

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

ANALISI DELLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI/PROVINCE AUTONOME

1 PROFILI GENERALI

1. Con la presente relazione la Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento sugli andamenti finanziari complessivi del comparto Regioni/Province autonome per l'esercizio 2015 e fa seguito, con considerazione della gestione nella sua completezza, alle analisi sui flussi di cassa per il medesimo periodo che ha anticipato con la relazione, approvata con la deliberazione n. 37/SEZAUT/2016/FRG del 28 novembre 2016.

E' questo il referto generale conclusivo delle analisi per l'esercizio 2015, con il quale si tiene conto delle istanze normative in materia, esplicitate in modo sintetico dall'art. 7, co. 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'art. 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con delibera delle SS RR della Corte n. 14/DEL/2000 (e s. m. i.).

Va anche considerata la sopravvenuta disciplina del d.l. n. 174/2012 che in particolare, per quel che ne occupa in questa sede, ha introdotto, con l'art. 1, co. 5, anche per le Regioni ordinarie il giudizio di parificazione del rendiconto generale, analogamente a quanto previsto per lo Stato e per le Regioni e Province ad autonomia speciale (esclusa la Valle d'Aosta, il cui Statuto attualmente non prevede questo tipo di giudizio e alla quale non si applicano direttamente le disposizioni richiamate).

Il referto al Parlamento sulla finanza regionale complessiva si giova, quindi, degli esiti dei giudizi e dei risultati delle analisi riportate nelle relazioni approvate in sede di parifica, con evidente miglioramento in termini di qualità e di attendibilità dei dati, oltre che con individuazione di specifiche tematiche di rilievo per la finanza pubblica.

Le Regioni hanno risposto positivamente alla novità legislativa, anche se non è stato realizzato il completo allineamento alla tempistica prescritta dal d.lgs. n. 118/2011, che all'art. 18 prescrive che il rendiconto generale della Regione sia approvato con legge regionale entro il 31 luglio dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce, con preventiva approvazione da parte della

giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Di fatto ancora si rileva uno scivolamento dei termini in alcune Regioni.

Per la Regione Basilicata la competente Sezione regionale di controllo, nell'adunanza del 9 novembre 2016, ha reso la decisione di non parifica del rendiconto per l'esercizio 2015.

Più rilevanti ritardi si riscontrano per le Regioni Abruzzo e Campania: l'ultimo rendiconto sottoposto a giudizio di parificazione per la prima è quello relativo all'esercizio 2013 (rendiconto approvato con riserva su varie partite, che richiederebbe interventi correttivi — anche a seguito della sentenza della Corte cost. n. 89/2017 - peraltro non ancora intervenuti); per quanto riguarda la Regione Campania, il rendiconto per l'esercizio 2014 è stato approvato, nell'adunanza del 6 aprile 2017, con riserva su alcune partite contabili.

2. La presente relazione riguarda gli andamenti finanziari del comparto Regioni-Province autonome per l'esercizio 2015, con raffronti per il periodo 2012-2015 e con riferimenti, per alcuni argomenti, all'esercizio 2016.

Per quanto riguarda le fonti, sono stati principalmente utilizzati i dati di provenienza regionale (amministrazioni e organi di revisione) forniti tramite il sistema informativo Con.Te. (Contabilità Territoriale) della Corte dei conti. In tale sistema sono raccolti i dati sia definitivi, ove il procedimento di approvazione del rendiconto regionale si sia concluso, sia provvisori, in caso contrario.

Per la ricostruzione delle serie storiche, si è fatto ricorso anche ai dati desunti direttamente dai rendiconti e dalle relazioni delle Sezioni regionali di controllo o pubblicati nella precedente relazione al Parlamento.

Per l'esame di altri profili di interesse per il comparto regionale, con particolare riferimento al settore sanitario, sono state utilizzate anche fonti ulteriori, specificate nel testo e/o in calce alle relative tabelle (Documenti di finanza pubblica, pubblicazioni OCSE, ISTAT, RGS-IGESPES, AIFA, verbali dei Tavoli di monitoraggio, etc.).

Per i prossimi referti si confida di poter utilizzare i dati acquisiti tramite la BDAP, al cui impianto, per la parte degli Enti territoriali, ha contribuito la Corte, mettendo a disposizione il “*know-how*” maturato nello sviluppo dei propri sistemi informativi. Per tali acquisizioni sono in corso di perfezionamento specifici accordi con il MEF-Ragioneria generale dello Stato.

2 I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME PER GLI ANNI 2015, 2016 E 2017

2.1 Premessa

La continua evoluzione dei meccanismi di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali rappresenta, per la gestione degli Enti territoriali, uno dei principali fattori di incertezza che accompagnano l'entrata a regime dei principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili introdotti dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come integrati e corretti dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, e del principio del pareggio di bilancio previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (c.d. legge "rinforzata") per l'attuazione dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

Il tendenziale avvicinamento del regime del patto di stabilità interno ad uno schema semplificato del pareggio di bilancio previsto dalla legge rinforzata prima della novella introdotta dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, non poteva colmare la distanza tra le finalità di fondo delle due discipline.¹ Nel regime del patto, infatti, i vincoli di finanza pubblica hanno sempre perseguito obiettivi di contenimento della spesa con tecniche variabili che lasciavano agli Enti territoriali ampi spazi di manovra nella gestione del bilancio e nei tempi necessari al raggiungimento dell'equilibrio finanziario.

Nel regime originariamente previsto del pareggio, invece, il vincolo di bilancio sarebbe stato più stringente, in quanto finalizzato a salvaguardare gli equilibri "effettivi" del bilancio degli Enti in un contesto di progressiva riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

L'anticipazione in via transitoria e sperimentale di alcune delle regole che concorrono a definire il vincolo del pareggio di bilancio rappresenta, quindi, un segnale di cambiamento che sembra andare nella direzione di una più efficace tenuta degli equilibri finanziari e, tuttavia, si muove, pur sempre, all'interno di un quadro di sostanziale continuità con il passato, in una logica

¹ Per una più approfondita disamina delle caratteristiche della disciplina del pareggio di bilancio e degli effetti prodotti dalle modifiche apportate alla legge n. 243/2012 ad opera della legge n. 164/2016, si rinvia al testo dell'audizione parlamentare della Corte dei conti tenutasi nel maggio 2016 davanti alle Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati dal titolo: "Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge di bilancio e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344)", di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/AUD/16, pag. 21 ss.

concertativa tesa ad assicurare al sistema i necessari strumenti di flessibilità compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica.

La citata riforma della legge n. 243/2012 di attuazione dell'art. 81 Cost., effettuata in tempi strettissimi con il varo della legge n. 164/2016, va esattamente in questa direzione, in quanto mira, da un lato, a semplificare le procedure di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di monitoraggio dei relativi risultati, dall'altro, a implementare gli investimenti attraverso procedimenti di concertazione territoriale meno complessi e di più rapida attuazione, agevolati anche dalla rilevanza, all'interno dei saldi di finanza pubblica, del fondo pluriennale vincolato, che offre copertura agli impegni finanziati in bilancio dal fondo.

Che non si tratti del definitivo abbandono del patto di stabilità interno (come concepito in questi ultimi anni) ma della ennesima revisione delle modalità di calcolo dei suoi obiettivi programmatici annuali, è avvalorato dalla circostanza che il nuovo meccanismo che regola il contributo di ciascun Ente territoriale al contenimento dei saldi di finanza pubblica continua ad essere assistito dal medesimo sistema sanzionatorio e di monitoraggio previsto dalla disciplina del patto. Un sistema, questo, che trova la sua ragion d'essere in vincoli di finanza pubblica calibrati ogni anno su obiettivi diversi e su tecniche contabili mutevoli, che si sovrappongono ai principi di bilancio e ai normali strumenti di controllo degli equilibri economico-finanziari che il sistema contabile dovrebbe al suo interno garantire.

In linea con una evoluzione normativa volta a temperare il carattere stringente dei tradizionali vincoli del patto, i nuovi strumenti di coordinamento della finanza pubblica esprimono, dunque, una rivisitazione dei meccanismi di controllo della spesa e del debito in un'ottica di maggior efficientamento della spesa e degli spazi finanziari utilizzabili per incrementare lo sviluppo infrastrutturale.

In tale rinnovato contesto vanno ad iscriversi gli esiti delle presenti analisi, che hanno riguardo ai risultati degli esercizi 2015 e 2016, posti a raffronto con gli andamenti del triennio precedente, tratti dal sistema informativo di monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze (Rgs-Igepa).

2.2 Il passaggio delle Regioni a statuto ordinario e della Sardegna al nuovo regime degli equilibri di bilancio nel quadro degli obiettivi di finanza pubblica per il 2015

L'impegno delle Regioni a proseguire nel percorso di efficientamento della spesa secondo i dettami stabiliti dalla disciplina del patto di stabilità interno ha prodotto, negli ultimi anni, un severo ridimensionamento dei livelli della spesa regionale programmabile.

Ciò ha reso necessaria l'individuazione di nuovi strumenti di controllo dell'indebitamento netto incentrati su modalità di calcolo che prendessero in considerazione non più solo le spese finali ma direttamente i saldi di bilancio, in modo che anche le Regioni, al pari di quanto previsto per il Trentino-Alto Adige e, in via più generale, per gli Enti locali, potessero far leva sulle componenti di entrata dei propri bilanci per garantire il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In vista dell'introduzione di più efficaci strumenti di coordinamento della finanza pubblica, il concorso delle Regioni a statuto ordinario agli obiettivi programmati per il 2014 aveva finito per attestarsi su un metodo di calcolo della spesa finale del tutto innovativo (i cd. obiettivi di competenza "euro-compatibile").² Tale parametro di rilevazione della spesa, infatti, consentendo di avvicinare la disciplina del patto di stabilità interno delle Regioni alle regole contabili del Sec (Sistema europeo dei conti), aveva favorito la semplificazione sia delle modalità di determinazione dello sforzo necessario al raggiungimento del livello di indebitamento netto programmato sia delle modalità di monitoraggio della spesa, fondate sulla rilevazione di un solo obiettivo programmatico.

Per favorire la razionalizzazione della spesa, il nuovo metodo di computo veniva accompagnato da limitate misure di esclusione di determinate voci di spesa, dirette, principalmente, a salvaguardare gli investimenti, a conseguire il pieno utilizzo delle risorse provenienti dall'Unione europea, a favorire il tempestivo pagamento dei fornitori secondo i termini della Direttiva 2011/7/UE, nonché a sostenere la centralizzazione degli acquisti nell'intento di perseguire un maggior contrasto agli sprechi.

² Il nuovo metodo di calcolo della spesa finale di competenza "euro-compatibile", introdotto dal co. 449, dell'art. 1, l. n. 228/2012, poi novellato dall'art. 1, co. 497, l. 27 dicembre 2013, n. 147, prevede che non tutta la spesa corrente sia rilevata per competenza, ma solo quella meno soggetta alle discontinuità tipiche della cassa. Di talché, la spesa corrente per trasferimenti, per imposte e tasse nonché per oneri straordinari rileva per cassa, al pari della spesa in conto capitale, il cui monitoraggio dei pagamenti, tuttavia, avviene anch'esso al netto delle partite finanziarie (spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti di capitale). Queste ultime voci di spesa risultano, infatti, escluse dal computo, ad eccezione dei conferimenti per ripiano perdite delle società partecipate, le cui spese sono registrate per cassa avendo natura economica di trasferimenti a fondo perduto alle imprese.

I limiti imposti dal tetto euro-compatibile di spesa venivano, tuttavia, giudicati ancora troppo stringenti per l'autonomia regionale, tanto da giustificare un immediato ripensamento in corrispondenza dell'entrata in vigore del nuovo modello di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, e dei saldi previsti dalla legge rinforzata n. 243/2013 in materia di equilibri dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali.

L'esigenza di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica con il nuovo quadro di regole contabili derivanti dal d.lgs. n. 118/2011, più rispondente ad una logica di gestione delle risorse attenta alla dimensione degli investimenti ed alla efficienza della spesa, ha trovato nel principio della competenza finanziaria "potenziata" un valido surrogato al tetto euro-compatibile di spesa, in quanto egualmente idoneo a determinare saldi di bilancio coerenti con quelli rilevati dall'Istat ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale.

In questa logica, le misure di finanza pubblica introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 (art. 1, co. 463 ss., l. n. 190/2014) con riguardo alle sole Regioni a statuto ordinario, hanno segnato il definitivo abbandono dei vincoli del patto di stabilità fondati sul controllo delle spese finali (tradizionalmente considerate al netto, sostanzialmente, della componente sanitaria e di poche altre voci espressamente indicate), per anticipare un regime vincolistico basato sul principio del saldo di bilancio in pareggio.

Tale vincolo di pareggio, mutuato da talune previsioni contenute all'art. 9 della l. n. 243/2013, consiste nel raggiungimento dell'equilibrio di bilancio verificabile a consuntivo attraverso il controllo di 6 differenti saldi contabili: il saldo di parte corrente e il saldo finale, espressi, rispettivamente, in termini sia di competenza che di cassa, quest'ultimo distinto, a sua volta, in termini di saldo di cassa ordinaria e di saldo di cassa sanitaria.

A differenza di quanto previsto dal regime del pareggio individuato dalla l. n. 243/2013, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica concorrono anche specifiche voci agevolative di entrata (come il saldo del fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità o quota del risultato di amministrazione), così come sono eccezionalmente escluse dal computo dei saldi talune voci significative di spesa (come i pagamenti relativi a debiti in conto capitale o le spese connesse al cofinanziamento dei fondi strutturali europei).

La rilevanza di alcune delle suddette voci agevolative di entrata, da considerare fino alla concorrenza complessiva di 2.005 milioni, si spiega con l'intento di sterilizzare il maggior sforzo sostenuto dalle Regioni a statuto ordinario per passare dall'obiettivo di competenza euro-compatibile, stabilito per le spese finali del 2014, alla disciplina del pareggio di bilancio previsto per il 2015. Gli effetti positivi prodotti sull'indebitamento netto con il semplice passaggio dalla

vecchia alla nuova disciplina del patto sono stati stimati, appunto, in 2.005 milioni, pari alla distanza tra la media dei saldi di cassa finali delle Regioni per gli anni 2011-2013 e l'equilibrio di cassa e di competenza da raggiungere nel 2015.

Per compensare detti effetti è stato concesso alle Regioni di computare, ai fini degli equilibri di cassa, sia gli utilizzi del fondo di cassa al 1° gennaio 2015 sia gli incassi per accensione di prestiti riguardanti i debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti; mentre, ai fini degli equilibri di competenza, il computo è stato esteso agli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, al saldo tra il fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata e in spesa ed agli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per le reiscrizioni dei residui perenti.

In questo nuovo contesto normativo, la legge di stabilità per il 2015 (cc. 398 e 400) ha comunque richiesto alle Regioni a statuto ordinario un gravoso contributo aggiuntivo alla finanza pubblica, in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare, pari a 3.452 milioni, che si aggiunge ai tagli di risorse già previsti per lo stesso anno dall'art. 16, co. 2, del d.l. n. 95/2012 (pari a 1.050 milioni) e dall'art. 46, cc. 6 e 7, del d.l. n. 66/2014 (pari a 750 milioni), per una correzione complessiva di 5.252 milioni.

Per le Regioni a statuto speciale il contributo richiesto per il 2015 ammonta, invece, a 467 milioni, che a sua volta si aggiunge ai 703 milioni, in termini di indebitamento netto, ed ai 300 milioni, in termini di saldo netto da finanziare, già previsti dall'art. 46, cc. 2 e 3, del d.l. n. 66/2014. Il predetto contributo è da accantonarsi a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali sulla base delle intese siglate da ciascun Ente con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per le due Province autonome di Trento e Bolzano e per la Regione Trentino-Alto Adige gli obiettivi di risparmio continuano ad essere fissati in termini di miglioramento del saldo programmatico di competenza mista, così come sono espressi in termini di competenza euro-compatibile gli obiettivi di spesa delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Regione siciliana, mentre per la Sardegna, al pari delle Regioni a statuto ordinario, gli obiettivi sono riferiti agli equilibri di bilancio, pur con particolari previsioni per l'unico saldo di cassa.

Al fine di concorrere ai predetti obiettivi di finanza pubblica, previa intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 26 febbraio 2015, le Regioni a statuto ordinario hanno stabilito di rinunciare per 1.800 milioni agli investimenti provenienti dal Fondo di sviluppo e coesione, per 2.285 milioni ai finanziamenti statali destinati al settore sanitario (di cui 285 milioni per l'edilizia sanitaria), per 802,13 milioni alle risorse statali destinate al patto verticale incentivato in favore degli Enti

locali dei rispettivi territori e per i residui 364,87 milioni a valere sulle risorse proprie indicate da ciascuna Regione.

Allo stesso modo, per le Regioni ad autonomia speciale il contributo aggiuntivo si è tradotto in una riduzione del finanziamento in sanità per 352 milioni, cui residuano le disponibilità relative alle incentivazioni ai patti di solidarietà verticali di Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna fino alla concorrenza di 115 milioni.

Sulla base dell'intesa raggiunta in data 16 luglio 2015, la Conferenza Stato-Regioni ha concesso la facoltà di sostituire al previsto taglio dei finanziamenti a valere sul Fondo di sviluppo e coesione il raggiungimento di un corrispondente avanzo di competenza e di cassa in luogo dell'obiettivo di saldo non negativo previsto dalla legge n. 190/2014.

Per venire incontro alle difficoltà delle Regioni, con il successivo art. 1-bis del d.l. n. 78/2015 è stata stabilita, altresì, la non rilevanza, nel saldo di competenza per l'anno 2015, degli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale delle Regioni che, nell'anno 2014, avessero registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti inferiori rispetto ai termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

Lo stesso provvedimento ha poi previsto, all'art. 8, co. 5, l'esclusione dal computo dei saldi di cassa, dei pagamenti in conto residui, effettuati a valere sulle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, concernenti la spesa per acquisto di beni e servizi e i trasferimenti di parte corrente agli Enti locali.

Da ultimo, la legge di stabilità per il 2016 (co. 735, legge n. 208/2015) ha concesso *in extremis* alle Regioni più in difficoltà anche l'esclusione dai saldi di competenza degli "impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015".

2.3 I risultati conseguiti nel 2015

Il regime dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla legge di stabilità per il 2015 può essere definito come uno dei più eterogenei sistemi di regole di convergenza della finanza regionale agli obiettivi di governo dei conti pubblici che le recenti esperienze del patto di stabilità interno abbiano sperimentato.

Le esigenze di coordinamento della finanza pubblica sembrano piegarsi, infatti, alle molteplici istanze di flessibilità provenienti dalle autonomie regionali, delineando un quadro di accentuata differenziazione tra le regole dettate per le diverse Regioni. Il ricorso a strumenti pattizi

diversificati, anche se in larga parte predeterminati dal “centro”, sembra aver accentuato le diversità e posto in secondo piano l'esigenza di uniformità delle regole di riparto delle responsabilità finanziarie tra i diversi livelli di governo.

Il mutevole adattamento della disciplina alle diverse istanze regionali ha prodotto un regime incentrato su tre distinte tipologie di obiettivi (pareggio di bilancio, saldo di competenza mista e tetto di spesa euro-compatibile), ciascuna delle quali variamente declinata al suo interno in funzione sia delle differenze ordinamentali (Regioni ad autonomia ordinaria e speciale) sia delle caratteristiche organizzative (presenza o meno di un sistema integrato regionale) sia delle modalità operative adottate (gestione del servizio sanitario, adozione della contabilità armonizzata, tipologia di finanziamento ecc.).

Alla maggiore flessibilità della disciplina si contrappone, allo stesso tempo, la maggiore rigidità degli obiettivi, che non lascia spazio a possibili compensazioni tra obiettivi o tra livelli ed ambiti territoriali, né tra risultati intertemporali conseguiti.

Le tipologie di obiettivi programmatici si distinguono, altresì, per il diverso grado di pervasività e di onerosità, sicché per alcune Regioni i vincoli condizionano l'intera struttura del bilancio, per altre solo la spesa o una parte di essa, altre ancora solo alcuni comparti della gestione. Allo stesso modo, la diversità dei presupposti consente ad alcune Regioni di esporre disavanzi di gestione, ad altre impone il raggiungimento di un avanzo e ciascuna è chiamata a conseguire un obiettivo di miglioramento che è relativo tanto alla misura dei risultati raggiunti quanto alla specificità dei vincoli concordati.

In quest'ordine di asimmetrie, risulta difficile valutare la coerenza, l'incisività nonché gli effetti distorsivi delle specifiche misure adottate, tanto meno raffrontare le modalità di ripartizione degli oneri finanziari, tra le diverse Regioni e a livello di comparto, al fine di poter far luce sulle componenti maggiormente penalizzate e sul grado di effettiva perequazione del sistema.

2.3.1 Il cd. pareggio di bilancio delle Regioni a statuto ordinario e della Regione

Sardegna

I dati di monitoraggio estratti dal sistema di rilevazione della Ragioneria generale dello Stato (Igepa) alla data del 30 novembre 2016 mostrano come tutte le Regioni a statuto ordinario hanno rispettato gli obiettivi stabiliti per il 2015.

Tuttavia, dalle analisi condotte sulle voci che compongono i prospetti dimostrativi dei saldi conseguiti emergono talune criticità che è opportuno evidenziare.

Con riferimento al raggiungimento degli obiettivi di cassa delle Regioni Lombardia e Abruzzo si segnala la presenza di una anomala determinazione della voce prevista dall'art. 1, co. 464, lett. a), l. n. 190/2014, concernente "l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate contabilmente al medesimo esercizio".

Trattasi, in particolare, del saldo dei movimenti per anticipazioni e rimborsi delle risorse destinate al finanziamento del fondo sanitario nazionale, contabilizzate provvisoriamente nelle partite di giro in attesa della comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze circa l'attribuzione ai pertinenti tributi che le alimentano (compartecipazione al gettito Iva, Irap e addizionale Irpef).³ Il legislatore, al fine di sterilizzare gli effetti contabili di tali dinamiche regolative, ha previsto che il totale degli incassi correnti e finali della gestione sanitaria tenga conto anche del saldo delle anticipazioni in sanità, così da non alterare le risultanze del saldo complessivo tra incassi e pagamenti.

Incrociando i dati Siope con quelli di rendiconto rilevati dal sistema Con.Te. è emersa la mancata concordanza tra i valori che concorrono al saldo delle anticipazioni sanità (anticipazione sanità concessa – rimborsi anticipazione sanità nell'anno) risultanti dalle citate banche dati e i corrispondenti valori di saldo indicati al 30/11/2016 nei modelli di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Igepa - per la verifica degli obiettivi di finanza pubblica per l'esercizio 2015. In particolare, risulta che il saldo di cassa delle anticipazioni sanità riportato alla voce V1 dei modelli 1C/15 e 2SF/15 dell'Allegato A al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze in data 31 luglio 2015 (prot. n. 60856 del 28 luglio 2015), è pari a +1.150.336 migliaia di euro per la Lombardia (anziché -335.006 migliaia) e a +283.627 migliaia per l'Abruzzo (anziché +160.141 migliaia).

La discordanza è dovuta all'avvertita esigenza di dare una corretta e completa rappresentazione dei flussi di cassa in ragione delle peculiarità della gestione sanitaria nelle due Regioni.

Per la Lombardia, lo scostamento è da ricondurre alla circostanza che la Regione, al fine di ridurre i tempi di pagamento dei fornitori, si avvale della collaborazione di Finlombarda S.p.A., società controllata che opera *in house*, per centralizzare il pagamento della maggior parte di beni e servizi

³ A causa del ritardo nella ripartizione definitiva di dette risorse, il saldo complessivo annuale tra movimentazioni di cassa in entrata e in uscita delle contabilità speciali non risulta, come dovrebbe, pari a zero, ma registra sbilanciamenti in positivo o in negativo. Se il saldo è positivo, significa che l'Ente, non essendo riuscito a regolarizzare nell'anno tutti i sospesi di tesoreria, non può imputare ai pertinenti capitoli di entrata una parte delle somme riscosse a titolo di anticipazione, rinviando agli esercizi successivi tale regolazione contabile. Quando ciò accade, il saldo di cassa delle contabilità speciali diventa negativo, ad indicare lo spostamento al Titolo I dell'entrata delle relative partite in conto sospeso.

acquisiti dalle Aziende sanitarie regionali.⁴ Poiché anche le predette operazioni di pagamento necessitano di una successiva regolazione contabile, la Regione, al fine di rilevare i corretti flussi di cassa dell'esercizio afferenti la gestione sanitaria, ha incluso nel saldo delle anticipazioni previste dal richiamato co. 464, lett. a), l. n. 190/2014 anche il saldo di dette operazioni contabili.⁵ Per l'Abruzzo, invece, lo scostamento è dovuto, più semplicemente, al fatto che, per una migliore tracciabilità dei flussi di cassa, la Regione iscrive, per il medesimo importo, le regolazioni contabili relative ai rimborsi per anticipazioni in sanità tanto nella gestione sanitaria regionale ordinaria quanto nella gestione sanitaria accentrata (codici Siope S4317), con ciò producendo un'apparente duplicazione di valori.

A ben vedere, anche la Regione Basilicata espone un saldo positivo di cassa delle anticipazioni sanità pari a +68.128 migliaia che non concorda con il saldo negativo di -49.997 migliaia risultante dalle anzidette banche dati. Tuttavia, l'errore non risulterebbe influente ai fini del raggiungimento degli obiettivi, in quanto il saldo positivo della gestione sanitaria corrente di cassa si ridurrebbe a +20.075 migliaia (rispetto ad un importo certificato di +138.200 migliaia), mentre il saldo della gestione sanitaria finale di cassa risulterebbe, in ultima analisi, anch'esso positivo (+11.187 migliaia) considerando anche i valori che la Regione ha ommesso di riportare sia per il saldo anticipazioni sanità (voce V1) sia per il saldo del fondo di cassa della gestione sanitaria accentrata di inizio e fine esercizio (voce V4, pari a +27.224 migliaia). Occorre aggiungere, peraltro, che la Regione Basilicata avrebbe inesattamente indicato anche il valore della voce in entrata V13 del modello ISC/15 e V14 del modello ISF/15, relativa al "Contributo patti regionali verticali incentivati" previsto dall'art. 1, comma 484, l. n. 190/2014, per un importo pari a 15.722 migliaia; contributo in realtà non conseguito dall'Ente per effetto della mancata riduzione del debito, condizione ritenuta essenziale per l'accesso al contributo (cfr. in tal senso, la Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 45 /2016/PARI, pag. 61 e ss.). Anche in tal caso, tuttavia, l'erronea rappresentazione contabile non pregiudica il conseguimento degli obiettivi, poiché l'indicazione del contributo (voce non rilevante ai fini del computo dei saldi) rende più difficoltoso il pareggio di bilancio diminuendo l'importo delle entrate.

⁴ Mediante l'istituzione di un apposito "Fondo sociosanitario" gestito da Finlombarda, quest'ultima effettua pagamenti ai fornitori di beni e servizi per conto delle Aziende sanitarie e produce specifica rendicontazione diretta a regolarizzare le partite debitorie verso i fornitori e creditorie verso la Regione, nonché i propri flussi di tesoreria ai fini dell'alimentazione del Siope. Da parte sua, la Regione Lombardia provvede all'imputazione dei pagamenti sui capitoli di spesa di competenza del SSR e alla relativa commutazione in quietanza d'entrata al correlato capitolo delle partite di giro.

⁵ I predetti importi relativi all'esercizio 2015 sono rilevati nelle seguenti voci SIOPE:

- anticipazione di spesa dell'esercizio a Finlombarda (codice SIOPE S4318) pari a 3.130.000 migliaia di euro;
- regolazioni contabili anticipazioni in quietanza di entrata (codice SIOPE E6318) pari a 4.615.342 migliaia di euro.

Una opportuna segnalazione richiede anche la prospettazione dei saldi finali di competenza della Regione Emilia-Romagna, che espongono un valore degli impegni di spesa in conto capitale, alla voce S2 del modello 2SF/15, già depurato degli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale (pari a 542.629 mila euro), che il richiamato d.l. n. 78/2015 ha consentito di escludere dal computo per le Regioni in regola, nel 2014, con gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti. Tale importo, per ragioni di uniformità e trasparenza, avrebbe dovuto essere portato in detrazione alla apposita voce V19 del nuovo modello di rilevazione, così da far risultare l'effettivo livello di spesa della Regione, anche se non può non sottolinearsi che la locale Sezione di controllo ne aveva comunque ricostruito ed esplicitato, in sede di parifica, gli esatti termini di riferimento.⁶

Su un piano più generale, si osserva come il margine di scostamento rispetto agli obiettivi del comparto risulti, nel complesso, piuttosto elevato.

In luogo di un saldo di competenza e di cassa in pareggio, che la Conferenza Stato-Regioni del 16 luglio 2015 ha poi modificato in un avanzo complessivo di 365,3 milioni al fine di evitare una parte dei tagli dei finanziamenti a valere sul Fondo di sviluppo e coesione previsti per 750 milioni quale contributo alla riduzione dell'indebitamento netto, il comparto delle RSO consegue un avanzo cumulato di competenza, fra entrate e spese finali, pari a 5,6 miliardi ed un corrispondente avanzo di cassa pari a 3,9 miliardi. Tale fenomeno, che sconta anche la cessione alle amministrazioni locali di spazi finanziari aggiuntivi in termini di cassa per circa 1 miliardo, trova ulteriore conferma a livello di saldi di parte corrente, dove però risultano prevalenti le dimensioni dell'avanzo di cassa (+6,3 miliardi) rispetto a quello di competenza (+3,1 miliardi).⁷

In senso contrario, tra le Regioni i cui scostamenti dagli obiettivi presentano margini particolarmente ridotti si distinguono: la Campania (per i saldi di competenza), la Toscana (per i saldi finali), la Basilicata (per il saldo corrente di competenza) e il Molise (per il saldo finale di competenza). A livello di aree territoriali, invece, le Regioni del Sud mostrano maggiori difficoltà nel conseguire il pareggio corrente di competenza, le Regioni del Centro nel conseguire il pareggio di cassa e quelle del Nord nel raggiungere gli obiettivi di cassa della gestione sanitaria.

⁶ In proposito, si evidenzia, altresì, che il totale degli impegni del Titolo II del rendiconto 2015 della Regione Emilia-Romagna differisce dal totale degli impegni risultanti dalla somma dei Titoli II e III del rendiconto armonizzato 2015, pubblicato a soli fini conoscitivi, per l'importo di 152.758.440,58 euro. Tale somma (corrispondente al trasferimento di fondi comunitari dai conti di tesoreria centrale a quelli intestati alla Regione) figura, infatti, tra le contabilità speciali, laddove il rendiconto armonizzato le classifica al Titolo III fra le "Altre spese per incremento di attività finanziarie".

⁷ Mentre il 70% dell'avanzo finale di competenza si concentra in sole tre Regioni (Lombardia, Lazio e Puglia), l'avanzo finale di cassa risulta distribuito in modo più uniforme, con la Campania che segna il valore d'incidenza più elevato (+20,7%). Per la parte corrente, invece, nessuna Regione registra valori d'incidenza superiori al 20%.

Nonostante l'ampio margine con cui gli obiettivi sono stati rispettati, le Regioni hanno risentito di un quadro finanziario e gestionale particolarmente problematico, caratterizzato dalla transizione ai nuovi vincoli del pareggio di bilancio e da incognite legate all'entrata a regime dell'armonizzazione contabile.

Contrariamente alle apparenze, proprio il saldo finale di competenza, che a fine esercizio realizza, come detto, un differenziale positivo di oltre 5 miliardi, è risultato particolarmente penalizzante per le Regioni (soprattutto quelle meridionali) a causa della presenza di diffusi disavanzi nella gestione in conto capitale. Nonostante il reiterarsi delle misure di esclusione dal computo dei saldi delle spese per investimenti e dei contributi in conto capitale diretti a conseguire il pieno utilizzo delle risorse provenienti dall'Unione europea (cfr. commi 145, 466, punto 3), e 468, l. n. 190/2014), il legislatore è dovuto intervenire nuovamente per alleggerire la portata del predetto vincolo di bilancio esonerando anche gli impegni in conto capitale delle Regioni che, nell'anno 2014, fossero risultate in linea con gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti previsti dall'art. 4, d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (cfr. art. 1-bis, d.l. 19 giugno 2015, n. 78). Tale misura premiale, di cui hanno beneficiato Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Puglia e Basilicata per un importo complessivo di circa 3,5 miliardi, è risultata determinante per il raggiungimento dell'equilibrio finale di competenza di Toscana e Basilicata.

Ciononostante, altre tre Regioni (Abruzzo, Molise e Campania) non sarebbero riuscite a conseguire i rispettivi obiettivi finanziari di competenza se la legge di stabilità per il 2016, con norma di carattere eccezionale entrata in vigore il 30 dicembre 2015, non avesse consentito di utilizzare, ai fini dei saldi di competenza, anche gli avanzi di amministrazione relativi alla gestione sanitaria per finanziare gli impegni del perimetro sanitario (cfr. art. 1, co. 735, l. n. 208/2015).

Tale misura agevolativa ha, di riflesso, favorito il raggiungimento degli obiettivi di competenza di tutte le altre Regioni, le quali hanno così incrementato il margine di eccedenza positivo dei saldi correnti e finali di oltre 1 miliardo.

Con specifico riferimento alla Regione Sardegna, si rileva come a seguito dell'accordo siglato con il MEF in data 21 luglio 2014, la stessa si sia impegnata a conseguire, a decorrere dall'anno 2015, il pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della l. n. 243/2013, così come previsto dall'art. 42, co. 10, del d.l. n. 133/2014, in luogo del limite di spesa euro-compatibile che aveva osservato negli esercizi precedenti. In virtù dell'art. 9, co. 4, del d.l. n. 78/2015, è stata poi estesa anche alla Regione Sardegna l'applicazione delle disposizioni di cui alla l. n. 190/2014 relative al pareggio di bilancio previsto per le Regioni a statuto ordinario. I risultati conseguiti evidenziano il pieno raggiungimento dei previsti obiettivi di saldo esclusi quelli della gestione sanitaria, non essendo

la Regione Sardegna tenuta a distinguere, per il 2015, la gestione sanitaria accentrata dalla gestione ordinaria.

Ai fini di una visione d'insieme dei saldi conseguiti, nel prospetto seguente è rappresentata una sintesi dei risultati delle 16 Regioni soggette al regime di finanza pubblica in parola, con separata evidenza di ciascuno dei sei obiettivi finanziari espressi in termini di saldi di parte corrente e di saldi finali, rispettivamente, di competenza e di cassa (quest'ultima distinta, a sua volta, in gestione ordinaria e sanitaria). Per una visione analitica delle singole voci che hanno concorso a determinare il raggiungimento di ciascuno degli obiettivi finanziari previsti per le predette Regioni, si rinvia, invece, alle tabelle da 1/APP/SALDI a 18/APP/SALDI esposte in Appendice al presente referto.