, comma 1, del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, ad opera dell'art. 35, comma 7, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni in l. 24 marzo 2012, n. 27, le Regioni sono state escluse dal processo di *governance* ai fini della lotta all'evasione fiscale, in quanto non più chiamate a concordare con il Ministro dell'economia e delle finanze l'atto di indirizzo per il conseguimento degli

obiettivi di politica fiscale e la definizione delle linee generali, delle grandezze finanziarie e delle altre condizioni necessarie allo sviluppo delle attività di gestione dei tributi regionali.

In conformità al principio di territorialità di cui all'art. 119 della Costituzione, occorrerebbe procedere speditamente, in materia di compartecipazione all'IVA, verso modalità che attribuiscono alle Regioni a statuto ordinario il gettito effettivamente riscosso sul territorio regionale in base al criterio del luogo di consumo, come previsto dall'art. 7, comma 1, lett. d), della legge delega n. 42/2009. L'applicazione di tale principio di territorialità, in luogo delle attuali modalità di assegnazione del gettito virtuale calcolato in base alla media dei consumi finali delle famiglie rilevati dall'Istat a livello regionale negli ultimi tre anni disponibili, eviterebbe di premiare le realtà dove maggiore è l'evasione dell'IVA e favorirebbe la responsabilizzazione delle Amministrazioni regionali. Ne avrebbe immediato beneficio sia l'equità che l'efficienza del sistema fiscale locale, con effetti vantaggiosi, nel medio termine, anche sotto il profilo della riduzione del deficit e, in ultima analisi, del debito pubblico.

### **L'indebitamento**

L'indagine si inserisce nel sistema dei controlli delineato dal d.l. n. 174/2012, in attuazione del quale la Sezione delle autonomie, con delibera n. 6/SEZAUT/2013/INPR, ha emanato apposite Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori delle Regioni. Pertanto i prospetti relativi all'indebitamento delle Regioni e delle Province autonome hanno costituito parte integrante del questionario-relazione sul rendiconto 2012.

La normativa in tema di indebitamento va verso limiti sempre più stringenti alla possibilità di contrarre nuovo debito. Tra le principali riforme occorre menzionare le modifiche agli articoli della Costituzione, in base alle quali gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento che, a loro volta, sono correlate alla definizione dei piani di ammortamento e al rispetto dell'equilibrio di bilancio. Mutano anche le forme che possono essere annoverate come indebitamento. Si affiancano, infatti, rispetto alle tradizionali forme di indebitamento (mutui ed obbligazioni) anche le cartolarizzazioni, il contratto di leasing immobiliare in costruendo, le lettere di *patronage* forte, nonché i prestiti definiti ad "erogazione multipla".

Per le operazioni di finanza derivata, a partire dal 2001, è stata data la possibilità agli Enti territoriali di utilizzare tali strumenti; dal febbraio 2004 è stato introdotto il coordinamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, in particolare, sono state specificate le operazioni in derivati attivabili dagli Enti (*swap* di tasso di cambio, *swap* sui tassi di interesse e i *forward rate agreement*). Risulta, pertanto, di fondamentale interesse la redazione della nota informativa da allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo, nella quale si evidenzino gli oneri e gli impegni finanziari dipendenti da contratti relativi a strumenti di finanza derivata.

Il limite quantitativo in tema di indebitamento totale imposto dalla legge alle Regioni è stato rispettato da quasi tutti gli Enti, come rilevato dalle Sezioni Regionali di Controllo, salvo alcune eccezioni. Talune Regioni a statuto speciale, nell'ambito dell'autonomia statutaria loro riconosciuta, hanno stabilito limiti diversi da quelli previsti dalla normativa statale. Tra queste, la Regione Friuli Venezia Giulia si è dotata di limiti assai più stringenti di quelli vigenti in ambito nazionale, e la Regione Siciliana ha stabilito in modo autonomo i limiti all'indebitamento, sia pure pervenendo a conclusioni coerenti con la normativa nazionale. Alcune Regioni a statuto ordinario hanno derogato, con legge regionale, alla normativa statale, benché la Corte costituzionale, con sentenza n. 70/2012, abbia ribadito la natura di norme di coordinamento della finanza pubblica delle regole statali in materia di indebitamento.

Dall'analisi dei dati comunicati dalle Regioni emerge una generalizzata tendenza alla riduzione del debito complessivo con una variazione, nel 2012 rispetto al 2011, pari a -3,50%. Il debito complessivo a carico delle Regioni a statuto ordinario ammonta a 33.506 milioni di euro a fine 2012, mentre il debito a carico delle Regioni a statuto speciale ammonta a 6.890 milioni di euro. L'esposizione debitoria delle Regioni (sia a statuto ordinario

sia speciale), tenendo conto anche del debito che grava sullo Stato, ammonta a 46.820 milioni di euro. Anche il debito sanitario subisce una contrazione nel biennio considerato passando da 15.095 milioni di euro nel 2011 a 14.580 milioni di euro nel 2012 (-3,4%). Tuttavia, le elaborazioni non tengono conto dei dati, non pervenuti o tardivamente inviati, delle Regioni Liguria e Sardegna, nonché dei maggiori importi emersi per la Regione Lazio.

I dati pervenuti relativi agli strumenti di finanza derivata registrano il medesimo trend riduttivo, evidenziando positivamente come l'uso indiscriminato di tali strumenti finanziari da parte degli Enti pubblici si stia man mano ridimensionando.

### **Organismi partecipati dalle Regioni**

Gli organismi partecipati dagli enti territoriali, in particolare quelli costituiti in forma societaria, sono un nodo cruciale del coordinamento della finanza pubblica, sempre più oggetto di attenzione da parte del legislatore sotto molteplici profili, tutti ricollegabili ai riflessi delle gestioni esternalizzate sul bilancio degli enti.

Le Regioni, al pari degli enti locali, hanno esternalizzato funzioni, servizi ed attività, costituendo società oppure acquisendo capitale di società esistenti, fino al consolidarsi di nuovi modelli di governo regionale che includono la presenza di gruppi societari facenti capo alle Regioni stesse.

Le informazioni raccolte con l'indagine avviata mediante la citata delibera n. 6/SEZAUT/2013/INPR (prospetto Organismi partecipati allegato alle Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori delle Regioni) riguardano le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

Le richieste si sono concentrate sui dati contabili aziendali riferiti ai consuntivi 2011 e ai preconsuntivi 2012, desunti dai documenti di bilancio delle società (conto economico, stato patrimoniale, nota integrativa ed altri allegati al bilancio), ove definitivamente approvati. Nell'elaborazione delle tabelle aggregate si è tenuto conto soltanto dei dati dei rendiconti 2010 e 2011.

Gli organismi considerati sono quelli partecipati direttamente dalla Regione mentre, tra le partecipazioni indirette, sono esaminate quelle con affidamenti diretti da parte della Regione stessa. L'indagine non prende in esame le associazioni, come già avvenuto nel precedente referto.

I dati richiesti e pervenuti riguardano le seguenti voci: denominazione, forma giuridica, capitale sociale, composizione delle quote societarie, tipologia dei servizi affidati (censiti secondo la codifica ATECO), modalità di affidamento (diretto o con gara). A questi si aggiungono le informazioni relative agli aspetti economico-finanziari: patrimonio netto, valore della produzione, costo della produzione, costo del personale e numero degli addetti.

Gli organismi partecipati dalle Regioni, dai dati raccolti a giugno 2013, sono 403, ma se si escludono le partecipate pluriregionali, la banca dati censisce, alla stessa data, 381 organismi.

L'analisi mira ad osservare lo stato di salute degli Organismi partecipati, al fine di misurare l'incidenza del valore dei servizi prestati agli Enti proprietari nella creazione del fatturato delle partecipate e, sostanzialmente, di comprendere il grado di dipendenza degli organismi partecipati dalla committenza degli Enti stessi nel conseguire il bilanciamento tra costi e ricavi.

La contestuale presenza di dipendenza elevata e di squilibrio aziendale degli organismi partecipati, infatti, può determinare impatti significativi sui bilanci degli Enti proprietari che dovranno eventualmente garantire il loro risanamento.

L'indagine è destinata ad essere integrata con le ulteriori informazioni richieste nella sezione dedicata del questionario-relazione delle citate Linee guida per le relazioni del Collegio dei revisori dei conti presso le Regioni, relative all'impegno finanziario dell'ente derivante dalle partecipazioni possedute (con separata evidenza della spesa per contratti di servizio, per trasferimenti in conto esercizio e in conto capitale, per ripiano perdite, per acquisizione di capitale, ecc.).

L'analisi svolta sulle variazioni intervenute nel biennio 2010-2011, relative al numero e alla forma giuridica degli organismi partecipati, ha evidenziato un certo dinamismo delle Regioni, caratterizzato, in particolare, da incrementi delle S.r.l. e da diminuzioni delle S.p.a.

L'esame delle S.p.a. e delle S.r.l. mostra una generale situazione di incremento delle quote di capitale sociale detenute (ad eccezione dell'Emilia Romagna e dell'Umbria). Tuttavia è interessante rilevare che non sempre all'aumento di capitale corrisponde l'incremento del numero delle società partecipate (queste peculiarità si riscontrano in Toscana, in Campania e in Puglia). Il Friuli Venezia Giulia e la Lombardia sono le Regioni caratterizzate dagli incrementi più importanti in termini di valore del capitale detenuto, rispettivamente pari a +185,6 milioni di euro e +88,2 milioni di euro. Con riferimento alle scelte in merito al controllo societario, alcune Regioni sono presenti nel capitale sociale di numerose S.p.a. e S.r.l., detenendo, tuttavia, un valore complessivo significativamente ridotto (cfr. Emilia Romagna, Calabria e Marche).

L'analisi degli andamenti economico-patrimoniali, nel biennio 2010-2011, ristretta alle sole S.p.a. e S.r.l. partecipate al 100% dalle Regioni, consente di concludere che, ad uno sguardo complessivo, tali società si presentano come una fonte di perdite: la maggior parte dei dati relativi ai risultati di esercizio, infatti, evidenziano, nel 2011, significative flessioni rispetto all'esercizio precedente, e ciò in alcuni casi ha implicato un aggravamento della situazione di perdita già evidenziatasi nel 2010 (Marche, Lazio, Molise, Basilicata).

Il dato va letto anche in relazione alla variazione del numero delle società detenute e tale analisi evidenzia casistiche diverse. In taluni casi emerge un rapporto diretto tra le variazioni della numerosità e quelle dei risultati di esercizio complessivi (v. Molise e Toscana), ma la conclusione non è generalizzabile. In presenza della flessione dei risultati di esercizio, si assiste ad una riduzione dei fatturati nel 2011 (Lombardia, Veneto, Marche, Abruzzo e Basilicata), che è associata alla flessione, in molti casi, delle somme erogate dalle Regioni. Per quel che riguarda i costi della produzione, solo in tre Enti si rinviene una diminuzione conseguita a parità di numero di società detenute (Marche, Abruzzo, Trentino-Alto Adige).

Osservando le variazioni intervenute nel numero di S.p.a. e S.r.l. partecipate al 100% è stato possibile evidenziare come le scelte di dismissioni (Toscana) o di riduzione delle proprie partecipazioni azionarie (Lombardia), abbiano determinato una riduzione dei costi della produzione e delle somme erogate alle partecipate, che complessivamente si sono mantenute in attivo nel biennio considerato.

Con la presente indagine è stato avviato il monitoraggio dei crediti e dei debiti complessivi degli organismi partecipati, con dettaglio di quelli verso controllanti, al fine di ricostruire i rapporti finanziari intercorrenti tra la Regione e l'insieme delle proprie partecipate. I risultati emersi hanno messo in luce incidenze elevate dei crediti verso le controllanti sui crediti totali delle società (Lazio, Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Province autonome di Trento e di Bolzano). La consistenza della massa dei crediti è rilevante, in particolare, nella Provincia autonoma di Trento e nelle Regioni Campania, Puglia e Valle d'Aosta, quest'ultima caratterizzata anche dall'ingente posizione debitoria (904 milioni di euro) tutta costituita da debiti verso la controllante.

L'analisi degli affidamenti in atto a favore delle partecipate è stata sviluppata con l'incrocio dei dati di bilancio relativi alle somme erogate dalle Regioni agli organismi partecipati. Ciò allo scopo di pervenire ad una ricostruzione sufficientemente soddisfacente dell'impegno finanziario sostenuto dalle Regioni, da valutare in rapporto al costo del servizio svolto dalla partecipata. Con riferimento ai vincoli normativi alla costituzione di società strumentali e alla crescente attenzione verso i requisiti che giustificano il ricorso all'affidamento diretto, emerge, infine, la significativa esiguità degli affidamenti con gara, con riguardo sia al numero delle Regioni coinvolte (6), sia al numero totale degli affidamenti effettuati con tali modalità (22), sia alle somme ad essi complessivamente destinate pari, nel 2011, a 38,1 milioni di euro, a fronte di 2.615 milioni di euro erogati per i 173 affidamenti diretti.

## **LA POLITICA DI BILANCIO**

### **Politiche di bilancio regionali e armonizzazione dei documenti contabili. L'analisi degli equilibri di bilancio**

Il coordinamento della finanza pubblica passa per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, ma questo profilo è rimasto lungamente in ombra. L'importanza di questo aspetto è ora stata portata a livello costituzionale. Con la modifica introdotta dalla l.cost. 20 aprile 2012, n. 1, art. 3, comma 1, lett. a), l'armonizzazione dei bilanci pubblici entra nella competenza esclusiva dello Stato dall'esercizio finanziario 2014 (art. 6, comma 1, l.cost. cit.).

Allo stato, il non compiuto processo di armonizzazione, a fronte della diversità dei modelli contabili adottati in ciascuna Regione, rende difficile un'analisi comparata della situazione finanziaria delle varie Regioni, ma anche l'analisi del singolo documento contabile, in quanto spesso non è agevole riclassificare le poste ai fini della valutazione degli equilibri dei vari comparti che costituiscono il bilancio (gestione corrente, conto capitale, partite di giro).

Notevoli difficoltà si sono riscontrate per ricondurre ad unità (almeno per macroaggregati) il sistema, con prospetti istruttori miranti ad una riclassificazione omogenea dei diversi ambiti gestionali sopra indicati.

Il d.l.174/2012 ha introdotto importanti novità sul fronte dei controlli della Corte dei conti sulle Regioni. La previsione di verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo secondo linee guida uniformi per tutti gli enti impone tanto per i controllori quanto per i controllati che si adotti un linguaggio comune, che siano utilizzate chiavi di interpretazione uniformi, che le classificazioni dei dati contabili seguano criteri omogenei. In prospettiva, da questo sistema di controlli trarrà giovamento la ricostruzione della situazione finanziaria di ogni ente, in modo più chiaro e confrontabile, anche ai fini della rappresentazione del quadro generale della finanza regionale, e potrà anche apportarsi un contributo alla valutazione dell'adeguatezza delle misure adottate per la concreta attuazione dell'armonizzazione.

#### **L'analisi degli equilibri di bilancio**

La regola del rispetto degli equilibri di bilancio è già implicitamente compresa nel principio di buon andamento dell'amministrazione, ma con la recente novella costituzionale è divenuto principio fondamentale esplicitato sia nell'art. 97, sia nell'art. 119 della Costituzione.

Il tema degli equilibri di bilancio deve, pertanto, essere necessariamente affrontato anche in sede di referto al Parlamento sulla finanza regionale, pur se in forma sperimentale e con la consapevolezza che i risultati osservati devono essere valutati con cautela, per i problemi sopra esposti di mancanza di un sistema contabile comune e coerente.

L'analisi degli equilibri di bilancio è stata effettuata avendo riguardo alle tre aree gestionali in cui può essere scomposto il bilancio: parte corrente, parte in conto capitale, partite di giro (contabilità speciali). Il periodo osservato è il triennio 2010-2012

La riclassificazione fa riferimento alla suddivisione in titoli prevista dal Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti pubblici e dalla Commissione Per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, e mira ad individuare i saldi effettivi dei menzionati comparti, avuto riguardo alla natura delle operazioni indipendentemente dalla loro allocazione formale nei documenti contabili.

#### **Analisi della gestione di cassa delle Regioni sui dati SIOPE**

Dai dati desunti dal SIOPE (al lordo di tutti i movimenti registrati, senza operare alcuna rettifica) si ricava che nel triennio 2010-2012 si cumula un disavanzo di cassa di -4,9 miliardi di euro. Solo nel 2011 si ha un avanzo, mentre 2010 e 2012 segnano un differenziale negativo.

Il riepilogo dei risultati, senza rettifiche e riclassificazioni, mostra che l'avanzo della gestione corrente, oltre 28 miliardi di euro, non è sufficiente a coprire il deficit della gestione straordinaria (-29,4 mld), nella quale sono ricompresi, in primo approccio formale, anche i

rimborsi per i prestiti a lunga e breve scadenza. Anche le partite di giro generano un notevole disavanzo (-3 mld di euro) meritevole di ulteriori riflessioni.

Rispetto allo schema formale indicato nel riepilogo generale, la gestione corrente viene integrata con i pagamenti per rimborso prestiti a medio e lungo termine, che comportano uscite ripetute nel tempo, con esclusione dei rimborsi per anticipazioni di cassa (prestiti a breve) che sono invece legati a momentanee carenze di liquidità.

Viene sommato algebricamente il saldo della gestione dei fondi per la sanità registrate nelle contabilità speciali, che si assume essere quanto residua di una gestione che non ha trovato, al 31 dicembre di ogni anno, una regolarizzazione contabile nella parte corrente.

Infine, non si tiene conto, ai fini del consolidamento a livello nazionale, dei movimenti tra Regioni.

Secondo questo schema, il risultato "aggiustato" di parte corrente a livello di consolidato nazionale è pari a +6,5 miliardi di euro nel 2012, + 26,1 miliardi considerando l'intero triennio.

Il secondo indicatore preso in considerazione è il saldo della gestione in conto capitale. Di norma questo comparto non dovrebbe generare liquidità, essendo le entrate vincolate fin dall'origine a precisa destinazione (non di consumo). Per la verifica dell'equilibrio della gestione in conto capitale si considerano i Titoli IV e V delle entrate e II della spesa, al netto di alcune voci.

La gestione in conto capitale in tutti gli anni considerati mostra risultati di segno negativo. Circostanza, questa, da valutare positivamente perché indica che, in linea di massima, il comparto non ha generato liquidità non vincolata ad investimento. Il consolidato nazionale dà un risultato di -19,8 miliardi di euro per il triennio cumulato, -6,5 mld con riferimento al solo 2012.

La parte che si presenta più delicata ai fini dell'analisi degli equilibri di bilancio è quella relativa alle contabilità speciali. Le contabilità speciali dovrebbero corrispondere alle c.d. "partite di giro". Si tratta di movimenti finanziari che non costituiscono né acquisizione di risorse, né spese a carico dell'ente. Di conseguenza, queste operazioni non dovrebbero avere rilevanza - se non formalmente per la mera rappresentazione contabile - ma restare assolutamente "neutre" sugli equilibri della gestione finanziaria effettiva. In disparte le peculiarità dei singoli sistemi contabili regionali, dall'analisi della gestione di cassa delle contabilità speciali possono evidenziarsi segnali di criticità.

Al netto delle anticipazioni/rimborsi per sanità e per operazioni di finanziamento con l'istituto tesoriere, il saldo del triennio somma a - 11 miliardi di euro, derivante da saldi negativi di ogni singolo anno. È interessante notare che il disavanzo è da imputare quasi totalmente alla voce generica "Altre partite di giro" (- 10,7 miliardi), che desta le maggiori perplessità. Per questa voce mentre nel 2010 sostanzialmente le entrate e le spese si bilanciano, nel 2011 e nel 2012 generano notevoli differenziali negativi.

Appare necessario un approfondimento di questo settore del bilancio, che dovrebbe essere neutro rispetto alla gestione effettiva, ma che, invece, evidenzia un'incidenza di non poco momento - quanto meno sotto il profilo dei flussi di liquidità - di cui è necessario comprendere la genesi.

Il ricorso alle anticipazioni di cassa è un fenomeno importante da monitorare, perché può essere il segnale di criticità della gestione finanziaria. Il fenomeno si riscontra in dieci enti, per alcuni con importi modesti. Di rilievo le somme movimentate nella Regione Lazio e nella Regione Campania. Anche la Provincia autonoma di Bolzano registra in tutti gli anni movimenti di una certa consistenza.

### ***L'analisi degli equilibri di bilancio della gestione di competenza***

L'istruttoria svolta ai fini del presente referto ha riguardato anche l'acquisizione di elementi utili ad una prima valutazione degli equilibri di bilancio anche sotto il profilo della gestione di competenza (accertamenti/impegni).

Si tratta di un primo approccio che dovrà essere oggetto di futuri ulteriori approfondimenti, non realizzabili in questa sede, sia per i tempi dettati per la chiusura del referto, sia perché alcuni profili possono essere oggetto di specifica indagine solo da parte delle Sezioni regionali di controllo. Sul punto, anzi, si deve avvertire che i dati posti a base dell'analisi sono quali comunicati dalle Regioni, e possono presentare difformità con i risultati finali delle verifiche svolte dalle Sezioni regionali (alcune delle quali hanno già proceduto alla parificazione dei rendiconti del 2012 al momento del licenziamento della presente relazione, ma, per i motivi esposti, non è stato possibile effettuare una puntuale verifica dell'allineamento dei dati con un'adeguata integrazione istruttoria).

Ciò non toglie l'utilità di questa elaborazione, per un primo inquadramento del tema e l'impostazione della metodologia, che consente una ricostruzione della situazione complessiva della finanza regionale, fermo restando che per i risultati delle singole Regioni occorre prendere opportuna riserva, considerata anche la novità della riclassificazione richiesta e le difformità presenti nei vari ordinamenti contabili regionali.

Per quanto riguarda i profili metodologici, anche per la costruzione degli equilibri di competenza si sono seguiti i criteri esposti con riguardo all'analisi della gestione di cassa, ai fini di una riclassificazione per macroaggregati delle poste dell'entrata e della spesa, secondo la divisione in titoli prevista dal SIOPE e dalla COPAFF. In particolare si è mirato ad individuare le partite di spesa corrente effettive, anche se, eventualmente, registrate tra le contabilità speciali.

Per quanto riguarda la Regione Siciliana e la Regione Sardegna, i dati sono stati ricostruiti in modo parziale, e, quindi, i relativi risultati risentono della conseguente maggiore approssimazione.

Per la Regione Lombardia, si precisa che i dati di base delle elaborazioni di questo capitolo (anni 2010-2011) sono al lordo degli importi accertati ed impegnati relativi al fondo di solidarietà nazionale (3,5 miliardi di euro), sterilizzati, invece, nelle analisi specifiche su entrate e spese.

In prima lettura si nota che in tutto il triennio gli accertamenti non coprono gli impegni. Nel 2012 si ha un differenziale negativo di -11,4 miliardi di euro, contro i circa -9,2 miliardi del 2011 e i -9,8 miliardi del 2010. Lo sbilancio complessivo nel periodo considerato ammonta a -30,4 miliardi.

Il consolidato nazionale del risultato di competenza della gestione corrente, (comprensiva dei rimborsi della quota capitale dei prestiti al netto dei rimborsi per anticipazione di cassa) al netto dei trasferimenti tra Regioni, è di segno positivo nel 2010 (+0,6 miliardi) e nel 2011 (+2,2 miliardi), mentre il 2012 espone un disavanzo di 1,4 miliardi.

La gestione in conto capitale espone risultati di segno negativo in tutto il triennio, con un saldo cumulato pari a -31,1 miliardi di euro nel triennio.

Il dato deve essere valutato positivamente, perché significa che, nel complesso, il comparto della gestione straordinaria dell'insieme delle Regioni non ha generato liquidità "libera", consumabile, quindi, per spesa corrente.

Per contro va rilevato che il modesto avanzo generato dalla gestione di parte corrente non copre il disavanzo della gestione in conto capitale.

Le partite di giro, di norma, nella gestione di competenza dovrebbero dare un saldo pari a zero.

Il saldo complessivo a livello nazionale mostra un risultato positivo, ma di modesta entità, che non è particolarmente significativo a livello di andamento generale. Per l'analisi delle singole situazioni che lo hanno determinato si rinvia alle verifiche effettuate in sede regionale. Peraltro qualche disallineamento potrebbe essere conseguente alla riclassificazione che si è richiesto di operare in riferimento alle somme da imputare alle spesa corrente pur trovando diversa formale imputazione nel bilancio.

***Gli effetti sul risultato di amministrazione delle economie vincolate e dei residui perenti***

Un ulteriore profilo che può venire in gioco nella determinazione degli equilibri è il risultato d'amministrazione, in cui confluiscono anche componenti relative ai risultati di anni precedenti, quali il fondo di cassa iniziali ed i residui.

Il saldo finanziario positivo (avanzo di amministrazione) può essere un fattore di riequilibrio di un momentaneo *deficit*. Un disavanzo d'amministrazione costituisce, invece, un'ulteriore posta passiva che deve trovare copertura nel bilancio.

Il calcolo del risultato effettivo è condizionato dalla presenza di assegnazioni vincolate di fondi da parte di altri enti (in genere Stato o UE), il cui mancato utilizzo dà luogo alla reiscrizione delle somme non impegnate nella competenza dell'esercizio successivo.

Altro profilo che può falsare il risultato di amministrazione è costituito dall'istituto della perenzione amministrativa dei residui passivi propri.

Nel 2012, considerando nel risultato anche le economie vincolate, otto Regioni presentano un risultato negativo. La situazione peggiore si riscontra nella Regione Lazio, con poco meno di 6 miliardi di disavanzo, senza considerare gli oltre 5 miliardi di residui perenti. Sia pure con l'approssimazione dovuta al fatto che il comportamento delle Regioni non è omogeneo, ed alcune imputano già alle economie vincolate il fondo di dotazione per i residui perenti, se si considerano anche i residui perenti, diciassette sono gli enti in disavanzo, di cui dodici con segno negativo in tutto il triennio. Si rileva, dunque, una diffusa situazione di criticità.

**L'analisi delle entrate regionali e la prevista attuazione del federalismo fiscale**

I risultati della gestione finanziaria delle entrate relative agli esercizi 2011 e 2012 evidenziano una buona tenuta del complesso delle fonti di finanziamento del comparto regionale, che non sembra aver ancora subito particolari contraccolpi per effetto delle manovre correttive di finanza pubblica varate nel corso del biennio 2011-2012.

I dati provvisori degli accertamenti effettivi dei rendiconti dell'esercizio 2012 indicano, infatti, come il complesso delle entrate dell'intero comparto regionale, a statuto ordinario e speciale, si attesti in quasi 168 miliardi di euro, a fronte di corrispondenti entrate accertate nel 2011 pari a 165,6 miliardi di euro, con una crescita complessiva dell'1,4%.

Tale risultato positivo viene conseguito nonostante la modesta riduzione dei trasferimenti correnti (-5,7%), quantificabili in una contrazione di oltre 1 miliardo di euro, seguita da minori entrate tributarie (-0,6%) e da indebitamento (-10,9%). A ribaltare il saldo negativo sono, soprattutto, i trasferimenti in conto capitale, che si incrementano di circa 3,1 miliardi di euro, sostenuti da maggiori risorse correnti di carattere extratributario (Titolo III) che si incrementano di circa 1,6 miliardi di euro.

Nel quadro delineato, le Regioni a statuto ordinario hanno visto incrementare gli accertamenti complessivi del 3,3% (corrispondente ad un aumento in valori assoluti di circa 4,2 miliardi di euro rispetto al 2011) per effetto dell'incremento delle entrate tributarie (+0,7%), delle entrate extratributarie (+50%) e delle risorse in conto capitale, che registrano un incremento dei trasferimenti da Stato e UE di circa 3 miliardi di euro (+50%) e delle risorse da indebitamento per circa 416 milioni di euro (+9,5%).

Al contrario, le Regioni a statuto speciale mostrano un andamento complessivo in flessione del 4,7%, a seguito di una diffusa diminuzione delle entrate correnti di circa 915 milioni di euro e di un minor accertamento delle risorse da indebitamento per circa 1 miliardo di euro rispetto al 2011.

L'analisi per aree geografiche conferma, invece, come della crescita delle entrate delle Regioni a Statuto ordinario, nel 2012, abbiano potuto beneficiarne soprattutto le Regioni del Centro (+13%), mentre le altre hanno conservato immutati i livelli raggiunti nel 2011.

In ordine alle entrate tributarie, si osserva come in tutte le Regioni a statuto ordinario si confermi anche per il 2012 la tendenza ad accentuare la pressione fiscale, con le Regioni del Nord che registrano una media pro capite di 2.055 euro (a fronte dei 2.033 del 2011 e dei 2.001 euro pro capite del 2010), quelle del Centro, decisamente più dinamiche, la cui

media pro capite raggiunge il livello più elevato pari a 2.098 euro (a fronte dei 2.012 dell'anno 2011 e del 2.000 euro pro capite del 2010) e le Regioni del Sud, eccezionalmente sollecite sotto il profilo degli aumenti tributari, che portano il livello medio pro capite della pressione fiscale a 1.624 euro (a fronte dei 1.531 dell'anno 2011 e dei 1.461 euro pro capite del 2010), con un incremento annuo pari al 5,7% rispetto al 2011.

Il rapporto *pro capite* tra le entrate tributarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome e le rispettive popolazioni residenti, mostra, invece, un profilo generale in continua flessione, con un valore medio pari a 3.103 euro (a fronte dei 3.210 euro nel 2011), ampiamente valicato dalla Regione Valle d'Aosta (10.154 euro) e ridimensionato dalla sola Regione Siciliana (2.173 euro), che mostra una prolungata (quanto progressiva) riduzione nel quinquennio.

Nel quadro delineato, il mancato l'obiettivo di garantire il vincolo dell'invarianza della pressione fiscale a livello nazionale appare verosimilmente correlato anche ad un aumento delle aliquote dei principali tributi regionali propri (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF), i cui effetti hanno maggiormente penalizzato i territori con redditi medi più bassi (espressione, quindi, di economie più deboli) incisi da una pressione fiscale locale più elevata spesso a seguito dell'applicazione delle misure sanzionatorie previste per le Regioni che presentano i maggiori squilibri nel settore sanitario. Minimo, d'altronde, è l'impatto delle azioni di contrasto all'evasione fiscale, che non supera l'1% del gettito tributario complessivamente riscosso a livello regionale.

Il divario impositivo, che a livello territoriale penalizza soprattutto il Mezzogiorno, innesca, evidentemente, reazioni comportamentali suscettibili di sfociare in un circolo vizioso che accentua gli effetti della "delocalizzazione" delle attività economiche e produttive e della minore *tax compliance*, con ricadute immediate sulla capacità di generare base imponibile e conseguente aggravamento della recessione economica in atto in queste aree del Paese.

### **L'analisi della spesa**

L'analisi della spesa sconta la disomogeneità dei sistemi contabili presenti a livello regionale, favorita dalla normativa costituzionale che considerava l'armonizzazione dei bilanci pubblici come materia oggetto di legislazione concorrente (art. 117, co. 2, cost. anteriormente alla novella recata dall'art. 3, l. cost. n. 1/2012).

Ciò ha richiesto un'attività di riclassificazione di alcuni dati, secondo le istruzioni impartite con la citata delibera n. 6/SEZAUT/2013/INPR (cfr. prospetti "spesa" ed "equilibri di bilancio" allegati alle Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori delle Regioni sul rendiconto 2012), anche allo scopo di individuare le partite di spesa corrente impropriamente allocate in contabilità speciale.

L'esposizione muove dall'analisi della gestione del bilancio e della spesa nell'esercizio 2012 per Regioni a statuto ordinario e speciale (di seguito RSO e RSS), tenendo conto di tutte le fasi che attraversano il ciclo di bilancio, a partire dagli stanziamenti iniziali, per arrivare alla gestione della spesa (stanziamenti definitivi, impegni, pagamenti in conto competenza, gestione dei residui, di competenza e provenienti da esercizi precedenti, se non eliminati a qualsiasi titolo).

La comparazione degli stanziamenti iniziali con i definitivi conferma la tendenza delle Regioni a sottostimare le proprie esigenze di spesa. Sfuggono a tale andamento alcuni Enti che vedono avvicinarsi i valori dei due importi, denotando una più efficace capacità di programmazione.

Si evince come lo scostamento tra le risorse previste e quelle effettivamente stanziata a seguito delle fasi dell'assestamento sia più marcato per la spesa in conto capitale, in relazione al minor grado di rigidità della stessa, benché la differenza, in valori assoluti, sia maggiormente apprezzabile con riferimento alla spesa corrente; si conferma la ridotta variazione della spesa per il rimborso dei prestiti per la quale, fisiologicamente, la programmazione è più agevole.

La capacità di impegno (impegni/stanziamenti definitivi) risulta complessivamente superiore al 70%, con valori percentuali molto elevati nell'Area Nord e nelle RSS del

settennario. L'analisi di dettaglio evidenzia come la capacità di impegno sia elevata per ciò che concerne la spesa corrente e tenda a diminuire per la spesa per rimborso prestiti e, soprattutto, per quella in conto capitale.

Nell'esercizio 2012, i pagamenti in conto competenza raggiungono, a livello nazionale, il 77% circa della quota impegnata, per effetto delle buone *performance* delle RSO (che sfiorano l'80%, ad eccezione di Lazio e Molise che pagano, rispettivamente, il 59% e il 53% dell'impegnato), compensate dal 69% circa ottenuto dalle RSS. I pagamenti in conto competenza costituiscono l'83% di quelli complessivi, a livello globale. Percentuali più significative della quota in conto residui si riscontrano nell'Area Centro e nelle RSS (ammontanti rispettivamente a 20,63% e 24,74%).

Con riferimento alla problematica dei debiti pregressi, è significativa la circostanza secondo la quale, a fronte di residui iniziali pari a 71.592 milioni di euro, sono stati effettuati pagamenti in conto residui pari a 28.629 milioni di euro, mentre ne rimangono da pagare 38.946 milioni, al netto dei debiti cancellati dal bilancio. L'analisi sul ciclo di bilancio per l'esercizio 2012 sottolinea lo sforzo di accelerazione dei pagamenti in conto residui, che risulta, comunque, ancora insufficiente.

I residui finali aumentano, a livello globale, rispetto a quelli accertati ad inizio esercizio, di circa l'11%. L'incremento interessa tutti gli aggregati oggetto di indagine, compreso quello delle RSS. In valore assoluto, la somma dei residui in conto competenza e di quelli relativi agli esercizi precedenti raggiunge i 79.245 milioni di euro, di cui oltre 40.299 milioni sono residui in conto competenza. A questo riguardo, va considerata l'inversione del *trend* della velocità di pagamento, nelle RSO, che si era rivelato in leggera, costante crescita nelle analisi precedenti, passando da 82,11 nel 2010 a 82,59 nel 2011, per poi scendere, nel 2012, al valore di 79,79.

L'esame dell'andamento della spesa nel triennio 2010-2012, con separata evidenza dei primi tre titoli di spesa (corrente, in conto capitale e per rimborso di prestiti), dà contezza del *trend* complessivo, sia a livello regionale sia per area territoriale e nazionale.

Dal lato degli impegni, si rileva una sostanziale stabilità della spesa regionale (-0,28%) dovuta all'effetto combinato della lieve crescita delle RSO, nel 2012 rispetto al 2010 (+0,88%), con la rimarchevole flessione rilevata nelle RSS (-3,89%).

Con riferimento alla parte corrente, si evidenzia che la variazione di -0,27% nelle RSO, per il 2012 rispetto al 2010, si declina nella maggior contrazione della spesa corrente non sanitaria di -5,63% (che rappresenta il 17,27% del totale corrente).

Ma è la spesa in conto capitale, sempre nelle RSO, a mostrare una diffusa e significativa riduzione (-13,87% nel triennio), secondo una tendenza confermata anche nelle RSS.

Per quanto riguarda i pagamenti, si assiste all'aumento di quelli in conto residui, cui si contrappone una diminuzione sostanziale di quelli della gestione di competenza, il che dimostra, da una parte, la mole di residui presente nei bilanci regionali, dall'altra l'impegno delle amministrazioni nello smaltimento degli stessi, seppur con risultati non ancora incoraggianti.

A livello di indicatori, si apprezza l'andamento discontinuo della velocità di cassa che segna, nelle RSO, una riduzione a livello complessivo (69,09), nel 2012 rispetto al 2011, dopo la lieve espansione registrata nel 2011 rispetto al 2010. Tuttavia, l'indice di smaltimento dei residui passivi mostra un *trend* crescente nel triennio, accentuato nel 2012, ove si raggiunge il livello di 49,55, laddove nel 2010 era stato di 47,17.

Ancora con riferimento alle RSO, l'entità dei residui passivi complessivi, nel 2012 rispetto al 2010, segna un incremento (+9,75%), composto dalla crescita dei residui di spesa corrente (+20,50%) e di quella per rimborso prestiti (+3.273,52%), con un decremento di quelli di spesa in conto capitale (-3,06%). Anche dal lato delle RSS, l'andamento dei residui passivi mostra, nel 2012 sul 2010, consistenti aumenti sia nei residui complessivi (+14,53%) sia nelle due voci di dettaglio (+12,60% per i residui da residui, +16,07% per quelli in conto competenza).

L'analisi dei titoli I e II della spesa è integrata con l'esposizione dei dati di cassa rilevati dal sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). L'esame consente di monitorare le più significative categorie di spesa, non sempre individuabili nei consuntivi.

Nell'ambito della spesa corrente complessiva, una componente importante della spesa corrente non sanitaria è data da quella per acquisto di beni e per prestazioni di servizi (3,78% della spesa corrente per le RSO, 4,83% per le RSS, nel 2012, con scostamenti, rispettivamente, in aumento di +8,70% per le prime e in flessione di -11,71% per le seconde, nel triennio).

Una parte rilevante di tale categoria di spesa è rappresentata da quella per contratti di servizio (trasporto e altri contratti di servizio), che è pari complessivamente al 42,08% dei consumi intermedi (valore derivante dal 48,20% riscontrato per le RSO e dal 24,93% per le RSS).

Nell'ambito del titolo I, acquista, altresì, rilievo la spesa per interessi passivi, che espone il costo del servizio del debito, raggiungendo complessivamente l'1,51% della spesa corrente globale nel 2010, l'1,48% nel 2011 e l'1,41% nel 2012. L'andamento evidenzia una generale riduzione per tutte le Regioni, nel 2012, ad eccezione del Piemonte, delle Marche, della Basilicata e della Regione Siciliana.

### **La consistenza e la spesa per il personale**

L'andamento della consistenza e della spesa di personale è desunto, con riferimento al triennio 2009/2011, dai dati del conto annuale (disponibili nel sistema SICO), sia nelle Regioni a statuto ordinario che nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, che però non comprendono il personale in servizio presso gli organismi partecipati dai medesimi enti.

In merito alla consistenza, le Regioni ordinarie mostrano una variazione in diminuzione (-5,40%), con risultati eterogenei tra le aree geografiche (-1,64%, al Nord, -4,59% al Centro, e -8,71% nel Sud), che appaiono fortemente ridimensionati, se valutati contestualmente all'elevato *stock* di risorse umane nel meridione (caso significativo la Regione Campania che fa registrare, nel 2009, una consistenza più che doppia rispetto alla Regione Lombardia, nonostante la flessione di -10,07%), ovvero rapportando la consistenza media del personale, nel 2011, alla popolazione in età lavorativa rilevata al 31 dicembre del medesimo anno (tutte le Regioni del meridione superano il valore medio nazionale, insieme alla Liguria, all'Umbria e alle Marche, mentre le altre Regioni presentano valori più bassi, con un picco particolarmente favorevole in Lombardia). Analogamente, nelle Regioni a statuto speciale, il generalizzato ridimensionamento della consistenza media (-5,36%) appare meno significativo se messo in relazione al livello elevato dei valori assoluti riscontrati.

Il rapporto di incidenza tra personale dirigente e non dirigente, decisivo ai fini della corretta organizzazione degli uffici dirigenziali, sul piano nazionale è di 16,59, vale a dire che un dirigente coordina in media 17 dipendenti. I miglioramenti del rapporto, registrati soprattutto al Sud, non possono essere apprezzati sotto il profilo dell'ottimizzazione delle risorse umane, in quanto sono il frutto di livelli elevati della consistenza media del personale, anche in rapporto alla popolazione servita. Allo stesso tempo, l'eccessiva tendenza alla verticalizzazione delle carriere da parte di alcune Regioni (es. Lombardia) deve essere correlata al favorevole rapporto tra consistenza media del personale e popolazione in età lavorativa presente nel territorio.

La decrescita della spesa totale, per il personale dirigente e non dirigente delle RSO, è meno veloce della corrispondente variazione della consistenza media delle stesse categorie di personale. Ne deriva che la spesa totale si attesta a -2,18% ove le unità annue flettono di -5,40%

La variazione è di gran lunga più elevata con riferimento al personale dirigente come si evince, chiaramente, dall'andamento della spesa media, ove i maggiori aumenti sono associati a una più elevata flessione della consistenza media. Questo risultato dimostra la tendenza, diffusa, a ripartire le risorse destinate al trattamento accessorio tra i dirigenti rimasti in servizio, nonostante il provvedimento (art. 9, co. 2-bis, d.l. n. 78/2010) che ha

disposto l'automatica riduzione dei fondi destinati al trattamento accessorio in proporzione alla diminuzione del personale in servizio. Infatti, maggior peso della componente retributiva legata al risultato (la cui incidenza sulla spesa netta è in ascesa, passando dal 14,43% nel 2009, al 15,29% nel 2011) non appare riconducibile alla disposizione di cui all'art. 24, da co. 1-*bis* a co. 1-*quater*, d.lgs. n. 165/2011, nell'attuale situazione di blocco della contrattazione collettiva.

I dati elaborati dal sistema SIOPE, oltre a rendere disponibili le informazioni relative al 2012, consentono di colmare, sia pure in termini di cassa, la lacuna delle rilevazioni tramite SICO, non alimentate dalla Regione siciliana prima del 2011. Proprio con riferimento a quest'ultima, è degno di attenzione il volume della spesa di personale che, in termini assoluti (1.646 milioni di euro nel 2012), è di poco inferiore alla spesa di personale per il totale delle Regioni a statuto ordinario (1.989 milioni di euro), laddove, nel 2011, lo *stock* di personale in servizio presso la Regione ammonta a 18.376 unità, a fronte di 38.202 unità impiegate nel totale delle RSO.

## **LA SANITÀ**

### **Premessa**

La sanità pubblica è un settore di spesa dai risvolti cruciali sia per gli equilibri finanziari del comparto enti territoriali, visto che impegna circa il 77 per cento della spesa corrente complessiva delle Regioni, sia perché riguarda un fondamentale diritto – quello della tutela della salute – costituzionalmente garantito.

Sotto il profilo economico-finanziario, malgrado persistenti criticità dei servizi sanitari regionali, particolarmente gravi in alcune Regioni sottoposte a piano di rientro, complessivamente il sistema sanitario – grazie agli efficaci meccanismi di monitoraggio e di verifica previsti dal Patto per la salute – sta rientrando dai disavanzi pregressi.

Ciò che sembra emergere, piuttosto, con maggiore chiarezza anche dagli esiti delle verifiche del Tavolo tecnico per i piani di rientro, è che spesso i bilanci regionali si giovano delle risorse destinate alla sanità per far fronte ad esigenze di liquidità in altri settori. In questo modo gli enti sanitari a loro volta sono in difficoltà a far fronte ai pagamenti ai fornitori, in quanto i crediti verso le Regioni contribuiscono all'equilibrio economico-patrimoniale, ma non si traducono in trasferimenti effettivi di somme. Esempio, al riguardo, il caso del Piemonte, che ha "cancellato" dal bilancio quasi 900 milioni di euro dovuti ai propri enti del servizio sanitario; similmente si è registrato per la Regione Puglia un disallineamento tra crediti Servizio sanitario regionale e residui passivi del bilancio regionale pari a 292 milioni, che si configura come una distrazione di risorse di competenza del SSR; la Regione Molise ha distratto circa 19 milioni di euro a valere sulla fiscalità destinata al SSR il pagamento delle rate del prestito trentennale contratto con il MEF; si rilevano diffusi ritardi anche nelle altre Regioni per i trasferimenti delle risorse agli enti del servizio sanitario.

Questo meccanismo contabile improprio, che sopperisce al fabbisogno di liquidità delle Regioni distraendo risorse essenziali finalizzate ai servizi sanitari regionali, rischia di compromettere gli sforzi che si stanno compiendo, con successo, per riportare in sicurezza i conti della sanità e per raggiungere un effettivo governo di questo delicato settore, recuperando efficienza contabile e operativa, senza compromettere il livello delle prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

### **Previsioni e risultati di gestione nei documenti di finanza pubblica**

Nel 2012, il risultato di gestione del SSN in termini di contabilità nazionale, pari a 110,8 miliardi, è stato migliore delle stime contenute nei principali documenti di finanza pubblica, essendo inferiore di circa 2,7 miliardi alle previsioni contenute sia nella Nota di aggiornamento al DEF 2012, sia nella Nota tecnico illustrativa allegata al Disegno di legge di stabilità per il 2013.

Per il secondo anno consecutivo, inoltre, la spesa cala in valore assoluto rispetto a quella dell'anno precedente, e si registra un netto ridimensionamento degli incrementi medi che, pari al 2,7 per cento nel periodo 2007/2010, si riducono allo 0,13 per cento nel triennio

2010/2012. Anche l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL, malgrado la flessione dell'economia nel 2012 sia stata superiore a quella prevista dai principali documenti di finanza pubblica, viene contenuta e ridimensionata, passando dal 7,3 (nel 2010) al 7,1 per cento per l'anno scorso, e decresce, inoltre, l'incidenza della spesa sanitaria sul totale della spesa corrente della Pubblica Amministrazione al netto degli interessi, che si riduce dal 16,80 (nel 2010) al 16,63 per cento nel corso del 2012, mentre andamenti nominali crescenti si hanno per la spesa per interessi, che passa dal 4,6, nel 2010, al 5,5 per cento nel 2012, e la spesa pensionistica, spesa sociale superiore a quella sanitaria per volume di risorse assorbite, che si incrementa dal 15,3 (nel 2010) al 15,9 per cento (nel 2012).

Le manovre di finanza pubblica condotte nello scorso triennio per il contenimento del deficit pubblico, quindi, hanno avuto l'effetto di stabilizzare in termini nominali la spesa per il SSN, e di ridurla sensibilmente in termini reali.

### **La spesa per il SSN nel contesto europeo**

Le statistiche OCSE per l'anno 2011 indicano che in Italia la spesa sanitaria pubblica, sia *pro capite*, sia in termini di incidenza complessiva sul PIL, è inferiore a quella di molti altri paesi europei. Da tale confronto emerge che il sistema sanitario italiano, pur contraddistinto, in singole realtà territoriali, da margini di inefficienza ancora da recuperare, è un sistema nel complesso non eccessivamente costoso, il cui problema è il quadro della finanza pubblica, condizionato da un pesante onere per il servizio del debito che, nel 2012, è stato pari a 86,7 miliardi, ossia al 78 per cento dell'intera spesa sanitaria per quell'anno.

Così, ad esempio, l'incidenza della spesa sanitaria pubblica sul PIL, in Italia pari, nel 2011, al 7 per cento, è stata inferiore a quella di importanti paesi europei, tra cui la Germania (8,4%), la Francia (8,7%), l'Olanda (9,5%).

### **La spesa sanitaria e le altre spese sociali nel Bilancio pubblico**

Esaminando in serie storica la dinamica della spesa sanitaria in rapporto alle altre spese sociali nel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni, si conferma il contenimento di quella sanitaria a partire dal 2010. Tuttavia, ampliando il confronto temporale al periodo 2000/2011 ed estendendolo anche alla spesa per l'istruzione, è interessante notare come, mentre la spesa sanitaria accresce, nell'arco temporale considerato, di circa un punto percentuale la propria incidenza sul totale della spesa pubblica, e di 1,4 in rapporto al PIL, passando dal 5,9 nel 2000, al 7,3 nel 2011, le spese di protezione sociale (identificabili, in Italia, in maniera preponderante, con quella pensionistica) si incrementano in maniera ben più rilevante, sia in percentuale al PIL che sulla composizione della spesa pubblica (rispettivamente, dal 17,3 nel 2000, al 20,4 nel 2011, e dal 43,7 al 45,0 per cento), mentre la spesa per l'istruzione è andata declinando sensibilmente, passando dal 4,5 al 4,2 del PIL, e dall'11,3 (nel 2000) al 9,1 per cento (anno 2011) della spesa pubblica totale. Dati confermati anche da recenti statistiche OCSE, che indicano al 13 per cento della spesa pubblica le risorse mediamente destinate alla pubblica istruzione da 37 paesi.

### **I risultati delle gestioni sanitarie**

I risultati di esercizio in base ai dati comunicati al NSIS ed esaminati al Tavolo per la Verifica degli adempimenti Regionali, rilevano un disavanzo complessivo dei servizi sanitari regionali pari a 2.155 milioni, in diminuzione, quindi, di 543 milioni rispetto al dato dell'anno precedente, che è stato pari a 2.698 milioni. Il 52,2 per cento del disavanzo così certificato dal Tavolo per la verifica degli Adempimenti regionali è a carico delle Regioni in Piano di rientro (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), con i *deficit* maggiori concentrati in Lazio (660.864 milioni), e Campania (156.089 milioni), mentre le Regioni autonome totalizzano il 44,2 per cento dei disavanzi (in Sardegna il *deficit* maggiore, pari a 371 milioni), e le Regioni non in Piano di rientro (Lombardia, Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata) il 3,7 per cento del *deficit* complessivo.

Il Tavolo di monitoraggio per le Regioni a statuto ordinario e la Regione Siciliana (le altre Regioni a statuto speciale e Province autonome non sono sottoposte al monitoraggio

ordinario) a fronte di un disavanzo risultante da CE IV trimestre pari a 1.096 milioni, ha rilevato perdite effettive per 2.772 milioni, ridotte a 835 milioni dopo le coperture disposte dagli Enti territoriali, pari a complessivi 1.938 milioni.

### **La spesa corrente dei Servizi Sanitari Regionali secondo i dati CE (NSIS)**

La spesa corrente secondo i dati CE desunti dalla Banca dati del ministero della Salute (NSIS), ed elaborati in serie storica dal MEF RGS –Ispettorato Generale per la Spesa Sociale, mostrano che dal 2002 al 2012 la spesa sanitaria complessiva passa da 78.977 a 110.136 milioni, con un tasso annuo medio di variazione del 3,4, ma con tassi di variazione via via decrescenti nell'arco temporale considerato che riflettono l'efficacia dei nuovi strumenti di programmazione (Patto per la salute) e monitoraggio (Tavoli di verifica e Piani di rientro) nel governare le dinamiche di spesa: così, se nel 2002/2006 l'incremento medio annuo è stato pari al 5,8 per cento, nel quadriennio successivo (2006/2010) decresce al 2,8 per diventare poi negativo (-0,2%) nel triennio 2010/2012.

In particolare, in termini di incidenza sulla spesa sanitaria corrente, mostrano un andamento di crescita moderato, nel periodo 2002/2012, le spesa per beni e servizi al netto della spesa farmaceutica (dal 17 al 19,8 per cento), la spesa per la medicina di base (dal 5,8 al 6,1 per cento) e la spesa per altre prestazioni da privato (che passano dal 17,8 per cento nel 2002 al 20,3 per cento nel 2012), mentre mostra un incremento più sostenuto la spesa farmaceutica ospedaliera (inclusa la distribuzione diretta), che varia dal 3,3 per cento nel 2002 al 7,3 per cento nel 2012. Riducono, invece, la loro incidenza sulla spesa complessiva le spese di personale (dal 34,97 al 32,33 per cento) e la farmaceutica convenzionata (dal 15 per cento nel 2002 all'8,2 per cento nel 2012).

Per quanto riguarda il rispetto dei tetti programmati per la spesa farmaceutica, nel 2012 la spesa farmaceutica territoriale, al netto del *pay back*, incide per il 12,2 per cento del Fondo Sanitario Nazionale, rispettando così il tetto programmato del 13,1 per cento, mentre i consumi farmaceutici ospedalieri assorbono il 3,9 per cento delle risorse del FSN, superando il tetto programmato, pari al 2,4 per cento.

### **L'esposizione debitoria degli enti dei Servizi sanitari regionali**

La relazione esamina il fenomeno dell'indebitamento degli enti del Servizio sanitario, risultante dallo stato patrimoniale e consolidato a livello regionale. La qualità dei dati desumibili dallo stato patrimoniale, pur se in fase di miglioramento, ancora presenta molte criticità, che, con l'attuazione del d.lgs. 118/2011, dovrebbero trovare soluzione. Anche i monitoraggi effettuati dagli appositi Tavoli tecnici sono stati occasione e stimolo per una ricostruzione veritiera delle passività e per l'approntamento delle necessarie misure di copertura.

L'analisi pone attenzione particolare anche sul debito di breve periodo (c.d. "debito commerciale") che, per le dimensioni in cui si presenta già da qualche anno diventa parametro di criticità dell'effettiva tenuta degli equilibri di bilancio, soprattutto in alcune realtà regionali.

Il fenomeno dell'indebitamento degli enti del Servizio sanitario è tuttora monitorato sia sotto il profilo degli andamenti generali, sia sulla base delle verifiche specifiche poste in essere sui singoli enti del Servizio sanitario pubblico dalle Sezioni regionali di controllo.

L'indebitamento complessivo s'intende costituito da mutui, debiti verso fornitori, debiti verso aziende sanitarie extra regionali ed altre tipologie d'indebitamento, ed ammonta nel 2011 (al netto dei debiti verso aziende extra regionali) a 54,2 miliardi contro i 52,6 miliardi dell'anno precedente (+3%).

Nel 2012 l'indisponibilità dei dati di alcune Regioni non permette una valutazione generale. Con riferimento alle singole Regioni, registrano una riduzione del debito complessivo (da consolidato regionale) solo la Liguria (-11%), l'Emilia Romagna (-6%), la Toscana (-3%), le Marche (-13%), la Puglia (-18%), la Valle d'Aosta (-5%) e l'Abruzzo (-1%). Rilevano incrementi percentuali più evidenti la Regione siciliana (+17%) ed il Friuli Venezia Giulia (+15%), mentre nel 2011 gli incrementi maggiori si riscontrano nelle due Province Autonome (+29% per Bolzano e +35% per Trento).

Nella composizione del debito calcolato al netto delle partite debitorie infraregionali, le passività verso i fornitori costituiscono nettamente la voce di maggior peso. Tale criticità causa in varie Regioni un allungamento dei tempi di pagamento dei fornitori, con rischio di formazione di ulteriore debito per mora automatica e contenzioso aperto con le imprese creditrici.

Nel 2011 i debiti verso i fornitori ammontano a 37,5 miliardi di euro, pari al 69% del debito totale degli enti dei SSRR., con un incremento del 6% rispetto al 2010. Più accentuato l'incremento per le sole Regioni a statuto speciale (+13 per cento).

Una tendenza alla riduzione emerge, invece, per nove delle Regioni che hanno trasmesso i dati del 2012 (anche se ancora provvisori: Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Puglia, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia), mentre registrano un aumento Molise (+18%), Provincia autonoma di Trento (+3%) e Regione Siciliana (+21%).

Ponendo a confronto le dodici Regioni di cui sono disponibili le informazioni relative al 2012, complessivamente si rileva una riduzione del debito del 3,5 per cento rispetto al 2011.

La Liguria, con -17%, espone la maggiore diminuzione rispetto al 2011, seguita dal Friuli Venezia Giulia con -18%. Puglia e Marche riducono le passività del 15 per cento.

Il debito a medio-lungo termine ammonta a 1,69 miliardi di euro, incidendo sull'indebitamento complessivo per il 3,1%, mentre le altre tipologie d'indebitamento (verso Stato, Tesoriere ecc.) che ammontano a 15,2 miliardi di euro pesano per il 27,9% sul totale complessivo netto.

#### **La spesa sanitaria corrente secondo i dati di rendiconto finanziario delle Regioni (impegni e pagamenti)**

La spesa sanitaria corrente rappresenta la componente di maggiore incidenza sulla spesa complessiva delle Regioni. Come è noto la contabilità delle Regioni segue il criterio della competenza finanziaria, e, conseguentemente, espone esiti diversi da quelli rilevati sulla base dei conti economici degli enti del servizio sanitario precedentemente esposti. Si chiarisce preliminarmente che, per uniformità di trattamento dei dati, la spesa corrente complessiva riferita alla Regione Lombardia nel 2010 e 2011 è al netto dell'importo relativo al fondo di solidarietà nazionale. Gli importi della spesa corrente complessiva e di quella sanitaria presentano degli scostamenti rispetto ai dati riportati in sede di analisi della spesa, per motivi legati alla riclassificazione di spese registrate in contabilità speciali ma imputate alla gestione corrente, non sempre comunicati dalle Regioni in modo coerente nei modelli di rilevazione degli equilibri di bilancio e in quelli analitici dell'intero ciclo di bilancio. Altri scostamenti di minor rilievo si riscontrano in alcune Regioni, a causa di incoerenze interne alle informazioni fornite dagli uffici in istruttoria, di cui non si è riusciti ad effettuare una più completa conciliazione.

L'analisi riguarda la sola gestione degli impegni e pagamenti. Un aspetto su cui si fa riserva di futuri approfondimenti è quello relativo alla gestione dei residui, con riferimento ai debiti delle Regioni verso gli enti dei servizi sanitari regionali, che, come rilevato nelle verifiche sull'attuazione dei piani di rientro, in alcune Regioni può essere motivo di criticità.

Secondo i dati forniti dalle Regioni in istruttoria e corrispondenti ai risultati di rendiconto (o, in mancanza, ricavati dalle relazioni allegate alle decisioni del giudizio di parificazione del rendiconto), gli impegni per spesa corrente sanitaria dell'intero comparto Regioni/Province autonome ammontano nel 2012 a 126,16 miliardi di euro, di cui 108,98 ascrivibili alle Regioni a statuto ordinario e 17,18 alle Regioni a statuto speciale e Province Autonome. Il peso della spesa sanitaria su quella corrente complessiva è pari nel 2012 al 76,87 per cento, contro il 77,30 per cento del 2011 e il 76,80 per cento del 2010. Nell'ultimo anno si registra, quindi, una lieve flessione dello 0,43 per cento sul 2011.

Differente è la situazione tra le Regioni a statuto ordinario, e le Regioni a statuto speciale, che presentano costantemente nel triennio un differenziale di circa 30 punti percentuali. Ciò è dovuto alla diversità di funzioni attribuite alle une e alle altre e, conseguentemente, alla composizione della spesa che, strutturalmente, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome determina una minore incidenza della spesa

sanitaria su quella complessiva. In particolare nel 2012 l'incidenza della spesa sanitaria corrente sul totale è dell'83,57 per cento (-0,86% sul 2011) per le Regioni a statuto ordinario, contro un'incidenza del 50,96 per cento (+0,22% sul 2011) per quelle a statuto speciale.

La spesa corrente sanitaria, nel triennio subisce un incremento dello 0,93 per cento, pari, in termini assoluti, a +1,1 miliardi. Nelle Regioni a statuto speciale si rileva una riduzione, pari allo 0,42 per cento (-72,7 milioni in termini assoluti), e una crescita dell'1,14 per cento nell'aggregato delle Regioni a statuto ordinario (+1,23 miliardi). La crescita della spesa sanitaria, però, nel 2012 è inferiore a quella della spesa corrente totale, che passa a 158,14 miliardi di euro dai 155,47 del 2011, con un incremento dell'2,67 per cento (+2,62% per le sole Regioni a statuto ordinario).

Focalizzando l'attenzione sulla spesa corrente della sanità nelle Regioni sottoposte a Piani di Rientro, si rileva una riduzione, tra il 2010 e il 2012, del 2,23 per cento, con una riduzione media del 1,12 per cento. Si passa da un più 0,12% ad una riduzione del 2,35%.

La maggiore riduzione di spesa nel triennio la registra il Piemonte con una diminuzione media del 15,25% mentre il ritmo di crescita più elevato si registra nel Molise con una variazione media dell'11,46%. La Regione Lazio, dopo una riduzione di spesa dell'11,65 per cento nel 2011, registra un incremento della stessa nel 2012 per 6,81 punti percentuali. La Regione Abruzzo dopo un incremento nel 2011 di oltre il 3% riduce la spesa corrente sanitaria nel 2012 di oltre 2 punti percentuali. La Campania, invece, dopo un aumento di spesa del 28,6% nel 2011 ne riduce l'importo di circa il 5% nel 2012. Puglia e Calabria mostrano incrementi di spesa rispettivamente del 2,9 e 11 per cento. La Sicilia riduce la spesa corrente sanitaria di oltre 3 punti percentuali nel 2012. L'incidenza della spesa sanitaria complessiva di queste Regioni sulla spesa sanitaria corrente nazionale si riduce dal 47,55% del 2010 al 46,06% circa del 2012, mentre sulla spesa corrente totale pesa il 36,52 per cento nel 2010, il 36,79 per cento nel 2011 e il 35,41 per cento nel 2012.

Osservando la gestione di cassa della spesa corrente sanitaria, nel periodo 2010-2012, in valori assoluti, si registra nel 2012 un aumento di circa 300 milioni, rispetto al 2011, anno in cui, invece, si era rilevata una riduzione della spesa di circa 1,6 miliardi, rispetto all'esercizio precedente. L'incidenza sulla spesa corrente totale passa al 73,98% dopo una riduzione tra il 2011 ed il 2010 di circa 3 punti percentuali, mentre la dinamica registra una riduzione media nel triennio dello 0,54%, con un aumento dello 0,26% tra il 2011 ed il 2012. Con riferimento alle sole Regioni sottoposte a Piani di rientro, nell'analisi della gestione di cassa della spesa sanitaria corrente, nel triennio si osserva che i pagamenti si riducono in media dell'1,94 per cento, con una riduzione nel 2012 rispetto al 2011 di circa il 3%. L'incidenza sulla spesa sanitaria nazionale si attesta intorno al 45 per cento con una riduzione nel 2012 pari all'1,44%, mentre il peso sulla spesa corrente nazionale scende dal 34,5 per cento al 32,9 per cento.

### **La gestione di cassa degli enti dei Servizi sanitari regionali**

Le informazioni contenute nel SIOPE consentono una dettagliata analisi della gestione di cassa degli enti del servizio sanitario, sia pure con limiti principalmente connessi alla coerenza della registrazione dell'operazione contabile con la descrizione rinvenibile nel sistema informativo e alla tempestiva regolarizzazione delle partite sospese.

Per quanto riguarda la Regione Lazio, poi, è stata necessaria una ricostruzione del totale delle entrate e delle spese correnti, perché una parte considerevole della spesa è gestita direttamente dalla Regione, e non è imputata nel SIOPE ai singoli enti. Per questa Regione le analisi di dettaglio restano, quindi, scarsamente significative.

### **Le riscossioni degli enti del settore sanitario regionale negli anni 2010-2012**

Gli enti del servizio sanitario nazionale hanno gestito risorse, al netto delle anticipazioni di tesoreria, pari a 118,2 miliardi nel 2010, 118,6 miliardi nel 2011 (+0,34% rispetto all'anno precedente) e 122,9 miliardi nel 2012 (+3,62% rispetto al 2011).