

TAB. 12/REG/ENTRATE - Regioni e Province autonome - Titolo V - Entrate da mutui, prestiti e altre operazioni creditizie (Accertamenti)

Regione	2011	2012	2013	2014	Variazione %	
					2014/13	2013/11
Piemonte	600.000	0	2.554.603	509.654	-80,05	-15,06
Lombardia	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Veneto	0	0	777.231	810.249	4,25	n.a.
Liguria	0	0	189.526	77.362	-59,18	n.a.
Emilia-Romagna	0	0	806.364	140.000	-82,64	n.a.
Totale Nord	600.000	0	4.327.724	1.537.265	-64,48	156,21
Toscana	100.094	102.575	510.629	404.000	-20,88	303,62
Marche	100.000	100.000	19.435	0	n.a.	n.a.
Umbria	0	0	17.222	144.926	741,52	n.a.
Lazio	526.381	4.451.541	10.826.539	9.234.656	-14,70	1.654,37
Totale Centro	726.475	4.654.116	11.373.825	9.783.582	-13,98	1.246,72
Abruzzo	0	0	174.009	0	n.a.	n.a.
Molise	27.190	0	55.381	16.364	-70,45	-39,82
Campania	2.518.187	12.000	1.473.552	1.311.326	-11,01	-47,93
Puglia	18	21	334.755	318.171	-4,95	1.795.143,47
Basilicata	12.869	62.330	0	61.180	n.a.	375,41
Calabria	478.518	37.112	275.798	11.513	-95,83	-97,59
Totale Sud	3.036.782	111.462	2.313.496	1.718.553	-25,72	-43,41
TOTALE RSO	4.363.256	4.765.579	18.015.045	13.039.400	-27,62	198,85
Vallée d'Aoste	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Bolzano	0	0	0	70.000	n.a.	n.a.
Provincia autonoma di Trento	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Friuli-Venezia Giulia	123.645	69.250	87.961	25.199	-71,35	-79,62
Sardegna	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Sicilia	954.790	0	373.000	890.969	n.a.	-6,68
TOTALE RSS	1.078.435	69.250	460.961	986.168	113,94	-8,56
TOTALE RSO+RSS	5.441.691	4.834.829	18.476.006	14.025.568	-24,09	157,74

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2011, 2012 e 2013 e rendiconto 2014 (definitivi/provvvisori), estratti dal sistema informativo Con.Te. (Contabilità Territoriale) alla data del 22/12/2015. In caso di omessa compilazione del sistema Con.Te., sono stati utilizzati i dati del precedente referto (deliberazione n. 29/2014/FRG), come da tabella sulle fonti n. 1/REG; importi in migliaia di euro

Per una visione analitica delle entrate del Titolo III - Entrate extra-tributarie – che mostrano un progressivo recupero rispetto al passato, e del Titolo VI – Entrate da contabilità speciali – che, al contrario, non accennano a ridimensionarsi su valori più fisiologici, si rinvia alle tabelle esposte in Appendice, dalle quali è possibile evincere anche l'andamento delle diverse fasi dell'entrata relative ai sei Titoli di bilancio, con focus riepilogativi dedicati all'evoluzione delle entrate tra le diverse aree geografiche e ordinamentali.

4 L'ANALISI DELLA SPESA REGIONALE

4.1 Il quadro normativo di riferimento

In materia di spesa pubblica delle Regioni/Province autonome sono rilevanti le disposizioni sul contenimento e la razionalizzazione della spesa dettate nel contesto della “*spending review*” e delle ulteriori misure, restrittive, in coerenza con il quadro costituzionale innovato dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 e dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, che ha accolto il principio del pareggio strutturale di bilancio. La decorrenza ivi fissata è stata “anticipata” al 2015 per effetto dell’art. 1, commi 460 e ss. della l. 23 dicembre 2014, n. 190. La nuova disciplina è ora rinvenibile nella legge di stabilità 2016 che, dal 1° gennaio 2016, ha disposto la sostituzione del patto di stabilità interno con il nuovo vincolo del pareggio di bilancio di competenza finale (art. 1, commi 707 e ss., l. 28 dicembre 2015, n. 208).

Tali innovazioni, tendenti a favorire comportamenti di maggior rigore da parte dei decisori politici sotto il profilo della responsabilità della spesa, hanno un impatto notevole nel contesto dell’armonizzazione contabile delineata dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 integrato e corretto d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, anch’essa a regime dal 2015. È noto che le nuove regole di tenuta dei conti degli enti territoriali sono fondate sul corretto riaccertamento dei residui, attivi e passivi, e che, per agevolare gli enti nel nuovo percorso, l’ordinamento ha previsto la diluizione nel tempo della copertura dei disavanzi eventualmente emersi nel corso delle predette operazioni, per un periodo massimo di trent’anni. Il tema della conciliazione tra l’esigenza di pervenire all’approvazione di bilanci in pareggio con la problematica dei disavanzi pregressi è da tempo all’attenzione del legislatore che, da ultimo, ha emanato il d.l. 13 novembre 2015 - n. 179 (Disposizioni urgenti in materia di contabilità e di concorso all’equilibrio della finanza pubblica delle Regioni), le cui norme sono ora confluite nell’art. 1, commi 692-701 della l. n. 208/2015.

L’inasprimento delle misure di contenimento della spesa¹⁹, come pure l’entrata a regime del sistema contabile armonizzato, hanno richiesto il rafforzamento delle norme in materia di trasparenza, che sono state poste con d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89. Di particolare interesse, l’art. 8, d.l. n. 66/2014, in materia di razionalizzazione della spesa

¹⁹ Nei precedenti referti si è dato conto dell’evoluzione delle norme di riduzione della spesa. Cfr. C. conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 29/SEAUT/2014, depositata il 29 dicembre 2014; id., deliberazione n. 20/SEAUT/2013/FRG, depositata il 6 agosto 2013. Con riferimento alla verifica degli andamenti di cassa, cfr. Sezione delle autonomie, n. 25/SEAUT/2015/FRG, depositata il 27 luglio 2015.

per beni e servizi²⁰, e l'art. 9, contenente disposizioni stringenti sull'acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori e prezzi di riferimento, indirizzate anche alle Regioni²¹. Al riguardo, è prevista la costituzione o la designazione di un soggetto aggregatore, ferma restando la facoltà delle Regioni di costituire centrali di committenza regionali o di stipulare apposite convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 9, co. 5 e 6, d.l. n. 66/2014). Tali disposizioni, ancora in corso di attuazione, hanno ricevuto impulso con la l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). In particolare, l'art. 1, commi 507 e ss., ha stabilito regole più stringenti per l'approvvigionamento mediante Consip S.p.A. o centrali di committenza, con particolare attenzione al comparto regionale²².

Altre rilevanti disposizioni dell'art. 8, d.l. n. 66/2014, sono dedicate alla piena accessibilità del sistema SIOPE e alla pubblicazione dei bilanci consuntivi e preventivi delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso il ricorso ad un portale unico, inserendosi nel più ampio contesto del riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33²³.

²⁰ Le norme dell'art. 8 si collegano alle misure previste per particolari categorie di spesa (tra cui, l'art. 14, sugli incarichi di consulenza; l'art. 20, sulla riduzione dei costi operativi degli organismi partecipati e l'art. 13, sul limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate). Con la modifica dell'art. 1, co. 473, l. n. 147/2013, posta dall'art. 13, co. 2, d.l. n. 66/2014, il tetto retributivo dei 240 mila di euro, previsto per tutti coloro i quali ricevano emolumenti a carico delle pubbliche finanze, secondo quanto disposto dall'articolo 3, co. 44, l. n. 244/2007, comprende tutti gli emolumenti corrisposti all'interessato, anche da parte di società partecipate in via diretta o indiretta dalle pubbliche amministrazioni.

²¹ A norma dell'art. 9, co. 1, d.l. n. 66/2014, Consip S.p.A. fa parte dell'elenco dei soggetti aggregatori istituito presso l'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti operante presso l'Autorità nazionale anticorruzione, unitamente a una centrale di committenza per ciascuna Regione, qualora istituita. Inoltre, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 26 settembre 2014, prot. n. 99166, sono state individuate le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali di beni e servizi oggetto delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A., a norma dell'art. 10, co. 3, d.lgs. n. 66/2014.

Con d.p.c.m. 11 novembre 2014 (pubblicato su G.U. 20 gennaio 2015, n. 15), sono stabiliti i criteri per l'iscrizione a detto elenco degli altri soggetti aggregatori, potenzialmente individuati nelle Città metropolitane, nelle Province, nelle associazioni, unioni e consorzi di Enti locali, elenco che non potrà comprendere più di 35 unità, a norma dell'art. 9, co. 5, d.l. n. 66/2014.

²² Ai sensi dell'art. 1, co. 512, l. n. 208/2015 "Le regioni sono autorizzate ad assumere personale strettamente necessario ad assicurare la piena funzionalità dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, in deroga ai vincoli assunzionali previsti dalla normativa vigente". Di particolare rilievo è l'art. 1, co. 517, secondo cui la "mancata osservanza delle disposizioni dei commi da 512 a 516 rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale". Analogamente dispone l'art. 1, co. 523 relativamente al settore sanitario, nell'ambito delle procedure per conseguire miglioramenti nella produttività e nell'efficienza degli enti del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario e nel rispetto della garanzia dei LEA. In ogni caso, i risparmi attesi dalla centralizzazione degli acquisti nel comparto regionale sono programmati per l'esercizio 2017.

²³ L'art. 29, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 8, d.lgs. n. 66/2014, recante "Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi" così dispone: "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità. 1-bis. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e rendono accessibili, anche attraverso il ricorso ad un portale unico, i dati relativi alle entrate e alla spesa di cui ai propri bilanci preventivi e consuntivi in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il rinfilzo, ai sensi dell'articolo 7, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata. 2. Le pubbliche amministrazioni pubblicano il Piano di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, con le integrazioni e gli aggiornamenti di cui all'articolo 22 del medesimo decreto legislativo n. 91 del 2011".

Tali disposizioni, dettate con riferimento al 2015, si ricollegano agli strumenti atti a prevenire il formarsi di ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione, la cui disciplina generale è dettata dall'art. 4, d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231²⁴. È così previsto l'obbligo della tenuta del registro delle fatture (art. 42, d.l. n. 66/2014)²⁵, nonché la presentazione di un prospetto, allegato alle relazioni ai bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni, attestante l'importo di pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, oltre alla pubblicazione dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, sia pure con esclusivo riferimento agli acquisti di beni, servizi e forniture (art. 33, d.lgs. n. 33/2013)²⁶.

Giova sottolineare che le relazioni ai rendiconti attestanti gli importi dei pagamenti effettuati dopo la scadenza, nell'evenienza del superamento dei predetti termini, devono indicare anche le misure apprestate per porre un freno al ritardo nei pagamenti²⁷.

Le richiamate disposizioni sono state dettagliate con d.p.c.m. 22 settembre 2014, il cui art. 9 definisce le modalità di computo dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, da aggiornare ogni trimestre. A tal fine le amministrazioni pubbliche, tra cui le Regioni/Province autonome, sono tenute, dal 1° gennaio 2015, a moltiplicare l'importo di ogni fattura per i giorni di ritardo (giorni che separano la data di scadenza da quella del pagamento) ed a confrontare il risultato con l'importo dei pagamenti effettuati nel periodo di riferimento.

Con riferimento agli strumenti volti ad ottenere il rispetto dei termini prefissati, occorre premettere che il d.lgs. n. 231/2002 già prevede un apparato sanzionatorio civilistico a presidio dei termini prefissati, tra cui, il tasso di interesse maggiorato di otto punti percentuali (art. 2, co. 1, lettera e), la decorrenza automatica degli interessi moratori alla scadenza del termine, senza

²⁴ A norma dell'art. 4, d.lgs. n. 231/2002, il termine (di norma 30 gg.), è portato a 60 gg. per gli enti del Servizio sanitario nazionale e per le imprese pubbliche tenute al rispetto delle norme sulla trasparenza.

²⁵ L'obbligo della tenuta del registro delle fatture si ricollega all'utilizzo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, il cui termine (fissato dall'art. 6, co. 3, decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55 recante "Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244"), è stato anticipato al 31 marzo 2015, a opera dell'art. 25, co. 1, d.l. n. 66/2014.

²⁶ L'art. 33, d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 8, d.lgs. n. 66/2014, recante "Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell'amministrazione" così recita: "1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti». A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata".

²⁷ L'art. 41, co. 1, d.l. n. 66/2014, prevede, per tutte le amministrazioni pubbliche, che "L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione. Per le Amministrazioni dello Stato, in sede di rendiconto generale, il prospetto di cui al primo periodo è allegato a ciascuno stato di previsione della spesa".

necessità di costituzione in mora (art. 4, co. 1), il risarcimento del danno per le spese di recupero del credito (art. 6) e la nullità delle clausole gravemente inique per il creditore (art. 7).

All'infuori del rapporto civilistico tra debitore e creditore, ulteriori sanzioni erano state previste a carico delle amministrazioni che fanno registrare tempi medi superiori a quelli previsti. La norma, recata dall'art. 41, co. 2, d.l. n. 66/2014, è stata dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi con sentenza 22 dicembre 2015, n. 272.

Le sanzioni, di forte impatto pubblicistico, consistevano nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale nell'anno successivo a quello di riferimento. Esse erano state ipotizzate per tutte le amministrazioni pubbliche al superamento del termine di 90 gg. nel 2014 e di 60 gg. dal 2015, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, posto che la trasmissione della relazione e l'adozione da parte dei predetti enti delle misure correttive costituisce adempimento a carico delle Regioni, che presiedono al governo dei tempi di pagamento nell'ambito delle procedure di monitoraggio della spesa sanitaria²⁸.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 272/2015, pur riconoscendo natura di principio di coordinamento della finanza pubblica alla disposizione dell'art. 41, co. 2, d.l. n. 66/2014 – per la sua finalità di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica²⁹ – ha ritenuto che la soluzione in concreto adottata dal legislatore si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, che sempre deve caratterizzare il rapporto tra violazione e sanzione. In particolare, non ha superato il test di proporzionalità il fatto “che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte di un'amministrazione debitrice, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura a sua volta rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni per l'amministrazione inadempiente”³⁰.

²⁸ Con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, l'art. 41, co. 4, d.lgs. n. 66/2014, dispone che le Regioni trasmettono la relazione contenente le informazioni sui pagamenti effettuati dopo la scadenza e le iniziative assunte in caso di superamento dei tempi di pagamento “al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 105 del 7 maggio 2005”. Ciò vale a dire che la trasmissione della relazione e l'adozione da parte degli enti delle misure correttive costituisce adempimento regionale.

²⁹ La Corte costituzionale, nel respingere l'assunto della regione secondo il quale la norma impugnata non concreterebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ha ritenuto che detta materia «non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica (come nel caso dell'art. 41, comma 2, del d.l. n. 66 del 2014), per una complessiva maggiore efficienza del sistema».

³⁰ Nella sentenza n. 272/2014, la declaratoria di illegittimità costituzionale è motivata con l'inidoneità della previsione a raggiungere i fini che persegue e, quindi, a costituire un adeguato deterrente all'inadempienza da parte delle amministrazioni pubbliche. Ciò in quanto il “blocco delle assunzioni, colpendo indistintamente ogni violazione dei tempi medi di pagamento, può investire amministrazioni che, nell'anno di riferimento, siano state in ritardo con il pagamento dei loro debiti per cause legate a fattori ad esse non imputabili. Nel caso degli enti territoriali, in particolare, il ritardato pagamento dei debiti potrebbe dipendere dal mancato trasferimento di risorse da parte di altri soggetti o dai vincoli relativi al patto di stabilità”. Argomenta, inoltre, la Corte che “l'obiettivo perseguito potesse essere raggiunto con un sacrificio minore – più precisamente con un sacrificio opportunamente graduato – degli interessi costituzionalmente protetti” e che, infine “tale violazione si risolve in una illegittima compressione dell'autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa, spettante alla competenza regionale piena (art. 117, quarto comma, Cost.)”.

4.2 La gestione della spesa e dei residui passivi nel bilancio regionale armonizzato

Nell'ordinamento contabile armonizzato nelle Regioni/Province autonome i dati di maggior rilievo, unitamente alla modifica dell'art. 117, co. 3, Cost. - che ha decretato la legislazione esclusiva dello Stato in materia di rappresentazione contabile dei dati di bilancio - sono costituiti dalla previsione di un ordinamento contabile unitario delle Regioni (titolo III del d.lgs. n. 118/2011)³¹ e dall'adozione del piano dei conti integrato (PDCI) previsto dal d.P.R. 4 ottobre 2013, n. 132, in attuazione del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 (armonizzazione degli enti pubblici diversi dallo Stato).

Invero, il PDCI costituisce il primo strumento comune a tutte amministrazioni pubbliche, in relazione all'esigenza, specificata dall'art. 4, d.lgs. n. 91/2011, che le P.A. in regime di contabilità finanziaria siano tenute ad adottare un comune piano dei conti integrato, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e da conti economico-patrimoniali redatti secondo comuni criteri di contabilizzazione, definendo le caratteristiche del piano dei conti, le voci del piano dei conti e il contenuto di ciascuna voce.

Le disposizioni del d.P.R. n. 132/2013 sono state richiamate dall'art. 4, d.lgs. n. 118/2011.

Nella gradualità di applicazione delle norme sull'armonizzazione degli enti territoriali, la riforma è a regime nel 2015, ma l'art. 11-bis, co. 4, d.lgs. n. 118/2011, ha concesso agli enti che non hanno partecipato alla sperimentazione la facoltà di rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016 (artt. da 11-bis a 11-*quingies*, d.lgs. n. 118/2011). Parallelamente, è consentito loro il rinvio dei comuni schemi di bilancio finanziario, economico e del conto del patrimonio (che sono redatti, i primi due, ai soli fini conoscitivi ma non autorizzatori). Diversamente è previsto per gli enti c.d. "sperimentatori" (che sono tenuti a redigere i bilanci con i nuovi schemi a fini autorizzatori conservando i vecchi modelli a fini conoscitivi), con un'ulteriore distinzione in relazione all'epoca della loro adesione³².

³¹ Le disposizioni del titolo III si estendono alle Regioni a statuto speciale/Province autonome mediante le procedure di cui all'art. 27, l. 5 maggio 2009, n. 42 (quanto alla definizione delle modalità e della decorrenza delle nuove regole). Cfr. par. 1.1 e I.2, parte III, della citata deliberazione n. 29/SEZAUT/2014, per il richiamo agli istituti peculiari del nuovo ordinamento contabile regionale, tra cui il Collegio dei revisori dei conti presso le regioni.

³² Gli enti che hanno sperimentato dal 2012 adottano dal 2013 la contabilità economico-patrimoniale a fini conoscitivi, mentre quelli che hanno partecipato alla sperimentazione dal 2014 adottano la contabilità economico-patrimoniale a fini conoscitivi dallo stesso anno.

A ciò si aggiunge che il bilancio consolidato presuppone la tenuta della contabilità economico-patrimoniale nell'anno precedente alla sua redazione, per cui il consolidato è stato redatto dai primi sperimentatori nel 2014 con riferimento all'esercizio 2013 e sarà predisposto nel 2015 con riferimento all'esercizio 2014 dagli enti che sperimentano dal 2014. Tutti gli altri enti redigeranno il consolidato nel 2017, con riferimento all'esercizio 2016.

Ai fini delle analisi ricomprese nel presente capitolo, è importante sottolineare i riflessi di tipo organizzativo richiesti dalla piena attuazione delle norme in esame che, sul fronte della spesa, è incentrata sulla riduzione dei tempi dei pagamenti e sulla riduzione delle posizioni debitorie nei confronti dei terzi contraenti con una pubblica amministrazione. Di qui il principio contabile di cui all'allegato n. 4/2 circa la registrazione dell'obbligazione giuridicamente perfezionata e la sua imputazione alle scritture contabili dell'esercizio in cui tale obbligazione viene a scadenza, ossia diventa esigibile e, correlativamente, la previsione dell'art. 56, co. 1, d.lgs. n. 118/2011, con riferimento alla fase dell'impegno.

Tra le altre disposizioni del citato art. 56, si evidenzia la previsione del fondo pluriennale vincolato, nonché la norma che impone, al momento dell'adozione di un provvedimento di spesa, il preventivo accertamento della compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare (art. 56, co. 6, d.lgs. n. 118/2011). La disposizione, reiterata anche dall'art. 183, co. 8, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nel testo emendato dal d.lgs. n. 126/2014, è finalizzata ad "evitare ritardi nei pagamenti e la formazione dei debiti pregressi".

Una norma di analogo contenuto era stata concepita, in passato, nella vigenza del criterio di "competenza finanziaria" correlato al momento in cui sorgono le obbligazioni giuridicamente perfezionate (art. 9, co. 1, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102)³³. L'obiettivo, anche allora, era quello di contenere la formazione dei residui e, in un certo senso, avvicinare la gestione di competenza a quella di cassa.

Nel quadro normativo innovato – per l'introduzione del principio della "competenza finanziaria potenziata" – la sostanziale conferma della norma sulla compatibilità tra impegni e pagamenti

³³ Art. 9, co. 1, lett. a) d.l. n. 78/2009 (Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni):

"1. Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231:

a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:

1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. Le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie locali, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche trasformati in fondazioni".

mostra che il rischio di una divaricazione tra la gestione per cassa e la gestione per competenza non è del tutto superato.

Con precipuo riferimento alla gestione dei residui, occorre considerare l'abolizione dell'istituto della perenzione amministrativa, già prevista dall'art. 21, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; istituto che trova ancora applicazione con riferimento al rendiconto dell'esercizio 2014³⁴.

Viene, inoltre, stabilita una netta demarcazione tra la gestione di competenza e quella dei residui (art. 60, commi 4 e 5, d.lgs. n. 118/2011). In tale contesto, sono reiterate le disposizioni dell'abrogato d.lgs. n. 76/2000 circa la formazione delle economie di spesa e la loro concorrenza alla determinazione del risultato di amministrazione, al netto, però, delle somme iscritte nei fondi pluriennali vincolati (art. 60, co. 7)³⁵.

Appare, invece, superato il concetto di "residuo di stanziamento o improprio"³⁶ così come la pratica dell'imputazione delle somme non impegnate alla competenza dell'esercizio successivo, autorizzata dalle attuali leggi regionali di contabilità per spese con vincolo di destinazione specifica³⁷.

Di conseguenza, vengono meno istituti peculiari del vecchio ordinamento regionale, volti ad estendere ai residui propri determinate regole valevoli per quelli impropri. Tra questi, la

³⁴ Di conseguenza, non sono state reiterate le norme di cui all'art. 21, co. 3, d.lgs. n. 76/2000, che prevedevano la conservazione in bilancio delle somme impegnate e non pagate per non più di 2 e 7 anni (a seconda che si tratti di spese correnti o in conto capitale). In conformità alla previsione legislativa statale, la maggior parte delle leggi regionali di contabilità prevedevano analoghi periodi di permanenza. Cfr. Regione Puglia, art. 93, l.r. n. 28/2001; Regione Veneto, art. 51, l.r. n. 39/2001; Regione Toscana, art. 34, l.r. n. 36/2001; Regione Umbria, art. 82, l.r. n. 13/2000; Regione Abruzzo, art. 34, l.r. n. 3/2002; Regione Basilicata, art. 64, l.r. n. 34/2001.

Termini diversificati, ma più brevi, erano previsti da Regione Piemonte (2 e 4 anni), art. 32, l.r. n. 7/2001; *idem*, Regione Campania, art. 42, l.r. n. 7/2002; *idem*, Regione Friuli Venezia Giulia, art. 51, l.r. n. 21/2007; Regione Liguria (2 e 5 anni), art. 45, l.r. n. 15/2002; *idem*, Regione Trentino Alto Adige, art. 31, l.r. n. 3/2009; Regione Marche (1 e 2 anni), art. 59, l.r. n. 31/2001; *idem*, Regione Siciliana, art. 12, l.r. n. 47/1977; Regione Sardegna (2 e 4 anni), art. 60, l.r. n. 11/2006; Regione Calabria (1 e 5 anni), art. 52, l.r. n. 8/2002. Invece, erano più lunghi i termini per la Provincia autonoma di Trento (5 e 7 anni), art. 71, co. 2, l.p. n. 7/1979, abrogato dall'art. 2, l.p. n. 9/2004.

Diversamente, altre leggi regionali prevedevano la permanenza in bilancio dei residui passivi per lo stesso numero di esercizi successivi, indipendentemente dalla categoria della spesa. Cfr. Regione Lombardia (2 anni), art. 70, l.r. n. 34/1978, abrogato dall'art. 5, co. 1, l.r. n. 19/2010; Regione Emilia Romagna, art. 60, l.r. n. 40/2001; Regione Lazio, artt. 40 e 41, l.r. n. 25/2001; Provincia autonoma di Bolzano (5 anni), art. 56, l.p. n. 1/2002; Regione Molise (2 anni), art. 61, l.r. n. 4/2002 modificato dalla l.r. n. 24/2012.

La Regione Friuli Venezia Giulia, con l'art. 51-ter, l.r. n. 21/2007 (articolo aggiunto dall'art. 13, l.r. n. 12/2010), era stata autorizzata a disporre la cancellazione dal conto patrimoniale dei residui perenti, riferiti a impegni a carico di capitoli di parte capitale e di parte corrente assunti, rispettivamente, nei 15 e negli 8 anni precedenti il provvedimento di cancellazione.

³⁵ Peraltro costituiscono economie anche le minori spese sostenute rispetto all'impegno assunto nel corso dell'esercizio, a seguito delle verifiche svolte a conclusione della fase di liquidazione (art. 56, co. 5, d.lgs. n. 118/2011).

³⁶ Cfr. al riguardo, il soppresso art. 21, co. 6, d.lgs. n. 76/2000, secondo il quale "Le somme iscritte negli stanziamenti di spesa in conto capitale o di investimento non impegnate entro il 30 giugno possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre il terzo esercizio finanziario successivo alla prima iscrizione".

³⁷ Nell'ordinamento regionale, la reiscrizione delle somme non impegnate alla competenza dell'esercizio successivo riguarda, generalmente, le spese in conto capitale e le assegnazioni di fondi statali o della U.E. L'art. 22, co. 4, d.lgs. n. 76/2000, prevedeva che la "La regione può, in relazione all'epoca in cui avviene l'assegnazione dei fondi statali di cui al comma 1, attribuire le relative spese alla competenza dell'esercizio immediatamente successivo, allorché non sia possibile far luogo all'impegno di tali spese, a norma dell'articolo 18, entro il termine dell'esercizio nel corso del quale ha luogo l'assegnazione". Per la legislazione regionale, cfr., *ex multis*, Regione Lombardia, art. 50, l.r. n. 34/1978.

reiscrizione, negli stanziamenti di competenza dell'esercizio successivo, di somme che, fisiologicamente, dovrebbero essere contabilizzate tra residui, istituto la cui operatività comporta una sottostima della massa dei residui, con pregiudizio della veridicità delle poste di bilancio³⁸.

In relazione alla richiamata gradualità dei tempi di attuazione della riforma recata dal d.lgs. n. 118/2011, è verosimile che tale problematica impatti sui risultati delle verifiche relative all'esercizio 2014, come già rilevato in occasione del precedente referto sugli andamenti della finanza regionale³⁹.

4.3 Premessa metodologica dell'indagine

Nel presente capitolo si espongono i dati sull'andamento della spesa regionale, desunti dai rendiconti relativi al quadriennio 2011-2014, esaminati sia come aggregato dei primi tre titoli della spesa⁴⁰ (escludendo quindi il titolo IV riguardante le contabilità speciali)⁴¹, sia dettagliatamente per ognuno dei tre titoli: titolo I – Spesa corrente (con un “focus” particolare sulla spesa corrente al netto di quella sanitaria); titolo II – Spesa in conto capitale; titolo III – Spesa per rimborso di prestiti.

³⁸ La Regione Lazio, con l'art. 37, co. 7, l.r. n. 25/2001, ha disposto, con riferimento alle risorse derivanti dai piani finanziari approvati dall'Unione europea e dai quadri finanziari contenuti nelle deliberazioni CIPE, che “Gli importi risultanti dalla differenza tra le somme impegnate e quelle pagate nel corso dell'esercizio vengono reiscritte negli stanziamenti di competenza degli appositi capitoli dei bilanci annuali successivi fino al completo esaurimento degli impegni originariamente assunti”. Ciò vale a dire che i relativi importi (tecnicamente residui di competenza) vengono eliminati dalla massa dei residui per essere nuovamente iscritti tra gli stanziamenti di competenza.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, con l'art. 66, co. 1, l.r. n. 21/2007, ha previsto un regime derogatorio per le risorse assegnate dallo Stato per la ricostruzione *post* terremoto che restano conservate in bilancio anche se non impegnate (“fino a che permanga la necessità delle spese stesse” per essere, nel caso diverso, trasferite sul Fondo di solidarietà per la ricostruzione, lo sviluppo economico e la rinascita del Friuli Venezia Giulia). Inoltre, con l'art. 66, co. 2, l.r. n. 21/2007, è previsto che agli stanziamenti di competenza relativi al predetto Fondo siano trasferite le quote disimpegnate dal conto residui per le medesime spese.

In senso analogo, cfr. Regione Lombardia, art. 50, co. 2, l.r. n. 34/1978, secondo cui possono essere reiscritte negli stanziamenti di competenza “anche le economiche realizzate sulla gestione dei residui passivi” relativamente alla stessa tipologia di spesa che consente la conservazione in bilancio delle somme non impegnate (art. 50, co. 1). Parimenti, la Regione Marche, con l'art. 46, l.r. n. 31/2001, ha disposto il disimpegno automatico delle risorse statali gestite dalla Regione e non pagate nel termine di 2 anni (spese correnti) o di 4 anni (spese di parte capitale).

³⁹ Cfr. C. conti, Sezione della autonomia, deliberazione n. 20/SEZAUT/2013/FRG, ove si evidenziava, con riguardo a tale problematica, che la Regione Lazio, nel questionario “spese” dalla stessa compilato, aveva escluso, tra i residui di competenza, quelli quantificati a norma dell'art. 1, l.r. n. 18/2011 (di approvazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2010), in applicazione del succitato art. 37, l.r. n. 25/2001. Analogamente, il questionario “spese” compilato dalla Regione Friuli Venezia Giulia, nella parte “Note” evidenziava che la voce “Residui eliminati” comprendeva anche le poste ritrasferite alla competenza 2012 ai sensi dell'art. 66, l.r. n. 21/2007 che, pertanto, non gravavano sulla massa dei residui.

⁴⁰ Con riferimento alle Regioni in sperimentazione nell'esercizio 2014, per le quali è previsto un maggior numero di Titoli di spesa, si è proceduto ad una riclassificazione ai fini della confrontabilità dei dati, riconducendo alla spesa in conto capitale la somma di Titolo 2 (Spese in conto capitale) e Titolo 3 (Spese per incremento di attività finanziarie, e alla spesa per rimborso prestiti la somma di Titolo 4 (Rimborso di prestiti) e Titolo 5 (Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere).

⁴¹ Gli importi inseriti nelle contabilità speciali sono inclusi soltanto per le poste riconducibili alla spesa corrente, con riferimento alle Regioni (Toscana, Puglia, Basilicata e Calabria) che hanno riclassificato in tal senso il Titolo IV su specifica indicazione della Corte dei conti (Linee guida approvate con deliberazione n. 5/SEZAUT/2015/INPR). I dati inseriti nel Titolo IV per ogni Regione sono, in ogni caso, verificabili nelle tabelle pubblicate nel volume “Appendice Regioni”, Appendice al capitolo 4, “L'analisi della spesa regionale – i questionari compilati dalle Regioni”, con riferimento agli esercizi 2013 e 2014.

L'analisi mette a confronto le risultanze dei rendiconti delle 15 Regioni a statuto ordinario (RSO) e, separatamente, delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (RSS), esponendo, per completezza, i totali nazionali intesi come sommatoria dei due macro-aggregati così individuati.

I dati dei rendiconti sono stati acquisiti mediante il sistema Con.Te. (Contabilità Territoriale) già adottato per la precedente relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali (deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG), alimentato dai servizi finanziari delle Regioni e dai Collegi dei revisori in attuazione della delibera 24 febbraio 2015, n. 5/SEZAUT/2015/INPR (Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti delle Regioni per l'esercizio 2014)⁴².

Rispetto alla precedente relazione al Parlamento (deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG) che ha focalizzato l'analisi finanziaria sui flussi di cassa, con una profondità di dettaglio sulle singole tipologie di spesa, il presente capitolo monitora tutto il ciclo del bilancio, a partire dalla fase previsionale (previsioni iniziali e definitive), per arrivare alla gestione della spesa (dagli impegni ai pagamenti in conto competenza, alla gestione dei residui, di competenza e provenienti da esercizi precedenti, se non eliminati a qualsiasi titolo).

Dopo l'analisi dell'intero ciclo di bilancio per l'esercizio 2014, si esamina l'andamento, nel quadriennio, della gestione di competenza (impegni e pagamenti) e di quella dei residui (provenienti da esercizi precedenti e dell'esercizio di competenza), prendendo in considerazione anche opportuni indicatori di gestione.

Si confrontano infine, i dati della gestione di competenza (impegni e pagamenti) con la popolazione delle singole amministrazioni regionali, determinandone il valore *pro capite*.

4.4 La gestione del bilancio e della spesa nell'esercizio 2014

Le tavole che seguono ricostruiscono la dinamica della gestione di bilancio e della spesa, dando conto dell'intero ciclo di bilancio per l'esercizio 2014.

Gli importi degli stanziamenti iniziali ricavati dai bilanci di previsione, comparati con gli stanziamenti definitivi, da rendiconto, continuano a mostrare la tendenza sempre più accentuata delle Regioni a sottostimare le proprie esigenze di spesa⁴³, fatta eccezione per alcune che denotano

⁴² Con riferimento alla Regione Lombardia, il disallineamento tra i dati validati nel sistema Con.Te. e quelli posti nelle tabelle da 1/REG/SP a 20/REG/SP, è dovuto alla diversa valorizzazione del dato riferito alle annualità 2011 e 2012, da cui sono stati sottratti, per esigenze di analisi e di confrontabilità infraregionale, 3,5 miliardi di impegni relativi al Fondo di solidarietà nazionale (capitolo 5592 del rendiconto della spesa della Regione Lombardia), che la Regione non utilizza e, quindi, restituisce per intero al momento della contabilizzazione dell'entrata.

⁴³ Gli stanziamenti iniziali dell'esercizio 2014 sono pari a circa 195,5 miliardi di euro, mentre gli stanziamenti definitivi ammontano a circa 240 miliardi, con una variazione di 22,9 punti percentuali. Nell'esercizio 2013, a fronte di stanziamenti iniziali di circa 198

una più efficace capacità di programmazione (Veneto ed Emilia-Romagna, tra le RSO, le due Province autonome, per le RSS), come si evince dalla tabella 1/REG/SP⁴⁴. Il disallineamento tra le previsioni iniziali e definitive di spesa è tanto più evidente per la spesa in conto capitale (tabella 3/REG/SP), in relazione al suo minor grado di rigidità, benché lo scostamento, in termini assoluti sia maggiormente apprezzabile con riferimento alla spesa corrente (tabella 2/REG/SP), in ragione dei più rilevanti importi registrati. Per quanto riguarda la spesa per rimborso prestiti (tabella 4/REG/SP), la programmazione è fisiologicamente più agevole per la stessa natura della spesa⁴⁵, benché siano frequenti i casi di programmazione poi smentita in sede di rendiconto (Liguria, Marche, Lazio, Campania, Puglia e Regione siciliana).

Il rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi nelle sopra citate tabelle riferisce di una capacità di impegno complessiva vicina all'80%⁴⁶, che sfiora il 90% per la spesa corrente (che, per definizione, viene impegnata in misura molto vicina a quanto stanziato)⁴⁷, e si attesta intorno al 50% per la spesa in conto capitale (dove si registra una forte discontinuità tra Regioni ad alta e bassa capacità di impegno) e per il rimborso di prestiti, tipologia di spesa per la quale a Regioni che impegnano il 100% di quanto stanziato, si affiancano amministrazioni i cui stanziamenti definitivi si mostrano nettamente superiori a quanto effettivamente impegnato⁴⁸.

L'analisi del ciclo di spesa nell'esercizio di riferimento è particolarmente utile per il raffronto degli impegni con i pagamenti di competenza, che consente di apprezzare l'efficacia delle politiche volte a contrastare il ritardo nei pagamenti e, in definitiva, a contenere la formazione dei residui.

Nell'esercizio 2014, i pagamenti in conto competenza, pari a circa 146,4 miliardi di euro, raggiungono, a livello nazionale, il 76,91% della quota impegnata (190,3 miliardi, come da tabella 1/REG/SP), laddove i risultati raggiunti dalle RSO, vicini all'80% sono controbilanciati dal 69% circa delle RSS. A fronte di indici superiori all'80% per quanto riguarda le spese correnti e per

miliardi, si registrano stanziamenti definitivi di circa 235 miliardi (+18,66%), come si evince dalla precedente relazione, deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG.

⁴⁴ Si consideri che per le Regioni Toscana, Puglia, Basilicata e Calabria lo scostamento è determinato anche dalla riallocazione nelle due voci di spesa corrente (denominate "eventuali altre somme per spesa corrente sanitaria registrate nelle contabilità speciali" e "eventuali altre somme per spesa corrente registrate nelle contabilità speciali") delle partite di spesa impropriamente registrate in contabilità speciale, come richiesto nei prospetti "spesa" ed "equilibri", parti integranti delle linee guida per il Collegio dei revisori sui rendiconti 2014.

⁴⁵ Ne sono dimostrazione i dati perfettamente allineati tra previsioni iniziali e definitive di spesa nella quasi totalità delle Regioni a statuto speciale, nonché nelle Regioni Lombardia, Toscana, Abruzzo, Molise e Calabria.

⁴⁶ Fanno registrare percentuali sensibilmente sotto la media solo alcune Regioni dell'area Sud (Puglia, Basilicata, Calabria e Regione siciliana) e le Regioni Toscana e Friuli-Venezia Giulia.

⁴⁷ Fanno registrare percentuali sensibilmente sotto la media le Regioni Toscana, Abruzzo, Puglia, Calabria, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia.

⁴⁸ È il caso delle Regioni Lombardia e Campania e, in misura minore di Veneto, Liguria, Toscana, Puglia, Calabria e Regione siciliana. Del tutto particolare appare il caso (già riscontrato nella precedente relazione) della Regione Lazio dove, a fronte di stanziamenti definitivi pari circa 4,76 miliardi di euro, ne vengono impegnati quasi 4,8, evidentemente per esigenze correlate alle anticipazioni di cassa erogate dal Tesoriere.

rimborso prestiti (v. tabelle 2/REG/SP e 4/REG/SP), sono le spese per investimenti a far registrare risultati inferiori al 40% (v. tabella 3/REG/SP).

I pagamenti in conto competenza rappresentano l'83,34% del totale dei pagamenti. Gli aggregati che si riferiscono all'area Centro e alle Regioni a statuto speciale sono quelli per i quali è maggiore la quota in conto residui in rapporto al totale dei pagamenti (rispettivamente 25,91% e 23,48%, valori sopra la media nazionale pari a 16,66%).

Rinviano a più approfondite valutazioni in sede di analisi della gestione dei residui (par. 4.6), si anticipa che quelli in conto competenza aumentano rispetto all'esercizio 2013 (43,9 mld rispetto ai 34,3 mld, come si evince confrontando la tabella 1/REG/SP, con l'equivalente del precedente referto, deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG). Alcune Regioni hanno contribuito maggiormente all'aumento di detta voce, tra cui la Regione siciliana e la Lombardia ove, peraltro, l'effetto della sperimentazione del sistema contabile armonizzato avrebbe lasciato immaginare una maggiore attenzione alla formazione dei residui⁴⁹.

Con riferimento alla problematica dei debiti pregressi, a fronte di residui iniziali pari a 66,11 miliardi, sono stati effettuati pagamenti in conto residui pari a 29,26 miliardi, mentre ne rimangono da pagare 31,31 mld, al netto dei debiti cancellati dal bilancio. Tra le Regioni che hanno beneficiato delle risorse derivanti dal d.l. n. 35/2013 (la Regione siciliana e tutte le Regioni a statuto ordinario ad eccezione della Lombardia e della Basilicata), alcune hanno effettuato pagamenti in conto residui per importi più elevati di quelli che riportano all'esercizio successivo come "residui finali da esercizi precedenti". In particolare, il fenomeno interessa le Regioni Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Basilicata, Calabria e la Regione siciliana, ma ciò non sempre per effetto dell'anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato come misura di stimolo alla crescita attraverso l'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle amministrazioni regionali in base al d.l. n. 35/2013⁵⁰.

Nel confronto tra i pagamenti c/residui e i residui finali da esercizi precedenti risulta, inoltre, che, tra le Regioni che hanno ricevuto le anticipazioni di liquidità, al Piemonte, al Veneto, alla Campania e alla Puglia, restano da pagare rilevanti importi eccedenti i pagamenti effettuati in

⁴⁹ Diversamente la Regione Lazio, anch'essa in sperimentazione, nell'anno corrente espone residui dell'esercizio di competenza pari a circa 3,95 miliardi, dimezzando il dato rilevato nell'esercizio precedente (quasi 8 miliardi di residui di competenza).

⁵⁰ A titolo di esempio si prenda in considerazione il caso della Regione siciliana dove i pagamenti in conto residui ammontano a circa 4,7 miliardi di euro, dei quali solo 606 milioni possono essere considerati diretta emanazione dell'erogazione dell'anticipazione di liquidità (cfr. tabelle n. 1/AL, 2/AL, 3/AL e n. 4/AL, con relative note, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa, deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, Parte II, par. 1.1).

c/residui. Ciò indipendentemente dal pieno utilizzo dell'importo erogato dal MEF (Piemonte, Veneto e Puglia), o dal suo impiego parziale, come nel caso della Campania⁵¹.

I residui finali, a livello globale, aumentano rispetto a quelli accertati ad inizio esercizio 2014 (+13,82%); evidentemente il d.l. n. 35/2013 ha esaurito la maggior parte del suo impatto sui residui con le movimentazioni di cassa avvenute nell'esercizio precedente e non sono ancora evidenti gli effetti delle misure normative volte a contenere la formazione dei residui. Tra queste, l'applicazione della competenza finanziaria potenziata e il riaccertamento straordinario dei residui per gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione e, per la totalità delle Regioni, la preventiva verifica della compatibilità dei pagamenti con gli stanziamenti di bilancio (v. par. 4.2). Come pure, sono attesi gli effetti dei provvedimenti intesi a limitare i ritardi nelle transazioni commerciali di cui è parte una pubblica amministrazione, di cui l'obbligo di pubblicazione dei pagamenti effettuati dopo la scadenza e dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti costituisce il segno della rinnovata attenzione del legislatore su questi temi (v. par. 4.1).

Di conseguenza, resta centrale l'esigenza di consolidare, a livello organizzativo, comportamenti virtuosi anche sotto il profilo della gestione di competenza, al fine di evitare che il ricorso a provvedimenti normativi a ripiano dei debiti pregressi acquistino natura ordinaria e ricorrente⁵². Nel dettaglio, si rileva che la somma dei residui in conto competenza e di quelli relativi agli esercizi precedenti raggiunge i 75,25 miliardi di euro, di cui circa 43,95 miliardi (il 58,40%) sono dell'esercizio di competenza. L'incremento interessa tutti gli aggregati oggetto di indagine, ad eccezione dell'area Centro (in particolare si rammenta che la Regione Lazio, che nell'esercizio precedente⁵³ produceva residui in conto competenza per il 32,35% dell'impegnato, ora vede scendere tale indice al 19,14%, mentre la Lombardia mostra una tendenza inversa, avendo fatto registrare un indice pari al 25,66% rispetto al 9,35% del 2013).

Tra le Regioni che vedono assottigliarsi l'ammontare dei residui a fine esercizio, due erano in regime di sperimentazione contabile *ex d.lgs. n. 118/2011* (Lazio e Basilicata), cui si aggiunge la Regione Molise in continuità con la tendenza in diminuzione già fatta registrare per il 2013. Altri fenomeni di flessione dell'ammontare dei residui si registrano tra le Regioni a statuto speciale, in particolare in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sicilia.

Si rileva infine che, in alcuni casi, i residui iniziali dell'anno oggetto di indagine (2014) non coincidono con i residui finali dell'anno precedente. Tale circostanza si registra anche con

⁵¹ Cfr. tabelle n. 1/AL, 2/AL, 3/AL e n. 4/AL, con relative note, Relazione sugli andamenti della finanza territoriale – Analisi dei flussi di cassa, deliberazione n. 25/SEZAUT/2015/FRG, Parte II, par. 1.1.

⁵² Cfr. C. conti, Sezione delle autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR, depositata il 24 febbraio 2015.

⁵³ Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, Esercizio 2013, Parte III, Par. 4.4.

riferimento agli anni precedenti, come si evince dai prospetti contabili sulla spesa delle singole Regioni e da ulteriori prospetti di dettaglio esplicativi del fenomeno riportati nell'Appendice al presente referto⁵⁴.

⁵⁴ Si tratta delle Regioni Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna (V. tabelle in Appendice, appendice al capitolo 4, Parte II, "L'analisi della spesa regionale – Questionari compilati dalle Regioni").

TAB. I/REG/SP – Spesa* al netto delle contabilità speciali – Gestione del bilancio esercizio 2014

Regione	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti c/competenza	Pagamenti c/residui	Pagamenti complessivi	Residui iniziali	Residui finali da esercizi precedenti **	Residui eliminati ***	Residui finali dell'esercizio di competenza	Residui finali totali
Piemonte	12.459.615	13.684.953	12.352.958	9.845.094	1.616.479	11.461.573	4.077.044	2.380.782	79.783	2.507.863	4.888.645
Lombardia	24.390.840	29.697.453	24.291.769	18.059.590	850.440	18.910.030	3.517.863	2.419.827	247.595	6.232.179	8.652.006
Veneto	13.243.887	13.966.153	11.985.595	10.099.349	1.340.739	11.440.088	3.678.247	2.256.260	81.249	1.886.246	4.142.506
Liguria	4.775.189	6.051.851	4.651.462	4.075.114	511.459	4.586.573	896.515	342.419	42.637	576.348	918.767
Emilia-Romagna	12.681.611	13.832.162	11.375.783	9.824.571	970.603	10.795.174	1.596.293	581.393	44.297	1.551.212	2.132.605
Toscana ⁽¹⁾	9.944.789	15.669.881	11.347.137	8.083.836	2.358.629	10.442.466	5.320.264	2.364.326	597.310	3.263.301	5.627.626
Marche	4.184.282	5.524.858	4.319.231	3.383.302	253.336	3.636.638	517.569	145.224	119.009	935.929	1.081.154
Umbria	2.728.490	3.141.387	2.546.014	2.243.949	207.703	2.451.652	530.052	291.769	30.579	302.066	593.835
Lazio	20.647.816	23.443.169	20.631.812	16.682.105	7.807.218	24.489.323	10.308.579	2.491.468	9.894	3.949.707	6.441.175
Abruzzo	4.409.604	4.771.324	3.701.410	2.854.841	232.178	3.087.019	892.258	616.288	43.792	846.569	1.462.857
Molise	1.246.655	1.396.696	1.322.142	776.830	165.505	942.335	1.053.589	230.996	657.088	545.312	776.308
Campania	14.250.724	20.264.703	15.640.067	13.199.451	1.410.374	14.609.825	4.779.629	3.099.921	269.335	2.440.615	5.540.536
Puglia ⁽¹⁾	14.039.548	16.451.659	10.818.212	8.992.787	1.061.346	10.054.133	5.807.760	4.127.725	618.688	1.825.425	5.953.150
Basilicata ⁽¹⁾	2.883.669	3.276.439	1.929.573	1.483.674	568.089	2.051.763	1.150.856	246.479	336.288	445.899	692.378
Calabria ⁽¹⁾	7.975.258	13.882.720	9.371.393	6.354.242	566.698	6.920.941	1.147.514	497.995	82.820	3.017.150	3.515.145
TOTALE RSO	149.861.977	185.055.408	146.284.557	115.958.736	19.920.797	135.879.533	45.274.034	22.092.872	3.260.364	30.325.821	52.418.693
Valle d'Aosta	1.320.000	1.438.545	1.336.312	1.099.962	328.376	1.428.338	827.411	462.671	36.364	236.350	699.021
Trentino-Alto Adige	509.306	709.232	592.275	361.900	74.172	436.072	335.171	244.193	16.806	230.375	474.568
P.A. Bolzano	4.781.752	5.083.935	5.052.575	3.352.053	1.014.980	4.367.033	3.005.664	1.900.820	89.864	1.700.522	3.601.343
P.A. Trento	4.523.000	4.593.451	4.523.469	2.986.020	1.000.587	3.986.607	3.702.750	2.678.083	24.080	1.537.449	4.215.532
Friuli-Venezia Giulia	5.158.154	7.695.824	5.614.318	4.823.452	680.839	5.504.291	1.630.319	669.158	280.322	790.866	1.460.023
Sardegna	7.383.400	8.103.801	7.020.319	5.048.294	1.530.198	6.578.492	5.001.381	2.536.700	934.483	1.972.025	4.508.725
Sicilia	21.947.121	27.578.463	19.908.678	12.756.548	4.706.392	17.462.940	6.337.451	722.887	908.173	7.152.129	7.875.016
TOTALE RSS	45.622.732	55.203.249	44.047.945	30.428.229	9.335.543	39.763.772	20.840.146	9.214.511	2.290.092	13.619.717	22.834.228
Area Nord	67.551.142	77.232.572	64.657.566	51.903.718	5.289.720	57.193.438	13.765.963	7.980.681	495.562	12.753.848	20.734.529
Area Centro	37.505.377	47.779.295	38.844.195	30.393.192	10.626.887	41.020.078	16.676.464	5.292.787	756.791	8.451.003	13.743.790
Area Sud	44.805.458	60.043.541	42.782.796	33.661.826	4.004.190	37.666.017	14.831.606	8.819.404	2.008.011	9.120.970	17.940.374
Totale RSO	149.861.977	185.055.408	146.284.557	115.958.736	19.920.797	135.879.533	45.274.034	22.092.872	3.260.364	30.325.821	52.418.693
RSS	45.622.732	55.203.249	44.047.945	30.428.229	9.335.543	39.763.772	20.840.146	9.214.511	2.290.092	13.619.717	22.834.228
Totale RSO+RSS	195.484.709	240.258.657	190.332.502	146.386.965	29.256.340	175.643.304	66.114.180	31.307.384	5.550.456	43.945.538	75.252.921

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2011, 2012 e 2013 e rendiconto 2014 (definitivi/provvvisori), estratti dal sistema informativo Con.Te. (Contabilità Territoriale) alla data del 22/12/2015. In caso di omessa compilazione del sistema Con.Te., sono stati utilizzati i dati del precedente referto (deliberazione n. 29/2014/TRG), come da tabella sulle fonti n. 1/REG; importi in migliaia di euro

* Primi tre titoli della spesa;

** Residui finali da esercizi precedenti: importi corrispondenti ai residui iniziali all'1/1, comprensivi di maggiori o minori riaccertamenti, dedotti i pagamenti in conto residui;

*** Residui eliminati: residui perenti o/o eliminati per altre cause, anche a seguito delle operazioni di riaccertamento dei residui;

⁽¹⁾ Per Toscana, Puglia, Basilicata e Calabria gli importi sono comprensivi di spese registrate nelle contabilità speciali, ma riclassificate come spese correnti.

TAB. 2/REG/SP – Spesa corrente* – Gestione del bilancio esercizio 2014

Regione	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti e competenza	Pagamenti e residui	Pagamenti complessivi	Residui iniziali	Residui finali da esercizi precedenti **	Residui eliminati ***	Residui finali dell'esercizio di competenza	Residui finali totali
Piemonte	10.782.913	11.832.595	10.688.758	8.855.197	1.282.911	10.138.109	2.889.669	1.569.453	37.305	1.833.561	3.403.013
Lombardia	20.700.510	24.172.225	22.506.924	16.721.592	663.100	17.384.692	2.564.741	1.677.338	224.303	5.785.332	7.462.670
Veneto	10.061.763	10.773.039	10.203.628	8.973.682	884.997	9.858.678	1.459.340	558.566	15.778	1.229.947	1.788.513
Liguria	3.818.707	4.231.217	4.062.395	3.764.916	257.758	4.022.674	356.514	94.381	4.375	297.479	391.860
Emilia-Romagna	10.801.106	11.777.334	10.530.231	9.321.855	822.242	10.144.097	1.180.197	325.048	32.907	1.208.376	1.533.424
Toscana ⁽¹⁾	8.474.353	12.766.062	10.076.023	7.529.884	1.780.502	9.310.386	2.876.971	615.448	481.020	2.546.139	3.161.587
Marche	3.801.501	4.265.412	3.856.119	3.193.908	168.359	3.362.268	270.793	54.579	47.854	662.211	716.790
Umbria	2.120.675	2.430.434	2.286.019	2.111.257	138.928	2.250.185	246.827	96.329	11.570	174.762	271.091
Lazio	16.039.862	16.664.236	15.037.528	11.701.972	6.596.242	18.298.214	8.141.895	1.542.494	3.159	3.335.556	4.878.050
Abruzzo	3.964.444	3.814.561	3.194.092	2.564.222	89.548	2.653.771	298.683	208.170	965	629.869	838.040
Molise	939.995	1.040.792	984.133	747.419	47.442	794.861	240.672	81.931	111.299	236.714	318.645
Campania	12.077.573	14.578.717	13.511.031	11.857.575	823.037	12.680.612	1.924.309	1.095.289	5.983	1.653.456	2.748.745
Puglia ⁽¹⁾	13.517.521	13.526.340	9.011.268	8.104.275	340.809	8.445.084	874.543	417.091	116.643	906.994	1.324.084
Basilicata ⁽¹⁾	1.494.450	1.774.791	1.588.990	1.284.195	327.690	1.611.885	367.058	35.194	4.174	304.795	339.989
Calabria ⁽¹⁾	5.462.618	9.026.162	7.639.113	5.909.606	261.554	6.171.160	332.162	60.642	9.965	1.729.507	1.790.149
TOTALE RSO	124.057.990	142.673.918	125.176.253	102.641.555	14.485.119	117.126.675	24.024.374	8.431.953	1.107.302	22.534.697	30.966.651
Valle d'Aosta	1.109.055	1.197.409	1.139.714	999.596	157.131	1.156.726	252.171	75.140	19.900	140.118	215.258
Trentino-Alto Adige	277.168	277.094	226.378	210.025	7.656	217.681	18.683	3.829	7.198	16.353	20.182
F.A. Bolzano	3.264.109	3.318.062	3.293.007	2.840.313	452.988	3.293.302	779.512	296.170	30.354	452.693	748.863
P.A. Trento	2.833.276	2.839.507	2.833.865	2.629.942	284.009	2.913.951	407.459	119.707	3.744	203.923	323.630
Friuli-Venezia Giulia	4.495.319	5.513.081	4.542.868	4.317.137	229.552	4.546.689	309.739	41.394	38.792	225.731	267.125
Sardegna	5.714.413	5.993.533	5.716.131	4.579.056	1.024.753	5.603.809	1.697.181	499.183	173.246	1.137.075	1.636.258
Sicilia	14.238.789	17.451.422	16.478.000	11.513.098	4.194.968	15.708.067	4.437.307	22.022	220.317	4.964.901	4.986.923
TOTALE RSS	31.932.128	36.590.108	34.229.963	27.089.168	6.351.057	33.440.225	7.902.052	1.057.445	493.550	7.140.795	8.198.239
Area Nord	56.164.999	62.786.410	57.991.937	47.637.242	3.911.008	51.548.250	8.450.462	4.224.785	314.669	10.354.695	14.579.480
Area Centro	30.436.391	36.126.144	31.255.689	24.537.021	8.684.031	33.221.052	11.536.485	2.308.851	543.604	6.718.668	9.027.519
Area Sud	37.456.600	43.761.363	35.928.627	30.467.292	1.890.081	32.357.372	4.037.427	1.898.317	249.030	5.461.335	7.359.652
Totale RSO	124.057.990	142.673.918	125.176.253	102.641.555	14.485.119	117.126.675	24.024.374	8.431.953	1.107.302	22.534.697	30.966.651
RSS	31.932.128	36.590.108	34.229.963	27.089.168	6.351.057	33.440.225	7.902.052	1.057.445	493.550	7.140.795	8.198.239
Totale RSO+RSS	155.990.118	179.264.026	159.406.215	129.730.723	20.836.176	150.566.899	31.926.427	9.489.398	1.600.852	29.675.492	39.164.890

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati di rendiconto 2011, 2012 e 2013 e rendiconto 2014 (definitivi/provvvisori), estratti dal sistema informativo Con.Te. (Contabilità Territoriale) alla data del 22/12/2015. In caso di omessa compilazione del sistema Con.Te., sono stati utilizzati i dati del precedente referto (deliberazione n. 29/2014/FRG), come da tabella sulle fonti n. 1/REG; importi in migliaia di euro

* Spesa corrente: Titolo I della spesa;

** Residui finali da esercizi precedenti: importi corrispondenti ai residui iniziali all'1/1, comprensivi di maggiori o minori riaccertamenti, dedotti i pagamenti in conto residui;

*** Residui eliminati: residui perenti e/o eliminati per altre cause, anche a seguito delle operazioni di riaccertamento dei residui;

⁽¹⁾ Per Toscana, Puglia, Basilicata e Calabria gli importi sono comprensivi di spese registrate nelle contabilità speciali, ma riclassificate come spese correnti.