

2001, n. 165, e successive modificazioni. Si tratta di un patrimonio conoscitivo di ampiezza inusitata che viene offerto alla Corte, con notevoli, positivi effetti per il suo compito di monitoraggio e referto.

Il sistema ConTe prevede, invece, una nuova modalità di acquisizione dei dati contabili delle Regioni e delle Province autonome tramite il sito della Corte dei conti, destinata agli Organi di revisione economico-finanziaria delle Regioni, che sono chiamati alla compilazione on line, ed al successivo invio alla Corte dei conti, di questionari in cui sono strutturati i nuovi schemi di relazione sui consuntivi regionali, con utilizzazione di un modello analogo a quello già esistente per gli Enti locali (SIQuEL).

L'adempimento è da porre in relazione con la funzione introdotta dal combinato disposto di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, che ha esteso agli Organi di revisione economico-finanziaria istituiti presso le Regioni le procedure previste dall'art. 1, commi 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, già collaudate nei confronti degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Le finalità di tale forma di controllo, svolto in stretto raccordo con il Collegio dei revisori dei conti presso le Regioni, sono state chiarite dal Giudice delle leggi con la sentenza 20 luglio 2012, n. 198, e confermate, con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, con sentenza 13 febbraio 2014, n. 23. In detta pronuncia si ribadisce che "il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità", e "concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno".

Il ConTe ha avuto avvio a seguito della delibera della Sezione delle autonomie n. 5/2014/SEZAUT/INPR del 7 marzo 2014 con cui si è approvato il documento riguardante le linee guida e il relativo questionario per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti presso le Regioni sui rendiconti regionali per il 2013. In sede attuativa si sono però determinate difficoltà applicative ed adempimenti parziali, da parte di alcuni soggetti utilizzatori, che sono alla base di talune incompletezze che si riscontrano per la parte del presente referto relativa alle Regioni.

Si confida che già dal prossimo anno il sistema, destinato a ricevere anche gli esiti delle parifiche, riuscirà a consentire pienamente un agevole scambio di dati tra enti territoriali, organi di revisione e Corte dei conti, con semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti e rappresentazioni della gestione complete ed affidabili, indispensabili sia ai fini dello svolgimento del ruolo che le norme assegnano alla Corte sia per fornire ausilio agli organismi rappresentativi e di gestione dello Stato e degli enti territoriali nelle scelte che loro competono.

Sintesi

PARTE I

Analisi della gestione finanziaria degli Enti territoriali – Esercizio 2013

I percorsi e i tempi d'uscita dalla fase recessiva sono resi problematici dal progressivo ridursi delle risorse pubbliche volte a promuovere lo sviluppo e il superamento degli attuali squilibri strutturali (ridotta produttività, limitata capacità innovativa, inefficienza della Pubblica amministrazione e deficit infrastrutturale).

L'esigenza di contrastare un debito pubblico molto elevato, asceso nel 2013 al 127,9% del PIL, obbliga la finanza pubblica ad assicurare consistenti avanzi primari attraverso il succedersi di misure di ridimensionamento dei programmi di spesa il cui pieno dispiegarsi ha avuto, per le Amministrazioni territoriali, riflessi immediati sul piano degli investimenti, che hanno segnato un netto rallentamento per cause legate ad inefficienza strutturale e a distorsioni indotte dalla disciplina del patto di stabilità interno.

Quest'ultimo ha costituito lo strumento principe per il rispetto degli impegni assunti dall'Italia in sede europea, ma ha anche richiesto alle Autonomie territoriali (e a quelle regionali in particolare) uno sforzo di risanamento non proporzionato all'entità delle risorse gestibili dalle stesse, a vantaggio degli altri comparti amministrativi che compongono il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Le predette misure, riducendo gravemente le possibilità di intervento e di gestione degli Enti territoriali, hanno inciso profondamente sul grado di autonomia finanziaria e funzionale ad essi garantiti dal Titolo V della Costituzione, rendendo necessaria l'adozione di strumenti idonei affinché i futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

Cresce, altresì, l'esigenza di assicurare un adeguato concorso finanziario dello Stato per gli interventi correttivi degli squilibri economico-sociali emersi tra le diverse aree del Paese. Senza un più deciso e convinto sostegno alle politiche redistributive e di intervento compensativo volte a rimuovere le cause strutturali dei divari regionali che si frappongono allo sviluppo ed all'integrazione economica delle aree più marginalizzate del Meridione, i problemi di ritardo nella infrastrutturazione territoriale non potranno che aggravarsi e gli ostacoli ad una maggiore crescita economica saranno più difficilmente contrastabili di fronte all'emergere di fattori di crisi prodotti dall'attuale fase recessiva e dalle inevitabili tensioni che ad essi si accompagnano.

In questo scenario si colloca il processo in atto di armonizzazione dei sistemi contabili, diretto a rendere i bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili ed aggregabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e sulla base degli stessi principi contabili, al fine di soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica ed alla verifica del rispetto delle regole comunitarie. Per gli Enti locali il processo di armonizzazione è pervenuto, attraverso una lunga sperimentazione, durata tre anni ed alla quale hanno preso parte complessivamente 23 Province, 373 Comuni, 5 Unioni di Comuni e 38 Enti strumentali (22 in contabilità economica e 16 in contabilità finanziaria) ad una tappa cruciale, rappresentata dall'entrata in vigore a regime per tutti gli enti -a partire dal 1° gennaio 2015- del principio della competenza finanziaria potenziata, che trova espressione nell'operazione del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi e nella conseguente definizione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità e ridefinizione del risultato di amministrazione. Dalle prime risultanze della sperimentazione effettuata, sono emerse ricadute sia in termini di gestione dei residui ed, in particolare, dei residui passivi, che hanno subito una contrazione assai evidente nel 2012 (primo esercizio di sperimentazione e dunque di applicazione del riaccertamento straordinario) e nettamente superiore rispetto a quella registrata nello stesso esercizio per i

residui attivi, sia in termini di quantificazione del margine libero del risultato di amministrazione, che si è ridotto in modo significativo.

Nell'immediatezza della situazione, la ricerca di un difficile equilibrio tra le esigenze di contenimento del disavanzo pubblico e l'urgenza di contrastare gli effetti recessivi in atto attraverso un più deciso sostegno all'economia, all'occupazione ed al reddito, ha spinto il Governo a varare, nel corso del 2013 e del 2014, alcuni interventi con carattere di urgenza volti a ristabilire condizioni normali di finanziamento all'economia mediante l'immissione di liquidità nel settore delle imprese che operano con le Pubbliche amministrazioni per un ammontare totale di circa 57 miliardi di euro nel biennio 2013-2014.

Attraverso le iniziative intraprese si è cercato di imprimere una straordinaria **accelerazione dei pagamenti dei debiti commerciali** delle Amministrazioni pubbliche (e di quelle territoriali in particolare) maturati alla data del 31 dicembre 2012, - e successivamente al 31 dicembre 2013 - rendendo disponibili agli Enti territoriali sia maggiori spazi finanziari escludendoli dai vincoli del patto di stabilità interno per l'anno 2013, sia anticipazioni di liquidità erogate dal MEF per le Regioni e Province autonome e dalla Cassa Depositi e Prestiti per gli Enti locali.

Con riferimento alle Regioni e Province autonome la principale leva adoperata per acquisire le risorse di cui sopra è stata rappresentata dalle anticipazioni di liquidità. Non tutte le Regioni ne hanno usufruito. Quelle che ne hanno maggiormente beneficiato sono le Regioni: Lazio, con 7,23 miliardi (pari al 40% del totale), Piemonte, con 3,06 miliardi (17% del totale), Campania, con 2,71 miliardi (15% del totale), e Veneto, con 1,58 miliardi (8,8% del totale). Parte delle anticipazioni di liquidità già assegnate risultavano ancora da erogare alla data del 23 settembre 2014 (2,38 miliardi per i debiti non sanitari e 1,25 miliardi per i debiti sanitari).

Tali risorse sono state destinate dalle Regioni al pagamento agli Enti locali dell'intero ammontare dei residui passivi correnti, nonché al pagamento dei debiti degli Enti del Servizio sanitario nazionale utilizzando l'88% delle somme stanziati; più ridotto è stato, invece, il livello di pagamenti per i debiti di carattere non sanitario, il cui ammontare si attesta al 78% dei rispettivi stanziamenti.

Con riferimento agli Enti locali, gli spazi finanziari concessi a valere sul patto di stabilità 2013 sono stati pari a 5 miliardi di euro (di cui 3,83 miliardi per i Comuni e 1,17 miliardi per le Province), mentre le anticipazioni concesse dalla Cassa DD.PP. hanno rappresentato una parte cospicua solo per i Comuni (4,4 miliardi) ed una parte esigua per le Province (0,79 miliardi). Nell'utilizzazione di tali risorse le Province hanno dimostrato una maggiore dinamica finalizzando per intero la quota di risorse loro assegnate (circa il 97,7%) rispetto ai Comuni che hanno evidenziato maggiori difficoltà (79,9%). Peraltro, parte dei Comuni hanno utilizzato solo parzialmente gli spazi finanziari concessi, destinati al pagamento di debiti di parte capitale, confermando come la maggior liquidità sia stata assorbita, prevalentemente, dalla crescita delle uscite correnti per debiti pregressi di funzionamento, fatto sintomatico di un' intrinseca debolezza strutturale del comparto.

La gestione di tali risorse dal punto di vista della regolarità contabile, attesa la rilevante entità delle stesse, astrattamente idonea ad alterare gli assetti strutturali dei bilanci, ha reso necessario indirizzi interpretativi da parte della Sezione delle autonomie che con del. 19/SEZAUT/2014/QMIG ha precisato che le somme introitate come anticipazioni di liquidità non debbano influire sulla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi della capacità di spesa.

Lo scrutinio del conto patrimonio degli Enti territoriali ha preso le mosse dalla preliminare ricostruzione delle novità recate dal sistema di contabilità armonizzata rilevando come, per effetto delle stesse, in uno ad una maggiore omogeneità - e, dunque, comparabilità della rappresentazione contabile - dovrebbe conseguirsi anche una migliore qualità ed attendibilità dei dati di riferimento.

Avendo riguardo, da un lato, alle Regioni - caratterizzate da modelli di classificazione eterogenei - e, dall'altro, alle Province ed ai Comuni - notoriamente poco attenti alla dimensione economico-patrimoniale della gestione - sono stati partitamente analizzati i tratti

salienti del "nuovo stato patrimoniale" e compiutamente ricostruiti i passaggi più significativi dei numerosi adempimenti che, a partire dal prossimo esercizio finanziario, si renderanno necessari per una corretta apertura dei saldi contabili.

Dalle elaborazioni svolte a partire dai dati tratti dal conto del patrimonio di Regioni, Comuni e Province è emerso un quadro complessivo che offre importanti indicazioni in ordine allo stato di salute degli enti monitorati.

Di particolare rilievo i dati relativi al comparto Regioni, che pur evidenziando un diffuso ridimensionamento dei valori patrimoniali attivi rispetto alla chiusura dell'esercizio 2012 e specifiche situazioni di criticità, registrano un sensibile miglioramento dei saldi patrimoniali.

Parimenti di interesse le elaborazioni effettuate avendo riguardo al debito finanziario ed alla gestione del patrimonio immobiliare di Province e Comuni, i cui esiti appaiono, per un verso, coerenti con l'evoluzione della normativa di riferimento e, per altro, indicativi della misura del concorso degli enti territoriali al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In linea con l'introduzione di più stringenti vincoli alla capacità di indebitamento degli Enti locali sono, invero, i dati relativi allo *stock* di debito di Province e Comuni, i quali, seppure ancora elevati in valori assoluti, registrano una progressiva flessione dell'indebitamento nel triennio monitorato e, conseguentemente, dei parametri di sostenibilità dello stesso.

Emblematici della estrema difficoltà che ha accompagnato l'attuazione dei processi di valorizzazione e di dismissione del patrimonio nonché del vistoso ritardo che ha connotato il processo di devoluzione dei beni previsto dal d.lgs. n. 85/2010 (c.d. federalismo demaniale) sono, di contro, le risultanze delle verifiche svolte in relazione alla consistenza del patrimonio immobiliare di Province e Comuni ed agli esiti delle politiche di gestione attiva dello stesso.

PARTE II

Comuni/Province/Unioni di Comuni

Il quadro della finanza locale nel 2013 è coerente con gli effetti del complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici che ha impegnato, dal 2009 in avanti, costantemente il comparto degli Enti locali imponendo vincoli alla spesa e tagli ai trasferimenti, controbilanciati, questi ultimi, da un inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale. I dati del primo rapporto COPAFF sugli effetti, in termini complessivi, delle suddette manovre di finanza pubblica 2008-2013 sui bilanci degli Enti locali evidenziano, nel 2012, una riduzione di spesa primaria del 28,3% per le Province (corrispondente, in valore assoluto, ad un taglio di 2,9 miliardi) e del 14,5% per i Comuni (corrispondente, in valore assoluto, a 8,4 miliardi). Il settore più penalizzato è risultato quello degli investimenti (incidenza che, per Comuni e Province, ha raggiunto, mediamente, il 60% delle economie di spesa).

I dati di rendiconto dei Comuni per l'esercizio 2013 mostrano elementi di conferma dei suddetti effetti, in particolare, per la correlazione tra riduzione di risorse e inasprimento del prelievo locale, come sembra leggersi anche nell'andamento dell'autonomia finanziaria misurata dal rapporto tra entrate proprie sul totale delle entrate correnti. Tale rapporto, cresciuto nel 2012 per effetto dell'anticipazione sperimentale dell'IMU, si è contratto, solo relativamente, nel 2013 nonostante il minor gettito dovuto all'esclusione dalla tassazione delle "abitazioni principali", in parte compensato dai trasferimenti statali (il minor gettito dell'IMU "prima casa" è stato compensato con circa 4,5 miliardi di contributi erariali). Un ruolo decisivo nell'abbattimento dell'impatto sugli equilibri di bilancio della perdita di gettito dell'IMU per la parte eccedente l'aliquota base, lo ha avuto l'azionamento della leva fiscale visto che nel 2013 gli accertamenti di competenza di tutte le entrate correnti crescono del 4,1%; in valore assoluto si passa dai 53,07 miliardi del 2012 ai 55,2 miliardi (significativo il dato dell'addizionale all'IRPEF +10% accertato nel 2013). Tendenza alla crescita che continua a manifestarsi anche nei recenti dati relativi all'anno in corso che nei primi otto mesi ha fatto registrare un maggior gettito IMU, per la quota di spettanza comunale, rispetto allo

stesso periodo del 2013, nella misura del 12,6% che in valore assoluto cifra 964 milioni. A tali dati vanno sommati quelli relativi alla prima riscossione TASI che, prima della rata di saldo (16 dicembre 2014), secondo SIOPE ammontano a circa 1,3 miliardi ossia a circa un terzo del gettito IMU prima casa ad aliquota base, pari a circa 4,5 miliardi.

Tuttavia ciò non ha favorito una maggiore spesa, soprattutto negli investimenti diminuita del 5,8%, proprio a causa dei vincoli ad essa imposti e della rigidità della spesa corrente che è cresciuta, in termini di impegni, del 5,5%, imputabile in parte rilevante alle maggiori uscite per prestazioni di servizi, +4,9%, mentre calano gli oneri per il personale (-2,2%) e quelli di funzionamento (-6,9%).

Per le Province l'impatto delle manovre sulle condizioni di autosufficienza è stato contenuto per effetto di una severa riduzione della spesa che ha consentito di assorbire tagli di risorse particolarmente incisivi: il rapporto di incidenza delle entrate proprie sulle spese finali, nel 2013 risulta pari al 57,9%, ma solo a fronte di una riduzione delle spese finali di oltre 1,3 miliardi, che ha consentito di assorbire la riduzione di oltre 561 milioni degli accertamenti del 2013 rispetto al 2012.

Particolarmente critica la situazione delle risorse correnti per le Province che nel 2013 hanno registrato l'azzeramento del fondo sperimentale di riequilibrio (dotato per il 2013 con 1.039.9 milioni) per effetto delle riduzioni di risorse fino a 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e, laddove le riduzioni non hanno trovato intera capienza nel FSR, non pochi enti hanno dovuto riversare proprie risorse allo Stato. In pratica gli accertamenti delle entrate correnti nel 2013 rispetto al 2012 cedono nella misura del 10,4%. In valore assoluto le Province nel 2013 accertano meno entrate rispetto al 2011 per l'importo di 1,33 miliardi e riscuotono 1,44 miliardi in meno. In tale situazione di precarietà finanziaria andrà valutato l'impatto delle nuove misure riduttive sulle risorse delle Province, annunciate dal disegno di legge di stabilità 2015, che potrebbe generare forti tensioni sugli equilibri finanziari, in particolare per gli enti strutturalmente più deboli, il cui numero tende a crescere all'interno del comparto.

Per le entrate del conto capitale dei Comuni nell'esercizio 2013 va posta attenzione al dato dell'incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa (+35,1%) - da ricondursi in buona parte, ai vuoti di liquidità determinati dal convulso legiferare in materia di entrate tributarie - e alla ripresa dell'indebitamento (+63,4%). In valore assoluto nel 2013 i maggiori accertamenti da indebitamento, con l'eccezione dei piccoli Comuni (Comuni I e II fascia rispettivamente: -22%; -24%), superano di 1,6 miliardi quelli del 2012 (accertamenti 2012: 1,23 miliardi; accertamenti 2013: 2,8 miliardi) che sembrerebbe prospettare una ripartenza generale degli investimenti.

Per le Province nel 2013, le entrate del conto capitale hanno fatto registrare una sostanziale regresso delle risorse disponibili per gli investimenti. Infatti i dati di rendiconto rilevano una flessione dei trasferimenti regionali (scesi da 706 a 540 milioni) arginata in ridotta misura dai maggiori trasferimenti statali (+30 milioni) e da un'accelerazione delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, molto diversificata nella distribuzione geografica.

Per la prima volta in sede di referto è stata condotta un'**analisi dei dati delle Unioni di Comuni** di carattere, prevalentemente, sperimentale attesa la limitata disponibilità di dati omogenei. Sul piano generale, in via di sintesi, dai risultati dei certificati di conto consuntivo esaminati si possano trarre alcune indicazioni. La prima è che i volumi di risparmio sono di dimensioni contenute e tali da non incidere in maniera significativa sui saldi del comparto. In secondo luogo appare poco efficace questo metodo di razionalizzazione della spesa, a causa dell'alto livello di rigidità delle organizzazioni esistenti. Peraltro sembra rilevarsi una qualche difficoltà nel trasmettere alle Unioni le politiche di contenimento della spesa che vincolano i Comuni: ciò si ricava dalla costante crescita della spesa osservata. Tali risultati - che andranno verificati con ulteriori e più estese analisi - inducono a ritenere più funzionale, per conseguire effettivi risparmi di spesa nel settore degli enti demograficamente piccoli, la strada della fusione.

La prospettiva del processo di armonizzazione dei sistemi di bilancio ha motivato una valutazione della situazione **dei residui dei Comuni** che dovranno formare oggetto di una revisione straordinaria. Tale valutazione ha consentito di rilevare che al 1° gennaio 2014, la massa complessiva dei residui attivi di parte corrente proveniente dai precedenti esercizi (al netto quindi di quelli di nuova formazione concernente la competenza 2013) ammonta a 27 miliardi, di cui 12,06 miliardi riscossi nell'anno e oltre 15,7 miliardi ancora da riscuotere. La causa di maggiore accumulo è quella dei residui relativi alle entrate extratributarie il cui tasso di realizzazione, pur migliorando negli ultimi esercizi non arriva neanche alla soglia del 40%. Non diversa è la situazione dei residui del conto capitale delle entrate destinate agli investimenti, pari al 31 dicembre 2013 ad oltre 18,4 miliardi, imputabili, per la maggior parte, alle entrate destinate agli investimenti del Titolo IV, cioè entrate non da indebitamento ed in buona misura riferibili ai trasferimenti da altri enti, in particolare dalla Regione.

Per le Province si osserva un progressivo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui delle entrate correnti nel quinquennio 2009-2013 (universo di 99 enti) dei quali restano da riscuotere 4,2 miliardi; a 5,3 miliardi del conto capitale corrispondono i residui (di cui 3,3 dal titolo II), la cui velocità di riscossione è più ridotta.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, sia di quelli riconosciuti, sia di quelli contratti ma non ancora riconosciuti, sembra ormai assumere le caratteristiche di un dato strutturale, attesa la rilevanza degli importi e il numero degli enti coinvolti. Bisogna, tuttavia, ribadire che si tratta di anomalia che evidenzia disordine gestionale e prassi distorte, che va eliminata anche gradualmente e circondata da più rigide prescrizioni la cui osservanza deve essere puntualmente verificata.

Gli importi dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le Province che per i Comuni e nei diversi anni, sempre la tipologia più rilevante.

Nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2012 e 2013, è stato evidenziato l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio, come appena detto, tra le più ricorrenti cause di formazione di tali debiti; le somme relative a tali stanziamenti ammontano nell'anno 2012, a 23,384 milioni nelle Province, ed a 117,337 milioni nei Comuni, e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, sono rispettivamente pari al 32,37% ed al 20,34%; nell'anno 2013 i dati rilevati ammontano a 24,173 milioni nelle Province, ed a 182,697 milioni nei Comuni e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rappresentano rispettivamente il 18,55% ed il 26,18%.

Sul fronte dei fatti gestionali, per i debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio considerato, con un numero di enti interessati dal fenomeno pressoché invariato, l'importo complessivo è aumentato da 72,247 a 130,347 milioni nelle Province e da 576,963 a 697,851 milioni nei Comuni, con aumento percentuale rispettivamente dell'80% e del 20,95%.

I debiti fuori bilancio contratti dagli Enti locali e non riconosciuti sono diminuiti, da 62,622 a 55,954 milioni nelle Province, ma notevolmente aumentati da 688,647 a 925,600 milioni nei Comuni. Tale consistente massa di debiti, che non compare nelle scritture contabili degli enti, ne rende i rendiconti non veritieri e mette in luce importanti criticità nella gestione dei bilanci, determinate in gran parte, anche da non corrette previsioni delle entrate e delle spese - soprattutto di parte corrente - e da inesatto ed incompleto riaccertamento annuale dei residui attivi remoti, inesigibili o di difficile esazione, che artificiosamente concorrono a determinare un risultato positivo. Criticità, queste, destinate a creare non poche difficoltà, agli enti interessati da questi fenomeni, nel ricordato prossimo passaggio al nuovo sistema contabile caratterizzato dall'armonizzazione delle scritture contabili.

Dai dati dei conti consuntivi pervenuti nel periodo 2009-2013, si rileva un andamento fluttuante del **numero dei Comuni in disavanzo**, che passano dai 102 del 2009 ai 97 del 2010, 156 nel 2011, 194 nel 2012 e 125 nel 2013.

Le Province che hanno il risultato di amministrazione in disavanzo sono 4 nel 2013, con un dato poco dissimile da quello registrato negli altri esercizi della serie storica considerata.

Per i Comuni in disavanzo di amministrazione, l'importo globale dello squilibrio finanziario, nell'esercizio 2012, è di 1.806,862 milioni per 194 enti, con un'incidenza media sulle entrate correnti del 44,96%, e per ogni abitante ammonta, in media, a 498 euro; l'importo globale dello squilibrio finanziario, nell'esercizio 2013, è di 1.311,144 milioni per 125 enti, con un'incidenza media sulle entrate correnti del 42,40%, e pari per ogni abitante a 487,09 euro.

Per le Province, l'importo dello squilibrio, nell'esercizio 2012, è di 23,216, con un'incidenza del 19,80% sulle entrate correnti e grava su ogni residente per 33 euro; nell'esercizio 2013, lo squilibrio totale è di 34,562 milioni, con un'incidenza del 20,92% sulle entrate correnti, e pesa su ogni residente per 35,48 euro.

I disavanzi di amministrazione riguardano il 2,50% del totale dei Comuni considerati nel 2012; il fenomeno interessa poi l'1,78% nell'esercizio 2013 3 Province nel 2012, e 4 Province nel 2013.

Presumibilmente, però il dato è ancora più negativo, poiché negli enti che dichiarano il dissesto non sempre si riscontrano negli anni immediatamente antecedenti saldi di amministrazione in disavanzo.

Inoltre 9 Province e 365 Comuni, nell'esercizio 2012, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio calcolato di 20,632 milioni per le Province e di 404,324 milioni per i Comuni (esercizio 2012) e di 38,209 per le Province e di 346,976 milioni per i Comuni. Nell'esercizio 2013 il fenomeno riguarda 10 Province e 297 Comuni: lo squilibrio calcolato è pari a 38,209 milioni per le Province e a 356,976 milioni per i Comuni. Ciò risulta dal confronto tra risultato di amministrazione positivo e fondi vincolati da ricostituire e debiti fuori bilancio non ripianati.

Le situazioni patologiche appena esaminate costituiscono l'esito di condizioni protratte e gravi di precarietà finanziaria, i cui sintomi si rilevano dalle **condizioni degli equilibri generali di bilancio**.

L'analisi a livello aggregato dei rendiconti, nello sforzo di sintesi tra situazioni non sempre omogenee sul territorio nazionale, evidenzia una condizione di crescente difficoltà dei Comuni e delle Province nel mantenimento degli equilibri, talvolta culminata in situazione di vero e proprio squilibrio.

Tra le principali cause, si segnala una progressiva riduzione di risorse etero determinate, ossia da trasferimenti, non adeguatamente compensata da un incremento del gettito tributario ed extra-tributario.

Sull'opposto versante, si registra una corrispondente riduzione delle spese finali, che flettono progressivamente sia per i Comuni che per le Province.

La riduzione di risorse, anche per via della destinazione di entrate *extra ordinem* per il finanziamento di spesa corrente, penalizza principalmente l'andamento della spesa d'investimento, in una congiuntura economica, quale quella attuale, particolarmente delicata.

Il miglioramento dei risultati di amministrazione sia per i Comuni che per le Province è influenzato dalla gestione residui, ed in particolare da una progressiva riduzione del volume di residui passivi finali (Comuni: da 61,7 a 60 miliardi di cui 23 spesa corrente e 33,9 spesa conto capitale. Province: da 15,7 nel 2012 a circa 14 miliardi nel 2013 di cui 4,7 spesa corrente e 9,1 spesa conto capitale), in termini più accentuati rispetto ai corrispondenti residui attivi (Comuni: da 56,6 a 57,5 miliardi di cui 32,4 di parte corrente e 25,1 di conto capitale. Province: da 14,5 miliardi nel 2012 a 12,9 miliardi nel 2013 di cui 6,3 parte corrente e 6,5 conto capitale).

In termini generali, possono constatarsi anche gli effetti di una tendenza alla contabilizzazione di tali poste, attive e passive, maggiormente ispirata a criteri prudenziali, con conseguente miglioramento del livello di veridicità delle risultanze contabili.

Particolarmente interessante, in questa prospettiva, appare la già ricordata riforma del sistema contabile introdotta dai d.lgs. n. 118/2011 e n. 126/2014, e la conseguente

entrata a regime del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, che prevede l'imputazione delle obbligazioni - attive e passive - all'esercizio in cui le stesse vengono a scadenza.

Nel delineato contesto, ai fini del mantenimento degli equilibri nell'ambito delle nuove modalità di contabilizzazione, assumeranno preminente importanza gli accantonamenti prudenziali - anche dell'avanzo d'amministrazione - e i fondi vincolati, quali il fondo crediti di dubbia esigibilità e quello per passività potenziali, nei termini previsti dal nuovo art. 167 del TUEL, in vigore dal 2015.

Complessivamente, la progressiva riduzione del numero di Province in equilibrio economico-finanziario, rispetto al 2012, dimostra un diffuso stato di sofferenza delle stesse, nell'attuale fase di transizione istituzionale, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio.

Per i Comuni, l'equilibrio economico finanziario aggregato, al netto della spesa per rimborso anticipazioni di cassa presenta sia nel 2011 che nel 2013 un saldo negativo, con un deficit di entrate correnti pari, rispettivamente, allo 0,7% e allo 0,1% del totale delle stesse.

Di sicuro interesse appaiono, come si è detto, anche le recenti disposizioni introdotte dal d.l. n.35/2013 sui pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione, che mettono a disposizione degli enti in sofferenza di liquidità consistenti anticipazioni finanziarie, da impiegare nel 2013 e 2014, e di cui sono stati apprezzati i primi effetti, in termini di smaltimento delle passività pregresse, già a partire dal 2013.

Nel quadro appena tratteggiato, diventa particolarmente urgente anche una reimpostazione delle politiche di bilancio, maggiormente ispirate ad una approfondita revisione della spesa, al fine di garantire un più efficiente utilizzo delle risorse destinate al soddisfacimento dei bisogni locali, nel quadro anche della crescente autonomia e responsabilizzazione delle amministrazioni locali.

PARTE III

Regioni/Province autonome

Le fonti dell'indagine sono costituite dai rendiconti regionali, acquisiti mediante il sistema ConTe (Contabilità territoriale), che è alimentato dai dati inseriti in attuazione della Linee guida per i Collegi dei revisori delle Regioni (delibera n. 5/SEZAUT/2014/INPR). In mancanza, sono state assunte le informazioni risultanti dal precedente referto sulla gestione di competenza e, in via residuale, dalle leggi regionali di approvazione dei rendiconti. L'acquisizione dei dati di bilancio degli enti mediante l'applicativo Corte corrisponde, da un lato, alle esigenze istruttorie delineate dal d.l. n. 174/2012 e, dall'altro, alla necessità di rendere omogenei e confrontabili i dati tra le Regioni.

Infatti, anteriormente alla modifica dell'art. 117, co. 2, Cost. (ad opera della, l. cost. n. 1/2012, che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato), il riconoscimento di uno spazio di autonomia legislativa regionale ha favorito la crescita di sistemi contabili diversamente articolati in ciascuna regione, sicché il modello tendenzialmente uniforme delineato con il d.lgs., n.76/2000, è stato ampiamente derogato/rivisitato in ogni sua parte.

In attuazione del disegno costituzionale, il d.lgs. n. 118/2011, riformato con d.lgs. n. 126/2014, ha ridisciplinato l'ordinamento finanziario e contabile delle Regioni, che costituisce il titolo III del citato provvedimento, da estendere alle Regioni a statuto speciale/Province autonome. L'innovazione si lega all'applicazione delle norme sul piano dei conti integrato e ai comuni schemi di bilancio tra gli enti territoriali, anche ai fini del consolidamento dei conti con gli enti/organismi partecipati.

Nel riferito contesto dell'armonizzazione dei sistemi contabili, regole *ad hoc* sono previste per il comparto regionale, tra cui l'istituzione del Collegio dei revisori dei conti e i termini di approvazione dei rendiconti, pensati per consentire il giudizio di parificazione dei rendiconti da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Nelle more della piena applicazione della riforma, le analisi sugli equilibri, sulle entrate e sulle spese regionali possono essere influenzate dalla difformità dei sistemi contabili, non sempre calmierata dalle indicazioni impartite dalla Corte, mediante le richiamate Linee guida.

Gli equilibri di bilancio

Il profilo degli equilibri di bilancio è cruciale per la valutazione dei conti pubblici. L'ultima riforma costituzionale fa della salvaguardia degli equilibri un principio di particolare rilevanza, reiterato in più disposizioni (artt. 81, 97, 119 Cost.).

La Corte già dalla legge 131/2003 era chiamata a questa verifica nei confronti degli Enti territoriali, e il d.l. n. 174/2012 ha ulteriormente rafforzato questa specifica competenza.

Deve essere ancora una volta ribadito, però, che la governabilità dei conti pubblici, e, quindi, la necessaria corretta valutazione degli equilibri di bilancio, passa per l'armonizzazione dei bilanci, ancora non realizzata, non essendo la riforma a regime.

Le analisi svolte risentono, pertanto, delle difformità attualmente esistenti negli ordinamenti regionali con la conseguenza che i risultati esposti possono presentare un certo margine di approssimazione, attesa la difficoltà di riportare gli aggregati contabili a rappresentazioni omogenee.

Uno specifico problema è causato dai meccanismi legati alla contabilizzazione delle anticipazioni e dei rimborsi statali per la sanità.

L'attuale sistema, infatti, comporta il rischio tanto di sottostime sia delle entrate sia delle spese, quanto di duplicazioni di poste che, momentaneamente allocate tra le partite di giro per esigenze tecniche, trovano poi sistemazione nel naturale comparto di bilancio.

Per il 2013, poi, ulteriore motivo di complicazione nella lettura dei risultati è dato dalle anticipazioni di liquidità ex dd.ll. nn. 35 e 102 del 2013 (10,86 mld), registrate tra le entrate in conto capitale e destinate anche al pagamento di spese correnti. Allo stato delle informazioni, infatti, non è possibile distinguere quanto il fenomeno incida sulla gestione corrente e quanto sulla gestione in conto capitale.

Ai fini delle analisi si è tenuto conto dei risultati della gestione effettiva dell'anno di riferimento, in termini di accertamenti/impegni, e riscossioni/pagamenti, senza considerare l'eventuale applicazione dell'avanzo d'amministrazione.

Quanto ai risultati rilevati, il saldo complessivo della gestione di competenza 2013 è pari a +5,2 miliardi, e a -14 miliardi considerando il triennio 2001-2013. La gestione di cassa è in disavanzo nel 2012, ma è in avanzo nel 2013 (+3,7 miliardi) e nel triennio cumulato (+3 miliardi).

Il risultato della gestione corrente

Analizzando i singoli comparti del rendiconto, l'aspetto più delicato riguarda l'individuazione delle partite di gestione corrente effettive, anche se, eventualmente, registrate tra le contabilità speciali.

Sulla base delle informazioni acquisite, la gestione corrente di competenza (comprensiva del rimborsi della quota capitale dei prestiti depurata dai rimborsi per anticipazione di cassa) al netto dei trasferimenti tra Regioni, è di segno positivo nel 2011 (+4,5 miliardi) mentre nel 2012 e nel 2013 espone disavanzi rispettivamente per -1,6 e -5 miliardi. Peraltro i risultati 2012 e 2013 sono aggravati dalla mancata distinzione (Regione Lazio) delle restituzioni delle anticipazioni di cassa dai rimborsi dei prestiti a lungo termine. Rettificando opportunamente i dati, e considerando in entrata l'applicazione del fondo pluriennale vincolato per le Regioni in sperimentazione (Lombardia, Lazio, Basilicata) il 2013 presenta un saldo complessivo di +2,6 miliardi.

Il consolidato nazionale del risultato della gestione corrente di cassa (comprensiva delle riscossioni e dei pagamenti in conto residui e in conto competenza) è di segno positivo nel 2011 (+10,3 miliardi) e nel 2013 (+17,5 miliardi) mentre nel 2012 espone un disavanzo per circa 300 milioni.

Le riscossioni passano da 168,8 miliardi nel 2011 a 154 miliardi nel 2012 e a quasi 189 miliardi di euro nel 2013. Il rilevante incremento delle riscossioni per entrate tributarie nel 2013 è già stato evidenziato nel referto al Parlamento di luglio 2014. La crescita del gettito, in realtà, è sostanzialmente dovuta alle regolazioni intervenute sulle partite relative alla sanità (il fondo sanitario nazionale è in gran parte alimentato da IRAP,

compartecipazione IVA e addizionale IRPEF), registrate indistintamente nelle contabilità speciali fino all'esatta definizione delle quote di riparto.

Nel 2013 i pagamenti per spesa corrente del titolo I, esclusi i rimborsi dei prestiti, crescono di circa 5 miliardi. Sul fenomeno incidono, in misura allo stato non quantificabile, i pagamenti effettuati a valere sulle anticipazioni di liquidità (dd.ll. n. 35 e n. 102/2013).

Il risultato della gestione in conto capitale

La gestione in conto capitale di competenza espone risultati di segno negativo nel 2011 e nel 2012, mentre nel 2013 presenta un saldo positivo di 8,6 miliardi. Si registra un saldo cumulato pari a -6,65 miliardi nel periodo considerato.

Il dato deve essere valutato positivamente, perché denota che, nel complesso, il comparto della gestione straordinaria dell'insieme delle Regioni non ha generato liquidità "libera", consumabile, quindi, per spesa corrente. Ciò è anche indice sintomatico del rispetto del divieto di indebitamento stabilito dall'art. 119 della Costituzione (fermo restando che qui si formula una valutazione di tendenza, mentre resta impregiudicata ogni più approfondita indagine relativa a singole operazioni di prestito).

Anche nella gestione in conto capitale le tre Regioni in sperimentazione hanno applicato il fondo pluriennale vincolato.

Per il risultato del 2013, l'espunzione delle anticipazioni di cassa dalle entrate in conto capitale riduce l'effettiva liquidità generata dal comparto. Il segno positivo resta determinato dalle anticipazioni di liquidità, registrate nel titolo V delle entrate, di cui non è nota l'esatta ripartizione in concreto tra gestione corrente e gestione in conto capitale.

Per quanto riguarda l'analisi degli equilibri inerenti la gestione in conto capitale per la cassa, l'andamento corrisponde a quello della gestione di competenza, con un risultato ampiamente negativo negli anni 2011 e 2012 rispettivamente di 5,3 e 6,3 miliardi. Nel 2013 il risultato è ampiamente positivo per oltre 8,8 miliardi per il motivo già esplicitato con riferimento alla gestione di competenza, e cioè l'immissione di liquidità a seguito dei provvedimenti ex dd.ll. n. 35 e n. 102 del 2013. Infatti, mentre le entrate derivano in misura preponderante dal titolo IV per le annualità 2011 e 2012, nell'annualità 2013 risultano prevalenti gli importi registrati nel titolo V.

Il risultato della gestione delle contabilità speciali

Per quel che concerne le contabilità speciali (partite di giro) per la parte di competenza si è chiesto alle Regioni di riclassificare le poste in base alla loro natura, e quindi, di enucleare dalle partite di giro, ove presenti, somme imputabili alla gestione corrente. Hanno fornito dati in questi termini Toscana, Calabria e Basilicata.

Ci si limita a rilevare che, mentre le partite di giro dovrebbero, di norma, presentare un saldo pari a zero, il saldo complessivo del triennio 2011-2013 mostra un saldo negativo di quasi 6 miliardi, le cui ragioni non possono essere individuate in questa sede. Il risultato è determinato in misura predominante dal saldo negativo della Regione Puglia (-5,6 miliardi), cui si aggiunge il saldo negativo della Regione Friuli-Venezia Giulia (-1,8 miliardi), contro i saldi positivi della Regione Piemonte (+1,4 miliardi) e della Regione Molise (+202 milioni).

Il saldo delle contabilità speciali della gestione di cassa presenta un differenziale complessivo negativo nel triennio di quasi 22 miliardi, dovuto principalmente al disavanzo verificatosi nell'annualità 2013 (- 22,6 miliardi). Negli anni precedenti gli importi risultano più modesti: +804 milioni nel 2011 e un saldo negativo di 43 milioni nel 2012.

Con riferimento alle singole Regioni disavanzi consistenti nel triennio si registrano soprattutto presso le Regioni Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Veneto e Puglia. Disavanzi importanti si registrano nel 2013 per le Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia e Veneto.

Si tratta di importi rilevanti, che confermano l'attenzione da rivolgere a questo comparto gestionale, che, evidentemente, finisce per incidere sul bilancio, nonostante la teorica neutralità della gestione.

L'analisi delle entrate regionali

L'impatto dell'armonizzazione contabile sulle entrate del comparto regionale non può non riguardare, principalmente, l'entità dei residui attivi, giacché le nuove disposizioni incentrano l'avvio della riforma proprio su una revisione straordinaria di tali poste, cancellando quelle non più giustificate da un valido titolo giuridico e reimputando le altre agli esercizi di competenza secondo il criterio della esigibilità. In tale operazione, particolare rilievo deve essere attribuito al corretto approccio metodologico da seguire nella specifica ricognizione dei residui attivi e nella conservazione in bilancio di quelli di dubbia esigibilità.

Nonostante la tendenza ad una riduzione, favorita in parte anche dal nuovo principio contabile, l'ammontare complessivo dei residui attivi (al netto delle contabilità speciali) rimane, al termine del 2013, ancora particolarmente elevato, pur passando da 138,2 a 106,2 miliardi. La maggior mole di residui si riscontra con particolare evidenza per le entrate del Titolo I (entrate tributarie e da compartecipazioni), rispetto alle quali permangono problematiche di carattere sia sostanziale che contabile concernenti le modalità di attribuzione dei tributi di pertinenza regionale da parte dello Stato.

Tra i residui attivi che interessano la parte corrente del bilancio (Titolo I, II, III dell'entrata), importi di assoluto rilievo risalgono ad esercizi antecedenti al 2009 (per un totale di circa 5,2 miliardi). Di tali crediti è necessario accertare la reale esigibilità, considerato che la loro riscossione, ove non realizzabile, inciderebbe sensibilmente sugli equilibri di bilancio.

I risultati complessivi della gestione finanziaria delle entrate effettive del comparto regionale segnano, per il 2013, una crescita sostenuta (pari a 17,9 miliardi), con accertamenti che ammontano ad oltre 185,7 miliardi di euro. A determinare tale risultato sono, principalmente, le anticipazioni di liquidità concesse dallo Stato ai sensi dei citati dd.ll. n. 35 e n. 102 del 2013 per far fronte al pagamento dei debiti pregressi, cui si aggiungono i trasferimenti correnti, che si incrementano di circa 4,2 miliardi di euro (pari al 23,1% in più rispetto al 2012), nonché le maggiori risorse correnti di carattere extra-tributario (Titolo III) che si incrementano di circa 1,6 miliardi.

In questo quadro, le fonti di finanziamento che hanno subito la maggior contrazione sono le entrate di natura tributaria (-0,8% rispetto al 2012), le quali registrano una flessione in termini di accertamenti di circa un miliardo. Tale risultato si contrappone al sensibile rafforzamento delle riscossioni tributarie (crescite di oltre 30 miliardi), da ricondurre a mere movimentazioni di cassa dipendenti da regolarizzazioni contabili relative a pregresse anticipazioni del fondo sanitario nazionale.

Da ciò consegue l'estrema eterogeneità di effetti finanziari sulle entrate da rendiconto delle Regioni a statuto ordinario, alcune delle quali (Lombardia, Lazio, Veneto ed Emilia-Romagna) vedono accentuare soprattutto la componente tributaria, altre compensano il gettito fiscale con le maggiori riscossioni da trasferimenti, ed altre (come Campania e Piemonte, nonché lo stesso Lazio) fanno leva, infine, sull'indebitamento, ricorrendo a consistenti anticipazioni di liquidità.

L'analisi per aree geografiche evidenzia, invece, per le Regioni del Centro un maggior incremento complessivo degli accertamenti (+22,9%), con buona crescita anche del gettito tributario (+3,9%) e una lievitazione dei proventi extratributari (+87,8%), mentre le Regioni del Nord e del Sud manifestano segnali di maggiori difficoltà, specie per le entrate tributarie (rispettivamente ridottesi del 3,3% e del 6,6%).

Diversamente, le Regioni ad autonomia speciale evidenziano un incremento delle entrate più lineare e diffuso, complessivamente pari al 14,9%.

L'analisi della spesa regionale

Nella gradualità dei tempi di attuazione della riforma recata dal d.lgs. n. 118/2011, emendato dal d.lgs. n. 126/2014, gli istituti peculiari dell'armonizzazione contabile sono stati applicati, nell'esercizio 2013, soltanto dalle Regioni che hanno aderito alla sperimentazione, le quali hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui (attivi e passivi) in applicazione del d.m. 28 dicembre 2011. Si fa riferimento, per la fase dell'impegno, ai criteri della competenza finanziaria potenziata e del fondo pluriennale vincolato di cui all'art. 56, d.lgs. n. 118/2011 e, per la gestione dei residui, alla netta separazione con la gestione di competenza (art. 60, d.lgs. n. 118/2011), nonché all'abolizione dell'istituto della perenzione amministrativa. Nelle more della piena operatività di tali principi per tutte le Regioni, le analisi sulla spesa tengono conto dell'utilizzo, nella maggior parte dei casi, dei pregressi principi contabili.

Con riferimento alla gestione del bilancio, la comparazione degli stanziamenti iniziali con quelli definitivi conferma la tendenza delle Regioni a sottostimare le proprie esigenze di spesa e, comunque, a presentare al Consiglio regionale, per l'approvazione, bilanci previsionali recanti valori ben lontani da quelli che l'Ente andrà a gestire. Alcune Regioni denotano, comunque, una più efficace capacità di programmazione (Umbria, Valle d'Aosta, Trentino Alto-Adige, Province autonome e, per quanto riguarda realtà più ampie, Veneto ed Emilia-Romagna). Lo scostamento tra le risorse previste e quelle effettivamente stanziare, a seguito delle fasi dell'assestamento, è più marcato per la spesa in conto capitale, in relazione al minor grado di rigidità, benché la variazione, in termini assoluti, sia maggiormente apprezzabile per la spesa corrente.

Dall'analisi del ciclo di spesa nell'esercizio 2013 (impegni e pagamenti, gestione dei residui, di competenza e provenienti da esercizi precedenti, se non eliminati a qualsiasi titolo) e, specificamente, dal raffronto degli impegni con i pagamenti di competenza, si traggono utili elementi per apprezzare l'efficacia delle politiche volte a contrastare il ritardo nei pagamenti e, in definitiva, a contenere la formazione dei residui (v. tabella 1/REG/SP).

Nell'esercizio 2013, i pagamenti in conto competenza raggiungono, a livello nazionale, l'81,51% circa della quota impegnata, per effetto della buona *performance* delle RSO (che sfiora l'84%) ad eccezione di Lazio e Molise che effettuano pagamenti, rispettivamente, per il 67,65% e per il 72,50% delle somme impegnate. Correlativamente, i pagamenti in conto competenza costituiscono l'82,10% di quelli complessivi, mentre i debiti pregressi tendono a ridursi: a fronte di residui iniziali pari a 76,73 miliardi, sono stati effettuati pagamenti in conto residui pari a 32,98 miliardi, mentre ne rimangono da pagare 32,61 miliardi, al netto dei debiti cancellati dal bilancio. Di conseguenza, a livello globale, i residui finali diminuiscono rispetto a quelli accertati ad inizio esercizio 2013 (-12,77%). La flessione interessa tutti gli aggregati oggetto di indagine, ad eccezione dell'area Centro (in particolare, la Regione Lazio espone residui in conto competenza per il 32,35% dell'impegnato, il Molise per il 27,50% e la Toscana per il 22,27%; nelle Regioni a statuto speciale si registrano valori vicini al 30% in Trentino Alto-Adige e nelle due Province autonome).

Ne risulta che la riduzione dei residui finali nel 2013, pur favorita dalle risorse apprestate dal d.l. n. 35/2013, non è un risultato generalizzato; peraltro, l'andamento in diminuzione non si riscontra in tutte le Regioni in sperimentazione, ove la massa dei residui avrebbe dovuto ridursi anche per effetto delle operazioni di riaccertamento straordinario richieste dall'art. 7, d.p.c.m. 28 dicembre 2011.

L'analisi dell'andamento della spesa nel triennio 2011 - 2013, con separata evidenza dei primi tre titoli di spesa (corrente, in conto capitale e per rimborso di prestiti), dà contezza del *trend* complessivo nel triennio, sia a livello regionale sia per area territoriale e nazionale.

Dal lato degli impegni, si rileva una crescita della spesa regionale (+5,49%) dovuta all'effetto combinato del consistente aumento nelle RSO, nel 2013 rispetto al 2011 (+9,12%), con la rimarchevole flessione rilevata nelle RSS (-5,29%) (v. tabella 5/REG/SP).

Con riferimento alla parte corrente, si evidenzia che la variazione di +4,53% nelle RSO, per il 2013 rispetto al 2011, si declina nella minor espansione della spesa corrente non sanitaria, pari a +0,89% (essa rappresenta il 16,25% del totale corrente). Resta stabile la

spesa corrente nelle RSS. A livello *pro capite*, si osserva che l'area Nord, nella quale risiede il 50% della popolazione nazionale, spende per ciascun abitante 2.283 euro, al di sotto della media nazionale (2.391 euro), contro i 2.791 euro del Centro, i 2.251 euro del Sud e i 3.791 euro rilevati nelle RSS.

Ma è la spesa in conto capitale, sempre nelle RSO, a tornare a crescere (+17,80% nel triennio), diversamente da quanto si registra nelle RSS.

Per quanto riguarda i pagamenti, si nota il loro aumento generalizzato nelle RSO (+11,26%, di cui +10,00% in conto competenza e +18,63% in conto residui). Diversamente, nelle RSS il dato si contrae quasi ovunque, ad eccezione della Regione Siciliana.

L'analisi della gestione dei residui passivi mostra una flessione dei residui finali totali, nel triennio pari a -6,49% (tab. 11/REG/SP), in coerenza con la riduzione, nell'esercizio 2013, dei residui finali rispetto agli iniziali (da 76,73 a 66,94 miliardi) (v. tabella 11/REG/SP).

Nel dettaglio emergono situazioni tra loro diversificate, ove la tendenza in diminuzione interessa maggiormente i residui provenienti dagli esercizi precedenti e, in misura ridotta e non generalizzata, quelli in conto competenza, che a livello nazionale restano sostanzialmente stabili nel triennio (+0,45%).

Le predette risultanze sono coerenti con quanto osservato sul ciclo di spesa 2013, in relazione alla presenza di situazioni, anche in talune Regioni aderenti alla sperimentazione, di pagamenti in conto competenza per importi ben al di sotto della media nazionale, mentre l'applicazione del principio della competenza potenziata avrebbe dovuto migliorare il risultato. Ciò vale a dire che non sono stati compiutamente adottati i comportamenti tendenti a contrarre la formazione dei residui e che non sono state pienamente accolte le indicazioni normative volte a promuovere il criterio dell'esigibilità dell'obbligazione.

L'indebitamento regionale

La normativa in tema di indebitamento regionale ha subito rilevanti modifiche per effetto dell'introduzione dei nuovi principi di armonizzazione contabile dettati dal d.lgs. n. 118/2011 emendato dal recente d.lgs. n. 126/2014.

L'attuazione della nuova normativa, unitamente alla completa entrata in vigore della l. n. 243/2012, consentirà, tra l'altro, il superamento del sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio".

Con la novella dettata dal citato d.lgs. n. 118/2011 le definizioni di indebitamento e di investimento di cui alla l. n. 350/2003 sono state adeguate ai nuovi principi Eurostat mediante l'eliminazione, per le operazioni di cartolarizzazione, del riferimento al corrispettivo inferiore all'85% del prezzo di mercato e si è ribadito che non rientrano nella nozione di indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità.

Tra tali operazioni deve annoverarsi l'anticipazione di cassa ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, qualora sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Cost. sentenza n. 188/2014).

Il limite quantitativo all'indebitamento è stato rispettato dalla maggior parte delle Regioni come rilevato dalla Sezioni di controllo nelle relazioni allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali; per la Regione Piemonte, invece, il ricorso all'indebitamento supera notevolmente i vincoli normativi.

L'indebitamento derivante da emissioni obbligazionarie risente dei vincoli apposti dalla legislazione più recente e da ultimo dalla legge di stabilità 2014 che ha introdotto il divieto di emettere prestiti o altre passività in valuta estera al fine di non esporre gli enti territoriali ai rischi connessi ai rapporti di cambio.

Conseguentemente si osserva, nel 2013, una contrazione della componente obbligazionaria rispetto all'esercizio precedente; tuttavia, le analisi svolte dalle Sezioni regionali segnalano la sussistenza di svariate criticità connesse ai contratti di *swap* di

ammortamento del debito o ai fondi di ammortamento (*sinking fund*) poiché gravano sulle Regioni i rischi di eventuali *default* dei titoli presenti nel portafoglio dei *sinking fund*.

Sia per l'emissione di bond regionali, che per i mutui, l'art. 45 del d.l. n. 66/2014 ha autorizzato il Ministero dell'Economia e delle Finanze a finanziare, in presenza di determinate condizioni, un'operazione di ristrutturazione del debito regionale a cui risultano ammesse nove Regioni (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Sicilia) per un importo complessivo di circa 15 miliardi di euro; all'esito di tale operazione, finalizzata al riacquisto dei titoli (*buy back*), il debito delle Regioni verso il mercato sarà sostituito da un debito delle stesse verso il Tesoro.

Nell'esame delle operazioni di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, si è posto l'accento anche sull'istituto delle anticipazioni di liquidità ottenute dalle Regioni ai sensi degli articoli 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 ed in particolare si è evidenziata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in sede di giudizio di parificazione, dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte che ha ritenuto che tali anticipazioni abbiano inciso in maniera rilevante sul risultato di amministrazione 2013 per effetto delle leggi regionali che hanno disposto le variazioni di bilancio.

Il divieto di ricorrere a strumenti di finanza derivata, sancito dal d.l. n. 112/2008, ha assunto natura permanente per effetto della soppressione, ad opera della legge di stabilità 2014, del riferimento all'entrata in vigore del Regolamento MEF che avrebbe dovuto individuare le tipologie di contratti consentite. È lievemente diminuito il ricorso agli strumenti di finanze derivate da parte delle Regioni (-2,25% sui mutui e - 9,81% su obbligazioni) che ammontano, nel 2013 a 14,84 miliardi (pari al 28,12% del debito a carico delle Regioni).

Le Sezioni regionali hanno prestato particolare attenzione a tale forma di gestione del debito ed hanno esaminato i differenziali negativi conseguenti alle operazioni di *swap*, l'allocazione contabile degli stessi, il *mark to market*; hanno, inoltre, esaminato le note informative allegate a bilanci e rendiconti evidenziandone le finalità e l'idoneità a rendere note le iniziative assunte dalle Regioni al fine di procedere all'estinzione anticipata dei contratti di finanza derivata sia mediante il ricorso all'autorità giudiziaria che mediante la conclusione di accordi transattivi.

Dall'analisi dei dati comunicati dalle Regioni mediante il sistema di compilazione informatico ConTe, emerge che, nell'esercizio 2013, l'indebitamento complessivo regionale (incluso il debito con oneri a carico dello Stato) si attesta a 58,47 miliardi in crescita rispetto all'esercizio 2012, ove ammontava a 52,84 miliardi; l'indebitamento con oneri a esclusivo carico delle Regioni passa da 46,03 miliardi del 2012 a 52,77 miliardi del 2013, registrando un incremento dell'11,48% rispetto al biennio 2011-2012.

Si assiste, inoltre, ad un incremento dell'indebitamento complessivo per sanità che passa da 18,01 miliardi del 2012 a 20,73 miliardi del 2013.

Il debito con oneri a carico delle Regioni a statuto ordinario ammonta a 44,02 miliardi a fine 2013 in crescita rispetto all'esercizio 2012, mentre il debito a carico delle Regioni a statuto speciale ammonta a 8,75 miliardi e subisce, invece, una flessione rispetto all'esercizio 2012.

Degna di nota è la composizione del debito con oneri a carico della Regione che evidenzia, a fronte di una notevole contrazione, nell'esercizio 2013, dell'indebitamento per mutui e di una flessione meno consistente del debito obbligazionario, un incremento della voce "Altro" che sale a 10,54 miliardi di euro dai 2,64 del 2012; voce che include le poste non classificabili come mutui ed obbligazioni, tra cui un ruolo preponderante è assunto dalle anticipazioni di liquidità disciplinate dal d. l. n. 35/2013.

La progressiva riduzione dell'entità del debito pubblico da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni a statuto speciale è imposta, con decorrenza 2013, dall'art. 8, co. 3, l. n. 183/2011 (Corte Cost. n. 175/2014), con cui è prevista la valorizzazione, con apposito decreto ministeriale, dei dati del debito medio *pro capite*.

Con la presente indagine si è quindi posto l'accento anche sull'indebitamento a carico delle Regioni per abitante e si è osservato che, nel 2013, tale dato a livello nazionale, risulta pari a 884 euro, in aumento rispetto al biennio precedente (781 euro nel 2011 e 775 euro

nel 2012) e che, tra le Regioni a statuto ordinario, il valore più elevato del debito *pro capite* si registra nella Regione Lazio, ove risulta superiore al triplo del dato nazionale.

L'indebitamento a breve termine

Per quanto riguarda l'indebitamento a breve termine, i dati acquisiti tramite il sistema ConTe sono largamente incompleti, soprattutto con riferimento agli anni 2011 e 2012, e non consentono un'analisi approfondita. Circa i debiti verso fornitori - che rivestono un particolare interesse, e sono stati oggetto anche dei menzionati provvedimenti di finanziamento straordinario nel corso del 2013 - con riferimento agli enti che hanno fornito informazioni (allo stato soltanto dieci) si registra un incremento complessivo del 13,54% nel 2013 rispetto al 2012 (il decreto per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione è intervenuto a metà del 2013 e, dunque, gli effetti dovrebbero essere maggiormente visibili nel 2014).

Dall'analisi delle risposte fornite dalle Regioni nel questionario emerge una situazione piuttosto variegata in relazione ai provvedimenti da adottare per rendere più veloci i pagamenti: alcune Regioni descrivono interventi soprattutto di carattere amministrativo. In altri casi, pur rispondendo di aver attuato la legge, non viene chiarito il tipo di intervento effettuato. Infine, alcune Regioni affermano di non aver dato specifica attuazione alla norma o perché contrastante con le disposizioni sul Patto di stabilità o perché si intende provvedere in futuro.

Circa i tempi medi di pagamento il dato per i fornitori "non sanitari" viene compilato da poche Regioni e le modalità di calcolo sono diversificate. Sette enti hanno dichiarato tempi intorno ai previsti 30 giorni, mentre tre hanno evidenziato tempistiche maggiori.

Con riferimento ai debiti "sanitari", i tempi medi di pagamento, che ugualmente sono forniti da poche Regioni e con diverse modalità di calcolo, risultano in tre casi ancora superiori a 100 giorni, e solo tre enti dichiarano di riuscire a contenere i termini entro 60 giorni.

PARTE IV

La sanità

La spesa sanitaria in termini di contabilità nazionale e nei documenti di programmazione nazionale (SEC 95 e SEC 2010)

L'analisi degli andamenti tendenziali e programmatici della spesa sanitaria illustrati nei documenti di finanza pubblica, dimostra che le manovre correttive dei conti pubblici attuate nel triennio 2011/2013 sono state poste, per una parte significativa, a carico del settore sanitario: nello scorso anno, quasi il 30% delle minori spese nel conto della PA (Sec 95) rispetto al preconsuntivo di ottobre, sono da ascrivere al settore sanitario, che però ha assorbito solo il 16,20% della spesa primaria corrente (Sec 95). A fronte di previsioni tendenziali di spesa per il SSN nel triennio 2011/2013, illustrate dalla Relazione al Parlamento di dicembre 2011, pari, rispettivamente, a 114,9, 117,4 e 119,6 miliardi, dopo le manovre correttive dei saldi di finanza pubblica, attuate principalmente con l. n. 111/2011 e l. n. 135/2012 ("Spending review"), la spesa è risultata essere, a consuntivo, pari a 111,09, 109,61 e 109,25 miliardi, inferiore, quindi, di 4 miliardi (per il 2012) e di circa 3 miliardi (per il 2013) alle stime contenute nella legge di stabilità 2013.

Quindi, l'effetto "combinato" delle decisioni deliberate dal Parlamento nazionale e delle manovre correttive attuate dalle Regioni (sia in piano di rientro che non), hanno generato riduzioni di spesa superiori a quelle stimate, negli andamenti tendenziali, dalla legge di stabilità 2013, riducendo di circa il 68%, nello scorso quadriennio, la quota di spesa non coperta dal finanziamento cui concorre lo Stato al SSN. Così, se nel 2010 la "forbice" tra finanziamento statale e spesa complessiva (in termini di contabilità nazionale Sec 95) è stata di circa 7 miliardi, nel triennio 2011/13 si ridimensiona, fino a ridursi, nello scorso anno, a 2,2 miliardi.

Questi andamenti indicano il costante e progressivo riassorbimento dei deficit contabili, mentre ulteriori risparmi, ottenibili da incrementi di efficienza, se non reinvestiti prevalentemente nei settori dove più carente è l'offerta di servizi sanitari, come, ad esempio, nell'assistenza territoriale e domiciliare oppure nell'ammodernamento tecnologico e infrastrutturale, potrebbero rendere problematico il mantenimento dell'attuale assetto dei LEA, facendo emergere, nel medio periodo, deficit assistenziali, più marcati nelle Regioni meridionali, dove sono relativamente più frequenti tali carenze.

Il confronto tra spesa sanitaria secondo la classificazione internazionale COFOG ("Classification of the functions of Government") e le principali categorie di spesa esposte nella "Sintesi dei conti economici delle pubbliche amministrazioni" pubblicata dall'Istat il 3 ottobre scorso, entrambe elaborate in conformità alle nuove regole fissate dal regolamento UE 549/2013 (SEC 2010), evidenzia che la spesa corrente primaria, nel triennio 2011/2013, aumenta complessivamente del 3,2%, mentre quella sanitaria decresce del 2,9%.

L'incidenza percentuale della spesa sanitaria sul complesso della spesa primaria corrente, pertanto, regredisce dal 16,69% (nel 2010), al 15,86% (nel 2013).

La spesa sanitaria secondo la classificazione funzionale (Sec 2010) registra, negli anni 2011/2013, la riduzione percentuale più consistente (-1,3% nel 2011 e, nel biennio successivo, rispettivamente -1,4% e -0,3%) rispetto alle altre componenti economiche della spesa primaria corrente, inferiore, per volume ed entità percentuale della riduzione, solo alla caduta della spesa per investimenti che, malgrado sia uno dei fattori strategici per la crescita e lo sviluppo, nel biennio 2012/2013 regredisce, rispettivamente, del 9,06% e del 6,90%.

Esaminando la dinamica delle variabili di spesa in termini di incidenza sul Prodotto interno lordo, cresce il peso percentuale della spesa primaria corrente (da 41,3% nel 2011 a 42,7% nel 2013, Sec 2010), mentre nel biennio 2012/2013 rimane costante, malgrado la recessione dell'economia, l'incidenza della spesa per consumi finali per l'erogazione delle prestazioni sanitarie (che passa da 7,0%, nel 2010, a 6,8% nel biennio 2012/2013, Sec 2010), e si riduce la spesa per investimenti (dal 3% nel 2010 al 2,36% nel 2013, Sec 2010).

Due, infine, gli effetti delle politiche di bilancio sugli andamenti della spesa sanitaria nell'ultimo triennio 2011/2013 che hanno segnato una netta differenza rispetto al periodo