



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Relazione sugli andamenti della finanza territoriale

ANALISI DEI FLUSSI DI CASSA
ESERCIZIO 2014

VOLUME I

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG

PAGINA BIANCA

Relatori: Pres. Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO
Pres. Mario FALCUCCI
Cons Alfredo GRASELLI
Cons. Rinieri FERONE
Cons. Paola COSA
Cons. Francesco UCCELLO
Cons. Adelisa CORSETTI
I. Ref. Dario PROVVIDERA
I. Ref. Valeria FRANCHI

Hanno collaborato all'istruttoria il dirigente Renato PROZZO ed i funzionari:

Giuseppe BILOTTA
Alessandra BONOFILIO
Giusi CASTRACANI
Alessandro DI BENEDETTO
Clara FALLUCCO
Rosa FAVIA
Vittorio Emanuele GASPARRI
Antonella GIOVANNANGELI
Giuseppe GIULIANO
Gianluca MAGAGNINI
Germano MARCELLI
Guido PARLATO
Alessandra RACIOPPI
Gianfranco SIMONETTI
Piera SPAZIANI
Valeria TAGLIAFERRI

Editing: Alessandro DI BENEDETTO

PAGINA BIANCA

INDICE

Deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/FRG

Premessa Generale

Sintesi

PARTE I

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

- 1 La banca dati utilizzata per le analisi: il SIOPE
- 2 Federalismo fiscale, ricomposizione della spesa e pareggio di bilancio
 - 2.1 La riforma della finanza territoriale nel difficile contesto congiunturale
 - 2.2 I risultati di cassa degli enti del settore pubblico
 - 2.3 L'attuazione del principio del pareggio di bilancio
- 3 Il patto di stabilità interno per regioni e comuni
 - 3.1 Premessa
 - 3.2 Il patto di stabilità interno delle Regioni per il 2014
 - 3.2.1 I nuovi obiettivi programmatici
 - 3.2.2 Gli obiettivi per le Regioni a statuto ordinario
 - 3.2.3 Gli obiettivi per le Regioni a statuto speciale
 - 3.2.4 I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile delle Regioni a statuto ordinario
 - 3.2.5 I risultati del patto in termini di competenza euro-compatibile e di competenza mista delle Regioni a statuto speciale
 - 3.2.6 I patti di solidarietà territoriale
 - 3.3 Il patto di stabilità interno dei Comuni per il 2014
 - 3.3.1 I risultati dell'esercizio 2014
 - 3.3.2 I risultati raggiunti negli anni precedenti e gli interventi a sostegno della spesa per investimenti
 - 3.3.3 L'*overshooting* degli obiettivi del patto e l'effettiva liquidità dei Comuni
 - 3.3.4 La capacità di realizzazione delle entrate correnti dei Comuni sottoposti al patto

PARTE II

Analisi della gestione di cassa delle regioni e delle province autonome - anni 2011-2014

- 1 I flussi di cassa delle regioni e delle province autonome
 - 1.1 Le anticipazioni di liquidità erogate alle regioni negli anni 2013 e 2014
- 2 Gli equilibri di bilancio
 - 2.1 Profili critici
 - 2.2 Andamento della cassa negli anni 2011-2014
 - 2.3 Totale riscossioni e pagamenti e disponibilità liquide
 - 2.4 Riepilogo generale per titoli
 - 2.5 I risultati della gestione corrente
 - 2.6 I risultati della gestione in conto capitale
 - 2.7 Le contabilità speciali
 - 2.8 Le anticipazioni di cassa
 - 2.9 Dimostrazione della quadratura delle tabelle
- 3 Le entrate regionali
 - 3.1 L'evoluzione delle entrate regionali
 - 3.2 Le principali risorse regionali
- 4 La spesa regionale
 - 4.1 La spesa complessiva
 - 4.2 La spesa corrente al netto di quella sanitaria
 - 4.3 Analisi di alcune tipologie di spesa corrente non sanitaria
 - 4.3.1 Andamento della spesa per acquisto di beni e servizi
 - 4.3.2 Andamento della spesa per contratti di servizio, assistenza informatica e altre spese per servizi
 - 4.3.3 Andamento della spesa per studi e consulenze, formazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza
 - 4.3.4 Andamento della spesa per organi istituzionali
 - 4.3.5 Andamento della spesa per interessi passivi
 - 4.4 La spesa in conto capitale
 - 4.5 Analisi di alcune tipologie di spesa in conto capitale
 - 4.5.1 Andamento della spesa per investimenti fissi
 - 4.5.2 Andamento della spesa per trasferimenti in conto capitale a enti locali e per partecipazioni azionarie

5 La gestione sanitaria

5.1 La spesa sanitaria regionale (pagamenti)

5.2 La gestione di cassa degli enti dei servizi sanitari regionali

5.2.1 Premessa metodologica

5.2.2 Quadro generale sulla gestione degli enti sanitari negli anni 2011-2014

5.2.3 Gli incassi negli anni 2011-2014 degli enti del Servizio sanitario

5.2.4 Gli incassi di parte corrente degli enti del Servizio sanitario

5.2.5 Gli incassi in conto capitale degli enti del Servizio sanitario

5.2.6 I pagamenti negli anni 2011-2014 degli enti del Servizio sanitario

5.2.7 I pagamenti per spese correnti degli enti dei Servizi sanitari regionali

5.2.8 I pagamenti per spese in conto capitale degli enti dei Servizi sanitari regionali

5.2.9 I pagamenti relativi alla sanità effettuati dalle regioni e province autonome

5.3 Incassi e pagamenti *pro capite*

PARTE III

Analisi della gestione di cassa dei comuni e delle unioni dei comuni - anni 2011-2014

1 Analisi delle entrate dei comuni

1.1 L'assetto generale della fiscalità locale

1.2 Le entrate correnti

1.2.1 Evoluzione del gettito comunale

1.2.2 Andamenti complessivi

1.2.3 Le entrate correnti negli andamenti per macro aree

1.2.4 La composizione delle entrate tributarie

1.2.5 La distribuzione delle entrate tributarie per valori *pro capite* e per fasce demografiche

1.2.6 Le entrate tributarie per macro aree

1.2.7 Le entrate da trasferimenti correnti

1.2.8 Le entrate extra-tributarie

1.2.9 I proventi del contrasto all'evasione fiscale

1.3 Le entrate in conto capitale

2 Analisi delle spese dei comuni

2.1 Brevi cenni sui principali interventi normativi in materia di spese degli enti locali

2.2 Le spese dei comuni nell'esercizio 2014

2.3 I pagamenti per spese di parte corrente

2.4 I pagamenti per spese di parte corrente suddivisi per aree geografiche

- 2.5 Analisi di alcune voci di spesa corrente relativa agli interventi 2 - acquisto di beni - e 3 - prestazione di servizi
- 2.6 Analisi dei pagamenti per rimborso prestiti
- 2.7 Analisi dei pagamenti in conto capitale
- 2.8 Analisi dei pagamenti dei comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti
- 2.9 Analisi dei flussi di spesa dei comuni sperimentatori
- 2.10 Raffronto tra flussi di cassa in entrata e flussi in uscita dei comuni
- 2.11 Saldo delle disponibilità liquide
- 3 I flussi di cassa delle unioni di comuni
 - 3.1 Quadro ordinamentale e nota metodologica
 - 3.2 Le entrate delle unioni di comuni
 - 3.2.1 Le entrate correnti
 - 3.2.2 Le entrate in conto capitale
 - 3.3 Analisi delle spese delle unioni di comuni
 - 3.3.1 Le spese delle unioni di comuni
 - 3.3.2 Le spese di parte corrente delle unioni di comuni
 - 3.3.3 La spesa corrente per intervento
 - 3.3.4 I pagamenti per spese di parte capitale negli anni 2011-2014
 - 3.4 Raffronto tra entrate e spese delle unioni di comuni



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 25/SEZAUT/2015/FRG

Adunanza del 20 luglio 2015

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Mario FALCUCCI, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Silvano DI SALVO, Carmela IAMELE, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Stefania PETRUCCI, Marco BONCOMPAGNI, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Valeria FRANCHI

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2015/INPR, depositata il 5 febbraio 2015, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2015;

Vista la nota n. 3461 del 10 luglio 2015, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i relatori Consiglieri Alfredo Grasselli, Rinieri Ferone, Paola Cosa, Francesco Uccello, Adelisa Corsetti, Primi Referendari Dario Provvidera, Valeria Franchi e viste le relazioni finali dei Presidenti di Sezione Adolfo Teobaldo De Girolamo e Mario Falcucci;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale - analisi dei flussi di cassa esercizio 2014.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro della salute, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, ai Presidenti della Conferenza dei Parlamenti regionali e della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché ai Presidenti dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Premessa generale

1. La presente relazione espone i risultati di cassa della finanza regionale e comunale dell'esercizio 2014, analizzandone comparativamente gli andamenti con le omologhe risultanze del triennio precedente rilevate dal Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE).

Nelle more della completa acquisizione dei dati di competenza per il 2014, di cui si riferirà con autonomo referto, la Sezione delle autonomie intende rassegnare al Parlamento una prima rappresentazione dei profili gestori desumibili dai flussi di cassa in un'ottica di trattazione unitaria del settore degli enti territoriali.

Completano il ciclo annuale dell'attività referente affidata alla Sezione (ex art. 13, decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 519; art. 3, comma 6, legge 14 gennaio 1994, n. 20, e da ultimo art. 7, comma 7, legge 5 giugno 2003, n. 131) le analisi condotte su "La spesa per il personale degli enti territoriali" (deliberazione n. 16/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015), "Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari" (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015) e "Gli Organismi partecipati degli enti territoriali" (in corso di pubblicazione).

L'anticipata trattazione delle amministrazioni provinciali, escluse dalla presente indagine, è stata dettata da ragioni connesse alla situazione di criticità (per certi versi emergenziale) determinatasi nell'attuazione della disciplina di riordino funzionale ed istituzionale definita dalla legge 7 aprile 2014, n. 56.

Lo stato di precarietà della situazione finanziaria degli enti di area vasta, rappresentato nella predetta relazione, e l'aggravamento ipotizzato, soprattutto nella prospettiva dell'esercizio in corso, stanno avendo progressiva conferma, considerata la fase avanzata della gestione 2015 e la mancanza di novità sul fronte dell'attuazione del riordino. Ci si riferisce, in particolare, alle ricadute sulle gestioni finanziarie interessate, generate dall'anticipazione degli effetti finanziari relativi ai tagli di spesa disposti dalla legge di stabilità 2015, rispetto all'alleggerimento della spesa corrente che sarebbe dovuto conseguire al trasferimento degli oneri del personale a seguito della riallocazione delle funzioni non fondamentali.

Di relativa efficacia appaiono le misure previste nel decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 in tema di trasferimento del personale appartenente ai ruoli della polizia provinciale e quelle riguardanti la modulazione delle sanzioni per il mancato rispetto dei vincoli del patto di stabilità per il 2014. La forbice tra risorse correnti e fabbisogno per l'esercizio delle funzioni fondamentali, allo stato delle cose, tende ad una profonda divaricazione, difficilmente sostenibile per l'intero comparto, e postula l'adozione di interventi necessari a garantire servizi di primaria importanza.

2. Il presente referto si articola in tre parti, la prima delle quali si sofferma sulle problematiche del federalismo fiscale, della ricomposizione della spesa e del pareggio del bilancio, poste a raffronto con le risultanze del patto di stabilità interno per il 2014, cui segue una seconda parte dedicata all'analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome ed una terza relativa ai flussi di cassa di Comuni ed Unioni di Comuni.

Nell'ambito di una trattazione unitaria degli andamenti della finanza regionale e locale, la parte introduttiva del referto affronta, in termini problematici, i rapporti tra il nuovo disegno politico-istituzionale ed il progetto di federalismo avviato nello scorso decennio, segnalando taluni rischi potenziali del riassetto istituzionale in corso sugli equilibri economici e sul raccordo tra i livelli territoriali di governo, in conseguenza dell'applicazione del principio del concorso degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, desumibile dal novellato dell'art. 119 della Costituzione, nonché dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito,

introdotti dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e declinati, per gli enti territoriali, dagli artt. 9 e 10 della legge “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243. Specifico approfondimento è dedicato alle problematiche afferenti al patto di stabilità interno che, pur a fronte di una rivisitazione normativa mirante a temperare il carattere stringente dei tradizionali vincoli, continua ad assolvere ad un ruolo centrale nell’ambito della gestione degli enti territoriali ed a porsi quale principale meccanismo di coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli istituzionali.

3. La parte relativa all’analisi della gestione di cassa delle Regioni e delle Province autonome, dedica un primo esame ai profili degli equilibri di cassa, ponendo in evidenza gli aspetti di criticità riguardanti l’attendibilità del dato rilevato dal SIOPE in funzione delle conseguenti valutazioni.

Della disamina delle entrate regionali meritano, invece, attenzione le preoccupazioni espresse circa la futura tenuta degli equilibri finanziari, mentre per le spese regionali, l’analisi approfondisce l’evoluzione di specifiche tipologie di spesa, di parte corrente ed in conto capitale, anche alla luce dei più recenti provvedimenti normativi in materia (tra gli altri, gli artt. 8 e 9, d.l. n. 66/2014, in tema di acquisti per beni e servizi).

Per la spesa sanitaria, infine, offre un compiuto quadro d’assieme dei flussi di cassa riferibili direttamente a Regioni e Province autonome e di quelli relativi alla gestione degli enti sanitari.

4. Anche l’analisi dei dati di cassa del 2014 relativi ai Comuni ed alle Unioni di Comuni (parte III) coglie in anticipo, rispetto ai dati da rendiconto, gli aspetti di maggior rilievo delle gestioni risultanti dalle misure di impatto strutturale succedutesi negli ultimi anni.

Nell’ambito delle entrate, il referto compara il ruolo e la coerenza complessiva dei vari tributi comunali, rappresentando l’attualità di un progetto che correli il prelievo ad un’efficiente e responsabile organizzazione dei servizi. Quanto alle spese, considerate nelle varie tipologie, si verifica il livello di contenimento e di razionalizzazione, nonché la rispondenza degli andamenti all’intento del legislatore.

Per le Unioni di Comuni, forme di associazionismo che vanno acquisendo crescente rilevanza sotto vari profili, la relazione dà atto, infine, sia delle difficoltà registrate nella concreta attuazione del percorso istituzionale delineato, che necessiterebbe di una maggiore semplificazione e di più efficienti misure di incentivazione finanziaria, sia dei risparmi di spesa conseguiti, che costituiscono la “ratio” dell’obbligatorio esercizio associato delle funzioni fondamentali.