CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE ESERCIZIO 2018

Intervento del Referendario Domenico Cerqua

Campobasso, 27 novembre 2019, ore 11.00 - Prefettura (Sala d'onore)

CORTE DEI CONTI

Analisi economico-finanziaria: **dott.ssa Elisa CIARLO**

dott.ssa Carla RICCI

dott.ssa Silvia STORTO

dott.ssa Modestina PETTI

dott. Antonio MEGLIOLA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE ESERCIZIO 2018

Intervento del Referendario Domenico Cerqua

Campobasso, 27 novembre 2019, ore 11.00 - Prefettura (Sala d'onore)

Signor Presidente,

nel prendere la parola desidero anch'io rivolgere un caloroso bentornato al Presidente Buscema, la cui presenza testimonia una volta ancora la grande vicinanza alle sedi territoriali della Corte dei conti, dove più evidente emerge il suo ruolo fondamentale di custode degli equilibri di bilancio della pubblica amministrazione e, loro tramite, dei principi costituzionali di buona amministrazione e di corretta gestione delle risorse dei cittadini.

Porgo il più sentito saluto al Presidente Orefice, al Prefetto di Campobasso che ci ospita, alle autorità civili, militari e religiose intervenute, nonché a tutti gli altri presenti, interessati ad approfondire la conoscenza delle condizioni del bilancio della Regione Molise, chiamata a far fronte, per effetto delle novità ordinamentali in materia di decentramento, all'esigenza di assicurare lo sviluppo del territorio unitamente alla sostenibilità delle proprie condizioni economico-finanziarie.

1 FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO E CONSEGUENZE SUGLI EQUILIBRI

Come anticipato dal Presidente Nispi Landi, l'approfondimento che segue ha riguardo, in primo luogo, agli effetti dell'analisi eseguita sui mandati di pagamento oggetto di campionamento, ai fini della valutazione complessiva delle condizioni sia gestionali che finanziarie della Regione Molise.

In relazione al rendiconto 2018, anche questa Sezione regionale ha aderito a un sistema di controllo, consolidato in ambito europeo, che ha l'obiettivo di verificare l'affidabilità dei conti regionali e la regolarità delle operazioni che ne sono alla base.

A tal fine, è risultato oggetto di verifica un campione significativo di mandati di pagamento, per un totale di 14,7 milioni di euro, selezionati in modo casuale presso le Sezioni Riunite in sede di controllo in data 13 maggio 2019 in contraddittorio con la Regione, cui è seguito un attento esame tendente a determinare se i pagamenti e le entrate correlate sono stati correttamente determinati e hanno rispettato il quadro normativo, valutando nel contempo anche i sistemi di supervisione e controllo delle operazioni.

È emerso, in primo luogo, che ***soltanto due ordinativi di pagamento***, sui 30 esaminati, ***non presentano irregolarità contabili***: un dato potenzialmente idoneo, per la sua estensione, a dubitare della regolarità dell'intera gestione amministrativa regionale.

Ovviamente, le irregolarità riscontrate possono presentare gradi diversi di rilevanza, richiedendo pertanto ulteriori approfondimenti.

Le indagini compiute sui mandati di pagamento, nonché sugli atti amministrativi che ne costituivano il fondamento, hanno condotto la Sezione ad accertare, per il 2018, una notevole mole di pagamenti, pari a ***quasi 20 milioni di euro***, riconducibili a obbligazioni sorte in esercizi precedenti, per le quali non risulta attivata la procedura di spesa ordinaria, essendosi la Regione limitata a utilizzare gli stanziamenti di cui all'annualità 2018 del bilancio di previsione. Da notare che il predetto importo, pur così elevato, è peraltro riferito solo ai capitoli oggetto di campionamento e a quelli collegati in ragione del medesimo atto amministrativo a fondamento

della liquidazione, nonché che quel valore risulta più elevato del totale delle somme oggetto dei mandati campionati.

Il rilevato comportamento contabile presenta una serie di gravi ed evidenti criticità:

a) in primo luogo, ignora i principi di base della "***competenza finanziaria***" (potenziata dalla riforma del 2011), che attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione e prescrive che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate che danno luogo a spese per l'ente *devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è* ***perfezionata****, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a* ***scadenza***.

Ne deriva che, in caso di violazione della prescrizione, l'unico modo di riportare il debito nella contabilità dell'ente (con effetto per esso vincolante) deve ritenersi la procedura di cui all'articolo 73 del Decreto Legislativo 118/2011 (riconoscimento del ***debito fuori bilancio***), che nelle fattispecie richiamate è finora sempre mancata.

Inoltre, l'erronea assenza di computo di poste di spesa nell'anno di competenza determina la possibilità di utilizzare gli stanziamenti per diversi e/o ulteriori esborsi, implicando un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dalla legge e, comunque, violando i principi di ***veridicità*** e ***attendibilità*** del documento contabile;

b) il ritardo nell'effettuazione degli atti di impegno e degli adempimenti conseguenziali comporta un possibile aggravio di costi connesso a interessi di mora e a procedure esecutive; tuttavia, l'assenza della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e della conseguente trasmissione alla Procura della Corte dei conti come prescritto dall'articolo 23 della Legge 289/2002 sottrae gli atti di pagamento a tale fondamentale forma di controllo;

c) il mancato rispetto del principio della *competenza finanziaria*, determinando la non contabilizzazione, nell'esercizio, di tutta la spesa correlata, comporta la potenziale alterazione del saldo costituito dal ***risultato di amministrazione 2018***, la cui esatta determinazione costituisce oggetto centrale del giudizio di parificazione unitamente alla verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio regionali.

Soprattutto nei casi di Ente in disavanzo d'amministrazione – che, come noto, va obbligatoriamente ripianato –, tale alterazione può condizionare anche l'equilibrio degli esercizi futuri,

anche per effetto dell'esigenza, nelle annualità successive, di rinvenire stanziamenti ulteriori al fine di far fronte, oltre che a quelle di competenza, alle spese a suo tempo rinviate.

Per quanto riguarda l'incidenza delle criticità evidenziate sul risultato di amministrazione dell'esercizio in esame, la mancata imputazione di spese nell'esercizio 2018, a prescindere dalle ragioni soggettive (dovute a ritardo imputabile) od oggettive (dovute a difficoltà nel reperimento delle coperture) che ne sono a fondamento, costituisce ormai un "*fatto gestionale*" conclamato, ovviamente non rimediabile con tardivi atti di impegno.

Tuttavia, al fine di evitare che gli effetti di così grave irregolarità si riverberino sul saldo che costituisce la "*sintesi*" numerica degli esiti della gestione pregressa del bilancio regionale, gli stessi possono essere annullati (e nello stesso tempo oggetto di formale emersione in sede di redazione dei prospetti contabili) operando opportuni accantonamenti.

Correttamente, pertanto, la Regione ha aumentato, in sede di rettifica dei dati di rendiconto, l'originaria parte accantonata di un ulteriore importo pari a 10 milioni di euro, espressamente motivato dalla necessità di costituire un "*apposito fondo per la definizione delle partite potenziali, al fine di dare idonea copertura ad eventuali sopravvenienze passive che dovessero verificarsi nel corso dell'esercizio*".

* * *

Quanto, invece, alle tensioni contabili che possono determinarsi per effetto del rinvio di spese ad esercizi futuri, esse emergono con chiarezza dalle verifiche effettuate sulla gestione dei più importanti capitoli oggetto di campionamento.

Rinviando, per gli aspetti di dettaglio, alla Relazione che sarà allegata alla decisione, in questa sede possono richiamarsi le risultanze relative ad alcune più significative poste di spesa.

Nel corso del 2018, gli stanziamenti definitivi complessivamente destinati al pagamento delle prestazioni fornite da Trenitalia nell'espletamento del servizio di trasporto ferroviario, pari a soli ***9,8 milioni di euro*** (peraltro, risultanti da una variazione negativa di 7, 2 milioni di euro rispetto al già insufficiente stanziamento iniziale di circa 17 milioni) sono stati *integralmente* utilizzati per il pagamento (si ripete, senza alcuna procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio) delle fatture pervenute per il servizio reso fino al 2017.

Ciò ha determinato la mancata registrazione di impegni corrispondenti all'intero servizio reso nel corso del 2018, per un importo pari addirittura ad oltre ***20 milioni*** di euro, per i quali quindi nella successiva annualità 2019 andavano individuati stanziamenti specifici, aggiuntivi a quelli dovuti per il servizio svolto nell'esercizio in corso (la media annua del costo del servizio nell'ultimo quinquennio consente di stimare importi ulteriori pari, per il 2019, a circa 20 milioni), con un potenziale carico, sul bilancio regionale, della predetta causale di circa ***40 milioni di euro***.

In vista dell'udienza pubblica del 18 novembre, la Regione ha prodotto l'accettazione da parte del creditore di un piano di rientro dal debito 2018, che dovrebbe attuarsi con il pagamento di circa 20,15 milioni mediante 10 ratei semestrali, di cui i primi due (per un totale di circa ***4 milioni*** di euro) da pagare entro il 15.12.2019.

Nel prendere positivamente atto dell'iniziativa assunta dalla Regione, tuttavia deve evidenziarsi che i rischi per gli equilibri di bilancio appaiono ancora attuali e irrisolti.

Infatti, tenuto conto delle fatture ricevute (e ancora non pagate) nonché di quelle da ricevere da Trenitalia per il servizio svolto nell'esercizio in corso, nonché della quota di debito pregresso in scadenza il prossimo 15 dicembre, può stimarsi una spesa residua da imputare all'annualità 2019 pari a ***oltre 15 milioni*** di euro.

Ebbene, ad oggi gli stanziamenti ancora disponibili sui capitoli dedicati sono ***pari a zero euro***.

Altro capitolo oggetto di campionamento che presenta le medesime criticità appare il 7509, dedicato alle spese per pulizia dei locali regionali.

Anche in tal caso, alle fatture pervenute nel corso del 2018 per importi superiori a 600 mila euro, ancora non impegnate in bilancio, si sono aggiunte nel corso del corrente esercizio richieste di pagamento per ulteriori 256 mila euro, per un totale di oltre ***850 mila euro*** a fronte di stanziamenti pari a ***zero euro***.

2 RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI E CONSEGUENZE SUGLI EQUILIBRI

Come noto, il riaccertamento dei residui costituisce fondamentale operazione propedeutica alla determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto.

In particolare, in esito alle relative verifiche, i crediti formalmente riconosciuti assolutamente ***inesigibili*** o ***insussistenti*** per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito devono essere, conseguentemente, definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio.

La Regione Molise, come ricordato, con delibera n. 133, del 30 aprile 2019, ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui, mantenendo in bilancio, in particolare, residui attivi rivenienti da esercizi antecedenti al 2014 per un totale di 138 milioni di euro, di cui 28 milioni risalenti addirittura ad oltre un decennio.

La Sezione ha provveduto ad approfondire l'indagine.

È emerso che oltre 8 milioni di residui attivi sono riferiti a periodi antecedenti al 2000, di cui oltre 2,6 milioni addirittura risalenti al 1985. Si aggiunge che, rispetto ai 39,2 milioni di residui attivi risalenti agli anni 1985-2009 che comparivano nei documenti di bilancio al 1° gennaio 2018, la Regione, confermando un *trend* consolidato, ha incassato nel corso dell'anno il solo importo di 6.600 euro, riferito peraltro a un singolo residuo, le altre poste risultando del tutto non movimentate.

Il fondato dubbio che si tratti di importi in massima parte da stralciare, alimentato dalla dichiarata necessità, dei dirigenti regionali assegnatari delle strutture organizzative cui afferiscono i singoli residui, di approfondire l'indagine sui presupposti per il loro mantenimento in bilancio, appare confermato dalla circostanza che la stessa Regione ha provveduto a cancellare, nel corso del 2018, oltre 7,7 milioni di tali vetusti, presunti crediti.

Considerato che la misura dei residui attivi costituisce con il fondo cassa - prescindendo in questa sede dagli ulteriori saldi da computare - la posta storicamente più rilevante ai fini del

calcolo del risultato di amministrazione, deve ricordarsi che la Corte costituzionale, con sentenza n. 138 del 2013, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge di approvazione del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011, proprio sul presupposto espresso che il "*rendiconto finanziario della Regione Molise non fornisce alcuna giustificazione in ordine alla permanenza in bilancio ed alla relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi*", di cui molti, anche in quel caso, di antica genesi.

"*La determinazione di questa somma*", proseguiva la Corte, "*è avvenuta in assenza dei requisiti minimi dell'accertamento contabile quali la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, l'entità del credito e la sua scadenza* […]. *In tal modo vengono assunte quali attività del bilancio consuntivo una serie di valori non dimostrati, espressi attraverso un'aggregazione apodittica e sintetica, suscettibile di alterare le risultanze finali del conto, che a sua volta deve essere consolidato con quello delle altre pubbliche amministrazioni per le richiamate finalità di coordinamento della finanza pubblica*".

Consapevole dell'importanza del rilievo, la Regione ha provveduto a rettificare in aumento il F.C.D.E., accantonando una quota pari al 50% degli importi da riscuotere a valere sui capitoli oggetto di osservazioni in quanto riferiti ai residui più vetusti, sebbene previa esclusione dal calcolo del rilevante importo di 5,4 milioni di crediti vantati verso Erim/Molise Acque, risalenti al 1989 e al 1991 ma ritenuti ancora sussistenti.

Anche in questo caso, pur prendendo atto degli sforzi compiuti dall'Ente, non può non osservarsi che essi conseguono all'esigenza di porre riparo a non corretti comportamenti contabili, avendo da tempo il Legislatore imposto di procedere ad una rigorosa verifica dei presupposti della sussistenza del credito, anche al fine di giungere a determinare con certezza la situazione contabile di fine esercizio.

È pertanto urgente operare una reale e approfondita attività di riaccertamento, condotta attraverso il riscontro puntuale della sussistenza dei requisiti che giustificavano a suo tempo l'accertamento e che ne consentano eventualmente la conservazione in bilancio, demandando la relativa attività ai singoli Responsabili, chiamati a rispondere del loro operato in sede di attribuzione delle indennità accessorie (anche sotto questo profilo emerge l'importanza di un efficace sistema di valutazione della dirigenza, di cui da troppi anni la Sezione sottolinea l'assenza).

3 CRITICITA' NELLA DETERMINAZIONE DEGLI ONERI DA CONTENZIOSO

In sede istruttoria, la Sezione ha chiesto alla Regione di indicare i criteri di calcolo seguiti per la determinazione dell'importo accantonato nell'apposito Fondo rischi da contenzioso, pari, nell'originaria proposta di rendiconto, a 4,2 milioni di euro.

A seguito dei riscontri ottenuti e dei conseguenti dubbi emersi, la Regione ha provveduto ad accantonare la maggiore somma, a titolo di contenzioso, di 2,7 milioni di euro.

Al riguardo deve osservarsi che risulta acclarato che, ad oggi, la Regione ha appena iniziato l'attività di doveroso monitoraggio del contenzioso, sotto il profilo sia del numero delle controversie pendenti che dei valori oggetto dei giudizi.

In assenza di tale adempimento prodromico, il maggiore accantonamento prudenziale effettuato risulta di incerta attendibilità.

Ancora una volta, deve sottolinearsi che la verifica dello stato delle controversie in corso, che consenta di giungere alla determinazione di una credibile posta da accantonare per la causale in esame, assume decisivo rilievo ove si consideri che essa ***contribuisce alla quantificazione del risultato di esercizio***, unitamente agli altri accantonamenti previsti dai principi contabili.

* * *

Appare, inoltre, ancor più urgente il compimento degli atti finalizzati ad acquisire una informazione di cui la Regione risulta inammissibilmente carente: l'importo delle pronunce giurisdizionali esecutive di condanna al pagamento di somme.

Si ricorda che la ricognizione dei provvedimenti giurisdizionali notificati e ancora da regolarizzare costituisce un'attività strategica ai fini della conoscenza dello stato di salute contabile dell'Ente, in ragione della loro ***diretta incidenza sul risultato di amministrazione***.

Infatti, l'intervenuta "*certezza*" contabile dei debiti connessi a provvedimenti giurisdizionali esecutivi determina, come noto, l'obbligo di procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio, che - come ricordato - la Regione inspiegabilmente non risulta aver mai rispettato.

Tale obbligo deve essere assolto con tempestività, non solo per evitare ulteriori esborsi fonte di danno erariale, ma anche al fine di contribuire, ancora una volta, a formare saldi contabili veritieri e, conseguentemente, alla corretta rappresentazione degli equilibri di bilancio.

Infatti, ferma la necessità di rinvenire, nell'esercizio in cui la relativa spesa è riconosciuta, idonea copertura in risorse puntualmente destinate allo scopo del regolare adempimento dell'obbligo che trova fonte nel titolo giudiziale esecutivo, il ritardo nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio ha effetto immediato sul risultato di amministrazione "*effettivo*" poiché, anche prima del riconoscimento, i relativi importi costituiscono poste già riferibili con certezza all'Ente, costituendo titolo per l'esecuzione sul patrimonio della Regione.

Per questo motivo, nelle more del riconoscimento ritardato oltre l'esercizio, deve ritenersi necessario procedere ad apposito accantonamento pari al valore del debito rappresentato dal titolo giurisdizionale di condanna al pagamento di un importo che, invero, non può definirsi potenziale, essendo certo l'obbligo di esborso.

4 CONCLUSIONI

Le criticità finora esaminate evidenziano la persistenza di gravi carenze nell'applicazione dei principi di base della contabilità finanziaria, in primo luogo del principio di competenza, con disallineamenti di gestione potenzialmente pericolosi per il mantenimento degli equilibri di bilancio, oltre che produttivi di possibili danni erariali.

Deve, peraltro, notarsi che di tali problematiche, risalenti nel tempo, appare finalmente consapevole la nuova dirigenza del Servizio Finanziario, cui si dà atto degli sforzi profusi nel tentativo di richiamare al rispetto rigoroso delle regole contabili. Peraltro, l'obiettivo, si ripete, non potrà essere conseguito in assenza di un compiuto sistema di programmazione per obiettivi chiari e rendicontabili, assegnati innanzitutto ai singoli dirigenti ed ai responsabili di posizione organizzativa, cui collegare l'attribuzione di trattamenti accessori di cui occorre giustificare l'erogazione.

Allo stato e con riferimento al 2018, preso atto degli accantonamenti effettuati e riservata la valutazione della loro incidenza ai fini della parificazione delle poste del rendiconto, pare necessario ribadire la necessità di assicurare la veridicità e l'attendibilità dei dati di bilancio, presupposto indispensabile al fine della corretta gestione delle singole voci contabili, al costo della emersione di eventuali squilibri, che altrimenti finirebbero per essere meramente rinviati nel tempo, con il rischio di una loro esiziale emersione futura.

Del resto, uno degli elementi fondamentali delle leggi di approvazione del rendiconto consiste nella descrizione trasparente delle eventuali passività applicate ai successivi esercizi, consentendo una prospettiva di sindacato anche in relazione alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future in rapporto alle politiche di investimento in concreto adottate, nell'ottica della solidarietà e dell'equità intergenerazionale, presidiate dalla Costituzione anche mediante il principio dell'equilibrio di bilancio.

INDICE

1 FORMAZIONE DI DEBITI FUORI BILANCIO E CONSEGUENZE SUGLI EQUILIBRI. 2
2 RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI E CONSEGUENZE SUGLI EQUILIBRI 6
3 CRITICITA' NELLA DETERMINAZIONE DEGLI ONERI DA CONTENZIOSO 8
4 CONCLUSIONI 10

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA