



Deliberazione n.14/SEAUT/2012/FRG

C o r t e d e i C o n t i

Sezione delle Autonomie

Adunanza del 25 luglio 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie
Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidente di Sezione

Giuseppe Salvatore LAROSA

Presidenti delle Sezione Regionali

Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI,
Vittorio GIUSEPPONE, Raffaele DEL GROSSO
Enrica LATERZA, Roberto TABBITA

Supplenti

Consiglieri Rosario SCALIA, Giovanni MOCCI,
Silvio DI VIRGILIO, Luisa D'EVOLI
Primo Referendario Giuseppe TETI
Referendario Antonio DI STAZIO

Consiglieri

Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela
IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE,
Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, co. 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la Sezione delle Autonomie riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 25 luglio 2012, la relazione finale dei Consiglieri Francesco Petronio e Alfredo Grasselli

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2010 e 2011.

Le osservazioni conclusive sono contenute nella "Sintesi", che è parte integrante della Relazione.

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 gli Affari Regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali.

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 25 luglio 2012.

I Relatori

f.to Francesco Petronio

f.to Alfredo Grasselli

Il Presidente

f.to Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 2 agosto 2012

Il Dirigente

f.to Romeo Francesco RECCHIA

Sintesi

Il referto al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni è predisposto dalla Sezione delle autonomie "anche sulla base dell'attività svolta dalle sezioni regionali" (art. 9, reg. controllo). Lo scopo della relazione è quello di fornire dati di sintesi, rispetto al controllo eseguito sul territorio, sulla base di una classificazione omogenea che renda confrontabili i risultati raggiunti da ciascun Ente.

Nelle more del processo di armonizzazione dei sistemi contabili, avviato con il d.lgs. n. 118/2011, le informazioni contabili riportate nella Relazione sono il frutto di un'attività istruttoria che ha coinvolto tutte le Regioni/Province autonome, nei diversi settori di indagine.

I risultati pervenuti, elaborati dalla Sezione, sono stati confrontati con i rendiconti approvati (quando disponibili), con le informazioni di altre banche dati (SIOPE, SICO) e, ove possibile, con le specifiche osservazioni contenute nei referti delle Sezioni regionali.

Il comparto regionale nel quadro degli equilibri di finanza pubblica

Il contributo della finanza regionale al risanamento dei conti pubblici

Il percorso di risanamento dei conti pubblici, che impegna da anni le Amministrazioni regionali nel tentativo di conseguire un contenimento strutturale della spesa, non può che essere accompagnato e sostenuto da un'adeguata strategia di crescita che ne compensi gli effetti recessivi. Sotto tale profilo, il trasferimento sugli enti territoriali di una parte consistente del peso della correzione dei conti pubblici disposta con le recenti manovre di coordinamento della finanza pubblica (circa 9,7 miliardi di minori spese erogabili nel 2012 rispetto ai livelli raggiunti nel 2008) ha inciso pesantemente sulla componente meno rigida della spesa regionale che più di altre può influenzare positivamente lo sviluppo. La consistenza degli investimenti fissi regionali ha segnato, infatti, un marcato ridimensionamento (-28% rispetto ai dati di spesa del 2009), per effetto dei consistenti tagli lineari ai trasferimenti in conto capitale (che per le Amministrazioni locali risultano pari al 20% circa nel solo esercizio 2011) e delle ricadute sugli investimenti determinate dall'applicazione della disciplina del Patto di stabilità interno, incentrata, da tempo, sul criterio di due obiettivi distinti, in termini di competenza mista, calcolati sulla spesa finale senza diversificare tra spese correnti e spese in conto capitale.

L'abbandono del calcolo degli obiettivi programmatici fondati sul metodo dei saldi finanziari e l'adozione di una impostazione incentrata sulla prescrizione di rigidi vincoli programmatici estesi anche alla spesa in conto capitale, pur se rispondente a logiche di riqualificazione della spesa funzionali ad impedire un ulteriore aumento della pressione tributaria, riduce le possibilità di portare a compimento la gestione dei programmi di investimento regionali, alimenta politiche di bilancio orientate in senso limitativo dei servizi e scoraggia iniziative dirette a migliorare la dotazione infrastrutturale e la capacità di realizzazione delle entrate.

Considerando che circa il 70% delle economie di spesa programmate si sono tradotte in una permanente riduzione di trasferimenti statali alle Regioni, è agevole comprendere come, in termini di impatto sull'indebitamento, di queste economie ne abbia tratto vantaggio, principalmente, il settore statale (dovendo i saldi regionali scontare, insieme alle riduzioni di spesa, anche le minori entrate da trasferimento). Il contributo del comparto delle Amministrazioni regionali alla riduzione dell'indebitamento netto della Pubblica amministrazione è rimasto comunque positivo, pur in un quadro di persistente crescita della dinamica della spesa corrente (attestatasi, mediamente, intorno ad incremento annuo dello 0,8%). Guardando ai dati di contabilità nazionale, infatti, il comparto ha chiuso per il terzo anno consecutivo con un saldo attivo di crescenti dimensioni, quantificabile, in termini di accreditamento netto, in 439 milioni di euro per l'anno 2009, seguito da un saldo positivo di 715 milioni nel 2010 e di 1.510 milioni di euro al termine del 2011.

Si restringono velocemente, tuttavia, i margini positivi del saldo economico della parte corrente dei bilanci delle Amministrazioni regionali, che registrano nel 2011 un avanzo

corrente ("risparmio lordo") pari a 10,3 miliardi di euro, con una flessione del 23,5% rispetto al 2010 (laddove, nel 2010, il decremento dell'avanzo era stato, a sua volta, del 31,2% rispetto al 2009). Tale saldo positivo, conseguito all'interno di un quadro di accentuata compressione delle entrate correnti da trasferimenti, è stato reso possibile grazie ad una stringente azione di controllo sulla spesa per consumi e per il personale.

Il contributo regionale al contenimento della spesa pubblica, benché quantificabile in una quota trascurabile del differenziale economico di miglioramento del deficit pubblico (circa l'8,7%), si è concretizzato in un contenimento dei costi totali pari a 3.686 milioni di euro rispetto ai livelli del 2010, a fronte di una riduzione delle risorse complessive in entrata pari a 2.891 milioni di euro. Il contenimento dei costi appare riconducibile, piuttosto che alle misure adottate dal Patto di stabilità interno e al forte ridimensionamento dei trasferimenti in conto capitale, ai vincoli imposti dal Patto per la salute, che hanno frenato la dinamica della spesa sanitaria (notoriamente esclusa dal Patto di stabilità) entro modesti valori di incremento.

Non priva di rilievo, inoltre, è la dinamica delle entrate di natura tributaria, cresciute del 4,6% nel biennio 2010-2011. Tale andamento ha consentito di alleviare il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni regionali, che chiudono l'esercizio 2011 in avanzo, riflettendosi positivamente anche sul ricorso all'indebitamento, la cui consistenza continua a segnare un ulteriore rallentamento. Al termine del 2011, il contributo delle Regioni al debito complessivo del settore delle Amministrazioni pubbliche è pari al 2,1%, mentre l'impatto sul debito del sottosettore Amministrazioni locali si attesta al 36,6%. L'incidenza sul Pil resta, invece, stabile al 2,6%.

In questo quadro di sostanziale tenuta degli equilibri economici e finanziari del sistema regionale, non può non sottolinearsi come la stabilità della finanza pubblica regionale sia un obiettivo strategico pienamente raggiungibile solo attraverso l'effettiva responsabilizzazione di tutti i livelli di governo nel conseguimento di politiche concordate di risanamento. Nel perseguire tale opzione di fondo, una politica di saldi finanziari che passi attraverso il riconoscimento dell'autonomia tributaria e finanziaria alle Regioni ed alle Autonomie locali, potrebbe consolidare quel processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali che, nell'ultimo biennio, ha rafforzato il potere impositivo regionale fino a caratterizzarne il ruolo di preminente risorsa finanziaria. In tale ottica, le Regioni devono poter assolvere fattivamente la loro funzione di coordinamento e di regolazione della finanza territoriale definendo autonomamente, nel rispetto dei saldi finanziari concordati a livello nazionale, i vincoli da assegnare alle istituzioni territoriali locali, in un quadro di progressivo superamento di logiche sanzionatorie, che accentuano gli squilibri finanziari e il divario territoriale, e di positivo sostegno alla realizzazione degli obiettivi attraverso l'implementazione di opportuni sistemi di incentivazione.

Il Patto di stabilità interno

Nell'esercizio 2011 tutte le regioni sottoposte alla disciplina del patto di stabilità interno, seppure diversamente modulata per le regioni a statuto speciale e le province autonome, sono risultate adempienti.

Anche nel 2011 per le regioni a statuto ordinario le modalità di determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità interno sono rimaste ancorate al controllo della spesa; peraltro si tratta di un novero di spesa piuttosto ridotto, significativo di una parte limitata della effettiva gestione finanziaria delle Regioni.

Le misure del patto per le Regioni risultano di scarsa rilevanza per via della marginalità della quota di spesa che ne è interessata a causa della diversa disciplina alla quale è sottoposta la spesa sanitaria che costituisce il maggiore intervento da parte delle Regioni. Inoltre nel 2011 la quota di spesa interessata alle misure del Patto si è discostata in maggiore grado dall'insieme della spesa "non sanitaria", essendosi parzialmente ampliate le altre detrazioni. Un elemento rilevante al riguardo è costituito dal supporto derivante dagli interventi relativi alle politiche sociali, al trasporto pubblico locale e al recupero dell'evasione fiscale.

Gli interventi relativi alla disciplina degli ultimi anni, contenuti in una serie di provvedimenti normativi, sono stati nel segno di alleggerire le limitazioni a carico della spesa di investimento per contrastare in qualche modo gli effetti della crisi in atto. Tuttavia il minore impatto complessivo delle misure del patto in termini di riduzione della spesa non ha impedito un'ulteriore riduzione della spesa in conto capitale, mentre ha consentito il raggiungimento dei risultati di finanza pubblica attesi in quanto non si registra nessuna inadempienza.

L'applicazione del Patto nelle Regioni a statuto ordinario ha come di consueto prodotto maggiori difficoltà a contenere i pagamenti in quanto l'obiettivo di cassa è stato ottenuto con minore margine, tuttavia nel 2011 si registra un decremento della spesa corrente lorda di competenza. Diminuisce anche la spesa corrente netta di cassa delle Regioni a statuto ordinario, nonostante che i pagamenti del titolo I si dimostrino in aumento.

La spesa in conto capitale si riduce in modo più drastico, per gli impegni.

Nella valutazione dei risultati delle Regioni per il 2011 deve essere anche considerato che per tale esercizio sono stati diffusamente operati da parte delle Regioni interventi nei confronti degli enti locali per consentire maggiore erogazione di spesa che sono risultati efficaci nel ridurre il livello di inadempienza e nel consentire una maggiore erogazione di spesa in conto capitale.

Va infine considerato che le recenti modifiche hanno ampliato ulteriormente l'ambito delle discipline particolari del patto per le Regioni a statuto speciale, essendo mancato uno sforzo per ricondurre ad uno schema comune le discipline, pur consentendo spazi di adattamento. In tal modo risulta difficile una lettura d'insieme degli andamenti che consenta di avere una visione complessiva sul governo della spesa nell'ambito della finanza regionale.

Nel 2011 l'esperienza del sistema del saldo è stata limitata alla Regione Trentino Alto-Adige e alle Province autonome, derivando da una disciplina speciale e accordi particolari, mentre le modalità prevalenti di calcolo degli obiettivi del Patto di stabilità interno per le Regioni sono rimasti diffusamente ancorati al controllo della spesa e non hanno fatto registrare negli anni significativi cambiamenti di indirizzo.

Il passaggio al sistema dei saldi dovrebbe realizzarsi in presenza di una struttura delle entrate regionali che consentano significativi spazi di manovrabilità per ampliare le responsabilità della gestione al fronte del prelievo. Resta comunque da considerare che la larga prevalenza della spesa sanitaria, che è sottoposta ad altre regole di contenimento, comporta aspetti problematici che rendono difficile la realizzazione di un modello del patto che assorba in sé tutti gli aspetti rilevanti della finanza regionale.

Anche la presenza di una serie di modalità diversificate di funzionamento dei meccanismi del patto incide sfavorevolmente sulla gestibilità e leggibilità degli andamenti della gestione, mentre la riconduzione ad unico impianto, che tenga comunque conto delle diversità, avrebbe consentito una maggiore incidenza sul governo della spesa.

L'attuazione di sistemi di finanziamento autonomi dovrebbe riportare le regole del patto ad una maggiore considerazione del lato delle entrate, ritrovando coerenza con le linee tracciate dalla disciplina originaria, nella quale l'obiettivo (specificato dall'art. 28 della legge 448/98) era quello di estendere al governo locale "gli impegni presi in sede comunitaria" che prevedono la diminuzione del disavanzo finanziario.

Permane, quindi, l'asimmetria fra il sistema di calcolo del disavanzo pubblico a livello di contabilità nazionale e quello preso in considerazione dal patto per le Regioni nel quale gli obiettivi sono costantemente stati definiti in termini di contenimento della spesa.

L'indebitamento

L'indebitamento regionale è soggetto a vincoli posti dalla Costituzione, dalle leggi statali e dalle leggi regionali. Tenendo conto dell'evoluzione della normativa in materia, che pone vincoli sempre più stringenti alla possibilità di contrarre nuovo debito, si dà conto del rispetto dei limiti vigenti da parte delle Regioni/Province autonome (che risultano generalmente rispettati, salvo diverse modalità di computo da parte di alcune Regioni, tra cui Campania e Puglia, non coerenti con la legge nazionale) e degli oneri di trasparenza imposti

dalla disciplina sulla gestione attiva del debito, con particolare riferimento all'allegazione in bilancio delle operazioni sugli strumenti di finanza derivata.

Si evidenzia, nel 2011, una generalizzata tendenza alla contrazione del debito totale (Regioni e quota a carico dello Stato), che passa da 42.600 milioni, nel 2010, a 42.200 milioni di euro, contraddistinta da una riduzione dell'incidenza del debito a carico dello Stato su quello Regionale, mentre cresce la percentuale di indebitamento di Toscana, Marche, Molise, Campania, Piemonte e Lazio. Per queste ultime due, il fenomeno è degno di particolare attenzione trattandosi di Regioni che, oltre ad esporre i livelli più elevati di debito in termini assoluti (nel 2011, il Piemonte raggiunge lo *stock* di 7.141 milioni di euro, mentre il Lazio è a quota 11.080 milioni di euro), sono caratterizzate da una costante crescita dei valori. Il *surplus* di indebitamento nella Regione Lazio è dovuto all'aumento del debito sanitario che, quasi ovunque, è una passività che rimane a carico delle Regioni. Il ricorso ai prodotti finanziari con componente derivata è generalizzato con riferimento alle obbligazioni, con un andamento sostanzialmente stabile nel tempo (-0,86% nel 2011 sul 2010).

Organismi partecipati dalle Regioni

In relazione ai vincoli e ai limiti posti dal legislatore, per effetto della disciplina a tutela della concorrenza e sul contenimento della spesa pubblica, è stata svolta un'indagine ricognitiva finalizzata a costituire una base informativa, nella quale sono stati censiti 394 organismi partecipati di proprietà delle Regioni/Province autonome, di cui il 57,6% è costituito da S.p.A. e il 10,4% da S.r.l., mentre la restante parte è composta da fondazioni (7,6%), da consorzi (3%) e da altri organismi (21,3%). Di tali enti, 15 (14 S.p.A. e una Società cooperativa per azioni) sono partecipati da più Regioni e Province autonome e svolgono prevalentemente attività nel settore delle infrastrutture per i trasporti.

Oltre ad evidenziare la tipologia di strumenti societari cui ricorrono le Regioni per esternalizzare le proprie funzioni, l'analisi è incentrata sulla compagine azionaria (per individuare le forme di partnership pubbliche e private adottate dalle Regioni/Province autonome), sulla tipologia dei servizi affidati (censiti secondo la codifica ATECO) e sulle modalità di affidamento (se diretto o con gara). Con riferimento ai dati economico-finanziari e gestionali degli organismi partecipati (in base ai dati di esercizio 2010 e preconsuntivo 2011), sono stati monitorati il valore della produzione (con il dettaglio dei corrispettivi erogati, per valutare l'ampiezza della committenza regionale) e i costi della produzione (con separata evidenza dei costi del personale e del numero degli addetti). Oltre al risultato di esercizio del biennio considerato, è stato rilevato il valore del patrimonio netto, per apprezzare, in termini di flussi e di stock, gli effetti delle gestioni aziendali.

L'esame dei dati comunicati, concentrato prevalentemente sulle S.p.A. e sulle S.r.l., ha consentito di stimare il valore complessivo delle partecipazioni detenute in tali società, evidenziando le differenti strategie regionali nell'utilizzo degli strumenti societari, anche in rapporto alla loro capacità finanziaria. Risulta che alcune Regioni detengono valori molto elevati in partecipazioni (Province autonome di Trento e di Bolzano) anche attraverso un numero non eccessivamente elevato di partecipate dirette (Lombardia), mentre altre frazionano le loro partecipazioni in numerose società (Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania e Veneto).

Delle S.p.A. e S.r.l. partecipate al 100% (che formano un aggregato di 75 società, di cui 58 S.p.A. e 17 S.r.l.) è evidenziato il risultato economico-patrimoniale dell'esercizio 2010, come comunicato dalle Regioni. Queste società presentano un fatturato pari a 1.921,94 milioni di euro, occupano complessivamente 7.526 addetti e ricevono dalle Regioni, come corrispettivi e contributi in conto esercizio, 779,26 milioni di euro, evidenziando, peraltro, un risultato negativo pari a -92,60 milioni di euro.

Le attività svolte dalla galassia delle partecipate regionali sono affidate sostanzialmente in modo diretto, mentre gli affidamenti con gara rappresentano l'eccezione (19 casi su 248 censiti).

La politica di bilancio

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

I risultati della gestione finanziaria delle entrate relative agli esercizi 2010 e 2011 evidenziano una buona tenuta del complesso delle fonti di finanziamento del comparto regionale, che non sembra aver subito particolari decurtazioni per effetto delle manovre correttive di finanza pubblica varate nel corso del biennio 2010-2011.

I dati provvisori degli accertamenti finali dei rendiconti dell'esercizio 2011 indicano, infatti, che il complesso delle entrate delle Regioni a Statuto sia ordinario che speciale si sia attestato intorno a 165,6 milioni di euro, a fronte di corrispondenti entrate accertate nel 2010 pari a 166,4 milioni di euro, con una riduzione complessiva di soli 796 milioni di euro circa.

Tale risultato viene conseguito nonostante una significativa caduta delle risorse erariali da trasferimento, quantificabili in una contrazione dei trasferimenti correnti pari a 1,3 miliardi di euro ed in una perdita di risorse in conto capitale per circa 3 miliardi di euro.

Per contenere il saldo negativo si è provveduto, quindi, ad un incremento delle entrate di natura tributaria per circa 2 miliardi di euro, integrato da una crescita delle entrate da indebitamento di circa 1,8 miliardi di euro.

Nel quadro delineato, le Regioni a Statuto ordinario hanno visto incrementare gli accertamenti complessivi dell'esercizio 2011 ad oltre 125 miliardi di euro (+2%) per effetto dell'incremento di 2,4 miliardi di euro di entrate tributarie, mentre le Regioni a Statuto speciale mostrano un andamento complessivo in flessione del 7,5% a seguito di una diffusa diminuzione delle entrate correnti di 1,5 miliardi di euro e di un minor accertamento di risorse in conto capitale di provenienza statale di circa 1,9 miliardi di euro rispetto al 2010.

L'analisi per aree geografiche conferma, invece, come della crescita delle entrate delle Regioni a Statuto ordinario abbiano potuto beneficiarne soprattutto le Regioni del Sud (+10,3%), mentre quelle del Nord hanno visto ridurre le proprie risorse effettive di circa un punto e mezzo percentuale. Sotto il profilo delle risultanze di cassa, si nota come siano le Regioni del Centro a mostrare le maggiori difficoltà e, tra queste, soprattutto il Lazio. Anche in tal caso, sono le Regioni del Sud, ed in particolare la Campania, a realizzare le migliori *performance* per tutte le tipologie di riscossioni, esclusi i trasferimenti in conto capitale del Titolo IV.

In ordine alle entrate tributarie, si osserva come in tutte le Regioni si confermi la tendenza, per il 2011, ad accentuare la pressione fiscale, con le Regioni del Nord che registrano una media *pro capite* di 2.033 euro (a fronte dei 1.999 euro *pro capite* del 2010), quelle del Centro, più stabili, la cui media *pro capite* raggiunge il livello di 2.009 euro (a fronte dei 1.996 euro *pro capite* del 2010) e le Regioni del Sud, decisamente più dinamiche, che portano il livello medio *pro capite* della pressione fiscale a 1.606 euro (a fronte dei 1.543 euro *pro capite* del 2010, con un incremento pari al 4,1%).

Tale fenomeno, non solo conferma come alla riduzione dei trasferimenti statali abbia corrisposto una crescita diffusa della tassazione regionale, ma segna anche l'avvio di un'inversione di tendenza che, dopo il protrarsi dei limiti alla manovrabilità della leva fiscale in sede periferica, restituisce nuovamente all'autonomia ed alla responsabilità regionale gli strumenti per potenziare la propria capacità di autofinanziamento ai fini della programmazione dello sviluppo e dell'attuazione di politiche più eque in termini di distribuzione del carico fiscale.

Si pongono, quindi, le premesse per rendere effettivo il finanziamento autonomo delle Regioni e per consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili nonché un sostanziale recupero delle basi imponibili con relativo incremento delle rispettive capacità contributive. Il saper cogliere tali opportunità favorirebbe l'attuazione del federalismo fiscale.

L'analisi della spesa

L'analisi dei primi tre titoli di spesa (corrente, in conto capitale e per rimborso di prestiti), anche in rapporto ai valori *pro capite*, mette in evidenza il *trend* complessivo nel triennio, sia a livello regionale che per area territoriale. Le fonti di provenienza dei dati sono rappresentate dai rendiconti delle Regioni (ovvero dai dati provvisori forniti dalle medesime, per quanto riguarda i risultati finanziari dell'esercizio 2011).

Con riferimento alle fasi di formazione e gestione del bilancio, si considera fisiologico un margine di scostamento tra previsioni iniziali e definitive (pari a +15,55%, nel 2011, per le Regioni a statuto ordinario); una maggiore divaricazione è imputabile alla ripetuta 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.

Si rileva complessivamente un andamento decrescente degli impegni della spesa delle Regioni a statuto ordinario, nel 2011 rispetto al 2010 (-1,66%), con una flessione media, nel triennio, pari a -0,44%. La spesa corrente, che incide sul totale per oltre l'80%, fa registrare un lieve decremento (-0,37%), nel 2011 sul 2010, sensibile al Nord (-2,93%) e al Centro (-6,73%), laddove le Regioni del Sud evidenziano un andamento opposto (+11,19%). Gli impegni includono la spesa per il settore sanitario, che assorbe, per il 2011, l'81,30% della spesa corrente. La rilevata variazione degli impegni per spesa corrente (-0,37%), si declina nella maggior contrazione della spesa corrente non sanitaria (-3,41%), il che dimostra la maggiore difficoltà di contenere i costi per la sanità. La spesa in conto capitale mostra una diffusa e significativa riduzione, nel 2011 sul 2010 (-21,41%), che è speculare alla contrazione degli stanziamenti per le spese di cui al titolo II, nello stesso periodo, sia da bilancio di previsione (-7,37%), che a consuntivo (-12,23%). La spesa per rimborso prestiti presenta una rilevante espansione, nel 2011 rispetto all'anno precedente (+47,80%), con punte di incremento particolarmente significative in alcune Regioni (Veneto e Campania).

L'andamento decrescente degli impegni si registra anche nelle Regioni a statuto speciale monitorate, che vedono diminuire la spesa corrente nel complesso, con valori ancora più accentuati con riferimento alla spesa non sanitaria. Analogamente, gli impegni di parte capitale sono in contrazione nelle predette Regioni a statuto speciale, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano (+4,04%) e della Sardegna (+20,07%).

Con riguardo alla capacità di spesa complessiva, si osserva che resta non impegnato circa il 25% degli stanziamenti definitivi. I valori dell'indice di capacità di impegno dimostrano carenze nelle attività di programmazione e gestione, che risentono dei forti scostamenti delle risorse in conto capitale, che restano in gran parte inutilizzate (nonostante la forte riduzione degli stanziamenti definitivi per tale voce di spesa), presumibilmente a causa delle complessità procedurali e dei limiti imposti dal patto. La problematica resta rilevante benché le relative somme siano suscettibili di essere conservate in bilancio, per il periodo determinato dalla legge.

L'andamento dei pagamenti mostra un lieve incremento, nel 2011 sul 2010 (+0,39%), per le Regioni a statuto ordinario. L'incremento è più accentuato per la spesa corrente (+1,48%) e, come già rilevato per gli impegni, tale variazione si declina nella maggior contrazione (-7,1%) della spesa corrente diversa da quella sanitaria (che rappresenta il 17,58% del totale del titolo I). I pagamenti per la spesa in conto capitale presentano, nel complesso, un significativo decremento, nel 2011 rispetto all'anno precedente (-16,02%), mentre la spesa per rimborso prestiti evidenzia una sensibile espansione (+22,02%).

Le Regioni a statuto speciale monitorate manifestano valori diversificati e ciò si riflette sull'andamento dei pagamenti per spesa corrente. In ogni caso, le variazioni per spesa corrente risultano più accentuate per la spesa non sanitaria, sotto forma di minore crescita dei pagamenti o di maggior contrazione degli stessi, con la sola eccezione della Provincia autonoma di Bolzano. Prevale, come per le Regioni a statuto ordinario, il *trend* in discesa per la spesa in conto capitale e l'andamento crescente di quella destinata al rimborso prestiti.

In coerenza con la descritta evoluzione della spesa, il totale dei residui passivi, nel 2011 sul 2010, segna nelle Regioni a statuto ordinario un decremento (-2,60%), risultante dal significativo decremento dei residui di spesa in conto capitale (-7,26%) che compensano la crescita dei residui complessivi di spesa corrente (+4,37%) e per rimborso prestiti (+44,15%). Tale contrazione è dovuta alla riduzione della spesa impegnata ed è, infatti, associata al forte calo dei residui passivi di competenza (per spesa di parte capitale), nello stesso periodo (-21,28%). Si nota invece un'espansione nel 2011 dei residui passivi di competenza per spesa corrente (+4,29%). Nelle Regioni a statuto speciale risulta, nel 2011 rispetto all'anno precedente, un andamento dei residui passivi diversificato per ciascuna Regione/Provincia autonoma, caratterizzato da aumenti nei residui complessivi (ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano e della Sardegna) uniti a frequenti riduzioni di quelli di competenza (esclusi il Trentino Alto Adige e la Sardegna).

L'analisi dei titoli I e II della spesa è integrata con l'esposizione dei dati di cassa rilevati dal sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). Premesso che i valori assoluti da rendiconto risultano di importo superiore, per il totale delle Regioni a statuto ordinario, negli anni 2009, 2010 e 2011, rispetto a quelli risultanti nel sistema SIOPE (mentre vi è sostanziale uniformità nelle Regioni a statuto speciale per le quali si dispone di dati), l'analisi consente di monitorare le più significative categorie di spesa, non sempre individuabili nei consuntivi. Nell'ambito della spesa corrente complessiva, una componente importante della spesa corrente non sanitaria è data dalla spesa per acquisto di beni e prestazioni di servizi.

Il tasso di incidenza dei c.d. consumi intermedi sulla spesa corrente è crescente (Piemonte, Emilia Romagna e Campania) o, comunque, si mantiene a livelli superiori alla media in alcune Regioni (Lombardia, Puglia e Basilicata, ove si riscontra il valore massimo). Una parte rilevante di tale categoria di spesa è rappresentata da quella per contratti di servizio (trasporto e altri contratti di servizio), che è pari complessivamente al 44,55% dei consumi intermedi (valore derivante dal 53,62% riscontrato per le Regioni a statuto ordinario e dal 24,83% per le Regioni a statuto speciale). Nell'ambito del titolo I, acquista, altresì, rilievo la spesa per interessi passivi, che espone il costo del servizio del debito, raggiungendo complessivamente l'1,49% della spesa corrente globale nel 2009, l'1,51% nel 2010 e l'1,48% nel 2011. L'andamento evidenzia una generale riduzione per tutte le Regioni, nel 2011, ad eccezione del Piemonte, del Veneto, delle Marche, del Molise, della Basilicata e della Sicilia.

La consistenza e la spesa per il personale

L'andamento della consistenza e della spesa di personale è desunto, con riferimento al triennio 2008/2010, dai dati del conto annuale (disponibili nel sistema SICO), sia nelle Regioni a statuto ordinario che nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome (esclusa la Regione Siciliana, che non adempie all'obbligo informativo di cui all'art. 60, d.lgs. n. 165/2001).

In merito alla consistenza media, le Regioni ordinarie mostrano una variazione in diminuzione (-3,09%), con risultati eterogenei tra le aree geografiche (+1,82%, al Nord, -1,27% al Centro, e -7,65% nel Sud), che appaiono fortemente ridimensionati, se valutati contestualmente all'elevato *stock* di risorse umane nel meridione (caso significativo la Regione Campania che fa registrare, nel 2008, una consistenza più che doppia rispetto alla Regione Lombardia), ovvero rapportando la consistenza media del personale, nel 2010, alla popolazione in età lavorativa rilevata al 31 dicembre del medesimo anno (tutte le Regioni del meridione superano il valore medio nazionale, insieme all'Umbria e alle Marche, mentre le altre Regioni presentano valori più bassi, con un picco particolarmente favorevole in Lombardia). Analogamente, nelle Regioni a statuto speciale, il generalizzato ridimensionamento della consistenza media (-0,82%) appare meno significativo se messo in relazione al livello elevato dei valori assoluti riscontrati. Inoltre, i dati inseriti nel SICO non tengono conto del numero degli addetti negli organismi partecipati dalle Regioni (v. I.5).

Il rapporto di incidenza tra personale dirigente e non dirigente, decisivo ai fini della corretta organizzazione degli uffici dirigenziali, sul piano nazionale è di 15,89, vale a dire che

un dirigente coordina in media 16 dipendenti. I miglioramenti del rapporto, registrati soprattutto al Sud, non possono essere apprezzati sotto il profilo dell'ottimizzazione delle risorse umane, in quanto sono il frutto di livelli elevati della consistenza media del personale, anche in rapporto alla popolazione servita. Allo stesso tempo, l'eccessiva tendenza alla verticalizzazione delle carriere da parte di alcune Regioni (es. Lombardia) deve essere correlata al favorevole rapporto tra consistenza media del personale e popolazione in età lavorativa presente nel territorio.

La crescita della spesa totale, per il personale dirigente e non dirigente, è solo parzialmente giustificata dall'aumento della consistenza media delle stesse categorie di personale. Ne deriva che la spesa totale cresce di +5,31% per le Regioni del Nord (a fronte del richiamato aumento delle unità annue di +1,82%), aumenta di +1,13% per le Regioni del Centro (ove le unità annue flettono di -1,27%), per attestarsi soltanto a -0,18% nelle Regioni del Sud (con una diminuzione della consistenza di personale di -7,65%). Anche dal lato della spesa, i dati inseriti nel SICO non tengono conto del costo del personale impiegato negli organismi partecipati dalle Regioni (v. I.5).

La variazione è di gran lunga più elevata con riferimento al personale dirigente come si evince, chiaramente, dall'andamento della spesa media, ove i maggiori aumenti sono associati a una più elevata flessione della consistenza media. Questo risultato dimostra la tendenza, diffusa, a ripartire le risorse destinate al trattamento accessorio tra i dirigenti rimasti in servizio, nonostante il provvedimento legislativo (art. 9, co. 2-*bis*, d.l. n. 78/2010) che ha disposto l'automatica riduzione dei fondi destinati al trattamento accessorio in proporzione alla diminuzione del personale in servizio. Risulta, invece, attuata la disposizione (art. 24, da co. 1-*bis* a co. 1-*quater*, d.lgs. n. 165/2011) che assegna un ruolo crescente alla componente retributiva legata al risultato, la cui incidenza sulla spesa netta è in rapida ascesa (passando dall'11,76% nel 2008, al 14,43% nel 2009 e raggiungendo il 16,88% nel 2010), con una variazione, nel triennio, per l'insieme delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto speciale, pari a +44,70%.

I dati elaborati dal sistema SIOPE, oltre a rendere disponibili le informazioni relative al 2011, consentono di colmare, sia pure in termini di cassa, la lacuna delle rilevazioni tramite SICO, non alimentate dalla Regione siciliana. Proprio con riferimento a quest'ultima, è degno di attenzione il volume della spesa di personale che, in termini assoluti (1.853 milioni di euro nel 2011), è di poco inferiore alla spesa di personale per il totale delle Regioni a statuto ordinario (2.092 milioni di euro), in relazione allo *stock* di personale in servizio presso la Regione, ammontante, nel 2010, a 19.165 unità.

La sanità

Premessa

Il settore di competenza regionale di maggior rilievo è quello della sanità, che impegna circa il 75% della spesa corrente complessiva delle Regioni.

Il sistema è molto articolato e complesso e non è facile descriverlo con dati sintetici in quanto la spesa sanitaria può essere analizzata secondo diverse prospettive (con i criteri di rilevazione di contabilità nazionale, sulla base dei conti economici degli enti del servizio sanitario, sui risultati dei rendiconti regionali).

Sussistono, quindi, profili di criticità nel controllo della spesa pubblica in questo specifico ambito e nella valutazione dei risultati conseguiti. Le difficoltà nel controllo della spesa sono lungi da trovare completa soluzione, soprattutto in alcune realtà territoriali, anche perché determinate situazioni si sono "costruite" in qualche decennio e non è ragionevole ritenere che si possano risolvere in tempi brevi. L'esigenza dell'armonizzazione dei modelli di rappresentazione contabile costituisce, quindi, un passaggio ineludibile ai fini della piena governabilità dei conti.

D'altro canto uno sguardo complessivo nel quadro della finanza pubblica generale mostra che il comparto sanitario si trova in una fase in cui si intravedono segnali di miglioramento.