

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME - ANNI 2012-2015 E PRIMO SEMESTRE 2016

1 LA BANCA DATI UTILIZZATA PER LE ANALISI: IL SIOPE

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 relazione approvata con del. n. 20/SEZAUT/2014/FRG (Parte I, cap. 1.1).

Si ribadisce che il dettaglio delle informazioni e l'aggiornamento praticamente in tempo reale fanno del SIOPE uno strumento sia di analisi a fini di controllo, sia di supporto alle scelte di politica finanziaria.

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. Per questi aspetti (in particolare l'andamento della situazione debitoria) si fa riserva di specifici approfondimenti in un successivo referto basato sui dati di rendiconto.

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

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 9 giugno 2016 (C.U.R.I n.154 del 4-7-2016 - Suppl. Ordinario n. 25) è stato approvato l'adeguamento della codifica SIOPE degli Enti territoriali e dei loro organismi e Enti strumentali in contabilità finanziaria al piano dei conti integrato, in attuazione dell'art. 8, d.lgs. n. 118/2011, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

¹ Attuazione dell'articolo 28, l. n. 289/2002. Vd. anche articolo 14, cc. 6, 7, 8, 9, 10 3 11, della l. n. 196 del 2009.

Il patrimonio informativo ne risulterà ulteriormente arricchito e saranno migliorate le possibilità di ricostruire un quadro complessivo della finanza territoriale, essendo omogenei gli schemi di rilevazione per le varie tipologie di Enti.

Inoltre, va anche segnalato il progetto “SIOPE+”, che amplierà la valenza del Sistema Informativo con la rilevazione del dato relativo alle fatture per crediti commerciali, unitamente al loro pagamento e alla relativa tempistica². Ciò consentirà un più adeguato monitoraggio della spesa anche sotto il profilo della formazione del debito commerciale, che ha costituito un serio problema costringendo all’adozione di provvedimenti straordinari per l’immissione di liquidità nel circuito degli Enti territoriali ai fini del pagamento dei debiti progressi.

1.1 Profili metodologici

Questa relazione è stata svolta sulla base dei dati presenti nell’archivio SIOPE alla data del 18 agosto 2016, per quanto riguarda il quadriennio 2012-2015, e alla data del 29 settembre 2016 per quanto riguarda i dati al 30 giugno 2016, confrontati con lo stesso periodo dei due anni precedenti. Le analisi riguardano l’andamento di riscossioni e pagamenti nel quadriennio 2012-2015, con un aggiornamento al primo semestre 2016, messo a confronto con i due anni precedenti. La rilevazione infrannuale ha, ovviamente, un carattere indicativo, non trattandosi di dati consolidati, ma offre utili elementi informativi sugli andamenti finanziari in corso d’anno.

Si precisa che il SIOPE è articolato in sei Titoli di entrata e in quattro di spesa e ricalca anche per le Regioni la struttura delle scritture contabili previste dal TUEL prima della riforma introdotta con il d.lgs. n. 118/2011.

Per quanto riguarda la gestione sanitaria, sono stati presi in considerazione i conti rilevati dalle gestioni regionali (che sono caratterizzate per essere essenzialmente gestioni di trasferimento) e, per un’analisi più puntuale della spesa, i conti degli Enti dei servizi sanitari regionali. Il modello di rilevazione degli Enti del servizio sanitario presenta una struttura diversa, registrando operazioni di Enti in regime di contabilità economica e non finanziaria. Nel rinviare ai capitoli di pertinenza per maggiori approfondimenti, si chiarisce sin d’ora che — anche se il sistema informativo utilizzato registra tendenzialmente i flussi di cassa di tutte le operazioni degli Enti pubblici — ai fini della ricostruzione del quadro regionale, per le specifiche modalità operative seguite da talune Regioni, in alcuni casi si è reso necessario integrare le fonti informative.

² Cfr. AGID – Comunicato 2 novembre 2016. *Ordinativo Informativo: nuove Regole Tecniche in consultazione. Con il progetto SIOPE+ diventa obbligatorio l’uso di ordinativi informativi per l’esecuzione di incassi e pagamenti* - <http://www.agid.gov.it/notizie/2016/11/02/ordinativo-informativo-nuove-regole-tecniche-consultazione>

In particolare si fa riferimento alla Regione Lazio, che effettua direttamente pagamenti per conto delle aziende sanitarie di sua pertinenza e alla Regione Campania, che opera tramite una società che parimenti provvede a gestire una consistente parte della spesa sanitaria.

Inoltre, con riferimento alla Regione Piemonte, va segnalato che nel 2015 sono state gestite da un Commissario straordinario, al di fuori degli usuali circuiti, risorse provenienti da anticipazioni di liquidità in base a contratti con il MEF, per un ammontare di circa 1,8 miliardi, per debiti pregressi sanitari e non sanitari.

Per quanto riguarda ulteriori aspetti problematici si rinvia al par. 3.1c alle “Note metodologiche”, già rappresentate nei precedenti referti e riportate nel volume dell’Appendice a questa relazione. Un altro profilo che è opportuno segnalare, è che il SIOPE è una banca dati dinamica, e, quindi, in costante aggiornamento, con correzione di dati relativi anche ad anni passati. Ciò comporta che le informazioni estratte ad una certa data possono non coincidere esattamente con quelle osservate in data diversa.

Resta fermo che la correttezza delle analisi sconta la corretta registrazione dei flussi nel sistema informativo.

1.2 Le regolarizzazioni

Come si è già osservato, il SIOPE è una banca dati dinamica, soggetta a continui aggiornamenti. Può accadere che il tesoriere registri movimenti in entrata e in uscita prima di avere il giustificativo dell’operazione (mandato o reverse). Questi movimenti da regolarizzare, essendo privi di imputazione specifica, se sono di rilevante entità possono inficiare le valutazioni sugli andamenti finanziari. In concreto, alla data del 18 agosto 2016, per il quadriennio 2012-2015 a livello nazionale l’ammontare complessivo delle riscossioni da regolarizzare è inferiore allo 0,07% delle riscossioni totali, e quello dei pagamenti da regolarizzare allo 0,05% dei pagamenti totali (v. TAB.2/EQ/ITA). Si tratta, pertanto, di un profilo che non incide sulle analisi svolte.

Non sono presi in considerazione i movimenti da regolarizzare cod. 9998 in quanto da imputare ai movimenti per anticipazioni di cassa, esaminati a parte.

Tabella I/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Movimenti di cassa da regolarizzare

codice SIOPE	Descrizione	2012	2013	2014	2015	Totale
9999	Incassi da regolarizzare	0	0	0	164.460	164.460
9999	Pagamenti da regolarizzare	163	39	7	117.219	117.428
	<i>Saldo (A)</i>	<i>-163</i>	<i>-39</i>	<i>-7</i>	<i>47.241</i>	<i>47.032</i>
9997	Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (B)	207.780	111.316	9.720	116.852	445.668
	<i>Saldo Complessivo (A)-(B)</i>	<i>-207.943</i>	<i>-111.355</i>	<i>-9.727</i>	<i>-69.610</i>	<i>-398.636</i>

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Il primo semestre 2016 evidenzia ancora somme da regolarizzare di rilievo, che, in ogni caso costituiscono solo l'1,77% delle riscossioni e lo 0,21% dei pagamenti

Tabella 1.1/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Movimenti di cassa da regolarizzare
Confronto primo semestre 2014-2016

codice SIOPE	Descrizione	I Semestre 2014	I Semestre 2015	I Semestre 2016	TOTALE 2014-2016
9999	Incassi da regolarizzare	0	2.970	5.075.660	5.078.630
9999	Pagamenti da regolarizzare	2	60	558.633	558.695
	<i>Saldo (A)</i>	<i>-2</i>	<i>2.910</i>	<i>4.517.028</i>	<i>4.519.935</i>
9997	Pagamenti da regolarizzare per pignoramenti (B)	364	30.263	54.456	85.082
	<i>Saldo Complessivo (A)-(B)</i>	<i>-366</i>	<i>-27.353</i>	<i>4.462.572</i>	<i>4.434.853</i>

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 29.9.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

In Appendice sono riportate le tabelle con i dati di dettaglio per singole Regioni dei movimenti da regolarizzare nei periodi considerati.

2 I FLUSSI DI CASSA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME: RISULTATI COMPLESSIVI

Il comparto delle Regioni³ nel periodo osservato registra un andamento altalenante delle riscossioni complessive (208,7 mld. di euro nel 2012, 259,8 mld. nel 2013, 214 mld. nel 2014 e 220,2 mld. nel 2015), mentre in uscita i pagamenti evidenziano un *trend* crescente (da circa 211 mld. di euro nel 2012 a 218,8 mld. nel 2015, con un picco nel 2013 di 256 mld.). Pertanto, nel 2012 e nel 2014 si registrano differenziali riscossioni - pagamenti negativi, pari, rispettivamente a -2,9 e -1,7 mld. di euro, a fronte di differenziali positivi nel 2013 e 2015 rispettivamente di +3,6 e +1,3 mld. Coerentemente con tale andamento negli anni 2012 e 2014 si registrano decrementi delle disponibilità liquide (fondo di cassa).

Si deve evidenziare che sulla gestione di cassa hanno inciso significativamente le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato agli Enti territoriali a partire dal 2013, in base ai dd.ll. nn. 35 e 102 del 2013, dalla legge di stabilità 2014, dal d.l. n. 66 del 2014 e dal d.l. n. 78 del 2015.

³ Per un sintetico riepilogo dello scenario della finanza pubblica, con particolare riferimento al settore regionale, si rinvia a quanto esposto nel capitolo 4, paragrafi 4.1 e 4.3.

Tabella 2/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa – 2012-2015
Riepilogo riscossioni e pagamenti

codice SIOPE	Descrizione	2012	2013	2014	2015	Totale	media 2012/2015	Var. % 2015/2012	Var. % 2015/2014
totale codici	Riscossioni	208.686.070	259.832.600	214.050.589	220.167.352	902.736.611	225.684.153	5,50	2,86
totale codici	Pagamenti	211.567.012	256.150.243	215.701.674	218.815.312	902.234.241	225.558.560	3,43	1,44
	Saldo Riscossioni-Pagamenti	-2.880.942	3.682.357	-1.651.085	1.352.041	502.371	125.593	-146,93	-181,89

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Il pareggio o un saldo positivo del totale delle riscossioni e dei pagamenti non sono particolarmente significativi, dovendosi individuare quali parti della gestione ne sono state la causa. Un risultato negativo su un arco pluriennale è, invece, una prima spia di sofferenza di liquidità. Si deve ritenere che la differenza negativa registrata nel 2012 e nel 2014 sia stata colmata attingendo al fondo di cassa (tab. 3), che ha una notevole consistenza.

Si segnala, peraltro, che, per alcune Regioni, i totali delle riscossioni e dei pagamenti derivanti dalla somma dei singoli codici gestionali non coincidono con i dati riportati nel prospetto SIOPE relativo alle disponibilità liquide e, conseguentemente, il dato sul fondo di cassa presenta una criticità. Si tratta di un'anomalia già in passato rilevata ma che non ha ancora trovato soluzione (per i dati delle singole Regioni v. Volume II, Analisi degli equilibri di bilancio delle Regioni).

Al 30 giugno 2016 risultano riscossi 95,6 mld. contro 88,6 mld. di pagamenti. Anche nei due anni precedenti per lo stesso periodo si registrano saldi positivi, ma il *trend* appare in discesa: +9 mld di euro nel I semestre del 2014, +8 mld di euro nel I semestre del 2015 e circa +6 mld di euro nel medesimo periodo del 2016. Peraltro, nel 2014 a fine anno si registra un differenziale riscossioni - pagamenti negativo per 1,7 mld. di euro.

Tabella 2.a/EQ/ITA Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa
Confronto primo semestre 2014-2016 - Riepilogo riscossioni e pagamenti

Cod. SIOPE	Descrizione	I Semestre 2014	I Semestre 2015	I Semestre 2016	TOTALE 2014-2016	MEDIA 2014-2016	Variazione % 2016/14	2016/15
Tot. codici	Riscossioni	99.490.911	92.521.832	94.615.511	286.628.254	95.542.751	-4,90	2,26
Tot. codici	Pagamenti	90.451.648	84.492.411	88.645.701	263.589.759	87.863.253	-2,00	4,92
	Saldo Riscossioni-Pagamenti	9.039.263	8.029.421	5.969.810	23.038.494	7.679.498	-33,96	-25,65

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 29.9.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

2.1 Disponibilità liquide (fondo di cassa)

La tabella di seguito esposta evidenzia le disponibilità liquide al 31.12 di ciascun anno del comparto Regioni.

Tabella 3/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome-Gestione di cassa-Disponibilità liquide

CONTO CORRENTE DI TESORERIA		2012	2013	2014	2015	Variazione % 2015/2012	Variazione % 2015/2014
Codice SIOPE	Descrizione						
1100	Fondo di cassa dell'Ente all'inizio dell'anno (1)	14.575.722	11.033.096	14.193.006	12.695.303	-12,90	-10,55
1200	Riscossioni effettuate dall'Ente a tutto il mese (2)	207.026.570	254.770.550	210.348.855	212.346.185	2,57	0,95
1300	Pagamenti effettuati dall'Ente a tutto il mese (3)	210.607.932	251.571.101	211.877.251	210.597.610	0,00	-0,60
1400	Fondo di cassa dell'Ente a fine del periodo di riferimento =(1+2-3)	10.994.361	14.232.545	12.664.610	14.443.879	31,38	14,05
1450	Fondo di cassa dell'Ente alla fine del periodo di riferimento - quota vincolata (Dal 2011)	500.410	421.704	628.306	550.411	9,99	-12,40
Fondi dell'Ente presso il tesoriere al di fuori del conto di tesoreria							
2100	Disponibilità liquide libere alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (C)	442.913	369.724	457.858	453.255	2,33	-1,01
2200	Disponibilità liquide vincolate alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (D)	1.682.776	1.695.379	1.617.453	1.528.115	-9,19	-5,52
Fondi dell'Ente presso altri istituti di credito							
2300	Disponibilità liquide libere alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (E)	81.088	134.004	156.412	67.112	-17,24	-57,09
2400	Disponibilità liquide vincolate alla fine del mese comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie (F)	115.202	103.000	92.885	74.311	-35,50	-20,00

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Per l'intero comparto Regioni si registrano disponibilità liquide pari a 10,994 mld. di euro nel 2012, 14,233 mld. nel 2013, 12,665 mld. nel 2014 e 14,444 mld. nel 2015. L'andamento del fondo cassa appare coerente con l'andamento registrato nella differenza tra riscossioni e pagamenti.

Andando ad esaminare la situazione del fondo di cassa finale per singola Regione (tab. 3.a), emerge che cinque Regioni (Lombardia, Veneto, Puglia, Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento) registrano costantemente a fine anno un fondo di cassa corrispondente ad oltre il 50% del totale delle disponibilità liquide (60,1% nel 2012 e 55,3% nel 2013, 58,44% nel 2014 e 54,3 nel 2015).

Nel 2015 le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Lombardia registrano le consistenze di cassa maggiori superando i 2 miliardi di euro, rispettivamente pari a 2,252 mld. di euro (15,59% del totale) e 2,191 mld. (15,17%); seguono il Veneto con 1,47 mld. (10,18%) e la Puglia con 1,323 mld. (9,16%).

Tabella 3.a/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Fondo di cassa di fine periodo (cod. 1400)

Regioni	2012	2013	2014	2015
Piemonte	82.523	598.038	153.438	421.065
Lombardia	722.271	1.359.253	1.764.115	2.191.299
Veneto	1.173.513	1.107.127	1.067.770	1.470.076
Liguria	81.619	240.907	151.837	262.570
Emilia-Romagna	224.456	419.976	481.624	455.340
<i>Totale Nord</i>	<i>2.284.381</i>	<i>3.725.301</i>	<i>3.618.784</i>	<i>4.800.350</i>
Toscana	106.889	193.813	247.842	260.657
Umbria	217.518	161.523	73.835	253.702
Marche	102.366	94.143	196.093	345.964
Lazio	109.368	463.084	115.032	825.907
<i>Totale Centro</i>	<i>536.141</i>	<i>912.562</i>	<i>632.802</i>	<i>1.686.229</i>
Abruzzo	304.052	372.587	435.950	145.770
Molise	98.741	102.581	21.859	207.313
Campania	441.126	645.813	474.723	371.501
Puglia	2.213.422	2.029.356	1.549.752	1.322.780
Basilicata	463.255	377.624	485.617	232.215
Calabria	361.032	1.192.119	751.637	674.854
<i>Totale Sud</i>	<i>3.881.627</i>	<i>4.720.080</i>	<i>3.719.539</i>	<i>2.954.433</i>
TOTALE RSO	6.702.149	9.357.943	7.971.125	9.441.012
Valle d'Aosta	337.015	249.986	120.098	125.598
Provincia autonoma di Bolzano	6	0	357.180	545.510
Provincia autonoma di Trento	616.080	937.508	1.136.709	603.776
Trentino-Alto Adige	467.028	267.800	212.475	295.910
Friuli-Venezia Giulia	1.882.067	2.434.177	1.882.387	2.252.385
Sicilia	278.515	128.085	570.003	838.855
Sardegna	711.501	857.045	414.633	340.833
TOTALE RSS	4.292.212	4.874.602	4.693.485	5.002.867
TOTALE NAZIONALE	10.994.361	14.232.545	12.664.610	14.443.879

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Un aspetto da evidenziare è rappresentato dalla parte vincolata per pignoramenti del fondo di cassa. La consistenza delle giacenze vincolate registra i seguenti valori: 500 mln. di euro nel 2012, 422 mln. di euro nel 2013, 628 mln. di euro nel 2014 e 550 mln. di euro nel 2015.

L'incidenza dei fondi vincolati per pignoramenti sul totale del fondo di cassa di fine periodo registra un andamento altalenante nel quadriennio: si passa da una riduzione tra il 2012 e 2013 (dal 4,55% al 2,96%) ad un aumento nel 2014 (4,96%) per poi ridiscendere nuovamente al 3,81% del 2015.

Tabella 3.b/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Gestione di cassa - disponibilità liquide (fondo di cassa)

Descrizione	2012	2013	2014	2015
Fondo cassa inizio anno (1)	14.575.722	11.033.096	14.193.006	12.695.303
Riscossioni effettuate (2)	207.026.570	254.770.550	210.348.855	212.346.185
Pagamenti effettuati (3)	210.607.932	251.571.101	211.877.251	210.597.610
Fondo di cassa fine periodo (4) = (1+2+3)	10.994.361	14.232.545	12.664.610	14.443.879
Fondo di cassa - Quota vincolata	500.410	421.704	628.306	550.411
% quota vincolata su fondo cassa finale	4,55	2,96	4,96	3,81

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

La tabella seguente riepiloga la consistenza delle giacenze del conto corrente di tesoreria intestato all'Ente vincolate per pignoramenti.

Tabella 3.c/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Fondo di cassa di fine periodo quota vincolata (cod. 1450)

Regioni	2012	2013	2014	2015	totale	differenza 2015-2012
Piemonte	706	706	1.688	1.688	4.787	982
Lombardia	262	73	25	25	384	-237
Veneto	34	34	45.758	34	45.860	0
Liguria	0	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	80	80	80
<i>Totale Nord</i>	<i>1.001</i>	<i>813</i>	<i>47.471</i>	<i>1.826</i>	<i>51.112</i>	<i>825</i>
Toscana	0	0	0	0	0	0
Umbria	0	0	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0	0	0
Lazio	51.361	78.996	107.083	117.617	355.057	66.257
<i>Totale Centro</i>	<i>51.361</i>	<i>78.996</i>	<i>107.083</i>	<i>117.617</i>	<i>355.057</i>	<i>66.257</i>
Abruzzo	1.132	3.272	52.321	0	56.724	-1.132
Molise	482	2.065	4.798	3.891	11.236	3.409
Campania	217.358	185.364	246.125	248.449	897.296	31.091
Puglia	31.727	30.765	50.897	53.636	167.025	21.909
Basilicata	50.656	0	0	0	50.656	-50.656
Calabria	70.232	114.840	104.064	116.167	405.303	45.935
<i>Totale Sud</i>	<i>371.587</i>	<i>336.307</i>	<i>458.204</i>	<i>422.142</i>	<i>1.588.239</i>	<i>50.556</i>
TOTALE RSO	423.949	416.116	612.757	541.586	1.994.408	117.637
Valle d'Aosta	275	249	211	486	1.221	211
Provincia aut. di Bolzano	0	0	0	0	0	0
Provincia aut. di Trento	0	0	0	0	0	0
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	0	0	0
Sicilia	72.915	670	11.436	4.398	89.419	-68.516
Sardegna	3.271	4.669	3.902	3.941	15.784	670
TOTALE RSS	76.461	5.588	15.549	8.825	106.424	-67.636
TOTALE NAZIONALE	500.410	421.704	628.306	550.411	2.100.832	50.001

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

3 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. 174/2012). Il principio del pareggio è stato poi declinato, per la sua rilevanza, in una legge rinforzata, la l. 24 dicembre 2012, n. 243, recentemente modificata, con prescrizioni meno stringenti, dalla l. 12 agosto 2016, n. 164.

Nei paragrafi che seguono si esaminano gli equilibri nella prospettiva della gestione di cassa delle Regioni e delle Province Autonome, così come rilevabile dal SIOPE, ponendo in evidenza anche gli aspetti di criticità circa l'attendibilità e le conseguenti valutazioni del dato utilizzato.

Per quanto riguarda la metodologia adottata è la stessa di quella seguita per i referti precedenti a partire dal 2013. Gli schemi adottati tendono a ricostruire i profili sostanziali dei vari comparti gestionali, più che a verificare il rispetto formale delle norme.

Nei paragrafi che seguono sono esposti i risultati delle analisi svolte a livello nazionale; essi traggono origine dai dati relativi alle singole Regioni e Province autonome. Nell'appendice a questo capitolo, contenuta nel vol. II, sono riportate le elaborazioni relative ad ogni Regione/Provincia autonoma. Ovviamente resta impregiudicata ogni valutazione effettuata dalle Sezioni regionali di controllo a seguito delle verifiche di competenza.

3.1 Profili critici

Restano ancora valide le osservazioni già formulate in passato sui fattori che impongono un certa cautela nella valutazione dei risultati, in quanto non è immediatamente interpretabile la situazione concreta sottostante a movimenti di cassa di rilievo. Di seguito si ripetono, quindi, le criticità di maggior rilevanza.

In primo luogo, l'accennata immissione nel sistema regionale di ingenti somme con le concessioni di anticipazioni di liquidità inquina, in qualche misura, i risultati della gestione corrente e della gestione in conto capitale. Infatti le somme sono state registrate dagli Enti nel Titolo V (entrate in conto capitale) al pari dei prestiti a lungo termine, ma sono state utilizzate anche per pagamenti correnti (per lo più trasferimenti ad altri Enti) registrati nel Titolo I della spesa.

L'altro elemento distorsivo, che per il rilievo che assume deve essere particolarmente sottolineato, è dato dai movimenti nelle contabilità speciali per anticipazioni e rimborsi dei finanziamenti per la sanità.

Più volte la Sezione delle autonomie ha rimarcato che un motivo di criticità, che incide sulla corretta applicazione della riforma e sulla chiarezza della rappresentazione contabile, è dato dalla *“tempestiva definizione del riparto del finanziamento del fondo sanitario nazionale. Le risorse dovrebbero essere individuate e trasferite con congruo anticipo rispetto all’inizio dell’esercizio, o, quanto meno, entro il termine dell’esercizio, per consentire alle Regioni di effettuare un’adeguata programmazione delle risorse e delle attività dei propri servizi sanitari regionali, cui conseguono i necessari adempimenti contabili di accertamento e di impegno.*

Il tradizionale ritardo con il quale viene approvato in via definitiva il riparto in discorso comporta una gestione “provvisoria” tra le contabilità speciali delle anticipazioni ricevute, che rende non semplice la ricostruzione della gestione effettiva e la valutazione degli equilibri di bilancio, come già rilevato in sede di referto al Parlamento sulla finanza territoriale”⁴.

La questione non è di poco momento, perché questa prassi, oltre a rendere opaca la lettura della situazione finanziaria in base ai flussi SIOPE, rende difficile per le Regioni un’adeguata programmazione e una corretta applicazione anche delle regole poste dal Titolo II del d.lgs. n. 118/2011.

Nelle contabilità speciali continuano a rilevarsi saldi negativi di rilievo generati dalla voce generica “Altre partite di giro” (v. par. 3.5), che destano perplessità sull’effettiva natura delle operazioni registrate sotto questo codice, in assenza di un’adeguata compensazione in entrata.

Infine, vanno ricordate quelle situazioni connesse a particolari modalità gestionali, che non rendono la situazione di immediata evidenza tramite il SIOPE (v. sopra, par. 1.1).

3.2 Riepilogo generale per Titoli

Il riepilogo che segue mostra, in primo approccio, i risultati delle riscossioni e dei pagamenti, secondo l’esposizione formale derivante dall’articolazione del modello di rilevazione del SIOPE, ripartito in sei Titoli di entrata e quattro Titoli di spesa. Il prospetto fornisce anche la ripartizione dei saldi annuali delle gestioni correnti, in conto capitale e delle contabilità speciali.

⁴ Audizione della Sezione delle autonomie in data 27.11.2014 davanti alla *Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale*,

Tabella 4/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome - Analisi del totale delle riscossioni e del totale dei pagamenti per Titoli, secondo l'articolazione del SIOPE

Descrizione	2012	2013	2014	2015	TOTALE	Var. % 2015/2012	Var. % 2015/2014
Riscossioni di parte corrente: Titoli I, II e III (A)	147.991.692	181.404.181	152.751.561	157.540.877	639.688.310	6,45	3,14
Riscossioni da alienazioni, trasferimenti di capitale, riscossioni di crediti: Titolo IV (B)	9.781.375	10.114.385	7.746.074	12.233.760	39.875.594	25,07	57,93
Riscossioni da accensione di prestiti: Titolo V (C)	5.157.163	18.238.625	14.547.246	10.004.255	47.947.289	93,99	-31,23
Riscossioni in conto capitale: Titoli IV e V (B+C)	14.938.538	28.353.010	22.293.321	22.238.015	87.822.883	48,86	-0,25
Riscossioni da contabilità speciali: Titolo VI (D)	45.755.841	50.075.409	39.005.708	40.106.968	174.943.926	-12,35	2,82
Riscossioni da regolarizzare (X)	0	0	0	281.492	281.492	n.a.	n.a.
Totale delle riscossioni (A+B+C+D+X)	208.686.070	259.832.600	214.050.589	220.167.352	902.736.611	5,50	2,86
Pagamenti di parte corrente: Titolo I (E)	145.470.087	144.717.728	145.732.922	147.095.308	583.016.045	1,12	0,93
Pagamenti in conto capitale: Titolo II (F)	17.951.122	19.719.640	17.348.380	17.765.891	72.785.033	-1,03	2,41
Pagamenti per rimborso di prestiti: Titolo III(G)	6.004.267	11.321.480	7.326.323	11.857.509	36.509.579	97,48	61,85
Pagamenti per contabilità speciali: Titolo IV (H)	41.933.592	80.280.040	45.284.322	41.745.502	209.243.456	-0,45	-7,81
Pagamenti da regolarizzare (Y)	207.943	111.355	9.727	351.102	680.128	68,85	3509,38
Totale dei pagamenti (E+F+G+H+Y)	211.567.012	256.150.243	215.701.674	218.815.312	902.234.241	3,43	1,44
Saldo di parte corrente (A - E) = (L)	2.521.604	36.686.453	7.018.639	10.445.569	56.672.265	314,24	48,83
Saldo di parte corrente comprensivo del rimborso prestiti (A - E - G) = (L)	-3.482.663	25.364.973	-307.684	-1.411.940	20.162.686	-59,46	358,89
Saldo c/ capitale (B + C - F) = (M)	-3.012.584	8.633.370	4.944.941	4.472.125	15.037.851	-248,45	-9,56
Saldo contabilità speciali (D - H) = (N)	3.822.249	-30.204.631	-6.278.614	-1.638.534	-34.299.530	-142,87	-73,90
Saldo movimenti da regolarizzare (X-Y) = (Z)	-207.943	-111.355	-9.727	-69.610	-398.636	-66,52	615,61
Saldo riscossioni-pagamenti (L+M+N+Z)	-2.880.942	3.682.357	-1.651.085	1.352.041	502.371	-146,93	-181,89

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Il risultato complessivo del quadriennio espone un avanzo della gestione corrente di circa 56,7 mld., che si riduce a 20,2 mld includendo i rimborsi per i prestiti (36,5 mld), considerati, in primo approccio, al lordo dei rimborsi per anticipazioni di cassa; il saldo della gestione in conto capitale è positivo per oltre 15 miliardi di euro.

Le partite di giro (comprehensive dei movimenti per anticipazioni e rimborsi per la sanità) generano un notevole disavanzo (-34,3 mld. di euro) meritevole di ulteriori approfondimenti. In prima

lettura si rileva un andamento anomalo, in quanto il risultato del triennio dipende essenzialmente dall'entità del disavanzo del 2013 (-30,2 mld.).

Il saldo finale riscossioni-pagamenti, come si è già rilevato, è di +502,3 mln di euro.

Di seguito sono analizzati i risultati per singolo comparto gestionale.

3.3 I risultati della gestione corrente

L'analisi della gestione corrente tiene conto della differenza tra il totale delle entrate correnti (primi tre Titoli delle entrate) e il totale delle spese correnti (Titolo I della spesa) e delle somme pagate per rimborso della quota capitale dei prestiti (Titolo III della spesa al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa). Nel risultato è computato anche il differenziale tra le somme introitate e pagate per la gestione sanitaria registrate tra le contabilità speciali. Ai fini del consolidato nazionale si espungono i movimenti tra Regioni (v. anche lo schema illustrato nelle "Note metodologiche" nel vol. II). Inoltre si imputa alla gestione corrente anche il differenziale tra incassi e pagamenti da regolarizzare che, come rilevato (v. par.1.2), non sono di rilevante entità e, per esperienza, per la maggior parte sono riferibili ad operazioni di parte corrente. Il risultato così "aggiustato" è esposto nella tabella che segue (Tab. 5/EQ/ITA).

Tabella 5/EQ/ITA - Comparto Regioni e Province autonome-Analisi dell'equilibrio di parte corrente- Gestione di cassa-Periodo 2012-2015 (Titoli I, II, III entrate-Titoli I e III della spesa al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa + saldo contabilità speciali per fondo SSN, al netto dei trasferimenti tra Regioni)

	codici SIOPE	Incassi/Pagamenti	2012	2013	2014	2015	TOTALE	Var. % 2015/2012	Var. % 2015/2014
Incassi	Titolo 1°	Entrate tributarie	128.683.516	155.949.089	128.682.753	129.828.778	543.144.136	0,89	0,89
	Titolo 2°	Entrate da contributi e trasferimenti correnti	15.783.753	22.283.845	20.081.024	22.929.457	81.078.078	45,27	14,18
	2131	di cui Trasferimenti correnti da altre Regioni e Province autonome	42.017	39.477	37.200	82.783	201.477	97,02	122,53
	Titolo 3°	Entrate extra-tributarie	3.524.423	3.171.247	3.987.784	4.782.642	15.466.096	35,70	19,93
	Totale incassi parte corrente (Titoli I, II, III entrate) (A)		147.991.692	181.404.181	152.751.561	157.540.877	639.688.310	6,45	3,14
Pagamenti	Titolo 1°	Spese correnti	145.470.087	144.717.728	145.732.922	147.095.308	583.016.045	1,12	0,93
	1531	di cui Trasferimenti correnti ad altre Regioni e Province autonome	396.482	450.755	354.640	1.437.322	2.639.200	262,52	305,29
	Titolo 3°	Spese per rimborso di prestiti	6.004.267	11.321.480	7.326.323	11.857.509	36.509.579	97,48	61,85
	3910	di cui Rimborso anticipazioni di cassa	3.154.533	8.564.908	4.600.050	3.580.290	19.899.781	13,50	-22,17
	Totale Titoli I e III spesa		151.474.355	156.039.208	153.059.245	158.952.816	619.525.624	4,94	3,85
Totale spese correnti al netto rimborsi anticipazioni di cassa (B)		148.319.822	147.474.299	148.459.195	155.372.526	599.625.843	4,76	4,66	
Saldo	SALDO (A-B)=(C)		-328.131	33.929.881	4.292.366	2.168.350	40.062.467	-760,82	-49,48
Contabilità speciali	6317	Anticipazioni sanità (contabilità speciali) (D)	19.882.875	17.359.168	20.120.783	20.026.743	77.389.569	0,72	-0,47
	4317	Rimborso anticipazioni Sanità (contabilità speciali) (E)	12.586.622	43.462.425	19.119.542	19.201.300	94.369.889	52,55	0,43
	SALDO sanità contabilità speciali (D-E)=(F)		7.296.253	-26.103.257	1.001.242	825.442	-16.980.320	-88,69	-17,56
Saldo gestione corrente	Risultato di parte corrente aggiustato (C) + (F)		6.968.123	7.826.625	5.293.607	2.993.793	23.082.147	-57,04	-43,45
	Risultato di parte corrente aggiustato al netto dei trasferimenti tra Regioni (codd. 2131E, 1531S)		7.322.588	8.237.903	5.611.047	4.348.332	25.519.871	-40,62	-22,50
	Saldo movimenti di cassa da regolarizzare		-207.943	-111.355	-9.727	-69.610	-398.636	-66,52	615,61
	Risultato di parte corrente aggiustato comprensivo del saldo movimenti da regolarizzare al netto dei trasferimenti tra Regioni		7.114.645	8.126.547	5.601.320	4.278.722	25.121.235	-39,86	-23,61

Fonte: dati SIOPE aggiornati al 18.8.2016 – Elaborazioni: Corte dei conti - Sezione delle autonomie - Importi in migliaia di euro

Le entrate correnti mostrano un andamento ondivago, con un evidente incremento nel 2013, cui segue una flessione nel 2014 ed un leggero incremento nel 2015. La flessione del 2014 è principalmente dovuta da una contrazione delle entrate tributarie (-17,48% sul 2013) e ai trasferimenti (-9,88% sul 2013), mentre aumentano le entrate extra-tributarie (+25,75%). Nell'annualità 2015, rispetto al 2014, si registra un lieve incremento delle entrate tributarie

rispetto al 2014 (+0,89%) e una più consistente crescita delle entrate da trasferimenti (+14,18%) e delle entrate extra-tributarie (+19,93%).

I pagamenti per spesa corrente del Titolo I, invece, segnano una riduzione nel 2013, mentre dal 2014 vi è un aumento, più consistente nel 2015 (+0,93% sul 2014).

Le spese per rimborso prestiti, con riferimento alla sola quota capitale, invece, sono caratterizzate da un'impennata nel 2015 (+203% sul 2014) a fronte di precedente andamento in diminuzione (-1,1% nel 2014 sul 2013, -3,3% nel 2013 sul 2012).

L'andamento dei saldi dei movimenti relativi alla gestione sanitaria è caratterizzato da una notevole discontinuità. La gestione sanitaria è condizionata dalla questione sopra illustrata relativa ai ritardi nelle assegnazioni definitive delle quote relative al finanziamento del Fondo Sanitario Nazionale, alimentato da compartecipazione Iva, Irap e addizionale Irpef. Le regolazioni contabili avvenute nel 2013 hanno comportato un incremento rilevante delle entrate tributarie, ma, al contempo, un incremento dei rimborsi, che negli anni precedenti erano stati inferiori alle anticipazioni incassate, determinando un saldo notevolmente negativo (-26,1 mld), a fronte di saldi positivi, sia pure di minore entità, negli altri anni considerati.

Nel quadriennio complessivamente si registra un risultato di parte corrente positivo in tutte le annualità, anche se con andamento discendente dal 2013 (da 8,1 mld. a 4,3 mld. del 2015), con un avanzo complessivo nell'intero periodo di 25,1 mld. Pur trattandosi di un risultato di larga approssimazione, per i problemi sopra descritti, esso si rivela capiente rispetto al disavanzo generato nel quadriennio dalla gestione in conto capitale (-3,7 mld.), ed anche rispetto al disavanzo derivante dalle contabilità speciali al netto della sanità, pari a -17,2 mld. Quest'ultimo dato è strettamente correlato al saldo negativo, costante in tutti gli anni considerati della voce generica "*Altre partite di giro*". La reiterazione dei disavanzi e la loro entità induce a ritenere, in prima lettura, che, almeno da parte di alcune Regioni, in tale voce possano essere ricondotte spese ordinarie (che non trovano un bilanciamento nelle riscossioni).

Va però presa in considerazione anche la circostanza eccezionale dovuta alla messa a disposizione di risorse (anticipazioni di liquidità di cui ai dd.ll. n. 35, 102/2013, n. 66/2014, legge di stabilità 2014) da parte dello Stato per il pagamento di debiti pregressi, solo in parte riferibili agli investimenti. Se si sottraggono al risultato della gestione in conto capitale le somme in questione, pari a 23,3 mld. di euro (al 20.7.2015), pur tenendo conto che una parte (allo stato non quantificabile) è stata impiegata per debiti relativi agli investimenti emerge la sofferenza finanziaria del comparto, in quanto il risultato della gestione corrente diventa incapiente.