



**CORTE DEI CONTI**

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

# **PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE ESERCIZIO 2019**

**VOLUME I**

**Analisi finanziaria, con riguardo agli equilibri di bilancio,  
all'indebitamento e ai saldi di finanza pubblica**

**RELAZIONE ALLEGATA ALLA DELIBERAZIONE N. 79/2020/PARI**  
udienza del 20 novembre 2020



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

# PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE MOLISE ESERCIZIO 2019

VOLUME I

**Analisi finanziaria, con riguardo agli equilibri di bilancio,  
all'indebitamento e ai saldi di finanza pubblica**

Udienza del 20 novembre 2020

**MAGISTRATI ISTRUTTORI:**

- dott. Domenico CERQUA
- dott. Ruben D'ADDIO

**ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA:**

- dott.ssa Elisa CIARLO
- dott.ssa Carla RICCI
- dott.ssa Silvia STORTO
- dott.ssa Modestina PETTI
- dott. Antonio MEGLIOLA

## INTRODUZIONE

1. Il procedimento di parifica
2. La metodologia adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise
3. La tempistica della parifica del rendiconto generale dell'esercizio 2019
4. La parificazione del risultato di amministrazione e della gestione 2018
5. Provvedimenti adottati dalla Regione Molise a seguito del giudizio di parifica del rendiconto 2018

## INDICE DELLE TABELLE

*INTROD.tab. n. 1 - debiti fuori bilancio riconosciuti*

## VOLUME I

### ANALISI FINANZIARIA, CON RIGUARDO AGLI EQUILIBRI DI BILANCIO, ALL'INDEBITAMENTO E AI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

#### CAPITOLO 1) IL BILANCIO 2019. RIFERIMENTI PROGRAMMATICI

- 1.1. La programmazione regionale. Contesto generale
- 1.2. il ciclo della programmazione e del bilancio per l'esercizio 2019
- 1.3. Il Documento di economia e finanza regionale per il 2019-2021
- 1.4. La legge di stabilità 2019
- 1.5. Il bilancio di previsione 2019
- 1.6. L'assestamento di bilancio
- 1.7. Le variazioni al bilancio di previsione 2019

## INDICE DELLE TABELLE

*1.tab. n. 1 – quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese del Bilancio di previsione 2019-2021*

*1.tab. n. 2 - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021*

*1.tab. n. 3 - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021 con provvedimenti amministrativi*

*1.tab. n. 4 - variazioni del fondo di riserva 2019*

#### CAPITOLO 2) GLI EQUILIBRI IN SEDE PREVISIONALE E CONSUNTIVA

- 2.1. Premessa
- 2.2. Equilibri in sede di bilancio di previsione
- 2.3. Equilibri in sede di assestamento
- 2.4. Equilibri in sede di rendiconto
- 2.5. Equilibri di cassa nel rendiconto 2019

*2.5.1. gli equilibri*

2.5.2. *la coerenza delle movimentazioni di cassa con i dati SIOPE*

2.5.3. *analisi del conto di tesoreria*

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 2.tab. n. 1 – *equilibri in sede di bilancio*
- 2.tab. n. 2 – *equilibri in sede di assestamento*
- 2.tab. n. 3 – *equilibri di competenza in sede di rendiconto*
- 2.tab. n. 4 – *equilibri di cassa nel triennio 2017-2019*
- 2.tab. n. 5 – *equilibri di cassa 2019*
- 2.tab. n. 6 – *cassa (gestione di competenza 2019)*
- 2.tab. n. 7 – *cassa (gestione residui 2019)*
- 2.tab. n. 8 – *equilibri di cassa nel corso del 2019*
- 2.tab. n. 9 – *cassa 2019 (gestione ordinaria e sanitaria)*
- 2.tab. n. 10 – *giacenze di cassa 2019*
- 2.tab. n. 11 – *riscossioni - pagamenti (dati rendiconto e conto del tesoriere)*
- 2.tab. n. 12 – *confronto dati di cassa con le risultanze del sistema SIOPE*
- 2.tab. n. 13 – *analisi corrispondenza dati rendiconto e SIOPE – entrata*
- 2.tab. n. 14 – *analisi corrispondenza dati rendiconto e SIOPE - spesa*

## **CAPITOLO 3) IL RENDICONTO 2019. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA**

- 3.1. Il quadro generale riassuntivo della gestione**
- 3.2. Il risultato della gestione di competenza**
- 3.3. Il fondo pluriennale vincolato 2019**
- 3.4. Il risultato di amministrazione nel 2019**
- 3.5. La composizione del risultato di amministrazione. Premessa**
- 3.6. La composizione del risultato di amministrazione. La parte accantonata**
  - 3.6.1. *il fondo crediti dubbia esigibilità*
  - 3.6.2. *il fondo residui perenti*
  - 3.6.3. *il fondo anticipazione di liquidità*
  - 3.6.4. *il Fondo perdite societarie*
  - 3.6.5. *il Fondo contenzioso*
  - 3.6.6. *gli altri accantonamenti*
- 3.7. La composizione del risultato di amministrazione. Parte vincolata**
- 3.8. L'utilizzo delle quote vincolate**
- 3.9. Verifica ripiano del disavanzo sostanziale**
- 3.10. Conclusioni**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 3.tab. n. 1 – *quadro generale riassuntivo 2019*
- 3.tab. n. 2 – *entrate di competenza 2019*
- 3.tab. n. 3 – *spese di competenza 2019*

- 3.tab. n. 4 – gestione di competenza 2019
- 3.tab. n. 5 – gestione di competenza potenziata 2019
- 3.tab. n. 6 – Fondo pluriennale vincolato 2019
- 3.tab. n. 7 – risultato contabile di amministrazione 2019
- 3.tab. n. 8 – riconciliazione risultati gestione competenza e risultato di amministrazione
- 3.tab. n. 9 – prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione
- 3.tab. n. 10 – evoluzione del risultato di amministrazione
- 3.tab. n. 11 – evoluzione risultato di amministrazione (periodo 2015-2019)
- 3.tab. n. 12 – risorse accantonate nel risultato di amministrazione
- 3.tab. n. 13 – FCDE allegato al Bilancio di Previsione 2019-2021
- 3.tab. n. 14 – FCDE in sede di assestamento
- 3.tab. n. 15 – FCDE allegato alla proposta di rendiconto 2019
- 3.tab. n. 16 – prospetto di calcolo del FCDE 2019
- 3.tab. n. 17 - residui perenti 2019- quota finanziata a libera destinazione
- 3.tab. n. 18 - residui perenti 2019- quota finanziata da risorse vincolate
- 3.tab. n. 19 – oneri finanziari – anticipazioni di liquidità
- 3.tab. n. 20 – Fondo perdite società partecipate
- 3.tab. n. 21 – Fondo contenzioso in sede di bilancio di previsione
- 3.tab. n. 22 – Fondo contenzioso in sede di rendiconto 2019
- 3.tab. n. 23 – evoluzione del Fondo contenzioso nel triennio 2017-2019
- 3.tab. n. 24 – risorse vincolate nel risultato di amministrazione
- 3.tab. n. 25 – utilizzo del risultato di amministrazione 2018
- 3.tab. n. 26 – quota di avanzo applicabile nel 2019
- 3.tab. n. 27 – composizione del disavanzo nel bilancio 2019-2021
- 3.tab. n. 28 – composizione del disavanzo nel rendiconto 2019

## **CAPITOLO 4) LA GESTIONE DI COMPETENZA. LE ENTRATE**

### **4.1. Le entrate regionali**

- 4.1.1 previsioni iniziali e definitive di competenza e di cassa
- 4.1.2 gli accertamenti e le riscossioni di competenza 2019
- 4.1.3 il confronto con gli esercizi 2017-2018
- 4.1.4 andamento di accertamenti e riscossioni rispetto agli esercizi 2017 e 2018
- 4.1.5 l'analisi per Titoli delle entrate

### **4.2. Le entrate tributarie**

### **4.3. Entrate libere e vincolate**

### **4.4. Risultati della gestione delle entrate sulla base degli indicatori finanziari**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 4.tab. n. 1 – bilancio 2019: variazioni di competenza e di cassa delle previsioni iniziali e definitive di entrata
- 4.tab. n. 2 – gestione delle entrate di competenza esercizio 2019
- 4.tab. n. 3 – entrate triennio 2017/2019 - previsioni definitive - accertamenti - riscossioni di competenza e di cassa
- 4.tab. n. 4 – entrate triennio 2017/2019 - accertamenti - riscossioni di competenza e di cassa
- 4.tab. n. 5 – entrate tributarie biennio 2018/2019 - attività ordinaria di gestione
- 4.tab. n. 5bis – entrate tributarie biennio 2018/2019 - attività di riscossione coattiva

4.tab. n. 6 - entrate tributarie biennio 2018-2019 distinte per tipologia

4.tab. n. 7 - entrate di competenza - esercizi 2017/2019

4.tab. n. 8 - entrate di competenza per titoli - esercizi 2017/19

## **CAPITOLO 5) LA GESTIONE DI COMPETENZA: LE SPESE**

### **5.1 Premessa**

### **5.2 La gestione complessiva delle spese**

5.2.1 *le previsioni iniziali e definitive*

5.2.2 *gli impegni e i pagamenti*

5.2.3 *l'analisi della spesa per titoli: spesa corrente e spesa in conto capitale*

### **5.3 Gestione della spesa per macroaggregati**

5.3.1 *la spesa corrente*

5.3.2 *la spesa in conto capitale*

### **5.4 L'analisi delle spese per missione**

### **5.5 La tempestività dei pagamenti**

### **5.6 Risultati della gestione delle spese sulla base degli indicatori finanziari**

## **INDICE DELLE TABELLE**

5.tab. n. 1 - *previsioni iniziali e definitive di spesa in c/competenza - esercizi 2017/2019*

5.tab. n. 2 - *impegni e pagamenti in c/competenza - esercizi 2017/2019*

5.tab. n. 3 - *analisi delle spese per titoli - esercizio 2019*

5.tab. n. 4 - *impegni per macroaggregato - spesa corrente - triennio 2017-2019*

5.tab. n. 5 - *casi di spesa erroneamente compresa nel macroaggregato 101*

5.tab. n. 6 - *impegni per macroaggregato - spesa in conto capitale - triennio 2017-2019*

5.tab. n. 7 - *stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per missione (al netto del disavanzo)*

5.tab. n. 8 - *indicatori della spesa - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per missione (al netto del disavanzo)*

5.tab. n. 9 - *stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per Missione (al netto del disavanzo)*

5.tab. n. 10 - *spese correnti per missioni*

5.tab. n. 11 - *spese c/capitale per missioni*

5.tab. n. 12 - *spese di competenza - esercizi 2017/2019*

5.tab. n. 13 - *spese di competenza e cassa*

5.tab. n. 14 - *indici finanziari della spesa*

## **CAPITOLO 6) LA GESTIONE DEI RESIDUI**

### **6.1. I residui attivi**

### **6.2. Gestione residui antecedenti l'anno 2015**

### **6.3. I residui passivi**

## **INDICE DELLE TABELLE**

6.tab. n. 1 - *residui attivi cancellati*

6.tab. n. 2 - *residui attivi del triennio 2017-2019*

- 6.tab. n. 3 – residui attivi di competenza suddivisi per Titolo
- 6.tab. n. 4 – residui attivi per anno di provenienza
- 6.tab. n. 5 – gestione residui attivi esercizio 2019
- 6.tab. n. 6 – residui attivi per anno di provenienza < 2010
- 6.tab. n. 7 – analisi di alcuni risalenti residui attivi
- 6.tab. n. 8 – disallineamenti circa i residui passivi cancellati
- 6.tab. n. 9 – risultato della gestione dei residui passivi
- 6.tab. n. 10 – disallineamenti nella quantificazione del FPV
- 6.tab. n. 11 – andamento dei residui passivi – esercizi 2017-2019
- 6.tab. n. 12 – residui passivi al 31/12/2019

## **CAPITOLO 7) I SALDI DI FINANZA PUBBLICA**

- 7.1. Quadro normativo**
- 7.2. Patto di solidarietà nazionale**
- 7.3. Il pareggio di bilancio della Regione Molise per l'esercizio 2019**
- 7.4. Verifica del rispetto del pareggio di bilancio della Regione Molise per l'esercizio 2019**
- 7.5. Verifica del rispetto sostanziale del pareggio di bilancio**
- 7.6. Conclusioni**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 7.tab. n. 1 – contributo ai saldi di finanza pubblica 2019

## **CAPITOLO 8) L'INDEBITAMENTO REGIONALE**

- 8.1. Inquadramento normativo**
  - 8.1.1. *limite qualitativo*
  - 8.1.2. *limite quantitativo*
- 8.2. Verifica della capacità di indebitamento ex art. 62, comma 6, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 nel bilancio di previsione e nel rendiconto**
- 8.3. L'esposizione debitoria al 31 dicembre 2019**
- 8.4. I prestiti obbligazionari e le operazioni in derivati regionali**
  - 8.4.1. *premessa fattuale*
  - 8.4.2. *quadro normativo di riferimento*
  - 8.4.3. *analisi contratti derivati stipulati dalla Regione Molise*
  - 8.4.4. *la validità dell'indebitamento degli enti territoriali tramite strumenti finanziari derivati*
  - 8.4.5. *la competenza regionale in materia di indebitamento anche tramite strumenti finanziari derivati*
  - 8.4.6. *l'esame delle singole deliberazioni di Giunta Regionale autorizzatorie*
  - 8.4.7. *i limiti negoziali, per le Pubbliche Amministrazioni, in tema di finanza derivata*
- 8.5. Conclusioni**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 8.tab. n. 1 – rispetto dei vincoli di indebitamento - bilancio*
- 8.tab. n. 2 - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto*
- 8.tab. n. 3 - tributi destinati alla sanità*
- 8.tab. n. 4 - esposizione debitoria regionale - anno 2019*
- 8.tab. n. 5 - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto*
- 8.tab. n. 6 - esposizione debitoria regionale*
- 8.tab. n. 7 - indebitamento per tipologia tassi*
- 8.tab. n. 8 - incidenza tipologia tassi indebitamento a carico Regione*
- 8.tab. n. 9 - oneri finanziari a carico Regione*
- 8.tab. n. 10 - flussi (entrata e uscita) strumenti di finanza derivata*
- 8.tab. n. 11 - flussi complessivi derivati*

## **CAPITOLO 9) CONTO ECONOMICO E STATO PATRIMONIALE**

### **9.1. Premessa**

### **9.2. Conto economico**

### **9.3. Stato patrimoniale**

*9.3.1. Stato patrimoniale – attivo*

*9.3.2. Stato patrimoniale – passivo*

### **9.4. Conclusioni**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 9.tab. n. 1 – dati Conto economico esercizi 2018-2019*
- 9.tab. n. 2 – variazione 2019 nei valori di parte delle immobilizzazioni*

## VOLUME II

### ATTENDIBILITÀ SCRITTURE CONTABILI

#### CAP. 1 - LE VERIFICHE DI REGOLARITA' "INTRINSECA" ED "ESTRINSECA"

##### 1.1. Premessa

##### 1.2. Applicazione del metodo di campionamento statistico numerico ai capitoli del rendiconto della Regione Molise – esercizio 2019

1.2.1. popolazione numerica

1.2.2. modello matematico applicato

1.2.3. punto di partenza e modalità operativa di conteggio

1.2.4. esito del campionamento numerico

##### 1.3. Applicazione del metodo di campionamento statistico monetario ai capitoli del rendiconto della Regione Molise – esercizio 2019, estratti a seguito dell'applicazione del metodo di campionamento statistico numerico

#### INDICE DELLE TABELLE

1.tab. n. 1 - codici SIOPE relativi alla spesa discrezionale

1.tab. n. 2 - individuazione fasce di importo

1.tab. n. 3 - elenco capitoli estratti

1.tab. n. 4 - sintesi monetaria del campionamento – gestione ordinaria

1.tab. n. 5 - sintesi monetaria del campionamento – gestione sanitaria

1.tab. n. 6 - elenco mandati estratti gestione ordinaria

1.tab. n. 7 - elenco mandati estratti gestione sanitaria

#### CAPITOLO 2) ESITI DEL CONTROLLO DI REGOLARITÀ

##### 2.1. Oggetto ed ambito del controllo

##### 2.2. schede dei capitoli distinte per fasce di appartenenza

MANDATI DI FASCIA DI APPARTENENZA I

MANDATI DI FASCIA DI APPARTENENZA II

MANDATI DI FASCIA DI APPARTENENZA III

##### 2.3 Esito dell'analisi

#### INDICE DELLE TABELLE

2.tab. n. 1 - importi pagati distinti per mese

2.tab. n. 2 - servizi oggetto Convenzione "Facility Management"

2.tab. n. 3 - corrispettivo servizio manutenzione impianti antincendio

2.tab. n. 4 - impegni di spesa assunti nell'esercizio 2019

2.tab. n. 5 - situazione contabile impegno n.2018.2524

2.tab. n. 6 - impegni cap. 8711 reimputati al FPV

2.tab. n. 7 - fabbisogno finanziario per la realizzazione del progetto

2.tab. n. 8 - fatture Trenitalia relative al servizio ferroviario anno 2019

2.tab. n. 9 - piano di rientro debiti derivanti da servizio trasporto ferroviario

**VOLUME III**  
**ANALISI DI SETTORI SPECIFICI**

**CAPITOLO 1) I CONTROLLI INTERNI NELLA REGIONE MOLISE**

- 1.1. Premessa e analisi normativa**
- 1.2. Trasparenza amministrativa e controlli interni**
- 1.3. I rilievi sollevati dalla Sezione in occasione delle parifiche precedenti**
- 1.4. Il sistema dei controlli interni nella Regione Molise**
- 1.5. Attività di programmazione**
- 1.6. Analisi del sistema dei controlli interni e dei controlli effettuati nell'anno 2019**
  - 1.6.1. verifica dell'attività di programmazione regionale collegata al DEFR*
  - 1.6.2. verifica del rispetto degli obblighi di trasparenza e anticorruzione*
  - 1.6.3. l'Organismo Interno di Valutazione della Regione Molise (OIV)*
- 1.7. Analisi dei controlli interni eseguiti dalla Regione Molise nell'esercizio 2019**
  - 1.7.1. controllo di regolarità amministrativa e contabile*
  - 1.7.2. controllo successivo di regolarità amministrativa*
  - 1.7.3. controllo di gestione*
  - 1.7.4. valutazione del personale con incarico dirigenziale*
  - 1.7.5. controllo strategico*
  - 1.7.6. controllo sugli organismi partecipati e controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale*
- 1.8. Conclusioni**

**CAPITOLO 2) IL PERSONALE**

- 2.1. Quadro normativo di riferimento. Brevi cenni**
- 2.2. Consistenza del personale della Regione Molise nel 2019**
- 2.3. L'assetto organizzativo interno della Regione Molise**
- 2.4. Consistenza del personale della Regione Molise**
- 2.5. Analisi della composizione del personale non dirigente e dirigente**
- 2.6. Il Piano Triennale delle azioni positive in materia di pari opportunità**
- 2.7. La spesa per il personale**
- 2.8. La valutazione del personale**
- 2.9. Il trattamento accessorio del personale dirigente e non dirigente**
- 2.10. La spesa di personale nel rendiconto regionale**
- 2.11. Il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza**
- 2.12. La programmazione triennale del fabbisogno di personale nella Regione**

## **2.13. Conclusioni**

### **INDICE DELLE TABELLE**

- 2.tab. n. 1 - evoluzione del personale a tempo indeterminato nel triennio 2017/2019*
- 2.tab. n.2 - suddivisione del personale in categorie*
- 2.tab. n.3 - dirigenti in servizio*
- 2.tab.n. 4 - rapporto di incidenza della dirigenza e delle categorie sul totale*
- 2.tab.n. 5 - spese retribuzioni lorde e variazione % nel triennio*
- 2.tab. n.6 - retribuzioni lorde - arretrati anni precedenti*
- 2.tab. n.7 - percentuali di composizione della spesa per retribuzioni*
- 2.tab. n.8 - struttura retributiva della dirigenza*
- 2.tab. n.9 - fondo retribuzione posizione e risultato anno 2019 – area dirigenza (determinazione provvisoria)*
- 2.tab. n.10 - proposta destinazione risorse fondo 2019 – area dirigenza*
- 2.tab. n.11 - costituzione fondo per le risorse decentrate - anno 2019 - categorie*
- 2.tab. n.12- risorse decentrate stabili e variabili*
- 2.tab. n.13 - impegni spesa per il personale*
- 2.tab. n.14 - incidenza spesa del personale su spesa corrente*
- 2.tab. n.15- collaborazioni coordinate e a progetto (Tab. T14)*
- 2.tab. n.16 incarichi di studio, ricerca e consulenza*
- 2.tab. n.17 - collaborazioni coordinate e a progetto - disallineamenti SIOPE*
- 2.tab. n.18 incarichi studio, ricerca e consulenza - disallineamenti SIOPE*

### **CAPITOLO 3) IL SETTORE SANITARIO DELLA REGIONE MOLISE**

- 3.1. Il piano di rientro della Regione Molise**
- 3.2. Incidenza della spesa sanitaria sul bilancio regionale**
- 3.3. Il fabbisogno indistinto 2019 ed il relativo finanziamento**
- 3.4. La Gestione Sanitaria Accentrata**
- 3.5. Perimetrazione dei dati previsionali**
- 3.6. I dati del rendiconto 2019**
- 3.7. Verifica della perimetrazione (art. 20, comma 1, D. Lgs. n.118/2011)**
- 3.8. Verifica sugli accertamenti e impegni (art. 20, comma 2, D. Lgs. n. 118/2011)**
- 3.9. Verifica dei i residui attivi e i residui passivi nei capitoli perimetrati**
- 3.10. Verifica conciliazione tra rendiconto e SIOPE**
- 3.11. Contenimento costi per il personale sanitario**
- 3.12. Contenimento della spesa farmaceutica complessiva**
- 3.13. I costi per dispositivi medici**
- 3.14. I costi per l'acquisto di beni e servizi**
- 3.15. La spesa per acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati**
- 3.16. I tempi di pagamento dei fornitori**
- 3.17. L'indebitamento sanitario nella Regione Molise**
- 3.18. Verifica adempimenti previsti dall'art. 3, comma 7, decreto-legge n. 35/2013**

- 3.19. Rapporti economico-patrimoniali e finanziari tra Regione ed Enti SSR**
- 3.20. Manovra fiscale a copertura del disavanzo pregresso**
- 3.21. Problematiche connesse al debito v/INPS**
- 3.22. Mancata approvazione del bilancio consolidato del servizio sanitario regionale per l'esercizio 2019**
- 3.23. Ammontare del disavanzo sanitario regionale al 31 dicembre 2019**
- 3.24. Esiti del controllo a campione relativo alla "gestione sanitaria"**

## INDICE DELLE TABELLE

- 3.tab. n. 1 – incidenza spesa sanitaria nel rendiconto 2019*
- 3.tab. n. 2 – incidenza spesa sanitaria secondo articolazione art. 20*
- 3.tab. n. 3 – riparto indistinto ante mobilità*
- 3.tab. n. 4 – totale indistinto ante mobilità*
- 3.tab. n. 5 – finanziamento fabbisogno indistinto*
- 3.tab. n. 6 – finanziamento complessivo SSR 2019*
- 3.tab. n. 7 – mobilità interregionale*
- 3.tab. n. 8 – stanziamenti di entrata del bilancio di previsione 2019/2021*
- 3.tab. n. 9 – stanziamenti di spesa del bilancio di previsione 2019/2021*
- 3.tab. n. 10 – ripartizione per programma degli stanziamenti 2019*
- 3.tab. n. 11 – missione 13 – TUTELA DELLA SALUTE*
- 3.tab. n. 12 – ripartizione per programma impegni e pagamenti 2019*
- 3.tab. n. 13 – elenco capitoli che non rientrano nel perimetro sanitario*
- 3.tab. n. 14 – elenco capitoli perimetro sanitario non rientranti nella fattispecie dell'art.20 D.Lg.s 118/2011*
- 3.tab. n. 15 – accertamenti esclusi dal perimetro sanitario*
- 3.tab. n. 16 – impegni esclusi dal perimetro sanitario*
- 3.tab. n. 17 – finanziamento sanitario ordinario corrente lett. a) art.20 - perimetrazione entrate 2019*
- 3.tab. n. 18 – finanziamento sanitario ordinario corrente lett. a) art.20 - perimetrazione spese 2019*
- 3.tab. n. 19 – finanziamento sanitario aggiuntivo corrente lett. b) art.20 - perimetrazione entrate 2019*
- 3.tab. n. 20 – finanziamento sanitario aggiuntivo corrente lett. b) art.20 - perimetrazione spese 2019*
- 3.tab. n. 21 – finanziamento regionale del disavanzo pregresso lett. c) art. 20 - perimetrazione entrate 2019*
- 3.tab. n. 22 – finanziamento regionale del disavanzo pregresso lett. c) art. 20 - perimetrazione spese 2019*
- 3.tab. n. 23 – finanziamento per investimenti in ambito sanitario lett.d) art. 20 - perimetrazione entrate 2019*
- 3.tab. n. 24 – finanziamento per investimenti in ambito sanitario lett.d) art. 20 - perimetrazione spese 2019*
- 3.tab. n. 25 – discordanze nella perimetrazione 2019*
- 3.tab. n. 26 - incongruenze su capitoli perimetrati*
- 3.tab. n. 27 - residui settore sanitario al 31/12/2019*
- 3.tab. n. 28 – residui attivi settore sanitario vetusti*
- 3.tab. n. 29 – evoluzione del fondo cassa sanità*
- 3.tab. n. 30 – riconciliazione di cassa al 31/12/2019*
- 3.tab. n. 31 – incassi e pagamenti 2019*
- 3.tab. n. 32 – incongruenze SIOPE*
- 3.tab. n. 33 – incongruenze SIOPE - riscossioni*
- 3.tab. n. 34 – capitoli con differenze SIOPE e perimetro - riscossioni*
- 3.tab. n. 35 – capitoli perimetrati ma non collegati al SIOPE - pagamenti*

- 3.tab. n. 36 – capitoli con differenze SIOPE e perimetro sanitario - pagamenti
- 3.tab. n. 37 – riconciliazione perimetro – SIOPE
- 3.tab. n. 38 – SIOPE riscossioni 2019
- 3.tab. n. 39 – SIOPE pagamenti 2019
- 3.tab. n. 40 – spesa per il personale sanitario 2019
- 3.tab. n. 41 - spesa farmaceutica convenzionata nel periodo gennaio-dicembre 2019
- 3.tab. n. 42 - spesa farmaceutica per acquisti diretti nel periodo gennaio-dicembre 2019
- 3.tab. n. 43 - spesa totale nel periodo gennaio-dicembre 2019
- 3.tab. n. 44 - spesa per dispositivi medici
- 3.tab. n. 45 - spesa per dispositivi medici nel periodo gennaio-dicembre 2019
- 3.tab. n. 46 - tetti di spesa prestazioni dei privati accreditati
- 3.tab. n. 47 - indicatore tempestività di pagamento
- 3.tab. n. 48 - ammontare debito scaduto al 31/12/2019
- 3.tab. n. 49 - indebitamento sanitario a carico della Regione Molise
- 3.tab. n. 50 – oneri finanziari complessivi
- 3.tab. n. 51 - debiti complessivi periodo 2012-2019 (S.P. del bilancio consolidato sanità)
- 3.tab. n. 52 – debiti v/fornitori periodo 2012-2019
- 3.tab.n. 53 – verifica adempimenti art. 3 comma 7 D.L. 35/2013
- 3.tab. n. 54 – fiscalità 2015-2018 non trasferita al SSR
- 3.tab. n. 55 - manovra fiscale periodo 2016-2019
- 3.tab. n. 56 - fiscalità 2015-2018 (dati comunicati dalla Regione)
- 3.tab. n. 57 - residui sul cap. n. 34404
- 3.tab. n. 58 - manovra fiscale periodo 2016-2019 - confronto dati comunicati della Regione e dati URBI
- 3.tab. n. 59 - risultato di gestione 2019

## **CAPITOLO 4) TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

### **4.1. Premessa. Sistema di finanziamento statale**

### **4.2. Trasporto pubblico locale su gomma**

- 4.2.1. piano regionale della mobilità e dei trasporti
- 4.2.2. trasporto pubblico locale su gomma extraurbano
- 4.2.3. trasporto pubblico locale su gomma urbano

### **4.3. Trasporto su ferro**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- 4.tab. n. 1 - fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato a TPL e quota regionale
- 4.tab. n. 2 - elenco ditte esercenti il TPL extraurbano
- 4.tab. n.3 - situazione recuperi per somme in sovracompensazione
- 4.tab. n. 4 - somme richieste da ditte per pagamento CCNL (procedimenti giudiziari in corso)
- 4.tab. n. 5 – vincoli
- 4.tab. n. 6 - aziende di TPL urbano su gomma  
importi trasferiti nel 2019 ai Comuni per il servizio TPL

## **CAPITOLO 5) LE SOCIETA' PARTECIPATE**

### **5.1. Premessa normativa**

### **5.2. Le società partecipate dalla Regione Molise**

5.2.1. *considerazioni di carattere generale ed analisi della revisione periodica ex art. 20, D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (commento analitico della Deliberazione di Giunta Regionale 30 dicembre 2019, n. 559)*

5.2.2. *la fusione per incorporazione delle società Consorzio Campitello Matese S.c.p.a. in liquidazione e Korai s.r.l. in liquidazione in Funivie del Molise S.p.a.*

### **5.3. Il bilancio consolidato della Regione Molise approvato nel 2019 (esercizio 2018)**

5.3.1. *il perimetro di consolidamento per il bilancio consolidato 2019*

### **5.4. Le società partecipate nel sistema dei controlli interni della Regione Molise**

### **5.5. Le società partecipate nel rendiconto 2019**

5.5.1. *esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con le società controllate e partecipate e con gli enti strumentali*

5.5.2. *analisi dettagliata dei flussi finanziari*

5.5.3. *obblighi di trasparenza. Verifica sugli organismi partecipati della Regione Molise*

5.5.4. *il personale degli organismi partecipati*

5.5.5. *il controllo analogo esercitato dalla Regione Molise sulle società partecipate in house providing*

### **5.6. Analisi dei dati contabili delle principali società partecipate**

5.6.1. *dati di sintesi*

5.6.2. *Molise Dati S.p.A.*

5.6.3. *Sviluppo Italia Molise S.p.A.*

5.6.4. *FinMolise S.p.A.*

5.6.5. *Sviluppo della Montagna Molisana S.p.A.*

### **5.7. Conclusioni**

## **INDICE DELLE TABELLE**

5.tab. n. 1 – *soglie di rilevanza*

5.tab. n. 2 – *immobilizzazioni finanziarie per partecipazioni societarie*

5.tab. n. 3 – *valori bilancio per calcolo del Fondo Perdite Società Partecipate*

5.tab. n. 4 – *composizione Fondo Perdite Società Partecipate*

5.tab. n. 5 – *flussi finanziari da Regione a società partecipate*

5.tab. n. 6 – *consistenza personale nelle società partecipate direttamente dalla Regione*

5.tab. n. 7 – *servizi affidati dalla Regione a società partecipate direttamente*

5.tab. n. 8 – *impegni per il 2019 in favore di PA Digitale*

## SOMMARIO

### INTRODUZIONE

1. Il procedimento di parifica .....	1
2. La metodologia adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise .....	4
3. La tempistica della parifica del rendiconto generale dell'esercizio 2019.....	8
4. La parificazione del risultato di amministrazione e della gestione 2018.....	12
5. Provvedimenti adottati dalla Regione a seguito del giudizio di parifica del rendiconto 2018.....	14

### INDICE DELLE TABELLE

*INTROD.tab. n. 1 - debiti fuori bilancio riconosciuti*

### VOLUME I

#### ANALISI FINANZIARIA, CON RIGUARDO AGLI EQUILIBRI DI BILANCIO, ALL'INDEBITAMENTO E AI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

CAPITOLO 1) IL BILANCIO 2019. RIFERIMENTI PROGRAMMATICI .....	24
1.1. La programmazione regionale. Contesto generale .....	24
1.2. Il ciclo della programmazione e del bilancio per l'esercizio 2019 .....	25
1.3. Il Documento di Economia e Finanza Regionale per il 2019-2021 .....	27
1.4. La legge di stabilità 2019 .....	30
1.5. Il bilancio di previsione 2019 .....	33
1.6. L'assestamento di bilancio .....	37
1.7. Le variazioni al bilancio di previsione 2019.....	38

### INDICE DELLE TABELLE

*1.tab. n. 1 – quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese del Bilancio di previsione 2019-2021*

*1.tab. n. 2 - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021*

*1.tab. n. 3 - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021 con provvedimenti amministrativi*

*1.tab. n. 4 - variazioni del fondo di riserva 2019*

CAPITOLO 2) GLI EQUILIBRI IN SEDE PREVISIONALE E CONSUNTIVA .....	45
2.1. Premessa.....	45
2.2. Equilibri in sede di bilancio di previsione .....	46

<b>2.3. Equilibri in sede di assestamento</b> .....	49
<b>2.4. Equilibri in sede di rendiconto</b> .....	54
<b>2.5. Equilibri di cassa nel rendiconto 2019</b> .....	60
<u>2.5.1 gli equilibri</u> .....	60
<u>2.5.2 la coerenza delle movimentazioni di cassa con i dati SIOPE</u> .....	63
<u>2.5.3. analisi del conto di tesoreria</u> .....	66
<u>2.5.4 analisi dati di rendiconto</u> .....	70

## INDICE DELLE TABELLE

<i>2.tab. n. 1 – equilibri in sede di bilancio</i>
<i>2.tab. n. 2 – equilibri in sede di assestamento</i>
<i>2.tab. n. 3 – equilibri di competenza in sede di rendiconto</i>
<i>2.tab. n. 4 – equilibri di cassa nel triennio 2017-2019</i>
<i>2.tab. n. 5 – equilibri di cassa 2019</i>
<i>2.tab. n. 6 – cassa (gestione di competenza 2019)</i>
<i>2.tab. n. 7 – cassa (gestione residui 2019)</i>
<i>2.tab. n. 8 – equilibri di cassa nel corso del 2019</i>
<i>2.tab. n. 9 – cassa 2019 (gestione ordinaria e sanitaria)</i>
<i>2.tab. n. 10 – giacenze di cassa 2019</i>
<i>2.tab. n. 11 – riscossioni - pagamenti (dati rendiconto e conto del tesoriere)</i>
<i>2.tab. n. 12 – confronto dati di cassa con le risultanze del sistema SIOPE</i>
<i>2.tab. n. 13 – analisi corrispondenza dati rendiconto e SIOPE – entrata</i>

<b>CAPITOLO 3) IL RENDICONTO 2019. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA</b> .....	74
<b>3.1. Il quadro generale riassuntivo della gestione</b> .....	74
<b>3.2. Il risultato della gestione di competenza</b> .....	80
<b>3.3. Il fondo pluriennale vincolato 2019</b> .....	82
<b>3.4. Il risultato di amministrazione nel 2019</b> .....	84
<b>3.5. La composizione del risultato di amministrazione. Premessa</b> .....	92
<b>3.6. La composizione del risultato di amministrazione. La parte accantonata</b> .....	93
<u>3.6.1. il fondo crediti dubbia esigibilità</u> .....	96
<u>3.6.2. il fondo residui perenti</u> .....	109
<u>3.6.3. il fondo anticipazione di liquidità</u> .....	113
<u>3.6.4. il Fondo perdite societarie</u> .....	118
<u>3.6.5. il Fondo contenzioso</u> .....	120
<u>3.6.6. gli altri accantonamenti</u> .....	128
<b>3.7. La composizione del risultato di amministrazione. Parte vincolata</b> .....	133
<b>3.8. L'utilizzo delle quote vincolate</b> .....	136
<b>3.9. Verifica ripiano del disavanzo sostanziale</b> .....	138

**3.10. Conclusioni** ..... 149

**INDICE DELLE TABELLE**

3.tab. n. 1 – *quadro generale riassuntivo 2019*  
 3.tab. n. 2 – *entrate di competenza 2019*  
 3.tab. n. 3 – *spese di competenza 2019*  
 3.tab. n. 4 – *gestione di competenza 2019*  
 3.tab. n. 5 – *gestione di competenza potenziata 2019*  
 3.tab. n. 6 – *Fondo pluriennale vincolato 2019*  
 3.tab. n. 7 – *risultato contabile di amministrazione 2019*  
 3.tab. n. 8 – *riconciliazione risultati gestione competenza e risultato di amministrazione*  
 3.tab. n. 9 – *prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione*  
 3.tab. n. 10 – *evoluzione del risultato di amministrazione*  
 3.tab. n. 11 – *evoluzione risultato di amministrazione (periodo 2015-2019)*  
 3.tab. n. 12 – *risorse accantonate nel risultato di amministrazione*  
 3.tab. n. 13 – *FCDE allegato al Bilancio di Previsione 2019-2021*  
 3.tab. n. 14 – *FCDE in sede di assestamento*  
 3.tab. n. 15 – *FCDE allegato alla proposta di rendiconto 2019*  
 3.tab. n. 16 – *prospetto di calcolo del FCDE 2019*  
 3.tab. n. 17 – *residui perenti 2019- quota finanziata a libera destinazione*  
 3.tab. n. 18 – *residui perenti 2019- quota finanziata da risorse vincolate*  
 3.tab. n. 19 – *oneri finanziari – anticipazioni di liquidità*  
 3.tab. n. 20 – *Fondo perdite società partecipate*  
 3.tab. n. 21 – *Fondo contenzioso in sede di bilancio di previsione*  
 3.tab. n. 22 – *Fondo contenzioso in sede di rendiconto 2019*  
 3.tab. n. 23 – *evoluzione del Fondo contenzioso nel triennio 2017-2019*  
 3.tab. n. 24 – *risorse vincolate nel risultato di amministrazione*  
 3.tab. n. 25 – *utilizzo del risultato di amministrazione 2018*  
 3.tab. n. 26 – *quota di avanzo applicabile nel 2019*  
 3.tab. n. 27 – *composizione del disavanzo nel bilancio 2019-2021*  
 3.tab. n. 28 – *composizione del disavanzo nel rendiconto 2019*

**CAPITOLO 4) LA GESTIONE DELLE ENTRATE** ..... 153

**4.1. Analisi delle entrate regionali** ..... 153

4.1.1. *previsioni iniziali e definitive di competenza e di cassa* ..... 153

4.1.2. *gli accertamenti e le riscossioni di competenza 2019* ..... 155

4.1.3. *il confronto con gli esercizi 2017-2018* ..... 157

4.1.4. *andamento di accertamenti e riscossioni rispetto agli esercizi 2017 e 2018*..... 160

4.1.5. *l'analisi per Titoli delle entrate*..... 162

**4.2. Le entrate tributarie** ..... 164

**4.3. Entrate libere e vincolate** ..... 174

**4.4. Risultati della gestione delle entrate sulla base degli indicatori finanziari** ..... 174

**INDICE DELLE TABELLE**

- 4.tab. n. 1 – bilancio 2019: variazioni di competenza e di cassa delle previsioni iniziali e definitive di entrata  
 4.tab. n. 2 – gestione delle entrate di competenza esercizio 2019  
 4.tab. n. 3 – entrate triennio 2017/2019 - previsioni definitive - accertamenti - riscossioni di competenza e di cassa  
 4.tab. n. 4 – entrate triennio 2017/2019 - accertamenti - riscossioni di competenza e di cassa  
 4.tab. n. 5 – entrate tributarie biennio 2018/2019 - attività ordinaria di gestione  
 4.tab. n. 5bis – entrate tributarie biennio 2018/2019 - attività di riscossione coattiva  
 4.tab. n. 6 - entrate tributarie biennio 2018-2019 distinte per tipologia  
 4.tab. n. 7 - entrate di competenza - esercizi 2017/2019  
 4.tab. n. 8 - entrate di competenza per titoli - esercizi 2017/19

<b>CAPITOLO 5) - LA GESTIONE DI COMPETENZA: LE SPESE</b> .....	180
<b>5.1 Premessa</b> .....	180
<b>5.2 Gestione complessiva delle spese</b> .....	181
<u>5.2.1 le previsioni iniziali e definitive</u> .....	181
<u>5.2.2 gli impegni e i pagamenti</u> .....	181
<u>5.2.3 l'analisi della spesa per titoli: spesa corrente e spesa in conto capitale</u> .....	186
<b>5.3 Gestione della spesa per macroaggregati</b> .....	187
<u>5.3.1 la spesa corrente</u> .....	187
<u>5.3.2 la spesa in conto capitale</u> .....	191
<b>5.4 L'analisi delle spese per missione</b> .....	193
<b>5.5 La tempestività dei pagamenti</b> .....	203
<b>5.6 Risultati della gestione delle spese sulla base degli indicatori finanziari</b> .....	207

## INDICE DELLE TABELLE

- 5.tab. n. 1 – previsioni iniziali e definitive di spesa in c/competenza – esercizi 2017/2019  
 5.tab. n. 2 – impegni e pagamenti in c/competenza – esercizi 2017/2019  
 5.tab. n. 3 – analisi delle spese per titoli – esercizio 2019  
 5.tab n. 4 - impegni per macroaggregato - spesa corrente - triennio 2017-2019  
 5.tab. n. 5 – casi di spesa erroneamente compresa nel macroaggregato 101  
 5.tab n. 6 - impegni per macroaggregato - spesa in conto capitale - triennio 2017-2019  
 5.tab. n. 7 - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per missione (al netto del disavanzo)  
 5.tab. n. 8 - indicatori della spesa - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per missione (al netto del disavanzo)  
 5.tab. n. 9 - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per Missione (al netto del disavanzo)  
 5.tab. n. 10 – spese correnti per missioni  
 5.tab. n. 11 - spese c/capitale per missioni  
 5.tab. n. 12 - spese di competenza - esercizi 2017/2019  
 5.tab. n. 13 - spese di competenza e cassa  
 5.tab. n. 14 - indici finanziari della spesa

<b>CAPITOLO 6) LA GESTIONE DEI RESIDUI</b> .....	211
<b>6.1. I residui attivi</b> .....	211
<b>6.2. Gestione residui antecedenti l’anno 2015</b> .....	217
<b>6.3. Gestione dei residui passivi</b> .....	226

**INDICE DELLE TABELLE**

<i>6.tab. n. 1 – residui attivi cancellati</i>	
<i>6.tab. n. 2 – residui attivi del triennio 2017-2019</i>	
<i>6.tab. n. 3 – residui attivi di competenza suddivisi per Titolo</i>	
<i>6.tab. n. 4 – residui attivi per anno di provenienza</i>	
<i>6.tab. n. 5 – gestione residui attivi esercizio 2019</i>	
<i>6.tab. n. 6 – residui attivi per anno di provenienza &lt; 2010</i>	
<i>6.tab. n. 7 – analisi di alcuni risalenti residui attivi</i>	
<i>6.tab. n. 8 - disallineamenti circa i residui passivi cancellati</i>	
<i>6.tab. n. 9 – risultato della gestione dei residui passivi</i>	
<i>6.tab. n. 10 – disallineamenti nella quantificazione del FPV</i>	
<i>6.tab. n. 11 – andamento dei residui passivi – esercizi 2017-2019</i>	
<i>6.tab. n. 12 - residui passivi al 31/12/2019</i>	

<b>CAPITOLO 7) I SALDI DI FINANZA PUBBLICA</b> .....	234
<b>7.1. Quadro normativo</b> .....	234
<b>7.2. Patto di solidarietà nazionale</b> .....	236
<b>7.3. Il pareggio di bilancio della Regione Molise per l’esercizio 2019</b> .....	238
<b>7.4. Verifica del rispetto del pareggio di bilancio della Regione Molise per l’esercizio 2019</b> .....	239
<b>7.5. Verifica del rispetto sostanziale del pareggio di bilancio</b> .....	240
<b>7.6. Conclusioni</b> .....	241

**INDICE DELLE TABELLE**

<i>7.tab. n. 1 – contributo ai saldi di finanza pubblica 2019</i>	
-------------------------------------------------------------------	--

<b>CAPITOLO 8) L’INDEBITAMENTO REGIONALE</b> .....	242
<b>8.1. Inquadramento normativo</b> .....	242
<u>8.1.1. limite qualitativo</u> .....	242
<u>8.1.2. limite quantitativo</u> .....	246
<b>8.2. Verifica della capacità di indebitamento ex art. 62, comma 6, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 nel bilancio di previsione e nel rendiconto</b> .....	247
<b>8.3. L’esposizione debitoria al 31 dicembre 2019</b> .....	253
<b>8.4. I prestiti obbligazionari e le operazioni in derivati regionali</b> .....	259
<u>8.4.1. premessa fattuale</u> .....	259

<u>8.4.2.</u>	<i>quadro normativo di riferimento</i> .....	260
<u>8.4.3.</u>	<i>analisi contratti derivati stipulati dalla Regione Molise</i> .....	263
<u>8.4.4.</u>	<i>la validità dell'indebitamento degli enti territoriali tramite strumenti finanziari derivati</i> 270	
<u>8.4.5.</u>	<i>la competenza regionale in materia di indebitamento anche tramite strumenti finanziari derivati</i> 272	
<u>8.4.6.</u>	<i>l'esame delle singole deliberazioni di Giunta Regionale autorizzatorie</i> .....	278
<u>8.4.7.</u>	<i>i limiti negoziali, per le Pubbliche Amministrazioni, in tema di finanza derivata</i> .....	279
<b>8.5.</b>	<b>Conclusioni</b> .....	283

## INDICE DELLE TABELLE

<i>8.tab. n. 1 – rispetto dei vincoli di indebitamento - bilancio</i>
<i>8.tab. n. 2 - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto</i>
<i>8.tab. n. 3 - tributi destinati alla sanità</i>
<i>8.tab. n. 4 - esposizione debitoria regionale - anno 2019</i>
<i>8.tab. n. 5 - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto</i>
<i>8.tab. n. 6 - esposizione debitoria regionale</i>
<i>8.tab. n. 7 - indebitamento per tipologia tassi</i>
<i>8.tab. n. 8 - incidenza tipologia tassi indebitamento a carico Regione</i>
<i>8.tab. n. 9 - oneri finanziari a carico Regione</i>
<i>8.tab. n. 10 - flussi (entrata e uscita) strumenti di finanza derivata</i>
<i>8.tab. n. 11 - flussi complessivi derivati</i>

<b>CAPITOLO 9) CONTO ECONOMICO E STATO PATRIMONIALE</b> .....	285
<b>9.1 Premessa</b> .....	285
<b>9.2 Conto economico</b> .....	286
<b>9.3 Stato patrimoniale</b> .....	288
<u>9.3.1</u> <i>Stato patrimoniale – attivo</i> .....	288
<u>9.3.2</u> <i>Stato patrimoniale – passivo</i> .....	290
<b>9.4 Conclusioni</b> .....	290

## INDICE DELLE TABELLE

<i>9.tab. n. 1 – dati Conto economico esercizi 2018-2019</i>
<i>9.tab. n. 2 – variazione 2019 nei valori di parte delle immobilizzazioni</i>

## INTRODUZIONE

### 1. Il procedimento di parifica

Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, sino allora previsto solo per il rendiconto dello Stato e per quello di talune Regioni a statuto speciale.

In particolare, l'articolo 1, comma 5, del decreto recita: *“Il rendiconto generale della regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale”*.

I richiamati articoli 39, 40 e 41 del regio decreto n. 1214 del 1934 attribuiscono alla Corte dei conti la verifica del rendiconto generale dello Stato. In particolare, la norma finalizza in primo luogo, l'accertamento al confronto dei risultati – tanto per le entrate quanto per le spese – con le leggi del bilancio.

Nello specifico, la Corte deve verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici trasmessi dai singoli Ministeri, se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture controllate dalla Corte e, infine, se i residui passivi concilino con le dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno.

L'articolo 40 precisa che la Corte dei conti delibera sul rendiconto generale dello Stato a Sezioni Riunite, con le formalità della giurisdizione contenziosa.

Infine, l'articolo 41 – ripreso dall'articolo 1, comma 5, del D.L. n. 174 del 2012 – prescrive che, alla deliberazione di parifica, sia unita una **relazione**, nella quale le Sezioni Riunite (ovvero la Sezione regionale di controllo) deve esporre le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario, nonché le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

Anche la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2013/INPR del 26 marzo 2013, concernente *“Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni di cui all’art. 1, comma 5, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213”*, ricorda che le disposizioni sopra richiamate concernono la parifica del rendiconto generale dello Stato, da cui risulta:

- a) un *profilo contenutistico* dell’attività di parifica, ai sensi dell’articolo 39, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che attiene al raffronto del rendiconto con la documentazione di bilancio e con le scritture contabili dell’Ente, tenute o controllate dalla Corte;
- b) l’accertamento dei *risultati dell’attività di parifica* svolta dalla Sezione mediante una decisione accompagnata da una relazione sul rendiconto, ai sensi dell’articolo 41, R.D. n. 1214/1934;
- c) le formalità della giurisdizione contenziosa per il giudizio di parificazione, a mente dell’articolo 40, R.D. n. 1214/1934.

Secondo la giurisprudenza contabile *“la relazione, a differenza della decisione, concerne la complessa attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale”* (cfr. Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013); inoltre, la decisione e la relazione *“si diversificano per natura giuridica (la prima è un atto di controllo, anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l’altra è un atto di giudizio finalizzato all’informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all’organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull’attività amministrativa e la gestione finanziaria globalmente considerata come comportamento effettivo, dando una rappresentazione unitaria dell’intervento in funzione di verifica della politica dei risultati)”* (SS.RR. in speciale composizione, sentenza n. 38/2014).

Il giudizio di parificazione, ponendosi come momento centrale di garanzia dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, dell’affidabilità, della trasparenza, della veridicità e della regolarità dei conti, si presenta quale sede in cui si dà conto di come l’Ente ha gestito il pubblico denaro; la conseguenza è che la legge di approvazione del rendiconto rappresenta un momento costituzionalmente rilevante che involge il rapporto fiduciario tra Organo esecutivo e Assemblea elettiva.

La Corte dei conti si inserisce nello speciale rapporto di natura *“politica”* tra Organo esecutivo e Assemblea legislativa regionale, in quanto l’indirizzo politico di governo, approvato dal Consiglio e contenuto nei documenti finanziari, in primo luogo nel bilancio di previsione, presuppone che sia accertato, attraverso il rendiconto, l’effettivo perseguimento delle politiche pubbliche dirette al soddisfacimento dei bisogni dalla comunità amministrata.

Posto che la gestione finanziaria si svolge senza soluzione di continuità, pur essendo definita in periodi (esercizi finanziari) di 12 mesi, l'Organo legislativo deve avere, quale guida, i risultati degli esercizi precedenti, dovendo costituire, l'esame del rendiconto da parte del Consiglio regionale, il presupposto concomitante per la discussione e l'approvazione del bilancio per l'esercizio successivo.

Ed allora, poiché la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte dell'Organo esecutivo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle Assemblee legislative ed è, dunque, teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, si rammenta che *"la decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale"* (art. 1, comma 5, terzo periodo, D.L. n. 174/2012).

Dunque, l'estensione alle Regioni del giudizio di parificazione del rendiconto rafforza quel rapporto di ausiliarità che connota il ruolo della Corte rispetto agli organi della sovranità popolare, oltreché rispetto alle esigenze conoscitive che pervengono dalle autorità europee.

Purtuttavia, la novità del giudizio di parificazione, dalla cui relazione l'Organo legislativo deve trarre elementi utili di giudizio, è che esso è stato inserito in un complesso di norme il cui dichiarato scopo è quello di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire *"il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"*, in ossequio all'obbligo degli Stati membri del rispetto puntuale delle regole di bilancio, attraverso la garanzia della attendibilità dei dati finanziari e patrimoniali di tutte le Pubbliche amministrazioni.

In questo panorama normativo, il rendiconto regionale rappresenta il momento conclusivo del complessivo ciclo di bilancio dell'Ente regionale. Le voci che lo compongono sono finalizzate a dare evidenza dell'effettiva sussistenza degli equilibri economico-finanziari, in termini di effettiva capacità di spesa e, quindi, conseguimento e mantenimento in concreto degli equilibri di bilanci, in chiave statica e dinamica.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha evidenziato che nel giudizio di parifica *"compito della Corte dei conti [...] è accertare il risultato di amministrazione, nonché eventuali illegittimità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico - finanziari degli enti [...]"* (cfr. Corte cost., sent. n. 138/2019, § 6 *in diritto*).

Peraltro, come evidenziato dalla Corte costituzionale, il rendiconto non deve essere visto solo come un *"conto"* di cui va controllata la conformità con i documenti contabili e gestionali sottostanti, ma va inteso quale strumento sintetico in grado di evidenziare la presenza di

squilibri finanziari; infatti, *“la legge di approvazione del rendiconto - indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 - deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, tre elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri.*

*Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico - finanziaria al termine dell’esercizio in modo comparabile a quella dell’anno precedente e a quella che sarà determinata per l’esercizio successivo. Il secondo enuclea - dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) - le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell’indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all’equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi - benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate” (Corte cost., sent. n. 49/2018).*

Alla luce del fatto che il giudizio di parifica non consiste in una mera verifica della conformità delle poste rendicontate alla legge che autorizza il bilancio, ma implica un controllo atto a presidiare un equilibrio effettivo di bilancio, diventa in esso centrale la correttezza della determinazione del risultato di amministrazione, il quale configura *“l’oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio”* (Corte cost., sent. n. 89/2017).

## **2. La metodologia adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise**

Le regole alle quali la Sezione regionale di controllo per il Molise si è attenuta sono quelle previste dalla normativa enucleata dal decreto legge 174/2012, dettagliate nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2013/INPR, concernente *“Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni di cui all’art. 1, comma 5, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213”* e successivamente nella deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/2013 e nella ulteriore deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR, contenente *“Linee di orientamento alla parificazione del Rendiconto generale della Regione”*.

In merito alla determinazione del contenuto minimo della relazione sul rendiconto ex articolo 41, R.D. n. 1214/1934, la Sezione regionale ha confermato l’articolazione che ha riguardo, *in primis*, alla *“analisi finanziaria della gestione regionale, dando conto delle principali norme nazionali e regionali emanate nell’esercizio, e del contesto programmatico nel quale si svolge la gestione,*

*convogliandone i risultati, in particolare, alle tematiche inerenti: - quanto al conto del bilancio: 1. la capacità dell'ente di conseguire risultati coerenti con gli obiettivi definiti nei programmi annuali; 2. l'osservanza degli equilibri di bilancio in sede previsionale e consuntiva; 3. i risultati della gestione finanziaria e la copertura del disavanzo; 4. la verifica degli andamenti gestionali (in termini di entrate, di spese e dei residui); 5. la verifica del rispetto degli obiettivi discendenti dal pareggio di bilancio; 6. il rispetto dei limiti qualitativi e quantitativi per il ricorso all'indebitamento; - quanto al conto del patrimonio: 1. la concordanza delle poste del bilancio d'esercizio con le scritture patrimoniali; 2. la consistenza delle attività e delle passività".*

Ha, poi, ritenuto di riservare a specifiche tematiche un'attenzione particolare, considerato che alcune di esse sono già state oggetto di precedenti referti, individuandole nelle seguenti: controlli interni, personale, settore trasporti pubblici, settore sanitario, società partecipate.

Questa Sezione ha, pertanto, avviato le attività istruttorie propedeutiche al giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2019, già inserite nel programma per l'anno 2020, a conferma dei criteri già adottati per la parifica dei precedenti rendiconti.

In particolare, confermando l'impossibilità operativa di controllare tutte le operazioni contabili appostate nelle scritture contabili della Regione, ha attivato una procedura, relativa a stime sulla attendibilità ed affidabilità degli aggregati contabili, con utilizzo dell'approccio di campionamento statistico.

Per il procedimento di parifica del *Rendiconto generale della Regione Molise esercizio 2019*, tuttavia, non ha aderito al progetto di sperimentazione di campionamento statistico promosso dalle Sezioni Riunite in sede di coordinamento, in quanto lo slittamento della data di presentazione dei rendiconti da parte delle regioni al 30 giugno 2020 ha inciso anche sulle *attività di verifica dell'affidabilità delle scritture contabili (parte spesa) e di conseguenza sull'estrazione del campione necessario per l'esame dei titoli di spesa*, che le stesse Sezioni Riunite avevano programmato per il 15 maggio per l'estrazione centralizzata del campione per tutte le regioni aderenti alla sperimentazione, fra cui la Regione Molise <sup>(1)</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel 2018 la Sezione di controllo per la Regione Molise aveva aderito al progetto centrale con l'obiettivo sperimentale di "accertare, in specifiche aree di interesse, la regolarità dei procedimenti di spesa sottostanti ai pagamenti delle regioni con "campionamento attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo (in grado, quindi, di esprimere i rischi tecnici insiti nel modello di controllo e la sua percentuale di affidabilità) e con semplificazione dell'approccio metodologico per le sedi regionali, pur conservando le principali caratteristiche di operatività di quello in sede statale, rispetto all'analogo modello utilizzato per lo Stato.

L'impossibilità in sede centrale di proseguire per l'esercizio 2019 tale sperimentazione ha consentito alle Sezioni regionali, ove ritenuto opportuno, di procedere in via autonoma sulla base, comunque, di un metodo di campionamento di natura statistica.

La Sezione ha, pertanto, deciso di definire l'oggetto del campionamento facendo riferimento alle effettive movimentazioni di cassa, in tal modo selezionando unità contabili per le quali si è già perfezionato – almeno parzialmente – l'intero iter amministrativo di spesa. Scopo ultimo di tale analisi è quello di individuare un campione di mandati di pagamento da sottoporre a controllo, idoneo a garantire una valutazione di attendibilità delle scritture contabili.

In tale prospettiva, ha proceduto ad una duplice applicazione del campionamento statistico: la prima rivolta ad una popolazione di capitoli di bilancio; la seconda avente ad oggetto i mandati di pagamento sui capitoli di spesa individuati in esito al primo campionamento.

A tal fine, la Sezione ha adottato i seguenti atti:

- la deliberazione n. 40/2020/INPR del 1° giugno 2020, con la quale ha approvato il Piano di controllo per la parifica del rendiconto generale della Regione Molise, scegliendo, per ciò che concerne il profilo contenutistico della medesima, di procedere con il "*Metodo di campionamento statistico numerico e monetario*", all'individuazione dei capitoli del rendiconto della Regione Molise – esercizio 2019, da sottoporre al controllo;
- la deliberazione n. 41 del 18 giugno 2020, con la quale ha approvato l'esito dell'applicazione del metodo di campionamento statistico numerico ai capitoli del rendiconto della Regione Molise - esercizio 2019 (Documento A) e l'esito dell'applicazione del metodo di campionamento statistico monetario ai capitoli del rendiconto della Regione Molise – esercizio 2019 (Documento B).

Ha disposto, inoltre, di trasmettere la deliberazione al Presidente della Regione Molise, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Corte dei conti.

L'analisi della metodologia e i risultati del controllo eseguito sui capitoli campionati sono riportati nel Volume II, capitolo I - "*Attendibilità scritture contabili*".

Per quanto riguarda l'esame degli altri settori gestionali, nel corso dell'attività istruttoria si sono resi necessari approfondimenti su numerosi aspetti, con specifiche richieste:

1. nota prot. n. 1234 del 25/06/2020 (spesa per il personale);
2. nota prot. n. 1235 del 25/06/2020 (indebitamento e partecipate);
3. nota prot. n. 1254 del 29/06/2020 (equilibri, risultato di amministrazione, c/patrimonio, contenzioso, tesoreria, pareggio di bilancio);
4. nota prot. n. 1294 del 01/07/2020 (settore sanitario);
5. nota prot. n. 1424 del 8/07/2020 (settore sanitario: gettito manovre fiscali MEF);

6. nota prot. n. 1568 del 23/07/2020 (controlli interni);
7. nota prot. n. 1576 del 24/07/2020 (strumenti di finanza derivata);
8. nota prot. n.1704 del 11/08/2020 (integrazione documentale TPL);
9. nota prot. n. 1772 del 3/09/2020 (sollecito spesa per il personale);
10. nota prot. n. 1787 del 4/09/2020 (gestione del debito INPS);
11. nota prot. n. 1891 del 21/09/2020 (pareggio di bilancio);
12. nota prot. n. 1923 del 25/09/2020 (concordanza dati contabili);
13. nota prot. n. 1924 del 25/09/2020 (settore sanitario);
14. nota prot. n. 1949 del 29/09/2020 (richiesta parere dell'Organo di revisione).

Alle richieste della Sezione, la Regione ha dato riscontro con note acquisite al protocollo ai seguenti numeri: n. 1411 del 7 luglio 2020 (dati relativi all'indebitamento), n. 1429 del 9 luglio 2020 (provvedimento di riaccertamento ordinario dei residui e documentazione inerente il pareggio di bilancio), n. 1523 del 20 luglio 2020 (documentazione MEF inerente i gettiti fiscali), n. 1582 e 1583 del 27/07/2020 (dati riguardanti la sanità), n. 1584 del 27 luglio 2020 (prospetti e dati relativi agli organismi partecipati), n. 1587 del 27 luglio 2020 (c/tesoriere), n. 1660 del 4 agosto 2020 (dati relativi agli strumenti di finanza derivata), n. 1667 del 6 agosto 2020 (deposito documentazione inerente le partecipate), n. 1699 del 10 agosto 2020 (documentazione relativa a contenzioso, servizio TPL e c/patrimonio), n. 1737 del 25 agosto 2020 (controlli interni), n. 1788 del 4 settembre 2020 (dati relativi alla spesa per il personale), n. 1860 del 17 settembre 2020 (risposta commissario ad acta su debito v/Inps), n. 1892 del 18 settembre 2020 (risposta A.S.Re.M. su debito v/Inps), n. 1938 del 28 settembre 2020 (dati relativi al pareggio di bilancio), n. 1958 del 01 ottobre 2020 (risposta relativa alla richiesta di parere), n. 1966 del 2 ottobre 2020 (concordanza dati contabili), n. 2013 del 13 ottobre 2020 (settore sanitario), n. 2020 del 15 ottobre 2020 (relazione al rendiconto).

Gli esiti dell'attività istruttoria, confluiti in apposite relazioni dei magistrati istruttori, sono stati oggetto di confronto con la Regione Molise e la Procura regionale presso la Corte dei conti, a cui è stata trasmessa la documentazione afferente all'istruttoria avviata dalla Sezione.

Inoltre, la Sezione ha, da tempo, concordato con la Regione un collegamento al sistema di contabilità che ha garantito, anche per il 2019, la diretta accessibilità ai dati.

Occorre anche tenere conto che la Sezione procede annualmente alla verifica dell'operatività del controllo interno di regolarità amministrativa e delle caratteristiche del sistema informativo-contabile. Ciò, infatti, consente di disporre di importanti elementi per apprezzare l'adeguatezza del contesto organizzativo, elemento necessario, anche se non sufficiente, a salvaguardare il rispetto delle regole e norme contabili.

L'attività di controllo e analisi del rendiconto relativo all'esercizio 2019 è stata condotta in contraddittorio costante con l'Amministrazione, che ha trasmesso i chiarimenti e i documenti richiesti.

Sia nel corso dell'istruttoria che al termine della stessa, le acquisizioni e le valutazioni della Sezione sono state sottoposte al Presidente della Giunta regionale.

Le osservazioni e i rilievi formulati dall'Amministrazione al termine dell'istruttoria hanno costituito oggetto di esame da parte della Sezione.

La relazione finale è articolata in sedici capitoli e suddivisa in tre parti:

- 1) analisi finanziaria, con riguardo agli equilibri di bilancio, all'indebitamento e ai saldi di finanza pubblica;
- 2) verifica dell'attendibilità delle scritture contabili;
- 3) tematiche specifiche.

Con la relazione finale si dà atto della conclusione della fase istruttoria nell'Adunanza pubblica del 10 novembre 2020 e delle memorie presentate dell'Amministrazione a supporto di quanto sostenuto in Adunanza (nota 171807 del 9 novembre 2020, acquisita in pari data al n. 2079 di protocollo della Sezione).

### **3. La tempistica della parifica del rendiconto generale dell'esercizio 2019**

Le Regioni sono obbligate a presentare e depositare presso la Sezione regionale di controllo il rendiconto generale, costituendo la relativa omissione una grave violazione di legge, ai sensi dell'articolo 126 Cost. (cfr. SRC Abruzzo deliberazioni n. 191/2015/FRG e n. 230/2016/FRG). In analogia agli agenti contabili (cfr. artt. 139 e 140 D.lgs. n. 174/2016, codice di giustizia contabile) e a quanto accade per il giudizio di conto (art. 45 T.U. C.d.c. e art. 140, comma 3, c.g.c.), il giudizio di parifica inizia dunque con la trasmissione, ad opera della Giunta regionale, del rendiconto "generale" (art. 63 D.lgs. n. 118/2011), con l'effetto di costituire la Regione - intesa come organizzazione amministrativa - nel giudizio di parifica.

Con deliberazione n. 243 del 20 luglio 2020 la Giunta regionale ha adottato la *"proposta di legge concernente il rendiconto generale della Regione Molise relativo all'esercizio 2019"*.

Detto documento, ai fini del giudizio di parificazione, è stato trasmesso a mezzo posta elettronica certificata con nota prot. n. 117952/2020 del 23 luglio 2020 e acquisito al protocollo della Sezione in data 24 luglio 2020 al n. 1574.

La Deliberazione della Giunta Regionale del Molise n. 243/2020 approva, oltre il progetto di legge relativo al rendiconto generale esercizio 2019 (Allegato A), anche i seguenti allegati:

- Allegato 1 - Conto del Bilancio riepilogo generale delle Entrate e delle Spese;
- Allegato 2 - Prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione;
- Allegato 3 - Modello allegato a1) Risultato di amministrazione - quote accantonate;
- Allegato 4 - Modello Allegato a2) Risultato di amministrazione - quote vincolate;
- Allegato 5 - Modello Allegato a3) Risultato di amministrazione - quote destinate;
- Allegato 6 - Conto Economico;
- Allegato 7 - Stato Patrimoniale Attivo al 31/12/2019;
- Allegato 8 - Stato Patrimoniale Passivo al 31/12/2019;
- Allegato 9 - Prospetto Quadro Generale Riassuntivo;
- Allegato 10 - Prospetto Equilibri di Bilancio;
- Allegato 11 - Composizione del Fondo Pluriennale Vincolato;
- Allegato 12 - Composizione del Fondo Crediti di dubbia esigibilità;
- Allegato 13 - Prospetto degli accertamenti per titoli, tipologie e categorie;
- Allegato 14 - Prospetto degli impegni per missioni, programmi e macroaggregati;
- Allegato 15 - Prospetto degli accertamenti assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- Allegato 16 - Prospetto degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- Allegato 17 - Prospetto dei costi per missione;
- Allegato 18 - Prospetto della ripartizione per missioni e programmi della politica regionale unitaria;
- Allegato 19 - Conto del Bilancio Gestione delle Entrate;
- Allegato 20 - Conto del Bilancio Gestione delle Spese;
- Allegato 21 - Riepilogo Spese per Missioni;
- Allegato 22 - Riepilogo Spese per Macroaggregati;
- Allegato 23 - Prospetto delle Spese per missioni, programmi e macroaggregati - rimborso prestiti;
- Allegato 24 - Prospetto delle Spese per missioni, programmi e macroaggregati - Spese per servizi per conto terzi e partite di giro;
- Allegato 25 - Prospetto SIOPE Entrata;
- Allegato 26 - Prospetto SIOPE Spesa;
- Allegato 27 - Elenco dei residui attivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza;

- Allegato 28 - Elenco dei residui passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza
- Allegato 29 - Elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio;
- Allegato 30 -Relazione al Conto del Bilancio e alla gestione economico patrimoniale;
- Allegato 31 - Attestazione tempi di pagamento.

I predetti allegati non sono stati accompagnati dal parere del Collegio dei revisori.

La Sezione ha provveduto a richiederlo con nota prot. n.1949 del 29/09/2020.

L'Organo di controllo ha rappresentato in un primo momento che, essendosi insediato solo nel dicembre 2019, ha dovuto affrontare problematiche di rilevante entità relative a tale esercizio, che hanno richiesto un attento e puntuale esame dei documenti (nota prot. n. 1958 del 1/10/2020). Con successiva nota del 15 ottobre, acquisita al protocollo della Sezione al n. 2022, l'Organo di revisione ha trasmesso la relazione al rendiconto 2019.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale 15 luglio 2013, n. 6, il parere del Collegio sulla proposta di legge di rendiconto "attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione e formula rilievi e proposte per il conseguimento di efficienza, produttività ed economicità della gestione". Il suddetto parere, secondo quanto disposto dal successivo comma 5, è reso entro venti giorni lavorativi dal ricevimento dell'atto. Decorso il termine, la Giunta regionale può adottare la proposta di legge prescindendo dall'espressione del parere, dando atto di ciò nella relazione illustrativa.

Dalla normativa si evince l'oggettivo ritardo nella presentazione del documento da parte del Collegio dei revisori.

Sul piano dei termini, l'articolo 18 del D.Lgs. n. 118/2011 specifica quanto segue: «*Le regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*».

I predetti termini sono stati rimodulati dall'art. 107, comma 1, lett. b), del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con differimento al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 della data ultima per l'approvazione del rendiconto 2019 da parte, rispettivamente, della Giunta e del Consiglio. Il ritardo nell'approvazione del rendiconto e nel

suo invio alla Corte dei conti per la parificazione reitera un comportamento omissivo già tenuto per il rendiconto dell'esercizio 2018, contestato con deliberazione n. 121/2019/PARI<sup>2</sup>. Anche se per l'esercizio 2019 il ritardo, tenuto conto del differimento del termine *ex lege*, è più breve rispetto al precedente esercizio, è necessario richiamare questo primo aspetto critico di ordine generale, potenzialmente incidente anche sullo svolgimento delle funzioni di controllo e di referto della Sezione.

Il ritardo del complessivo ciclo di bilancio regionale impone tempi differiti rispetto alla scadenza naturale dei controlli e compromette le attività istruttorie prodromiche al giudizio di parificazione, sia per la Sezione di controllo che per la Procura.

Infatti, la mancata approvazione tempestiva sta a significare che la Regione Molise, per un lasso di tempo largamente superiore a quello previsto dalla legge, ha gestito il proprio bilancio di previsione sulla base di dati contabili presunti e relativi ai precedenti esercizi.

Le regioni approvano il rendiconto, con preventiva approvazione da parte della Giunta, per consentire la parifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: “[...] è evidente come detto arco temporale non sia determinato dal legislatore in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi. Infatti, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d.lgs n. 267 del 2000 per gli enti locali) per il ripianamento dello stesso (cfr. Sentenza Corte cost. n. 49/2018).

Si rammenta infine, che l'articolo 9, comma 1, *sexies*, del D.L. 24/06/2016, n. 113, convertito dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, vieta alle Regioni ed alle Province autonome, in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, propedeutica alla parifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto.

---

<sup>2</sup> L'approvazione del progetto di legge del rendiconto 2018 della Regione Molise è avvenuta con oltre tre mesi di ritardo rispetto al termine previsto dall'articolo 18, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 118/2011 (il 23 maggio 2018 con Delibera di G.R. n. 173/2019, successivamente rettificata con delibera di G.R. n. 328 del 19/08/2019).

Il medesimo divieto è, peraltro, sancito dall'articolo 9, comma 1-septies anche in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio.

Anche la giurisprudenza consultiva della Corte dei conti è unanime in tal senso:

- *"Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016 riguarda sia le "assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto", sia la stipula di "contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare."* (Sez. Reg. Contr. Veneto delibera 17 gennaio 2019, n. 2/2019/PRSP);

- *"[...] L'art. 9 del d.l. n. 113/2016, adoperando il termine "sanzione" nel disposto del comma 1-octies, disvelerebbe invero una ratio legis sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. "elusivo" del divieto, con un vero e proprio "blocco" delle risorse per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento, ovvero sia "nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione tardiva [...]"* (Sez. Reg di Controllo per il Trentino Alto Adige/Sud Tirolo, sede Trento, delibera 8 novembre 2019, n. 54/2019/PRSE);

- *la predetta preclusione ha carattere assoluto ed inderogabile, a tal punto di rendere impossibile, per le amministrazioni inadempienti, l'acquisizione di personale in comando da altra amministrazione* (Sez. Reg. Controllo Abruzzo, delibera 9 giugno 2017, n. 103/2017/PAR; Sez. Reg. Controllo Puglia, delibera 21 giugno 2018, n. 98/2018/PAR).

#### **4. La parificazione del risultato di amministrazione e della gestione 2018**

Nel giudizio di parificazione del rendiconto esercizio 2018 della Regione Molise la Sezione Regionale di Controllo, nell'adunanza del 27 novembre 2019, con **deliberazione n. 121/2019/PARI**, ha parificato il rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio 2018 nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione delle seguenti poste di bilancio:

➤ per il conto del bilancio:

A) dei seguenti capitoli di spesa, nella misura e nei limiti in cui gli indicati importi risultano imputati senza previo riconoscimento del relativo debito fuori bilancio:

- dei capitoli 15900 e 15901, per l'importo complessivo di euro 450.000,00, relativo all'accoglimento di 98 istanze di contributo;
- del capitolo 19405 per l'importo di euro 9.818.692,11, avente ad oggetto il pagamento di servizi resi dalla società Trenitalia nel 2017;
- del capitolo 34115 per l'importo di euro 296.992,30, relativo al pagamento alla società KPMG Advisor S.p.A. dei servizi resi in pregresse annualità;
- del capitolo 43400 per l'importo di euro 39.662,20, relativo al pagamento di somme conseguenti a decreti ingiuntivi emessi per la mancata erogazione di contributi ad agricoltori per danni da selvaggina stanziale protetta;
- del capitolo 55702 per l'importo di euro 1.775.610,88, relativo al pagamento di fatture 2017 per attività di riscossione svolta per conto della Regione;
- del capitolo 7100 per l'importo di euro 2.703,15, relativo al pagamento di somme a titolo di rimborso spese sostenute ed anticipate per l'imposta di rinnovo contratto di locazione immobile per anni pregressi;
- del capitolo 7509 per l'importo di euro 556.635,27, relativo al pagamento di somme per il servizio di pulizia reso dalla Romeo Gestioni S.p.A. presso le sedi degli uffici regionali;
- del capitolo 7900 per l'importo di euro 550.000,00, relativo al pagamento di somme per la fornitura di servizi di telefonia mobile e SIM dati da parte di Fastweb in anni pregressi;
- del capitolo 8150 per l'importo di euro 661.837,74, relativo al pagamento di somme per servizi resi da istituti di vigilanza in anni pregressi;
- del capitolo 9203 per l'importo di euro 1.989.294,03, relativo al pagamento di fatture per servizi resi da Molise Dati S.p.A. in anni pregressi;
- del capitolo 57802 per l'importo di euro 9.949,48, relativo al pagamento di fatture per servizi resi da Ricoh Italia nell'anno 2016;

B) dei capitoli di spesa 19405 e 7509, nella misura e nei limiti in cui sugli stessi non risultano imputati gli importi corrispondenti a obbligazioni perfezionate e venute a scadenza nel 2018;

➤ per quanto attiene allo Stato patrimoniale e al conto economico, delle poste relative ai "Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno" per le immobilizzazioni immateriali,

ai "Terreni", ai "Fabbricati", agli "Impianti e macchinari", alle "Macchine per ufficio e hardware" e ai "Mobili e arredi" per le immobilizzazioni materiali.

Successivamente all'approvazione del Rendiconto relativo all'esercizio 2018 con la Legge regionale legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19, la Sezione ha espletato un'approfondita analisi volta a verificare l'adeguamento in concreto del Rendiconto 2018 ai rilievi e alle osservazioni formulate.

Come si avrà modo di esporre dettagliatamente nel successivo paragrafo, la Sezione ha riscontrato l'attivazione di un percorso di "adeguamento" ai rilievi e alle osservazioni della Sezione, ma non in termini di "riconduzione nell'alveo della veridicità, attendibilità e sostenibilità" delle poste portanti del bilancio.

La verifica delle poste sottoposte a campionamento statistico ha evidenziato che anche nell'esercizio 2019 risultano confermate molte delle pregresse criticità gestionali.

In sostanza, il recepimento dei rilievi mossi si è appalesato solo "formale" e non è il risultato di scelte allocative effettive e sostenibili nel tempo.

Il percorso di progressiva riconduzione dei comportamenti contabili all'organica disciplina dettata, in particolare, dal decreto legislativo 118/2011 e dai principi contabili allegati appare efficacemente intrapreso solo nella parte finale dell'esercizio 2019, peraltro non interessando in modo omogeneo la gestione dei diversi settori amministrativi. È pertanto auspicabile che il rigoroso rispetto dei principi e delle regole che conformano i procedimenti di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese si elevi a prassi costante degli uffici, presidiata dai rispettivi Responsabili ad evitare fattispecie di responsabilità e al fine di consentire la corretta rappresentazione esterna delle risultanze dell'attività di gestione.

## **5. Provvedimenti adottati dalla Regione a seguito del giudizio di parifica del rendiconto 2018**

In questo paragrafo sono riportati gli esiti della verifica effettuata sull'adeguamento alle osservazioni contenute nella relazione allegata alla deliberazione n. 121/2019 di parificazione parziale del disegno di legge del rendiconto relativo all'esercizio 2018.

La Sezione, con apposita nota istruttoria (prot. 1254 del 26 giugno 2020), redatta per "verificare, nell'esercizio successivo a quello oggetto della decisione di parifica, quale seguito sia stato dato alle osservazioni della Corte, anche sotto il profilo dell'affidabilità dei conti" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 9/2013), ha chiesto di "fornire un'apposita relazione sulle azioni correttive adottate dall'Amministrazione regionale a seguito del giudizio di parificazione, trasmettendo gli eventuali provvedimenti emanati".

Ha chiesto, inoltre, all'Organo di revisione contabile di indicare le eventuali attività svolte in sede di vigilanza sull'attuazione delle misure correttive.

La Regione non ha fornito la relazione richiesta.

Nel prosieguo della presente relazione si procederà alla verifica delle misure di adeguamento della Regione alla luce delle osservazioni effettuate dalla Sezione.

#### **a) Esistenza di debiti fuori bilancio**

Nel corso dell'istruttoria relativa alla parificazione del rendiconto 2018, e, nello specifico, nell'analisi dei trenta ordinativi di pagamento selezionati mediante campionamento e dei rispettivi capitoli di bilancio, è risultata l'esistenza di debiti fuori bilancio privi di riconoscimento (il procedimento è imposto dall'articolo 73 del D.Lgs 118/2011) <sup>(3)</sup>.

I debiti fuori bilancio rilevati dalla Sezione in occasione dell'esame degli ordinativi di pagamento, dettagliati nelle schede riepilogative riportate nella relazione, non sono stati ritenuti esaustivi del fenomeno, in considerazione del gran numero di decreti ingiuntivi di cui la Regione Molise è stata destinataria nel predetto esercizio finanziario e per i quali non è stata posta in essere alcuna procedura di riconoscimento.

Inoltre, alcuni dei debiti riscontrati con il controllo a campione sono risultati risalenti nel tempo essendo di pertinenza degli esercizi 2014, 2015, 2016.

In tale sede, la Sezione ha evidenziato che *“la formazione di debiti fuori bilancio costituisce chiaro indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal D.Lgs 118/2011 e costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi soprattutto quando si consolida la prassi nel ritardare il riconoscimento e trasferire, quindi, negli esercizi successivi l'onere relativo a partite debitorie riferite ad esercizi precedenti, cui si ricorre per ovviare alle difficoltà di far fronte, con risorse del bilancio di competenza, a spese ordinarie prevedibili e programmabili. Ciò equivale a spostare negli esercizi successivi spese non di investimento, non riconoscendo i debiti effettivi, e a indebolire la programmazione. Le difficoltà della Regione Molise di effettuare una corretta programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese risulta evidente se si considera che l'esame degli ordinativi di pagamento oggetto di campionamento ha evidenziato l'esistenza di fatture relative all'acquisizione di beni e servizi forniti o resi nel corso dell'anno 2018, regolarmente registrate nel sistema di protocollo della Regione Molise,*

---

<sup>3</sup> Tale situazione era stata già evidenziata più volte, da ultimo in sede di parificazione del rendiconto 2017. Nella delibera n. 108/2018/PARI la Sezione osservava, infatti, che *“Le numerose irregolarità riscontrate nei mandati di pagamento sollecitano la necessità di misure correttive con particolare riferimento all'applicazione delle norme in materia di debiti fuori bilancio”*.

*per le quali, proprio a causa dell'incapienza dei pertinenti capitoli di bilancio, l'Ente non ha provveduto all'impegno delle corrispondenti somme."*

Dalla documentazione in possesso della Sezione (in particolare, dalla legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018) risultano riconosciuti (articolo 13), a "ratifica", alcuni debiti fuori bilancio individuati dalla Sezione per un totale di euro 15.368.339,11.

Dalla Nota integrativa alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2019/2021 si rileva che, con riferimento all'eccezione in esame, "già nella Proposta di Legge "Rendiconto generale 2018", allegata alla Delibera di Giunta Regionale n. 328 del 19 agosto 2019, è previsto all'art.13 l'approvazione a ratifica dei debiti fuori bilancio segnalati dalla Sezione Regionale di Controllo."

Dal predetto documento si evince, inoltre, che "con le variazioni previste dalla Legge regionale di assestamento di bilancio viene assicurata copertura, attraverso l'utilizzo della quota accantonata al risultato di amministrazione per passività potenziali, alle fatture ricevute dall'Ente relative all'espletamento del funzionamento del servizio mobilità e delle pulizie locali, le cui fonti di finanziamento avrebbero dovuto essere reperite nel Bilancio 2018, nonché assicurate le coperture per l'anno 2019. Per l'eccezione riguardante lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico, questa Amministrazione si impegna ad apportare le dovute correzioni anche nella fase degli adempimenti correlati alle scritture di rettifica e riapertura dell'esercizio finanziario."

Pertanto, in sede di assestamento si è provveduto ad utilizzare il fondo passività potenziali accantonato al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018 per un importo di euro 10.000.000,00 al fine di dare copertura anche ai debiti fuori bilancio accertati in sede di attività istruttoria al Giudizio di parificazione sul Rendiconto Generale 2018.

Con riferimento all'accantonamento, la Sezione ha preso atto "dell'aumento, operato dalla Regione in sede di rettifica dei dati di rendiconto, dell'originaria parte accantonata con un ulteriore importo pari ai ricordati 10 milioni di euro, pur 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", fermo il rilievo circa la natura straordinaria di tale operato, attesi il suo fondamento e la sua ratio "riparatrice" di non ammissibili violazioni contabili".

Di seguito si elencano i debiti riconosciuti con la legge di approvazione del rendiconto 2018 e con la legge di assestamento 2019-2021.

**INTROD.tab. n. 1 - debiti fuori bilancio riconosciuti**

(valori in euro)

CAPITOLI OGGETTO DI ECCEZIONI NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE 2018		IMPORTO	PROVVEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DEL DEBITO FUORI BILANCIO	
ai sensi della lettera e) dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011			ai sensi della lettera e) dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011	
15900 -15901	Accoglimento di 98 istanze di contributo	450.000,00	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	450.000,00
19405	Servizi resi dalla società Trenitalia nel II - III-IV trimestre 2017	9.818.692,11	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	9.948.142,41
34115	Pagamento alla società KPMG Advisor S.p.A. dei servizi resi in pregresse annualità	296.992,30	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	331.902,05
43400	Pagamento di somme conseguenti a decreti ingiuntivi emessi per la mancata erogazione di contributi ad agricoltori per danni da selvaggina stanziale protetta	39.662,20	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	39.662,20
7100	Pagamento di somme a titolo di rimborso spese sostenute ed anticipate per l'imposta di rinnovo contratto di locazione immobile per anni pregressi	2.703,15	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	2.703,15
7509	Pagamento di somme per il servizio di pulizia reso dalla Romeo Gestioni S.p.A. presso le sedi degli uffici regionali	556.635,27	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	556.635,27
7900	Pagamento di somme per la fornitura di servizi di telefonia mobile e SIM dati da parte di Fastweb in anni pregressi	550.000,00	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	550.000,00
8150	Pagamento di somme per servizi resi da istituti di vigilanza in anni pregressi	661.837,74	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	1.500.000,00
9203	Pagamento di fatture per servizi resi da Molise Dati S.p.A. in anni pregressi	1.989.294,03	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	1.989.294,03
<b>ai sensi della lettera a) dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011</b>			<b>ai sensi della lettera e) dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011</b>	
43400	Pagamento di somme conseguenti a decreti ingiuntivi emessi per la mancata erogazione di contributi ad agricoltori per danni da selvaggina stanziale protetta	39.662,20	Legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19 di approvazione del rendiconto 2018 - art. 13	39.662,20
<b>ai sensi della lettera e) dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011</b>			<b>ai sensi della lettera e) dell'art. 73 del D.Lgs. 118/2011</b>	
57802	Pagamento di fatture per servizi resi da Ricoh Italia nell'anno 2016	9.949,48	Legge regionale di assestamento del bilancio di previsione 2019/2021 (l.r. 20 dicembre 2019, n.20) - art.6	9.949,48
55702	Pagamento di fatture 2017 per attività di riscossione svolta per conto della Regione	1.775.610,88	Legge regionale di assestamento del bilancio di previsione 2019/2021 (l.r. 20 dicembre 2019, n.20) - art.6	1.775.610,88
<b>TOTALE</b>		<b>16.191.039,36</b>	<b>TOTALE</b>	<b>17.193.561,67</b>

fonte: elaborazione Corte Conti

**b) Esistenza di partite debitorie**

In ordine all'incidenza sulla corretta stima del disavanzo di amministrazione delle poste di spesa non rilevate dall'amministrazione regionale e corrispondenti a debiti fuori bilancio, la Sezione ha verificato la sussistenza di ingenti partite debitorie.

In particolare, è stata accertata l'esistenza di un debito verso Trenitalia S.p.A. conseguente a fatture non impegnate o non pagate che, compresi gli interessi moratori, ammontava, a chiusura dell'esercizio 2018, a euro 21.853.096,73.

Nel corso dell'istruttoria, con riferimento alla predetta criticità, l'Ente ha rappresentato "Si riportano i principali esiti delle attività istruttorie avviate su impulso del Dipartimento e del servizio competente per materia:

- con nota dell'Assessorato Regionale ai Lavori Pubblici – Viabilità ed infrastrutture - Sistema idrico integrato – Trasporti e mobilità - Sport ed impiantistica sportiva – Demanio regionale n. 93656 del 26 luglio 2019 è stata effettuata una convocazione urgente delle parti interessate, strutture regionali e referenti di Trenitalia, per il giorno 30 luglio 2019 al fine di discutere la situazione contabile e contrattuale del Trasporto Pubblico su ferro;

- con successiva nota n. 98474/2019 del 06-08-2019 del Direttore di Dipartimento Quarto con riferimento ai crediti vantati da TRENITALIA nei confronti dell'Ente Regione (contratto di servizio 2015/2023 per il T.P.L. Ferroviario), si riscontrava quanto segue:

"In riferimento alla richiesta del Responsabile del II Dipartimento, si segnala che si sono tenuti vari incontri con i rappresentanti di Trenitalia preordinati a trovare adeguate soluzioni riguardo alla esposizione debitoria dell'ente nei confronti della azienda. All'esito degli stessi è pervenuta l'allegata nota che è oggetto di valutazione. Resta inteso che, in relazione a quanto evidenziato nelle recenti riunioni tenutesi con l'Avvocatura Regionale a seguito delle quali questo Servizio ha trasmesso la documentazione relativa ai rapporti intercorsi con Trenitalia, dovrà procedersi ad ogni possibile eventuale azione a tutela degli interessi della Regione." L'allegata nota acquisita al protocollo dell'Ente con n.96875 in data 2 agosto 2019, riporta in sintesi la seguente proposta formalizzata da Trenitalia: "Piano di rientro per un ammontare di euro **21.853.096,73**, composto dai crediti scaduti per euro 20.151.844,65 e dagli interessi moratori fatturati per euro 1.701.252,08, suddiviso in 7 rate. La prima rata di euro 5.463.274,18 (pari al 25% del credito) sarà corrisposta entro e non oltre il 30 settembre 2019, le restanti 6 rate di euro 2.731.637,09 saranno saldate in quote semestrali (entro il 30/06 ed entro il 31/12) degli anni 2020-2021-2022".

Alla luce delle predette considerazioni si ritiene ricorresse, al tempo, la fattispecie del debito fuori bilancio e pertanto si provvede a inserire il titolo nell'articolato della Proposta di legge di rendiconto, ai fini della ratifica.

Ai fini della copertura e fermo restando le attività da concludersi, come prospettate dal Servizio

*competente, è stato previsto un ulteriore fondo per la definizione delle partite potenziali.”.*

Pertanto, in relazione al predetto debito, nel mese di agosto 2019 è stata intrapresa una complessa trattativa che avrebbe dovuto condurre a definire formalmente un piano di rientro concordato con il creditore, tale da consentire l'imputazione del debito su più esercizi.

In vista dell'udienza pubblica del 18 novembre, la Regione ha prodotto l'accettazione da parte di Trenitalia di un piano di rientro dal debito 2018, che dovrebbe attuarsi con il pagamento complessivo della quota capitale di euro 20.151.845,00 (cui aggiungere euro 1.484.440,00 a titolo di interessi) mediante 10 ratei semestrali, di cui i primi due (per un totale di euro 4.030.638,00) da pagare entro il 15.12.2019.

Nel prendere positivamente atto dell'iniziativa assunta dalla Regione, la Sezione ha evidenziato l'esistenza di rischi attuali e irrisolti per gli equilibri di bilancio.

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

La medesima situazione si è verificata per le richieste di pagamento pervenute alla Regione in conseguenza del servizio svolto nell'esercizio 2019.

Dalla consultazione del sistema informativo contabile regionale (Urbi) risulta il pagamento, sul cap. n. 70009 (impegno n. 2019.2232.1), in favore di Trenitalia S.P.A. della fattura n. 8101003176 del 10 aprile 2019, pari a euro 6.311.757,10, incluso euro 573.796,10 per IVA al 10%, relativa all'acconto per i servizi ferroviari resi nel **I trimestre 2019**.

Nel mese di settembre 2019 risulta emesso il mandato di pagamento dell'importo complessivo di euro 6.200.668,89, di cui euro 4.512.425,99 sul Capitolo n. 19405 (impegno n. 2019.3592.1 del 13/09/2019) ed euro 1.688.242,90, sul Capitolo n. 70009 (impegno n. 2019.3593.1 del 13/09/2019), del Bilancio regionale 2019, in favore della società Trenitalia S.P.A. per il pagamento in acconto della fattura elettronica n. 8101005450 del 05/07/2019, acquisita al prot. n.83910 del 06/07/2019, pari a euro 6.311.757,10, inclusi euro 573.796,10 per IVA al 10%, riguardante il pagamento per i servizi ferroviari resi nel **II trimestre 2019**.

Tra l'altro, come rilevasi dalla Determinazione Dirigenziale di liquidazione n. 4642 del 18-09-2019 del Servizio Mobilità, la disponibilità finanziaria sui capitoli 19405 e 70009 del bilancio regionale 2019 era pari a complessivi euro 6.200.668,89: gli stanziamenti non consentivano, pertanto, la copertura totale della sopraindicata fattura n. 8101005450 del 05/07/2019.

Pertanto, non solo la Regione non ha provveduto al pagamento delle quote così come previsto dal piano di rateizzazione, ma nell'esercizio 2019 non risulta una sufficiente disponibilità per

l'adempimento del contratto, mancando la disponibilità finanziaria per il III e IV trimestre.

In conclusione, dall'analisi delle partite debitorie relative a Trenitalia S.P.S., la Regione Molise si è solo parzialmente adeguata ai rilievi mossi dalla Sezione.

In merito alle criticità relative al trasporto pubblico regionale si fa rinvio alle osservazioni riportate nel volume III, capitolo 4 della presente relazione.

### **c) Esistenza di residui attivi risalenti nel tempo**

In sede di istruttoria sul rendiconto 2018, la Sezione ha rilevato la presenza nel conto del bilancio di *"residui attivi particolarmente vetusti"* insistenti su diversi capitoli di entrata e riportanti un rapporto incassato/accertato molto basso o nullo, per un importo totale da riscuotere di euro 28.007.034,62 (comunicati alla Regione con nota 0001920-07/06/2019-SC\_MOL-T79-P).

Nello specifico, in riferimento ai residui vetusti (periodi 1985-2008) la Sezione ha chiesto la trasmissione di documentazione idonea a confermare la persistenza del titolo, indicando l'eventuale accantonamento al FCDE e, per i crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni, la comunicazione in ordine alla verifica dell'esistenza della corrispondente posizione passiva nella contabilità dell'ente debitore.

Considerato che l'Ente non ha fornito nessuna documentazione idonea a confermare la persistenza dei crediti vetusti, la Sezione ha concluso per lo stralcio degli stessi dal conto del bilancio, ovvero, in alternativa, oggetto di accantonamento tendenzialmente per l'intero importo. Tenuto conto della criticità, l'Ente ha indicato, come modalità di salvaguardia della corretta copertura delle spese, l'accantonamento al FCDE di un importo pari almeno al 50% degli importi da riscuotere sui relativi capitoli.

Inoltre, al fine di condurre idonea ed approfondita analisi in merito, il Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale (con note dell'11 giugno 2019 nn. 72497, 72499, 75509, 72501) ha richiesto alle competenti strutture regionali di fornire indicazioni utili a giustificare la presenza nel conto del bilancio dei residui attivi indicati (4).

Ad avviso dell'Ente, l'attività di verifica avrebbe messo in luce la necessità, su taluni residui

---

<sup>4</sup> Le suddette note sarebbero state riscontrate, con nota n. 75115 del 17 giugno 2019, a firma del Direttore del Servizio Programmazione Economico – finanziaria del Servizio Sanitario Regionale, n. 80495 del 01 luglio 2019 a firma del Direttore del Servizio Risorse Umane e n. 77502 del 21 giugno 2019 a firma del Direttore del Servizio Difesa del Suolo, Demanio, Opere Idrauliche e marittime – Idrico Integrato. Infine, con nota congiunta n. 86040 del 10 luglio 2019, a firma del Direttore del Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale e del Direttore del Servizio Avvocatura Regionale. Inoltre, sarebbe è stato comunicato al Presidente della Giunta Regionale, al Direttore del Dipartimento II, al Direttore della Direzione Generale per la Salute e al Collegio dei Revisori dei Conti l'esito dell'attività di verifica posta in essere con le competenti strutture regionali.

attivi interessati dalla verifica istruttoria della Corte dei Conti, di porre in essere un'ulteriore ricognizione finalizzata alla ricostruzione il più completa possibile di ciascun procedimento collegato con i residui attivi individuati, al fine di dare definitiva motivazione sull'eventuale mantenimento degli stessi nel conto del bilancio o, in caso contrario, di provvedere alla loro definitiva cancellazione in sede di riaccertamento dei residui per l'anno 2019, anche verificando la sussistenza dell'esigibilità di corrispondenti partite contabili passive correlate con il risultato di amministrazione nella parte vincolata e accantonata, o tra i residui passivi. Pertanto, l'Ente avrebbe proceduto, per i crediti vantati nei confronti di pubbliche amministrazioni, alla verifica dell'esistenza della corrispondente posizione passiva nella contabilità dell'ente debitore.

Nello specifico, per il residuo attivo sul capitolo di entrata 10041 - Titolo 3 - Tipologia 500 - *"Rimborso dall'Erim per retribuzione anticipate dalla Regione per il personale comandato"* (pari a euro 1.730.130,59) e per quello sul capitolo di entrata 10043 - Titolo 3 - Tipologia 500 - *"Rimborso dall'Erim dell'anticipazione concessa nell'anno 1984 dalla Regione su fondi provenienti dalla Casmez"* (di euro 3.697.831,36) l'analisi avrebbe evidenziato come tali somme fossero riportate tra i *"Debiti verso la Regione Molise"* nel bilancio di Molise Acque, ente debitore subentrato nei rapporti attivi e passivi all'Erim, posto in liquidazione.

Pertanto, persistendo la corrispondente e riconosciuta posizione passiva da parte del debitore, avrebbe ritenuto di mantenere tali importi nel conto del bilancio, non procedendo al relativo accantonamento al FCDE, non ritenendo di dubbia esazione le somme riportate sui due capitoli, per un totale di euro 5.427.961,95.

Inoltre, l'Ente non avrebbe considerato nel conteggio gli importi relativi al capitolo 12200 *"Rimborso spese sostenute per conto di enti diversi"* per euro 1.467.602,92 e al capitolo 12600 *"Riscossioni varie in conto terzi"* per euro 844.331,31 per un totale di euro 2.311.934,23, in quanto afferenti al Titolo 9 *"Entrate per conto terzi e partite di giro"* e non considerabili nel Fondo Crediti di Dubbia esigibilità ai sensi della normativa vigente.

Tuttavia, al fine di mantenere inalterata la *ratio* di tale accantonamento, per i suddetti capitoli, avrebbe effettuato un accantonamento pari al 50% degli importi iscritti a residuo (euro 1.155.967,12 accantonati), confluenti in un apposito fondo denominato *"Fondo per accantonamento potenziale su residui attivi non rientranti nel conteggio FCDE in quanto partite di giro"*, facendoli confluire nella voce *"Altri accantonamenti"* del risultato di amministrazione.

Non conteggiando il totale di euro 7.339.896,18 (capitoli 10041 - 10043 - 12200 - 12600), l'importo dei residui attivi da considerare di difficile esazione e quindi da ricomprendere nel FCDE sarebbe passato da euro 28.007.034,62 a euro 20.267.138,44, e, quindi, operando su tale

importo un accantonamento lineare al FCDE pari ad una percentuale del 50% delle somme da riscuotere, si ottenuto un totale di euro 10.133.569,22, da aggiungere al totale di euro 17.133.011,90 ottenuti secondo il calcolo precedente, determinando un accantonamento totale di euro 27.266.581,12.

Tenuto conto di quanto riportato nella relazione dell'Ente, la Sezione aveva osservato quanto segue:

**1) Crediti verso Erim/Molise Acque per un importo pari a euro 5.427.961,95.**

*“Tali crediti, ritenuti ancora esigibili dall'Ente, sono stati sottratti per intero all'accantonamento al FCDE, anche in ragione della circostanza che tali crediti sarebbero presenti nella contabilità dell'ente debitore. A tale proposito si vuole evidenziare che l'istituto del FCDE, in sede di rendiconto, ha la funzione di neutralizzare la rilevanza sul risultato di amministrazione dei crediti degli enti (crediti certi, liquidi e esigibili) qualora questi siano considerati di dubbia e/o difficile esazione. I crediti in discorso risalgono al 1989 (euro 1.730.130,59) e al 1991 (€ 3.697.831,36): sono, pertanto, quantomeno di difficile esazione (l'Ente, altrimenti, con ogni probabilità li avrebbe nel corso del trentennio incassati).*

*Risulta, in ogni caso, singolare, in presenza di difficoltà contabili emerse dalle istruttorie condotte, la mancata riscossione di tali entrate.*

*Si aggiunge che, seppur iscritti nel bilancio dell'ente debitore, il rischio che per tali crediti siano decorsi i termini di prescrizione si presenta ormai concreto ed attuale.”;*

**2) Crediti su partite di giro e conto terzi per un importo pari a euro 2.311.934,23.**

*“Pur ritenendo condivisibili le osservazioni evidenziate dall'Ente nella parte in cui sostiene che tali crediti non sono accantonabili, per loro natura, al FCDE, si evidenzia che, proprio per la loro natura (crediti che avrebbero dovuto essere riscossi nel giro di pochi esercizi), non se ne giustifica il loro mantenimento nel conto del bilancio.*

*Analizzando, inoltre, l'oggetto di tali crediti (cap. 12200 - rimborso spese sostenute per conto di enti diversi; cap. 12600 - riscossioni varie conto terzi) anche con l'ausilio del sistema contabile della Regione, non si rinviene alcun documento che attesti gli elementi costitutivi del credito, né l'ente ha provveduto a trasmettere la relativa documentazione richiesta dalla Corte.”.*

Con riferimento alle criticità sopra evidenziate, la Regione Molise **non si è adeguata ai rilievi mossi dalla Sezione.**

Infatti, dall'analisi della delibera n. 216, del 2 luglio 2020, avente ad oggetto il riaccertamento ordinario dei residui, risulta che, pur essendo stata prevista l'eliminazione di residui attivi **insussistenti per euro 47.454.947,12**, i Crediti verso Erim/Molise Acque risultano ancora conservati, così come numerosi crediti relativi alle partite di giro.

In sostanza, sussistono ancora residui attivi ante 2007 (1985-2006) per l'importo di 21.452.286,44 (si veda, a tal proposito, il Volume I, capitolo 6 sulla gestione dei residui).

Sul punto deve ricordarsi che la conservazione di una mole consistente di residui attivi in realtà insussistenti implica la non veridicità, non attendibilità e non sostenibilità finanziaria del rendiconto, per alterazione delle poste portanti del risultato di amministrazione.

Ciò, anche alla luce del postulato n. 5 di cui all'Allegato 1 previsto dall'art. 3, comma 1, del D.Lgs 118/2011, ai sensi del quale *"I documenti contabili che non rispettano il principio della veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati, non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile"*.

Pertanto, tale criticità assume rilievo anche per un secondo, ma non meno importante, aspetto: *"L'affievolimento, di fatto, della funzione "ausiliaria" - intestata per legge all'Organo di revisione - in relazione ai poteri di controllo e verifica che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate ad espletare - in attuazione dell'art. 1 del D.L. 174/2012 - anche in relazione alla gestione del bilancio delle Regioni e dei relativi equilibri, ai fini "di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione"* (Relazione allegata alla Deliberazione n. 57/2019/PARI della Corte dei Conti Basilicata).

## VOLUME I

### ANALISI FINANZIARIA, CON RIGUARDO AGLI EQUILIBRI DI BILANCIO, ALL'INDEBITAMENTO E AI SALDI DI FINANZA PUBBLICA

#### CAPITOLO 1) IL BILANCIO 2019. RIFERIMENTI PROGRAMMATICI

##### 1.1. La programmazione regionale. Contesto generale

L'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) enuncia il principio del necessario concorso di tutte le amministrazioni pubbliche – incluse le autonomie territoriali – al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definiti in ambito nazionale in coerenza con i criteri e le procedure stabiliti dall'Unione Europea.

Le Regioni e le Province autonome hanno conseguentemente intrapreso, negli anni, un complesso percorso di attuazione di tale principio, ancorando la gestione alle esigenze di sostenibilità della finanza pubblica, soddisfatte mediante processi di *spending review*, di lotta all'evasione fiscale e di pianificazione fiscale, attuati in un quadro di bilanci rigorosi.

Il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale ha richiesto alle Regioni il conseguimento di saldi positivi sul pareggio di bilancio. Gli effetti di tale vincolo, sommati all'impossibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione conseguiti negli anni precedenti, agli ulteriori tagli alle spese e alle nuove regole di contabilità pubblica, hanno ridotto in misura rilevante i margini di flessibilità del bilancio regionale.

L'esercizio 2019 si inquadra, come il precedente, in un sistema di finanza pubblica che vede l'emanazione di provvedimenti statali che impongono tetti di spesa, e, più in generale, vincoli alla politica di bilancio regionale sull'ammontare delle risorse regionali disponibili ovvero sulle entrate dei bilanci.

Il sistema della Regione Molise è anche gravato, dal lontano 2007, dagli oneri connessi all'attuazione del *Piano di rientro* dal debito sanitario che, oltre ad incidere su elementi strutturali della politica del settore sanità (costi e politiche del personale, modalità di funzionamento del sistema e di erogazione dei servizi, qualità degli stessi, rete territoriale dei principali servizi e dei presidi ospedalieri, ecc.), presenta pesanti riflessi sull'utilizzo delle risorse in bilancio.

Notoriamente caratterizzato da una forte criticità strutturale, il bilancio della Regione Molise risente di una componente finalizzata alla sanità non facilmente comprimibile, che **assorbe il 76,58% delle entrate regionali tributarie e il 64,89% delle entrate complessive** (cfr. *infra*, Volume III, Capitolo 3 relativo alla gestione sanitaria, tabelle n. 1 e n. 2).

Ulteriori condizionamenti alla politica di bilancio della Regione Molise conseguono all'elevato costo del debito per i rimborsi dei mutui finanziati negli esercizi precedenti.

Si aggiungono le criticità connesse all'elevato costo del funzionamento della macchina regionale e degli Enti strumentali, oltretutto agli oneri di gestione della funzione relativa ai trasporti.

Al fine di garantire la piena integrazione tra il ciclo di pianificazione nazionale e quello europeo, tutte le Pubbliche Amministrazioni devono conformare l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei propri bilanci al *metodo della programmazione*.

L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, introdotta dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è intervenuta anche sui molteplici strumenti programmatici regionali, spesso molto diversi per natura e funzione, precedentemente previsti e regolati nell'ambito dei rispettivi ordinamenti interni, pur in presenza di normativa statale contenente principi generali di coordinamento (decreto legislativo n. 76/2000). Conseguentemente, gli atti di programmazione finanziaria regionale sono stati uniformati e coordinati con quelli della programmazione nazionale, consentendo nel contempo di disporre di dati di bilancio omogenei, aggregabili e confrontabili, in quanto elaborati con le stesse metodologie e con gli stessi criteri.

## **1.2. Il ciclo della programmazione e del bilancio per l'esercizio 2019**

L'Allegato n. 4/1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio), richiamando per le regioni e gli enti locali i principi della legge 31 dicembre 2009, n. 196, stabilisce che, attraverso l'attività di programmazione, le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.

Le Regioni, in particolare, sono chiamate a individuare gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e della pianificazione territoriale, stabilendo le forme e i modi della partecipazione degli enti locali all'elaborazione dei piani e dei programmi regionali.

L'articolo 36 del citato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, collocato in apertura del titolo III ("*Ordinamento finanziario e contabile delle Regioni*"), ripropone nuovamente il principio del concorso della finanza regionale – unitamente a quella statale e locale – al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito statale.

Al contempo, introduce il metodo della programmazione quale principio-cardine cui le Regioni devono ispirare la propria gestione. A tal fine, individua gli atti che scandiscono l'attività programmatoria regionale, a partire dal *bilancio di previsione finanziario*, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale che trascende la singola annualità per estendersi almeno ad un triennio, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche pubbliche contenute nel *documento di economia e finanza regionale - DEFR* - da approvarsi con atto del Consiglio regionale, e nella successiva *nota di aggiornamento*, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni, e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio.

La Regione adotta anche, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una *legge di stabilità regionale*, che reca il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione, dovendo contenere esclusivamente "*norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione*".

Il successivo articolo 41 del decreto legislativo 118/2011 prevede, in aggiunta al DEFR e alla relativa Nota di aggiornamento, al bilancio di previsione e alla legge di stabilità, il *piano degli indicatori di bilancio*, da approvarsi dalla Giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto e comunicato al Consiglio.

Sono poi previsti il disegno di legge di *assestamento del bilancio*, da presentarsi al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno, gli eventuali disegni di legge di *variazione di bilancio*, gli eventuali disegni di legge *collegati alla manovra* di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno, gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.

Il rendiconto della gestione "*conclude il sistema di bilancio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento da parte della Giunta, ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio*". Ciò posto, l'analisi della Sezione è stata, pertanto, rivolta ad esaminare i principali atti che costituiscono l'impianto programmatorio della Regione Molise per l'esercizio 2019.

### 1.3. Il Documento di Economia e Finanza Regionale per il 2019-2021

Il processo annuale di programmazione ha inizio con l'approvazione del *documento di economia e finanza regionale*, che costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione triennale definito sulla base degli indirizzi di mandato e deve essere presentato dalla Giunta al Consiglio regionale entro il **30 giugno** di ciascun anno.

La nota di aggiornamento al DEFR, da proporre entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento al DEF nazionale, completa il documento delle necessarie variazioni intervenute a livello di programmazione statale.

L'articolo 36, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011 dispone che le Regioni adottino ogni anno il bilancio di previsione finanziario *"le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione (...)"*.

Con riguardo al ciclo di bilancio 2019 della Regione Molise, la Giunta ha proceduto ad adottare il documento con propria **deliberazione n. 66, del 4 aprile 2019**, avente il seguente oggetto: *"D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 contenente "Disposizioni in materia di Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42". Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) per il triennio 2019/2021. Adozione"*.

Il DEFR è stato, poi, definitivamente approvato dal Consiglio regionale con **deliberazione n. 104, del 27 aprile 2019**.

Pertanto, l'approvazione è intervenuta con notevole ritardo (quasi un anno dopo), disattendendo il principio contabile della programmazione.

Infatti, il DEFR costituisce tipico documento a contenuto programmatico, che definisce gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, supportando il processo di previsione.

I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali della Regione dovrebbero necessariamente partire dal DEFR e fare riferimento agli indirizzi generali definiti all'inizio della legislatura regionale.

Inoltre, il documento permette di individuare i programmi da realizzare e i relativi contenuti all'interno delle singole missioni, le relative previsioni di spesa e le relative modalità di finanziamento, orientando le successive deliberazioni del Consiglio e della Giunta e costituendo il presupposto dell'attività di controllo strategico, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi all'interno delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione.

Quindi, il ritardo nell'approvazione, come si vedrà nel volume III, capitolo 1 relativo ai controlli interni, ha impedito anche l'attivazione del controllo strategico.

Quanto al contenuto, il documento descrive gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica definiti attraverso le regole del pareggio di bilancio di bilancio, ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento, nonché, evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sul sistema delle Autonomie locali.

Nello specifico, il DEFR 2019 è articolato in tre sezioni.

Nella prima parte è analizzato lo scenario economico-sociale, in cui si colloca l'azione di programmazione dell'Esecutivo sia a livello internazionale che nazionale e regionale, caratterizzato, in generale, da un rallentamento dei ritmi della crescita economica. Segue una ricognizione sul contesto organizzativo della macchina amministrativa e del sistema delle partecipazioni regionali.

La Seconda sezione si occupa dell'esame del Quadro finanziario regionale, secondo quanto previsto dal Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'Allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011.

La politica regionale si concentra in 18 priorità regionali (descritte nella Sezione Terza), per l'attuazione delle quali sono riportati gli strumenti attuativi che, per garantire logica correlazione con il bilancio dell'Ente, sono ricondotti alle Missioni e ai Programmi, così come classificati dal D.Lgs. n. 118/2011. Le priorità vanno ad impattare su quattro ambiti di intervento, convenzionalmente individuati nei seguenti: *economico-produttivo, sanità e sociale, cultura, turismo e sport* e in *ambiente e territorio*.

Come specificato nel documento, la programmazione deve essere oggetto di una pianificazione esecutiva, successiva all'approvazione del bilancio di previsione per il triennio 2019-2021, nella quale devono essere assegnate, in coerenza con lo stesso, le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria nel periodo di riferimento. Per quanto riguarda gli obiettivi programmatici da realizzare nel triennio 2019/2021, la Regione Molise si pone come fine quello di pervenire ad una riduzione del debito, con particolare riferimento alla parte consistente del portafoglio costituita da *bond* e strumenti finanziari derivati. E' specificato che qualsiasi ipotesi di ristrutturazione e riduzione è comunque vincolata all'adozione a livello nazionale di un disposto normativo che consenta alle Regioni rimaste escluse dalla precedente operazione di ristrutturazione del debito, (*ex*

articolo 45 del D.L.66/2014), compresa la Regione Molise, di poter accedere ad una nuova operazione.

Altro obiettivo che si pone è la riduzione del disavanzo.

Sul punto, tuttavia, nel DEFR risulta analizzato il c.d. "disavanzo sostanziale" al 31.12.2017, corrispondente al relativo Totale parte disponibile del risultato di amministrazione (pari a - euro 508.554.540,56).

In particolare, detto risultato comprende disavanzi di seguito richiamati, al netto delle quote (piano di rientro/di ammortamento) già ripianate fino al 31.12.2017:

- disavanzo al 31 dicembre 2014 (iniziale euro 24.476.151,37);
- disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (iniziale euro 226.566.673,58);
- disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 relativo agli anni 2013-2014-2016 (iniziale euro 326.091.187,15).

È chiarito che, a fronte, pertanto, di un obiettivo massimo di disavanzo da ottenere al 31.12.2017 pari a - 532.474.736,23 euro (Disavanzo iniziale, come sopra indicato nel dettaglio, di euro 577.134.012,10 al netto delle quote già ripianate pari a euro 44.659.275,87), il risultato effettivamente ottenuto dalla Regione è stato di - 508.554.540,56 euro, con un miglioramento quindi del proprio disavanzo sostanziale.

Sul punto va osservato che ovvio presupposto di un corretto procedimento di programmazione è la determinazione delle risultanze, anche finanziarie, della gestione aggiornata all'ultimo esercizio concluso. Sotto il profilo in esame, tenuto conto che il DEFR è stato approvato - come ricordato - il 27 aprile 2019, una più consapevole e aggiornata elaborazione dei contenuti del documento avrebbe richiesto la verifica degli equilibri e dei valori delle principali grandezze finanziarie dell'Ente estesi al 31 dicembre 2018, quantomeno sulla base dei dati di preconsuntivo (che la Regione a quella data era ormai in grado di quantificare, come dimostrato - pochi giorni dopo - con l'esposizione del risultato di amministrazione presunto nei prospetti allegati al bilancio di previsione 2019-2021 approvato dal Consiglio regionale (cfr. *infra*, par. 1.5 del Volume I).

Si aggiunge che, per il triennio 2019-2021, sono previste le seguenti quote di ripiano da applicare al relativo Bilancio di previsione: - anno 2019 euro 19.647.433,60 - anno 2020 euro 19.734.165,28 - anno 2021 euro 19.822.650,66 per un totale nel triennio complessivamente da ripianare pari ad euro 59.204.249,54.

Pertanto, la Regione si pone come obiettivo, nel triennio 2019-2021, quello di continuare ad assicurare una progressiva riduzione del disavanzo complessivo dell'Ente, attraverso la

copertura delle quote come sopra richiamate, senza far emergere ulteriori squilibri da ripianare.

Come sarà accertato nel capitolo relativo ai risultati della gestione finanziaria, la Regione nel 2019 non ha raggiunto l'obiettivo programmatico; al contrario, risulta un maggior disavanzo di 22.349.044,79 euro, da ripianare ai sensi dell'articolo 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011 (cfr. *infra*, Volume I, capitolo 3 relativo ai risultati della gestione finanziaria).

#### **1.4. La legge di stabilità 2019**

L'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nel dettare i principi generali del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle Regioni, prevede, al comma 4, che l'Ente adottati, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

Il disegno di legge di stabilità deve essere presentato al Consiglio regionale entro il 31 ottobre di ogni anno, contestualmente al disegno di bilancio, e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Il principio contabile concernente la programmazione ne fissa, tra l'altro, il contenuto essenziale.

Nello specifico la legge, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dal DEFR ed "*in connessione con lo sviluppo della fiscalità regionale*", dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario compreso nel bilancio pluriennale e nel medesimo periodo provvede: "*a) alle variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce; b) al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato nel bilancio pluriennale, delle leggi di spesa regionale; c) alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa; d) con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi; e) alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti; f) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio; g) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione dei vincoli di finanza pubblica.*

La legge di stabilità 2019 della Regione Molise è stata approvata con **legge regionale 10 maggio 2019, n. 4** (pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 17, del 13 maggio 2019).

Sul punto deve rilevarsi l'aggravarsi del ritardo con cui il disegno di legge è stato presentato al Consiglio rispetto al termine indicato nel citato articolo 36 del D.Lgs. 118/2011.

La legge si compone di 39 articoli e contiene, oltre ad alcune di disposizioni di riordino e razionalizzazione prive di effetti finanziari, una serie di modifiche della vigente legislazione regionale di entrata e di spesa destinate ad esplicitare i propri effetti nel triennio 2019-2021.

Nel dettaglio, la legge prevede il rifinanziamento di leggi regionali di spesa relative a diversi settori di intervento, per gli importi indicati nella Tabella A allegata alla finanziaria stessa.

Sul fronte delle entrate, sono disposti gli aggiornamenti dei canoni tratturali e dei canoni per l'utilizzo delle foreste demaniali.

In attuazione delle competenze regionali in materia di gestione del demanio tratturale, ai sensi della L. R. 11 aprile 1997, n. 9 (Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi), e del relativo regolamento di attuazione n. 1 dell'8 gennaio 2003, è disposto che la Giunta regionale provveda con proprio atto all'aggiornamento dei canoni di concessione dei suoli tratturali e che, con lo stesso provvedimento, la Giunta regionale fissi gli importi delle spese di istruttoria relative al rilascio delle concessioni di suoli tratturali e delle sanzioni per occupazioni abusive di superfici tratturali e per mancati versamenti dei canoni annuali previsti in concessione.

La legge di bilancio pluriennale della Regione, a decorrere dall'esercizio 2020, deve istituire idoneo capitolo di spesa da finanziarsi con i proventi derivanti dalle entrate annuali delle concessioni, per un importo pari al cento per cento dell'ammontare dei canoni concessori riscossi nell'anno precedente, da destinare alle attività di gestione, valorizzazione e vigilanza in materia di demanio tratturale.

Con la medesima procedura la Giunta regionale deve provvedere, con proprio atto, all'aggiornamento dei canoni di concessione per l'utilizzo delle foreste demaniali.

Sul fronte delle uscite, di contro, si registrano interventi di rifinanziamento e rimodulazione di previgenti leggi di spesa delle quali la relazione tecnica quantifica gli oneri con riferimento alle missioni e ai programmi del bilancio regionale.

L'articolo 2 disciplina i fondi di dotazione per il funzionamento e le attività istituzionali degli enti e organismi dipendenti della regione, come gli Enti Provinciali per il Turismo (EPT), l'Istituto regionale per gli studi storici del Molise (IRESMO), l'Agenzia regionale per la Protezione ambientale del Molise (ARPAM), l'Agenzia regionale Molise Lavoro, l'Agenzia per la Ricostruzione Post-Sisma (ARPS), l'Ente per il Diritto allo Studio Universitario (ESU), il Consiglio regionale.

Vengono apportate modifiche alla legge regionale 7 maggio 2002, n. 4 (Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise), fissando i principi generali ai fini della disciplina degli agenti contabili della Regione Molise, delle tempistiche e delle modalità di resa dei conti giudiziali.

È previsto, inoltre, l'incremento dal 20 al 22% del compenso previsto per il Collegio dei Revisori, ai quali viene attribuito il compito di svolgere anche il controllo interno per la relazione sui conti giudiziali degli agenti contabili della Regione.

Interessa, in questa sede, anche il contenuto dell'articolo 11, che prevede l'accesso alla anticipazione di liquidità prevista dall'articolo 1, commi da 849 a 857, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. In particolare, si stabilisce che è iscritta nel bilancio di previsione 2019-2021, nell'anno 2019, l'anticipazione di liquidità richiesta alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.a per un importo di euro 201.345,96 per il pagamento di debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2018.

L'articolo 14 dispone in merito alla variazione delle tariffe dei titoli di viaggio del trasporto pubblico locale. In particolare, i titoli di viaggio emessi ed incassati direttamente dalle imprese affidatarie del trasporto pubblico extraurbano, approvati con deliberazione di Giunta regionale n. 2154 del 30/12/1998, sono rivalutati secondo gli indici ISTAT, dal 1999, per le famiglie di operai ed impiegati, a far data dal 31° giorno successivo alla pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale della Regione. La maggiore somma derivante dall'aumento stabilito, computata sugli incassi dichiarati nel precedente anno solare, sarà decurtata dal corrispettivo mensile di ciascuna azienda, per come riconosciuto dai vigenti contratti di servizio stipulati fra la Regione e ciascuna delle società affidatarie del servizio di trasporto pubblico locale.

Nella relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri allegata alla delibera 59/2020/RQ, sono state rilevate criticità riferite alla legge di stabilità regionale 2019.

In particolare, si è osservato che *la relazione tecnica allegata al progetto di legge presentato dalla Giunta Regionale è riferita al testo originario, composto di 19 articoli, mentre la legge approvata e pubblicata si compone di 39 articoli. Alcune delle norme presenti nel testo definitivo prevedono nuove spese, anche di natura straordinaria, non previste nella relazione allegata al progetto di legge presentato dalla Giunta. Relativamente a tali spese, pertanto, manca una analitica quantificazione degli oneri, che risultano meramente indicati nel testo definitivo.*

Si è ricordato, infine, che la Legge di stabilità regionale 2019 è stata impugnata, ai sensi dell'articolo 127 Cost., con delibera del C.d.M. in data 11.07.2019, in quanto considerata lesiva

dei principi di cui agli articoli 81, terzo comma, 97. 117, secondo comma, lett. l) ed s), 117, terzo comma e 120 della Costituzione.

Per quanto concerne le ragioni a fondamento dell'articolata impugnativa riguardante la legge in esame, si fa rinvio alla citata Delibera n. 59/2020.

Con recente Sentenza della Corte costituzionale 30 ottobre 2020, n. 227 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dei seguenti articoli della citata legge di stabilità regionale: artt. 15, comma 2, lettere f) e g), e 16, comma 1, lettere f) e g); art. 15, comma 3, lettera i); artt. 15, comma 2, lettera h), e 16, comma 1, lettera b); art. 32.

La Consulta ha chiarito che gli istituti del comando e del distacco non si applicano al personale delle società partecipate e che l'estensione del ricorso al comando *“inficia il sistema organizzativo e finanziario costruito dal legislatore statale, permettendo di fatto una incontrollata espansione delle assunzioni, col duplice effetto negativo di scaricare oneri ingiustificati sulle società pubbliche, indotte ad assumere personale non necessario, e di alterare il delicato equilibrio che dovrebbe presiedere al rapporto fra organici e funzioni.”*.

## **1.5. Il bilancio di previsione 2019**

Il bilancio di previsione è il documento contabile diretto ad individuare il quadro complessivo delle risorse che la Regione prevede di acquisire e di impiegare in ciascun esercizio finanziario compreso nell'arco temporale del DEFR.

L'articolo 39 del D.Lgs. n. 118/2011 ne fissa la disciplina fondamentale, rimandando anche all'allegato principio contabile applicato concernente la programmazione.

Il disegno di legge di bilancio deve essere presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno, contestualmente al disegno di legge di stabilità regionale, per essere approvato entro il 31 dicembre. Il Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2019-2021 è stato approvato con **legge regionale 10 maggio 2019, n. 5** (pubblicata su BURM n. 17 del 13 maggio 2019).

Pertanto, non sono stati rispettati i termini procedurali previsti dal principio applicato concernente la programmazione. La Sezione rileva che la mancata approvazione nei termini di legge del bilancio preventivo è indice di difficoltà gestionale e criticità nella corretta applicazione dei principi contabili, atteso che il documento in questione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di programmazione sul quale si articola l'intera gestione. La Sezione richiama, pertanto, l'Ente ad un puntuale rispetto delle tempistiche normativamente prescritte, al fine di assicurare un quadro finanziario chiaro e certificato.

La legge di bilancio è costituita da cinque articoli, cui fanno seguito gli allegati con l'esposizione dei dati contabili e la Nota integrativa con i criteri per la determinazione delle previsioni di entrata e di spesa.

L'articolo 2 approva i 14 allegati al bilancio di previsione, previsti dal D.Lgs. n. 118/2011.

È altresì allegata al bilancio la relazione del Collegio dei revisori dei conti recante il parere previsto dall'articolo 7, comma 1, della legge regionale n. 6 del 15 luglio 2013.

È demandato alla Giunta regionale, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale del bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2019/2021, l'approvazione, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio:

- a) del *"Documento tecnico di accompagnamento"*, ripartito in titoli, tipologie e categorie per le entrate ed in missioni, programmi e macroaggregati per le spese;
- b) del *"Bilancio finanziario gestionale"*, ripartito in capitoli, al quale è allegato il prospetto riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli della gestione sanitaria accentrata articolato in titoli, tipologie, categorie e capitoli per le entrate ed in missioni, programmi, macroaggregati e capitoli per le spese;
- c) del documento di assegnazione dei capitoli di spesa alle strutture regionali competenti.

Per quanto riguarda le risorse autorizzate per il finanziamento della spesa sanitaria regionale, si rileva che per l'anno 2019 ammontano a euro 713.502.974,03 iscritti al Programma 01 *"Servizio sanitario regionale - Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA"* della Missione 13 *"Tutela della salute"*.

Nello stato di previsione delle spese, alla Missione 20, Programma 3, è autorizzata l'iscrizione di uno stanziamento di euro 300.000,00 a titolo di Fondo di riserva di cassa, demandando l'utilizzo del fondo stesso alle norme previste dall'articolo 54 del d.lgs. n.118/2011.

Al bilancio di previsione è allegata la Nota integrativa, che illustra i criteri adottati per la determinazione delle previsioni di entrata e di spesa, la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo rischi contenzioso, e degli oneri e degli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari *"derivati"*.

Essa contiene, inoltre, l'elenco analitico delle risorse vincolate (allegato 1), l'elenco dei residui perenti - quota finanziata da risorse a libera destinazione (allegato 2), l'elenco dei residui perenti - quota finanziata da risorse vincolate (allegato 3), il Piano di rientro da disavanzo comprensivo di anticipazione di liquidità (allegato 4).

Per l'esercizio 2019 le previsioni di cassa ammontano a euro 2.935.840.056,52 in entrata e a euro 2.591.195.010,85 in uscita, con un fondo cassa presunto a fine esercizio quantificato in euro 344.645.045,67.

Le previsioni di competenza dello stesso esercizio 2019, in equilibrio tra entrata e spesa ammontano, a euro 2.409.288.314,06.

Le previsioni di competenza per gli esercizi 2020 e 2021 sono rispettivamente pari a euro 2.065.877.866,48 ed euro 1.869.774.744,41.

Le previsioni comprendono, inoltre, l'iscrizione tra le spese del disavanzo di amministrazione del precedente esercizio, stimato nella misura di euro 19.647.433,60.

Il risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2018 (Allegato 8) è stimato in disavanzo per complessivi 489.078.577,50 euro, così determinato (importi in euro):

A) Risultato di amministrazione presunto al 31/12/2018 (+)	171.337.499,44
B) Totale parte accantonata (-)	342.788.932,71
C) Totale parte vincolata (-)	317.627.144,23
E) Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	- 489.078.577,50

Dalla nota integrativa si legge che *l'obiettivo massimo del disavanzo presunto alla data del 31.12.2018 è fissato in 512.912.329,51 euro, considerato come "limite invalicabile", superato il quale andrebbero trovate nuove e ulteriori coperture in sede di bilancio di previsione.*

*In tale ottica il risultato presunto di amministrazione al 31.12.2018, quantificato per un importo pari a - 489.078.577,50 euro, costituirebbe un deciso miglioramento rispetto all'obiettivo massimo del disavanzo presunto fissato in 512.912.329,51 euro.*

In sede di rendiconto, tuttavia, il disavanzo di amministrazione di cui all'esercizio 2018 è stato determinato in euro 511.745.173,11 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 121/2019/PARI, del 27 novembre 2019), registrando un peggioramento della parte disponibile sia rispetto all'importo presunto di tale saldo indicato nell'allegato 8 al bilancio di previsione 2019-2021 che all'esercizio 2017 (sebbene contenuto entro il valore del disavanzo obiettivo da raggiungere, al 31 dicembre 2018, tenuto altresì conto dei valori degli obiettivi annuali di ripiano riferiti ai precedenti esercizi).

Tra gli allegati compare il prospetto di verifica del rispetto del saldo di finanza pubblica, richiesto dal 2019 anche in fase di previsione, che attesta un saldo positivo tra entrate e spese finali di 32,37 milioni di euro per il 2019.

Si riporta nella tabella n. 1 il quadro generale riassuntivo allegato alla legge di approvazione del bilancio di previsione 2019-2021.

1.tab. n.1 – quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese del Bilancio di previsione 2019-2021

(valori in euro)

ENTRATE	CASSA	COMPETENZA			SPESE	CASSA	COMPETENZA		
		2019	2020	2021			2019	2020	2021
Fondo di cassa inizio dell'esercizio	57.018.021,62								
Utilizzo avanzo di amministrazione		326.915.413,84	292.804.024,42	282.953.143,63	Disavanzo di amministrazione	-	19.647.433,60	19.734.165,28	19.822.650,66
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL.35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti) - solo regioni		302.568.173,53	292.804.024,42	282.953.143,63					
Fondo pluriennale vincolato		7.091.842,34	-	-					
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.074.774.286,53	737.144.575,02	722.145.575,02	717.445.575,02	<b>Titolo 1</b> - Spese correnti	1.124.522.909,54	919.352.936,24	831.863.410,94	828.336.324,22
<b>Titolo 2</b> - Trasferimenti correnti	233.071.805,89	187.555.037,19	145.736.629,31	142.238.857,19	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	-	-	-	-
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	94.258.486,44	19.453.879,44	19.295.079,44	19.295.079,44	<b>Titolo 2</b> - Spese in conto capitale	654.668.236,80	520.325.373,91	274.220.423,83	91.342.460,42
					Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	-	-	-	-
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	823.502.580,97	496.458.376,85	251.428.714,87	73.374.245,71	<b>Titolo 3</b> - Spese per incremento di attività finanziarie	31.827.500,00	30.190.000,00	30.190.000,00	30.190.000,00
					Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	-	-	-	-
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziarie	33.719.965,76	30.190.000,00	30.190.000,00	30.190.000,00					
<b>Totale entrate finali</b>	<b>2.259.327.125,59</b>	<b>1.470.801.868,50</b>	<b>1.168.795.998,64</b>	<b>982.543.757,36</b>	<b>Totale spese finali</b>	<b>1.811.018.646,34</b>	<b>1.469.868.310,15</b>	<b>1.136.273.834,77</b>	<b>949.868.784,64</b>
<b>Titolo 6</b> - Accensione di prestiti	201.345,96	201.345,96	-	-	<b>Titolo 4</b> - Rimborso di prestiti	22.690.702,55	315.494.726,89	305.592.023,01	295.805.465,69
					di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL.35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		292.804.024,42	282.953.143,63	273.013.777,46
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	<b>Titolo 5</b> - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto di terzi e partite di giro	589.293.563,35	574.277.843,42	574.277.843,42	574.277.843,42	<b>Titolo 7</b> - Spese per conto terzi e partite di giro	727.485.661,90	574.277.843,42	574.277.843,42	574.277.843,42
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>2.878.822.034,90</b>	<b>2.075.281.057,88</b>	<b>1.773.073.842,06</b>	<b>1.586.821.600,78</b>	<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>2.591.195.010,79</b>	<b>2.389.640.880,46</b>	<b>2.046.143.701,20</b>	<b>1.849.952.093,75</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>2.935.840.056,52</b>	<b>2.409.288.314,06</b>	<b>2.065.877.866,48</b>	<b>1.869.774.744,41</b>	<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>2.591.195.010,79</b>	<b>2.409.288.314,06</b>	<b>2.065.877.866,48</b>	<b>1.869.774.744,41</b>
FONDO DI CASSA PRESUNTO	344.645.045,67								

fonte: allegato 6 del bilancio di previsione 2019-2021

## **1.6. L'assestamento di bilancio**

Ai sensi dell'articolo 50 del D.Lgs. n. 118/2011, entro il 31 luglio la Regione approva con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

La legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

Alla legge di assestamento è allegata una nota integrativa nella quale sono indicati:

- a) la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento e assorbimento del disavanzo economico;
- b) la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione;
- c) le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto tesoriere.

La presentazione del progetto di legge per l'assestamento è subordinata alla presentazione del progetto di legge sul rendiconto generale della Regione, relativo all'esercizio antecedente a quello in corso.

Come ricordato, il termine previsto per l'approvazione dell'assestamento di bilancio è fissato al 31 luglio di ogni anno. La norma è stata finora sempre disattesa dalla Regione Molise ed anche per il 2019 si conferma tale omissione.

Nel 2018 il rendiconto è stato approvato con legge regionale del 20 dicembre 2019, n. 19 e nel 2017 con legge regionale del 18 dicembre 2018, n. 12.

L'assestamento del bilancio 2019/2021 è stato approvato con delibera di Giunta regionale n. 477 del 30 novembre 2019 e **con legge regionale 20 dicembre 2019, n. 20**, subito dopo l'approvazione del rendiconto generale dell'esercizio 2018 (legge regionale 20 dicembre 2019, n. 19).

La Giunta regionale ha approvato il rendiconto 2019 in data 20 luglio 2020, con notevole ritardo rispetto al termine previsto dall'art. 18 del D. Lgs. 118/2011 (30 aprile), nonché a quello del 30 giugno 2020, risultante dal differimento disposto dall'articolo 107, comma 1, lettera b)

del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (così sostituita dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27).

Con l'assestamento al bilancio 2019/2021 sono stati rideterminati, sulla base delle risultanze definitive del Rendiconto Generale esercizio finanziario 2018, i valori iscritti in bilancio di previsione per importi presunti, ed in particolare, quelli relativi all'ammontare dei residui attivi e passivi a fine 2018, all'aggiornamento del fondo di cassa ad inizio 2019, all'aggiornamento del risultato di amministrazione a fine 2018.

In particolare, sono rideterminati i dati presunti dei residui attivi e passivi riportati nello stato di previsione delle entrate e delle spese di bilancio per l'esercizio finanziario 2019 in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto 2018.

Il fondo cassa all'inizio dell'esercizio finanziario 2019 è determinato in euro 57.018.021,62 in conformità a quanto disposto dall'art. 8 della legge di approvazione del rendiconto 2018.

Il disavanzo di amministrazione è accertato in euro 511.745.173,11.

Per quanto riguarda la manovra generale di assestamento 2019, per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di euro 38.848.640,89 quanto alla previsione di competenza, e di euro 9.036.945,33, quanto alla previsione di cassa per le entrate, e di euro 38.848.640,89 quanto alla previsione di cassa per le spese.

Si evidenzia che, con la proposta di Legge di assestamento all'articolo 6, ai sensi della lettera e) dell'art. 73 del d.lgs. 118/2011, vengono riconosciuti i seguenti debiti fuori bilancio:

- Euro 1.775.610,88, con imputazione al capitolo 55702, relativo al pagamento di fatture 2017 per attività di riscossione svolta da R.T.I. ICA CRESET per conto della Regione Molise;
- Euro 9.948,48, con imputazione al capitolo 57802, relativo al pagamento di fatture per servizi resi da Ricoh Italia nell'anno 2016.

Trattasi di ulteriori debiti riconosciuti dall'amministrazione a seguito delle criticità rilevate dalla Sezione in sede di parifica del rendiconto 2018 (deliberazione n. 121/2019/PARI) rispetto agli altri debiti fuori bilancio riconosciuti a ratifica dal Consiglio regionale con la Legge di approvazione del rendiconto generale 2018 <sup>(5)</sup>.

## **1.7. Le variazioni al bilancio di previsione 2019**

---

<sup>5</sup> Cfr. Introduzione, par. 5 (*"Provvedimenti adottati dalla Regione a seguito del giudizio di parifica del rendiconto 2018"*).

Il bilancio di previsione 2019-2021 ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2019 un'evoluzione, registrata dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate e in quelle definitive (al 31 dicembre).

Le previsioni finali del bilancio regionale 2019-2021 sono state altresì oggetto di numerose variazioni autorizzate dalla Giunta ai sensi dell'articolo 51, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011, le quali hanno riguardato, in particolare, l'applicazione di quote dell'avanzo del precedente esercizio, l'adeguamento del fondo pluriennale vincolato, e, altresì, una serie di rimodulazioni conseguenti a risparmi di spesa emersi nel corso della gestione. Sono, inoltre, state effettuate nel mese di novembre, come di consueto, variazioni particolarmente rilevanti per l'assetto definitivo del bilancio, che hanno interessato anche il perimetro sanitario (DGR. 509 del 13/12/2019).

Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatte salve:

- a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);
- b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;
- c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;
- d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;
- e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;
- f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;
- g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d), ovvero le variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;
- h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

L'Amministrazione regionale riferisce, nella relazione al progetto di rendiconto, che nel corso dell'esercizio 2019 sono state apportate variazioni al bilancio di previsione 2019-2021

(compensative, nuove entrate, nuove spese), con determine dirigenziali, con delibere di giunta regionale e con leggi regionali (6).

Nelle tabelle che seguono sono riportati gli importi delle variazioni intervenute rispetto alle previsioni iniziali di entrata e di spesa e i principali provvedimenti di variazione adottati nel corso dell'anno.

**1.tab. n. 2 - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021** (valori in euro)

ENTRATE	previsione iniziale	variazione	previsione finale
Avanzo di amministrazione	24.347.240,31	42.302.967,79	66.650.208,10
FPV per spese correnti	6.960.758,10	3.756.050,51	10.716.808,61
FPV per spese in conto capitale	131.084,24	39.490.867,42	39.621.951,66
Utilizzo del FAL	302.568.173,53	-	302.568.173,53
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	737.144.575,02	12.878.704,07	750.023.279,09
<b>Titolo 2</b> - Trasferimenti correnti	187.555.037,19	18.588.107,99	206.143.145,18
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	19.453.879,44	6.627.115,29	26.080.994,73
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	496.458.376,85	3.148.507,46	493.309.869,39
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziarie	30.190.000,00	-	30.190.000,00
<b>Titolo 6</b> - Accensione di prestiti	201.345,96	-	201.345,96
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	-	30.000.000,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto di terzi e partite di giro	574.277.843,42	800.000,00	575.077.843,42
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>2.409.288.314,06</b>	<b>127.592.320,53</b>	<b>2.530.583.619,67</b>

<sup>6</sup> Il comma 4 dell'articolo 51 del D.Lgs. 118/2011 così recita: "Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti. Il responsabile finanziario della regione può altresì variare l'elenco di cui all'articolo 11, comma 5, lettera d), al solo fine di modificare la distribuzione delle coperture finanziarie tra gli interventi già programmati per spese di investimento"

## (segue - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021)

SPESE	previsione iniziale	variazione	previsione finale
Ripiano avanzo di amministrazione al 31/12/2014	2.331.062,04	-	2.331.062,04
Ripiano maggior disavanzo di ammin. al 1/1/2015	7.552.222,45	-	7.552.222,45
Ripiano disavanzo anticipazione di liquidità	1.734.947,18	-	1.734.947,18
Ripiano anticipazione di liquidità 2016	8.029.201,93	-	8.029.201,93
<b>Titolo 1 - Spese correnti</b>	919.352.936,24	76.465.890,07	995.818.826,31
<b>Titolo 2 - Spese in conto capitale</b>	520.325.373,91	42.918.327,16	563.243.701,07
<b>Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie</b>	30.190.000,00	3.585.250,00	33.775.250,00
<b>Titolo 4 - Rimborso di prestiti</b>	315.494.726,89	-2.474.161,62	313.020.565,27
<b>Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/ cassiere</b>	30.000.000,00	0	30.000.000,00
<b>Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro</b>	574.277.843,42	800.000,00	575.077.843,42
<b>TOTALE SPESE</b>	<b>2.409.288.314,06</b>	<b>121.295.305,61</b>	<b>2.530.583.619,67</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su dati Relazione del rendiconto 2019 e albo pretorio*

In particolare, si elencano i risultati dei provvedimenti di variazione, sia legislativi che amministrativi, e le delibere di prelievo dal fondo di riserva per spese impreviste di cui all'articolo 48, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 118/2011.

1.tab. n. 3 - variazioni al Bilancio di previsione 2019-2021 con provv. ammin.(valori in euro)

n. ATTO	DATA	OGGETTO	IMPORTO
DGR n.133	30/04/19	Rideterminazione Fondo pluriennale vincolato anno 2019 e riaccertamento ordinario dei residui ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.	43.246.917,93
DGR n.198	07/06/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 16).	74.623,62
DGR n.250	03/07/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 19) e prelievo dal fondo di riserva spese obbligatorie e d'ordine ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.	2.167.221,42
DGR n.265	12/07/20	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 21);	1.444.413,48
DGR n.288	23/07/19	Proposta di legge recante "prima variazione al bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2019/2021, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118".	9.794.000,00
DGR n.323	09/08/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 23) ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii.	2.770.179,08
DGR n.341	29/08/19	Variazioni di bilancio per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione 2018 per la realizzazione di investimenti di cui al comma 495-ter, dell'articolo 1 legge 11 dicembre 2016, n. 232 e ss.mm.ii. - adempimenti	4.831.767,58
DGR n.342	29/08/19	Variazioni di bilancio per utilizzo quote vincolate del risultato di amministrazione 2018 per la realizzazione di investimenti di cui al comma 833, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ss.mm.ii. - adempimenti	7.659.504,65
DGR n.350	16/09/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 27)	-477.588,22
DGR n.372	30/09/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 28)	1.740.791,16
DGR n.394	14/10/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 32)	-307.925,95
DGR n.410	25/10/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 35)	418.731,00
Det. Dir. n.432	05/02/19	Variazione al documento tecnico e al bilancio finanziario gestionale del bilancio di previsione 2019/2021, esercizio provvisorio 2019, ai sensi dell'allegato a/2, punto 8 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria del d.lgs. n.118/2011. (storno 3)	7.930.000,00
DGR n.436	11/11/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 36)	16.662.785,26
DGR n.459	25/11/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 37)	7.908.237,55
DGR n.474	29/11/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 40)	4.701.523,84
DGR n.509	13/12/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 44)	4.319.634,01
DGR n.531	20/12/19	Variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 comma 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. in esecuzione dell'asestamento di bilancio 2019/2021	9.036.945,33
DGR n.533	28/12/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 45)	2.765.506,32
DGR n.548	28/12/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 e 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 48)	1.323.404,35
DGR n.561	30/12/19	Variazione del bilancio di previsione 2019-2021, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 commi 1 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (storno 53)	13.503,21
Det. Dir. n.6186	18/11/19	Variazione al bilancio di previsione pluriennale 2019-2021, esercizio 2019 ai sensi dell'art. 51 comma 4 del d.lvo 118/2011 per partite di giro (storno 38)	800.000,00
Det. Dir. n.7921	28/12/18	Variazione al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi dell'art. 51 comma 4 del d.lvo 118/2011 per esigibilità di spese differite (storno 104)	7.091.842,34
<b>TOTALE</b>			<b>135.916.017,96</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati Relazione del rendiconto 2019 e albo pretorio

1.tab. n. 4 - variazioni del fondo di riserva 2019

(valori in euro)

n. DELIBERA	DATA	OGGETTO	IMPORTO
531	20/12/19	Regolarizzazione provvisori di uscita	38.848.640,89
35	14/02/19	Copertura proposta di legge "Riduzione numerica degli organismi partecipati dalla Regione Molise attraverso un intervento di fusione mediante incorporazione ai sensi degli artt. 2512 e seguenti del c.c."	125.000,00
<b>TOTALE</b>			<b>38.973.640,89</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su dati Relazione del rendiconto 2019 e albo pretorio*

Il primo provvedimento di Giunta regionale indicato nella tabella che precede (n. 133/2019), oltre a prevedere il **riaccertamento dei residui attivi e passivi**, ha provveduto alla rideterminazione del Fondo Pluriennale Vincolato per l'esercizio finanziario 2019 e 2020 e ad apportare le dovute variazioni agli stanziamenti al bilancio in corso di gestione, al fine di consentire l'adeguamento degli stessi.

Giova ricordare che, nel parere allegato alla citata delibera, il Collegio dei revisori ha evidenziato l'esistenza di residui attivi e passivi riferiti a crediti e debiti, in alcuni casi risalenti ad esercizi molto remoti. Nello specifico, ha sottolineato quanto segue: "[...] *la necessità di una attenta verifica da parte dell'Ente di tutti i residui attivi e passivi da mantenere nel bilancio della Regione. L'effettiva consistenza del risultato d'esercizio è, inevitabilmente, influenzato da tali fattori e potrebbe risultare notevolmente condizionato, qualora venisse accertata l'insussistenza di residui attivi/passivi che hanno origine in anni lontani. A tal riguardo si evidenzia che la conservazione di residui risalenti ad annualità molto remote costituisce una evidente criticità; Si esorta a provvedere con tempestività a disimpegnare, laddove siano accertate condizioni di mancata titolarità giuridica della pretesa debitoria e, al contempo, accertare la persistenza della titolarità giuridica delle pretese creditorie, l'esistenza del credito e le ragioni della mancata riscossione, imputando le conseguenti rettifiche contabili. Ciò al fine di non riportare valori che inquinano la lettura dei dati a fine esercizio, provenienti da epoche, ad oggi, ancor troppo remote [...]*".

In particolare, il Collegio dei revisori rileva che risultano conservati residui attivi per euro 21.739.578,92 relativi ad accertamenti per tassa automobilistica, di cui euro 12.952.063,50 da accertamenti per gli anni 2008-2011, euro 1.697.063,93 per gli anni 2012-2014 ed euro 7.090.451,49 per l'anno 2015. Tali somme si riferiscono ad entrate per le quali sono state poste in essere le procedure di riscossione ed affidati i relativi ruoli al concessionario; tuttavia, occorre valutare con attenzione l'effettiva possibilità di riscossione, trattandosi di entrate per le quali potrebbe verificarsi una situazione di dubbia e difficile esazione.

In ordine agli esiti del procedimento di riaccertamento dei residui e alla dubbia esigibilità di numerose poste conservate al predetto titolo (già oggetto di significativi rilievi, da parte della

Sezione, in sede di parificazione del rendiconto 2018) si rinvia alle osservazioni che saranno svolte nel successivo capitolo 6 della presente Relazione.

## CAPITOLO 2) GLI EQUILIBRI IN SEDE PREVISIONALE E CONSUNTIVA

### 2.1. Premessa

Il bilancio di previsione, per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, deve essere deliberato in pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato. Dal punto di vista dei flussi di cassa, per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione deve garantire un fondo finale di cassa non negativo.

Detto principio del pareggio finanziario non si ritiene sufficiente a soddisfare il principio generale dell'equilibrio del sistema di bilancio, ma richiede anche il pieno rispetto di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali, che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione, in concomitanza con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e in relazione ai risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

La Sezione delle Autonomie, nella delibera n. 10/SEZAUT/2019/INPR, depositata il 3 giugno 2019, avente ad oggetto le *“Linee guida per le relazioni dei collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni e delle province autonome per gli esercizi 2019-2021”*, nel richiamare l'attenzione degli Organi di revisione contabile a un'assidua vigilanza sulla corretta osservanza dei principi sanciti dalla riforma dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio disegnata dal D.Lgs. n. 118/2011, più volte emendati dai successivi interventi riformatori, ha sottolineato quanto da ultimo statuito dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 18 del 2019, secondo il quale: *«Il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate»*.

Conformemente a quanto previsto dalla disciplina soprarichiamata, la Sezione ha ritenuto, in sede di disamina e di verifica del conseguimento degli equilibri finanziari complessivi della Regione, di dover procedere a riscontrare i detti obiettivi a partire dai documenti programmatici di bilancio, verificando poi il mantenimento del principio dell'equilibrio fino alla fase della rendicontazione.

### 2.2. Equilibri in sede di bilancio di previsione

Tra i prospetti obbligatori ai quali la Regione si è attenuta nella redazione del bilancio di

previsione 2019/2020, approvato con L.R. 10 maggio 2019, n. 5, c'è anche quello afferente agli equilibri (previsto dall'allegato 9 al D.Lgs. 118/2011), il quale fornisce la rappresentazione più compiuta delle risorse di bilancio e del loro utilizzo.

Si espone di seguito la tabella dimostrativa degli equilibri di bilancio 2019, riportata nell'allegato 7 del bilancio di previsione finanziario annuale e pluriennale 2019/2020:

2.tab. n. 1 - equilibri in sede di bilancio

(valori in euro)

EQUILIBRI DI BILANCIO	COMPETENZA ANNO 2019	
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso dei prestiti	(+)	326.915.413,84
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	19.647.433,60
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	6.960.758,10
Entrate titoli 1-2-3	(+)	944.153.491,65
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	50.000,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	230.599,59
Entrate in c/ capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disp. legge o principi contabili	(+)	-
Spese correnti	(-)	919.352.936,24
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)</i>	(-)	6.960.758,10
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	2.020.000,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	-
Rimborso prestiti	(-)	315.494.726,89
<i>- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>		292.804.024,42
<i>- di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>		-
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>21.795.166,45</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	-
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	131.084,24
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	496.458.376,85
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	201.345,96
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	50.000,00
Entrate in c/ capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	230.599,59
Spese in conto capitale	(-)	520.325.373,91
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/ capitale (di spesa) <sup>(#)</sup></i>	(-)	131.084,24
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	2.020.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	-
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	-
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-21.795.166,45</b>

(segue: equilibri in sede di bilancio)

Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie <sup>6)</sup>	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	30.190.000,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	30.190.000,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		-
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>0,00</b>
<b>Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario</b>		
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		-
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	-
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	-
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	-
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione <sup>7</sup>	(+)	-
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(+)	-
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	-
<b>Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurienn.</b>		-

fonte: allegato 7 al bilancio di previsione 2019

In sede di previsione, a norma dell'articolo 40 del D.Lgs. 118/2011, rubricato "Equilibrio dei bilanci", il bilancio "è deliberato in pareggio finanziario di competenza" tra tutte le entrate e le spese, "comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo" (comma 1).

Il prospetto innanzi esposto mostra le risultanze contabili riguardanti la verifica del raggiungimento del prescritto equilibrio corrente, unitamente a quelle riferite all'equilibrio in conto capitale:

1. *l'equilibrio corrente, che - ai sensi del citato comma 1 dell'articolo 40 del D.Lgs 118/2011 - può considerarsi raggiunto ove "le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie, alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati" non risultino "complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità";*
2. *l'equilibrio in conto capitale, definito come differenza fra spese di investimento e le risorse acquisite per il loro finanziamento ovvero le entrate in conto capitale, le entrate per accensione di prestiti, il fondo pluriennale vincolato in c/capitale, l'utilizzo dell'avanzo*

di amministrazione in conto capitale e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili.

L'equilibrio finale è definito dalla somma dei due precedenti.

Nel bilancio di previsione è dimostrato un equilibrio di parte corrente pari a 21.795.166,45 euro che compensa il saldo negativo di parte capitale (- 21.795.166,45 euro). Pertanto, l'equilibrio complessivo finale, tra il totale delle previsioni di entrate il totale delle previsioni di spesa per l'esercizio 2019, risulta rispettato (saldo pari a zero), in linea con il dettato normativo.

Come noto, l'importo del FPV di spesa finale deve essere uguale all'importo del FPV di entrata dell'esercizio successivo.

Nel suddetto prospetto, risulta valorizzato il FPV sia di parte corrente (euro 6.960.758,10) sia di parte capitale (euro 131.084,24).

**Tuttavia, i suddetti valori non corrispondono a quelli rilevati a fine esercizio 2018.**

Infatti, la consistenza complessiva del FPV al 31 dicembre 2018 è distinta in una quota destinata a spesa corrente di euro 10.716.808,61 e in una quota destinata a spese in conto capitale di euro 39.621.951,66.

La Regione ha provveduto all'inserimento dei valori del fondo in sede di assestamento (L.R. n. 20/2019) <sup>(7)</sup>.

Risulta, invece, valorizzata la voce relativa all'utilizzo dell'avanzo a titolo di anticipazione di liquidità, adeguandosi alle misure correttive richieste dalla Sezione con la parifica 2017.

In data 11 aprile 2019 l'Organo di revisione della Regione Molise ha espresso parere favorevole sulla proposta di bilancio di previsione e sui documenti allegati e, con riferimento alle previsioni, ha precisato, tra l'altro, che *il bilancio 2019 e pluriennale 2019/2021 (di competenza e di cassa) presentano un tendenziale equilibrio.*

Infine, la Sezione rileva che il prospetto degli equilibri di cui al parere del collegio dei revisori non coincide con quello approvato con legge regionale. Nello specifico, l'equilibrio di parte corrente riportato nel parere è pari a 21.202.166,45, l'equilibrio di parte capitale è pari a - euro 21.202.166,45, con un equilibrio finale pari a zero.

Come precisato dalla Regione in sede di controdeduzioni (nota prot. n. 171807/2020), il prospetto degli equilibri approvato con la legge regionale avrebbe subito modifiche a seguito di emendamenti consiliari approvati nel corso della discussione.

---

<sup>7</sup> Anche nel 2018 non risultano valorizzati in entrata né il FPV di parte corrente, nel 2017 pari a 2.223.664,22, né il FPV di parte capitale, che a fine esercizio 2017 era pari a euro 52.254.145,59. I valori sono stati, poi, inseriti con la legge di assestamento di bilancio.

### 2.3. Equilibri in sede di assestamento

La Regione Molise, con Deliberazione di Giunta Regionale n. 477, del 30/11/2019, e con successiva **legge regionale 20 dicembre 2019, n. 20**, ha approvato l'assestamento al bilancio di previsione 2019/2021.

La legge di assestamento del bilancio è stata approvata oltre il termine del 31 luglio, stabilito dall'articolo 50 del D.Lgs n. 118/2011.

Il ritardo con cui la Regione ha proceduto all'approvazione dell'assestamento deriva, a sua volta, dalla tempistica con cui è stato approvato, con Legge Regionale 20 dicembre 2018, n. 19, il rendiconto relativo all'esercizio 2018.

Alcune delle variazioni contenute nella legge di assestamento costituiscono la necessaria conseguenza dell'approvazione del rendiconto 2018.

Trattasi, in particolare, della rideterminazione dei residui attivi e passivi, della variazione delle spese di bilancio per missioni, programmi e titoli e delle entrate di bilancio per titoli e tipologie, del prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio, del quadro generale riassuntivo per titoli delle entrate e delle spese, della composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato, della composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, del prospetto di verifica dei vincoli di finanza pubblica, della nota integrativa all'assestamento.

Infatti, dalla nota integrativa si evince che con il disegno di legge di assestamento si rideterminano, sulla base delle risultanze definitive del Rendiconto Generale esercizio finanziario 2018, i valori iscritti in bilancio di previsione per importi presunti, ed in particolare, quelli relativi all'ammontare dei residui attivi e passivi a fine 2018, all'aggiornamento del fondo di cassa ad inizio 2019, all'aggiornamento del risultato di amministrazione a fine 2018 <sup>(8)</sup>.

Si rileva, inoltre, che la Regione, a seguito del giudizio di parificazione del rendiconto 2018, ha apportato una serie di misure correttive, confluite poi nella legge di assestamento di bilancio. Nello specifico, con riferimento alle eccezioni formulate a seguito della verifica a campione e della mancata parifica di alcuni capitoli di bilancio, la Regione, già nella proposta di legge

---

<sup>8</sup> L'adozione dell'assestamento del bilancio di previsione 2019-2021 è preceduto dall'assunzione da parte della Giunta regionale della deliberazione n. 133, del 30 aprile 2019, avente ad oggetto "Rideterminazione Fondo Pluriennale Vincolato anno 2019 e riaccertamento ordinario dei residui ai sensi dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs. 11/8/2011 e ss.mm.ii." (e dalla deliberazione di Giunta di rettifica n. 170 del 20 maggio 2019), dall'approvazione da parte della Giunta regionale della deliberazione n. 173 del 25 maggio 2019, "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2018", e successivamente dalla Delibera di Giunta Regionale n. 328, del 19 agosto 2019, di rettifica al rendiconto 2018 della Regione Molise.

rubricata *“Rendiconto generale 2018”* allegata alla Delibera di Giunta Regionale n. 328, del 19 agosto 2019, ha previsto – all’articolo 13 – l’approvazione a ratifica dei debiti fuori bilancio segnalati dalla Sezione regionale di controllo.

All’articolo 6 della proposta di legge di assestamento (poi approvata) è stato previsto, ai sensi della lettera e) dell’articolo 73 del D.Lgs. n. 118/2011, il riconoscimento di ulteriori debiti fuori bilancio, ovvero: euro 1.775.610,88 – con imputazione al capitolo 55702 – relativi al pagamento di fatture 2017 per attività di riscossione svolta da R.T.I. ICA CRESET per conto della Regione Molise; euro 9.948,48 – con imputazione al capitolo 57802 – relativi al pagamento di fatture per servizi resi da Ricoh Italia nell’anno 2016.

Con le variazioni previste nella legge regionale di assestamento di bilancio, secondo quanto riportato nella Nota integrativa alla legge, *“viene assicurata la copertura, attraverso l’utilizzo della quota accantonata al risultato di amministrazione per passività potenziali, alle fatture ricevute dall’Ente relative all’espletamento del funzionamento del servizio mobilità e delle pulizie locali, le cui fonti di finanziamento avrebbero dovuto essere reperite nel Bilancio 2018, nonché assicurate le coperture per l’anno 2019”*.

Infine, per l’eccezione riguardante lo Stato Patrimoniale e il Conto Economico, l’Amministrazione si è impegnata ad apportare le dovute correzioni *“anche nella fase degli adempimenti correlati alle scritture di rettifica e riapertura dell’esercizio finanziario”*.

Dall’analisi delle singole voci che compongono il prospetto degli equilibri allegato alla legge regionale n. 20/2019 è possibile rilevare una serie di incongruenze relative ai dati contabili, riportate dalla Sezione nella successiva tabella, che espone – nella prima colonna – gli aggiornamenti apportati dalla Regione agli equilibri rilevati nell’allegato alla legge di approvazione del bilancio 2019-2021 (riportate nel *“Prospetto equilibri”* allegato alla legge di assestamento) e – nella seconda – i valori accertati dalla Sezione, che evidenziano errori nei calcoli effettuati dall’Ente.

2.tab. n. 2 – equilibri in sede di assestamento

(valori in euro)

<b>EQUILIBRI DI BILANCIO - ASSESTAMENTO</b>	<b>prospetto equilibri</b>		<b>valori accertati dalla Sezione</b>
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti	(+)	53.878.935,87	356.447.109,40
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	-	19.647.433,60
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	10.716.808,61	10.716.808,61
<b>Entrate titoli 1-2-3</b>	<b>(+)</b>	<b>975.564.622,78</b>	<b>979.884.256,79</b>
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	50.000,00	50.000,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	230.599,59	230.599,59
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	-	-
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>(-)</b>	<b>989.168.351,43</b>	<b>993.465.664,10</b>
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)</i>	(-)	0,00	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	2.540.824,64	2.540.824,64
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	3.585.250,00	3.585.250,00
<b>RIMBORSO PRESTITI</b>	<b>(-)</b>	<b>313.020.565,27</b>	<b>313.020.565,27</b>
<i>- di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>		-	0,00
<b>A) equilibrio di parte corrente</b>		<b>-267.874.024,49</b>	<b>15.069.036,78</b>

(segue: equilibri in sede di assestamento)

<b>EQUILIBRI DI BILANCIO - ASSESTAMENTO</b>		<b>competenza bilancio 2019</b>	<b>valori accertati dalla Sezione</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	12.771.272,23	12.771.272,23
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	39.621.951,66	39.621.951,66
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	520.981.183,29	520.981.183,29
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	-	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	201.345,96	201.345,96
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	50.000,00	50.000,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	230.599,59	230.599,59
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>(-)</b>	<b>590.882.693,63</b>	<b>590.882.693,63</b>
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)</i>	(-)	2.835.194,31	2.835.194,31
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	2.540.824,64	2.540.824,64
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	-	-
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	-	-
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	-	-
<b>B) equilibrio di parte capitale</b>		<b>-15.046.715,44</b>	<b>-15.046.715,44</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	30.190.000,00	30.190.000,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	33.775.250,00	33.775.250,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	-	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	-	-
<b>C) variazioni attività finanziaria</b>		<b>- 3.585.250,00</b>	<b>- 3.585.250,00</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>- 282.920.739,93</b>	<b>22.321,34</b>

fonte: allegato 6 alla Legge di assestamento 2019

Il prospetto predisposto dalla Regione mostra l'equilibrio di parte corrente, i cui stanziamenti (derivanti da avanzo di amministrazione e Fondo Pluriennale, vincolati per il finanziamento di spese correnti, e le entrate dei primi tre titoli) non risultano sufficienti al finanziamento delle previsioni delle spese correnti (compreso il F.P.V.) e di quelle per il rimborso di prestiti (- 267.874.024,49 euro). Tale disponibilità, cumulata alle entrate destinate al finanziamento degli investimenti (avanzo e Fondo Pluriennale, vincolati a spese di investimento, ed entrate in conto capitale), non risulta sufficiente alla copertura delle relative spese e di quelle per incremento di attività finanziarie con un equilibrio finale negativo pari a euro - 282.920.739,93. Dalla verifica del prospetto si evidenzia che non risulta inserito l'utilizzo dell'avanzo pari a euro 356.447.109,40, comprensivo del *fondo anticipazione di liquidità* accantonato nel rendiconto 2018 (euro 302.568.173,53). Al fine di determinare l'equilibrio finale, l'Amministrazione lo ha registrato nel titolo IV "*rimborso dei prestiti*", omettendo l'indicazione nella corrispondente voce relativa all'utilizzo.

Dal quadro generale riassuntivo, modificato a seguito dell'assestamento 2019-2021, risulta un utilizzo dell'avanzo di euro 369.218.318,63, di cui euro 302.568.173,53 a titolo di anticipazione di liquidità ed euro 66.650.208,10 a titolo di utilizzo di avanzo per spese correnti e in conto capitale. Tenendo conto che la quota utilizzata per le spese di investimento è pari a euro 12.771.272,23, la Regione avrebbe dovuto indicare la differenza come voce di avanzo utilizzato per spese correnti, di euro 356.447.109,40 (somma di euro 53.878.935,87 ed euro 302.568.173,53). Altro errore rilevato dal raffronto dei dati inseriti nel prospetto degli equilibri e quello del quadro generale riassuntivo riguarda l'importo delle entrate correnti, pari a euro 979.884.256,79, e delle spese correnti, pari a euro 993.465.664,10.

Pertanto, a seguito delle modifiche apportate alle suddette voci contabili, l'equilibrio finale risulta pari a euro 22.321,34.

Con riferimento alle criticità sollevate, con nota prot. 171324 del 6/11/2020 a firma del Dirigente del Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale, è stato precisato che, a seguito di segnalazione del MEF in sede di esame della L.R. n. 20/2019 di assestamento, sarebbe emerso un errore materiale di coordinamento tecnico nella fase di trasmissione per la promulgazione del testo di legge, pertanto si sarebbe proceduto ad indicare tale errore mediante una *errata corrige* riferita al prospetto degli equilibri di bilancio 2019-2021 approvato con la legge, pubblicando il prospetto corretto sul BURM n. 10 del 6 marzo 2020 - Edizione Straordinaria. Pertanto, le nuove risultanze del prospetto degli equilibri del bilancio 2019-2021 saranno oggetto di nuova approvazione in sede di Legge regionale di assestamento 2020 con apposito articolo.

## 2.4. Equilibri in sede di rendiconto

Il prospetto degli equilibri di bilancio è stato oggetto di emendamento da parte del D.M. 01 agosto 2019, che ha comportato una serie di modifiche riportate al punto 13.4 del medesimo decreto con effetti a partire dal rendiconto 2019.

All'interno del prospetto degli equilibri di bilancio e del Quadro generale riassuntivo del rendiconto di esercizio sono rappresentati gli equilibri individuati dal decreto correttivo, ovvero il risultato di competenza, l'equilibrio di bilancio e l'equilibrio complessivo.

Il nuovo prospetto del "quadro generale riassuntivo" contiene l'esposizione dei tre saldi del nuovo prospetto degli equilibri di bilancio (risultato di competenza, equilibrio di bilancio ed equilibrio complessivo) in modo da raccordare e far dialogare i due prospetti contabili allegati al rendiconto della gestione.

Il risultato di competenza (voce D/1 del prospetto degli equilibri di bilancio) <sup>(9)</sup> è dato dalla differenza in termini di competenza fra tutte le entrate di bilancio, compresi l'avanzo di amministrazione applicato e il fondo pluriennale vincolato in entrata (distinto per parte corrente, parte investimenti e per incremento di attività finanziarie) e spese di bilancio, compresi l'eventuale disavanzo di esercizio, ed il FPV distinto nelle sue tre tipologie.

Sia per la parte entrata che per la parte spesa viene richiesto di specificare l'eventuale parte di FPV finanziata da debito.

Il decreto correttivo ha precisato che alla voce 'Utilizzo avanzo di amministrazione' è riferita all'avanzo accantonato, vincolato e destinato applicato in bilancio, pertanto va inserito l'importo applicato al bilancio in corso di esercizio, ovvero il relativo stanziamento definitivo, non l'ammontare che ha finanziato spese impegnate a consuntivo.

L'equilibrio di bilancio (voce D/2 del prospetto degli equilibri di bilancio) <sup>(10)</sup> si ottiene aggiungendo al risultato di competenza le risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto <sup>(11)</sup>, al netto dell'importo relativo all'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità, qualora questo sia già stato considerato ai fini della determinazione di D/1 (diversamente tale importo verrebbe conteggiato due volte) e le risorse vincolate nel bilancio dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto (prima colonna della riga n) del prospetto a/2 inerente l'elenco analitico delle risorse vincolate.

---

<sup>9</sup> Corrisponde alla voce Avanzo/Disavanzo di competenza del quadro generale riassuntivo.

<sup>10</sup> Corrisponde alla voce di cui alla lettera d) del quadro generale riassuntivo.

<sup>11</sup> Totale colonna c) del prospetto a/1 inerente all'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione.

Infine, l'equilibrio complessivo (voce D/3 del prospetto degli equilibri di bilancio) <sup>(12)</sup> si determina aggiungendo all'equilibrio di bilancio, la variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto. Tale importo è dato dal totale della colonna d) dell'allegato a/1 "Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione", sempre al netto dell'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità, qualora questo sia già stato considerato ai fini della determinazione del risultato di competenza.

Il risultato di competenza dovrà essere necessariamente maggiore o uguale a zero, mentre l'equilibrio di bilancio dovrà tendenzialmente essere tale.

La verifica degli equilibri finanziari in fase di rendicontazione ha comportato l'analisi della tabella n. 3, che riproduce il prospetto del progetto di rendiconto (allegato 10) di cui alla Deliberazione di G.R. n. 243/2020, secondo lo schema ministeriale aggiornato:

---

<sup>12</sup> Corrisponde alla voce di cui alla lettera f) del quadro generale riassuntivo.

2.tab. n. 3 - equilibri di competenza in sede di rendiconto

(valori in euro)

COMPETENZA (accertamenti e impegni imputati all'esercizio)		
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	356.447.109,40
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	19.647.433,60
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	10.716.808,61
Entrate titoli 1-2-3	(+)	930.374.728,32
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	-
Spese correnti	(-)	880.635.303,91
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	15.390.739,43
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Variazione di attività finanziarie - equilibrio complessivo (se negativo)	(-)	3.585.250,00
Rimborso prestiti	(-)	20.216.540,85
<i>- di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>	(-)	-
Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	292.804.024,42
<b>A/1) Equilibrio di competenza di parte corrente</b>		<b>65.259.354,12</b>
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio 2019	(-)	9.431.923,68
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	6.834.892,99
<b>A/2) Equilibrio di bilancio di parte corrente</b>		<b>48.992.537,45</b>
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/ (-)	(-)	- 1.427.935,68
<b>A/3) Equilibrio complessivo di parte corrente</b>		<b>50.420.473,13</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	12.771.272,23
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	39.621.951,66
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	108.614.159,02
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	201.345,96
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Spese in conto capitale	(-)	139.746.967,07
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	25.286.129,27
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(-)	-
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie equilibrio complessivo (se positivo)	(+)	-
<b>B1) Risultato di competenza in conto capitale</b>		<b>- 3.824.367,47</b>

(segue: equilibri di competenza in sede di rendiconto)

Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio 2019	(-)	-
Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	(-)	-
<b>B/2) Equilibrio di bilancio in c/capitale</b>		<b>- 3.824.367,47</b>
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-
<b>B/3) Equilibrio complessivo in c/capitale</b>		<b>- 3.824.367,47</b>
<i>di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio</i>		-
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	-
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	-
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	27.373.141,07
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	30.958.391,07
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	-
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(-)	-
<b>C/1) Variazioni attività finanziaria - saldo di competenza</b>		<b>- 3.585.250,00</b>
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio 2019	(-)	-
Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	(-)	-
<b>C/2) Variazioni attività finanziaria - equilibrio di bilancio</b>		<b>- 3.585.250,00</b>
Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-
<b>C/3) Variazioni attività finanziaria - equilibrio complessivo</b>		<b>- 3.585.250,00</b>
<b>D/1) RISULTATO DI COMPETENZA (D/1 = A/1 + B/1)</b>		<b>61.434.986,65</b>
<b>D/2) EQUILIBRIO DI BILANCIO (D/2 = A/2 + B/2)</b>		<b>45.168.169,98</b>
<b>D/3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D/3 = A/3 + B/3)</b>		<b>46.596.105,66</b>
<i>di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio</i>		-
<b>Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario</b>		
<b>A/1) Risultato di competenza di parte corrente</b>		<b>65.259.354,12</b>
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	53.878.935,87
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ordinario	(-)	-
Risorse accantonate di parte corrente non sanitarie stanziare nel bilancio dell'esercizio 2019	(-)	9.431.923,68
Variazione accantonamenti di parte corrente non sanitarie effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)(12)	(-)	- 1.427.935,68
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio non sanitarie	(-)	-
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	-
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	-
<b>Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali</b>		<b>3.376.430,25</b>
<b>Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Autonomie speciali</b>		
<b>A/1) Risultato di competenza di parte corrente</b>		
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	-
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	-
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio 2019 (11)	(-)	-
Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	-
<b>Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennale</b>		<b>--</b>

fonte: allegato 10 alla proposta di Rendiconto 2018 di cui a D.G.R. 273/2020

In primo luogo, occorre rilevare che l'Amministrazione ha utilizzato gli schemi di cui all'allegato n. 10 del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i., conformi ai nuovi modelli elaborati, con riferimento all'esercizio finanziario 2019, dal Decreto del MEF del 01 agosto 2019.

Il nuovo prospetto degli equilibri di bilancio consente di verificare, a consuntivo, i tre saldi di seguito esposti:

1. **il risultato di competenza**, pari a euro 61.434.986,65;
2. **l'equilibrio di bilancio**, pari a euro 45.168.169,98;
3. **l'equilibrio complessivo**, pari a euro 46.596.105,66.

Non risulta formato nell'esercizio un disavanzo da debito autorizzato e non contratto.

Incidono sui saldi la gestione di parte corrente e di parte capitale, per le quali si analizzano le voci esposte nel prospetto degli equilibri.

Più in dettaglio, il prospetto consente di verificare, a consuntivo, **l'equilibrio di parte corrente**, distinto in risultato di competenza di parte corrente, equilibrio di bilancio di parte corrente ed equilibrio complessivo di parte corrente.

Tra le voci valorizzate nella gestione di parte corrente, figurano, oltre alla differenza tra gli accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 (pari a euro 930.374.728,32) e gli impegni del titolo 1 (pari a euro 880.635.303,91):

- a) sul lato delle entrate: l'utilizzo del risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti di euro 356.447.109,40; il ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente di euro 19.647.433,60; il FPV per spese correnti iscritto in entrata di euro 10.716.808,61;
- b) sul lato delle spese: il FPV di spesa di parte corrente di euro 15.390.739,43; le variazioni di attività finanziarie di euro 3.585.250,00, le spese per il rimborso dei prestiti di euro 20.216.540,85; il Fondo anticipazioni di liquidità di euro 292.804.024,42.

Incide sul risultato di competenza di parte corrente anche il saldo (negativo) delle attività finanziarie - equilibrio complessivo, di - euro 3.585.250,00 (tra gli accertamenti del titolo 5 di euro 27.373.141,07 e gli impegni del titolo 3 di euro 30.958.391,07, escluse le alienazioni e le acquisizioni di partecipazioni e dei conferimenti di capitale, al netto di eventuali vincoli e accantonamenti relativi alle partite finanziarie, pari a zero) <sup>(13)</sup>.

---

<sup>13</sup> Nel caso di concessioni di crediti o altri incrementi delle attività finanziarie di importo superiore rispetto alle riduzioni di attività finanziarie esigibili nel medesimo esercizio, il saldo negativo, riferito all'equilibrio complessivo, è finanziato da risorse correnti, mentre l'eventuale saldo positivo delle attività finanziarie, sempre riferito all'equilibrio complessivo, è destinato al rimborso anticipato dei prestiti e al finanziamento degli investimenti. Il prospetto degli equilibri delle regioni dedica un'apposita sezione alle partite finanziarie. Anche per il saldo tra le partite finanziarie è determinato il risultato di competenza, l'equilibrio di bilancio e l'equilibrio complessivo.

La gestione di parte corrente chiude con un risultato di competenza di parte corrente A/1 di segno positivo, pari a **euro 65.259.354,12**.

Sottraendo al risultato di competenza di parte corrente, le risorse accantonate e vincolate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio (al netto dell'importo relativo all'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità), pari rispettivamente a euro 9.431.923,68 e euro 6.834.892,99 euro, si ottiene un equilibrio di bilancio di parte corrente A/2 di segno positivo, pari a **euro 48.992.537,45**.

Infine, sottraendo all'equilibrio di bilancio di parte corrente, la variazione degli accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto, pari ad -euro 1.427.935,68, si ottiene un equilibrio complessivo di parte corrente A/3 di segno positivo, pari a **euro 50.420.473,13**.

Anche **l'equilibrio di parte capitale** è distinto in risultato di competenza in c/capitale, equilibrio di bilancio in c/capitale ed equilibrio complessivo in c/capitale.

Sul risultato di competenza di parte capitale, oltre la differenza tra gli accertamenti dei titoli 4 e 6 (pari rispettivamente a euro 108.614.159,02 e euro 201.345,96) e gli impegni del titolo 2 (pari a euro 139.746.967,07), incidono le seguenti voci:

- a) sul lato delle entrate: l'utilizzo del risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento di euro 12.771.272,23; il FPV per spese in conto capitale iscritto in entrata di euro 39.621.951,66;
- b) sul lato delle spese: il FPV di spesa in c/capitale di euro 25.286.129,27.

Il risultato di competenza in c/capitale B/1 evidenzia un saldo negativo, pari a - **euro 3.824.367,47**.

Da tale risultato occorre sottrarre le risorse accantonate e vincolate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, che, nel caso in esame, sono pari a zero, per cui non incidono sull'Equilibrio di bilancio in c/capitale B/2, che resta di segno negativo, pari a - **euro 3.824.367,47**.

Anche l'Equilibrio complessivo in c/capitale B/3 risulta di segno negativo, pari a - **euro 3.824.367,47**, essendo la variazione degli accantonamenti di parte capitale pari a zero.

Quanto all'equilibrio finale, sempre dall'esame di tale prospetto, risulta:

1. un risultato di competenza (D/1) di **euro 61.434.986,65** (pari alla somma delle voci A1) risultato di competenza di parte corrente per euro 65.259.354,12, e B1) risultato di competenza in c/capitale per - euro 3.824.367,47);

2. un equilibrio di bilancio (D/2) di **euro 45.168.169,98** (pari alla somma delle voci A2) equilibrio di bilancio di parte corrente per euro 48.992.537,45 e B2) equilibrio di bilancio in c/capitale per - euro 3.824.367,47);
3. un equilibrio complessivo (D/3) di **euro 46.596.105,66** (pari alla somma delle voci A3) equilibrio complessivo di parte corrente per euro 50.420.473,13, e B3) equilibrio complessivo in c/capitale per - euro 3.824.367,47).

Gli importi corrispondono a quelli indicati nel prospetto “quadro generale riassuntivo” di cui all’allegato 9 della proposta di rendiconto 2019.

In base a quanto disposto dall’art. 7, c. 1, lett. g, del citato decreto ministeriale del 1° agosto 2019, per l’esercizio 2019 le voci del prospetto «A/2) *Equilibrio di bilancio di parte corrente*», «A/3) *Equilibrio complessivo di parte corrente*», «B/2) *Equilibrio di bilancio in c/capitale*», «B/3) *Equilibrio complessivo in c/capitale*», «C/2) *Variazioni attività finanziaria - equilibrio di bilancio*», «C/3) *Variazioni attività finanziaria - equilibrio complessivo*», «D/2) *Equilibrio di bilancio*» e «D/3) *Equilibrio complessivo*» hanno finalità conoscitiva.

## 2.5. Equilibri di cassa nel rendiconto 2019

### 2.5.1 *gli equilibri*

La disciplina del nuovo equilibrio di bilancio, dettato per le Regioni dall’articolo 40 del D.Lgs. n. 118/2011, oltre che richiedere il pareggio finanziario di competenza impone altresì un equilibrio di cassa, che si considera raggiunto solo nel caso in cui il fondo di cassa finale non sia negativo.

Si riporta di seguito il saldo finale di cassa nel triennio 2017-2019:

**2.tab. n. 4 - equilibri di cassa nel triennio 2017-2019**

*(valori in euro)*

	2017	2018	2019
Fondo di cassa iniziale	250.933.842,50	127.101.570,34	57.018.021,62
Riscossioni	1.151.289.271,55	1.201.451.575,62	1.054.600.729,08
Pagamenti	1.275.121.543,71	1.271.535.124,34	1.063.705.145,87
<b>FONDO DI CASSA FINALE</b>	<b>127.101.570,34</b>	<b>57.018.021,62</b>	<b>47.913.604,83</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su rendiconti 2017-2018-2019*

Dall’analisi del prospetto, si evidenzia una progressiva riduzione del fondo cassa finale. Nello specifico, il fondo cassa nel 2019 subisce una flessione del 15,97% rispetto a quello del 2018 e del 62,30% rispetto alla chiusura dell’esercizio 2017.

Il fondo cassa finale dell’esercizio 2019, di euro 47.913.604,83, è determinato sommando al fondo cassa iniziale - pari a euro 57.018.021,62 - le riscossioni in conto competenza ed in conto

residui (che ammontano a euro 1.054.600.729,08) e detraendo i pagamenti in conto competenza ed in conto residui, pari a euro 1.063.705.145,87.

La gestione di cassa dell'esercizio 2019 fa registrare importi complessivi delle riscossioni e dei pagamenti in riduzione rispetto all'esercizio precedente, rispettivamente del 12,22% e del 16,34%.

Anche il fondo di cassa iniziale di euro 57.018.021,62 risulta in diminuzione del 55,14% rispetto a quello registrato a inizio anno 2018, di euro 127.101.570,34.

**2.tab. n. 5 - equilibri di cassa 2019**

(valori in euro)

EQUILIBRI DI CASSA 2019	IMPORTI
<b>Fondo cassa iniziale</b>	<b>57.018.021,62</b>
Entrate rimosse in conto residui (a)	151.811.969,95
Entrate rimosse in conto competenza (b)	902.788.759,13
Entrate rimosse complessive c=(a+b)	1.054.600.729,08
Uscite pagate in conto residui (d)	170.257.156,16
Uscite pagate in conto competenza (e)	893.447.989,71
Uscite pagate complessive f= (e+f)	1.063.705.145,87
<b>Risultato d'esercizio della gestione di cassa g=(c-f)</b>	<b>-9.104.416,79</b>
<b>FONDO CASSA FINALE</b>	<b>47.913.604,83</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su rendiconto 2019

È possibile rilevare, quindi, una flessione del fondo di euro 9.104.416,79, per effetto di una gestione di cassa negativa determinata da maggiori pagamenti (1.063.705.145,87) rispetto alle riscossioni (1.054.600.729,08).

A influire sul risultato è il **saldo della gestione residui negativo per euro 18.445.186,21** (determinato dal totale dei pagamenti più elevato del totale delle riscossioni), che risulta superiore al saldo positivo della gestione di competenza (euro 9.340.769,42).

**2.tab. n. 6 - cassa (gestione di competenza 2019)**

(valori in euro)

CASSA	IMPORTI
Riscossioni in conto competenza	902.788.759,13
Pagamenti in conto competenza	893.447.989,71
<b>RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA</b>	<b>9.340.769,42</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su rendiconto 2019

**2.tab. n. 7 - cassa (gestione residui 2019)**

(valori in euro)

CASSA	IMPORTI
Riscossioni in conto residui	151.811.969,95
Pagamenti in conto residui	170.257.156,16
<b>RISULTATO DELLA GESTIONE RESIDUI</b>	<b>-18.445.186,21</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su rendiconto 2019

La tabella che segue, mostra l'equilibrio di cassa operando un raffronto tra le previsioni iniziali di cui al bilancio 2019-2021 per l'annualità 2019, i dati contabili esposti nei prospetti aggiornati

in sede di assestamento e gli importi accertati a consuntivo, in chiusura della medesima annualità.

2.tab. n. 8 - equilibri di cassa nel corso del 2019

(valori in euro)

RISCOSSIONI/PAGAMENTI	PREVISIONI	ASSESTAMENTO	RENDICONTO
<b>FONDO CASSA INIZIALE (a)</b>	57.018.021,62	57.018.021,62	57.018.021,62
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.031.933.013,48	1.035.051.670,79	646.500.155,90
<b>Titolo 2</b> - Trasferimenti correnti	248.873.767,63	252.586.211,89	102.015.685,30
<b>Titolo 3</b> - Entrate extra tributarie	86.356.621,30	92.882.099,07	4.238.834,59
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	719.140.378,13	719.140.378,13	149.391.347,79
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziarie	33.719.965,76	33.719.965,76	30.000.000,00
<b>Titolo 6</b> - Accensione prestiti	201.345,96	201.345,96	201.345,96
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	-
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto terzi e partite di giro	589.351.987,82	589.351.987,82	122.253.359,54
<b>TOTALE TITOLI ENTRATE (b)</b>	<b>2.739.577.080,08</b>	<b>2.752.933.659,42</b>	<b>1.054.600.729,08</b>
<b>Titolo 1</b> Spese correnti	1.154.448.501,72	1.199.942.014,76	785.151.400,44
<b>Titolo 2</b> Spese in conto capitale	687.440.813,43	681.480.508,40	153.818.913,57
<b>Titolo 3</b> Spese per incremento di attività finanziarie	31.827.500,00	35.412.750,00	30.958.391,07
<b>Titolo 4</b> Rimborso di prestiti	22.690.702,55	22.740.519,44	22.740.519,36
<b>Titolo 5</b> Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	-
<b>Titolo 7</b> Spese per conto terzi e partite di giro	729.607.313,53	729.607.313,53	71.035.921,43
<b>TOTALE TITOLI SPESE (c)</b>	<b>2.656.014.831,23</b>	<b>2.699.183.106,13</b>	<b>1.063.705.145,87</b>
<b>FONDO CASSA PRESUNTO (a+b-c)</b>	140.580.270,47	110.768.574,91	
		<b>FONDO CASSA</b>	<b>47.913.604,83</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati di bilancio, assestamento e rendiconto 2019

Il primo controllo effettuato è la corrispondenza tra fondo di cassa finale al 31 dicembre 2018 e quello al 1° gennaio 2019 (14).

Dall'analisi dei dati evidenziati nel prospetto sopra riportato risulta che, in sede previsionale, la Regione Molise avesse programmato riscossioni in misura tale da incrementare

<sup>14</sup> Si ricorda che per l'esercizio 2017 il fondo di cassa finale 2016 (pari a euro 250.933.842,50) non corrispondeva al fondo di cassa iniziale 2017, pari a euro 249.919.434,31. In sede istruttoria, con nota prot. n. 123094 del 27/09/2018, la Regione aveva rappresentato che la predisposizione, da parte del Servizio regionale, della proposta di legge del Bilancio di Previsione 2017-2019, effettuata prima della fine dell'esercizio 2016, aveva reso necessario cristallizzare tutta la situazione contabile (accertamenti, impegni, residui attivi, residui passivi e situazione di cassa) ad una determinata data, indicativamente metà novembre 2016: trattandosi di dati presunti, per la determinazione del fondo di cassa, in particolare, non erano state considerate tutte le partite cosiddette "viaggianti" e tutte le regolarizzazioni contabili che sono state effettuate nei primi mesi dell'anno 2017, a fondamento della situazione di cassa trimestrale definitiva al 31.12.2016 e del conto di diritto e di fatto per euro 250.933.842,50, accertata solo in data di giugno 2017.

sensibilmente il fondo cassa esistente. Tali previsioni, tuttavia, non risultano evidentemente riscontrate, denotando una scarsa capacità di programmazione in relazione a grandezze di bilancio fondamentali, ove si consideri il già ripetuto obbligo normativo del perseguimento dell'equilibrio di cassa.

### *2.5.2 la coerenza delle movimentazioni di cassa con i dati SIOPE*

Con riferimento alla verifica della coerenza dei dati contabili iscritti in bilancio, rileva il controllo della corrispondenza tra le movimentazioni di cassa registrate nel rendiconto 2019 - riportate nel prospetto allegato al disegno di legge di cui alla Delibera di Giunta n. 243/2020 - e quelle evidenziate nei prospetti SIOPE della Banca d'Italia.

Si rammenta che l'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017) ha previsto l'evoluzione della rilevazione SIOPE in SIOPE+, al fine di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche attraverso l'integrazione delle informazioni rilevate da SIOPE con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica (PCC) e, in prospettiva, di seguire l'intero ciclo delle entrate e delle spese.

Le prime applicazioni del progetto SIOPE+ sono state disciplinate dai decreti MEF del 14 giugno e 25 settembre 2017, riguardanti, tra l'altro, l'avvio a regime dal 1° gennaio 2018 per tutte le regioni e le Province autonome, le città metropolitane, le province <sup>(15)</sup>.

Per i disallineamenti rilevati dalla Sezione nel corso dell'istruttoria, si fa rinvio alle osservazioni riportate nei capitoli afferenti agli accertamenti e confronti di dati contabili (volume II) e al settore sanitario (volume III, capitolo 3).

Le risultanze di cassa così come rappresentate devono essere disaggregate tra gestione ordinaria e gestione sanitaria, in modo da ottenere un quadro accurato della tipologia di disponibilità liquide presenti all'interno della cassa regionale.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 118/2011, le riscossioni in entrata e le liquidazioni in uscita afferenti al comparto sanitario devono obbligatoriamente transitare per conti di

---

<sup>15</sup> Nello specifico è stata prevista la seguente tempistica:

- sperimentazione dal 1° luglio 2017 per n. 7 enti (1 regione, 1 provincia e 5 comuni);
- sperimentazione dal 1° ottobre 2017 per ulteriori n. 23 enti (1 regione, 1 città metropolitana, 4 province, 17 comuni);
- avvio a regime dal 1° gennaio 2018 per tutte le regioni e le Province autonome, le città metropolitane, le province;
- avvio a regime dal 1° aprile 2018 per Comuni oltre 60.000 abitanti;
- avvio a regime dal 1° luglio 2018 per Comuni da 10.001 a 60.000 abitanti;
- avvio a regime dal 1° ottobre 2018 per Comuni fino a 10.000 abitanti;
- avvio a regime dal 1° ottobre 2018 per le aziende sanitarie e ospedaliere.

tesoreria specifici diversi da quelli relativi al comparto ordinario, al fine di garantire la trasparenza e la tracciabilità dei flussi finanziari destinati al fabbisogno del servizio sanitario regionale <sup>(16)</sup>.

Nel rispetto del disposto normativo, con riferimento alla Regione Molise, ai fini della rilevazione Siope sono attribuiti due codici ente: uno per la gestione sanitaria (800000618) ed uno per la gestione ordinaria (000027494).

La tabella n. 9 mostra l'evoluzione del fondo nel 2019 rispetto al 2018 secondo la suddivisione dei due codici.

Dall'esame emerge che, nell'esercizio 2019, il fondo cassa della gestione ordinaria si riduce del 44,73%, mentre quello della gestione sanitaria si incrementa del 35,21%. **È quindi, il saldo della gestione sanitaria a garantire alla cassa regionale, a fine esercizio, un maggiore apporto di risorse liquide rispetto a quello ordinario.**

La liquidità derivante dal comparto sanitario si definisce in euro 27.736.235,35. Tale valore rappresenta la quota principale del saldo di cassa complessivo al 31.12.2019, in quanto incide per il 57,89% sul totale. Il peso del gettito derivante dalla gestione ordinaria sulla liquidità complessiva, con euro 20.177.369,48, si rileva meno significativo rispetto a quello del comparto sanitario (42,11%).

---

<sup>16</sup> L'art. 21 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce: "Per garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard: a) le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard che affluiscono nei conti di tesoreria unica intestati alle singole regioni e a titolo di trasferimento dal bilancio dello Stato e di anticipazione mensile di tesoreria sono versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti per il finanziamento del servizio sanitario nazionale e funzionanti secondo le modalità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279; b) le ulteriori risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale sono versate in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i tesorieri delle regioni secondo le modalità previste dall'articolo 77-quater, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 2. Ai fini della rilevazione SIOPE le regioni sono identificate da codici-ente, riguardanti la gestione non sanitaria e la gestione sanitaria".

2.tab. n. 9 – cassa 2019 (gestione ordinaria e sanitaria)

(valori in euro)

	SIOPE 2018			SIOPE 2019			% 2019/2018		
	GESTIONE ORDINARIA	GESTIONE SANITARIA	TOTALE	GESTIONE ORDINARIA	GESTIONE SANITARIA	TOTALE	gestione ordinaria	gestione sanitaria	TOTALE
<b>fondo cassa 1° gennaio</b>	49.748.580,68	77.352.989,66	127.101.570,34	24.505.047,37	32.512.974,25	57.018.021,62	-50,74%	-57,97%	-55,14%
<b>riscossioni</b>	352.395.537,80	849.056.037,82	1.201.451.575,62	410.790.366,43	643.810.362,65	1.054.600.729,08	16,57%	-24,17%	-12,22%
<b>pagamenti</b>	365.639.071,11	905.896.053,23	1.271.535.124,34	427.118.044,32	636.587.101,55	1.063.705.145,87	16,81%	-29,73%	-16,34%
<b>fondo cassa 31 dicembre</b>	36.505.047,37	20.512.974,25	57.018.021,62	8.177.369,48	39.736.235,35	47.913.604,83	-77,60%	93,71%	-15,97%

fonte: elaborazione Corte Conti su dati SIOPE 2018-2019

La quota più consistente delle disponibilità liquide complessive a fine esercizio proveniente dal comparto sanitario è conseguenza dello sfasamento temporale tra acquisizione delle risorse da parte della Regione ed effettivo trasferimento agli enti sanitari. Questa situazione, peraltro, nonostante la tracciabilità in due conti distinti, ha garantito alla Regione una scorta di risorse liquide da utilizzare, durante il corso dell'anno, nei periodi di maggiore sofferenza del perimetro ordinario del bilancio, in considerazione del fatto che molti trasferimenti ordinari da parte dello Stato vengono liquidati agli enti regionali solo a fine anno. Il passaggio di risorse è ovviamente garantito dalla possibilità di usufruire di temporanei trasferimenti di liquidità tra i due conti ordinari e sanitari (salvo, ovviamente, il necessario reintegro a fine esercizio nel rispetto della normativa in materia).

Nel caso specifico, come si evidenzierà anche nel capitolo relativo alla sanità regionale, la Regione Molise ha istituito due conti delle partite di giro (cap. 12965 del *Titolo 9* in entrata e cap. 57712 del *Titolo 7* in uscita) sui quali registra i trasferimenti temporanei delle due gestioni. Per l'esercizio 2019 sono stati movimentati fondi dal Conto GSA al conto ordinario per l'importo complessivo di euro 30.873.821,41, successivamente restituiti.

### **2.5.3. analisi del conto di tesoreria**

Al pari di ogni altro agente contabile, il tesoriere deve rendere il conto annuale della gestione contabile svolta per conto dell'Ente, soggetto in primo luogo alle verifiche svolte dalla stessa Amministrazione e, successivamente, sottoposto a specifico controllo da parte della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti <sup>(17)</sup>.

L'oggetto del controllo sul conto del tesoriere concerne l'esame della regolarità delle riscossioni e dei pagamenti effettuati nella gestione finanziaria e per i quali il tesoriere ha avuto il conferimento del mandato. Nell'accertamento della regolarità della gestione del tesoriere, occorre verificare i rapporti di credito e di debito tra quest'ultimo e Amministrazione per conto della quale è stata svolta la gestione.

Con nota istruttoria prot. n. 1254, del 29 giugno 2020, è stata pertanto richiesta la trasmissione della copia del conto del tesoriere, inoltrata dall'Ente, con la nota prot. n. 118844 del 27 luglio 2020.

Si rileva preliminarmente che, come già avvenuto in occasione delle precedenti parifiche del

---

<sup>17</sup> L'art. 73 comma 1 della L.R. n. 4/2002 stabilisce che entro il 15 marzo di ciascun anno il tesoriere deve presentare alla Regione il conto delle riscossioni e dei pagamenti effettuati nell'esercizio scaduto. Ai sensi del comma successivo la vigilanza sulla gestione del servizio di tesoreria della Regione è esercitata dalla ragioneria che accerta periodicamente la concordanza delle scritture del tesoriere con quelle della Regione e, se nulla osta, il dirigente responsabile appone il visto di concordanza sul conto finale del tesoriere entro il 15 aprile di ciascun anno.

rendiconto, l'Amministrazione regionale ha presentato il conto con notevole ritardo.

Nel merito, la Sezione riscontra la piena corrispondenza dei dati contabili ai dati del conto del tesoriere in termini di valori complessivi espressi per totali.

Analizzando i verbali delle verifiche di cassa trimestrali (verbale n. 23/2019, del 7 maggio 2019; n. 36/2019, del 01 agosto 2019; n. 54/2019, del 27 novembre 2019 e n. 14, del 08 giugno 2020) si rileva che il Collegio ha ravvisato un'irregolarità riferita al disallineamento delle risultanze di cassa tra rendiconto e tesoriere, trattata nel successivo paragrafo 2.5.4.

Nell'ambito della procedura di parifica del rendiconto regionale, la **riconciliazione delle scritture** del tesoriere con quelle del Servizio di ragioneria è essenziale al fine di verificare l'esistenza di eventuali scostamenti di cassa o di possibili disallineamenti nelle scritture contabili che potrebbero avere riflessi sul conto del bilancio e su quello del patrimonio.

Come è noto, il fondo cassa si determina come segue:

- Saldo iniziale del conto del tesoriere
- + riscossioni dell'esercizio (competenza + residui)
- pagamenti dell'esercizio (competenza + residui).

Dall'esame della documentazione, la Sezione ha verificato che le risultanze del "Quadro riassuntivo della gestione di cassa" del conto del tesoriere coincidono con le risultanze contabili della gestione finanziaria della Regione riportate nel Rendiconto generale dell'esercizio 2019. La tabella n. 10 dà conto della giacenza di cassa al 31 dicembre 2019, pari a euro 47.913.604,83, che è stata determinata sommando al fondo cassa iniziale 2019 l'ammontare complessivo delle riscossioni (euro 1.054.600,08) e sottraendo l'ammontare complessivo dei pagamenti (per euro 1.063.705.145,87), così come risulta dal rendiconto e scritture contabili dell'Ente.

2. tab. n. 10 - giacenze di cassa 2019

(valori in euro)

CONTO RISULTANTE DA SCRITTURE CONTABILI ENTE E QUADRO RIASSUNTIVO CONTO DEL TESORIERE 2019			
	Residui	Competenza	Totale
FONDO DI CASSA AL 01 GENNAIO			57.018.021,62
RISCOSSIONI	151.811.969,95	902.788.759,13	1.054.600.729,08
PAGAMENTI	170.257.156,16	893.447.989,71	1.063.705.145,87
TOTALI	-18.445.186,21	9.340.769,42	
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE			47.913.604,83

fonte: elaborazione della Corte dei conti su rendiconto 2018 e Conto del tesoriere 2019

Le tabelle successive mostrano, invece, il raffronto tra i dati di rendiconto e quelli risultanti dalle scritture del tesoriere relativamente alle riscossioni e ai pagamenti in conto competenza e in conto residui. Detto raffronto è eseguito a livello di Titoli di entrata e Missioni della spesa. L'esame evidenzia una piena concordanza tra i dati contenuti nello schema di rendiconto 2019 e quelli presenti nel conto del tesoriere.

2.tab. n. 11 - riscossioni - pagamenti (dati rendiconto e conto del tesoriere) (valori in euro)

FONDO DI CASSA al 01.01.2019		da rendiconto		da tesoriere		differenze	
		57.018.021,62		57.018.021,62		-	
<b>ENTRATE</b>		(RR) riscossioni in c/residui					
		(RC) riscossioni in c/competenza					
		(TR) totale riscossioni					
<b>TITOLO 1</b>	Entrate correnti natura tributaria, contributiva e perequativa	RR	43.876.251,70	RR	43.876.251,70	RR	-
		RC	602.623.904,20	RC	602.623.904,20	RC	-
		<b>TR</b>	<b>646.500.155,90</b>	<b>TR</b>	<b>646.500.155,90</b>	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 2</b>	Trasferimenti correnti	RR	13.122.542,77	RR	13.122.542,77	RR	-
		RC	88.893.142,53	RC	88.893.142,53	RC	-
		<b>TR</b>	<b>102.015.685,30</b>	<b>TR</b>	<b>102.015.685,30</b>	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 3</b>	Entrate extratributarie	RR	955.413,62	RR	955.413,62	RR	-
		RC	3.283.420,97	RC	3.283.420,97	RC	-
		<b>TR</b>	<b>4.238.834,59</b>	<b>TR</b>	<b>4.238.834,59</b>	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 4</b>	Entrate in conto capitale	RR	85.856.354,92	RR	85.856.354,92	RR	-
		RC	63.534.992,87	RC	63.534.992,87	RC	-
		<b>TR</b>	<b>149.391.347,79</b>	<b>TR</b>	<b>149.391.347,79</b>	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 5</b>	Entrate da riduzione di attività finanziarie	RR	3.529.965,76	RR	3.529.965,76	RR	-
		RC	26.470.034,24	RC	26.470.034,24	RC	-
		<b>TR</b>	<b>30.000.000,00</b>	<b>TR</b>	<b>30.000.000,00</b>	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 6</b>	Accensione prestiti	RR	-	RR	-	RR	-
		RC	201.345,96	RC	201.345,96	RC	-
		<b>TR</b>	<b>201.345,96</b>	<b>TR</b>	<b>201.345,96</b>	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 7</b>	Anticipazione da istituto tesoriere/cassiere	RR	-	RR	-	RR	-
		RC	-	RC	-	RC	-
		<b>TR</b>	-	<b>TR</b>	-	<b>TR</b>	-
<b>TITOLO 9</b>	Entrate per conto terzi e partite di giro	RR	4.471.441,1	RR	4.471.441,1	RR	-
		RC	117.781.918,36	RC	117.781.918,36	RC	-
		<b>TR</b>	<b>122.253.359,54</b>	<b>TR</b>	<b>122.253.359,54</b>	<b>TR</b>	-
<b>TOTALE ENTRATE PER TITOLI</b>		<b>RR</b>	<b>151.811.969,95</b>	<b>RR</b>	<b>151.811.969,95</b>	<b>RR</b>	-
		<b>RC</b>	<b>902.788.759,13</b>	<b>RC</b>	<b>902.788.759,13</b>	<b>RC</b>	-
		<b>TR</b>	<b>1.054.600.729,08</b>	<b>TR</b>	<b>1.054.600.729,08</b>	<b>TR</b>	-
<b>SPESE</b>		(PR) pagamenti in c/residui					
		(PC) pagamenti in c/competenza					
		(TP) totale pagamenti					
<b>MISSIONE 01</b>	Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo	PR	8.877.747,49	PR	8.877.747,49	PR	-
		PC	88.953.062,54	PC	88.953.062,54	PC	-
		<b>TP</b>	<b>97.830.810,03</b>	<b>TP</b>	<b>97.830.810,03</b>	<b>TP</b>	-
<b>MISSIONE 02</b>	Giustizia	PR	-	PR	-	PR	-
		PC	-	PC	-	PC	-
		<b>TP</b>	-	<b>TP</b>	-	<b>TP</b>	-
<b>MISSIONE 03</b>	Ordine pubblico e sicurezza	PR	29.360,46	PR	29.360,46	PR	-
		PC	-	PC	-	PC	-
		<b>TP</b>	<b>29.360,46</b>	<b>TP</b>	<b>29.360,46</b>	<b>TP</b>	-
<b>MISSIONE 04</b>	Istruzione e diritto allo studio	PR	6.682.412,51	PR	6.682.412,51	PR	-
		PC	1.897.842,03	PC	1.897.842,03	PC	-
		<b>TP</b>	<b>8.580.254,54</b>	<b>TP</b>	<b>8.580.254,54</b>	<b>TP</b>	-

## (segue - riscossioni - pagamenti - dati rendiconto e conto del tesoriere)

MISSIONE 05	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	PR	786.219,13	PR	786.219,13	PR	-
		PC	3.095.214,39	PC	3.095.214,39	PC	-
		<b>TP</b>	<b>3.881.433,52</b>	<b>TP</b>	<b>3.881.433,52</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	PR	747.760,06	PR	747.760,06	PR	-
		PC	100.015,58	PC	100.015,58	PC	-
		<b>TP</b>	<b>847.775,64</b>	<b>TP</b>	<b>847.775,64</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 07	Turismo	PR	20.092,56	PR	20.092,56	PR	-
		PC	366.998,97	PC	366.998,97	PC	-
		<b>TP</b>	<b>387.091,53</b>	<b>TP</b>	<b>387.091,53</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	PR	1.645.952,92	PR	1.645.952,92	PR	-
		PC	53.357,33	PC	53.357,33	PC	-
		<b>TP</b>	<b>1.699.310,25</b>	<b>TP</b>	<b>1.699.310,25</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 09	Sviluppo sostenibile e Tutela del territorio e dell'ambiente	PR	19.010.548,60	PR	19.010.548,60	PR	-
		PC	15.598.114,32	PC	15.598.114,32	PC	-
		<b>TP</b>	<b>34.608.662,92</b>	<b>TP</b>	<b>34.608.662,92</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 10	Trasporti e diritto alla mobilità	PR	16.737.653,5	PR	16.737.653,5	PR	-
		PC	46.704.332,29	PC	46.704.332,29	PC	-
		<b>TP</b>	<b>63.441.985,84</b>	<b>TP</b>	<b>63.441.985,84</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 11	Soccorso civile	PR	3.755.666,59	PR	3.755.666,59	PR	-
		PC	51.508.297,28	PC	51.508.297,28	PC	-
		<b>TP</b>	<b>55.263.963,87</b>	<b>TP</b>	<b>55.263.963,87</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	PR	5.800.393,83	PR	5.800.393,83	PR	-
		PC	9.397.945,65	PC	9.397.945,65	PC	-
		<b>TP</b>	<b>15.198.339,48</b>	<b>TP</b>	<b>15.198.339,48</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 13	Tutela della salute	PR	68.277.410,66	PR	68.277.410,66	PR	-
		PC	559.851.463,17	PC	559.851.463,17	PC	-
		<b>TP</b>	<b>628.128.873,83</b>	<b>TP</b>	<b>628.128.873,83</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 14	Sviluppo economico e competitività	PR	5.637.932,27	PR	5.637.932,27	PR	-
		PC	11.674.961,38	PC	11.674.961,38	PC	-
		<b>TP</b>	<b>17.312.893,65</b>	<b>TP</b>	<b>17.312.893,65</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	PR	4.402.631,38	PR	4.402.631,38	PR	-
		PC	4.857.727,53	PC	4.857.727,53	PC	-
		<b>TP</b>	<b>9.260.358,91</b>	<b>TP</b>	<b>9.260.358,91</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	PR	4.959.977,66	PR	4.959.977,66	PR	-
		PC	11.172.798,78	PC	11.172.798,78	PC	-
		<b>TP</b>	<b>16.132.776,44</b>	<b>TP</b>	<b>16.132.776,44</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	PR	1.642.810,67	PR	1.642.810,67	PR	-
		PC	2.162.564,35	PC	2.162.564,35	PC	-
		<b>TP</b>	<b>3.805.375,02</b>	<b>TP</b>	<b>3.805.375,02</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	PR	197.261,85	PR	197.261,85	PR	-
		PC	-	PC	-	PC	-
		<b>TP</b>	<b>197.261,85</b>	<b>TP</b>	<b>197.261,85</b>	<b>TP</b>	-
MISSIONE 19	Relazioni internazionali	PR	57.073,98	PR	57.073,98	PR	-
		PC	1.639.743,32	PC	1.639.743,32	PC	-
		<b>TP</b>	<b>1.696.817,30</b>	<b>TP</b>	<b>1.696.817,30</b>	<b>TP</b>	-

*(segue - riscossioni - pagamenti - dati rendiconto e conto del tesoriere)*

<b>MISSIONE 20</b>	Fondi e accantonamenti	PR	-	PR	-	PR	-
		PC	-	PC	-	PC	-
		TP	-	TP	-	TP	-
<b>MISSIONE 50</b>	Debito pubblico	PR	2.523.978,51	PR	2.523.978,51	PR	-
		PC	31.841.900,85	PC	31.841.900,85	PC	-
		TP	<b>34.365.879,36</b>	TP	<b>34.365.879,36</b>	TP	-
<b>MISSIONE 60</b>	Anticipazioni finanziarie	PR	-	PR	-	PR	-
		PC	-	PC	-	PC	-
		TP	-	TP	-	TP	-
<b>MISSIONE 99</b>	Servizi per conto terzi	PR	18.464.271,48	PR	18.464.271,48	PR	-
		PC	52.571.649,95	PC	52.571.649,95	PC	-
		TP	<b>71.035.921,43</b>	TP	<b>71.035.921,43</b>	TP	-
<b>TOTALE SPESE PER MISSIONI</b>		PR	<b>170.257.156,16</b>	PR	<b>170.257.156,16</b>	PR	-
		PC	<b>893.447.989,71</b>	PC	<b>893.447.989,71</b>	PC	-
		TP	<b>1.063.705.145,87</b>	TP	<b>1.063.705.145,87</b>	TP	-
<b>FONDO DI CASSA AL 31.12.2019</b>			<b>47.913.604,83</b>		<b>47.913.604,83</b>		

*fonte: elaborazione della Corte dei conti su rendiconto 2019 e Conto del tesoriere 2019*

Con determina dirigenziale n. 3744 del 22 luglio 2020 del dirigente della struttura preposta alla Ragioneria, è stato apposto il visto di concordanza sul conto finale ai sensi dell'art. 73 comma 2 della L.R. n. 4/2002, che prevede tale procedura entro il 15 aprile. Di fatto, con l'attestazione del dirigente, viene parificato il conto consuntivo del tesoriere dando atto della coincidenza delle risultanze contabili complessive e partitarie delle due contabilità.

A conclusione dell'analisi sin qui condotta si evidenzia che con la citata nota n. 1923 del 25 settembre 2020 sono state richieste alla Regione informazioni riguardanti la procedura di gara per l'affidamento del servizio di tesoreria che - si ricorda - è svolta dal 2014 e, da tempo, in regime di proroga.

La Regione, con nota di risposta n. 151235, del 02 ottobre 2020, ha comunicato che, con la determina n. 4298, del 22 settembre 2020, della Centrale Unica di Committenza si è provveduto alla costituzione della commissione che dovrà procedere all'aggiudicazione della gara in oggetto.

#### **2.5.4 analisi dati di rendiconto**

La prima verifica effettuata della Sezione ha avuto per oggetto la concordanza dei dati del rendiconto con quelli presenti nel sistema informativo-contabile dell'ente.

Dall'esame si rileva che sussiste piena concordanza tra le risultanze del rendiconto 2019 di cui al progetto di legge approvato con Delibera di G.R. n. 243 del 20/07/2020 e i dati scaturenti dalle scritture contabili regionali.

Con riferimento al prospetto delle disponibilità liquide al 31 dicembre 2019 si rileva l'esistenza di un **disallineamento** tra i prospetti del sistema SIOPE ed il fondo di cassa al 31 dicembre 2019, sia nei totali che nelle componenti sanità e gestione ordinaria, come riportato nella tabella che segue.

**2.tab. n.12 – confronto dati di cassa con le risultanze del sistema SIOPE (valori in euro)**

dati del rendiconto/ conto tesoriere		disponibilità liquide da SIOPE			differenze
		SANITÀ	ORDINARIO	TOTALE	
Fondo cassa iniziale 2018	127.101.570,34	77.352.989,66	49.748.580,68	127.101.570,34	0,00
<b>Fondo cassa finale 2018</b>	<b>57.018.021,62</b>	<b>20.516.278,60</b>	<b>36.299.255,98</b>	<b>56.815.534,58</b>	<b>202.487,04</b>
Fondo cassa iniziale 2019	57.018.021,62	32.512.974,25	24.505.047,37	57.018.021,62	0,00
<b>Fondo cassa finale 2019</b>	<b>47.913.604,83</b>	<b>39.736.235,35</b>	<b>8.150.780,03</b>	<b>47.887.015,38</b>	<b>26.589,45</b>

*fonte: elaborazione Corte dei Conti su disponibilità liquide SIOPE e rendiconto 2019*

A seguito della richiesta di chiarimenti avente ad oggetto la motivazione di tali disallineamenti (formulata con nota prot. n. 1923, del 25 settembre 2020), la Regione Molise ha riferito che tale discordanza deriva dal disallineamento tra le risultanze di cassa nel rendiconto al 31 dicembre 2019 e quelle del tesoriere, pari a euro 26.589,45 e collegata dall'Ente al provvisorio di uscita n. 1/2019 di pari importo, impropriamente generato dal tesoriere in quanto riferito a interessi passivi di competenza dell'esercizio finanziario 2018.

Detto disallineamento è stato richiamato anche nel verbale relativo alla verifica di cassa del Collegio dei Revisori al IV Trimestre 2019 (cfr. verbale n. 14, del 08 giugno 2020).

A seguito di detta segnalazione, il tesoriere ha provveduto a rettificare il proprio Conto allineandolo con le risultanze contabili della gestione finanziaria della Regione e tale modifica è stata comunicata anche alla banca dati SIOPE, che deve provvedere a recepire la modifica del flusso in uscita. Ad oggi, sui prospetti delle disponibilità liquide del SIOPE mancano le rettifiche indicate dall'Ente.

La Sezione ha, infine, proceduto a esaminare, nel dettaglio, le corrispondenze tra i dati SIOPE e quelli del rendiconto per *Titoli* di entrata e di spesa (le cui risultanze sono riportate nelle tabelle che seguono).

Risulta acclarato uno scostamento tra il *Titolo II* e il *Titolo VII* delle spese, per un importo pari ad euro 31.808,72. Tale circostanza è stata evidenziata – con la ricordata istanza istruttoria del 25 settembre 2020 – alla Regione Molise, che sul punto ha precisato che l'anomalia è collegata al contenuto del mandato di pagamento n. 917, del 12 febbraio 2019, imputato correttamente al *Titolo II* della spesa (cap. 18218) - Piano finanziario 2\_03\_01\_02\_003 (Contributi agli Investimenti) ma a cui è stato erroneamente assegnato il codice SIOPE 7029999999 (*Titolo VII*).

L'Ente ha aggiunto di aver già provveduto a correggere tale disallineamento, riservandosi di verificare se tale correzione risulti presente nel sistema SIOPE +.

2.tab. n. 13- analisi corrispondenza dati rendiconto e SIOPE - entrata (valori in euro)

ENTRATE - riscossioni (competenza + residui)	da sistema contabile	Da SIOPE			differenze
		gestione sanitaria	gestione non sanitaria	TOTALE	
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	646.500.155,90	492.289.296,94	154.210.858,96	646.500.155,90	0,00
Titoli 2 - Trasferimenti correnti	102.015.685,30	49.470.586,25	52.545.099,05	102.015.685,30	0,00
Titolo 3 - Entrate extratributarie	4.238.834,59	7.651,38	4.231.183,21	4.238.834,59	0,00
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	149.391.347,79	194.046,24	149.197.301,55	149.391.347,79	0,00
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziaria	30.000.000,00	0,00	30.000.000,00	30.000.000,00	0,00
titolo 6 - Accensione di prestiti	201.345,96	0,00	201.345,96	201.345,96	0,00
Titolo 7 -Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00		0,00	0,00
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	122.253.359,54	101.848.781,84	20.404.577,70	122.253.359,54	0,00
Altri incassi da regolarizzare				0,00	0,00
<b>TOTALE GENERALE ENTRATE</b>	<b>1.054.600.729,08</b>	<b>643.810.362,65</b>	<b>410.790.366,43</b>	<b>1.054.600.729,08</b>	<b>0,00</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati SIOPE e del rendiconto 2019

2.tab. n. 14 - Analisi corrispondenza dati rendiconto e SIOPE - spesa (valori in euro)

SPESE - pagamenti (competenza + residui)	da sistema contabile	Da SIOPE			differenze
		gestione sanitaria	gestione non sanitaria	TOTALE	
Titolo 1 - Spese correnti	785.151.400,44	618.563.417,69	166.587.982,75	785.151.400,44	0,00
Titolo 2 - Spese in conto capitale	153.818.913,57	193.359,93	153.593.744,92	153.787.104,85	31.808,72
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	30.958.391,07	0,00	30.958.391,07	30.958.391,07	0,00
Titolo 4 - Spese per rimborso di mutui e prestiti	22.740.519,36	0,00	22.740.519,36	22.740.519,36	0,00
Titolo 5 - Chiusura anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00		0,00	0,00
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	71.035.921,43	17.830.323,93	53.237.406,22	71.067.730,15	- 31.808,72
Pagamenti da regolarizzare	0,00			0,00	0,00
Altri pagamenti da regolarizzare	0,00			0,00	0,00
<b>TOTALE GENERALE SPESE</b>	<b>1.063.705.145,87</b>	<b>636.587.101,55</b>	<b>427.118.044,32</b>	<b>1.063.705.145,87</b>	<b>0,00</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati SIOPE e del rendiconto 2019

## CAPITOLO 3) IL RENDICONTO 2019. I RISULTATI DELLA GESTIONE FINANZIARIA

### 3.1. Il quadro generale riassuntivo della gestione

Ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, i risultati della gestione sono rappresentati nel *rendiconto generale annuale*, il quale è composto (comma 2) “*dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, [...] dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri [...]*”, secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al decreto.

Il *quadro generale riassuntivo* fornisce una visione sintetica e globale della gestione finanziaria dell'esercizio di riferimento e dei relativi risultati, in termini di competenza e di cassa, attraverso il confronto tra le risorse finanziarie disponibili e i relativi utilizzi, e consente di verificare, a consuntivo, la realizzazione degli equilibri previsti nel quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione <sup>(18)</sup>.

Gli importi di tutte le voci del quadro generale riassuntivo devono coincidere con quelli delle corrispondenti voci del conto del bilancio <sup>(19)</sup>.

Per la Regione Molise esso è costituito dall'allegato n. 9 del progetto di rendiconto 2019, approvato con Delibera di Giunta regionale n. 243, del 20 luglio 2020.

Dall'analisi del prospetto si evince che le entrate accertate, comprensive dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato, pareggiano con le spese autorizzate, comprensive del disavanzo di amministrazione degli esercizi precedenti, nell'importo di euro 1.604.155.802,34.

Dal punto di vista della cassa, se si sommano al fondo di cassa presunto al 01 gennaio 2019 - di euro 57.018.021,62 - gli incassi di euro 1.054.600.729,08 e si detraggono i pagamenti di euro 1.063.705.145,87, si ottiene un fondo di cassa finale positivo di euro 47.913.604,83, per cui risulta rispettato l'equilibrio di cassa della gestione finanziaria 2019.

Si rileva, inoltre, la presenza, prima di tutte le uscite, di un disavanzo di amministrazione di euro 19.647.433,60 in ossequio all'articolo 42, comma 1, del D. Lgs. 118/2011 che stabilisce che, se il risultato di amministrazione non è sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, la differenza è iscritta nel primo esercizio del bilancio di previsione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare.

---

<sup>(18)</sup> Tutte le voci del prospetto devono essere valorizzate, anche se di importo pari a 0.

<sup>(19)</sup> Ad eccezione della voce «Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti» che indica solo la quota del disavanzo da debito autorizzato e non contratto ripianata nel corso dell'esercizio attraverso l'accensione dei prestiti.

In effetti, nel bilancio di previsione 2019 della Regione Molise (approvato con L.R. 10 maggio 2019, n. 5) è stato iscritto, come prima posta contabile negativa, una quota del complessivo disavanzo di amministrazione da ripianare pari a **euro 19.647.433,60**.

Le componenti del disavanzo risultano così suddivise:

- 1) euro 2.331.062,04 corrispondenti alla quota annuale di disavanzo al 31 dicembre 2014, da ripianare in 10 esercizi ed avviata a far data dall'esercizio 2015;
- 2) euro 7.552.222,45 riguardanti la quota annuale del maggior disavanzo derivante dalla rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, da ripianare in trenta esercizi, applicata a far data dall'esercizio 2015;
- 3) euro 9.764.149,11 relativi alla quota di disavanzo derivante dalla copertura delle anticipazioni di liquidità di cui al D.L. 35/2013, e precisamente euro 1.734.947,18 per quelle contratte nel periodo 2013/2014 e euro 8.029.201,93 per quelle afferenti all'esercizio 2016. Il ripiano del suddetto disavanzo, ai sensi dell'art. 1, comma 700, della L. n. 208/2015, è stato avviato a partire dall'esercizio 2016 ed ha durata trentennale.

Sempre in parte "*Spesa*", al titolo 4 "*Rimborso prestiti*", è riportato, in dettaglio, l'importo di euro 292.804.024,42, che costituisce il residuo Fondo di accantonamento per anticipazioni di liquidità.

Si ricorda che, nello stesso esercizio, l'intera somma di euro 302.568.173,53 trova allocazione in entrata, sotto la voce "*Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità*". La differenza tra euro 302.568.173,53 ed euro 9.764.149,11, pari a euro 292.804.024,42, è contabilizzata in uscita sotto la voce "*Fondi anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)*": nell'esercizio successivo, il relativo importo sarà riportato in entrata, indicando la residua somma oggetto di restituzione, bilanciata in uscita dallo stesso valore al netto della quota imputata all'esercizio di competenza, e così via fino alla completa restituzione dell'anticipazione.

Le somme suddette, appartenendo alla categoria "*fondi*", non vanno né accertate né impegnate ma - come per i fondi pluriennali vincolati, l'avanzo ed il disavanzo - vanno comunque considerate anche in conto consuntivo, oltre che in bilancio preventivo, al fine di valutare effettivamente se la gestione dell'esercizio abbia consentito di accertare maggiori entrate, rispetto alle somme impegnate in uscita, in misura almeno pari al recupero del disavanzo che sarebbe dovuto intervenire nell'esercizio (cfr. par. 3.6.3 "*Il Fondo anticipoazione di liquidità*" del presente capitolo).

A differenza dei rendiconti 2017 e 2018, l'esame del quadro generale riassuntivo riportato

nell'allegato 9 al disegno di legge al rendiconto 2019 evidenzia, al titolo 4 della spesa, alla voce "Fondo anticipazione di liquidità" non solo l'indicazione della quota in conto capitale impegnata e pagata nell'esercizio a titolo di rimborso (euro 9.764.149,11), ma anche l'ammontare del predetto fondo (euro 292.804.024,42), in ossequio all'art. 1, comma 692, della L. n. 208/2015 e alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 28/SEZAUT/2017/QMIG <sup>(20)</sup>.

Proseguendo l'analisi del quadro generale riassuntivo, sul versante delle entrate risulta riportato il fondo cassa finale esposto nel risultato di amministrazione 2018, pari a euro 57.018.021,62.

Alla seconda voce, rubricata "Utilizzo avanzo di amministrazione", il dato iscritto reca un importo pari a euro 369.218.381,63, che si compone - per euro 302.568.173,53 - del già ricordato "Fondo di accantonamento per anticipazioni di liquidità" residuo, iscritto in entrata del bilancio 2019, e delle quote vincolate confluite nel risultato di amministrazione 2018, per un importo pari a euro 66.650.208,10.

Il Fondo pluriennale vincolato è stato determinato in euro 50.338.760,27. Dai documenti analitici allegati al bilancio esso risulta suddiviso in euro 10.716.808,61 per spese correnti e nei restanti euro 39.621.951,66 per spese in conto capitale. Tale fondo consente di finanziare spese correnti e in conto capitale esigibili nell'anno 2019 per un importo pari a euro 27.034.807,31 rinviando agli esercizi successivi spese per euro 23.303.952,96 (cfr. *infra*, par. 3.3).

Dal lato spesa, il Fondo pluriennale attivato è pari a euro 40.676.868,70, di cui 15.390.739,43 relativi alla parte corrente ed euro 25.286.129,27 di parte capitale.

Infine, sempre in uscita, si rileva un **avanzo di competenza di euro 61.434.986,65**.

Dall'esame del prospetto sopra riportato e quello degli equilibri (allegato 10 del progetto di legge del rendiconto 2019) si evidenzia che, coerentemente, in entrambi i casi l'Ente rappresenta un risultato di gestione di competenza dell'esercizio 2019 positivo per euro 61.434.986,65.

Come riportato nel paragrafo 2.4, il prospetto sugli equilibri attesta che l'equilibrio finale di euro 61.434.986,65 è pari alla somma delle voci A) *equilibrio di parte corrente*, per euro 65.259.354,12, e B) *equilibrio di parte capitale* per euro -3.824.367,47; lo stesso importo viene considerato quale "avanzo di competenza" nel prospetto "Quadro generale riassuntivo".

Come noto, con il D.M. 01 agosto 2019 sono stati aggiornati gli schemi di bilancio del

---

<sup>20</sup> La questione è stata trattata nel paragrafo n. 4.4.3 relativo agli equilibri in sede di rendiconto 2018 (cfr. relazione allegata al giudizio di parificazione 2018 di cui alla Deliberazione n. 121/2019/PARI del 27/11/2019)

rendiconto di cui all'allegato n. 10 e sono state inserite anche le nuove versioni dei prospetti inerenti l'elenco analitico delle risorse accantonate, vincolate e destinate rappresentate nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (prospetti a/1, a/2 e a/3), le cui risultanze sono utilizzate ai fini della compilazione dei nuovi prospetti di cui trattasi.

Per quanto riguarda le modifiche apportate al quadro generale riassuntivo, il nuovo prospetto dedica due appositi riquadri relativi alla determinazione dell'*equilibrio del bilancio* e dell'*equilibrio complessivo*.

Il primo è calcolato al fine di tenere conto degli effetti sulla gestione di competenza derivanti dalla destinazione delle risorse acquisite alla costituzione degli accantonamenti previsti dalle leggi e dai principi contabili e al rispetto dei vincoli specifici di destinazione: rappresenta, dunque, l'effettiva capacità dell'ente di garantire – anche a consuntivo – la copertura integrale non solo agli impegni e al ripiano del disavanzo, ma anche ai vincoli di destinazione e agli accantonamenti di bilancio.

Conseguentemente, l'equilibrio di bilancio è pari al risultato di competenza (avanzo di competenza con il segno + o disavanzo di competenza con il segno -) al netto delle risorse accantonate nel bilancio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce (stanziamenti definitivi al netto del fondo di anticipazione di liquidità, già considerato nell'equilibrio di competenza) e delle risorse vincolate non ancora impegnate alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce <sup>(21)</sup>.

Il riquadro dell'*equilibrio complessivo* è calcolato per tenere conto anche degli effetti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto in attuazione dei principi contabili, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio.

L'equilibrio complessivo è pari alla somma algebrica tra l'equilibrio di bilancio (*lettera d*) del primo riquadro) e il saldo algebrico delle variazioni degli accantonamenti effettuata

---

<sup>21</sup> La voce «Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N» corrisponde al totale della colonna c) dell'allegato a/1 al rendiconto concernente «Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione» al netto dell'importo riguardante il fondo anticipazione di liquidità (già considerato nel risultato di competenza); la voce «Risorse vincolate nel bilancio» corrisponde all'importo della prima colonna della riga n) dell'allegato a/2 al rendiconto concernente «Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione». Il fondo crediti di dubbia esigibilità concorre all'equilibrio di bilancio secondo le modalità previste per la compilazione dell'allegato a/1 al rendiconto concernente «Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione».

in sede di rendiconto <sup>(22)</sup>.

I due prospetti inclusi nel quadro generale riassuntivo 2019 della Regione Molise sono di seguito riportati:

#### GESTIONE DEL BILANCIO

a) Avanzo di competenza (+)/Disavanzo di competenza (-)	61.434.986,65
b) Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio 2019 (+)	9.431.923,68
c) Risorse vincolate nel bilancio (+)	6.834.892,99
<b>d) Equilibrio di bilancio (d=a-b-c)</b>	<b>45.168.169,98</b>

#### GESTIONE DEGLI ACCANTONAMENTI IN SEDE DI RENDICONTO

d) Equilibrio di bilancio	(+)/(-)	45.168.169,98
e) Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)		- 1.427.935,68
<b>f) Equilibrio complessivo</b>	<b>(f=d-e)</b>	<b>46.596.105,66</b>

La tab. n. 1 - Quadro generale riassuntivo 2019 - che riproduce l'allegato 9 della proposta di rendiconto 2019, evidenzia nel dettaglio le poste contabili sopra descritte.

---

<sup>22</sup> La voce «*Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto*» è pari al totale della colonna d) dell'allegato a/1 al rendiconto concernente «*Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione*», al netto dell'importo riguardante il fondo anticipazione di liquidità (già considerato nel risultato di competenza).

3.tab. n. 1 – quadro generale riassuntivo 2019

(valori in euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI	INCASSI	SPESE	IMPEGNI	PAGAMENTI
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		57.018.021,62			
Utilizzo avanzo di amministrazione	369.218.381,63		Disavanzo di amministrazione	19.647.433,60	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti) - solo regioni	302.568.173,53				
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	10.716.808,61				
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	39.621.951,66				
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	736.903.106,14	646.500.155,90	<b>Titolo 1</b> - Spese correnti	880.635.303,91	785.151.400,44
<b>Titolo 2</b> - Trasferimenti correnti	182.600.060,12	102.015.685,30	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	15.390.739,43	
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	10.871.562,06	4.238.834,59	<b>Titolo 2</b> - Spese in conto capitale	139.746.967,07	153.818.913,57
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	108.614.159,02	149.391.347,79	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale	25.286.129,27	
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziarie	27.373.141,07	30.000.000,00	<b>Titolo 3</b> - Spese per incremento di attività finanziarie	30.958.391,07	30.958.391,07
			Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	-	
<b>Totale entrate finali</b>	<b>1.066.362.028,41</b>	<b>932.146.023,58</b>	<b>Totale spese finali</b>	<b>1.092.017.530,75</b>	<b>969.928.705,08</b>
<b>Titolo 6</b> - Accensione di prestiti	201.345,96	201.345,96	<b>Titolo 4</b> - Rimborso di prestiti	20.216.540,85	22.740.519,36
			di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	292.804.024,42	-
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-	<b>Titolo 5</b> - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto di terzi e partite di giro	118.035.286,07	122.253.359,54	<b>Titolo 7</b> - Spese per conto terzi e partite di giro	118.035.286,07	71.035.921,43
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>1.184.598.660,44</b>	<b>1.054.600.729,08</b>	<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>1.523.073.382,09</b>	<b>1.063.705.145,87</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>1.604.155.802,34</b>	<b>1.111.618.750,70</b>	<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>1.542.720.815,69</b>	<b>1.063.705.145,87</b>
<b>DISAVANZO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA</b>	<b>61.434.986,65</b>	<b>47.913.604,83</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>1.604.155.802,34</b>	<b>1.111.618.750,70</b>	<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>1.604.155.802,34</b>	<b>1.111.618.750,70</b>

fonte: allegato 9 al rendiconto 2019

### 3.2. Il risultato della gestione di competenza

Ai fini della verifica del risultato della gestione di competenza si analizzano gli accertamenti e gli impegni dell'esercizio 2019.

Nella tabella n. 2 sono riportati gli accertamenti suddivisi per titolo.

**3.tab. n. 2 - entrate di competenza 2019**

(valori in euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	736.903.106,14
<b>Titolo 2</b> - Trasferimenti correnti	182.600.060,12
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	10.871.562,06
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	108.614.159,02
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziarie	27.373.141,07
<b>Titolo 6</b> - Accensione di prestiti	201.345,96
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto di terzi e partite di giro	118.035.286,07
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>1.184.598.660,44</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconto 2019

Dunque, nel 2019 sono state complessivamente accertate entrate per euro 1.184.598.660,44, costituite per il 62,21% da entrate correnti e per il 9,17% da entrate in conto capitale. Risultano accesi prestiti per euro 201.345,96 euro e non si è fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Il 9,96 % degli accertamenti complessivi è rappresentato da entrate per conto terzi e partite di giro, che trovano esatta corrispondenza negli impegni del titolo 7.

Nella tabella n. 3 sono riportati gli impegni suddivisi per titolo.

**3.tab. n. 3 - spese di competenza 2019**

(valori in euro)

SPESE	IMPEGNI
<b>Titolo 1</b> - Spese correnti	880.635.303,91
<b>Titolo 2</b> - Spese in conto capitale	139.746.967,07
<b>Titolo 3</b> - Spese per incremento di attività finanziarie	30.958.391,07
<b>Titolo 4</b> - Rimborso di prestiti	20.216.540,85
<b>Titolo 5</b> - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-
<b>Titolo 7</b> - Spese per conto terzi e partite di giro	118.035.286,07
<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>1.189.592.488,97</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconto 2019

Nel 2019 sono stati complessivamente assunti impegni per euro 1.189.592.488,97, relativi per il 74,03% a spese correnti e per l'11,75% a spese in conto capitale. Gli impegni per il rimborso dei prestiti costituiscono l'1,70% degli impegni complessivi. Non sono stati assunti impegni nel Titolo 5 delle spese, non dovendosi sostenere oneri per rimborso di anticipazioni di

tesoreria.

La gestione di competenza dell'esercizio 2019 - data dalla differenza tra gli accertamenti di euro 1.184.598.660,44 e gli impegni di euro 1.189.592.488,97 - registra un saldo negativo di euro 4.993.828,53.

**3.tab. n. 4 - gestione di competenza 2019**

(valori in euro)

GESTIONE DI COMPETENZA 2019		
Totale accertamenti di competenza	+	1.184.598.660,44
Totale impegni di competenza	-	1.189.592.488,97
<b>SALDO GESTIONE DI COMPETENZA</b>		<b>- 4.993.828,53</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconto 2019

Il saldo risulta in aumento rispetto a quello registrato nell'esercizio 2018, pari a - euro 4.882.959,44 (accertamenti di euro 1.232.149.528,32 e impegni di euro 1.237.032.487,76).

Il risultato evidenziato non esaurisce la rappresentazione degli esiti contabili della gestione di competenza, oggi caratterizzata dagli effetti della nuova disciplina contabile introdotta, per gli Enti territoriali, dal D.Lgs n. 118/2011 e del nuovo principio contabile generale della competenza finanziaria (principio n. 16 dell'Allegato 1 ("Principi generali o postulati"), che dispone espressamente che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e 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.

Dall'operare del meccanismo sopra rappresentato è derivata la necessità di assicurare adeguata rappresentazione contabile alle tipologie di spesa (per lo più aventi carattere di spese di investimento) esigibili in esercizi successivi a quelli di registrazione, al fine di ovviare all'apparente disallineamento rispetto alle correlate voci di entrata. Tale esigenza è stata soddisfatta attraverso l'istituzione del Fondo pluriennale vincolato ("FPV"), che rappresenta un saldo finanziario costituito da risorse già accertate, destinate a dare copertura a obbligazioni passive dell'Ente rispetto alle quali si è già assunto il relativo impegno contabile ma che, per loro natura, sono destinate a divenire esigibili in esercizi diversi e futuri rispetto a quello di accertamento della relativa entrata.

Con il nuovo principio della competenza finanziaria "potenziata" il precedente valore del risultato della gestione di competenza perde di significato, in quanto parte degli impegni di competenza potrebbero essere finanziati da entrate accertate in esercizi precedenti e parte delle entrate di competenza potrebbero finanziare anche impegni relativi alla competenza di futuri esercizi.

Pertanto, il risultato dell'esercizio 2019 deve tener conto dei già ricordati importi iscritti in bilancio a titolo di fondo pluriennale vincolato, che di seguito si richiamano:

1. Fondo pluriennale vincolato di entrata di parte corrente, pari a euro 10.716.808,61;
2. Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale, pari a euro 39.621.951,66;
3. Fondo pluriennale vincolato per spese correnti, pari a euro 15.390.739,43;
4. Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale, pari a euro 25.286.129,27.

Pertanto, il nuovo saldo della gestione di competenza potenziata della Regione Molise per l'anno 2019 è pari a euro 4.668.063,04, calcolato aggiungendo al saldo tra il totale delle entrate accertate e il totale delle spese impegnate (- euro 4.993.828,53) il saldo del Fondo pluriennale vincolato (pari a + euro 9.661.891,57).

Il saldo risulta positivo e in aumento rispetto al 2018, che registrava un saldo negativo pari a euro 743.909,90 <sup>(23)</sup>.

Il risultato così ottenuto è dovuto al FPV in entrata superiore al FPV in uscita.

### 3.tab. n. 5 - gestione di competenza potenziata 2019

(valori in euro)

GESTIONE DI COMPETENZA POTENZIATA 2019		
Totale accertamenti di competenza	+	1.184.598.660,44
Totale impegni di competenza	-	1.189.592.488,97
F.P.V. Entrata corrente	+	10.716.808,61
F.P.V. Entrata in conto capitale	+	39.621.951,66
F.P.V. Spese correnti	-	15.390.739,43
F.P.V. Spese c/capitale	-	25.286.129,27
<b>SALDO GESTIONE DI COMPETENZA POTENZIATA</b>		<b>4.668.063,04</b>

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati rendiconto 2019

### 3.3. Il fondo pluriennale vincolato 2019

Il Fondo pluriennale vincolato, nella parte spesa, è incluso nei singoli stanziamenti dei capitoli del bilancio annuale e pluriennale.

Il principio della "competenza finanziaria potenziata", introdotto con la normativa in materia di armonizzazione contabile, prevede che il fondo pluriennale vincolato sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, atto a evidenziare con trasparenza e attendibilità il procedimento

<sup>23</sup> Il risultato 2018 è stato determinato dalla sommatoria tra il saldo tra totale delle entrate accertate e totale delle spese impegnate (- euro 4.882.959,44) e il saldo del Fondo pluriennale vincolato (pari a + euro 4.139.049,54).

di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste.

In linea generale, quindi, il fondo pluriennale vincolato può considerarsi come un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (punto 5.4. del principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2001).

La Sezione ha provveduto alla verifica della composizione del F.P.V. da un punto di vista complessivo, per seguirne l'evoluzione rispetto al precedente esercizio finanziario.

Lo schema successivo (tab. n. 6) riassume l'evoluzione che il fondo pluriennale vincolato ha subito nel corso dell'esercizio 2019.

**3.tab. n. 6 - Fondo pluriennale vincolato 2019** (valori in euro)

<b>EVOLUZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO - ESERCIZIO 2019</b>	
<b>VOCE</b>	<b>IMPORTO</b>
Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2018 <b>(A)</b>	50.338.760,27
Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2019 e coperte da fondo pluriennale vincolato <b>(B)</b>	22.292.365,64
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2019 c.d. economie di impegno <b>(X)</b>	4.742.441,67
Riaccertamento degli impegni finanziati da FPV imputati agli esercizi successivi al 2019 <b>(Y)</b>	-
Quota del FPV al 31/12/2018 rinviata all'esercizio 2020 e successivi <b>(C=A-B-X-Y)</b>	23.303.952,96
Spese impegnate nel 2019 con imputazione al 2020 e coperte da fondo pluriennale vincolato <b>(D)</b>	17.372.915,74
Spese impegnate nel 2019 con imputazione al 2021 e coperte da fondo pluriennale vincolato <b>(E)</b>	-
Spese impegnate nel 2019 con imputazione agli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione e coperte da fondo pluriennale vincolato <b>(F)</b>	-
<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019 (G=C+D+E+F)</b>	<b>40.676.868,70</b>

*fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Allegato 11 del rendiconto 2019*

La prima voce da verificare per valutare l'evoluzione del Fondo pluriennale Vincolato è quella concernente il fondo al 31 dicembre 2018, distinto in una quota destinata a spesa corrente (euro 10.716.808,61) e in una quota destinata a spese in conto capitale (euro 39.621.951,66) e pari complessivamente a euro 50.338.760,27.

Il Fondo è stato utilizzato per l'importo di euro 22.292.365,64 al fine di dare copertura alle spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2019. Inoltre, si sono contabilizzate economie di impegno per euro 4.742.441,67, determinando una quota del Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2018 rinviata agli esercizi 2020 e successivi, pari a euro 23.303.952,96.

Tale ultimo importo va incrementato delle somme impegnate nel 2019 con imputazione agli esercizi 2020 e successivi, pari complessivamente a euro 17.372.915,74, per determinare la quota del **Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2019, pari a euro 40.676.868,70.**

La consistenza complessiva del FPV al 31 dicembre 2019 è distinta in una quota destinata a spesa corrente (euro 15.390.739,43) e in una quota destinata a spese in conto capitale (euro 25.286.129,27).

Alla chiusura dell'esercizio 2019, il fondo registra una flessione di - euro 9.661.891,57 rispetto al valore iniziale di euro 50.338.760,27 (- 19,19%).

Dei 40.676.868,70 euro, costituenti l'ammontare complessivo del fondo, 23.303.952,96 euro (57,29%) costituiscono la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi, mentre i rimanenti 17.372.915,74 euro (42,71%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2019 ed imputati all'esercizio 2020.

### **3.4. Il risultato di amministrazione nel 2019**

Ai sensi dell'art. 63, commi 1 e 2, del D.Lgs 118/2011 il Rendiconto generale annuale della Regione "dimostra" i risultati della gestione dell'esercizio, è composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale ed è predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 del decreto medesimo.

L'articolo 42, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. prevede che il risultato di amministrazione, da accertare con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio, è pari al Fondo cassa aumentato dei residui attivi e diminuito, oltre che dei residui passivi, anche delle risorse che costituiscono il Fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.

Al riguardo giova premettere che, in un sistema di contabilità finanziaria fondata sul criterio della competenza, vige il principio generale "di continuità degli esercizi finanziari, per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi". Di conseguenza, in caso di errata determinazione del risultato ne "risulta [...] coinvolto in modo durevole l'equilibrio del bilancio: quest'ultimo, considerato nella sua prospettiva dinamica, la quale «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 266 del 2013; in senso conforme, sentenza n. 250 del 2013), esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione. Proprio la costanza e la continuità di tale ricerca ne

*spiegano l'operatività nell'arco di più esercizi finanziari; al contrario, prendere le mosse da infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali provoca un effetto "domino" nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione di risanamento" (Corte costituzionale, sent. 27 aprile 2017, n. 89).*

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, in più occasioni evidenziato come *"l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci" (Corte cost. n. 184/2016, cfr. anche Corte cost. n. 80/2017), sottolineando che "il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato" (Corte cost. n.184/2016 e Corte cost. n. 247/2017); pertanto, la "sostanziale articolazione" degli allegati di bilancio "deve essere necessariamente compensata -nel testo della legge di approvazione del rendiconto -da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge" (Corte cost. n. 274/2017).*

L'allegato 2 del progetto di legge di approvazione del rendiconto 2019 è costituito dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2019.

Il risultato contabile di amministrazione è determinato, come previsto dal richiamato articolo 42, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011, dal Fondo cassa al 31 dicembre 2019 (pari a euro 47.913.604,83) sommato ai residui attivi determinati a fine esercizio 2019 (pari a euro 699.142.014,20), detratti i residui passivi anch'essi determinati a fine esercizio 2019 (pari a euro 608.505.321,70) e il Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (pari a euro 15.390.739,43) e per spese in conto capitale (pari a euro 25.286.129,27).

Al 31 dicembre 2019 il risultato di amministrazione è di 97.873.428,63 (cfr. successiva tab. n. 7).

## 3.tab. n. 7- risultato contabile di amministrazione 2019

(valori in euro)

GESTIONE		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2019				57.018.021,62
RISCOSSIONI	(+)	151.811.969,95	902.788.759,13	1.054.600.729,08
PAGAMENTI	(-)	170.257.156,16	893.447.989,71	1.063.705.145,87
SALDO DI CASSA AL 31 DIC. 2019	(=)			47.913.604,83
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2019	(-)			-
<b>FONDO DI CASSA AL 31 DIC. 2019</b>	<b>(=)</b>			<b>47.913.604,83</b>
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>(+)</b>	<b>17.332.112,89</b>	<b>281.809.901,31</b>	<b>699.142.014,20</b>
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze				-
<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>(-)</b>	<b>312.360.822,44</b>	<b>296.144.499,26</b>	<b>608.505.321,70</b>
F.P.V. PER SPESE CORRENTI	(-) (-)			15.390.739,43
F.P.V. PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-) (-)			25.286.129,27
<b>RISULTATO DI AMM.NE AL 31 DIC 2019</b>	<b>(=)</b>			<b>97.873.428,63</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati del rendiconto 2019

Di seguito viene effettuata una riconciliazione tra i risultati della gestione, in termini di competenza e gestione dei residui, ed il risultato di amministrazione.

## 3.tab. n. 8 - riconciliazione risultati gestione competenza e risultato di amm. (valori in euro)

GESTIONE DI COMPETENZA POTENZIATA 2019		
Totale accertamenti di competenza	+	1.184.598.660,44
Totale impegni di competenza	-	1.189.592.488,97
F.P.V. Entrata corrente	+	10.716.808,61
F.P.V. Entrata in conto capitale	+	39.621.951,66
F.P.V. Spese correnti	-	15.390.739,43
F.P.V. Spese c/capitale	-	25.286.129,27
<b>SALDO GESTIONE DI COMPETENZA POTENZIATA</b>		<b>4.668.063,04</b>
<b>Gestione dei residui</b>		
Maggiori residui attivi riaccertati	+	0
Minori residui attivi riaccertati	-	47.454.947,10
Minori residui passivi riaccertati	+	-5.611.635,69
<b>SALDO GESTIONE RESIDUI</b>		<b>-41.843.311,41</b>
Avanzo non applicato/ Disavanzo esercizio precedente non applicato	+	68.398.468,92
Avanzo applicato/ Disavanzo esercizio precedente applicato	+	66.650.208,10
<b>RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019</b>		<b>97.873.428,65</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati del rendiconto 2019

La tabella sopra riportata evidenzia un peggioramento del risultato di amministrazione nel triennio 2017-2019, che passa da euro 142.173.701,97 (al 31/12/2017) a euro 135.048.677,02 (al

31/12/2018) ed a euro 97.873.428,63 nel 2019. Nello specifico si evidenzia un differenziale negativo di euro 37.175.248,39 rispetto all'esercizio precedente (-27,53%).

La riduzione è ascrivibile principalmente al saldo negativo derivante dalla gestione dei residui (di euro 41.843.311,41), dovuto all'eliminazione di residui attivi superiore a quella dei residui passivi.

Il saldo positivo della gestione di competenza si attesta su un valore positivo per l'applicazione di un fondo pluriennale in entrata superiore a quello in uscita, pur rilevando un disallineamento tra l'andamento degli accertamenti, minori degli impegni. L'ente ha pertanto dovuto fare ricorso, per la copertura delle spese, all'applicazione dell'avanzo degli esercizi precedenti pur essendo in una situazione di grave disavanzo di amministrazione.

L'avanzo applicato ivi indicato è pari a euro 53.878.935,87 per le spese correnti ed euro 12.771.272,23 per il finanziamento delle spese di investimento.

Circa l'applicazione dell'avanzo si fa rinvio alle specifiche norme previste per l'esercizio 2019 esaminate nel paragrafo relativo all'utilizzo delle quote vincolate (par. 3.8 del presente capitolo).

\*\*\*

In base ai principi stabiliti dal d.lgs. n. 118/2011, il risultato di amministrazione "effettivo" è rappresentato dal saldo di "parte disponibile" di lettera "E" del prospetto dimostrativo, che si determina detraendo, dal risultato contabile di lettera "A", i saldi di lettera B (parte accantonata), lettera C (parte vincolata) e lettera D (parte destinata).

Nella tabella n. 9 è riportato il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2019, previsto nell'Allegato n. 10 del d.lgs. n. 118/2011.

Dall'analisi del prospetto, si evince che il risultato di amministrazione accertato nel rendiconto dell'esercizio 2019 è condizionato negativamente dalla presenza di quote vincolate ed accantonate (per vincoli derivanti da trasferimenti, da mutui e altri finanziamenti, da altri vincoli attribuiti dall'ente stesso).

In particolare, al risultato contabile di amministrazione di **euro 97.873.428,63** occorre sottrarre la parte accantonata, pari a **euro 341.958.741,61**, e la parte vincolata, pari a **euro 270.361.471,32** (costituita da vincoli derivanti da trasferimenti per euro 262.441.732,87, da vincoli derivanti dalla contrazione di mutui per euro 6.972.380,94 e altri vincoli per euro 947.357,51).

**3.tab. n. 9 - prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (valori in euro)**

GESTIONE		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio 2019				57.018.021,62
RISCOSSIONI	(+)	151.811.969,95	902.788.759,13	1.054.600.729,08
PAGAMENTI	(-)	170.257.156,16	893.447.989,71	1.063.705.145,87
SALDO DI CASSA AL 31 dic. 2019	(=)			47.913.604,83
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dic. 2019	(-)			-
<b>FONDO DI CASSA AL 31 dic. 2019</b>	<b>(=)</b>			<b>47.913.604,83</b>
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>(+)</b>	<b>17.332.112,89</b>	<b>281.809.901,31</b>	<b>699.142.014,20</b>
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze				-
<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>(-)</b>	<b>312.360.822,44</b>	<b>296.144.499,26</b>	<b>608.505.321,70</b>
F.P.V. PER SPESE CORRENTI	(-)			15.390.739,43
F.P.V. PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			25.286.129,27
<b>RISULTATO DI AMM.NE AL 31 dic 2019</b>	<b>(=)</b>			<b>97.873.428,63</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019:</b>				
<b>PARTE ACCANTONATA</b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019				25.844.692,69
Accantonamento residui perenti al 31/12/2019				2.833.244,48
Fondo anticipazioni liquidità				292.804.024,42
Fondo perdite società partecipate				1.089.214,00
Fondo contenzioso				5.552.490,84
Altri accantonamenti				13.835.075,18
<b>Totale parte accantonata (B)</b>				<b>341.958.741,61</b>
<b>PARTE VINCOLATA</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				-
Vincoli derivanti da trasferimenti				262.441.732,87
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				6.972.380,94
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				947.357,51
Altri vincoli				-
<b>Totale parte vincolata (C)</b>				<b>270.361.471,32</b>
<b>PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI</b>				
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>				<b>-</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>				<b>- 514.446.784,30</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati del rendiconto 2019

Ne consegue che il risultato positivo di amministrazione è interamente assorbito dall'esigenza di dare copertura agli accantonamenti ed ai vincoli esistenti, determinando un risultato effettivo di esercizio in disavanzo per l'importo di **euro 514.446.784,30**.

La tabella n. 10 mostra l'evoluzione del risultato di amministrazione negli ultimi due esercizi:

3.tab. n. 10 - evoluzione del risultato di amministrazione

(valori in euro)

	2018	2019	% 2019/2018
<b>Fondo cassa al 1 gennaio</b>	<b>127.101.570,34</b>	<b>57.018.021,62</b>	<b>-55%</b>
Riscossioni	1.201.451.575,62	1.054.600.729,08	-12%
Pagamenti	1.271.535.124,34	1.063.705.145,87	-16%
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-	-	-
<b>Fondo di cassa al 31 dicembre</b>	<b>57.018.021,62</b>	<b>47.913.604,83</b>	<b>-16%</b>
<b>Residui attivi</b>	<b>616.599.029,96</b>	<b>699.142.014,20</b>	<b>13%</b>
<b>Residui passivi</b>	<b>488.229.614,29</b>	<b>608.505.321,70</b>	<b>25%</b>
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	10.716.808,61	15.390.739,43	44%
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	39.621.951,66	25.286.129,27	-36%
<b>Risultato di amministrazione (A)</b>	<b>135.048.677,02</b>	<b>97.873.428,63</b>	<b>-28%</b>
<b>Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019:</b>			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019	27.266.581,12	25.844.692,69	-5%
Accantonamento residui perenti al 31/12/2019	2.981.585,74	2.833.244,48	-5%
Fondo anticipazioni liquidità	302.568.173,53	292.804.024,42	-3%
Fondo perdite società partecipate al 31/12/2019	658.355,75	1.089.214,00	65%
Fondo contenzioso	6.877.824,33	5.552.490,84	-19%
Altri accantonamenti	15.051.449,65	13.835.075,18	-8%
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>355.403.970,12</b>	<b>341.958.741,61</b>	<b>-4%</b>
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	-	-	-
Vincoli derivanti da trasferimenti	278.959.591,22	262.441.732,87	-6%
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	9.146.602,46	6.972.380,94	-24%
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	947.357,51	-
Altri vincoli	3.283.686,33	-	-100%
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>291.389.880,01</b>	<b>270.361.471,32</b>	<b>-7%</b>
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totale parte disponibile (E)</b>	<b>-511.745.173,11</b>	<b>-514.446.784,30</b>	<b>1%</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati del rendiconto 2019

Il risultato finanziario effettivo (totale parte disponibile) risulta incrementato dell'1% per cui, come si dirà nel paragrafo relativo alla verifica del ripiano del disavanzo (par. 3.9), la Regione Molise ha superato l'obiettivo intermedio previsto per l'esercizio 2019 e il saldo di cui alla lettera "E" esprime un disavanzo di amministrazione "ordinario" ai sensi dell'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118/2011.

L'incremento del disavanzo si è verificato nonostante la riduzione sia della parte accantonata (-4%) sia della parte vincolata (-7%).

Con riferimento alle quote accantonate, inoltre, si rileva una sottostima di alcune poste per le quali la Sezione esprimerà le dovute valutazioni nei paragrafi relativi ai singoli fondi.

Nella tabella n. 11 si è poi ritenuto opportuno riportare l'evoluzione sia del saldo contabile che del saldo effettivo (totale parte disponibile) nel periodo intercorrente dal riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2019.

Dal raffronto dei dati del 2016 con quelli dell'esercizio 2015 si rileva un notevole aumento del disavanzo effettivo (+69,68%), dovuto ad una riduzione del risultato contabile di amministrazione (-58,53%) e ad un aumento della parte accantonata (+61,96%). Come già ampiamente illustrato nella Relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2016, il "peggioramento" della parte disponibile del risultato è ascrivibile, per la gran parte, alle modalità di contabilizzazione - corrette - dell'anticipazione di liquidità incassate nell'anno.

**Nel rendiconto 2019 si registra un peggioramento della parte disponibile rispetto all'esercizio 2018, che rimane negativa per euro 514.446.784,30.** Ciò è da attribuire principalmente alla flessione del 27,53% del risultato contabile di amministrazione e, in minor misura, della parte accantonata (- 3,78%) e della parte vincolata (- 7,22%).

3.tab. n. 11 – evoluzione risultato di amministrazione (periodo 2015-2019)

(valori in euro)

	01.01.2015 POST RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO RESIDUI	RENDICONTO 31.12.2015	RENDICONTO 31.12.2016	RENDICONTO 31.12.2017	RENDICONTO 31.12.2018	RENDICONTO 31.12.2019
risultato contabile di amministrazione	711.499.537,66	496.420.756,79	205.859.787,66	142.173.701,97	135.048.677,02	97.873.428,63
parte accantonata	-228.740.161,42	-245.768.340,31	-398.050.811,35	-340.970.687,11	-355.403.970,12	-341.958.741,61
parte vincolata	-733.802.201,19	-561.263.943,12	-334.849.690,74	-309.757.555,42	-291.389.880,01	-270.361.471,32
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE</b>	<b>-251.042.824,95</b>	<b>-310.611.526,64</b>	<b>-527.040.714,43</b>	<b>-508.554.540,56</b>	<b>-511.745.173,11</b>	<b>-514.446.784,30</b>

fonte: elaborazione Corte Conti

### 3.5. La composizione del risultato di amministrazione. Premessa

Il risultato di amministrazione, così come previsto dall'articolo 42, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, è suddiviso in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati. L'allegato 4/2 al d.lgs. citato, contenente il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, punto 9.2. (risultato di amministrazione), contiene la definizione delle suddette tipologie di accantonamenti.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 274 del 2017, ha sottolineato come la disciplina introdotta dall'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 preveda una *“separata evidenza per le quote vincolate e accantonate”* nella considerazione che si tratta di *“risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere impiegate diversamente, con conseguente indisponibilità delle diverse forme di finanziamento”*.

Si ricorda che il Decreto 1° agosto 2019 (correttivo al D. Lgs. 118/2011) **ha aggiornato** anche il **prospetto sul risultato di amministrazione**.

Oltre alla scomposizione del risultato in quote accantonate, vincolate, destinate e libere, vengono previsti tre nuovi prospetti (a/1, a/2 e a/3) che devono fornire il dettaglio sulla composizione delle tre quote.

Questi nuovi tre prospetti dovranno essere obbligatoriamente allegati al rendiconto, oltre che al bilancio di previsione.

Il Decreto sottolinea l'importanza della funzione informativa della relazione di gestione nella determinazione delle quote vincolate, accantonate e destinate nel risultato di amministrazione (paragrafo 13.10.2).

La relazione deve riepilogare e illustrare gli utilizzi delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio e gli elenchi analitici delle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti che compongono il risultato di amministrazione di cui agli allegati a/1, a/2 e a/3, descrivendo con riferimento alle componenti più rilevanti:

- a) la gestione delle entrate vincolate e destinate agli investimenti provenienti dagli esercizi precedenti, confluite nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio oggetto di rendiconto: l'importo applicato al bilancio, le spese impegnate e pagate nel corso dell'esercizio di riferimento finanziate da tali risorse, la cancellazione dei residui, il loro importo alla fine dell'esercizio e le cause che non hanno ancora consentito di spenderle;

- b) le riduzioni dei fondi provenienti dagli esercizi precedenti, distinguendo gli utilizzi effettuati nel rispetto delle finalità e le riduzioni determinate dal venire meno dei rischi e delle passività potenziali per i quali erano stati accantonati;
- c) la formazione di nuove economie di spesa finanziate da entrate vincolate e destinate agli investimenti accertate nel corso dell'esercizio: il loro importo e le cause che hanno determinato le economie di spesa;
- d) le motivazioni della costituzione di nuovi e maggiori accantonamenti finanziati da entrate accertate nel corso dell'esercizio, indicando, per quelli effettuati in sede di predisposizione del rendiconto, se tali accantonamenti hanno determinato un incremento del disavanzo di amministrazione e le cause che non hanno consentito di effettuarli nel bilancio.

Infine, la Relazione deve dare della congruità di tutti gli accantonamenti nel risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce e le motivazioni delle eventuali differenze rispetto agli accantonamenti minimi obbligatori previsti dai principi contabili.

La compilazione di prospetti di determinazione delle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione, ai fini della corretta determinazione degli equilibri di bilancio, nonché dell'avanzo o disavanzo di amministrazione, non può essere affidata a conteggi extracontabili, su fogli di lavoro excel, scollegati dalla contabilità.

È necessario un adeguamento della struttura dei capitoli di bilancio e della gestione degli accertamenti e degli impegni, la quale deve essere in grado di garantire una corretta contabilità dei vincoli che garantisca un monitoraggio nel corso della gestione e una semplificazione della fase di rendicontazione.

Pertanto, la Regione dovrà garantire una procedura che comporti vari step, in particolare:

1. Analisi iniziale dei vincoli;
2. Codifica dei vincoli a livello dei capitoli di bilancio;
3. Gestione delle fonti di finanziamento;
4. Adeguamento del software ai fini della gestione di vincoli.

### **3.6. La composizione del risultato di amministrazione. La parte accantonata**

I fondi accantonati del risultato di amministrazione, secondo quanto previsto dall'articolo 42, comma 3, D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 4/2, punto 9.2, sono il *fondo crediti di dubbia esigibilità*, l'*accantonamento per residui perenti* (fino al loro smaltimento) e gli *accantonamenti per passività potenziali*.

La Regione Molise, così come risulta dal relativo prospetto allegato alla proposta di legge regionale concernente il rendiconto 2019, di cui alla citata D.G.R. n. 243/2020, ha predisposto i seguenti accantonamenti:

- a) Fondo crediti di dubbia esigibilità, pari ad euro 25.844.692,69;
- b) Fondo accantonamento residui perenti, pari a euro 2.833.244,48;
- c) Fondo anticipazioni liquidità pari a euro 292.804.024,42;
- d) Fondo perdite società partecipate, pari a euro 1.089.214,00;
- e) Fondo contenzioso, pari a euro 5.552.490,84;
- f) Altri Accantonamenti, pari a euro 13.835.075,18.

Complessivamente, le quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2019 di cui alle precedenti lettere a) - f), ammontano a euro 341.958.741,61.

L'allegato 3 della proposta di rendiconto 2019 (Delibera di G.R. n. 243/2020) è costituito dal "Modello Allegato a 1) Risultato di amministrazione - quote accantonate", predisposto secondo l'articolo 11, comma 6, lettera d) del D.lgs 118/2011 e secondo lo schema allegato a/2 di cui al punto 13.7.2 del principio contabile della programmazione.

Il Prospetto è compilato in raccordo con quello del risultato di amministrazione visto che il totale della colonna (e) del prospetto a/1 deve corrispondere alla quota accantonata del secondo quadro dimostrativo.

Detto prospetto serve ai fini della determinazione analitica delle quote accantonate al 31 dicembre 2019 e dell'analisi della movimentazione delle singole voci avvenuta nel corso dell'esercizio.

La situazione descritta è riportata nella tab. n. 12.

**3.tab. n. 12 - risorse accantonate nel risultato di amministrazione (valori in euro)**

DESCRIZIONE	IMPORTO	IMPORTO RICALCOLATO
risorse accantonate al 01/01/2019 (a)	355.403.970,12	355.403.970,12
risorse accantonate applicate al bilancio es. 2019 (b)	-20.027.328,08	-20.027.328,08
risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio es. 2019 (c)	9.431.923,68	9.431.923,68
variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (d)	-1.427.935,68	-2.849.824,11
<b>risorse accantonate in risultato di amm.ne al 31/12/2019 (e=a+b+c+d)</b>	<b>343.380.630,04</b>	<b>341.958.741,61</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su allegato a 1) Risultato di amministrazione - quote accantonate*

Più in dettaglio, le risorse accantonate a inizio anno sono pari a euro 355.403.970,12, da cui occorre sottrarre le risorse applicate al bilancio di esercizio di euro 20.027.328,08.

Queste afferiscono:

1. al FAL, per il pagamento della quota capitale relativa alle anticipazioni di liquidità di

euro 9.764.149,11;

2. al Fondo Contenzioso per l'importo di euro 4.121.718,70, di cui euro 1.383.683,49 per accantonamento annuale al fondo rischi legali (fondo rischi da contenzioso), euro 1.947.750,00 per regolarizzazione acquisto quote di partecipazione Sviluppo Italia Molise da Invitalia (ord. ass. 195/2018), euro 790.285,21 per oneri derivanti dalla soccombenza sentenza n. 177/2018 Invitalia c. Regione Molise (ordinan. assegn. n. 195/2018);
3. al Fondo rischi derivanti da pagamenti cedole bond e IRS, che subisce una riduzione di euro 61.339,63;
4. al Fondo per la definizione delle partite potenziali, che registra una riduzione di euro 6.080.120,64.

Per poter determinare le risorse accantonate al risultato di amministrazione 2019, oltre a considerare quelle accantonate al 1° gennaio 2019 al netto delle risorse applicate al bilancio, occorre sommare le risorse stanziare in spesa (euro 9.431.923,68) e le variazioni negative degli accantonamenti registrate in sede di rendiconto (- euro 1.427.935,68). Pertanto, a fine anno, la quota accantonata è pari a euro 341.958.741,61.

Per quanto riguarda la variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto, si evidenzia un errore di calcolo nella parte relativa alla colonna d) del prospetto su indicato, atteso che la variazione complessiva risulta essere pari a - euro 2.849.824,11 anziché - euro 1.427.935,68.

L'errore si riscontra nel calcolo della variazione del FCDE, che è pari a - euro 6.818.028,43 (data dalla sommatoria delle singole variazioni sui cap. 80001 di -euro -1.421.888,43 e sul cap. 55569 di - euro -5.396.140,00), mentre il valore indicato dalla Regione è pari a - euro 5.396.140,00.

Detta variazione, anche se non incide sul totale delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019, che la Regione ha indicato correttamente in euro 341.958.741,61, determina conseguente una modifica della parte relativa al prospetto degli equilibri e del quadro generale riassuntivo.

Nello specifico, l'equilibrio di parte corrente A/3 da euro 50.420.473,13 si ridetermina in euro 51.842.361,56 mentre l'equilibrio complessivo passa da euro 46.596.105,66 a euro 48.017.994,09. In sede di controdeduzioni per l'adunanza del giudizio di preparifica del 10 novembre 2020 (nota prot. 171324/2020) la Regione ha confermato il rilievo, pur trattandosi di un mero errore matematico, che non altera le risultanze del rendiconto e degli accantonamenti, si rende necessario apportare le opportune modifiche per il ripristino dei valori corretti. Pertanto, procederà ad adottare tutti i necessari adempimenti volti a modificare il prospetto A/3,

nonché i prospetti relativi agli equilibri e al quadro generale riassuntivo in sede di approvazione della legge regionale di Rendiconto generale 2019 o di assestamento 2020.

**3.6.1. *il fondo crediti dubbia esigibilità***

Nel bilancio di previsione 2019-2021 la Regione Molise ha previsto un fondo crediti di dubbia esigibilità di importo pari a **4.171.640,00 euro**, contabilizzato nella missione 20 - capitolo n. 55569.

La composizione del Fondo crediti di dubbia esigibilità si deduce dall'allegato c) al bilancio di previsione che si riporta nella tabella n.13 - (*FCDE allegato al Bilancio di Previsione 2019-2021*)

3.tab. n. 13 – FCDE allegato al Bilancio di Previsione 2019-2021

(valori in euro)

TIPOLOGIA	DENOMINAZIONE	STANZIAMENTI DIBILANCIO  (a)	ACCANTONAMENTO OBBLIGATORIO AL FONDO  (b)	ACCANTONAMENTO EFFETTIVO DIBILANCIO  (c)	% stanziamento accantonato al fondo (pinc contabile appl.33)  (d)=(c/a)
<b>ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA</b>					
1010100	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati	161.684.240,92	4.171.640,00	4.171.640,00	2,58%
1010200	Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità	575.085.334,10	-	-	-
1010400	Tipologia 104: Compartecipazione di tributi	365.000,00	-	-	-
1000000	<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>737.134.575,02</b>	<b>4.171.640,00</b>	<b>4.171.640,00</b>	<b>0,57%</b>
<b>TRASFERIMENTI CORRENTI</b>					
2010100	Tipologia 101: Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	177.782.851,42	-	-	-
2010300	Tipologia 103: Trasferimenti correnti da Imprese	5.885.350,87	-	-	-
2010500	Tipologia 105: Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	3.886.834,90	-	-	-
2000000	<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>187.555.037,19</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>ENTRATE EXTRATRIBUTARIE</b>					
3010000	Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	2.344.000,00	-	-	-
3020000	Tipologia 200: proventi derivati dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	4.359.500,00	-	-	-
3030000	Tipologia 300: Interessi attivi	295.579,44	-	-	-
3050000	Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	12.451.800,00	-	-	-
3000000	<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>19.450.879,44</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>					
4010000	Tipologia 100: Tributi in conto capitale	140.000,00	-	-	-
4020000	Tipologia 200: Contributi agli investimenti	492.905.540,60	-	-	-
4030000	Tipologia 300: Trasferimenti in conto capitale	230.599,59	-	-	-
4050000	Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	3.150.086,66	-	-	-
4000000	<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>496.426.226,85</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE</b>					
5030000	Tipologia 300: Riscossioni crediti di medio-lungo termine	190.000,00	-	-	-
5040000	Tipologia 400: Altre entrate per riduzione attività finanziarie	80.000.000,00	-	-	-
5000000	<b>TOTALE TITOLO V</b>	<b>80.190.000,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>1.520.756.718,50</b>	<b>4.171.640,00</b>	<b>4.171.640,00</b>	<b>0,27%</b>
DI CUI FCDE DI PARTE CORRENTE		1.024.330.491,65	4.171.640,00	4.171.640,00	0,41%
DI CUI FCDE IN C/CAPITALE		496.426.226,85	-	-	-

fonte: allegato c) del bilancio di previsione 2019

**Nel bilancio di previsione 2019-2021** è stato previsto uno stanziamento del 2,58% (euro 4.171.640,00) esclusivamente per la tipologia di entrata 101 - *“Imposte, tasse e proventi assimilati”*. L'importo complessivo previsto per il 2019 risulta superiore a quello accantonato nell'esercizio precedente e pari a euro 2.715.558,37 (+53,62%) di cui euro 2.649.668,37 per la tipologia di entrata 101 - *“Imposte, tasse e proventi assimilati”* ed euro 65.890,00 per la tipologia 100: *“Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni”*.

Come noto, in sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio, propedeuticamente alla redazione del rendiconto, vi è l'obbligo di verificare la congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato<sup>24</sup>.

Il sottodimensionamento del Fondo appare problematico laddove impedisce una corretta svalutazione di crediti contabilizzati integralmente nel conto del bilancio, anche se di dubbia esazione (principio applicato 3.3) e può generare un'indebita capacità di spesa.

Come già autorevolmente descritto dalla Corte costituzionale nella sentenza 279/2016, infatti, il fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce un fondo rettificativo (in diminuzione di una posta in entrata) finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio, precludendo, in tal modo, l'impiego di risorse di incerta acquisizione.

Inoltre, la scorretta indicazione della percentuale di svalutazione utilizzata in sede di approvazione del bilancio preventivo, e la non congruità dello stanziamento in sede di assestamento, comportano che, in occasione dell'approvazione del rendiconto, l'Amministrazione risulta soggetta al rischio di dover adeguare l'accantonamento al fondo senza le necessarie risorse provenienti dalla competenza.

La Regione Molise, con legge di assestamento di bilancio del 20 dicembre 2019, n. 20, ha provveduto a modificare l'accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità della singola annualità 2019 e pluriennale 2019/2021, con un incremento dello stanziamento a euro 5.396.140,00.

---

<sup>24</sup> A tal fine si applica la percentuale utilizzata in occasione della predisposizione del bilancio di previsione all'importo maggiore tra lo stanziamento e l'accertamento rilevato alla data in cui si procede all'adeguamento, e si individua l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità cui è necessario adeguarsi, a meno che il complemento a 100 dell'incidenza percentuale degli incassi di competenza rispetto agli accertamenti in c/competenza dell'esercizio (o all'importo degli stanziamenti di competenza se maggiore di quello accertato) non risulti inferiore alla percentuale dell'accantonamento al fondo crediti utilizzata in sede di bilancio. In tal caso, per determinare il fondo crediti cui è necessario adeguarsi, si fa riferimento a tale minore percentuale.

3.tab. n. 14 - FCDE in sede di assestamento

(valori in euro)

1.101 - IMPOSTE, TASSE E PROVENTI ASSIMILATI		2013	2014	2015	2016	2017	MEDIA	% FONDO	PREVISIONI ENTRATA 2019	PREVISIONI ENTRATA 2020	PREVISIONI ENTRATA 2021
cap. 300.0 tassa automobilistica regionale	accertamenti in competenza	33.500.000,00	30.000.000,00	20.635.532,33	26.139.997,82	18.031.356,54			22.500.000,00	23.000.000,00	23.000.000,00
	reversali competenza e residuo	25.702.888,88	31.352.937,62	24.932.480,76	26.139.997,82	18.031.356,54			0,00	0,00	0,00
cap. 310.0 tassa automobilistica regionale riscossioni coattive anni pregressi	accertamenti in competenza	10.130.000,00	5.000.000,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
	reversali competenza e residuo	1.496.777,35	7.125,32	18.376,89	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
cap. 318.0 accertamenti a.c.i. per gli anni 2008-2011	accertamenti in competenza	0,00	19.000.000,00	18.120,04	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
	reversali competenza e residuo	0,00	4.469.404,42	70.295,87	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
cap. 325.0 accertamento tassa automobilistica per gli anni 2012-2013-2014 e riscossione coattiva	accertamenti in competenza	0,00	0,00	0,00	631.375,77	3.408.497,59			7.800.000,00	0,00	0,00
	reversali competenza e residuo	0,00	0,00	0,00	631.375,77	3.408.497,59			0,00	0,00	0,00
cap. 326.0 accertamento tassa automobilistica, anno 2015	accertamenti in competenza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
	reversali competenza e residuo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
cap. 14003.0 accertamento tassa automobilistica anni 2016/2017	accertamenti in competenza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00	0,00
	reversali competenza e residuo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			23.500.000,00	15.800.000,00	11.100.000,00
Tipologia 101 - IMPOSTE, TASSE E PROVENTI ASSIMILATI	accertamenti in competenza	43.630.000,00	54.000.000,00	20.653.652,37	26.771.373,59	21.439.854,13			53.800.000,00	38.800.000,00	34.100.000,00
	reversali competenza e residuo	27.199.666,23	35.829.467,36	25.021.153,52	26.771.373,59	21.439.854,13			5.396.140,00	3.891.640,00	3.420.230,00
	% REVERSALI/ACCERTAMENTI	62,34	66,35	121,15	100,00	100,00	89,97	10,03	5.396.140,00	3.891.640,00	3.420.230,00

(segue FCDE in sede di assestamento)

3.100 - Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni		2013	2014	2015	2016	2017	MEDIA	% FONDO	PREVISIONI ENTRATA 2019	PREVISIONI ENTRATA 2020	PREVISIONI ENTRATA 2021
cap. 8760.0 proventi relativi a utilizzazione demanio idrico - fitti terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti e risorse naturali	accertamenti in competenza	1.197.687,24	890.000,00	834.040,38	893.504,86	884.946,70			1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
	reversali competenza e residuo	1.195.127,93	901.229,54	859.563,78	893.504,86	884.946,70					
tipologia 100 - VENDITA DI BENI E SERVIZI E PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	accertamenti in competenza	1.197.687,24	890.000,00	834.040,38	893.504,86	884.946,70			1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
	reversali competenza e residuo	1.195.127,93	901.229,54	859.563,78	893.504,86	884.946,70			0,00	0,00	0,00
	% EVERSAI/ACCERTAMENTI	99,79	101,26	103,06	100,00	100,00	100,82	0,00	0,00	0,00	0,00

fonte: allegato legge di assestamento di bilancio del 20 dicembre 2019, n. 20

Nella nota integrativa alla legge di assestamento del bilancio 2019-2021 si evince la modalità di calcolo del fondo crediti: *“La rideterminazione del FCDE iscritto in sede di bilancio di previsione iniziale 2019-2021 (Legge Regionale del 10 maggio 2019, n. 5 “Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2019-2021”) è stata effettuata tramite la piattaforma URBI, prendendo in considerazione i medesimi capitoli comprendenti importi giudicati di dubbia o difficile esazione, già individuati in fase di redazione del bilancio di previsione 2019-2021. Aggiornata la situazione degli stanziamenti definitivi, degli accertamenti e degli incassi alla data del 28.11.2019, si è operato come di seguito descritto e secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo 118/2011 – Principio Contabile Applicato 4/2 (esempio n.5): la percentuale utilizzata in occasione della predisposizione del bilancio di previsione 2019-2021 è stata applicata, per ognuna delle tipologie individuate, all’importo maggiore tra lo stanziamento e l’accertamento rilevato alla data del 28.11.2019, individuando in siffatto modo l’importo del fondo a cui adeguarsi in sede di assestamento. Nel dettaglio, per la Tipologia 101 – Titolo 1 “Imposte, tasse e proventi assimilati”, al totale dello stanziamento 2019 pari a euro 53.800.000,00 è stata applicata la percentuale di 10,03%, per un importo da accantonare pari a euro 5.396.140,00. Per la Tipologia 100 – Titolo 3 “Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni”, non è risultato necessario effettuare alcun accantonamento in quanto la percentuale da applicare allo stanziamento di euro 1.500.000,00 è pari a 0% (la media degli ultimi 5 anni del rapporto tra le reversali e gli accertamenti è superiore al 100%). Il totale del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità a cui adeguare l’accantonamento è quindi pari a euro 5.396.140,00, a fronte di un importo accantonato in sede di Bilancio di previsione 2019-2021 pari a euro 4.171.640,00; l’accantonamento al Fondo è stato di conseguenza incrementato di euro 1.224.500,00”.*

In sede di redazione del rendiconto la Sezione ha provveduto alla verifica della congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione, secondo la procedura di calcolo prevista dall’esempio n. 5 del D.Lgs. n. 118/2011 <sup>(25)</sup>.

---

<sup>25</sup> Secondo le previsioni di cui all’esempio, in sede di rendiconto occorre provvedere:

- b1) a determinare, per ciascuna delle categorie di entrate, l’importo dei residui complessivo come risultano alla fine dell’esercizio appena concluso, a seguito dell’operazione di riaccertamento ordinario di cui all’articolo 3, comma 4, del decreto;
- b2) a calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata di cui al punto b1), la media del rapporto tra gli incassi (in c/residui) e l’importo dei residui attivi all’inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi;
- b3) ad applicare all’importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto b1) una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto b2).

Con riferimento alla lettera b2) la media può essere calcolata secondo le seguenti modalità:

- a. media semplice (sia la media fra totale incassato e totale accertato, sia la media dei rapporti annui);
- b. rapporto tra la sommatoria degli incassi in c/residui di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio - rispetto alla sommatoria dei residui attivi al 1 gennaio di ciascun anno ponderati con i medesimi pesi indicati per gli incassi;

L'allegato 12 al progetto di rendiconto 2019 è costituito dal Fondo crediti di dubbia esigibilità che si riporta nella tabella n. 24.

Nella relazione al conto del bilancio e della gestione economico-finanziaria, sono riportate le tabelle relative alla costituzione del FCDE, dalle quali si evince che la Regione ha optato per il sistema di calcolo della media semplice (Tab. n.25).

Nel documento è precisato che alla chiusura dell'esercizio finanziario 2019, sono state avviate le attività volte a verificare la congruità dell'ammontare accantonato al Fondo crediti di dubbia esigibilità nella Missione 20 (Fondo Accantonamenti) - Programma 2 (Fondo crediti dubbia esigibilità) - capitolo 55569 (Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità).

Nello specifico, il Servizio Bilancio, Risorse Finanziarie e Ragioneria Generale, ha effettuato le seguenti operazioni:

1. Rideterminazione dell'importo complessivo dei residui per ciascuna categoria di entrata, come risultanti alla data del 31.12.2019, a seguito dell'operazione di riaccertamento ordinario;
2. Individuazione dei residui attivi identificabili come di dubbia e difficile esazione ai quali applicare l'accantonamento;
3. Calcolo dell'accantonamento secondo il metodo "a" previsto dall'esempio n.5 del Principio contabile (media semplice, ossia la media tra totale incassato e totale accertato relativamente agli ultimi 5 esercizi finanziari);
4. Determinazione del valore dell'accantonamento al Fondo crediti, calcolato applicando all'importo complessivo dei residui di dubbia e difficile esazione una percentuale pari al complemento a 100 della media per ogni titolo e tipologia.

Al termine delle operazioni sopra menzionate, i residui attivi al 31.12.2019 ammontano a euro 699.142.014,20, dei quali sono stati considerati residui attivi di dubbia e difficile esazione quelli afferenti ai seguenti capitoli:

- cap. n. 300 "Tassa automobilistica regionale" - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" - Tipologia 101 "Imposte, tasse e proventi assimilati";
- cap. n. 310 "Tassa automobilistica regionale - Riscossioni coattive anni pregressi" - Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" - Tipologia 101 "Imposte, tasse e proventi assimilati";

---

c. media ponderata del rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all'inizio ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio.

- cap. n.318 “Accertamento A.C.I. per gli anni 2008 – 2011” - Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” - Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati”;
- cap. n. 325 “Accertamento tassa automobilistica per gli anni 2012 – 2013” - Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” - Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati”;
- cap. n. 326 “Accertamento tassa automobilistica, anno 2015” - Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” - Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati”;
- cap. n. 14003 “Accertamento tassa automobilistica anni 2016/2017” – Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” – Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati” (capitolo di nuova istituzione);
- cap. n. 8760 “Proventi relativi ad utilizzazione del Demanio idrico – Fitti di terreni e diritti di sfruttamento di giacimenti e risorse naturali” – Titolo 3 “Entrate extra tributarie” – Tipologia 100 “Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni”.

Nella relazione allegata alla proposta di rendiconto 2019 è, inoltre, precisato, che, in osservanza del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, in materia di accantonamento al Fondo Crediti, secondo cui “per le entrate di nuova istituzione (per le quali non esiste una evidenza storica), nel primo anno la quantificazione del fondo è rimessa alla prudente valutazione degli enti. A decorrere dall’anno successivo, la quantificazione è effettuata con il criterio generale riferito agli anni precedenti. (...) È possibile effettuare svalutazioni di importo maggiore, dandone adeguata motivazione nella relazione al bilancio”, **relativamente al capitolo 14003 “Accertamento tassa automobilistica, anni 2016/2017”**, istituito nel corso dell’esercizio finanziario 2019 e privo quindi di evidenza storica sulla capacità di incasso pregressa, si è ritenuto opportuno considerare una percentuale di accantonamento al Fondo pari al 40% del residuo attivo risultante al 31.12.2019.

L’applicazione della metodologia indicata e il minore accantonamento relativo al capitolo 14003, ha determinato i seguenti importi da accantonare al FCDE:

- per la Tipologia 101 – Titolo 1, euro 25.844.692,69 in virtù di un residuo attivo, alla data del 31.12.2019, pari a euro 37.383.693,87.
- per la Tipologia 100 – Titolo 3, nessun accantonamento al Fondo in quanto i residui attivi al 31.12.2019 per tale Tipologia risultano pari a zero.

Nella predetta relazione di gestione, la Regione, ha, infine, osservato: “Giova ricordare, ai fini di una corretta interpretazione dell’evoluzione del Fondo e della composizione dello stesso che, in continuità con gli esercizi precedenti e sulla base della prerogativa che la normativa vigente assegna al

*Fcde, in fase di predisposizione del Rendiconto 2019, si è dato ampio spazio all'esame dei residui attivi e in modo particolare a quelli più vetusti; in tal senso si è tenuto in debito conto anche delle evidenze segnalate dalla Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Molise nelle Relazioni di accompagnamento al giudizio di parifica del rendiconto della Regione Molise per gli anni 2016, 2017, 2018 dove la magistratura contabile sottolinea come, seppure avendo calcolato correttamente il Fondo dal punto di vista formale, nella gestione finanziaria regionale permangono residui vetusti sui quali si chiede di effettuare maggiori e più approfondite analisi al fine di verificare la sussistenza di presupposti per il loro mantenimento o, in caso contrario, disporre la cancellazione definitiva. Con nota prot. n. 41363 del 10 marzo 2020 inviata dal Servizio Risorse Finanziarie Bilancio e Ragioneria Generale ai Direttori dei Servizi della Regione Molise, avente ad oggetto "Verifica sui residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni" è stato chiesto di analizzare e verificare la sussistenza degli eventuali requisiti che consentissero la permanenza in bilancio dei residui attivi maggiormente risalenti nel tempo. Le risultanze di tale analisi, conservate agli atti del Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale, hanno portato alla cancellazione definitiva di residui attivi per un importo totale di euro 47.575.846,75. Il calcolo del fondo è stato effettuato scegliendo la Tipologia quale livello di aggregazione dei dati ottenuti con l'analisi a livello del singolo capitolo; il Principio contabile 4/2 dispone che "la scelta del livello di analisi, è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie, o dai capitoli. Come esplicito in precedenza, i residui attivi considerati di dubbia e difficile esazione sono riconducibili a due diverse tipologie, come evidenziato nella tabella riepilogativa che segue. Tabella 1: composizione accantonamento al Fcde".*

3.tab. n. 15 - FCDE allegato alla proposta di rendiconto 2019 (fonte: allegato 12 al rendiconto 2019)

(valori in euro)

DENOMINAZIONE	RESIDUI ATTIVI			IMPORTI MINIMI FCDE (d)	FCDE (e)	% accantonamento al FCDE (f) = (e)/(c)
	formatisi in esercizio (a)	di esercizi precedenti (b)	TOTALE (c) = (a)+(b)			
<b>ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA</b>						
tipologia 101: imposte, tasse e proventi assimilati	29.121.870,87	23.795.418,14	52.917.289,01	25.844.692,69	25.844.692,69	48,84%
tipologia 102: tributi destinati al finanziamento della sanità	105.157.331,07	217.522.643,62	322.679.974,69			-
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>134.279.201,94</b>	<b>241.318.061,76</b>	<b>375.597.263,70</b>	<b>25.844.692,69</b>	<b>25.844.692,69</b>	<b>6,88%</b>
<b>TRASFERIMENTI CORRENTI</b>						
tipologia 101: trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	91.093.231,79	23.014.460,05	114.107.691,84	-	-	-
tipologia 103: trasferimenti correnti da imprese	12.506,91	2.192.725,32	2.205.232,23	-	-	-
tipologia 105: trasferimenti correnti dall'unione europea e dal resto del mondo	2.664.487,06	4.364.751,47	7.029.238,53	-	-	-
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>93.770.225,76</b>	<b>29.571.936,84</b>	<b>123.342.162,60</b>	-	-	-
<b>ENTRATE EXTRATRIBUTARIE</b>						
tipologia 100: vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	-	19.501.065,56	19.501.065,56	-	-	-
tipologia 200: proventi derivati dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	4.262.385,00	1.527.854,41	5.790.239,41	-	-	-
tipologia 300: interessi attivi	24,01	12,18	36,19	-	-	-
tipologia 500: rimborsi e altre entrate correnti	3.325.732,08	39.853.485,95	43.179.218,03	-	-	-
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>7.588.141,09</b>	<b>60.882.418,10</b>	<b>68.470.559,19</b>	-	-	-
<b>ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>						
tipologia 100: tributi in conto capitale	-	-	-			
tipologia 200: contributi agli investimenti	44.923.053,64	75.040.985,97	119.964.039,61			-
tipologia 300: trasferimenti in conto capitale	-	36.600,00	36.600,00			-
tipologia 500: altre entrate in conto capitale	156.112,51	688.407,00	844.519,51			-
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>45.079.166,15</b>	<b>75.765.992,97</b>	<b>120.845.159,12</b>			-
<b>ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE</b>						
tipologia 300: riscossioni crediti di medio-lungo termine	-	-	-			-
tipologia 400: altre entrate per riduzione attività finanziarie	903.106,83	-	903.106,83			-
<b>TOTALE TITOLO V</b>	<b>903.106,83</b>	-	<b>903.106,83</b>			-
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>281.619.841,77</b>	<b>407.538.409,67</b>	<b>689.158.251,44</b>	<b>25.844.692,69</b>	<b>25.844.692,69</b>	<b>3,75%</b>
DICUIFCDEINC/CAPITALE	45.079.166,15	75.765.992,97	120.845.159,12	-	-	-
DICUIFCDEDIPARIECORRENTE	236.540.675,62	331.772.416,70	568.313.092,32	25.844.692,69	25.844.692,69	4,55%
<b>COMPOSIZIONE FONDO SVALUTAZIONE CREDITI</b>			<b>TOTALE CREDITI</b>	<b>FONDO SVALUTAZIONE CREDITI</b>		
residui attivi nel conto del bilancio			689.158.251,44	25.844.692,69		
crediti stralciati dal conto del bilancio			0,00	0,00		
accertamenti imputati agli esercizi successivi a quello cui il rendiconto si riferisce			0,00	0,00		
<b>TOTALE</b>			<b>689.158.251,44</b>	<b>25.844.692,69</b>		

3.tab. n. 16 - prospetto di calcolo del FCDE 2019

(valori in euro)

CAP. 300 -310- 318-325-326-14003						
METODO 1 - MEDIA SEMPLICE						
periodo	residui attivi al 1/1	incassi RS	% riscosso (incassi/residui)	media semplice % riscosso	% non riscosso	
	A	D	C=D/A	E	G=100-E	
2015	49.998.587,67	4.367.201,15	8,73%	6,02%	93,98%	
2016	27.001.386,52	68.455,04	0,25%			
2017	26.932.931,48	5.706,88	0,02%			
2018	14.474.372,11	1.522.308,61	10,52%			
2019	21.739.578,92	2.467.022,31	11,35%			
	<b>140.146.856,70</b>	<b>8.430.693,99</b>	<b>6,02%</b>			
					Residui attivi al 31/12/2019	
					<b>37.838.693,87</b>	
					<b>FCDE</b>	<b>25.844.692,69</b>
CAP.8760						
METODO 1 - MEDIA SEMPLICE						
periodo	residui attivi al 1/1	incassi RS	% riscosso (incassi/residui)	media semplice % riscosso	% non riscosso	
	A	D	C=D/A	E	G=100-E	
2015	2.244.182,39	30.523,40	1,36%	4,62%	95,38%	
2016	2.218.658,99	152.478,21	6,87%			
2017	2.161.180,78	122.856,58	5,68%			
2018	-	-	0,00%			
2019	-	-	0,00%			
	<b>6.624.022,16</b>	<b>305.858,19</b>	<b>4,62%</b>			
					Residui attivi al 31/12/2019	
					-	
					<b>FCDE</b>	<b>-</b>
					<b>TOTALE FCDE</b>	<b>25.844.692,69</b>

fonte: relazione al rendiconto 2019

Come già evidenziato per gli scorsi esercizi, pur rientrando nella discrezionalità dell'ente la scelta del livello di analisi e il riferimento alle singole tipologie di entrata, non è possibile escludere quei capitoli o quelle categorie che possono incidere notevolmente sul calcolo del fondo. Ciò in quanto verrebbe meno la funzione propria dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, che, come più volte ribadito, in contabilità finanziaria deve intendersi come un fondo rischi, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio. Solo nella circostanza in cui il credito è dichiarato definitivamente ed assolutamente inesigibile, deve essere eliminato dalle scritture finanziarie e, per lo stesso importo del credito che si elimina, deve essere ridotta la quota accantonata nel risultato di amministrazione.

Se, invece, si esamina nel dettaglio il prospetto concernente la composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è possibile notare come **la scelta della effettuata dalla Regione sia contraria al prescritto principio contabile.**

Per l'esercizio 2019 la Regione, su una massa di residui attivi mantenuti al 31 dicembre 2019 di euro 689.158.251,44, ha individuato crediti di dubbia e difficile esazione solo con riferimento al Titolo 1 dell'entrata, "*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*", tipologia 101, "*Imposte, tasse e proventi assimilati*", escludendo a monte tutti gli altri titoli di bilancio e ha accantonato al FCDE una somma pari allo 3,75% dei residui mantenuti.

La Sezione rileva, in primo luogo e in relazione all'oggetto del capitolo 14003, la peculiare interpretazione della previsione contenuta nell'"Esempio numero 5 - Determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità" riportato nell'appendice all'allegato 4/2 al decreto legislativo 118/2011. Infatti, come correttamente riportato dalla Regione, questa parte del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria reca una disciplina specifica dei casi di "*entrate di nuova istituzione (per le quali non esiste una evidenza storica)*", con riferimento letterale - giova ribadirlo - alle *nuove entrate* e non, come accaduto nella fattispecie, a *nuovi capitoli* contabilmente creati ai fini dell'imputazione di nuove annualità di una tipologia di entrata tributaria ben nota alla contabilità regionale. Si aggiunge che, altrimenti opinando, al fine di sottrarsi alle prescrizioni dettate dai principi contabili in tema di limiti minimi dell'accantonamento a FCDE sarebbe sufficiente istituire, anno dopo anno, nuovi capitoli di entrata riferiti alle singole annualità di imposta oggetto di accertamento. Del resto, nella specie manca altresì il presupposto che costituisce la *ratio* della deroga prevista per i casi di entrate di nuova istituzione (assenza di pregresse evidenze contabili), avendo l'Ente piena contezza dell'andamento storico delle riscossioni della tassa rispetto agli accertamenti e ai residui iscritti in bilancio (sia pure, s'intende, con riferimento a precedenti annualità di imposta).

Deve, inoltre aggiungersi che nel calcolo non appaiono inclusi taluni residui attivi che, invece, avrebbero dovuto essere computati in ragione della loro dubbia esigibilità, desumibile dalla risalenza dell'iscrizione in bilancio unitamente alla successiva assenza di movimentazione del capitolo di entrata in cui è stato iscritto il credito.

Non solo l'Ente regionale ha provveduto alla riduzione del FCDE da euro 27.266.581,12 (progetto di rendiconto di cui alla delibera di GR n. 328/2019) a euro 25.844.692,69, ma ha escluso dal predetto calcolo i capitoli oggetto di residui vetusti.

Come evidenziato nel capitolo n. 6, nella parte relativa alla gestione dei residui, il controllo sui residui attivi vetusti, effettuato nel corso dell'attività istruttoria, ha fatto emergere che, per alcuni di essi, sussistono i presupposti per l'inclusione nel FCDE (ovvero in "Altri accantonamenti" per passività potenziali) invece non avvenuta per come riscontrato dall'esame dell'elenco dei residui attivi inclusi ed esclusi dal calcolo del FCDE.

A titolo di esempio, il residuo attivo di euro 1.367.800,88 relativo ad un accertamento del 1987 iscritto al Titolo III dell'entrata sul capitolo n. 8750 "Gettiti dei ruoli di contribuenza idrica 1/01/1981 - 1/12/1983", avrebbe dovuto prudenzialmente confluire nel calcolo del FCDE, per dare rappresentazione al rischio della mancata riscossione che, da quanto emerso in sede istruttoria, risulta elevato.

Discorso analogo per il credito residuo di euro 1.730.130,59 iscritto in bilancio al Titolo III dell'entrata nel 1989 al capitolo 10041 "Rimborso dall'Erim per retribuzione anticipate dalla regione per il personale comandato" e da allora privo di movimentazioni; e, ancora, l'ulteriore residuo attivo di euro 3.697.831,36 iscritto nel 1991 al capitolo 10043 "Rimborso dall'Erim dell'anticipazione concessa nell'anno 1984 dalla Regione su fondi provenienti dalla Casmez", da allora privo di movimentazioni.

Sorge, pertanto, l'esigenza di dare rappresentazione contabile ai rischi che gravano sul bilancio regionale e, in particolare, al rischio di mancata riscossione di determinati residui attivi, ivi rappresentati e che la Regione assuma le opportune determinazioni per la rappresentazione contabile dei menzionati rischi.

A tale scopo la Regione si dovrebbe attivare per effettuare una completa riconciliazione contabile, sulla base delle risultanze e della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, in modo che, nei successivi documenti di bilancio vi sia una chiara e completa quantificazione dei crediti certi e incerti, con conseguente trattamento contabile dell'eventuale rischio di mancata riscossione.

In conclusione, appare opportuno sottolineare che l'ammontare del fondo deve essere determinato in modo da soddisfare l'esigenza di garanzia non soltanto in senso formale,

attraverso il rispetto delle disposizioni che ne disciplinano la costituzione e le modalità di accantonamento, ma anche in senso sostanziale, attraverso l'effettiva parametrizzazione dell'accantonamento medesimo alla prevedibile incertezza di riscossione delle entrate a disposizione dell'ente.

Si ribadisce, quindi la necessità di prestare la massima attenzione all'entità dei crediti di dubbia e difficile esazione, specie con riferimento a quelli più risalenti, in quanto il mancato smaltimento dei residui evidenzia una criticità gestionale tale da alterare anche gli equilibri di cassa, oltre che il risultato di amministrazione<sup>(26)</sup>.

Tutto ciò anche in ossequio principio contabile generale di prudenza, in base al quale *“nei documenti sia finanziari sia economici, devono essere iscritte solo le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste”*.

Sul punto la Sezione non può esimersi dal richiamare il Collegio dei revisori della Regione per una più approfondita disamina delle partite residuali in sede del previsto parere sulla proposta di riaccertamento ordinario dei residui, in vista del quale si invita sin da ora il menzionato Collegio ad effettuare una più estesa indagine campionaria riferendo gli esiti della stessa direttamente agli uffici della Corte.

### **3.6.2. il fondo residui perenti**

Anche per l'esercizio 2019 l'attività della Sezione si è soffermata sulla verifica relativa all'adempimento di quanto prescritto dall'art. 60, comma 3, del D.Lgs n. 118/2011, in base al quale a decorrere dal 2015 non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione.

Infatti, il disposto dell'art. 60, comma 3, del D.lgs. n. 118/2011 stabilisce: *“A decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, non è consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. L'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014. A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della*

---

<sup>26</sup> La determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione è un adempimento di particolare delicatezza e importanza. La conseguente *“svalutazione”* deve avere effetto sulla programmazione e previsione degli impieghi delle medesime entrate in termini di spesa, al fine di tutelare l'Ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive perfezionate, scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio di previsione e la gestione in *“sostanziale situazione di disavanzo”* (deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR - Corte Costituzionale sentenze n. 250 /2013 e n. 213/2008).

*reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20%, fino al 70% dell'ammontare dei residui perenti".*

L'indagine ha avuto, pertanto, come oggetto di analisi i residui passivi perenti al 31 dicembre 2019, il fondo di copertura residui perenti e il tasso di copertura.

In applicazione della soprarichiamata novella legislativa, la Regione ha dato atto nei documenti di rendiconto di non aver registrato nuovi residui perenti nel corso dell'esercizio 2019, essendo state conservate nel conto del bilancio tutte le spese impegnate in esercizi pregressi e non pagate, al netto del riaccertamento, in applicazione del principio contabile della competenza finanziaria.

Per quanto concerne l'analisi dei residui perenti in sede di bilancio di previsione, si ricorda che contestualmente all'individuazione delle quote accantonate e vincolate del risultato presunto di amministrazione, il principio contabile della programmazione prescrive di allegare in nota integrativa l'elenco dei residui perenti presunti al 31/12/2018 con separata indicazione delle quote a valere su risorse vincolate e a valere su risorse non vincolate.

La Regione Molise ha provveduto all'adempimento prescritto allegando al bilancio di previsione 2019-2021 le tabelle ad oggetto: *"Elenco residui perenti - quota finanziata da risorse a libera destinazione"* ed *"Elenco residui perenti - quota finanziata da risorse vincolate"* (ivi, tab. n. 2 e n. 3).

L'Amministrazione ha proceduto, inoltre, alla ricognizione dello stock dei residui tenendo conto del criterio di finanziamento in origine legato ai residui, procedendo a evidenziare la natura libera o vincolata delle risorse poste a originaria copertura.

Come si legge dalla nota integrativa al bilancio di previsione 2019, al 31/12/2017 il valore delle perenzioni finanziate da risorse a libera destinazione era pari a euro 5.636.608,77 e le stesse trovavano copertura nella parte accantonata del risultato di amministrazione per una percentuale pari al 70%.

Nel corso dell'esercizio finanziario 2018 non si registra il ricorso a tale quota accantonata e al fine di attualizzare il valore dell'accantonamento, è stata avviata una puntuale ricognizione sulle stesse che ha coinvolto tutti i servizi regionali interessati.

Al 31/12/2018 tale valore scende a euro 4.259.408,20, per effetto di tale attività di analisi e delle cancellazioni autorizzate dai Servizi regionali che hanno certificato l'insussistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti a tale data.

Per quanto concerne lo stock dei residui perenti finanziati da risorse vincolate, il rendiconto 2017 registrava un valore pari a euro 52.712.548,64. Per effetto della gestione e delle cancellazioni autorizzate dai servizi regionali, con un'attività analoga a quella svolta per le perenzioni libere, tale valore al 31/12/2018 è pari a euro 41.675.971,91.

In conclusione, gli esiti dell'attività di analisi e ricognizione sulle perenzioni amministrative quantifica uno stock complessivo di residui perenti presunti al 31/12/2018, pari a euro 45.935.380,11, dei quali euro 4.259.408,20 a valere su risorse senza vincolo di destinazione ed euro 41.675.971,91 finanziati da risorse vincolate.

Il prospetto mostra la gestione puntuale dei vincoli che garantisca l'indicazione dei capitoli di entrata e di spesa e la distinzione delle fonti di finanziamento. I capitoli possono essere correlati o comunque deve essere indicata la risorsa che finanzia la spesa.

Partendo da questi dati iniziali, a seguito delle attività di gestione dell'esercizio finanziario, si rileva la movimentazione avvenuta nel corso dell'esercizio 2019 con indicazione delle relative fonti di finanziamento nelle tabelle nn. 26-27 <sup>(27)</sup>:

**3.tab. n. 17 -residui perenti 2019 - quota finanziata a libera destinazione (valori in euro)**

	2018	2019
consistenza residui perenti al 1° gennaio	5.636.608,77	4.259.408,20
residui perenti da cancellare	1.377.200,57	211.916,09
<b>consistenza residui perenti al 31 dicembre</b>	<b>4.259.408,20</b>	<b>4.047.492,11</b>
quota accantonata al risultato di amministrazione	2.981.585,74	2.833.244,48
<b>grado di copertura</b>	<b>70%</b>	<b>70%</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su dati relazione di gestione 2018 - 2019*

**3.tab. n. 18 -residui perenti 2019 - quota finanziata da risorse vincolate (valori in euro)**

	2018	2019
consistenza residui perenti al 1° gennaio	52.712.548,64	41.675.971,91
cancellazioni-utilizzi	11.036.576,73	7.584.112,09
<b>consistenza residui perenti al 31 dicembre</b>	<b>41.675.971,91</b>	<b>34.091.859,82</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su dati relazione di gestione 2018 - 2019*

Si rileva, in primo luogo, che muovendo dai residui iniziali - corrispondenti a quelli computati al 31/12/2018 - di euro 45.935.380,11, si registra una consistenza finale di euro 38.139.351,93. Tale importo corrisponde a quanto dichiarato nella relazione di gestione, in particolare

<sup>27</sup> Le modalità di compilazione del prospetto delle quote vincolate sono descritte nel paragrafo 13.7.2 del principio applicato della programmazione.

nell'elenco dei residui perenti allegato alla predetta relazione. Il loro ammontare implica, dunque, una riduzione di euro 7.796.028,18 (-17%) rispetto al precedente esercizio <sup>(28)</sup>.

Secondo quanto indicato nella relazione di gestione, i residui sono così composti in base alla fonte di finanziamento: euro 4.047.492,11 finanziati con risorse a libera destinazione ed euro 34.091.859,82 finanziati con risorse vincolate. Nella parte accantonata del risultato di amministrazione risulterebbe esclusivamente la prima quota, mentre l'altra riguarderebbe partite di natura vincolata.

Nella relazione allegata al progetto di rendiconto è spiegato che, nel corso dell'esercizio finanziario 2019, con DGR 532 del 20 dicembre 2019 avente ad oggetto "*Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art.73, comma 1, lettera a) del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118. Sentenza 177/2018 del Tribunale civile di Campobasso a favore di Invitalia S.p.a.*" sarebbe stato riconosciuto e successivamente liquidato, il debito rispetto al quale era stata accantonata una quota del risultato di amministrazione quale perenzione. Pertanto, tale quota sarebbe stata cancellata essendo stato soddisfatto per intero il debito regionale escusso, e, di conseguenza, il valore della quota al 31/12/2019, si sarebbe ridotto a euro 4.047.492,11.

Dello stock di residui al 31 dicembre di euro 4.047.492,11, l'amministrazione regionale ha previsto un Fondo residui perenti di euro 2.833.244,45, per cui l'importo di tale accantonamento corrisponde al 70% dei residui perenti al 31.12.2019.

La Sezione prende atto del notevole sforzo effettuato dalla Regione al fine di proseguire un'approfondita analisi sulle componenti dell'avanzo di amministrazione, anche a seguito delle censure elaborate dalla Sezione in sede di parifica dei rendiconti pregressi.

Si richiama, comunque, l'attenzione dell'Ente sulla urgente necessità di procedere alla ricognizione puntuale e attenta delle partite perenti, in sinergia tra le strutture amministrative competenti e la Direzione Bilancio. Ciò al fine di verificare, con sufficiente grado di veridicità, le ragioni giuridiche del persistente mantenimento, sia pure nel conto del patrimonio, di residui assai risalenti nel tempo, a garanzia dei quali l'ordinamento contabile armonizzato pretende un congruo e adeguato accantonamento, che, evidentemente, comporta l'immobilizzazione di equivalenti risorse del bilancio.

Si ritiene indispensabile, poi, all'esito della detta ricognizione, di procedere ad uno stralcio definitivo degli impegni privi delle necessarie caratteristiche di attuale sussistenza del debito, ovvero all'assolvimento, mediante pagamento e/o trasferimento di risorse, delle obbligazioni sottostanti, osservando, nel reperimento delle relative modalità di copertura, i principi

---

<sup>28</sup> Nel 2018 la riduzione è pari a euro 12.413.777,30 (-21%) rispetto al precedente esercizio.

formulati dalla Sezione in merito al rispetto della regola di cui all'articolo 119, comma 6, Cost. e, conseguentemente, in merito al necessario reperimento tra le risorse di parte corrente libera del bilancio regionale della provvista finanziaria destinata all'assolvimento delle obbligazioni sottese alle partite perenti correnti, anche derivanti da ormai vetusti trasferimenti erariali e/o comunitari.

Auspica l'adozione, anche per il futuro, di queste precise e coerenti procedure per la reinscrizione e la copertura dei residui perenti.

### 3.6.3. *il fondo anticipazione di liquidità*

Il Decreto 1° agosto 2019 ha apportato modifiche al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e nello specifico, per le anticipazioni di liquidità, dopo il paragrafo 3.20 ha inserito il 3.20-bis.

Il nuovo paragrafo prevede che, tra le accensioni di prestiti, sono registrate anche le anticipazioni di liquidità, le quali sono definite dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003, come *“operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”*.

È inoltre specificato che le anticipazioni di liquidità non costituiscono indebitamento agli effetti dell'art. 119 della Costituzione e di norma si estinguono entro un anno.

Per le anticipazioni che devono essere chiuse entro l'anno, la natura di *“anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive”* è rappresentata contabilmente dall'imputazione al medesimo esercizio dell'accertamento dell'entrata derivante dall'anticipazione e dell'impegno di spesa concernente il rimborso.

Per le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di *“anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive”* è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

Il meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento in ogni caso costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa e non deve costituire forma surrettizia di copertura di spese.

Vengono poi richiamate le modalità di contabilizzazione previste per le seguenti anticipazioni di liquidità. In particolare, per le anticipazioni di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35,

convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 4, e successivi rifinanziamenti, le Regioni e le Province autonome applicano l'art. 1, commi 692 e seguenti della legge n. 208 del 2015 e le indicazioni definite in sede nomofilattica dalla Corte dei conti (deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 33/2015 e n. 28/2017).

Le altre anticipazioni di liquidità che non si chiudono entro l'esercizio sono registrate come segue:

- a) le entrate derivanti dall'anticipazione sono accertate nel titolo 6 delle entrate " *Accensione di prestiti*";
- b) nel titolo 4 di spesa, riguardante il rimborso dei prestiti, è iscritto un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità accertate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata;
- c) a seguito dell'incasso dell'anticipazione, le rate annuali di rimborso dell'anticipazione sono impegnate con imputazione a ciascuno degli esercizi in cui devono essere pagate (la quota capitale nel titolo 4 del rimborso prestiti e la quota interessi nel titolo 1 delle spese correnti). Per gli esercizi ancora non gestiti, si predispongono l'impegno automatico, sempre sulla base del piano di ammortamento dell'anticipazione;
- d) il fondo di cui alla lettera b) è iscritto in entrata del bilancio dell'esercizio successivo, come quota del risultato di amministrazione presunto allegato al bilancio di previsione, per un importo corrispondente al fondo risultante dal relativo prospetto dimostrativo, ed è riscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio.

Tali modalità operative devono essere seguite fino all'integrale rimborso delle anticipazioni ed essere rappresentate in ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione.

\* \* \*

Al termine dell'esercizio finanziario 2019, tenuto conto dei ratei già restituiti a partire dall'anno 2015, l'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità evidenziato tra le poste accantonate del risultato di amministrazione ammonta a complessivi 292.804.024,42 euro.

La posta contabile relativa al *Fondo per anticipazione di liquidità* si riferisce alle risorse che la Regione Molise ha acquisito dalla Cassa Depositi e Prestiti avvalendosi della facoltà prevista dal D.L. 35/2013.

Si ricorda che in base all'articolo 2 (ripiano debiti della Regione) del predetto decreto, la Regione è stata autorizzata alla stipula con il MEF di un'anticipazione per euro 11.096.438,61

(<sup>29</sup>), erogata nel corso dell'anno 2013, il cui ammortamento ha avuto inizio in data 30 giugno 2014 e scadrà il 30 giugno 2043 e di un'altra anticipazione erogata nel corso dell'anno 2014 per euro 16.363.748,54 (<sup>30</sup>), il cui ammortamento ha avuto inizio nel corso dell'anno 2015.

Per quanto riguarda invece l'articolo 3 (ripiano debiti sanitari) del citato decreto-legge, è stata autorizzata la stipula con il MEF di un'anticipazione, pari ad euro 44.285.000,00, erogata nel corso dell'anno 2013, il cui ammortamento ha avuto inizio a far data dal 30 giugno 2014 e scadrà il 30 giugno 2043 (<sup>31</sup>), seguita da una nuova anticipazione, sempre riferita alla sanità, erogata nel corso dell'esercizio finanziario 2016, per l'importo complessivo di euro 254.346.000,00.

Per l'anno 2019, all'art. 11 della legge di stabilità regionale n. 4 del 10 maggio 2019, all'art. 11 è previsto l'accesso all'anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, commi da 849 a 857 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per un importo di euro 201.345,96, per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2018 (<sup>32</sup>).

---

<sup>29</sup> La Regione Molise ha stipulato un contratto con il Mef in data 25 luglio 2013 in cui sono state definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme. In particolare, all'art. 4 la Regione si obbliga ad estinguere integralmente l'anticipazione entro e non oltre il 30 giugno 2043, mediante versamento in un'unica soluzione di rate annuali di pari importo (ad esclusione della prima rata scadente il 30 giugno 2014), comprensive della quota capitale e della quota interessi. Il tasso di interesse è fissato il giorno della sottoscrizione del contratto ed è pari al rendimento di mercato del BTP a 5 anni in corso di emissione (IT0004907813), registrato il giorno precedente la firma del contratto, pari al 3,135% annuo.

<sup>30</sup> Il contratto di prestito con il Mef è stato stipulato in data 25 febbraio 2014: la Regione si obbliga ad estinguere integralmente l'anticipazione entro e non oltre il 28 febbraio 2044 mediante versamento in un'unica soluzione di rate annuali di pari importo (ad esclusione della prima rata scadente il 28 febbraio 2015), comprensive della quota capitale e della quota interessi. Il tasso di interesse è fissato il giorno della sottoscrizione del contratto ed è pari al rendimento di mercato del BTP a 5 anni in corso di emissione (IT0004992308), registrato il giorno precedente la firma del contratto, pari al 2,288% annuo.

<sup>31</sup> Il contratto con il Mef è stato sottoscritto in data 1° agosto 2013. La somma va restituita entro e non oltre il 30 giugno 2043, mediante versamento in un'unica soluzione di rate annuali di pari importo (ad esclusione della prima rata scadente il 30 giugno 2014), comprensive della quota capitale e della quota interessi. Il tasso di interesse è pari al rendimento di mercato del BTP a 5 anni in corso di emissione (IT0004907843), registrato il giorno precedente la firma del contratto, pari al 3,267% annuo.

<sup>32</sup> Si ricorda che le anticipazioni di liquidità di cui all'articolo 1, comma 849 e seguenti, della legge n. 145 del 2018, concesse alle Regioni per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale sono registrate secondo le modalità previste per le ordinarie anticipazioni di liquidità che si estinguono entro l'esercizio. In particolare, le entrate derivanti dall'anticipazione sono accertate nel titolo 6 delle entrate "Accensione di prestiti" e, contestualmente, con imputazione al medesimo esercizio, è impegnata la spesa concernente il rimborso dell'anticipazione, distintamente per la quota capitale e la quota interessi. Il versamento della liquidità da parte delle Regioni non comporta la formazione di proventi per gli enti del servizio sanitario, cui fa carico l'obbligazione giuridica concernente il rimborso dell'anticipazione, per il tramite della Regione. Pertanto, le regioni impegnano la spesa concernente il versamento della liquidità agli enti del servizio sanitario nazionale tra le concessioni di crediti, e contestualmente accertano le relative entrate derivanti dalla riscossione dei crediti. Tale operazione è registrata nel perimetro sanitario del bilancio.

Al medesimo articolo è stabilito che la suddetta anticipazione è rimborsata sulla base della liquidità dell'ente e in ogni caso entro il 28 dicembre 2019 e che determina un costo per interessi a carico del bilancio di previsione stimato in euro 2.000,00 iscritti alla Missione 50, Programma 01, Titolo I <sup>(33)</sup>.

L'anticipazione è iscritta nel bilancio di previsione 2019-2021 come segue:

1. Entrata: Titolo 6, Tipologia 200, Categoria 200 (Anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 1, commi da 849 a 857, l. 30/12/2018, n. 145);
2. Spesa: Missione 50, Programma 02, Titolo 4 (Restituzione Anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 1, commi da 849 a 857, l. 30/12/2018, n. 145);
3. Spesa: Missione 50, Programma 01, Titolo 1 (Interessi passivi su Anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 1, commi da 849 a 857, l. 30/12/2018, n. 145).

Nella presente relazione si darà conto della specifica verifica compiuta dalla Sezione sui profili attinenti alla conformità normativa della contabilizzazione delle risorse acquisite nel biennio 2013-2014, in epoca antecedente alla sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015 ed alla legge n. 208/2015, e di quelle acquisite successivamente al 2015, tenuto conto degli indirizzi interpretativi espressi, in sede nomofilattica, dalla Sezione delle Autonomie con la delibera n. 28/SEZAUT/2017/QMIG <sup>(34)</sup>.

Nel 2019 la Regione Molise ha disposto il pagamento della quota capitale di rimborso dell'anticipazione e dei relativi interessi passivi, le cui imputazioni sono state effettuate a valere sui seguenti capitoli di bilancio:

---

<sup>33</sup> Il tasso di interesse debitore è pari al parametro Euribor in relazione ad un periodo di tre mesi, rilevato il secondo giorno lavorativo bancario antecedente l'inizio di ciascun trimestre solare dell'anno 2019, maggiorato del margine (che rimarrà fisso per tutta la durata dell'anticipazione) quotato da Cassa Depositi e Prestiti il 14 gennaio 2019 e pari a 0,980%.

<sup>34</sup> Si rammenta che, in sede di Bilancio di previsione 2016 e il bilancio pluriennale 2016-2018 (c.fr. Deliberazione n. 174/2016), la Sezione ha rilevato la non corretta imputazione del Fondo in base alle regole contabili previste dalla legge di stabilità per il 2016. A seguito della predetta pronuncia, la Regione Molise, in sede di assestamento di bilancio 2016, con deliberazione della Giunta regionale del 9 novembre 2016, n. 514, ha ottemperato al precetto normativo, procedendo all'istituzione del fondo anticipazioni di liquidità. Pertanto, a decorrere dall'esercizio 2016, la Regione ha iniziato a contabilizzare la restituzione dell'anticipazione ricevuta, con la reiscrizione in bilancio della relativa quota accantonata del disavanzo di amministrazione, ridotta di anno in anno delle somme impegnate a titolo di ripiano della stessa, secondo le modalità indicate dalla norma e chiarite dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella citata deliberazione n. 28 del 18 dicembre 2017.

**3.tab. n. 19 –oneri finanziari – anticipazioni di liquidità** (valori in euro)

ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ	debito residuo al 31/12/2018	capitolo bilancio (quota interesse)	pagamenti al 31/12/2019 (quota interesse)	capitolo di bilancio (quota capitale)	pagamenti al 31/12/2019	debito residuo al 31/12/2019
anticipazioni di liquidità (art.2) di euro 11.096.438,61	9881.712,59	85008	309.791,69	85002	266.264,22	9.615.448,37
anticipazioni di liquidità (art.2) di € 16.363.748,54	14.768.068,08	85009	337.893,40	85003	421.996,41	14.346.071,67
anticipazioni di liquidità (art.3) di € 44.285.000,00	39.527.807,81	85010	1.291.373,48	85004	1.046.686,55	38.481.121,26
anticipazioni di liquidità (art.3) di € 175.200.000,00	164.260.160,99	85011	760.524,55	85005	5.507.937,34	158.752.223,65
anticipazioni di liquidità (art.3) di € 59.775.000,00	55.950.607,97	85011	163.375,78	85005	1.920.575,51	54.030.032,46
anticipazioni di liquidità (art.3) di € 19.371.000,00	18.179.816,11	85011	103.624,95	85005	600.689,08	17.579.127,03
<b>TOTALE</b>	<b>302.568.173,55</b>		<b>2.966.583,85</b>		<b>9.764.149,11</b>	<b>292.804.024,44</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati del rendiconto 2019

La quota complessiva di 9.764.149,11 euro, imputata su tali capitoli, corrisponde alla quota di ripiano del disavanzo derivante dall'anticipazione di liquidità che è stata iscritta nel bilancio di previsione 2019 con L.R. 19 maggio 2019, n. 5 di approvazione del medesimo, ai sensi del disposto normativo della L. 208/2015.

Oltre alla verifica dell'onere restitutorio, in sede istruttoria sono stati sottoposti a controllo i capitoli attraverso i quali è rappresentata in bilancio la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità.

Dall'esame della documentazione è stato, pertanto, verificato che la modalità di contabilizzazione adottata dalla Regione risulta conforme al dettato normativo.

In dettaglio, gli elementi conoscitivi sono relativi a:

- Capitolo di entrata del bilancio regionale dell'anno 2019, inerente l'"Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità", che presenta uno stanziamento pari a euro 64.177.588,46, pari all'importo del fondo anticipazioni di liquidità stanziato in spesa nell'esercizio precedente;
- Capitolo di entrata del bilancio regionale dell'anno 2019, inerente l'"Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità-2016", che presenta uno stanziamento pari a euro 238.390.585,07 è pari all'importo del fondo anticipazioni di liquidità stanziato in spesa nell'esercizio precedente;
- capitolo di uscita 57005 della missione 20 "Fondi e accantonamenti" del bilancio regionale dell'anno 2018, concernente: "FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' D.L. 35/2013, AI SENSI DEL D.L. 179/2015", che espone in competenza l'ammontare del Fondo al netto del ripiano annuale per il 2019, per un ammontare pari a euro 62.442.641,28;

- capitolo di uscita 57006, sempre della missione 20 “Fondi e accantonamenti” del bilancio regionale dell’anno 2016, concernente: “FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA’ D.L. 35/2016, AI SENSI DEL D.L. 179/2015 (2016)”, pari al Fondo di accantonamento quale risultante dal rendiconto 2016 e ammontante a euro 230.361.383,14.

Pertanto, è stato accertato che, conformemente alle disposizioni di cui all’art. 1, comma 693, lett. a) e 700, lett. a), della legge n. 208/2015, in entrata del bilancio regionale 2019, è stato iscritto l’utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità, con uno stanziamento pari a euro 302.568.173,53 e in uscita l’importo complessivo di euro 292.804.024,42 al netto della quota capitale pagata nell’esercizio 2019 di euro 9.764.149,11 <sup>(35)</sup>.

#### **3.6.4. il Fondo perdite societarie**

Per l’esercizio 2019, la Regione Molise ha provveduto alla costituzione del Fondo Perdite degli organismi partecipati in osservanza del disposto di cui all’art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016 “Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell’elenco di cui all’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazione locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell’anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato

---

<sup>35</sup> Nel corso dell’istruttoria relativa all’esercizio 2018 è stata verificata l’iscrizione in entrata dell’importo di euro 313.882.454,93 (valore coincidente con il fondo accantonato in uscita nel 2017) e, dal lato delle uscite, si è accertato che alla quota capitale pagata nell’esercizio, pari a euro 9.679.122,23, è stato aggiunto un “surplus” di euro 1.635.159,10.

Di conseguenza, la differenza tra euro 313.882.454,93 e il totale di euro 11.314.281,40 ha determinato una parte da accantonare di euro 302.568.173,53, non di euro 304.203.332,70. Nella relazione di gestione si chiarisce che: “Con riferimento al FAL si specifica che alla colonna “Risorse accantonate al 1/1/2018” risultano essere state iscritte le somme accantonate al risultato di amministrazione esercizio precedente (31.12.2017) per euro 313.882.454,93; dette risorse costituiscono in entrata la voce “Utilizzo del Fondo Anticipazione di liquidità” che, nella parte relativa alle anticipazioni ex d.l. 35/2013, anni 2013 e 2014, comprende somme pari ad euro 67.497.048,41, rispetto alle somme da piano di rientro/ammortamento che al 31/12/2017 risultano essere pari ad euro 65.861.889,26. Al fine di eliminare tale disallineamento così da rappresentare al risultato di amministrazione al 31/12/2018 il disavanzo effettivamente da ripianare, nella tabella sopra richiamata, alla colonna “utilizzo accantonamenti nell’esercizio” è stata indicata la somma di euro 1.635.159,17 quale surplus di avanzo accantonato al FAL nel corso della gestione esercizio 2018. Detto surplus va a sommarsi algebricamente alle somme effettivamente pagate a titolo di “rimborso quota capitale” per euro 9.679.122,23 così che avremo un Totale di Utilizzo nel corso dell’anno 2018 pari a complessivi euro 11.314.281,40. La differenza tra i due valori (313.882.454,93 – 11.314.281,40) costituisce il fondo anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013 e ss.mm.ii. da accantonare alla data del 31.12.2018 pari ad euro 302.568.173,53. Pertanto, rispetto alla somma stanziata all’1/1/2018 in bilancio sui capitoli 57005 e 57006 per il FAL, pari ad un importo complessivo di euro 304.203.332,70 (euro 65.812.747,63 + 238.390.585,07), avremo che in sede di risultato di amministrazione al 31.12.2018 detto fondo sarà riquantificato, accantonando una somma di euro 302.568.173,53, al netto quindi del surplus accantonato in avanzo di euro 1.635.159,17”.

negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione (...).".

Come risulta dall'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione, la quota è iscritta sul capitolo 55568 con descrizione: "Fondo perdite societarie ex comma 551 e 552, L. 147/2013" e sul capitolo 80006: "Accantonamento annuale per il fondo perdite societarie".

Nel prospetto che segue (tab. n. 20) sono analizzati gli stanziamenti del fondo in sede di bilancio di previsione e di rendiconto per il periodo 2018-2019 al fine di valutarne l'evoluzione.

**3.tab. n. 20 – Fondo perdite società partecipate** (valori in euro)

FONDO PERDITE SOCIETARIE					
accantonamento	anno 2015	anno 2016	anno 2017	anno 2018	anno 2019
bilancio di previsione	1.019.399,00	2.600.000,00	2.000.000,00	391.115,00	332.746,88
rendiconto	1.019.399,00	2.600.000,00	3.898.068,50	658.355,75	1.089.214,00

*fonte: elaborazione su dati del bilancio di previsione e rendiconto*

In sede di bilancio di previsione 2019 l'importo accantonato al fondo è pari ad euro 332.746,88. Nella nota integrativa si legge: "In sede di redazione del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2017 della Regione Molise, si è provveduto ad effettuare una revisione dell'elenco degli enti e delle società potenzialmente interessate dal calcolo del fondo perdite societarie, prendendo come base di partenza il Gruppo di Amministrazione Pubblica della Regione Molise, redatto ai sensi del principio applicato concernente il bilancio consolidato, di cui all'Allegato 4/4 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e riportato nell'Allegato A della Delibera di Giunta Regionale n. 56 dell'08.02.2018 "Proposta di legge concernente: "Bilancio consolidato della Regione Molise per l'esercizio 2016. Definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica e individuazione degli enti inclusi nel perimetro di consolidamento". La revisione effettuata ha portato ad un elenco di enti da considerare per il calcolo del fondo perdite societarie più puntuale e maggiormente rispondente ai criteri stabiliti dalla norma; di conseguenza, per la definizione dell'ammontare del fondo perdite societarie relativo al Bilancio di previsione per il triennio 2019-2021 sono stati considerati i medesimi enti scaturiti dalla suddetta ricognizione".

L'importo del Fondo Perdite societarie accantonato nel Rendiconto 2019 (euro 1.089.214,00) risulta in aumento rispetto all'esercizio 2018 (+65%), ma evidenzia un rimarchevole decremento, rispetto alla consistenza risultante dal Rendiconto 2017, di circa 3,2 milioni di euro.

Nella relazione di gestione è specificato che le motivazioni dell'incremento della consistenza del Fondo sono da ricondurre in particolare alle risultanze negative di un'unica partecipata inclusa nel calcolo.

In particolare, il Fondo scaturirebbe interamente dal risultato di esercizio negativo di “Sviluppo Montagna Molisana S.p.a.”, la cui perdita sarebbe riportata nella Proposta di Bilancio al 31.12.2019, sottoposta all’attenzione del socio Regione Molise, ma che, alla data di redazione della presente relazione, non sarebbe ancora concluso l’iter istruttorio ai fini della eventuale presa d’atto.

Inoltre, nella relazione al rendiconto viene rimarcato che la predetta società Sviluppo Montagna Molisana S.p.a. non risulta compresa nell’elenco di cui all’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (“Legge di contabilità e finanza pubblica”) e pertanto, stante al dettato dell’articolo 1, comma 550 della Legge 147/2013 e dell’articolo 21 del decreto legislativo n. 175/2016, la pubblica amministrazione partecipante non sarebbe tenuta all’accantonamento di quota parte del risultato di amministrazione negativo della partecipata. Tuttavia, in via prudenziale e sulla scia degli ultimi orientamenti giurisprudenziali e interpretativi delle suddette norme, si sarebbe ritenuto opportuno accantonare l’importo della perdita rilevata.

Infine è specificato che la Regione ha proceduto a revisionare l’elenco dei soggetti rientranti nel perimetro definito dalle normative vigenti, tenendo conto delle ultime evoluzioni della stessa normativa e delle vicende societarie degli enti appartenenti al “Sistema Regione Molise” o comunque vincolati all’Amministrazione regionale.

Per l’esame in dettaglio del fondo, si rinvia alla trattazione specifica svolta nel capitolo relativo alle partecipate (capitolo 5, Volume III).

### 3.6.5. *il Fondo contenzioso*

Tra gli altri accantonamenti del rendiconto 2019, risulta previsto un Fondo rischi da contenzioso il quale, come noto, serve a sterilizzare il rischio di sopravvenienze finanziarie passive (sentenze onerose o altre passività potenziali), preconstituendo la relativa copertura finanziaria.

Nel successivo prospetto si riportano gli stanziamenti annuali previsti nel triennio 2019-2021:

**3.tab. n. 21 – Fondo contenzioso in sede di bilancio di previsione (valori in euro)**

Anno	Bilancio di previsione
2019	1.500.000,00
2020	1.500.000,00
2021	983.099,00

*fonte: elaborazione su dati del bilancio di previsione*

Con riferimento alle modalità di calcolo del fondo, in sede previsionale il Servizio Avvocatura Regionale, sulla base delle informazioni in proprio possesso e a seguito di una prima

ricognizione interna, aveva effettuato una stima; per l'effetto, aveva ritenuto opportuno richiedere l'incremento prudenziale, rispetto alle ipotesi iniziali, a euro 1.500.000,00 del Fondo rischi da contenzioso (al netto di eventuali variazioni che si sarebbero rese necessarie nel corso del primo esercizio finanziario di riferimento del Bilancio di previsione, per cause non prevedibili) per l'anno 2019 e 2020 e di euro 983.099,00 per l'anno 2021, in cui erano compresi i pagamenti per transazioni volte a definire una lite in corso. L'andamento della previsione avrebbe dovuto formare oggetto di monitoraggio congiunto tra il Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale e il Servizio Avvocatura Regionale, al fine di consentire una più puntuale verifica di coerenza della previsione e per l'introduzione di eventuali misure correttive in corso di esercizio, che consentissero di garantire una corretta corrispondenza tra l'evoluzione dei contenziosi e la consistenza del Fondo.

Il Servizio Avvocatura Regionale aveva altresì ritenuto opportuno richiedere l'iscrizione nella Missione 20 del Bilancio di previsione 2019-2021 di un ulteriore fondo, denominato "Fondo per la definizione delle partite potenziali", specificamente destinato a pagamenti volti a prevenire l'insorgere di liti o controversie, così come previsto dal decreto legislativo 118/2011 all'articolo 46 "Fondo crediti di dubbia esigibilità", comma 3 ("È data facoltà alle regioni di stanziare nella missione "Fondi ed accantonamenti, all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'articolo 42, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente somma del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo"). Lo stanziamento previsto per tale fondo era pari a euro 700.000,00 per ciascun esercizio del Bilancio di previsione 2019 - 2021.

L'evoluzione del Fondo contenzioso avvenuta nel corso dell'esercizio si deduce dal prospetto analitico delle quote accantonate al risultato di amministrazione (allegato 3 alla proposta di rendiconto) che si riporta nella tabella n. 22.

**3.tab. n. 22 - Fondo contenzioso in sede di rendiconto 2019** (valori in euro)

Capitolo di spesa	80003
DESCRIZIONE	accantonamento annuale fondo rischi legali (Fondo rischi da contenzioso)
risorse accantonate al 01/01/2019	4.139.789,12
risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2019 (con segno -)	-1.383.683,49
risorse accantonate stanziare nella spesa del bilancio dell'esercizio 2019	1.500.000,00
variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	1.296.385,21
<b>risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019</b>	<b>5.552.490,84</b>

fonte: elaborazione su dati del rendiconto

In effetti, dall'analisi della documentazione in atti e del sistema informativo contabile regionale (URBI), si rileva uno stanziamento iniziale, appostato in bilancio alla missione 20 - Fondi e accantonamenti - Capitolo 80003 - *Accantonamento annuale per il fondo rischi legali (Fondo rischi da contenzioso)* - di euro 1.500.000,00, il quale risulta movimentato con variazioni di bilancio nel corso dell'esercizio di riferimento.

In particolare, a seguito di una variazione incrementativa di euro 4.139.789,12 e in diminuzione di euro 1.383.683,49, risulta uno stanziamento definitivo di euro 4.256.105,63.

A questo occorre aggiungere gli accantonamenti in sede di rendiconto di euro 1.296.385,21, per ottenere un valore definitivo del fondo pari a euro 5.552.490,84.

Il fondo contenzioso risulta, pertanto, in riduzione di euro -1.325.333,49 rispetto al valore accantonato al 31/12/2018 di euro 6.877.824,33 (-19%).

**3.tab. n. 23 - evoluzione del Fondo contenzioso nel triennio 2017-2019 (valori in euro)**

ANNO	RENDICONTO
2017	5.298.843,35
2018	6.877.824,33
2019	5.552.490,84

*fonte: elaborazione su dati del rendiconto*

Per quanto concerne le variazioni operate sul capitolo in questione, si rileva che l'incremento di euro 4.139.789,12 è stato effettuato in sede di assestamento di bilancio con delibera di Giunta Regionale n. 531, del 20 dicembre 2019 (storno 41) <sup>(36)</sup>.

Le variazioni in diminuzione di euro 1.383.683,49 sono state disposte con i seguenti provvedimenti:

1. deliberazione di Giunta n. 492, dell'11 dicembre 2019, di euro 72.809,26 - riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma ,1 lett. a) del D.Lgs. 118/2011 e variazione di bilancio (storno 42) <sup>(37)</sup>;

<sup>36</sup> Delibera di Giunta regionale ad oggetto: " *Variazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale in applicazione dell'art. 51 comma 2 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. in esecuzione dell'assestamento di bilancio 2019/2021*".

<sup>37</sup> Trattasi di sentenza 1654/2019 TAR Lombardia a favore di Wolters Kluwer Italia. Il Tribunale di Milano, con il decreto ingiuntivo n. 13263/2018, ha condannato la Regione Molise a corrispondere in favore della ditta Wolters Kluwer Italia srl la somma di euro 61.500,00, oltre agli interessi ed alle spese legali. Con sentenza n. 1654 del 19/06/2019, pubblicata in data 17/07/2019, ha ordinato di dare esecuzione al decreto ingiuntivo nominando per il caso di perdurante inerzia il commissario ad acta, nella persona del Prefetto di Campobasso o un funzionario dal medesimo delegato. Il commissario *ad acta*, insediato in data 20 Novembre 2019, ha disposto che " *il direttore del Servizio Logistica, Patrimonio, Sistemi informativi e Servizi Generali dott. Alessandro Altopiedi provveda con immediatezza ad avviare la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e contestualmente, per ragioni di urgenza provveda alla proposta d'impegno*

2. deliberazione di Giunta n. 496, dell'11 dicembre 2019, di euro 58.350,00 - riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e) del D.Lgs. 118/2011 e variazione di bilancio (storno 43) <sup>(38)</sup>;
3. Deliberazione di Giunta n. 547 del 28/12/2019 di euro 1.199.572,18 - riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73 comma 1 lett. a) del D.Lgs. 118/2011 e variazione di bilancio (storno 49);
4. Deliberazione di Giunta n. 562 del 30/12/2019 di euro 52.952,05 - riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 73 comma 1 lett. a) del D.Lgs. 118/2011 e variazione di bilancio (storno 54).

Dall'analisi dei predetti provvedimenti di Giunta regionale si rileva che il fondo sarebbe stato movimentato al fine di aggiornare gli stanziamenti sui pertinenti capitoli di spesa di bilancio per la copertura finanziaria dei mandati da emettere a seguito di atti di riconoscimento di debiti fuori bilancio <sup>(39)</sup>.

---

*di spesa*". Gli oneri derivanti dal riconoscimento del debito trovano copertura come segue: a) per euro 61.500,00 sullo stanziamento del capitolo 9800 codice 1.3.1.103 denominato "Spese per libri, giornali, pubblicazioni, abbonamenti G.U. e atti parlamentari, abbonamenti a notiziari ag. Giornalistiche", che con la presente deliberazione viene incrementato di pari importo, prelevando le risorse dal capitolo 80003-20.3.1.110 "Accantonamento annuale per il fondo rischi legali (fondo rischi da contenzioso)"; b) per euro 11.309,26 sullo stanziamento del capitolo 61055 -1.3.1.107 denominato "Interessi passivi derivanti da sentenze" che con la presente deliberazione viene incrementato di pari importo, prelevando le risorse dal capitolo 80003 - 20.3.1.110 "Accantonamento annuale per il fondo rischi legali (fondo rischi da contenzioso)"; c) per euro 3.037,70 sullo stanziamento del capitolo 6706 denominato "Oneri da liti, transazioni, arbitraggi defin. giudiziale e stragiudiziale controversia esecuz. di decisioni soccombenze".

<sup>38</sup> Trattasi di riconoscimento del debito fuori bilancio inoltrata dal Servizio Supporto al Direttore Generale, Risorse Umane del SSR, formazione, ECM, per il totale di euro 389.000,00 a favore dell'Università Cattolica Sacro Cuore - Roma. Il Direttore del Servizio ha prodotto una relazione dalla quale emerge che "la Regione Molise ha provveduto con vari atti, ai sensi della normativa vigente e sulla base di apposito Protocollo d'intesa a suo tempo stipulato con l'Università Cattolica del Sacro Cuore giusta DGR n. 330 del 6 aprile 2001 (cui l'UCSC ha aderito con deliberazione del Cda in data 28.6.2001), a formalizzare la volontà di finanziarie contratti aggiuntivi di formazione specialistica in diverse scuole di Specializzazione operanti presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore - Facoltà di Medicina e Chirurgia - A. Gemelli di Roma"; - non tutte le annualità dei suddetti contratti sono stati pagati nel corso degli anni e ad oggi risultano dovuti le seguenti annualità; a) 4<sup>a</sup> annualità n. 1 contratto attivato anno accademico 2010-2011 b) 5<sup>a</sup> annualità n. 4 contratti attivati anno accademico 2010-2011 c) 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> annualità n. 1 contratto attivato anno accademico 2012-2013.

L'importo di euro 389.000,00 trova copertura al capitolo 34217 missione 13 programma 1 titolo 1 macroaggregato 104 del bilancio di previsione 2019-2021, denominato "Finanziamento contratti di formazione specialistica aggiuntivi attivati c/o Università cattolica del Sacro Cuore e da attivare c/o Unimol" per l'importo di euro 330.650,00, e che occorre provvedere a reperire la rimanente somma di euro 58.350,00 prelevandolo, mediante opportuna variazione di bilancio, dal capitolo di spesa 80002 - missione 20, programma 3, titolo 1, macroaggregato 110 denominato "Accantonamento annuale per il fondo per la definizione delle partite potenziali" pertinente per il saldo del debito residuo *de quo*.

<sup>39</sup> L'articolo 73 del citato decreto 118/2011 avente ad oggetto "Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni" stabilisce: "1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c)

Nella relazione allegata al rendiconto 2019 sono indicate le motivazioni della movimentazione del fondo: *“La determinazione del fondo in occasione del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2018 è scaturita da una stima preliminare svolta dal Servizio Avvocatura Regionale, con la quale sono state considerate ipotesi di obbligazioni giuridiche potenziali con indici di rischio, valutato sull'evoluzione dei contenziosi in corso, sulla base degli andamenti di giudizio e della proiezione dei possibili margini di soccombenza. La stima effettuata dall'Avvocatura Regionale ha portato, nel corso del 2018, all'incremento del fondo, inizialmente previsto con uno stanziamento iniziale di euro 365.000,00, con un accantonamento di competenza di euro 5.298.843,35 iscritto in occasione dell'assestamento al Bilancio di previsione 2018-2020. Nel corso dell'anno il Fondo è stato movimentato in uscita per un importo pari a euro 1.500.000,00 (delibera di Giunta Regionale n. 595 del 28 dicembre 2018). A seguito delle interlocuzioni tra la Regione Molise e la Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per il Molise, è scaturita la necessità di effettuare un maggiore accantonamento al Fondo rischi legali; considerando i contenziosi in corso e l'evoluzione degli stessi, è stato ritenuto opportuno incrementare l'accantonamento per un importo pari a euro 2.713.980,98 e portando così la consistenza finale al 31.12.2018 a euro 6.877.824.33. Nel corso del 2019 il fondo è stato movimentato in uscita per complessivi euro 1.325.333,49 per la definitiva regolarizzazione di contenzioni precedentemente in atto e per i quali si è giunti a conclusione. Il Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale ha richiesto al Servizio Avvocatura Regionale, struttura responsabile per il monitoraggio del contenzioso, la situazione del contenzioso in essere e della relativa stima della possibile soccombenza (note prot. n. 159658/2019 e n. 30496/2020); nelle more dell'acquisizione del parere del Servizio Avvocatura Regionale, la consistenza finale al 31.12.2019 (pari a euro 5.552.490,84) è determinata quindi, dalla consistenza finale al 31.12.2018, al netto delle movimentazioni in uscita registrate in corso d'anno per contenziosi giunti a conclusione”.*

Si rileva altresì che il Servizio risulta aver richiesto all'Avvocatura Distrettuale dello Stato una ricognizione sul contenzioso pendente con nota del 18 gennaio 2019, inoltrata nuovamente in

---

*ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.”; 2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori. 3. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n.398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita. 4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta”.*

data 11 luglio 2020. Tuttavia, alla data di deposito della presente Relazione non risultano pervenuti riscontri.

In considerazione della movimentazione del fondo avvenuta nell'esercizio 2019 per la copertura di debiti fuori bilancio, si richiama l'attenzione dell'Ente alla necessità di una corretta quantificazione del fondo per contenziosi legali.

Già in sede di rendiconto 2018 il fondo è stato oggetto di specifica modifica, atteso che con delibera di G.R. n. 328/2019, di rettifica della precedente proposta di rendiconto n. 173/2019, è stato aggiornato il prospetto del risultato di amministrazione anche con riferimento all'accantonamento a titolo di fondo rischi, elevato da euro 4.163.843,35 a euro 6.877.824,33.

Tale variazione è risultata indispensabile al fine di adeguarsi ai rilievi della Sezione e costituire un congruo fondo in presenza di significative probabilità di soccombenza o di sentenza non definitiva e non esecutiva <sup>(40)</sup>.

Con nota istruttoria del 29 giugno 2020, prot. n. 1254, al fine di verificare l'adeguatezza del menzionato accantonamento, nel prendere atto delle informazioni in proposito fornite dal sistema informativo contabile regionale (Urbi), è stato chiesto alla Regione di trasmettere una dettagliata relazione riguardante lo stato del contenzioso, con particolare riferimento:

- alla stima attendibile del valore delle controversie in corso;
- all'importo complessivo dei debiti conseguenti a pronunce giurisdizionali esecutive al 31 dicembre 2019 in attesa di riconoscimento, nonché ad eventuali azioni di ottemperanza notificate nel corso dell'esercizio 2019;
- agli importi complessivamente pagati, nel 2019, per effetto di procedure esecutive.

**Alla data di redazione della presente relazione, la Regione non ha fornito alcun riscontro alla richiesta della Sezione.**

In sede di controdeduzioni per l'adunanza pubblica relativa al giudizio di preparifica, il Dirigente del Servizio Risorse Finanziarie e bilancio ha ribadito che "[...] *il Servizio nel corso degli anni ha comunque richiesto alla struttura regionale competente adeguate relazioni redatte secondo il principio contabile vigente in materia di costituzione del fondo in oggetto*".

Alla luce del contraddittorio scritto e tenuto conto delle circostanze del caso concreto, la Sezione conclude, condividendo sul punto i contenuti del parere reso dall'Organo di revisione

---

<sup>40</sup> Aderendo ai rilievi formulati dalla Sezione in ordine alla corretta costituzione del fondo, la Regione ha provveduto ad accantonare una somma maggiore a titolo di contenzioso, indicata in complessivi euro 6.877.824,33, così argomentato nella relazione di gestione: "*A seguito delle interlocuzioni tra la Regione Molise e la Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per il Molise, è scaturita la necessità di effettuare un maggiore accantonamento al Fondo rischi legali; considerando i contenziosi in corso e l'evoluzione degli stessi, è stato ritenuto opportuno incrementare l'accantonamento per un importo pari a euro 2.713.980,98 e portando così la consistenza finale al 31.12.2018 a euro 6.877.824,33*".

e in assenza di allegazione di una concreta attività di stima, nel senso di ritenere il fondo accantonato sottostimato rispetto al volume dei contenziosi in essere al 31/12/2019, tra i quali è già sufficiente richiamare l'ingente valore delle controversie che interessano il settore dei trasporti e quello sanitario.

Nel richiamare i contenuti del principio applicato 5.2, lett. h), di cui all'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011 <sup>(41)</sup> che disponeva, contestualmente all'applicazione dei nuovi principi della contabilità armonizzata, una ricognizione del contenzioso esistente e scaturente anche dagli esercizi precedenti al fine di determinare la quota da accantonare al fondo rischi spese legali, la Sezione rammenta come il principio ponga in capo agli enti l'obbligo, dopo la quantificazione del primo accantonamento, di rivedere l'entità della somma accantonata in considerazione dei dati riferiti al nuovo contenzioso che si viene a formare negli esercizi successivi.

In presenza di contenziosi di ingente valore, l'Ente deve valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza dei medesimi, al fine di procedere ai necessari accantonamenti per evitare che gli importi derivanti dalle relative sentenze di condanna risultino tali da minare gli equilibri di bilancio.

L'accantonamento al fondo contenziosi rappresenta una misura prudenziale volta a neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli dell'insorgenza di oneri da contenzioso e risulta essenziale al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e dei principi di sana e prudente gestione (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 14/2017/INPR).

---

<sup>41</sup> Il punto 5.2, lettera h) prevede " ...nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. ... In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione). L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti".

È accertato, infatti, che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio è rappresentata da sentenze che determinano l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria o che, comunque, il bilancio non riesca a finanziare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio.

La Sezione pone in evidenza, pertanto, quanto più volte evidenziato nella giurisprudenza dalla Sezione delle autonomie circa la particolare attenzione che deve essere riservata alla quantificazione degli accantonamenti a "*Fondo contenzioso*", legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso, per cui "*risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza*".

La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall'esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio ed in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità.

La Sezione evidenzia ancora, in proposito, che nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti (cfr., *ex plur.*, deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019 e Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020) ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali in passività "*probabili*", "*possibili*" e da "*evento remoto*", ai seguenti principi:

- la passività "*probabile*", con indice di rischio del 51% (che impone un ammontare di accantonamento pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora esitati in decisione, per i quali l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza;
- nei casi di passività "*possibile*" il rischio che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il *range* di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;
- nelle passività da "*evento remoto*" la probabilità è stimata inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero.

A tale scopo, occorre ovviamente un monitoraggio costante, riferito sia al momento della formazione che della verifica di relativa adeguatezza, al fine di affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che possono determinarsi in esito ai giudizi in corso.

La relazione allegata al bilancio deve curare particolarmente l'indicazione dei criteri che sono stati adottati, per pervenire alla decisione di accantonamento al "fondo rischi" e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso.

In concreto, risulta decisivo anche il ruolo dell'Organo di revisione, il quale deve periodicamente informarsi sui processi in corso e segnalare la necessità di un pieno ed efficace rispetto dei principi contabili, indicando esplicitamente tale irregolarità nelle relazioni ai bilanci preventivi e consuntivi, sino ad arrivare all'eventuale punto di non dare parere favorevole alla proposta dei medesimi.

### **3.6.6. gli altri accantonamenti**

Dall'analisi della parte accantonata del risultato di amministrazione 2019 risulta la voce "Altri accantonamenti" di 13.835.075,18 in riduzione rispetto all'esercizio 2018, pari a euro 15.051.449,65.

La voce comprende le seguenti quote accantonate:

1. Fondo rischi derivanti da pagamenti cedole Bond e IRS, pari a euro 4.634.142,90;
2. Fondo accantonamento per il ripristino dei capitoli finanziati dal mutuo di 27 milioni, pari a euro 300.000,00;
3. Fondo per la definizione delle partite potenziali, pari a euro 5.350.718,14;
4. Fondo l'accantonamento per il riallineamento finanziario sul Programma "Risorse liberate", pari a euro 3.550.214,14.

La quota, secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale (allegato 4/3 al D.Lgs. 118/2011), coincide con quella registrata tra le componenti negative della gestione registrate nel Conto Economico e precisamente alla voce "Altri accantonamenti".

Nella Relazione sulla gestione allegata al progetto di Rendiconto sono esplicitati il dettaglio e le motivazioni dell'accantonamento delle singole poste.

#### **A) Fondo rischi derivanti da pagamento cedole Bond e Interest Rate Swap**

Il fondo rischi relativo al pagamento di cedole Bond e *Interest Rate Swap* (IRS) è stato istituito, relativamente ai contratti derivati stipulati dalla Regione, per fare fronte ad eventuali rischi estremi di mercato.

Per quanto riguarda la consistenza finale del fondo, essa ammonta a euro 4.634.142,90.

Il valore accantonato a 31 dicembre 2019 risulta determinato a seguito della dotazione iniziale, pari a euro 3.695.482,53, della movimentazione in diminuzione, pari a euro 61.339,63 e della quota stanziata dell'esercizio 2019, pari a euro 1.000.000,00.

Con riferimento al Fondo, dalla relazione di gestione al rendiconto 2019 si legge: *“La metodologia di quantificazione dell'accantonamento annuale al fondo si differenzia per le due tipologie di rischio, in particolare:*

- *con riguardo all'accantonamento per la rischiosità dei titoli sottostanti (Sinking Fund) la Regione Molise accantona annualmente il valore della perdita attesa per il rischio di credito sul portafoglio titoli. Tale valore è stimato sulla base della probabilità di default a 1anno (ovvero la probabilità che lo stato italiano non ripaghi i titoli alla scadenza) e del recovery rate della Repubblica Italiana (ovvero la quota d'investimento che si stima si possa recuperare in caso di default) impliciti nelle quotazioni di mercato dei CDS alla data di valutazione, rapportati all'esposizione in essere, che è pari al capitale via via accantonato sullo swap sottostante al BOR da 100M, con un minimo prudenziale pari a 950.000 euro.*
- *con riguardo ai maggiori interessi sull'opzione Cap la Regione accantona annualmente l'importo atteso dei maggiori interessi in caso di effettivo rialzo dei tassi oltre la soglia prevista contrattualmente, ponderato per una probabilità stimata del verificarsi dell'evento (probabilità ad oggi considerata molto remota e pari allo 0,1%), con un minimo prudenziale pari a 50.000 euro”.*

Per le osservazioni in merito alla sua costituzione, si fa rinvio al capitolo relativo all'indebitamento.

#### **B) Fondo di accantonamento per il ripristino dei capitoli finanziati dal mutuo**

Il fondo presenta una consistenza al 31.12.2019 pari a euro 300.000,00.

La relazione di gestione precisa che, nel corso dell'esercizio finanziario 2019, si è provveduto ad integrare la quota di competenza, pari ad euro 100.000,00, con quella accertata ed accantonata al 31.12.2018 (pari a euro 200.000,00).

#### **C) Fondo per la definizione delle partite potenziali**

L'articolo 46 del Decreto Legislativo n. 118 del 23 giugno 2011, al comma 3, stabilisce che *“È data facoltà alle regioni di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'art. 42, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo”.*

La Regione Molise ha provveduto ad accantonare la somma di euro 5.350.718,14 a titolo di fondo per passività potenziali per le motivazioni indicate nella relazione di gestione: *“Alla luce della facoltà prevista dal dettato normativo, la Regione Molise ha costituito 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; stante la necessità di tutelare gli equilibri di bilancio e garantire idoneità di copertura alle spese e considerando che è costantemente in corso, tramite le strutture regionali competenti, un monitoraggio delle poste di bilancio al fine di verificare l'esistenza di ulteriori e potenziali partite debitorie, oltre quelle contemplate e riconosciute con la proposta di legge regionale di approvazione del Rendiconto Generale 2019, si è provveduto ad accantonare sul Fondo denominato "Fondo per la definizione delle partite potenziali" euro 5.350.718,14, che confluisce nella voce "Altri accantonamenti" nella parte accantonata del risultato di amministrazione. Nella definizione dell'importo accantonato al Fondo si è tenuto conto: → del valore delle richieste di riconoscimento di debiti fuori bilancio, pervenute da parte delle strutture regionali; → del valore presumibile della prima rata del piano di rientro in corso di definizione tra Regione Molise e la società in house Molise Dati Spa (v. paragrafo F. Esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate); → del valore delle fatture ricevute per spese generali degli anni 2018 e 2019 che risultano inevase e che potrebbero potenzialmente generare ulteriore riconoscimento di debiti fuori bilancio, rispetto a quanto quantificato relativamente al punto a).....".*

L'accantonamento effettuato dalla Regione nel 2019 risulta, comunque, in riduzione rispetto alla somma accantonata nell'esercizio 2018 di euro 10.000.000,00.

Si ricorda che la scelta regionale di procedere all'accantonamento in esame, per la prima volta lo scorso anno, trovava fondamento nell'esigenza di attenuare gli effetti contabili di un'ulteriore criticità emersa in sede di istruttoria sui risultati della gestione relativa all'esercizio 2018.

In effetti, le indagini compiute sui mandati di pagamento, nonché sugli atti amministrativi che ne costituivano il fondamento, avevano consentito alla 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 risultava attivata la procedura di spesa ordinaria, essendosi la Regione limitata a utilizzare gli stanziamenti di cui all'annualità 2018 del bilancio di previsione (42).

In tale sede, la Sezione aveva avuto modo di chiarire che il rilevato comportamento contabile presenta ben note, 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*

---

<sup>42</sup> 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.

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 consequenziali 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.

Inoltre, la Sezione specificava che l'utilizzo degli stanziamenti di bilancio esclusivamente ai fini del pagamento di obbligazioni pregresse, determinando il conseguente mancato adempimento delle obbligazioni sorte nell'esercizio (e, prima ancora, il relativo impegno di spesa), implica sotto altro profilo il mancato rispetto del principio della *competenza finanziaria*, per effetto della non contabilizzazione, nell'esercizio, di tutta la spesa correlata.

Ne derivava, pertanto, nella fattispecie, l'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 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. In conclusione, la Sezione prendeva positivamente atto dell'aumento, operato dalla Regione in sede di rettifica dei dati di rendiconto, dell'originaria parte accantonata con un ulteriore importo pari ai ricordati 10 milioni di euro, pur 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", fermo il rilievo circa la natura straordinaria di tale operato, attesi il suo fondamento e la sua *ratio* "riparatrice" di non ammissibili violazioni contabili.

Per quanto concerne la situazione dell'esercizio 2019, il fondo passività potenziali risulta ridotto di euro 4.649.281,86 rispetto al 2018 (passa, per l'appunto, da euro 10.000.000,00 a euro 5.350.718,14).

In ossequio al principio di prudenza, già in sede di programmazione l'Ente è chiamato a istituire appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio e a tal fine, in sede di approvazione del rendiconto, è tenuto a identificare e valutare eventuali passività potenziali, predisponendo adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti.

In effetti, gli esiti dell'istruttoria svolta, ritiene la Sezione che le somme accantonate nella voce in esame non siano frutto di valutazioni congrue e ragionevoli da parte della Regione, ma i rischi rappresentati possono non considerarsi adeguatamente sterilizzati con l'accantonamento indicato nel progetto di rendiconto 2019.

Resta comunque impregiudicata la possibilità da parte della Regione di riquantificare in aumento l'accantonamento in esame, in vista dell'approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale, tenuto conto di una nozione lata di passività potenziale, comprensiva non solo di spesa potenziale ma anche di potenziale minore entrata.

In tal modo si darebbe adeguata rappresentazione ai rischi, soprattutto tenendo conto della mancata riscossione dei crediti- richiamati nel paragrafo relativo ai residui attivi della presente relazione e non essendo gli stessi computati nel FCDE.

#### **D) Fondo l'accantonamento per il riallineamento finanziario sul programma "Risorse liberate"**

Il Fondo presenta a fine anno 2019 una consistenza pari a euro 3.550.214,14 <sup>(43)</sup>.

**Nella relazione al rendiconto nulla è specificato in merito a tale tipologia di accantonamento.**

Il Direttore del Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale, con riferimento a tale punto, ha osservato quanto segue: "Con nota n. 18036 del 30.01.2020 del Dipartimento II è stata trasmessa la relazione sul "Programma risorse liberate - Stato dell'arte - progetti ancora in corso

---

<sup>43</sup> Nel 2018 è stato previsto il Fondo per accantonamento potenziale su residui attivi non rientranti nel conteggio FCDE in quanto partite di giro per l'importo complessivo di euro 1.155.967,12. Nell'accantonamento relativo al Fondo Crediti di dubbia esigibilità, non sarebbero stati considerati gli importi iscritti a titolo di residui attivi sui capitoli di entrata 12200 e 12600 (euro 2.311.934,23) in quanto afferenti al Titolo 9 "Entrate per conto terzi e partite di giro". Per i due suddetti capitoli la Regione avrebbe provveduto ad accantonare il 50% del valore dei residui attivi in questo nuovo fondo. Circa le osservazioni della Sezione in merito all'esclusione dal FCDE di tale somma, si rimanda al paragrafo 4.6.1 del capitolo relativo ai risultati della gestione finanziaria e a quello relativo alla gestione dei residui attivi antecedenti al 2013 (n. 1.6.1, in fine) - (Cfr. relazione allegata al giudizio di parificazione esercizio 2018 allegata alla Deliberazione n. 121/2019).

– *fabbisogno complessivo di risorse vincolate aggiornato al 20.01.2020*”. Nella stessa si evidenzia come a seguito degli approfondimenti istruttori attivati d’intesa tra il Dipartimento Secondo e il Servizio Risorse Finanziarie al fine di ricostruire, in modo puntuale, una cornice amministrativa e contabile dei fabbisogni sussistenti, si sia giunti ad evidenziare un disallineamento tra le poste contabili e il fabbisogno complessivo necessario come risultante agli atti dell’ufficio del Responsabile delle Risorse Liberate, in riferimento alle indicazioni aggiornate dei singoli Servizi/Dipartimenti interessati dagli interventi in chiusura. La quota accantonata al 31.12.2019 è stata iscritta a copertura totale del disallineamento evidenziato rispetto alle quote vincolate riportate nel “Risultato di amministrazione al 31.12.2018”.

### **3.7. La composizione del risultato di amministrazione. Parte vincolata**

La recente giurisprudenza contabile, in più occasioni, ha espresso orientamenti uniformi e consolidati in merito all’importanza della gestione delle poste vincolate di bilancio.

La Corte costituzionale, con pronuncia n. 274/2017 ha rammentato che “*Per quanto concerne il risultato di amministrazione, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (art. 42 del D.Lgs. n. 118 del 2011): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica. Si tratta, in altre parole, di risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere diversamente impiegate; da tanto deriva l’indisponibilità delle corrispondenti fonti di finanziamento*”.

Sull’utilizzo di quote vincolate del risultato di amministrazione in una situazione di disavanzo da ripianare, la Corte costituzionale si è espressa anche con le sentenze n. 70 del 2012 e n. 89 del 2017, secondo le quali, in caso di disavanzo, “*l’ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate refluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente*” e “*l’eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l’esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge»*”.

Le quote vincolate del risultato di amministrazione sono analiticamente rappresentate nell’allegato a/2 al rendiconto, distinguendo i vincoli derivanti dalla legge e dai principi contabili, i vincoli derivanti dai trasferimenti, i vincoli da mutui e altri finanziamenti e i vincoli formalmente attribuiti dall’ente, come definiti dall’art. 42, comma 5, del D. Lgs. n.118/2011, dall’art. 187, comma 3 -ter, del TUEL e dai principi contabili applicati.

Per la Regione Molise, nell’esercizio 2019, la quota vincolata di avanzo di amministrazione, al netto della quota di perenzioni finanziate da risorse a libera destinazione, è quantificata in euro 270.361.471,32, così distinta:

- euro 262.441.732,87 relativa a vincoli provenienti da trasferimenti;
- euro 6.972.380,94 relativa a vincoli da finanziamenti;
- euro 947.357,51 relativa ad altri vincoli.

Detta quota deve essere raffrontata a quella vincolata nell'esercizio 2018, il cui ammontare era pari a euro 291.389.880,01 (legge regionale 20 dicembre 2019, n.19) di cui euro 278.959.591,22 per vincoli provenienti da trasferimenti, euro 9.146.602,46 per vincoli da finanziamenti, euro 3.283.686,33 per altri vincoli (<sup>44</sup>).

Si rileva, pertanto, rispetto all'omologo dato complessivo confluito nella parte vincolata del risultato di amministrazione 2018, un differenziale negativo di euro 21.028.408,69, con una riduzione percentuale pari al 7%.

Il Rendiconto generale dell'esercizio 2018 presentava un *"Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione"* e un *"Elenco analitico delle quote accantonate rappresentate nel prospetto del risultato di amministrazione"*, allegato alla relazione di gestione.

Il D.M. 1° agosto 2019 ha reso obbligatorio l'allegato Allegato a/2 - Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione.

La Regione Molise ha allegato alla proposta di rendiconto 2019 (Delibera di G.R. n. 243/2020) il *"Modello Allegato a 2) Risultato di amministrazione - quote vincolate"*, redatto ai sensi dell'articolo 11, comma 6, lettera d) del D.lgs 118/2011 e secondo lo schema allegato a/2 di cui al punto 13.7.2 del principio contabile della programmazione.

Il prospetto Allegato n. 4 (che si riproduce nella sottostante tab. n 24) presenta un'analisi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019.

---

<sup>44</sup> L'ammontare della quota vincolata al 31/12/2017 determinato in sede di rendiconto 2017 (di cui alla legge regionale 18 dicembre 2018, n. 12) e contabilizzato nel risultato di amministrazione era pari a euro 309.757.555,42; di questi, euro 52.712.548,64 afferenti a residui perenti finanziati da risorse vincolate.

**3.tab. n. 24 - risorse vincolate nel risultato di amministrazione (valori in euro)**

DESCRIZIONE	IMPORTO
risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 1/1/2019 (a)	291.389.880,01
risorse vincolate applicate al bilancio nell'esercizio 2019 (b)	13.881.301,80
entrate vincolate accertate nell'esercizio n (c)	5.288.321,42
impegni esercizio 2019 finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (d)	12.212.316,96
fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019 finanziato da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione (e)	3.678.932,74
cancellazione residui attivi vincolati o eliminazione del vincolo su quote del risultato di amministrazione (+) e cancellazione di residui passivi finanziati da risorse vincolate (-) (gestione dei residui) (f)	12.973.102,20
cancellazione nell'esercizio 2019 di impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato dopo l'approvazione del rendiconto 2018 non reimpegnati nell'esercizio 2019 (g)	2.547.621,79
risorse vincolate nel bilancio al 31/12/2019 (h=b+c-d-e+g)	5.825.995,31
<b>risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019 (i=a+c-d-e-f+g)</b>	<b>270.361.471,32</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti su allegato a 2) Risultato di amministrazione – quote vincolate*

È noto che le quote vincolate utilizzate in spesa, sono risorse già acquisite, aventi vincolo di destinazione ad interventi ricompresi nelle diverse missioni di spesa, per le quali si trova riscontro nell'elenco di cui al citato Allegato 4 del Rendiconto 2019.

Nel prospetto è riportata la variazione delle singole poste vincolate, con indicazione dei capitoli in entrata e in uscita, e, nello specifico, per ogni capitolo di spesa è obbligatoria l'indicazione del correlato capitolo di entrata e/o della fonte di finanziamento.

Dai dati forniti dalla regione si constata che, nel corso dell'esercizio 2019, sono state accertate risorse vincolate per euro 5.288.321,42, assunti impegni e utilizzo FPV finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote del risultato di amministrazione rispettivamente per euro 3.678.932,74 e per euro 12.212.316,96 e cancellati impegni finanziati dal FPV dopo l'approvazione del rendiconto 2018 e non reimpegnati nell'esercizio successivo per euro 2.547.621,79.

A seguito delle sopra indicate operazioni le risorse accantonate a fine esercizio 2019 ammontano a euro 270.361.471,32.

Per evitare che le medesime entrate siano considerate nel risultato di amministrazione, sia tra le quote accantonate sia tra le quote vincolate, peggiorando l'importo della lettera E), nel prospetto sono indicate le voci che consentono di determinare l'ammontare delle entrate vincolate al netto di quelle che sono state oggetto di accantonamenti.

In particolare, il totale delle risorse da trasferimenti di euro 62.441.732,87 è considerato al netto degli accantonamenti di euro 5.481.477,13, il totale delle risorse da finanziamento di euro

6.972.380,94 è determinato al netto degli accantonamenti di euro 2.137,85 e il totale delle risorse vincolate da altro di euro 947.357,51 al netto degli accantonamenti di euro 342.380,33.

### 3.8. L'utilizzo delle quote vincolate

Dall'esame dei dati forniti dalla Regione, si constata che sono stati autorizzati impieghi di quote del risultato di amministrazione 2018 per un totale di euro 369.218.381,63, di cui euro 356.447.109,40 in parte corrente (visibili nel quadro degli equilibri prima delle entrate di parte corrente) e euro 12.771.272,23 in parte capitale (visibili prima delle entrate di parte capitale).

Per quanto riguarda la somma di euro 356.447.109,40 applicata in parte corrente, euro 302.568.173,53 afferiscono al Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL), mentre i restanti euro 53.878.935,87 riguardano quote vincolate e accantonate con il risultato di amministrazione 2018.

Queste ultime vanno sommate all'utilizzo di parte capitale (12.771.272,23 euro), costituito anch'esso di quote vincolate e accantonate, per un totale complessivo di euro 66.650.208,10 di quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione 2018 applicate al bilancio dell'esercizio 2019.

**3.tab. n. 25 – utilizzo del risultato di amministrazione 2018** (valori in euro)

<b>utilizzo in parte corrente</b>	<b>356.447.109,40</b>
<i>di cui FAL</i>	302.568.173,53
<i>di cui quote vincolate e accantonate</i>	53.878.935,87
<b>utilizzo in parte capitale</b>	<b>12.771.272,23</b>
<i>di cui quote vincolate e accantonate</i>	12.771.272,23
<b>TOTALE UTILIZZI NEL BILANCIO 2019</b>	<b>369.218.381,63</b>

*fonte: elaborazione Corte Conti*

Vale la pena pertanto rammentare come in merito all'applicazione al bilancio di previsione della parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente qualora la parte disponibile dello stesso sia negativa, sia di recente intervenuto il legislatore che nella legge di bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale, Serie ordinaria, del 31 dicembre 2018, n. 302), nel solco della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte, ha inserito una specifica norma.

In particolare il comma 897 dell'art. 1 stabilisce: "Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno

2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione. [...]”.

Il comma 898, del medesimo articolo, inoltre prevede che: “Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione”.

Infine, il comma 899, stabilisce che per gli anni 2019 e 2020 le regioni a statuto ordinario utilizzano le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione secondo le modalità di cui ai commi 897 e 898 senza operare la nettizzazione del fondo anticipazione di liquidità <sup>(45)</sup>.

L'esercizio 2018 si è chiuso con un risultato di amministrazione (lettera A) di euro 135.048.677,02, che è diventato però indisponibile in conseguenza dell'incapienza per le quote da accantonare, vincolare e destinare ai sensi di legge, configurando - parimenti agli esercizi precedenti - un disavanzo di euro -511.745.173,11.

Ebbene la Regione Molise, con riferimento a tali risorse, sulla base delle richieste pervenute dalle Strutture regionali, ha disposto l'utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione per un totale di euro 66.650.208,10.

Dal confronto dei dati del suddetto utilizzo con quelli certificati dal prospetto del risultato di amministrazione 2018 (risultato di euro 135.048.677,02 - FCDE di euro 27.266.581,12 - quota disavanzo da recuperare nell'esercizio di euro 19.647.433,60), l'utilizzo in parola rientra nei parametri di cui al citato art. 1, commi 897, 898 e 899.

Si riporta nel successivo prospetto la quota massima applicabile nel 2019:

---

<sup>45</sup> Le disposizioni di cui ai commi da 897 e 898 dell'art. 1 sono in linea con il costante orientamento della Corte costituzionale (cfr. Sentenze nn. 70/2012 e 89/2017), nonché delle Sezioni di controllo della Corte dei Conti (cfr. Sezione Campania Parere n. 238/2017 e Sezione Piemonte Delibera n. 134/2017/SRCPIE/PARI).

3.tab. n. 26 - quota di avanzo applicabile nel 2019

(valori in euro)

DESCRIZIONE	SEGNO	IMPORTO
Risultato di amministrazione 2018 (lettera A)	+	135.048.677,02
FCDE	-	27.266.581,12
FAL	-	
Quota di disavanzo da recuperare nell'esercizio	+	19.647.433,60
<b>Totale</b>	<b>=</b>	<b>127.429.529,50</b>
<b>Quota massima di avanzo vincolato, accantonato e destinato agli investimenti applicabile all'esercizio 2019</b>	<b>=</b>	<b>127.429.529,50</b>

fonte: elaborazione Corte Conti

In ogni caso, le quote di avanzo imputate al bilancio con finalità di copertura devono trovare utilizzi conformi alle loro specifiche finalità, dovendosi, in caso contrario, ripristinare il vincolo o l'accantonamento.

### 3.9. Verifica ripiano del disavanzo sostanziale

La Sezione ha monitorato l'andamento dei piani di rientro dal disavanzo proveniente dagli esercizi precedenti, onde verificarne l'effettivo recupero secondo quanto programmato al termine dell'esercizio finanziario 2019. La verifica ha interessato sia il bilancio di previsione 2019/2021 sia la proposta di rendiconto 2019 approvata con la Delibera di G.R. n. 243/2020.

Nella nota integrativa del bilancio di previsione 2019-2021 sono riportati: la composizione del risultato di amministrazione presunto; per ciascuna componente del disavanzo, le modalità di ripiano definite in attuazione delle rispettive discipline; l'importo da ripianare per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

3.tab. n. 27 – composizione del disavanzo nel bilancio 2019-2021

(valori in euro)

ANALISI DISAVANZO PRESUNTO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO PRESUNTO				
	alla data riferimento rendiconto penultimo esercizio	disavanzo presunto	disavanzo ripianto nel precedente esercizio	quota disavanzo da ripianare nell'esercizio precedente	ripianto disavanzo non effettuato nell'esercizio precedente
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)	(d)	(e) = (d) - (c)
disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla deliberazione n. 293 del 10.11.2015 del Cons. Reg. e L.R. n.8 del 4.05.2016	16.317.434,24	13.986.372,20	2.331.062,04	2.331.062,04	0
disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	203.910.006,23	196.357.783,78	7.552.222,45	7.552.222,45	0
disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (2013 - 2014)	65.861.889,26	64.177.588,46	1.684.300,80	1.684.300,80	0
disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (2016)	246.385.406,50	238.390.585,07	7.994.821,43	7.994.821,43	0
<b>TOTALE</b>	<b>532.474.736,23</b>	<b>512.912.329,51</b>	<b>19.562.406,72</b>	<b>19.562.406,72</b>	<b>0,00</b>

MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO PRESUNTO	COPERTURA DEL DISAVANZO PRESUNTO PER ESERCIZIO			
		esercizio 2019	esercizio 2020	esercizio 2021	esercizi successivi
disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla deliberazione n. 293 del 10.11.2015 del Cons. Reg. e L.R. n.8 del 4.05.2016	13.986.372,20	2.331.062,04	2.331.062,04	2.331.062,04	6.993.186,08
disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	196.357.783,78	7.552.222,45	7.552.222,45	7.552.222,45	173.701.116,43
disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (2013 - 2014)	64.177.588,46	1.734.947,18	1.787.145,10	1.840.942,77	58.814.553,41
disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (2016)	238.390.585,07	8.029.201,93	8.063.735,69	8.098.423,40	214.199.224,05
<b>TOTALE</b>	<b>512.912.329,51</b>	<b>19.647.433,60</b>	<b>19.734.165,28</b>	<b>19.822.650,66</b>	<b>453.708.079,97</b>

fonte: prospetto di composizione del disavanzo – nota integrativa bilancio di previsione 2019-2021

Il Bilancio di Previsione 2019-2021 deve garantire la copertura delle quote di disavanzo derivante da debito pregresso al 31.12.2014, dal riaccertamento straordinario dei residui e dal disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 e ss.mm.ii., contratte negli anni 2013-2014 e 2016.

Nella nota integrativa è specificata la modalità di copertura:

- 1) per il disavanzo derivante da debito pregresso al 31.12.2014 e dal riaccertamento straordinario dei residui si è provveduto a garantire la copertura delle quote di ripiano attraverso le risorse libere della Regione Molise e il contenimento della spesa regionale;
- 2) per il disavanzo derivante da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex dl 35/2013 anni 2013 e 2014 si è provveduto con lo stanziamento previsto in entrata ai capitoli 450 e 930 vincolati alla spesa di cui ai capitoli 85002-85003-85004 (quota rimborso capitale) e 85008-85009-85010 (quota interesse);
- 3) per il disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 anno 2016 si è provveduto con lo stanziamento previsto in entrata al capitolo 302, vincolato alla spesa di cui ai capitoli 85005 (quota rimborso capitale) e 85011 (quota interesse).

È rappresentato, inoltre, che, con il Bilancio di previsione 2019- 2021, la Regione si è uniformata alle osservazioni del Mef - Dipartimento della Ragioneria dello Stato - in sede di approvazione della Legge Regionale n. 12/2018 relativa al Rendiconto Generale della Regione anno 2017, trasferendo i capitoli di cui al rimborso delle anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 (quota capitale e quota interesse), precedentemente iscritti nella missione 60, alla missione 50 ad oggetto la "Gestione del debito".

Inoltre, nella citata nota integrativa è specificato: *"Per quanto riguarda la su indicata tabella di "Composizione del disavanzo presunto" il dato complessivo del disavanzo presunto alla data del penultimo esercizio (31.12.2017) risulta essere rideterminato in euro 532.474.736,23 in luogo di euro 534.109.895,38.*

*Nella colonna a) è riportato il dato del disavanzo presunto alla data del 31.12.2017 così come risultante dai dati del Bilancio di previsione 2018-2020 a cui è stato apportato un correttivo pari ad un importo di Euro - 1.635.159,15 relativo al dato del "Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013 (2013 - 2014)" che risulta essere stato rideterminato da euro 67.497.048,41 ad euro 65.861.889,26. Tale ultimo importo rappresenta il reale disavanzo ancora da coprire alla data del 31.12.2017, come da piano di ammortamento e come anche dimostrato nell'allegata tabella denominata "Piano di rientro da disavanzo comprensivo di anticipazioni di liquidità". Infatti, da tale prospetto emerge che l'importo effettivamente ripianato (quote di capitale effettivamente rimborsate) alla data del 31.12.2017 corrisponde alla quota di euro 5.883.297,89 che detratta dall'importo iniziale delle*

*anticipazioni anni 2013 e 2014 pari a complessivi euro 71.745.187,15 ci restituisce proprio l'importo di euro 65.861.889,26 di cui alla citata colonna a).*

*A margine, giova precisare che il disallineamento del disavanzo da costituzione del fondo di anticipazione di liquidità ex dl 35/2013 (acquisite negli anni 2013 e 2014) e la relativa copertura è legata alla non semplice interpretazione del disposto normativo di cui al Decreto Legge 13 novembre 2015, n. 179 e all'articolo 1, commi da 692 a 704, della legge 28 dicembre 2015, n.208 – legge di stabilità 2016, con particolare riguardo alla contabilizzazione delle anticipazioni ante 2015 (commi 698-700), che, in fase di prima iscrizione, in sede di variazione al Bilancio di Previsione 2016-2018 con Legge Regionale, sono state quantificate in entrata per l'importo residuale al 1.1.2015 (e seguenti) e non quello residuale al 31.12.2015, mentre, nella spesa, alla voce "Ripiano disavanzo anticipazione di liquidità" sono state considerate le quote di ripiano dell'esercizio precedente (annualità 2015 e seguenti) e non quelle riferite all'esercizio di competenza previste da piano di ammortamento, in disallineamento quindi con quanto iscritto nei corrispondenti capitoli di spesa previsti per il rimborso annuale delle quote in conto capitale. Nella successiva colonna b) è riportato l'obiettivo massimo del disavanzo presunto alla data del 31.12.2018, fissato in Euro **512.912.329,51**, e considerato come "limite invalicabile", superato il quale andrebbero trovate nuove e ulteriori coperture in sede di bilancio di previsione; si rinvia a tal proposito alla dimostrazione numerica del suddetto limite riportata nella richiamata allegata tabella denominata "Piano di rientro da disavanzo comprensivo di anticipazioni di liquidità", limite per il quale sono state assicurate in sede di bilancio 2019- 2021 le necessarie coperture per il triennio.*

*In tale ottica il risultato presunto di amministrazione al 31.12.2018 di cui all'Allegato 8) al presente Bilancio, quantificato per un importo pari ad euro – 489.078.577,50, costituirebbe un deciso miglioramento rispetto all'obiettivo massimo del disavanzo presunto fissato in euro 512.912.329,51.*

*Resta inteso che trattandosi di risultato presunto lo stesso potrà essere suscettibile di ulteriore rideterminazione a seguito delle operazioni conclusive in sede di Rendiconto generale per l'anno 2018 che determineranno l'esatta riquantificazione in ogni caso nei limiti massimi del disavanzo presunto e delle relative coperture già assicurate.*

*Infine, con particolare riferimento alla componente del "Disavanzo da costituzione del Fondo anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013 (2013 – 2014)" il dato al 31.12.2018 risulta essere stato rideterminato in euro 64.177.588,46 che rappresenta, analogamente al dato riportato nella colonna a) il reale disavanzo ancora da coprire alla data del 31.12.2018".*

*Anche nella relazione sulla gestione allegata alla proposta di rendiconto generale sono riportate le tabelle relative a composizione del disavanzo e relativa copertura, redatte ai sensi del punto 13.10.3 dell'allegato 4/1 - "Principio contabile concernente la programmazione di bilancio" del D.Lgs. 118/2011, così modificato con D.M. del 1° agosto 2019 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 196 del 22 agosto 2019).*

Infatti, la relazione sulla gestione deve descrivere la composizione del risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio individuato nell'allegato a) al rendiconto (lettera E), se negativo e, per ciascuna componente del disavanzo proveniente dal precedente esercizio, indicare le quote ripianate nel corso dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce, in attuazione delle rispettive discipline, e l'importo da ripianare per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione in corso di gestione <sup>(46)</sup>.

La composizione del disavanzo e la relativa copertura in sede di rendiconto 2019 sono evidenziate nei seguenti due prospetti:

---

<sup>46</sup> Al paragrafo 3.10.3 è stabilito che l'art. 4, comma 5, del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 2 aprile 2015, concernente i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015, prevede che: «*La relazione sulla gestione al rendiconto analizza la quota di disavanzo ripianata nel corso dell'esercizio, distinguendo il disavanzo riferibile al riaccertamento straordinario da quello derivante dalla gestione. La relazione analizza altresì la quota ripianata dell'eventuale disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13, del citato decreto legislativo n. 118 del 2011. In caso di mancato recupero del disavanzo, la relazione indica le modalità di copertura da prevedere in occasione dell'applicazione al bilancio in corso di gestione delle quote non ripianate*».

3.tab. n. 28 – composizione del disavanzo nel rendiconto 2019

(valori in euro)

VERIFICA RIPIANO COMPONENTI DISAVANZO AL 31 DICEMBRE 2019	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO				
	disavanzo di amministrazione al 31/12/2018	disavanzo di amministrazione al 31/12/2019	disavanzo ripianato nel corso dell'esercizio 2019	disavanzo di amministrazione iscritto in spesa nell'esercizio 2019	ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio 2019
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)	(d)	(e) = (d) - (c)
Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla deliberazione n. 293 del 10.11.2015 del Consiglio Regionale e L.R. n.8 del 4.05.2016	13.986.372,20	11.655.310,16	2.331.062,04	2.331.062,04	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	195.190.627,38	187.638.404,93	7.552.222,45	7.552.222,45	0,00
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (Anni 2013-2014 e anno 2016)	302.568.173,53	292.804.024,42	9.764.149,11	9.764.149,11	0,00
Disavanzo derivante dalla gestione 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera....		22.349.044,79	-22.349.044,79	0,00	22.349.044,79
<b>TOTALE</b>	<b>511.745.173,11</b>	<b>514.446.784,30</b>	<b>-2.701.611,19</b>	<b>19.647.433,60</b>	<b>22.349.044,79</b>

MODALITA' COPERTURA DISAVANZO AL BILANCIO DI PREVISIONE 2018	composizione disavanzo al 31/12/2019	COPERTURA DEL DISAVANZO PER ESERCIZIO			
		esercizio 2020	esercizio 2021	esercizio 2022	esercizi successivi
disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla deliberazione n. 293 del 10.11.2015 del Consiglio Regionale e L.R. n.6 del 4.05.2016	11.655.310,16	2.331.062,04	2.331.062,04	2.331.062,04	4.662.124,04
disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	187.638.404,93	7.552.222,45	7.552.222,45	7.552.222,45	164.981.737,58
disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex DL 35/2013 (2013 - 2014)	292.804.024,42	9.850.880,79	9.939.366,17	10.029.655,76	262.984.121,70
disavanzo derivante dalla gestione 2019 da ripianare con piano di rientro di cui alla delibera....	22.349.044,79		11.174.522,40	11.174.522,39	
<b>TOTALE</b>	<b>514.446.784,30</b>	<b>19.734.165,28</b>	<b>30.997.173,06</b>	<b>31.087.462,64</b>	<b>432.627.983,32</b>

fonte: Relazione di gestione rendiconto 2019 (Deliberazione di G.R. n. 243/2020)

Nella relazione allegata alla proposta di rendiconto è specificato che la colonna a) della tabella relativa al “Disavanzo di amministrazione al 31.12.2018” è stata allineata ai rilievi del Ministero dell’Economia e Finanze - Ragioneria Generale dello Stato in sede di controllo della L.R. n. 19/2019 di approvazione del Rendiconto Generale per l’esercizio 2018 e che dette modifiche saranno, peraltro, oggetto di successivo specifico provvedimento da parte della Regione.

Ai fini della verifica del recupero del disavanzo da parte della Regione Molise pare opportuno, per maggiore chiarezza espositiva, riepilogare le componenti che lo hanno determinato, nonché l’arco temporale di rientro.

L’Ente deve procedere alla copertura di un disavanzo che, alla fine del 2018, ammonta ad euro 511.745.173,11, rappresentato da tre tipologie diverse:

1. Disavanzo ordinario al 31/12/2014 ammontante ad euro 24.476.151,37, da coprire originariamente in sette anni a partire dall’esercizio 2015, poi in un decennio. Ai sensi dell’articolo 1, commi 691 e successivi, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, la Regione ha rimodulato in non oltre 10 esercizi l’arco temporale di ripiano del disavanzo al 31/12/2014, a partire dall’esercizio 2016. Tale disavanzo ammonta al termine del 2018 ad euro 13.986.372,20<sup>(47)</sup>;
2. disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, pari ad euro 226.566.673,58, da ammortizzare in 30 anni con decorrenza 2015; al termine del 2018 tale disavanzo ammonta ad euro 195.190.627,38;
3. disavanzo da costituzione del fondo vincolato da anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013

---

<sup>47</sup> L’art. 9, comma 5, D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125, ha stabilito che il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei sette esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all’adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il comma 5 dell’art. 9 del D.L. 78/2015 è stato modificato prima dalla *legge di conversione 6 agosto 2015, n. 125* e, successivamente, dall’*art. 1, comma 691, L. 28 dicembre 2015, n. 208*. In virtù di tali modifiche a decorrere dal 1° gennaio 2016 il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all’adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. La disciplina è stata ulteriormente modificata dall’*art. 1, commi 779 e ss., L. 27 dicembre 2017, n. 205*.

La Regione Molise, adeguandosi alla prescritta normativa, ha rideterminato il piano di copertura; fermo restando il ripiano trentennale del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento dei residui, il disavanzo sarebbe stato così riformulato: anno 2015 per euro 11.048.815,50, anni 2016-2024 per euro 9.883.284,49. Pertanto, il disavanzo di amministrazione al 31/12/2015 rimasto da coprire, di euro 20.979.558,32 (importo ottenuto decurtando dal disavanzo iniziale di euro 24.476.151,37, la rata relativa all’esercizio 2015 di euro 3.496.593,05), è ripartito in somme costanti da corrispondere nei successivi nove esercizi (entro l’esercizio 2024), pari ad una rata annua di euro 2.331.062,04 (c.fr. paragr. “Ripiano del disavanzo di amministrazione” di cui alla relazione allegata alla delibera n.174/2016 sul bilancio di previsione 2016).

(art. 1, comma 701 Legge n. 208/2015) da assorbire in un lasso temporale di 30 anni a partire dall'esercizio di fruizione (2013-2014-2016). Al termine del 2018 tale disavanzo ammonta ad euro 302.568.173,53.

Per gli Enti che si trovano in fase di ripiano del disavanzo ordinario o straordinario, ciò che rileva è un miglioramento anno per anno del saldo negativo di lettera "E", per un importo corrispondente a non meno dell'obiettivo annuale "intermedio" previsto dal piano di rientro approvato dall'Ente, pari alla quota di disavanzo iscritta in bilancio, fino al completamento del piano medesimo.

La prima tabella ha l'obiettivo di dare dimostrazione dell'andamento del disavanzo della Regione, in tutte le sue componenti, attraverso il confronto tra la voce E) da Rendiconto 2019, pari a euro - 514.446.784,30 (disavanzo effettivamente conseguito), e la stessa voce risultante dal Rendiconto 2018, pari a euro - 511.745.173,11 (disavanzo accertato da Rendiconto 2018 approvato).

Dal confronto si evince come la Regione abbia realizzato un "peggioramento" del risultato di amministrazione (2019-2018) pari a euro - 2.701.611,19, valore inferiore rispetto alla situazione di equilibrio, rappresentata da un differenziale positivo 2019-2018 che avrebbe dovuto essere uguale o superiore all'importo ripianato nell'anno 2019 (euro 19.647.433,60).

Nel dettaglio, la verifica del ripiano delle componenti del disavanzo al 31/12/2019 evidenzia, nella colonna b) della tabella relativa alla "*Composizione del disavanzo di amministrazione*", un ulteriore disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019, per l'importo di **euro 22.349.044,79**.

Nella seconda tabella si vuole dare dimostrazione delle modalità di copertura del disavanzo mediante la copertura delle singole quote negli esercizi 2020 - 2021 - 2022 ed esercizi successivi.

Si rileva, dal prospetto sopra indicato, che il disavanzo di euro 22.349.044,79 è coperto mediante imputazione nei bilanci 2021 e 2022, in misura del 50% per esercizio finanziario.

Al riguardo, nella relazione di gestione è precisato: "*Le quote da ripianare per l'anno 2019 sono state calcolate avendo come obiettivo da ottenere il disavanzo presunto calcolato sulla base del piano di rientro/ammortamento determinato al 31/12/2019 in complessivi Euro - 493.264.895,91, obiettivo per il quale sono state trovate in bilancio di previsione 2019-2021 le relative coperture e che per l'anno 2019 risultano essere pari, come sopra richiamato, ad Euro 19.647.433,60. Rispetto pertanto all'obiettivo di disavanzo presunto da piano di rientro è stato effettivamente conseguito un risultato di amministrazione al 31.12.2019 (da Rendiconto 2019 - Tabella 3 allegata alla presente relazione) pari ad Euro - 514.446.784,30 superiore al limite del disavanzo obiettivo per complessivi Euro 21.181.888,39 e delle*

*relative quote di ripiano previste in bilancio che dovranno essere adeguate in sede di legge di assestamento al bilancio di previsione 2020-2022 dopo aver adottato una delibera di piano di rientro in sede Consiliare. Nello specifico, il maggiore disavanzo realizzatosi a seguito della gestione 2019 pari ad euro 22.349.044,79 sarà ripianato nell'arco di 2 anni a partire dall'annualità 2021, comunque nel rispetto della normativa vigente in materia, secondo la seguente modalità.*

*Copertura del disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 di euro 22.349.044,79:*

- *anno 2021 per euro 11.174.522,40*
- *anno 2022 per euro 11.174.522,39.*

*In conclusione, a seguito della rideterminazione del disavanzo effettivamente conseguito al 31.12.2019 e delle relative quote di copertura per il triennio 2020-2022, avremo la seguente situazione: - Rideterminazione Quote di copertura del disavanzo triennio 2020-2021-2022:*

- *anno 2020 euro 19.734.165,28*
- *anno 2021 da euro 19.822.650,66 ad euro 30.997.173,06*
- *anno 2022 da euro 19.912.940,25 ad euro 31.087.462,64".*

*\* \* \**

Come noto, la Regione Molise dal 2014 ha intrapreso un percorso di doveroso ripiano pluriennale di un ingente disavanzo.

Il saldo negativo di lettera "E" verificato in chiusura di un esercizio non significa, di per sé, che si sia verificato un disavanzo di amministrazione "ordinario" ai sensi dell'articolo 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011. È necessario procedere alla verifica anno per anno del saldo negativo della lettera "E", il cui importo deve essere quantificato in misura non minore dell'obiettivo annuale "intermedio" previsto dal piano di rientro approvato dall'Ente, pari alla quota di disavanzo iscritta in bilancio, fino al completamento del piano medesimo.

Ciò significa che, se il saldo di lettera "E" indicato nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2019 risulta inferiore a tale importo, allora non si è verificato disavanzo di amministrazione "ordinario" ai sensi dell'articolo 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011.

Se, invece, il saldo di lettera "E" risulta maggiore dell'obiettivo intermedio, si è allora in presenza di un disavanzo di amministrazione ordinario, pari alla differenza tra saldo di lettera "E" e l'obiettivo intermedio al 31.12.2019.

Da quanto innanzi analizzato risulta che l'obiettivo intermedio al 31.12.2019 è rappresentato dall'importo di - euro 492.097.739,51 e la Regione Molise non ha rispettato tale obiettivo, ma lo ha superato per euro 22.349.044,79, determinando un nuovo disavanzo ordinario.

Pertanto, il ripristino dell'equilibrio deve avvenire nell'esercizio successivo oppure, se si adotta un piano di rientro, negli esercizi che mancano fino alla fine della legislatura. Infatti, il

richiamato articolo 42, comma 12, terzo periodo, prevede che: *“il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato in più esercizi ma in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio”*. Il successivo comma 13 prevede poi che la suddetta delibera consiliare: *“contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante”*.

La Sezione, attesa la rilevanza di tale piano di rientro per la gestione finanziaria regionale, ritiene opportuno rimarcare la prevista **adozione della delibera consiliare** di approvazione, provvedendo con tali forme alla successiva gestione del piano, fermo restando l'obbligo di allegazione della delibera consiliare al bilancio preventivo e consuntivo e l'invio di **relazioni almeno semestrali** al Consiglio regionale sul suo stato di attuazione, per come previsto dal citato comma 13. Si ritiene, inoltre, indispensabile che il previsto parere dell'Organo di revisione sia reso in caso di modifica del piano di rientro.

Inoltre, dalla documentazione agli atti della Sezione non risultava l'approvazione del piano di rientro del disavanzo al 31/12/2014 con apposita *“delibera consiliare”*, come richiesto dalla normativa di riferimento <sup>(48)</sup>. Analogamente, **non si è rinvenuta la relazione “almeno semestrale”** sullo stato di attuazione del piano di rientro <sup>(49)</sup>.

Lo stato di attuazione del piano di rientro risulterebbe solo dalle tabelle inserite nella nota integrativa e nella relazione al rendiconto.

In merito a tale criticità, il Servizio Risorse Finanziarie, Bilancio e Ragioneria Generale, con nota prot. n. 171324 del 6 novembre 2020, ha comunicato quanto segue: *“Relativamente a quanto osservato dalla Sezione Regionale di Controllo si informa che il piano di rientro al 31.12.2014 è stato approvato con delibera del Consiglio regionale n. 293 del 10.11.2015, ad oggetto: “Determinazione delle modalità di ripiano del maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*. Con successiva legge regionale n. 6 del 04.05.2016, art. 10 si è proceduto ad una riformulazione del ripiano del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 derivante dagli anni pregressi al 2014. I piani di rientro costituiscono l'obiettivo disavanzo da raggiungere e le relative modalità di ripiano;

---

<sup>48</sup> Cfr. in proposito, l'articolo 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015, che prevede la forma della *“delibera consiliare”* per l'approvazione del piano di rientro, da allegare sia al bilancio di previsione che al rendiconto, previo parere dell'Organo di revisione, invero necessario per ogni eventuale modifica del piano di rientro in esame.

<sup>49</sup> L'ultimo periodo del citato articolo 9, comma 5, del D.L. n. 78/2015 dispone che il Presidente della Giunta regionale trasmetta al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro.

*relativamente allo stato di attuazione dello stesso è stata elaborata apposita tabella che viene allegata al Bilancio di previsione e alla Relazione di gestione del Rendiconto Generale. L'Ente provvederà, comunque, a partire da Bilancio di previsione 2021-2023, a predisporre una specifica relazione semestrale sullo stato di attuazione del piano di rientro da trasmettere al Consiglio Regionale".*

Quanto ai profili sostanziali riguardanti la determinazione del disavanzo, la Sezione, preso atto delle modalità di quantificazione degli accantonamenti previsti per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, del Fondo contenzioso e del Fondo passività potenziali (esaminati nei precedenti paragrafi), rileva che i predetti fondi non risultano in linea con i vigenti principi e prescrizioni giuscontabili e correttamente stimati in relazione alle effettive esigenze di copertura, con la conseguenza che il disavanzo al 31 dicembre come determinato dall'amministrazione regionale appare di dubbia entità.

A ciò si aggiunge che, a seguito dell'istruttoria condotta, è stato possibile rilevare la perdurante ricorrenza di fattispecie debitorie non rivenienti la loro fonte in ordinarie procedure di spesa da parte delle competenti strutture amministrative, quindi bisognose di essere ricondotte nell'alveo della legittimità attraverso il formale riconoscimento ad opera del Consiglio regionale.

La Regione, per molte fattispecie rilevate, ha provveduto al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ma il percorso avviato nel 2019 rappresenta solo l'inizio di una complessa attività di risanamento del bilancio regionale che richiede continuità nel tempo.

Nei casi di spese conseguenti a pronunce giurisdizionali, secondo la nota e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti il valore della delibera del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito, già verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre *"al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso"*.

La procedura di riconoscimento del debito, oltre a porsi quale tappa obbligata ai fini della *"conduzione in bilancio"* di debiti mai registrati, assume particolare rilievo al fine di consentire *"l'analisi della vicenda sottostante di nascita della passività potenziale e della sua trasformazione in debito certo, tanto a livello amministrativo, valorizzando funzione di indirizzo del Consiglio in materia di bilancio, tanto sotto il profilo contabile, con il correlato obbligo di trasmissione della delibera di riconoscimento alla competente Procura della Corte dei conti (art. 23, comma 5, della Legge n. 289/2002)"* (cfr. Corte dei conti, sez. reg. controllo Campania, delibera n. 249/2017).

Si ritiene di dover richiamare osservazioni e rilievi circa la sostanziale contrarietà dei debiti di che trattasi alle regole contabili che governano i procedimenti di spesa, a loro volta rispondenti ai principi di universalità, veridicità ed attendibilità del bilancio, nonché al principio dell'obbligo di copertura finanziaria delle spese, posto a garanzia degli equilibri di bilancio e

riveniente la sua fonte già nel dettato dell'art. 81, comma 4, della Costituzione. Come rilevato, in ossequio al principio di prudenza, per tali motivi già in sede di programmazione l'Ente è chiamato a istituire appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio; a tal fine, in sede di approvazione del rendiconto è tenuto a identificare e valutare eventuali passività potenziali, predisponendo adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti.

### 3.10. Conclusioni

All'esito dell'indagine istruttoria effettuata è stato rilevato che, per l'esercizio 2019, la Regione Molise, non solo non è riuscita a garantire il recupero delle quote di disavanzo applicate nell'anno (euro 19.647.433,60), ma ha generato un disavanzo di euro **22.349.044,79**.

La quota non recuperata nel 2019 dovrà essere oggetto di manovra correttiva di bilancio nell'ambito della quale, coerentemente con quanto previsto dall'art. 4, comma 4, del D.M. 2 aprile 2015, dovranno essere distinte, ai fini delle modalità e tempistiche di ripiano, le quote derivanti da riaccertamento straordinario - o che comunque hanno concorso alla sua determinazione - da quelle a questo non riconducibili, suscettibili di piano di rientro *ex* articolo 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011.

Tuttavia, a sua volta il disavanzo effettivo (parte disponibile lettera E), determinato in - **euro 514.446.784,30**, appare di dubbia stima, in considerazione delle criticità e anomalie che sono state rilevate nel corso dell'istruttoria e che possono così sintetizzarsi:

- possibile sottostima della parte accantonata come Fondo Crediti di dubbia esigibilità, Fondo contenzioso e Fondo passività potenziali;
- riscontro di voci di entrata che si sospettano illegittime in quanto corrispondenti alla conservazione di residui attivi da esercizi precedenti di cui alcuni risalenti nel tempo (cfr. Volume I, capitolo 6);
- rilevazione di situazioni debitorie non contabilizzate (fatture pregresse e questione del debito INPS, trattata nel capitolo relativo alla gestione sanitaria).

Con particolare riferimento al **FCDE**, la Regione in sede di determinazione del risultato amministrazione ha previsto un accantonamento di **euro 25.844.692,69**, con l'intento di sterilizzare il rischio di inesigibilità, il cui valore, come più volte ricordato, risulta comunque in riduzione rispetto al 2018 (euro 27.266.581,12).

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità *“assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione. In sostanza esso è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede*

*di non incassare in corso di esercizio. Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 «Fondo crediti di dubbia esigibilità», del D.Lgs n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale” (cfr. Corte Cost. sentenza n. 279/2016).*

*Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, “La dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione” (cfr. deliberazione n. 32/2015/INPR).*

Orbene, nel caso in esame sono state evidenziate le criticità afferenti alla stima del fondo, in relazione alla mancata valorizzazione del rischio di “inesigibilità” sotteso ai **consistenti residui attivi vetusti al 31/12/2019** e alle modalità di determinazione con riferimento a taluni **capitoli di entrata**.

Quanto al Fondo contenziosi, l'insufficienza di elementi utili a ricostruire il procedimento seguito nel monitoraggio del contenzioso non offre riscontri oggettivi al fine di concludere nel senso di congruità e adeguatezza della sua quantificazione da parte delle strutture amministrative preposte. Al contrario, l'estensione e la qualità di taluni contenziosi forniscono indicazioni univoche nel senso di una sua sottostima.

In ogni caso, si sottolinea la necessità di una ricognizione puntuale delle fattispecie debitorie a carico, in particolare per quanto concerne il contenzioso sanitario dei singoli Enti del SSR e in materia di trasporti, nonché della relativa contabilizzazione, in contabilità economico - patrimoniale, tra le componenti del debito, funzionale all'emersione di passività sommerse non già potenziali, ma certe, liquide ed esigibili.

Peraltro, nel caso di oneri discendenti da titoli giudiziali esecutivi, si è in presenza di fattispecie debitorie certe, liquide ed esigibili e non già di “passività potenziali”, i cui rischi possano essere sterilizzati a fini di tutela e salvaguardia degli equilibri di bilancio mediante costituzione di idoneo accantonamento all'apposito Fondo.

Quanto alle restanti ipotesi, si fa riferimento alla chiara disposizione del par. 5, lett. h) principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'Allegato n. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011: “Nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un

*evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. (...)*".

L'Amministrazione regionale dovrà procedere alle necessarie ricognizioni, riservandosi, al relativo esito, la rivalutazione delle criticità evidenziate e le iniziative susseguenti, anche laddove dovessero emergere eventuali profili di responsabilità amministrativo-contabile.

Risulta indispensabile un'attività di mappatura del contenzioso pendente, da effettuare a cura dell'Avvocatura regionale nella prospettiva di un continuo monitoraggio del contenzioso e dei rischi ad esso connessi, con conseguente adeguamento dell'accantonamento al fondo rischi e, in generale, per l'efficiente gestione delle eventuali soccombenze processuali.

In ordine all'incidenza sulla corretta stima del disavanzo di amministrazione delle poste di spesa non rilevate dall'amministrazione regionale e corrispondenti a debiti fuori bilancio, si richiama l'intervenuta costituzione del "Fondo delle partite potenziali", con accantonamento di euro 5.350.718,14, anche questo caso in riduzione rispetto al 2018 (10 milioni di euro).

La quota è determinata secondo la Regione in base "[...] al valore delle richieste di riconoscimento di debiti fuori bilancio, pervenute da parte delle strutture regionali [...]; al valore presumibile della prima rata del piano di rientro in corso di definizione tra Regione Molise e la società in house Molise Dati Spa [...]; al valore delle fatture ricevute per spese generali degli anni 2018 e 2019 che risultano inevase e che potrebbero potenzialmente generare ulteriore riconoscimento di debiti fuori bilancio, rispetto a quanto quantificato relativamente al punto a)".

Pur sottolineando il positivo intento della struttura regionale competente di fronteggiare, con l'accantonamento in esame, le numerose criticità emergenti, la Sezione non può esimersi dal rilevare che il fondo non risulta adeguato, per mancanza di congruità, rispetto alla portata delle situazioni di rischio rilevate dalla Sezione nel corso dell'istruttoria.

Infatti, prescindendo da quanto finora rilevato, basti considerare i riflessi contabili della questione relativa al rischio connesso all'avviso di addebito INPS del 24/04/2019 (notificato all'A.S.Re.M. in data 16/05/2019) di euro 86.787.203,11 in relazione alla restituzione di contributi sospesi per eventi calamitosi verificatosi nel 2002.

Anticipando quanto si osserverà nel prosieguo della relazione, l'A.S.Re.M. avrebbe provveduto, prudenzialmente, ad iscrivere un accantonamento di euro 39.611.667,13, corrispondente al rischio stimato dalla competente U.O.C. Supporto Giuridico Amministrativo, in considerazione dell'importo dell'avviso di addebito e al netto delle risorse

di cui alla Legge Regionale n. 11, del 28 settembre 2016, pari a complessivi euro 47.175.535,98. In effetti, con la predetta Legge regionale, la Regione ha disposto l'istituzione di un apposito capitolo per l'assolvimento della "parte residua" del debito contributivo riferito ad aziende sanitarie in liquidazione (per l'appunto di euro 47.175.535,98, a decorrere dall'anno 2017).

Tuttavia, secondo la legge regionale istitutiva dell'A.S.Re.M. (L.R. n. 9, dell'1/04/2005, e successiva deliberazione della Giunta regionale del 22/12/2005 n. 1867), la nuova Azienda costituisce soggetto giuridico autonomo rispetto alle precedenti aziende sanitarie locali che, per effetto del processo di riordino del sistema sanitario regionale molisano, sono state contestualmente sciolte e poste in liquidazione.

Per le conclusioni della Sezione in merito alla questione, si rinvia al capitolo del Volume III relativo alla gestione sanitaria.

In conclusione, dalle considerazioni svolte nel presente capitolo, collegate a quelle svolte in sede di esame della gestione dei residui e a quelle svolte in sede di esame della gestione sanitaria, emerge che la parte accantonata dello schema di rendiconto 2019 non fornisce adeguata rappresentazione contabile di tutti i rischi connessi alla sussistenza di partite debitorie incerte e alla effettiva possibilità di riscossione di residui attivi vetusti. Il rispetto del principio di prudenza richiederebbe una corretta ponderazione dei rischi e delle incertezze connessi agli andamenti operativi, attraverso adeguati accantonamenti che la Regione non ha correttamente stanziato.

Le diverse ragioni di illegittimità evidenziate si riverberano in misura diversa sul risultato di amministrazione, determinando un aumento consistente del disavanzo.

## CAPITOLO 4) LA GESTIONE DELLE ENTRATE

### 4.1. Analisi delle entrate regionali

#### 4.1.1. previsioni iniziali e definitive di competenza e di cassa

Le previsioni iniziali di competenza e di cassa per la sola annualità 2019, tratte dal bilancio di previsione 2019/2021 della Regione Molise approvato, con L.R. n. 5 del 10 maggio 2019, a confronto con i dati finali esposti nel bilancio di previsione definitivamente assestato, approvati con L.R. n. 20, del 20 dicembre 2019 (cfr. *supra*, par. 1.6), nella tabella n. 1 mostrano che il complesso delle entrate della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2019, inizialmente stimato in euro 2.409.288.314,06 per la competenza ed in euro 2.935.840.056,52 per la cassa, evolvono in definitivi per euro 2.530.583.619,67 con un aumento, rispetto alle previsioni iniziali del 5,03% (pari a euro 121.295.305,61).

Gli stanziamenti definitivi, al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato registrano, invece, un aumento dell'1,72% rispetto alle previsioni iniziali (pari a euro 35.745.419,89).

Analizzando nel dettaglio i singoli Titoli delle entrate, si evidenzia che gli scostamenti riferiti alle entrate tributarie sono dell'1,75% e quelli riguardanti le entrate per conto terzi dello 0,14%. Gli stanziamenti definitivi dei trasferimenti correnti e delle entrate extratributarie registrano un aumento rispettivamente del 9,91% e del 34,07% rispetto alle previsioni. Le entrate in conto capitale fanno registrare, invece, scostamenti in negativo dello 0,63% (pari a euro 3.148.507,46). Relativamente alla cassa, lo scostamento tra il totale delle previsioni iniziali e il totale delle previsioni definitive di entrata si attesta a - 4,23% (pari a -121.785.961,60 euro); tali previsioni, inizialmente quantificate in euro 2.878.822.034,90, per effetto delle variazioni nel corso dell'esercizio, hanno raggiunto il valore finale di euro 2.757.036.073,30.

4.tab. 1 - bilancio 2019: variazioni di competenza e di cassa delle previsioni iniziali e definitive di entrata (valori in euro)

ENTRATE	PREVISIONE INIZIALE		VARIAZIONI				PREVISIONE DEFINITIVA	
	competenza A	cassa B	C-A	(C-A)/A %	D-B	(D-B)/B %	competenza C	cassa D
<b>Utilizzo avanzo di amministrazione</b>	326.915.413,84		42.302.967,79	12,94%			369.218.381,63	
di cui Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)	302.568.173,53		0,00	0,00%			302.568.173,53	
<b>Fondo Pluriennale Vincolato Corrente</b>	6.960.758,10		3.756.050,51	53,96%			10.716.808,61	
<b>Fondo Pluriennale Vincolato Capitale</b>	131.084,24		39.490.867,42	30126,3%			39.621.951,66	
<b>Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	737.144.575,02	1.074.774.575,02	12.878.704,07	1,75%	-39.556.857,47	-3,68%	750.023.279,09	1.035.217.717,55
<b>Titoli 2 - Trasferimenti correnti</b>	187.555.037,19	233.071.805,89	18.588.107,99	9,91%	22.422.390,93	9,62%	206.143.145,18	255.494.196,82
<b>Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>	19.453.879,44	94.258.486,44	6.627.115,29	34,07%	-1.350.989,85	-1,43%	26.080.994,73	92.907.496,59
<b>Titolo 4 - Entrate in conto capitale</b>	496.458.376,85	823.502.580,97	-3.148.507,46	-0,63%	-103.359.218,17	-12,55%	493.309.869,39	720.143.362,80
<b>Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziaria</b>	30.190.000,00	33.719.965,76	0,00	0,00%	0,00	0,00%	30.190.000,00	33.719.965,76
<b>Titolo 6 - Accensione di prestiti</b>	201.345,96	201.345,96	0,00	0,00%	0,00	0,00%	201.345,96	201.345,96
<b>Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere</b>	30.000.000,00	30.000.000,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	30.000.000,00	30.000.000,00
<b>Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro</b>	574.277.843,42	589.293.563,35	800.000,00	0,14%	58.424,47	0,01%	575.077.843,42	589.351.987,82
<b>TOTALE TITOLI</b>	<b>2.075.281.057,88</b>	<b>2.878.822.034,90</b>	<b>35.745.419,89</b>	<b>1,72%</b>	<b>-121.785.961,60</b>	<b>-4,23%</b>	<b>2.111.026.477,77</b>	<b>2.757.036.073,30</b>
<b>TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE</b>	<b>2.409.288.314,06</b>	<b>2.935.840.056,52</b>	<b>121.295.305,6</b>	<b>5,03%</b>	<b>-121.785.961,60</b>	<b>-4,23%</b>	<b>2.530.583.619,67</b>	<b>2.757.036.073,30</b>

fonte: Corte dei conti su dati preventivo 2019/2021 e rendiconto 2019

#### 4.1.2. *gli accertamenti e le riscossioni di competenza 2019*

Dalle risultanze della gestione delle entrate di competenza dell'esercizio 2019 – riepilogate nella tabella n. 2 – emerge che, a fronte di previsioni definitive di competenza per euro 2.111.026.477,77 (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il fondo pluriennale vincolato di parte capitale e di parte corrente), sono state accertate entrate per euro 1.184.600.000,00, pari solamente al 56,11% delle previsioni. Le riscossioni in conto competenza ammontano a euro 902.790.000,00 e rappresentano il 76,21% degli accertamenti. Le somme non ancora riscosse, che costituiscono residui attivi formatisi nell'esercizio 2019, ammontano a euro 281.810.000,00, pari al 23,79% delle entrate accertate.

Il *Titolo 3 - Entrate extratributarie* fa registrare la più bassa capacità di riscossione, pari al 30,20%. Il valore risulta particolarmente negativo, tenuto conto che l'Ente ha la facoltà di governare tali tipologie di entrate, contrariamente a quanto accade per i *Trasferimenti correnti (Titolo 2)* e per le *entrate in conto capitale (Titolo 4)* che, invece, dipendono dai trasferimenti statali e da soggetti terzi.

I *Titoli 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro* e *5 - Entrate da riduzione di attività finanziaria* fanno registrare, invece, la più alta capacità di riscossione (pari, rispettivamente, al 99,79% e al 96,70%). Discreta risulta, infine, la riscossione delle *entrate tributarie (Titolo 1)* che è pari all'81,78% delle somme accertate.

4.tab. n. 2 - gestione delle entrate di competenza esercizio 2019

(valori in euro)

ENTRATE PER TITOLI	previsioni definitive (A)	accertamenti (B)	B/A (%)	riscossioni (C)	C/B (%)	residui attivi da riportare (R)	R/B (%)
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	750.023.279,09	736.903.106,14	98,25	602.623.904,20	81,78	134.279.201,94	18,22
<b>Titoli 2</b> - Trasferimenti correnti	206.143.145,18	182.600.000,00	88,58	88.893.142,53	48,68	93.706.917,59	51,32
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	26.080.994,73	10.871.562,06	41,68	3.283.420,97	30,20	7.588.141,09	69,80
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	493.309.869,39	108.614.159,02	22,02	63.534.992,87	58,50	45.079.166,15	41,50
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziaria	30.190.000,00	27.373.141,07	90,67	26.470.034,24	96,70	903.106,83	3,30
<b>Titolo 6 - Accensione di prestiti</b>	201.345,96	201.345,96	0,00	201.345,96	0,00	0,00	0,00
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto terzi e partite di giro	575.077.843,42	118.035.286,07	20,53	117.781.918,36	99,79	253.367,71	0,21
<b>TOTALE</b>	<b>2.111.026.477,77</b>	<b>1.184.598.660,4</b>	<b>56,11</b>	<b>902.788.759,13</b>	<b>76,21</b>	<b>281.809.901,31</b>	<b>23,79</b>

fonte: rendiconto 2019 Regione Molise al netto avanzo di amm.ne es. precedente, del FPV di parte corrente e di parte capitale

#### **4.1.3. *il confronto con gli esercizi 2017-2018***

La tabella successiva (Tab. n. 3) illustra l'andamento delle entrate di competenza e di cassa, riportando i dati disaggregati per Titoli relativamente al triennio 2017/2019.

Nel 2019 gli scostamenti registrati tra il totale degli accertamenti e il totale delle previsioni definitive hanno registrato un valore pari a - 43,89%. Nel 2018 tale valore si attestava a - 41,58% e nel 2017 a - 38,56%.

I dati analizzati, come già evidenziato, attestano nell'esercizio 2019 un peggioramento, rispetto ai due esercizi precedenti, della differenza tra le previsioni finali (pari a euro 2.111.026.477,77) e le entrate effettivamente accertate (pari solamente a euro 1.184.598.660,44).

Le ragioni della scarsa corrispondenza tra i valori sopra indicati sono da ricercarsi principalmente nelle difficoltà di programmazione dell'Ente, emerse anche nelle passate gestioni.

Si rinvergono ulteriori criticità, purtroppo, anche con riguardo al confronto tra le obbligazioni giuridiche esigibili nell'esercizio e quelle dei due esercizi precedenti; difatti, nel 2019 anche gli scostamenti tra il totale delle riscossioni di competenza ed il totale delle previsioni definitive (- 57,23%) fanno registrare i dati peggiori del triennio in esame. Nel 2018 tale valore si attestava a - 53,92% e nel 2017 a - 49,72%.

Il quadro peggiora, ulteriormente, se si analizzano i dati riferiti alla cassa: gli scostamenti registrati tra il totale delle riscossioni (competenza + residui) e le previsioni definitive di cassa sono passati da - 49,72% (anno 2017) e - 53,92% (anno 2018) a - 61,75%. La criticità in ultimo descritta evidenzia il permanere della difficoltà dell'Ente nella gestione dei residui attivi, che, come verrà meglio illustrato in seguito, è divenuta oramai una costante.

4.tab. n. 3 - entrate triennio 2017/2019 - previsioni definitive - accertamenti - riscossioni di competenza e di cassa

(valori in euro)

TITOLI	ESERCIZIO 2017								
	previsioni definitive		accertamenti	variazioni %	riscossioni			variazioni %	
	competenza A	cassa B	competenza C	(C-A)/A	competenza D	residui R	competenza + residui E	(D-A)/A	(E-B)/B
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	719.083.933,04	967.756.225,59	701.516.470,74	-2,44	601.487.615,78	62.602.628,68	664.090.244,46	-16,35	-31,38
<b>Titoli 2</b> - Trasferimenti correnti	208.647.807,16	347.198.168,89	204.887.798,52	-1,80	158.154.983,23	79.213.417,42	237.368.400,65	-24,20	-31,63
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	19.071.944,59	86.856.942,35	6.090.810,05	-68,06	5.465.537,72	2.405.592,85	7.871.130,57	-71,34	-90,94
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	220.150.106,04	412.049.439,17	135.930.991,97	-38,26	80.709.670,34	48.176.801,19	128.886.471,53	-63,34	-68,72
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziaria	21.190.000,00	21.190.000,00	2.217.140,96	-89,54	2.098.389,88	0,00	2.098.389,88	-90,10	-90,10
<b>Titolo 6 - Accensione di prestiti</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Titolo 7</b> -Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	53.753.420,00	53.753.420,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	-100,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto terzi e partite di giro	663.230.000,00	679.443.234,83	119.844.776,72	-81,93	109.871.398,95	1.103.235,51	110.974.634,46	-83,42	-83,65
<b>TOTALE</b>	<b>1.905.127.210,83</b>	<b>2.568.247.460,83</b>	<b>1.170.487.988,96</b>	<b>-38,56</b>	<b>957.787.595,90</b>	<b>193.501.675,65</b>	<b>1.151.289.271,55</b>	<b>-49,72</b>	<b>-55,17</b>

TITOLI	ESERCIZIO 2018								
	previsioni definitive		accertamenti	variazioni %	riscossioni			variazioni %	
	competenza A	cassa B	competenza C	(C-A)/A	competenza D	Residui R	competenza + residui E	(D-A)/A	(E-B)/B
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	736.116.731,25	1.009.782.810,47	703.180.823,78	-4,47	590.583.188,47	101.069.275,76	691.652.464,23	-19,77	-31,50
<b>Titoli 2</b> - Trasferimenti correnti	208.534.949,89	310.496.239,94	191.249.610,80	-8,29	168.127.458,96	74.668.589,21	242.796.048,17	-19,38	-21,80
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	25.876.280,89	80.701.639,41	18.037.128,88	-30,29	5.224.066,60	809.938,99	6.034.005,59	-79,81	-92,52
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	361.046.745,51	502.762.612,82	146.307.346,93	-59,48	42.502.423,83	42.908.267,21	85.410.691,04	-88,23	-83,01
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziaria	81.190.000,00	81.308.751,08	15.711.214,68	-80,65	12.181.248,92	118.751,08	12.300.000,00	-85,00	-84,87
<b>Titolo 6 - Accensione di prestiti</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Titolo 7</b> -Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	-100,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto terzi e partite di giro	666.177.637,91	691.260.967,71	157.663.403,25	-76,33	153.190.617,22	10.067.749,37	163.258.366,59	-77,00	-76,38
<b>TOTALE</b>	<b>2.108.942.345,45</b>	<b>2.706.313.021,43</b>	<b>1.232.149.528,32</b>	<b>-41,58</b>	<b>971.809.004,00</b>	<b>229.642.571,62</b>	<b>1.201.451.575,62</b>	<b>-53,92</b>	<b>-55,61</b>

(segue: entrate triennio 2017/2019)

TITOLI	ESERCIZIO 2019								
	previsioni definitive		accertamenti	variazioni %	riscossioni			variazioni %	
	competenza A	cassa B	competenza C	(C-A)/A	competenza D	residui R	competenza + residui E	(D-A)/A	(E-B)/B
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	750.023.279,01	1.035.217.717,55	736.903.106,14	-1,75	602.623.904,20	43.876.251,70	646.500.155,90	-19,65	-37,55
<b>Titoli 2</b> - Trasferimenti correnti	206.143.145,18	255.494.196,82	182.600.060,12	-11,42	88.893.142,53	13.122.542	102.015.685,30	-56,88	-60,07
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	26.080.994,73	92.907.496,59	10.871.562,06	-58,32	3.283.420,97	955.413,62	4.238.834,59	-87,41	-95,44
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	493.309.869,39	720.143.362,80	108.614.159,02	-77,98	63.534.992,87	85.856.354,92	149.391.347,79	-87,12	-79,26
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziaria	30.190.000,00	33.719.965,76	27.373.141,07	-9,33	26.470.034,24	3.529.965,76	30.000.000,00	-12,32	-11,03
<b>Titolo 6</b> - Accensione di prestiti	201.345,96	201.345,96	201.345,96	0,00	201.345,96	0,00	201.345,96	0,00	0,00
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	-100,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto terzi e partite di giro	575.077.843,42	589.351.987,82	118.035.286,07	-79,47	117.781.918,36	4.471.441,18	122.253.359,54	-79,52	-79,26
<b>TOTALE</b>	<b>2.111.026.477,8</b>	<b>2.757.036.073,30</b>	<b>1.184.598.660,44</b>	<b>-43,89</b>	<b>902.788.759,13</b>	<b>151.811.969,95</b>	<b>1.054.600.729,08</b>	<b>-57,23</b>	<b>-61,75</b>

fonte: Corte dei conti su dati rendiconti 2017 - 2018 - 2019

**4.1.4. andamento di accertamenti e riscossioni rispetto agli esercizi 2017 e 2018**

La tabella n. 4 indica le variazioni percentuali registrate, in relazione alle varie fasi dell'entrata (accertamenti, riscossioni di competenza e riscossioni totali), nel triennio 2017-2019.

Le entrate **accertate** nell'esercizio 2019 ammontano a euro 1.184.598.660,44, con un aumento dell'1,21% rispetto al 2017 e una diminuzione del 3,86% rispetto all'esercizio 2018.

Per quanto concerne, invece, le **riscossioni**, le stesse ammontano nel 2019 complessivamente (competenza e residuo) a euro 1.054.600.729,08, con una diminuzione rispettivamente del 8,41% rispetto all'esercizio 2017 e del 12,22% rispetto al 2018.

Le riscossioni in conto competenza 2019, pari a euro 902.788.759,13, sono diminuite, invece, 5,75% rispetto all'esercizio 2017 e del 7,10% rispetto all'esercizio 2018.

4.tab. n. 4 - entrate triennio 2017/2019 - accertamenti - riscossioni di competenza e di cassa

TITOLI	variazioni % accertamenti		variazioni % riscossioni competenza		variazioni % riscossioni totali (competenza + residui)		composizione accertamenti			composizione riscossioni competenza			composizione riscossioni totali (competenza + residui)		
	2019/2017	2019/2018	2019/2017	2019/2018	2019/2017	2019/2018	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
TITOLO 1	5,04%	4,80%	0,19%	2,04%	-2,65%	-6,53%	59,93%	57,07%	62,21%	62,79%	60,77%	66,75%	57,68%	57,57%	61,30%
TITOLI 2	-10,88%	-4,52%	-43,79%	-47,13%	-57,02%	-57,98%	17,50%	15,52%	15,41%	16,51%	17,30%	9,85%	20,62%	20,21%	9,67%
TITOLO 3	78,49%	-39,73%	-39,93%	-37,15%	-46,15%	-29,75%	0,52%	1,46%	0,92%	0,57%	0,54%	0,36%	0,68%	0,50%	0,40%
TITOLO 4	-20,10%	-25,76%	-21,28%	49,49%	15,91%	74,91%	11,61%	11,87%	9,17%	8,43%	4,37%	7,04%	11,19%	7,11%	14,17%
TITOLO 5	1134,61%	74,23%	1161,45%	117,30%	1329,67%	143,90%	0,19%	1,28%	2,31%	0,22%	1,25%	2,93%	0,18%	1,02%	2,84%
TITOLO 6	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,02%
TITOLO 7	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
TITOLO 9	-1,51%	-25,13%	7,10%	-23,11%	10,06%	-25,12%	10,24%	12,80%	9,96%	11,48%	15,76%	13,05%	9,65%	13,59%	11,59%
<b>TOTALE</b>	<b>1,21%</b>	<b>-3,86%</b>	<b>-5,75%</b>	<b>-7,10%</b>	<b>-8,41%</b>	<b>-12,22%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

fonte: Corte dei conti su dati rendiconti 2017 - 2018 - 2019

#### 4.1.5. *L'analisi per Titoli delle entrate*

Passando all'analisi dei singoli Titoli delle entrate regionali, si evidenzia quanto segue:

- le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1) nel 2019 fanno registrare un aumento degli accertamenti sia rispetto al 2017 (5,04%) che rispetto al 2018 (4,80%). Il *trend* positivo si registra anche con riguardo alle riscossioni di competenza, che aumentano dell'0,19% rispetto al 2017 e del 2,04% rispetto al 2018. Le riscossioni totali (competenza + residui) seguono un andamento opposto, registrando una diminuzione del 2,65% rispetto al 2017, che ascende al 6,53% rispetto al 2018. La lettura dei dati evidenzia le gravi e persistenti difficoltà, già emerse negli anni passati, nel riscuotere le entrate tributarie accertate negli esercizi pregressi;
- al Titolo 2 sono collocate le entrate che riguardano i trasferimenti correnti provenienti da diversi soggetti, sia pubblici che privati (pubbliche amministrazioni - imprese - istituzioni sociali private - Unione Europea). Per tali entrate gli accertamenti registrati nell'anno 2019 (euro 182.600.060,12) evidenziano una diminuzione del 10,88% rispetto al 2017 e del 4,52% rispetto al 2018. Le riscossioni di competenza, pari a euro 88.893.142,53, diminuiscono sia rispetto al 2017 (- 43,79%) che al 2018 (- 47,13%). Anche le riscossioni totali hanno fatto registrare una diminuzione del 57,02% rispetto al 2017 e del 57,98% rispetto al 2018;
- nel Titolo 3 sono iscritte le entrate extratributarie. Gli accertamenti di tali entrate nell'anno 2019, di euro 10.871.562,06, registrano un incremento del 78,49% rispetto al 2017 e una diminuzione del 39,73% rispetto al 2017. Le riscossioni di competenza ammontano a euro 3.283.420,97 e fanno registrare una variazione in diminuzione del 39,93% rispetto al 2017 e del 37,15% rispetto al 2018. Anche le riscossioni totali subiscono una flessione sia in relazione al 2017 (-46,15%) che in relazione al 2018 (-29,75%);
- le entrate in conto capitale (Titolo 4) fanno registrare accertamenti nel 2019 pari a euro 108.614.159,02 e, se confrontate con le entrate accertate negli esercizi precedenti, determinano una diminuzione del 20,10% rispetto al 2017 e del 25,76% rispetto al 2018. Le riscossioni di competenza (di euro 63.534.992,87) diminuiscono in relazione al 2017 (- 21,28%) e aumentano in relazione al 2018 del 49,49%. Le riscossioni totali, invece, nel corso del 2019 aumentano rispetto ad entrambi gli esercizi precedenti (2017 del 15,91% e 2018 del 74,91%);
- relativamente alle entrate da riduzioni di attività finanziarie (Titolo 5), nell'esercizio 2019 si registrano aumenti cospicui degli accertamenti rispetto al biennio precedente

(+1.134,61% rispetto al 2017 e + 74,23% rispetto al 2018); anche le riscossioni di competenza e le riscossioni totali registrano aumenti importanti rispetto agli esercizi pregressi;

- al Titolo 6 nel corso degli esercizi 2017 e 2018 gli accertamenti e, conseguentemente le riscossioni, non hanno registrato movimentazioni a differenza del 2019, esercizio nel quale è stata accertata ed incassata la somma di euro 201.345,96 euro a titolo di **anticipazione di liquidità**. Tale anticipazione doveva essere utilizzata per il rimborso dei debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018, ai sensi dell'articolo 1, commi da 849 a 857, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di Bilancio 2019) (cfr. *retro*, cap. III, par. 3.6.3)
- nel corso dell'intero triennio preso ad esame l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni da istituto cassiere/tesoriere (Titolo 7);
- al Titolo 9 – entrate per conto terzi e partite di giro - nel 2019 gli accertamenti (pari a euro 118.035.286,07) e le riscossioni di competenza (pari a euro 117.781.918,36) sono diminuiti rispettivamente del 25,13% e del 23,11% rispetto all'esercizio 2018. Nei confronti del 2017, invece, sono diminuiti gli accertamenti (-1,51%) mentre le riscossioni di competenza e le riscossioni totali sono aumentate rispettivamente del 7,10% e del 10,06%.

La tabella n. 4 espone, inoltre, per il triennio in esame, la ripartizione in termini percentuali degli accertamenti, delle riscossioni di competenza e delle riscossioni totali (competenza + cassa) tra i diversi titoli dell'entrata.

Da tali dati è possibile constatare che, nell'intero periodo esaminato, un peso predominante è stato determinato dalle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo 1). Tali entrate hanno rappresentato nel 2017 il 59,93% del totale accertato dall'Ente. Tale valore è sceso lievemente al 57,07% nel 2018 per poi risalire nel 2019 al 62,21%. Proseguendo nell'analisi si evince che, se si prendono in esame solamente i primi cinque titoli del bilancio regionale, il peso degli accertamenti registrati al Titolo 1 sale al 66,77% nel 2017, al 65,44 nel 2018 e al 69,10 nel 2019.

Le entrate del titolo 2 del bilancio regionale nel 2019 hanno costituito il 15,41% del totale delle entrate accertate che rappresenta il dato più basso dell'intero triennio. Nel 2017 tali entrate rappresentavano il 17,50% delle entrate accertate e nel 2018 il 15,52%.

Le entrate extratributarie (Titolo 3) hanno rappresentato, nel corso del triennio considerato, la più esigua componente delle entrate accertate. Nel 2017 solo lo 0,52%, nel 2018 l'1,45% e nel 2019 lo 0,92%.

Le entrate accertate al Titolo 4 del bilancio regionale hanno rappresentato nel 2019 il 9,17% del totale delle entrate accertate in flessione rispetto ai due anni precedenti ove ne rappresentavano circa il 12,00%.

La composizione degli accertamenti iscritti al Titolo 9 si è mantenuta pressoché costante: nel 2017 tali entrate rappresentavano il 10,24%, nel 2018 il 12,80% e nel 2019 il 9,96%.

#### **4.2. Le entrate tributarie**

L'articolo 119, primo comma, della Costituzione stabilisce che le Regioni (unitamente ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane) hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Esse stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con le disposizioni costituzionali e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il comma 2 prevede, inoltre, fra le fonti di finanziamento anche la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al loro territorio.

L'autonomia finanziaria degli enti territoriali introdotta dall'art. 119 della Costituzione, incontra, tuttavia, una mitigazione se si considera la disciplina del potere legislativo statale in materia di "coordinamento" disposta dall'art. 117 della Costituzione<sup>(50)</sup>.

Il disposto dell'art. 119 della Costituzione trova attuazione attraverso la legge delega n. 42 del 2009, che assicura l'autonomia finanziaria degli enti territoriali attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nonché la perequazione.

Si evidenzia, tuttavia, che il nuovo assetto improntato sul federalismo fiscale non ha ancora avuto seguito e, pertanto, le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già operanti precedentemente alla legge delega n. 42/2009<sup>(51)</sup>.

---

<sup>50</sup> Si segnala, in particolare, che l'art. 117 attribuisce allo Stato una competenza esclusiva in materia di "sistema tributario erariale" (art. 117 co 2°) e una competenza concorrente allo Stato e alle Regioni in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" nel suo complesso. Il citato comma 2 dell'art. 117 prevede, inoltre, una competenza statale, nell'ambito della predetta competenza concorrente, quanto alla definizione dei "principi fondamentali" di coordinamento.

<sup>51</sup> La disciplina attuativa della legge delega n. 42/2009, che per quanto concerne la fiscalità regionale è stata dettata dal D.Lgs. n. 68/2011, non ha ancora modificato il quadro preesistente, benché talune disposizioni del citato provvedimento avrebbero dovuto trovare attuazione a partire dal 2013.

A decorrere da tale anno, infatti, le fonti di finanziamento delle Regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale dovevano essere costituite dalla compartecipazione all'IVA e quote dell'addizionale regionale all'IRPEF (come entrambe rideterminate ai sensi del decreto legislativo medesimo), dall'IRAP, da quote di un fondo perequativo, appositamente istituito e dalle entrate proprie.

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite da entrate tributarie “proprie” e le entrate c.d. “devolute” dallo Stato.

Tra i tributi propri regionali si annoverano l'IRAP, l'addizionale IRPEF, la tassa automobilistica regionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, le tasse sulle concessioni regionali, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, l'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano, ecc.

Tra le entrate devolute dallo Stato quella di maggiore rilievo è rappresentata dalla compartecipazione regionale all'IVA, a cui si affiancano la compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione.

Analizzando i tributi regionali propri occorre premettere che le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte delle regioni sono limitate; l'ente può determinare l'aliquota entro una forbice fissata dalla legge statale e - per alcuni tributi - differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP). Le somme provenienti da tali tributi si riferiscono al gettito relativo al proprio territorio.

Il gettito della compartecipazione regionale all'IVA è, invece, determinato con DPCM ed entra nel meccanismo di perequazione previsto dal D.Lgs. 56/2000. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all'IVA a seguito delle operazioni di perequazione e, quindi, in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra, analogamente a quanto accade con la compartecipazione al gettito dell'accisa sulla benzina.

Inoltre, ciascuna Regione provvede alla disciplina e alla gestione degli aspetti amministrativi (riscossione, rimborsi, recupero tassa) e all'applicazione delle sanzioni entro limiti e condizioni fissate dalla legge statale. Pertanto, accanto alle entrate tributarie proprie e alle entrate devolute dallo Stato occorre annoverare al Titolo 1 una terza tipologia di entrate costituita dai proventi derivanti dalla riscossione coattiva di tasse e tributi.

Si procede, di seguito, ad analizzare più nel dettaglio le entrate tributarie anche in considerazione del fatto che, come già anticipato, tali risorse costituiscono la componente più

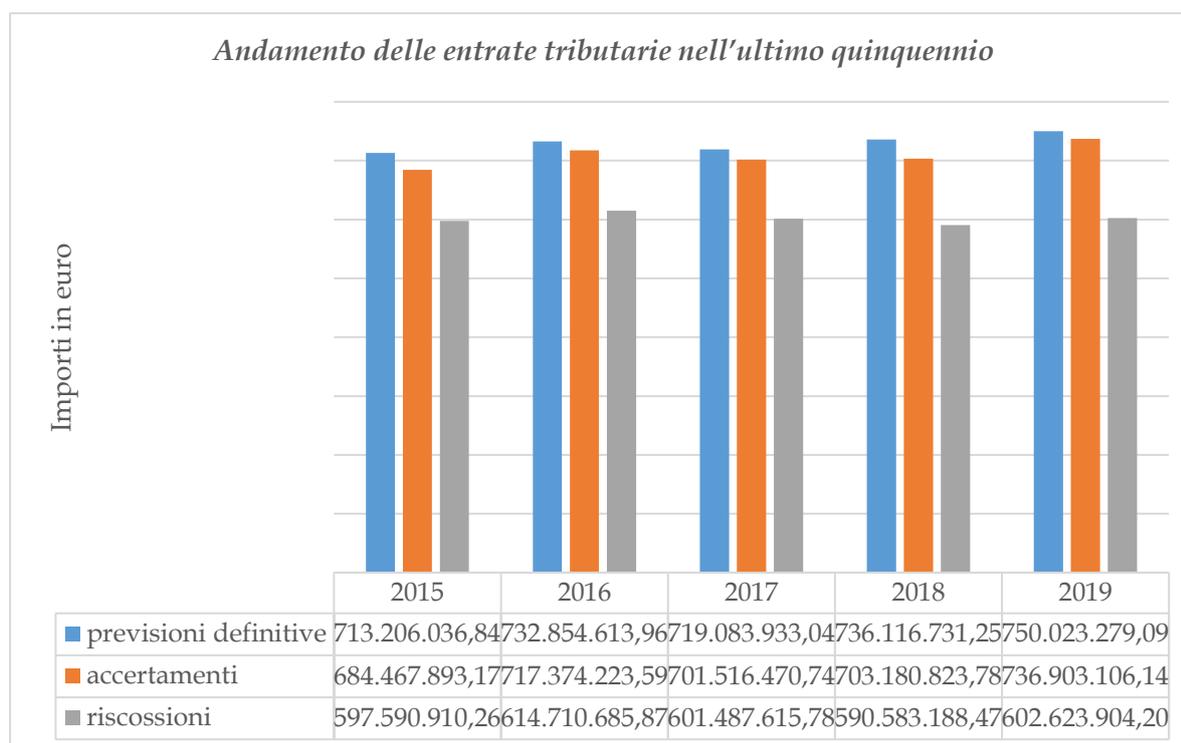
---

Inoltre, il co. 3 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 68/2011 prevedeva che la compartecipazione regionale all'IVA doveva essere attribuita, a decorrere dall'anno 2013 (tale termine è stato rinviato al 2018 a seguito delle modifiche introdotte al citato co. 3 dall'art. 9, co. 9, lett. b) D.L. n. 78 e, successivamente, dall'art. 13, co. 1, lett. b), n. 2). D.L. n. 113/2016, convertito con modificazioni, dalla L. n. 160/2016) nel rispetto del principio della territorialità. In particolare, la norma richiamata stabiliva che: “Il principio di territorialità tiene conto del luogo di consumo, identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni; nel caso di servizi, il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore. Nel caso di cessione di immobili si fa riferimento alla loro ubicazione (...)”.

consistente delle entrate complessive dell'Ente; nel 2019, difatti, le entrate del Titolo 1, al netto dei prestiti (Titolo 6) delle anticipazioni di tesoreria (Titolo 7) e delle partite di giro (Titolo 9) hanno rappresentato il 69,10% del totale delle entrate accertate dalla Regione.

Nell'esercizio 2019 il *grado di autonomia finanziaria* della Regione (rapporto tra le entrate del titolo I e il totale delle entrate correnti accertate nel corso dell'esercizio, comprensive anche dei Titoli II e III, è del 79,21% e risulta il più elevato del triennio 2017/2019. Nel 2017 il grado di autonomia finanziaria si attestava al 76,88% e nel 2018 al 77,06%.

Il grafico di seguito riportato evidenzia gli andamenti delle entrate tributarie dell'Ente nell'ultimo quinquennio.



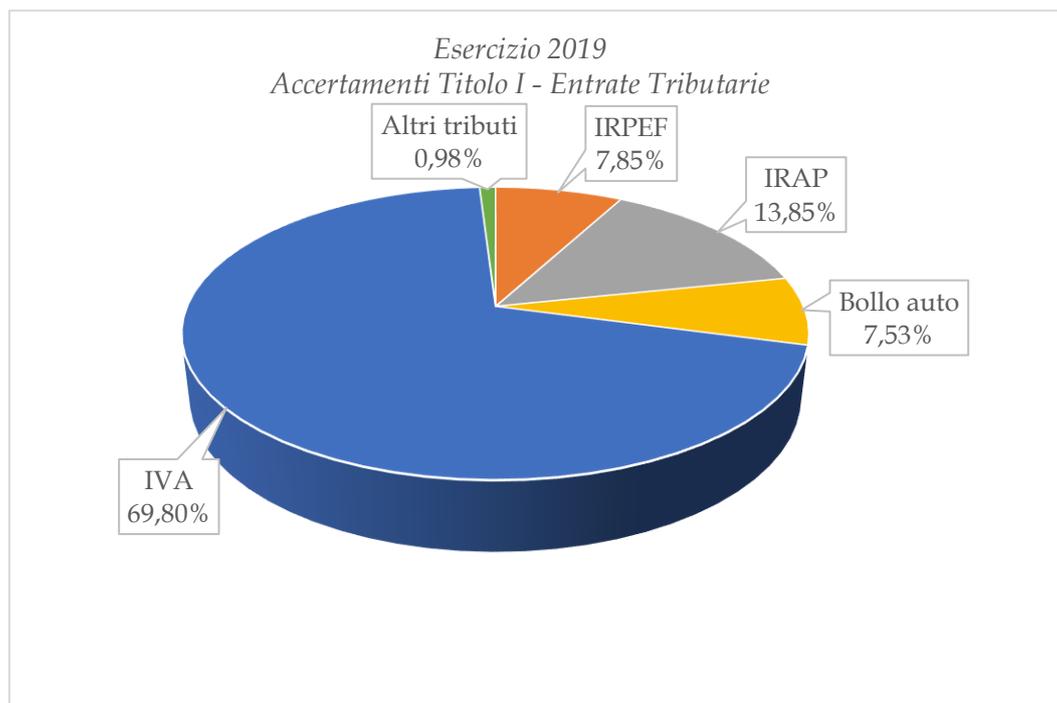
Nel quinquennio in esame gli stanziamenti registrano una crescita pressoché costante. Nel 2019 si è registrato il valore più alto dell'intero periodo pari a euro 750.023.279,09 (nel 2015 le risorse stanziare ammontavano a euro 713.206.036,84).

Anche gli accertamenti hanno registrato una crescita che, ad eccezione dell'esercizio 2017 ove si è registrato un lieve calo, si presenta costante. Anche con riguardo agli accertamenti, nell'esercizio 2019, si raggiunge il livello più alto dell'intero quinquennio (euro 736.903.106,14).

L'andamento delle riscossioni, invece, si presenta costante. L'ammontare maggiore di tributi riscossi, pari a 614.710.685,87 euro, è stato raggiunto nell'esercizio 2017.

Nel grafico seguente sono rappresentati i tributi che hanno una maggiore incidenza in termini percentuali rispetto ai complessivi accertamenti al Titolo 1 dell'esercizio 2019.

Come evidenziato dal grafico il 69,80% delle entrate tributarie è costituita dalla compartecipazione regionale all'IVA, che registra accertamenti complessivi per 514.332.137,50 euro. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) con euro 102.028.647,00 fornisce il 13,85% del gettito tributario. L'addizionale regionale sull'imposta delle persone fisiche (IRPEF) contribuisce con euro 57.810.434,02 al gettito tributario, assicurando il 7,85% del totale. La tassa automobilistica regionale (euro 55.483.460,05) ne rappresenta il 7,53%. Gli altri tributi coprono la rimanente parte delle entrate tributarie, pari a euro 7.248.427,57 (0,98%).



La successiva tabella n. 5 espone gli indicatori delle entrate tributarie (variazioni degli stanziamenti - variazioni degli accertamenti - variazioni delle riscossioni) riferiti al biennio 2018-2019. Per favorire un'analisi sistematica di tali entrate si è provveduto a separare l'attività ordinaria di gestione dall'attività di riscossione coattiva.

Di seguito si procede all'analisi dell'andamento dei tributi che assicurano il gettito più rilevante alle casse regionali (IRPEF, IRAP, IVA e tassa automobilistica).

L'addizionale regionale sull'imposta delle persone fisiche (IRPEF) è destinata interamente al finanziamento della sanità ed è distribuita su tre diversi capitoli di bilancio (cap. 900, cap. 920 e cap. 930). Complessivamente l'IRPEF registra nel 2019 stanziamenti complessivi per 56.333.594,48 euro, in aumento del 15,96% rispetto alla somma stanziata nell'esercizio precedente. Anche gli accertamenti e le riscossioni nel 2019 aumentano riguardo al 2018, rispettivamente del 28,69 e del 3,80%.

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) è distribuita su tre diversi capitoli delle entrate del bilancio regionale (cap. 850 - 851 - 856). Complessivamente il tributo, a fronte di

previsioni finali di 96.650.943,96 euro, nell'esercizio 2019 registra accertamenti complessivi per 95.913.943,96 euro con un aumento del 6,60% rispetto all'esercizio 2018. La compartecipazione IRAP ordinaria di gestione (cap. 856) registra, nell'arco del biennio, gli stessi stanziamenti e gli stessi accertamenti (pari a 76.952.077,96 euro) mentre, nel 2019, le riscossioni subiscono delle variazioni in aumento dell'1,34% rispetto al 2018.

L'IRAP iscritta ai capitoli 850 e 851 è destinata al finanziamento della sanità; in riferimento ai predetti capitoli, nel 2019 sono stati, complessivamente, stanziati euro 16.671.436,00, di cui euro 15.934.436,00 accertati. Dal lato delle riscossioni, per entrambi gli esercizi, non è stata incassata alcuna somma.

La compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto (IVA) complessivamente ha registrato nel 2019 una diminuzione degli stanziamenti dello 0,27% rispetto all'esercizio 2018. Le riscossioni e gli accertamenti, invece, sono aumentati rispettivamente dello 0,64% e dell'1,76%. L'IVA è distribuita su due diversi capitoli del bilancio regionale: il capitolo 950 che accoglie la quota sanità e il capitolo 1211 che, invece, riceve la quota destinata alla gestione ordinaria.

La quota sanità nel 2019 registra accertamenti e riscossioni pari a euro 512.217.655,50, in aumento riguardo all'esercizio precedente rispettivamente dello 0,30% e dell'1,36%.

La quota non sanità, invece, nell'esercizio oggetto di indagine, ha registrato accertamenti e riscossioni in aumento del 485,38% rispetto al 2018; difatti sia gli accertamenti che le riscossioni sono passate da euro 361.213,25 del 2018 a euro 2.114.482,00 registrate nel 2019.

La tassa automobilistica regionale complessivamente ha registrato delle variazioni in aumento sia negli stanziamenti (8,12%) che negli accertamenti e nelle riscossioni (6,61%).

L'imposta di bollo è distribuita su tre capitoli due dei quali (302 e 450) sono destinati al finanziamento della sanità; in particolare, sul capitolo 302 insistono le entrate destinate al pagamento del mutuo sanità e, al capitolo 450, sono destinate le maggiorazioni della tassa regionale ex art. 2-3 dal D.L. n. 35/2013. Concentrando, infine, l'analisi sulle entrate del capitolo 300 (attività ordinaria di gestione) si rileva che sia gli accertamenti che le riscossioni nel 2019 sono aumentate del 9,84% rispetto al 2018.

4.tab. n. 5 - entrate tributarie biennio 2018/2019 - attività ordinaria di gestione

(valori in euro)

CAPITOLI	2018			2019			2019/2018 variazioni % stanziamenti	2019/2018 variazioni % accertamenti	2019/2018 variazioni % riscossioni
	stanziamenti definitivi	accertamenti	riscossioni	stanziamenti definitivi	accertamenti	riscossioni			
imposta sulle concessioni statali sui beni del demanio e del patrimonio disponibile (cap.100)	30.000,00	33.350,16	33.350,16	90.000,00	60.603,84	60.603,84	200,00%	81,72%	81,72%
addiz. regioanle all'imposta di consumo sul gas metano - attività ordinaria di gestione (cap.105)	3.300.000,00	3.520.278,84	3.520.278,84	3.530.000,00	3.569.572,55	3.569.572,55	6,97%	1,40%	1,40%
tassa sulle concessioni esercizio della pesca (cap.120)	65.000,00	61.780,79	61.780,79	75.000,00	51.188,91	51.188,91	15,38%	-17,14%	-17,14%
tasse sulle concessioni regionali (cap.200)	102.000,00	103.099,13	103.099,13	100.000,00	149.019,69	149.019,63	-1,96%	44,54%	44,54%
tasse sulle concess. per esercizio della caccia (cap.210)	50.000,00	272.323,00	272.323,00	300.000,00	271.026,00	271.026,00	500,00%	-0,48%	-0,48%
quota di accesso ambiti territoriali di caccia (cap.213)	122.000,00	118.005,62	118.005,62	122.000,00	118.944,90	118.944,90	0,00%	0,80%	0,80%
tassa sulla concess. regionale raccolta funghi (cap.215)	80.000,00	91.859,20	91.859,20	92.000,00	82.780,00	82.780,00	15,00%	-9,88%	-9,88%
tassa sulla concessione per raccolta tartufi (cap.225)	195.000,00	210.796,03	210.796,03	215.000,00	196.129,79	196.129,79	10,26%	-6,96%	-6,96%
tassa automobilistica regionale (cap.300 - 302-450)	29.653.436,55	29.090.093,52	29.090.093,52	32.060.732,96	31.011.610,04	31.011.610,04	8,12%	6,61%	6,61%
imposta regionale sulla benzina per autotraz. (cap.320)	802.000,00	770.172,10	770.172,10	775.000,00	686.338,39	686.338,39	-3,37%	-10,89%	-10,89%
contributo dell'università degli studi e tassa regionale per il diritto allo studio (cap.425)	1.000.000,00	1.000.000,00	2.520,00	1.000.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00%	0,00%	-100,00%
tributo speciale per deposito in discarica di rifiuti solidi (cap.500)	170.000,00	154.397,32	154.397,32	170.000,00	136.489,63	136.489,63	0,00%	-11,60%	-11,60%
aliquota prodotto della coltivazione di giacimenti di idrocarburi (cap.601)	665.317,01	665.317,01	665.317,01	866.046,76	866.046,76	866.046,76	30,17%	30,17%	30,17%
IRAP (cap.850-851-856-857)	96.472.507,96	89.979.507,96	72.657.676,53	96.650.943,96	95.913.943,96	73.593.774,35	0,18%	6,60%	1,29%
IRPEF (cap.900-920-930)	53.457.000,00	43.775.073,52	33.531.458,92	61.988.668,00	56.333.594,48	34.804.822,68	15,96%	28,69%	3,80%
IVA (cap.950-1211)	513.950.587,47	511.040.547,35	435.793.353,49	512.582.655,50	514.332.137,50	443.468.014,23	-0,27%	0,64%	1,76%
altri tributi minori	48.225,00	30.470,96	30.470,96	105.231,91	60.287,17	60.287,17	118,21%	97,85%	97,85%
<b>TOTALE ENTRATE ATTIVITÀ ORDINARIA</b>	<b>700.163.073,99</b>	<b>680.917.072,51</b>	<b>577.106.952,47</b>	<b>710.723.279,09</b>	<b>704.839.713,61</b>	<b>589.126.648,87</b>	<b>1,51%</b>	<b>3,51%</b>	<b>2,08%</b>

fonte: Corte dei conti su dati rendiconti 2018/2019

La tabella 5-bis riporta invece i dati relativi all'attività di **riscossione coattiva** dell'Ente.

La lotta all'evasione tributaria posta in essere dalla Regione Molise ha determinato nel 2019 variazioni in positivo (dell'11,97%) delle previsioni finali per il recupero della tassa automobilistica. La riscossione coattiva del bollo auto ha fatto registrare, inoltre, una considerevole aumento, corrispondente al 67,78% rispetto al 2018, degli accertamenti che sono passati da euro 14.586.095,76 a euro 24.471.850,01. Del totale delle somme accertate nel 2019, però, solo il 24,13% (pari a 5.905.712,75 di euro) è stato riscosso.

Non è stata altrettanto incisiva l'azione intrapresa dall'Ente volta al recupero dell'IRAP che ha registrato, invece, minori accertamenti e minori riscossioni rispetto all'esercizio 2018 (-1,57%). Complessivamente sono state accertate e riscosse somme minori rispetto al 2018 per euro 97.513,39.

All'attività di riscossione coattiva dell'addizionale regionale IRPEF sono dedicati due distinti capitoli (il cap. 935 e il cap. 14002). Complessivamente, a fronte della stessa somma stanziata per entrambi gli esercizi pari a 1.500.000,00 euro, nel 2019 gli accertamenti e le riscossioni hanno subito un aumento dello 0,78% rispetto all'esercizio precedente.

4.tab. n. 5bis - entrate tributarie biennio 2018/2019 - attività di riscossione coattiva

(valori in euro)

CAPITOLI	2018			2019			2019/2018 variazioni % stanziamenti	2019/2018 variazioni % accertamenti	2019/2018 variazioni % riscossioni
	stanziamenti definitivi	accertamenti	riscossioni	stanziamenti definitivi	accertamenti	riscossioni			
accertamento tassa automobilistica (cap. 325-326-14003)	27.953.657,26	14.586.095,76	5.798.580,34	31.300.000,00	24.471.850,01	5.905.712,75	11,97%	67,78%	1,85%
IRAP - attività verifica e controllo (cap.860 -14001)	6.500.000,00	6.212.216,43	6.212.216,43	6.500.000,00	6.114.703,04	6.114.703,04	0,00%	-1,57%	-1,57%
addizionale regionale all'IRPEF attività di verifica e controllo (cap. 935-14002)	1.500.000,00	1.465.439,08	1.465.439,08	1.500.000,00	1.476.839,54	1.476.839,54	0,00%	0,78%	0,78%
<b>TOTALE ENTRATE attività di riscossione coattiva</b>	<b>35.953.657,26</b>	<b>22.263.751,27</b>	<b>13.476.235,85</b>	<b>39.300.000,00</b>	<b>32.063.392,59</b>	<b>13.497.255,33</b>	<b>9,31%</b>	<b>44,02%</b>	<b>0,16%</b>
<b>TOTALE ENTRATE TITOLO 1</b>	<b>736.116.731,25</b>	<b>703.180.823,78</b>	<b>590.583.188,47</b>	<b>750.023.279,09</b>	<b>736.903.106,20</b>	<b>602.623.904,20</b>	<b>1,89%</b>	<b>4,80%</b>	<b>2,04%</b>

fonte: Corte dei conti su dati rendiconti 2018/2019

La tabella n. 6 distingue le entrate del Titolo 1 in tipologie seguendo la classificazione introdotta dal nuovo sistema contabile armonizzato. Osservando l'andamento delle entrate nel biennio 2018/2019 è possibile apprezzare che, dell'intera somma accertata nel 2019, il 78,89%, pari a 581.317.335,98 euro, è stato destinato al finanziamento della sanità, con un incremento dell'1,53% rispetto al 2018. Nell'esercizio precedente, difatti, le entrate del Titolo 1 vincolate alla spesa sanitaria ammontavano a 561.285.357,62 euro.

In particolare, nell'esercizio oggetto di indagine, contribuiscono a finanziare la spesa sanitaria i seguenti tributi allocati al Titolo 1 del bilancio regionale:

- l'IVA per l'88,11% pari a euro 512.217.655,50 (cap. 950);
- l'IRPEF per il 9,15% pari a euro 53.163.594,48 (cap. 900 + cap. 920);
- l'IRAP per il 2,74% pari a euro 15.934.436,00 (cap. 850 + cap. 851).

Occorre, tuttavia, specificare che concorrono, di fatto, al finanziamento della sanità anche le entrate, pari a euro 9.056.727,21, accertate sul cap. n. 302 collocato nella Tipologia "*Imposte, tasse e proventi assimilati*". Tale capitolo, anche se non è ricompreso nel perimetro sanitario, in via indiretta contribuisce a finanziare la sanità, dal momento che le relative risorse sono vincolate alla restituzione dell'anticipazione di liquidità concessa per l'estinzione dei debiti contratti per tale finalità.

Ne consegue che, nell'esercizio in esame, la somma totale accertata al Titolo 1 destinata al finanziamento della spesa sanitaria ammonta a euro 590.372.413,19.

4.tab. n. 6 - entrate tributarie biennio 2018-2019 distinte per tipologia

(valori in euro)

TIPOLOGIA	2018			2019			2019/2018 variazioni % accertamenti	2019/2018 variazioni % riscossioni	2018 incidenza % accertamenti	2019 incidenza % accertamenti
	stanziamenti definitivi	accertamenti	riscossioni	stanziamenti definitivi	accertamenti	riscossioni				
imposte, tasse e proventi assimilabili.	125.199.395,93	107.015.931,42	141.534.252,91	121.257.426,06	153.471.288,16	124.349.417,29	843%	255%	20,13%	20,83%
tributi destinati al fin. della sanità	576.317.074,81	494.471.684,36	561.285.357,62	468.964.549,16	581.317.335,98	476.160.004,91	357%	153%	79,82%	78,89%
Compartecipazioni	0,00	0,00	361.213,25	361.213,25	2.114.482,00	2.114.482,00	485,38%	485,38%	0,05%	0,29%
<b>TOTALE ENTRATE TITOLO1</b>	<b>701.516.470,74</b>	<b>601.487.615,78</b>	<b>703.180.823,78</b>	<b>590.583.188,47</b>	<b>736.903.106,14</b>	<b>602.623.904,20</b>	<b>4,80%</b>	<b>2,04%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

fonte: Corte dei conti su dati rendiconti 2018-2019

### **4.3. Entrate libere e vincolate**

Nella nota integrativa al bilancio di previsione 2019/2021 la Regione Molise ha indicato i capitoli in cui si articolano le entrate vincolate dell'Ente e il loro utilizzo. Sono state altresì riportate le uscite vincolate e il loro utilizzo.

Secondo le previsioni, il totale delle entrate e delle uscite vincolate è pari a euro 1.370.009.867,37 (al netto della contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità).

L'importo previsto registra nel 2019 una variazione in aumento del 25,02% rispetto al bilancio di previsione esercizio 2018.

L'Ente, negli stanziamenti iniziali vincolati, ha indicato gli importi in tipologie per le entrate e in missioni per le spese, contrariamente agli esercizi precedenti, in cui aveva indicato i capitoli di entrata e in uscita quelli corrispondenti.

Negli stanziamenti, le entrate vincolate sono prevalentemente rappresentate tra quelle di natura tributaria (titolo I, tipologia 101 e 102, rispettivamente per euro 26.992.732,96 ed euro 575.102.977,58) e di cui al titolo IV, tipologia 200 (contributi agli investimenti, per euro 492.937.690,60. Le entrate vincolate hanno finanziato prevalentemente la missione 13 "*Tutela della salute*" (euro 709.096.269,21), la missione 14 "*Sviluppo economico*" (euro 233.770. 600,11) e la missione 11 "*Soccorso civile*" (euro 120.946.987,93).

Nella relazione al rendiconto, tuttavia, la Regione non riporta alcuna informazione riguardante le somme vincolate, né è risultato possibile seguirne l'evoluzione, mancando l'indicazione dei capitoli vincolati in entrata e spesa, ad eccezione di quelli relativi al settore sanità, collegati alla gestione del relativo perimetro e riportati nella relazione. Si rinvia, al riguardo, alle osservazioni svolte nel capitolo della Relazione dedicato alla gestione sanitaria. Occorre, infine, evidenziare che talune entrate non gravate da vincoli, pertanto - sul piano formale - liberamente utilizzabili per interventi di programmazione discrezionalmente individuabili dall'Amministrazione regionale, devono, tuttavia, essere considerate sostanzialmente vincolate, in quanto destinate alla copertura del fabbisogno del settore sanitario.

### **4.4. Risultati della gestione delle entrate sulla base degli indicatori finanziari**

Il prospetto di seguito riportato riepiloga gli indicatori finanziari utilizzati nel presente referto, applicati nelle tabelle n. 7, n. 8 e n. 9 inerenti all'analisi della gestione attuata nell'esercizio 2019.

INDICATORI FINANZIARI DELLE ENTRATE	
<b>affidabilità previsioni iniziali entrate</b>	<i>rapporto percentuale tra previsioni iniziali e definitive.</i> L'indice determina il grado di affidabilità delle previsioni iniziali e, dunque, la capacità programmatica dell'ente
<b>capacità d'accertamento</b>	<i>rapporto percentuale tra accertamenti di competenza e previsioni finali di competenza.</i> Si tratta di un indicatore volto a quantificare, attraverso le risorse di competenza rese giuridicamente esigibili in corso d'esercizio, l'attendibilità delle previsioni d'entrata con cui erano stati costruiti gli equilibri di bilancio
<b>capacità di riscossione</b>	<i>rapporto percentuale tra riscossioni di competenza e accertamenti di competenza.</i> L'indice determina quanta parte delle risorse giuridicamente esigibili riesce a tradursi in effettivi introiti
<b>velocità di gestione</b>	<i>rapporto percentuale tra le riscossioni di competenza e le previsioni definitive di competenza.</i> L'indice determina la capacità della struttura amministrativa di completare, nel corso dell'esercizio, l'intera gestione dell'entrata
<b>tasso di smaltimento dei residui attivi</b>	<i>rapporto percentuale tra riscossioni in conto residui attivi e residui iniziali.</i> L'indice evidenzia la riduzione della massa dei residui attivi derivanti dalle gestioni pregresse, conseguente alle riscossioni, realizzate nel corso dell'esercizio
<b>residui attivi per eliminazione</b>	<i>rapporto percentuale tra residui attivi eliminati per insussistenza o inesigibilità e residui attivi iniziali.</i> L'indice misura la riduzione della massa dei residui derivante dalle insussistenze rilevate e/o dalle inesigibilità sopravvenute nel corso dell'esercizio
<b>andamento dei residui</b>	<i>rapporto percentuale tra residui attivi complessivi finali e residui iniziali.</i> L'indice rileva le variazioni del volume dei residui attivi complessivi (di competenza e provenienti da esercizi precedenti) in conseguenza della gestione
<b>indice di accumulazione residui</b>	<i>rapporto percentuale tra la differenza dei residui finali ed iniziali e i residui iniziali.</i> L'indice rileva le variazioni del volume dei residui attivi in conseguenza della gestione, così evidenziando l'andamento dei residui
<b>indice di conservazione dei residui attivi</b>	<i>rapporto percentuale tra i residui attivi da riportare provenienti da esercizi precedenti e i residui iniziali.</i> L'indice rileva la tendenza alla conservazione dei residui provenienti da esercizi precedenti
<b>incidenza residui su gestione di competenza</b>	<i>rapporto percentuale tra residui attivi di competenza e accertamenti</i>

La tabella n. 7 evidenzia, nel 2019, un miglioramento dell'indice di affidabilità delle previsioni iniziali di competenza (dato dal rapporto tra previsioni iniziali e definitive). Tale indicatore nell'esercizio oggetto di indagine si attesta al 97,72%, mentre nel 2017 registrava il 92,38% e nel 2018 era pari all'85,71%.

Di contro la capacità di accertamento, data dal rapporto percentuale tra accertamenti di competenza e previsioni finali di competenza, subisce nel triennio 2017/2019 un progressivo peggioramento. Infatti, nell'esercizio 2017 si attestava all'84,60%, mentre nel 2018 è diminuito al 74,47% e nell'esercizio 2019 al 69,44%. I dati analizzati denotano un peggioramento della capacità dell'Ente di stimare le entrate nella loro globalità e, conseguentemente, l'attendibilità degli equilibri in sede di bilancio di previsione.

Anche la capacità di riscossione nel 2019 (del 73,60%) fa registrare il peggior dato del triennio in esame (nel 2017 era dell'80,70 e nel 2018 era del 76,19%). Le variazioni in negativo che hanno interessato l'indicatore in esame denotano una crescente difficoltà dell'Ente di tradurre le risorse giuridicamente esigibili in introiti effettivi.

Conseguentemente, nell'esercizio 2019 si apprezza un aumento, rispetto al biennio precedente, dell'incidenza dei residui sulla gestione di competenze. Nell'esercizio 2017 l'incidenza dei residui sulla gestione di competenza era del 19,30%, nel 2018 del 23,81% e nel 2019 tale valore è salito al 26,40%. Il peggioramento dell'indicatore in esame è sintomatico della presenza di criticità nella gestione delle entrate che involgono non soltanto la competenza; difatti la persistente difficoltà dell'Ente a riscuotere le entrate di competenza favorisce la creazione di nuovi residui attivi che andranno ad incidere sui bilanci futuri.

Anche il valore costituito dalla velocità di gestione (che misura la capacità della struttura amministrativa di completare, nel corso dell'esercizio considerato, l'intero ciclo dell'entrata) nell'esercizio 2019 (51,11%) ha fatto registrare il peggiore dato del triennio (nel 2017 era del 68,28% e nel 2018 del 56,74%).

4.tab. n.7 - entrate di competenza - esercizi 2017/2019

(valori in euro)

PREVISIONI INIZIALI E LORO VARIAZIONI			
	2017	2018	2019
previsioni iniziali (A)	1.147.301.139,87	1.236.563.120,70	1.501.003.214,46
previsioni definitive (B)	1.241.897.210,83	1.442.764.707,54	1.535.948.634,35
<b>affidabilità previsioni iniziali (% A/B)</b>	<b>92,38%</b>	<b>85,71%</b>	<b>97,72%</b>
RAFFRONTO PREVISIONI - ACCERTAMENTI			
	2017	2018	2019
previsioni definitive (A)	1.241.897.210,83	1.442.764.707,54	1.535.948.634,35
accertamenti (B)	1.050.643.212,24	1.074.486.125,07	1.066.563.374,37
<b>capacità d'accertamento (B/A%)</b>	<b>84,60%</b>	<b>74,47%</b>	<b>69,44%</b>
RAFFRONTO - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI			
	2017	2018	2019
accertamenti (A)	1.050.643.212,24	1.074.486.125,07	1.066.563.374,37
riscossioni (B)	847.916.196,95	818.618.386,78	785.006.840,77
residui attivi da riportare esercizio di competenza (C)	202.727.015,30	255.867.738,29	281.556.533,60
<b>capacità di riscossione (B/A%)</b>	<b>80,70%</b>	<b>76,19%</b>	<b>73,60%</b>
<b>incidenza residui su gestione di competenza (C/A%)</b>	<b>19,30%</b>	<b>23,81%</b>	<b>26,40%</b>
RAFFRONTO STANZIAMENTI - RISCOSSIONI			
	2017	2018	2019
previsioni definitive (A)	1.241.897.210,83	1.442.764.707,54	1.535.948.634,35
riscossioni (B)	847.916.196,95	818.618.386,78	785.006.840,77
<b>velocità di gestione (B/A%)</b>	<b>68,28%</b>	<b>56,74%</b>	<b>51,11%</b>

fonte: Corte dei conti su dati bilanci di previsione e rendiconti 2017-2019. N.B. gli importi sono al netto delle entrate per partite di giro, al netto dell'avanzo di amministrazione e del FPV

Dall'analisi della tabella n. 8 si evince che nel 2019, rispetto alle previsioni finali di competenza di euro **1.535.948.634,35** (al netto delle contabilità speciali) sono state accertate entrate per euro **1.066.563.374,37**, con una differenza di euro 469.385.259,98 in termini di minori entrate.

Nell'esercizio 2018 le minori entrate ammontavano a euro 368.278.582,47 e nell'esercizio 2017 a euro 191.253.998,59.

Le previsioni definitive (al netto delle contabilità speciali) nel 2019 sono aumentate del 6,46% rispetto al 2018 e del 23,68% rispetto al 2016. Le entrate accertate nel 2019 registrano, invece, una diminuzione dello 0,74% rispetto al 2018 e un aumento dell'1,52% rispetto al 2017.

Per quanto concerne la capacità di accertamento, la percentuale rilevata nell'esercizio 2019, al netto delle contabilità speciali, è stata pari al 69,44% e, come già evidenziato sopra (rif. tabella n. 7), ha costituito il peggiore dato registrato nel triennio esaminato (nel 2017 era dell'84,60% e nel 2018 del 74,47%).

La scomposizione delle entrate per titoli rivela un buon indice della capacità di accertamento al Titolo 1, pari al 98,25%, con una variazione in aumento dello 0,71% rispetto al 2017 e del 2,85% rispetto al 2018.

La capacità di accertamento del Titolo 2 "*trasferimenti correnti*" nel 2018 è diminuita del 9,80% rispetto al 2017 e del 3,41% rispetto al 2018.

Anche la capacità di accertamento registrata al Titolo 3 "*entrate extratributarie*" subisce nel 2019 una diminuzione del 40,20% rispetto all'esercizio precedente.

Di segno opposto sono i dati riguardanti la capacità di accertamento registrata al Titolo 4 "*entrate in conto capitale*", che nel 2019 risulta in forte diminuzione sia rispetto al 2018 (-45,67%) che con riguardo al 2017 (-64,31%).

La capacità di riscossione registrata, al netto delle contabilità speciali, nel 2019 è stata del 69,44% ed è diminuita del 3,39% rispetto al 2018 e dell'8,80% rispetto al 2017.

Nel 2019 le variazioni in negativo della capacità di riscossione rispetto al biennio precedente hanno interessato il Titolo 1 (- 4,62% rispetto al 2017 e -2,63% rispetto al 2018) e il Titolo 2 (-36,93% rispetto al 2017 e -44,62% rispetto al 2018). Le variazioni in positivo hanno, invece interessato il Titolo IX che nel 2019 ha registrato un aumento delle riscossioni dell'8,84% rispetto al 2017 e del 2,70% rispetto al 2018.

La velocità di gestione, infine, nel 2019 (al netto delle contabilità speciali) ha registrato un peggioramento attestandosi al 51,11% con una variazione negativa del 25,14% se rapportata all'esercizio 2017 e del 9,92% rispetto all'esercizio 2018.

4.tab. n. 8 - entrate di competenza per titoli esercizi 2017/19 (valori in euro)

		2017	2018	2019	19/17 (%)	19/18 (%)
TITOLO 1	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	719.083.933,04	736.116.731,25	750.023.279,09	4,30	1,89
	ACCERTAMENTI (B)	701.516.470,74	703.180.823,78	736.903.106,14	5,04	4,80
	RISCOSSIONI (C)	601.487.615,78	590.583.188,47	602.623.904,20	0,19	2,04
	capacità d'accertamento (B/A%)	97,56%	95,53%	98,25%	0,71	2,85
	capacità di riscossione (C/B%)	85,74%	83,99%	81,78%	-4,62	-2,63
	velocità di gestione (C/A%)	83,65%	80,23%	80,35%	-3,94	0,15
TITOLO 2	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	208.647.807,16	208.534.949,89	206.143.145,18	-1,20	-1,15
	ACCERTAMENTI (B)	204.887.798,52	191.249.610,80	182.600.060,12	-10,88	-4,52
	RISCOSSIONI (C)	158.154.983,23	168.127.458,96	88.893.142,53	-43,79	-47,13
	capacità d'accertamento (B/A%)	98,20%	91,71%	88,58%	-9,80	-3,41
	capacità di riscossione (C/B%)	77,19%	87,91%	48,68%	-36,93	-44,62
	velocità di gestione (C/A%)	75,80%	80,62%	43,12%	-43,11	-46,51
TITOLO 3	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	19.071.944,59	25.876.280,89	26.080.994,73	36,75	0,79
	ACCERTAMENTI (B)	6.090.810,05	18.037.128,88	10.871.562,06	78,49	-39,73
	RISCOSSIONI (C)	5.465.537,72	5.224.066,60	3.283.420,97	-39,93	-37,15
	capacità d'accertamento (B/A%)	31,94%	69,71%	41,68%	30,52	-40,20
	capacità di riscossione (C/B%)	89,73%	28,96%	30,20%	-66,34	4,28
	velocità di gestione (C/A%)	28,66%	20,19%	12,59%	-56,07	-37,64
TITOLO 4	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	220.150.106,04	361.046.745,51	493.309.869,39	124,08	36,63
	ACCERTAMENTI (B)	135.930.991,97	146.307.346,93	108.614.159,02	-20,10	-25,76
	RISCOSSIONI (C)	80.709.670,34	42.502.423,83	63.534.992,87	-21,28	49,49
	capacità d'accertamento (B/A%)	61,74%	40,52%	22,02%	-64,34	-45,67
	capacità di riscossione (C/B%)	59,38%	29,05%	58,50%	-1,48	101,36
	velocità di gestione (C/A%)	36,66%	11,77%	12,88%	-64,87	9,41
TITOLO 5	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	21.190.000,00	81.190.000,00	30.190.000,00	42,47	-62,82
	ACCERTAMENTI (B)	2.217.140,96	15.711.214,68	27.373.141,07	1134,61	74,23
	RISCOSSIONI (C)	2.098.389,88	12.181.248,92	26.470.034,24	1161,45	117,30
	capacità d'accertamento (B/A%)	10,46%	19,35%	90,67%	766,56	368,55
	capacità di riscossione (C/B%)	94,64%	77,53%	96,70%	2,17	24,72
	velocità di gestione (C/A%)	9,90%	15,00%	87,68%	785,39	484,39
TITOLO 6	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	0,00	0,00	201.345,96	-	-
	ACCERTAMENTI (B)	0,00	0,00	201.345,96	-	-
	RISCOSSIONI (C)	0,00	0,00	201.345,96	-	-
	capacità d'accertamento (B/A%)	0,00%	0,00%	100,00%	-	-
	capacità di riscossione (C/B%)	0,00%	0,00%	100,00%	-	-
	velocità di gestione (C/A%)	0,00%	0,00%	100,00%	-	-
TITOLO 7	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	53.753.420,00	30.000.000,00	30.000.000,00	-44,19	0,00
	ACCERTAMENTI (B)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	RISCOSSIONI (C)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	capacità d'accertamento (B/A%)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00
	capacità di riscossione (C/B%)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00
	velocità di gestione (C/A%)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00	0,00

(segue: entrate per titoli)

SUB TOTALE	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	1.241.897.210,83	1.442.764.707,54	1.535.948.634,35	23,68	6,46
	ACCERTAMENTI (B)	1.050.643.212,24	1.074.486.125,07	1.066.563.374,37	1,52	-0,74
	RISCOSSIONI (C)	847.916.196,95	818.618.386,78	785.006.840,77	-7,42	-4,11
	capacità d'accertamento (B/A%)	84,60%	74,47%	69,44%	-17,92	-6,76
	capacità di riscossione (C/B%)	80,70%	76,19%	73,60%	-8,80	-3,39
	velocità di gestione (C/A%)	68,28%	56,74%	51,11%	-25,14	-9,92
TITOLO 9	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	663.230.000,00	666.177.637,91	575.077.843,42	-13,29	-13,68
	ACCERTAMENTI (B)	119.844.776,72	157.663.403,25	118.035.286,07	-1,51	-25,13
	RISCOSSIONI (C)	109.871.398,95	153.190.617,22	117.781.918,36	7,20	-23,11
	capacità d'accertamento (B/A%)	18,07%	23,67%	20,53%	13,59	-13,27
	capacità di riscossione (C/B%)	91,68%	97,16%	99,79%	8,84	2,70
	velocità di gestione (C/A%)	16,57%	23,00%	20,48%	23,63	-10,93
TOTALE GENERALE	PREVISIONI DEFINITIVE (A)	1.905.127.210,83	2.108.942.345,45	2.111.026.477,77	10,81	0,10
	ACCERTAMENTI (B)	1.170.487.988,96	1.232.149.528,32	1.184.598.660,44	1,21	-3,86
	RISCOSSIONI (C)	957.787.595,90	971.809.004,00	902.788.759,13	-5,74	-7,10
	capacità d'accertamento (B/A%)	61,44%	58,42%	56,11%	-8,67	-3,95
	capacità di riscossione (C/B%)	81,83%	78,87%	76,21%	-6,87	-3,37
	velocità di gestione (C/A%)	50,27%	46,08%	42,77%	-14,94	-7,19

fonte: Corte dei conti su dati dei bilanci e dei rendiconti 2017-2018

## CAPITOLO 5) - LA GESTIONE DI COMPETENZA: LE SPESE

### 5.1 Premessa

Lo schema di bilancio armonizzato, allo scopo di assicurare la maggiore trasparenza possibile del processo di allocazione delle risorse pubbliche e di consentire la conformità dei dati di bilancio in coerenza con le classificazioni economiche e funzionali individuate dalla normativa comunitaria, è articolato per “missioni” e “programmi”.

Le “missioni” rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate.

I “programmi”, che costituiscono l’unità di voto ai fini dell’approvazione dei bilanci, rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell’ambito delle missioni. Ai fini della gestione, i programmi sono ripartiti in macroaggregati, capitoli ed eventualmente in articoli (cfr. artt. 12-14 e 45 del D.Lgs. n. 118/2011).

Nella gestione del processo di spesa assume un ruolo molto importante l’attività di registrazione degli impegni nelle scritture contabili, conformemente a quanto previsto dall’articolo 56 del D.Lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile concernente la contabilità finanziaria “potenziata” di cui all’allegato n. 4/2 al decreto.

Il citato articolo 56 del D.Lgs. n. 118/2011 e il punto 5 del principio contabile di cui al richiamato allegato 4/2 disciplinano le modalità di assunzione, registrazione e imputazione degli impegni correlati alle diverse tipologie di spesa. L’impegno rappresenta la fase iniziale della spesa, mediante la quale viene verificato il perfezionamento dell’obbligazione giuridica passiva, sono determinati la somma da pagare, il soggetto creditore, il titolo del debito e la data di scadenza ed è costituito il vincolo sullo stanziamento di bilancio.

Gli impegni sono imputati agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili. Viene, pertanto, ad essere escluso l’impegno di spese per le obbligazioni che non sono ancora state eseguite nello stesso esercizio: tali spese dovranno essere imputate agli esercizi di scadenza dell’obbligazione, ove ricorrano i presupposti mediante l’utilizzo del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV).

Il FPV rappresenta uno dei più rilevanti elementi di novità del nuovo sistema contabile armonizzato e favorisce l’attuazione del principio della cosiddetta *competenza finanziaria potenziata*. Lo stesso principio contabile, cui è demandata la disciplina specifica del FPV, prevede – al punto 5.4 – che trattasi di un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata. Il meccanismo appena illustrato consente

di mantenere inalterata la copertura finanziaria della spesa e favorisce la interconnessione dei bilanci riferiti a diversi esercizi finanziari.

## 5.2 Gestione complessiva delle spese

### 5.2.1 le previsioni iniziali e definitive

L'analisi che seguirà avrà ad oggetto gli andamenti delle spese 2019 a confronto con i due esercizi precedenti (rappresentati nelle tabelle n. 1 e n. 2).

Le **previsioni iniziali** di competenza riferite all'esercizio 2019 (al netto della quota di disavanzo) sono aumentate complessivamente del 12,90% rispetto all'esercizio 2017 e del 9,40% rispetto al 2018. In particolare, con riferimento all'esercizio precedente, le variazioni hanno interessato, prevalentemente, il *Titolo 3 - "Spese per incremento di attività finanziarie"* (967,73%) e il *Titolo 2 - "Spese in conto capitale"* (58,93%). Di contro, la variazione in negativo più rilevante rispetto all'esercizio precedente ha riguardato il *Titolo 7 - "spese per conto terzi e partite di giro"* (-12,11%).

Gli **stanziamenti definitivi** di competenza, di euro 2.510.936.186,07 (al netto della quota di disavanzo), sono aumentati del 6,24% rispetto al 2017 e sono diminuiti del 10,15% rispetto al 2018. Tali diminuzioni hanno interessato tutti i *Titoli* ad eccezione della *spesa corrente (Titolo 1)*, che ha registrato un aumento del 2,08%. Gli stanziamenti della spesa di parte capitale (*Titolo 2*) hanno registrato, invece, una diminuzione del 20,79% e la spesa per incremento di attività finanziarie (*Titolo 3*) ha subito una contrazione del 59,30%.

### 5.2.2 gli impegni e i pagamenti

Nell'esercizio 2019 gli **impegni** iscritti in bilancio hanno registrato una diminuzione dell'1,91% in rapporto al 2017, mentre rispetto al 2018 sono calati del 3,83%. Le diminuzioni degli impegni rispetto al 2018 hanno interessato prevalentemente il *Titolo 7 - "spese per conto terzi e partite di giro"* (- 25,13%), il *Titolo 2 - "spese in conto capitale"* (- 21,75%) e il *Titolo 4 - "rimborso di prestiti"* (- 17,83%).

Anche con riguardo agli impegni, nel 2019 continua il *trend* di crescita delle registrazioni effettuate al *Titolo 1 - "spese correnti"* (+2,54%) rispetto all'esercizio precedente.

I **pagamenti** in conto competenza nell'esercizio 2019 sono diminuiti sia rispetto al 2017 (- 10,61%) che al 2018 (- 11,61%). Analizzando il loro andamento per ciascun titolo della spesa, si rileva la diminuzione, rispetto al 2018, dei pagamenti riguardanti il *Titolo 7 - "spese conto terzi"* (- 37,65%), il *Titolo 4 - "rimborso di prestiti"* (- 17,83%), il *Titolo 1 - "spese correnti"* (- 11,46%) e, infine, il *Titolo 2 - "spese in conto capitale"* (- 4,53%).

5. tab. n. 1 - previsioni iniziali e definitive di spesa in c/competenza - esercizi 2017/2019

(valori in euro)

DENOMINAZIONE	ESERCIZIO 2017		ESERCIZIO 2018		ESERCIZIO 2019		var. % prev. iniz 2019/17	var. % prev. iniz 2019/18	var. % stanz. def. 2019/17	var. % stanz. def. 2019/18
	previsioni iniziali	stanz. def. (comprensivo FPV)	previsioni iniziali	stanz. def. (comprensivo FPV)	previsioni iniziali	stanz. def. (comprensivo FPV)				
<b>Titolo 1 - Spese correnti</b>	863.269.082,77	919.340.690,04	841.849.043,20	975.520.462,74	919.352.936,24	995.818.826,31	6,50%	9,21%	8,32%	2,08%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	195.116.539,65	363.445.689,09	327.400.729,22	711.106.152,54	520.325.373,91	563.243.701,07	166,67%	58,93%	54,97%	-20,79%
<b>Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie</b>	2.827.500,00	24.794.658,20	2.827.500,00	82.975.841,26	30.190.000,00	33.775.250,00	967,73%	967,73%	36,22%	-59,30%
<b>Titolo 4 - Rimborso di prestiti</b>	338.894.459,96	338.894.459,96	328.805.896,49	328.805.896,62	315.494.726,89	313.020.565,27	-6,90%	-4,05%	-7,63%	-4,80%
<b>Titolo 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere / cassiere</b>	53.753.420,00	53.753.420,00	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	30.000.000,00	-44,19%	0,00%	-44,19%	0,00%
<b>TOTALE USCITE (al netto partite di giro)</b>	<b>1.453.861.002,38</b>	<b>1.700.228.917,29</b>	<b>1.530.883.168,91</b>	<b>2.128.408.353,16</b>	<b>1.815.363.037,04</b>	<b>1.935.858.342,65</b>	<b>24,86%</b>	<b>18,58%</b>	<b>13,86%</b>	<b>-9,05%</b>
<b>Titolo 7 - Spese conto terzi e partite di giro</b>	662.810.000,00	663.230.000,00	653.380.000,00	666.177.637,91	574.277.843,42	575.077.843,42	-13,36%	-12,11%	-13,29%	-13,68%
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2.116.671.002,38</b>	<b>2.363.458.917,29</b>	<b>2.184.263.168,91</b>	<b>2.794.585.991,07</b>	<b>2.389.640.880,46</b>	<b>2.510.936.186,07</b>	<b>12,90%</b>	<b>9,40%</b>	<b>6,24%</b>	<b>-10,15%</b>

fonte: preventivo esercizi 2017/2018/2019. N.B. Le previsioni iniziali e gli stanziamenti definitivi sono al netto del disavanzo di amministrazione e comprensivi del FPV

5.tab. n. 2 - impegni e pagamenti in c/competenza - esercizi 2017/2019

(valori in euro)

DENOMINAZIONE	ESERCIZIO 2017		ESERCIZIO 2018		ESERCIZIO 2019		var. % impe. 2019/17	var. % imp. 019/18	var. % pagam. 2019/17	var. % pagam. 2019/18
	impegni	pagamenti	impegni	pagamenti	impegni	pagamenti				
<b>Titolo 1</b> - Spese correnti	882.466.233,67	769.065.974,04	858.822.770,70	789.964.335,53	880.635.303,91	699.468.877,51	-0,21	2,54	- 9,05	- 11,46
<b>Titolo 2</b> - Spese in conto capitale	179.625.455,24	137.134.769,02	178.595.035,21	96.232.352,50	139.746.967,07	91.870.030,33	- 22,20	- 21,75	- 33,01	- 4,53
<b>Titolo 3</b> - Spese per incremento di attività finanziarie	5.821.799,16	5.821.799,16	17.348.714,68	15.711.214,68	30.958.391,07	29.320.891,07	431,77	78,45	403,64	86,62
<b>Titolo 4</b> - Rimborso di prestiti	25.012.005,03	25.012.005,03	24.602.563,92	24.602.563,84	20.216.540,85	20.216.540,85	- 19,17	- 17,83	- 19,17	- 17,83
<b>Titolo 5</b> - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere / cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE USCITE</b> (al netto partite di giro)	<b>1.092.925.493,10</b>	<b>937.034.547,25</b>	<b>1.079.369.084,51</b>	<b>926.510.466,55</b>	<b>1.071.557.202,90</b>	<b>840.876.339,76</b>	<b>- 0,02</b>	<b>- 0,72</b>	<b>- 10,26</b>	<b>- 9,24</b>
<b>Titolo 7</b> - Spese conto terzi e partite di giro	119.844.776,72	62.478.915,47	157.663.403,25	84.315.731,83	118.035.286,07	52.571.649,95	- 1,51	- 25,13	- 15,86	- 37,65
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1.212.770.269,82</b>	<b>999.513.462,72</b>	<b>1.237.032.487,76</b>	<b>1.010.826.198,38</b>	<b>1.189.592.488,97</b>	<b>893.447.989,71</b>	<b>- 1,91</b>	<b>- 3,83</b>	<b>- 10,61</b>	<b>- 11,61</b>

fonte: rendiconto esercizi 2017/2018/2019. N.B. Le previsioni iniziali e gli stanziamenti definitivi sono al netto del disavanzo di amministrazione e comprensivi del FPV

La successiva tabella n. 3 muove dal già rilevato aumento, relativamente allo stato di previsione della spesa, da un totale complessivo degli stanziamenti iniziali iscritti in bilancio di previsione 2019-2021 di euro 2.389.640.880,46 a stanziamenti definitivi per euro 2.510.936.186,07 (al netto della quota di disavanzo).

L'analisi dei dati evidenzia un miglioramento della *affidabilità delle previsioni iniziali* (indice dato dal rapporto tra le previsioni iniziali e quelle definitive), che nel 2019 si attesta al 95,17% a fronte del 78,16% del 2018 e dell'89,56% fatto registrare nel 2017.

Se l'affidabilità delle previsioni iniziali è verificata considerando gli stanziamenti al netto delle partite di giro, l'indicatore passa dal 95,17% al 93,78%.

La tabella, inoltre, richiama i valori degli impegni di spesa imputati nell'esercizio, pari a complessivi euro 1.189.592.488,97 e riporta gli impegni imputati agli esercizi successivi, pari a euro 40.676.868,70 e rappresentati nel fondo pluriennale vincolato (FPV). Gli impegni imputati al FPV degli esercizi 2018 e 2017 erano, rispettivamente, di euro 50.338.760,27 e 54.477.809,81.

Le *economie di competenza* (date dalla differenza tra le previsioni definitive di spesa, gli impegni totali e la somma espressa dal FPV) risultano pari a 1.280.666.828,40 di euro.

La *capacità d'impegno* complessiva dell'esercizio 2019 (data dal rapporto fra gli impegni di competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza) si attesta al 47,38%. Nell'esercizio 2018 le risorse definitivamente stanziare sono state impegnate con una percentuale del 44,27% e nel 2017 del 51,31%.

Al netto delle spese per conto terzi - partite di giro, gli stanziamenti (di euro 1.935.858.342,65) sono stati impegnati per euro 1.071.557.202,90, facendo dunque registrare una capacità d'impegno del 55,35%.

5.tab. n. 3 – analisi delle spese per titoli – esercizio 2019

(valori in euro)

DENOMINAZIONE	PREV. INIZ.	STANZIAMENTI DEFINITIVI comprensivo FPV (CP)	prev. iniz./stanz. def.	variaz. % stanz./prev. in.	IMPEGNI (I)	impegni/stanz. def.	variaz. % impegni/stanz.	FPV	economie di competenza (ECP=CP-I-FPV)
<b>Titolo 1</b> - Spese correnti	919.352.936,24	995.818.826,31	92,32%	8,32%	880.635.303,91	88,43%	-11,57%	15.390.739,43	99.792.782,97
<b>Titolo 2</b> - Spese in conto capitale	520.325.373,91	563.243.701,07	92,38%	8,25%	139.746.967,07	24,81%	-75,19%	25.286.129,27	398.210.604,73
<b>Titolo 3</b> - Spese per incremento di attività finanziarie	30.190.000,00	33.775.250,00	89,38%	11,88%	30.958.391,07	91,66%	-8,34%	0,00	2.816.858,93
<b>Titolo 4</b> - Rimborso di prestiti	315.494.726,89	313.020.565,27	100,79%	-0,78%	20.216.540,85	6,46%	-93,54%	0,00	292.804.024,42
<b>Titolo 5</b> - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere / cassiere	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00%	0,00%	0,00	0,00%	-100,00%	0,00	30.000.000,00
<b>TOTALE USCITE</b> (al netto partite di giro)	1.815.363.037,04	1.935.858.342,65	93,78%	6,64%	1.071.557.202,90	55,35%	-44,65%	40.676.868,70	823.624.271,05
<b>Titolo 7</b> - Spese conto terzi e partite di giro	574.277.843,42	575.077.843,42	99,86%	0,14%	118.035.286,07	20,53%	-79,47%	0,00	457.042.557,35
<b>TOTALE GENERALE</b>	2.389.640.880,46	2.510.936.186,07	95,17%	5,08%	1.189.592.488,97	47,38%	-52,62%	40.676.868,70	1.280.666.828,40

fonte: bilancio di previsione 2019/2021 e consuntivo 2019 **N.B** Al netto del disavanzo di amministrazione

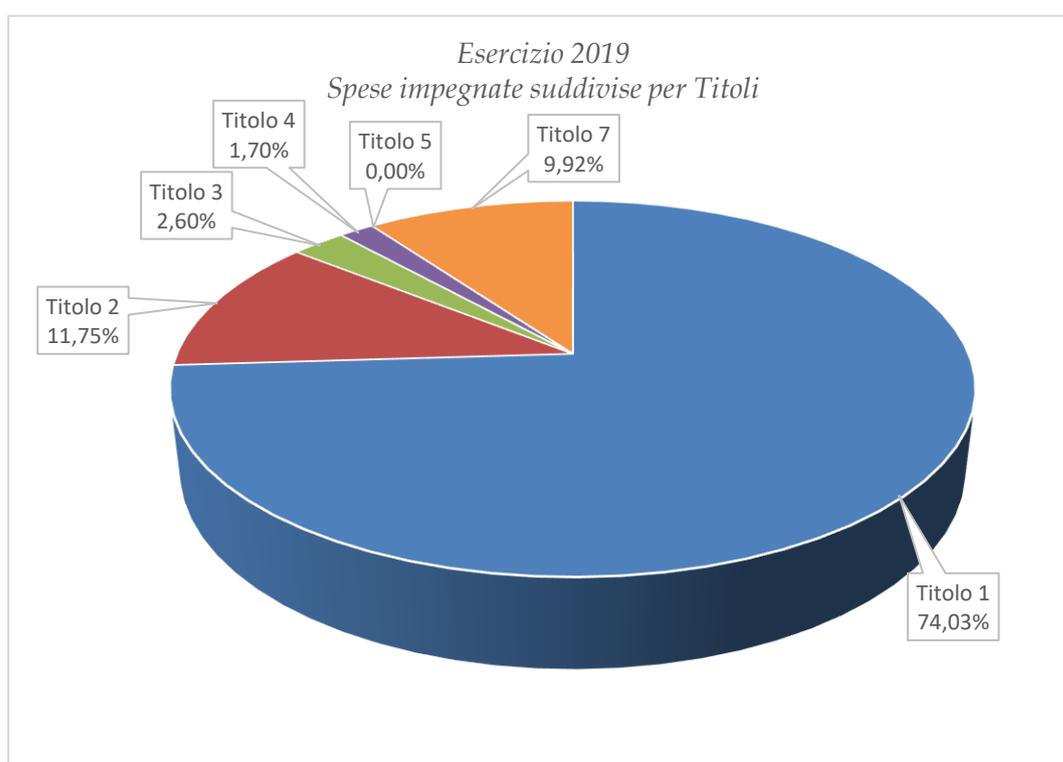
### 5.2.3 *l'analisi della spesa per titoli: spesa corrente e spesa in conto capitale*

Dopo aver esaminato il grado di impegno delle risorse stanziare, è opportuno analizzare gli impegni ascrivibili a ciascun titolo del bilancio regionale.

Il grafico successivo è stato ricavato attraverso la suddivisione percentuale per titoli degli impegni di spesa dell'esercizio 2019.

Analizzando tale incidenza relativa, si rileva che la spesa corrente regionale costituisce la percentuale più alta, pari al 74,03% della spesa complessiva.

La spesa d'investimento, con cui – come noto – l'Ente contribuisce a formare il capitale produttivo della comunità e, quindi, al suo sviluppo, è pari solamente all'11,75% di tutta la spesa impegnata.



*fonte: elaborazione Corte Conti Relazioni su dati rendiconto Regione Molise esercizio finanziario 2019*

Al fine di favorire un'analisi più compiuta delle spese correnti e delle spese in conto capitale appare utile confrontare i dati risultanti dalla serie storica dell'ultimo quinquennio (2015-2019), atteso che il più ampio arco temporale considerato consente di trarre indicazioni maggiormente significative.

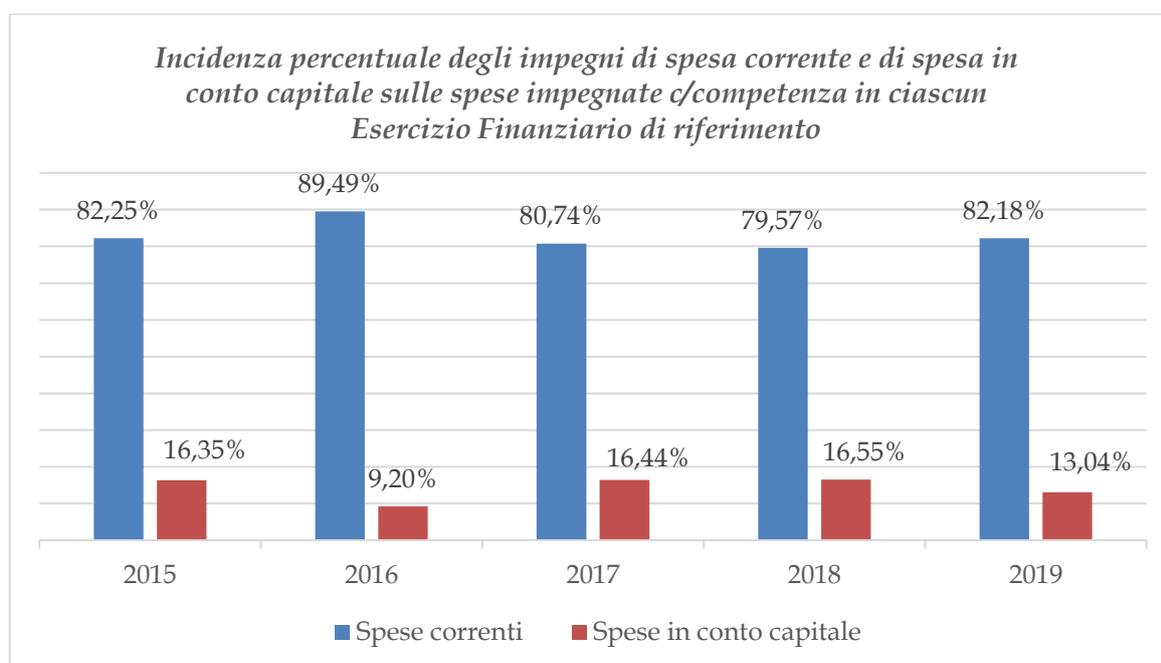
Il grafico che segue mostra il dato complessivo da cui muovere l'analisi, in quanto espone l'incidenza percentuale degli impegni assunti a titolo di spesa corrente e di spesa in conto capitale rispetto al totale delle spese impegnate (al netto delle partite di giro) negli esercizi finanziari afferenti al quinquennio di riferimento.

Dall'analisi del grafico si evince che dal 2015 al 2016 la spesa corrente è cresciuta raggiungendo il livello più alto del quinquennio (89,49% della spesa complessiva). Dal 2016 al 2018 ha subito una decrescita di dieci punti percentuali. Nell'esercizio 2019 la spesa corrente è tornata a salire (82,18%).

In valori monetari, nell'arco temporale considerato la spesa impegnata al Titolo I del bilancio regionale, in conto competenza, è passata da euro 845.289.869,24 a euro 880.635.303,91, facendo registrare nel 2016, come ricordato, il livello più alto del periodo (euro 1.310.472.962,35).

La spesa in conto capitale ha registrato un andamento altalenante nell'arco del quinquennio: gli aumenti e le diminuzioni si sono, infatti, susseguiti nel corso del periodo, passando dal 16,35% del 2015 al 13,04 del 2019.

Le maggiori risorse destinate agli investimenti, pari a 178.595.035,21, sono state impegnate nell'anno 2018. Nell'esercizio oggetto di indagine la spesa impegnata al Titolo 2 è nuovamente diminuita (euro 139.746.967,07).



*fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconti Regione Molise esercizi finanziari 2015 - 2019. N.B. importi al netto delle partite di giro*

### 5.3 Gestione della spesa per macroaggregati

#### 5.3.1 la spesa corrente

Di seguito si illustra l'evoluzione dei *macroaggregati* della spesa corrente e di quella in conto capitale nel triennio 2017-2019 (tab. n. 4).

Come anticipato, la **spesa corrente** complessivamente impegnata nel 2019 è diminuita dello 0,21% rispetto al 2017, ma è aumentata del 2,54% rispetto al 2018.

Il macroaggregato 104 - "*trasferimenti correnti*" accoglie la più alta percentuale di spesa corrente impegnata nel 2019 rispetto al totale (71,77%), pari a euro 641.793.701,32. L'acquisto di beni e servizi (macroaggregato 103) rappresenta il 19,76% della spesa corrente complessiva, mentre le spese di personale (macroaggregato 201) ne costituiscono il 3,82%, con euro 33.655.614,87.

Concentrando l'analisi sugli scostamenti registrati nell'arco del triennio 2017/2019, si rileva che sono notevolmente aumentati gli impegni registrati al macroaggregato 102 - "*imposte e tasse a carico dell'ente*" che fa registrare nel 2019 un aumento del 153,40% rispetto al 2017 e una lieve diminuzione del 4,29% rispetto al 2018.

Sono, inoltre, aumentati del 4,12% rispetto al 2018 gli impegni relativi ai trasferimenti correnti; in aumento sono, inoltre, gli impegni riguardanti i **redditi da lavoro dipendente** (macroaggregato 101) che, rispetto al 2018, crescono del 3,55%.

5.tab n. 4 - impegni per macroaggregato - spesa corrente - triennio 2017-2019

(valori in euro)

MACROAGGRAGATI		ESERCIZIO 2017	% su totale impegni	ESERCIZIO 2018	% su totale impegni	ESERCIZIO 2019	% su totale impegni	variaz.% 2019/17	variaz.% 2019/18
101	Redditi da lavoro dipendente	34.451.235,90	3,90	32.501.169,56	3,78	33.655.614,87	3,82	-2,31	3,55
102	Imposte e tasse a carico dell'ente	1.124.039,39	0,13	2.975.787,87	0,35	2.848.263,80	0,32	153,40	-4,29
103	Acquisto di beni e servizi	165.795.195,48	18,79	179.352.240,43	20,88	174.006.692,52	19,76	4,95	-2,98
104	Trasferimenti correnti	644.720.389,04	73,06	616.377.000,47	71,77	641.793.701,32	72,88	-0,45	4,12
105	Trasferimenti di tributi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
106	Fondi perequativi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
107	Interessi passivi	16.448.012,88	1,86	16.088.119,83	1,87	11.636.669,26	1,32	-29,25	-27,67
108	Altre spese per redditi da capitale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
109	Rimborsi e poste correttive delle entrate	254.584,82	0,03%	266.896,41	0,03%	266.413,04	0,03%	4,65%	-0,18%
110	Altre spese correnti	19.672.776,16	2,23%	11.261.556,13	1,31%	16.427.949,10	1,87%	-16,49%	45,88%
<b>TOTALE IMPEGNI MACROAGGREGATI</b>		<b>882.466.233,67</b>	<b>100,00%</b>	<b>858.822.770,70</b>	<b>100,00%</b>	<b>880.635.303,91</b>	<b>100,00%</b>	<b>-0,21%</b>	<b>2,54%</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconti 2017-2019

Merita particolare riguardo il notevole aumento, rispetto al 2018 (45,88%), degli impegni registrati al macroaggregato 110 - "Altre spese correnti". Tali spese nel 2017 ammontavano a euro 19.672.776,16 e nel 2018 erano diminuite a euro 11.261.556,13; nell'esercizio 2019, invece, sono aumentate del 45,88%, raggiungendo il valore di euro 16.427.949,10.

Le spese in parola sono state oggetto di analisi approfondite in occasione dell'esame dei rendiconti 2017 e 2018. Infatti, la Sezione in quelle sedi ha rilevato la non corretta allocazione di alcuni capitoli all'interno del macroaggregato in oggetto, che ha il precipuo scopo di accogliere spese di *natura residuale*, tali da non poter essere diversamente classificate.

Sono risultati, ad esempio, impropriamente allocati in tale partizione i capitoli riguardanti le spese assicurative (cap. 8100, cap. 8105 e cap. 8110), che avrebbero dovuto essere correttamente collocati nel macroaggregato 103 "Acquisto di beni e servizi", e spese di personale (cap. 14301 denominato "Fondo speciale incentivi dimissioni volontarie dal servizio incentivi finanziari ad enti per dimissioni operatori") che avrebbero dovuto essere registrate al macroaggregato 101 "redditi da lavoro dipendente".

Nel prospetto che segue sono elencate le operazioni contabili più significative.

**5.tab. n. 5 - casi di spesa erroneamente compresa nel macroaggregato 101 (valori in euro)**

CAPITOLO	DESCRIZIONE	IMPORTO IMPEGNI	CORRETTA ALLOCAZIONE	DESCRIZIONE
8100	Assicurazioni varie di beni immobili	34.211,50	Macroagg. 103	Acquisto beni e servizi
8105	Assicurazione per r.c. patrim. dei dipendenti reg. prevista dai ccnl	15.464,62	Macroagg. 103	Acquisto beni e servizi
8110	Assicurazione per responsabilità civile verso terzi e prestatori di opere	179.900,00	Macroagg. 103	Acquisto beni e servizi
8404	Premi assicurativi r.c. auto	13.784,74	Macroagg. 103	Acquisto beni e servizi
57823	Spese per il pagamento dei premi assicurativi dei mezzi di prot. civile	24.000,00	Macroagg. 103	Acquisto beni e servizi
70016	Spese per servizio mobilità (pignoramenti presso tesoriere)	80.702,21	Macroagg. 103	Acquisto beni e servizi
39524	Indennità di missione e trasferte	1.932,63	Macroagg. 101	Personale
6700	Liti transazioni arbitraggi -spese dovute a sanzioni (creditore agenzia entrate - registrazioni sentenze)	64.294,61	Macroagg. 102	Imposte e tasse

*fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconto e sistema informatico-contabile regionale*

Va evidenziato che, nonostante l'Ente sia stato invitato dal 2017 ad allocare correttamente i capitoli sopra indicati, non sono ancora seguiti i necessari adeguamenti. Tali irregolarità - che si riverberano sulla corretta rappresentazione degli aggregati di spesa - appaiono ancor più rimarchevoli ove si consideri che i corretti macroaggregati presentavano disponibilità sufficienti per gli impegni sopra richiamati.

L'indagine condotta ha, inoltre, consentito l'emersione di gravi anomalie riguardanti gli impegni assunti con alcune determinazioni dirigenziali di regolarizzazione di "provvisori di uscita" creatisi a seguito di pagamenti effettuati dal tesoriere per *pignoramenti* (cfr., ad es., D.D n. 2879 del 18/06/2019, D.D. n. 7240 del 18/12/2019, D.D. n. 7242 del 18/12/2019).

Con tali provvedimenti, di fatto, si è provveduto a sanare, con risorse tratte dalla competenza, veri e propri debiti fuori bilancio, che avrebbero dovuto essere riconosciuti secondo le modalità previste dalla disciplina contabile, che solo in un caso risultano seguite.

### ***5.3.2 la spesa in conto capitale***

Passando all'analisi della **spesa di parte capitale** (cfr. tabella 6), si evidenzia una significativa diminuzione della spesa complessivamente impegnata per investimenti, ridottasi del 22,20% rispetto all'esercizio 2017 e del 21,78% rispetto al 2018.

La maggior parte della spesa in conto capitale risulta compresa nel macroaggregato 203 - "contributi agli investimenti" (euro 135.014.921,84) che, tuttavia, registra una contrazione rispetto al 2018 e al 2017, rispettivamente, del 21,13% e del 24,01%.

Sebbene più contenuti in valori assoluti, aumentano in maniera marcata gli impegni collocati nel macroaggregato 202 "investimenti fissi e lordi e acquisto di terreni", passando da euro 271.221,66 del 2017 a 4.669.944,01 euro nel 2019 (+1.621,82%).

5.tab n. 6 - impegni per macroaggregato - spesa in conto capitale - triennio 2017-2019

(valori in euro)

MACROAGGRAGATI		ESERCIZIO 2017	% su totale impegni	ESERCIZIO 2018	% su totale impegni	ESERCIZIO 2019	% su totale impegni	variaz.% 2019/17	variaz.% 2019/18
201	Tributi in conto capitale a carico dell'ente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
202	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	271.221,66	0,15	757.438,59	0,42	4.669.944,01	3,34	1621,82	516,54
203	Contributi agli investimenti	177.665.175,05	98,91	171.193.648,22	95,82	135.014.921,84	96,61	- 24,01	- 21,13
204	Altri trasferimenti in conto capitale	87.961,88	0,05	1.540.562,87	0,86	58.102,06	0,04	- 33,95	- 96,23
205	Altre spese in conto capitale	1.601.096,65	0,89	5.170.214,04	2,89	3.999,16	0,00	- 99,75	- 99,92
<b>TOTALE IMPEGNI MACROAGGREGATI</b>		<b>179.625.455,24</b>	<b>100,00</b>	<b>178.661.863,72</b>	<b>100,00</b>	<b>139.746.967,07</b>	<b>100,00</b>	<b>- 22,20</b>	<b>- 21,78</b>

fonte: elaborazione Corte Conti su dati rendiconti 2017-2019

## 5.4 L'analisi delle spese per missione

Al fine di valutare l'evoluzione delle principali scelte gestionali dell'Ente, la tabella seguente (tab. n. 7) riporta i dati della spesa regionale disaggregati per missioni e riferiti al triennio 2017-2019, con riferimento ai diversi momenti delle previsioni, dello stanziamento, dell'impegno e del pagamento. La tabella successiva (tab. n. 8) espone gli indicatori della spesa riferiti al triennio preso in esame.

Come già evidenziato (cfr. *supra* § 5.2.1), nell'esercizio 2019 le previsioni iniziali di spesa sono aumentate del 12,90% se confrontate con quelle del 2017 e del 9,40% se confrontate con il 2018. Gli stanziamenti definitivi, invece, nel 2019 sono aumentati rispetto all'esercizio 2017 del 6,24% e sono diminuiti del 10,15% rispetto al 2018. Le restanti fasi della spesa, costituite dagli impegni e dai pagamenti, hanno fatto registrare nel 2019 diminuzioni sia con riferimento al 2017 (impegni - 1,91% e pagamenti - 10,61%) che rispetto al 2018 (impegni - 3,83% e pagamenti - 11,61%).

Analizzando nel dettaglio la spesa classificata per singole *missioni* emerge che, per ogni esercizio considerato, la quota più cospicua delle risorse regionali è destinata alla spesa sanitaria: la *missione 13 - "Tutela della salute"* ha assorbito nel 2019 il 60,39% delle risorse complessivamente impegnate in bilancio (valore non dissimile rispetto al 2017, in cui si attestava al 60,56%, ma in aumento rispetto al 56,39% registrato nel 2018).

Il complesso della spesa sanitaria impegnata nel 2019 cresce, in valori assoluti, rispetto all'esercizio precedente, evidenziando un incremento del 2,97% che, a sua volta, colma quasi integralmente la flessione registrata negli impegni di competenza del 2018 rispetto all'esercizio 2017 (euro - 36.810.605,60).

Tuttavia, all'incremento degli impegni della sanità non è seguito un correlato aumento dei pagamenti, che hanno al contrario subito una considerevole flessione sia rispetto al 2018 (-13,57%) che riguardo al 2017 (-12,21%).

All'attività istituzionale dell'Ente nel corso del 2019 sono state destinate maggiori risorse rispetto ai due esercizi precedenti. Infatti, gli impegni di cui alla *missione 01 - "Servizi istituzionali e generali, di gestione"* sono aumentati di euro 21.776.269,03 (+29,28%) rispetto al 2017 e di euro 7.447.952,49 (+8,40%) rispetto al 2018.

Anche le risorse impegnate alla *missione 19 - "Relazioni internazionali"* hanno registrato un aumento negli impegni, se confrontate con gli impegni registrati negli esercizi 2017 e 2018, rispettivamente pari al 106,99% e al 117,66%.

Le diminuzioni più significative degli impegni registrati nel 2019 hanno interessato le politiche dirette ai giovani. La spesa riferita alla *missione 04 - "Istruzione e diritto allo studio"* registra una contrazione che ha interessato ciascuna fase: le previsioni iniziali sono diminuite rispetto all'anno precedente del 27,09%, gli stanziamenti del 41,75%, gli impegni del 62,24% e i pagamenti del 57,38%.

Se rapportate all'esercizio 2017, le spese dirette a garantire il diritto all'istruzione sono diminuite nelle previsioni del 79,04%, negli stanziamenti del 73,43%, negli impegni del 69,08% e, infine, nei pagamenti dell'83,24%. È bene rilevare in questa sede che, dal lato delle entrate, nel corso del triennio 2017/2019 sul cap. 425, destinato ad accogliere il contributo per il diritto allo studio, è stato registrato il più basso tasso di riscossione delle entrate proprie dell'Ente; difatti tale indicatore, a fronte di un milione di euro accertato in ciascun esercizio considerato, nel 2017 si attestava al 42,49%, nel 2018 allo 0,25% e nel 2019 allo 0,00%.

Tornando all'analisi della spesa diretta ai giovani, nel 2019 si registrano anche per la *missione 06 - "Politiche giovanili, sport e tempo libero"* forti contrazioni degli stanziamenti definitivi e degli impegni, sia rispetto al 2017 (- 43,91% e - 76,94%) che riguardo al 2018 (- 32,75% e - 68,15%).

Infine, anche le politiche per *il lavoro e la formazione professionale (missione 15)* nel 2019 risultano destinatarie di minori risorse – sia negli stanziamenti definitivi (-14,37%) che negli impegni (- 38,53%) – rispetto all'esercizio precedente.

Per quanto concerne la tutela del territorio, se da un lato, occorre evidenziare forti riduzioni della spesa impegnata alla *missione 03 - "Ordine pubblico e sicurezza"* (- 25,07% rispetto al 2017 e - 50,88% rispetto al 2018) e alla *missione 09 - "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"* (- 46,51% rispetto al 2017 e - 51,65% rispetto al 2018), dall'altro lato è bene rilevare un considerevole incremento della spesa impegnata alla *missione 8 - "Assetto del Territorio e edilizia abitativa"*, che ha raggiunto nel 2019 l'importo di euro 3.713.049,86. Nel 2017 erano stati impegnati euro 2.830.628,99 e nel 2018 euro 2.642.662,38.

Le risultanze della gestione finanziaria regionale delle politiche in campo culturale, economico e agricolo sono compendiate nelle missioni *05 - "Tutela e valorizzazione delle attività culturali"*, *7 - "Turismo"*, *14 - "Sviluppo economico e competitività"* e *16 - "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"*.

Nelle missioni 05 e 16 si registrano aumenti negli impegni rispetto al biennio precedente. In particolare, per la valorizzazione del patrimonio culturale è stata impegnata nel bilancio 2019 la somma di euro 4.432.774,70, con un incremento di oltre il 120% rispetto all'esercizio 2017. Parimenti, le risorse impegnate per le politiche agroalimentari e la pesca sono aumentate nel 2019 di oltre il 50% rispetto al 2017.

Di contro, nel 2019 le risorse impegnate per il turismo (*missione 07*) e per lo sviluppo economico e la competitività (*missione 14*) registrano delle flessioni se poste a confronto con il biennio precedente; in particolare, al turismo sono stati destinati euro 660.033,21 in meno rispetto al 2017 e allo sviluppo economico euro 6.080.811,09 in meno rispetto al 2017.

Le politiche destinate al sociale (*missione 12 - "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"*) nel 2019 sono state, invece, destinatarie di maggiori risorse. Infatti, se si considerano le diverse fasi della spesa si riscontrano aumenti rispetto agli esercizi 2017 e 2018 nelle previsioni iniziali (+ 54,27% e + 5,99%), negli stanziamenti definitivi (+ 33,80% e +11,33%), negli impegni (+ 24,27% e + 4,19%) e, infine, nei pagamenti (+141,72% e + 58,53%)

5.tab. n. 7 - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per missione (al netto del disavanzo)

(valori in euro)

Miss.	DENOMINAZIONE	PREVISIONI INIZIALI			STANZIAMENTI DEFINITIVI			IMPEGNI			pagamenti c/ competenza		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
01	Servizi istituz. e generali, di gest.	68.063.808,90	70.376.783,53	97.120.199,27	103.664.299,95	174.877.360,70	116.493.861,54	74.326.711,73	88.645.028,27	96.092.980,76	68.884.293,43	78.842.293,08	88.953.062,54
02	Giustizia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03	Ordine pubblico e sicurezza	810.000,00	1.376.898,98	1.126.161,95	2.764.415,63	1.756.107,31	1.241.548,26	763.541,68	1.164.659,84	572.095,36	590.190,36	777.451,51	0,00
04	Istruzione e diritto a studio	41.844.837,94	12.029.494,76	8.770.292,75	51.871.953,41	23.660.276,81	13.781.413,08	16.837.663,28	13.784.607,33	5.205.736,70	11.320.453,83	4.452.601,66	1.897.842,03
05	Tutela e valorizzazione beni e attività culturali	16.979.594,66	3.942.998,32	7.873.643,30	3.711.045,00	6.557.160,56	7.729.896,18	2.002.712,21	2.583.880,18	4.432.774,70	565.750,72	1.767.196,25	3.095.214,39
06	Polit. giovanili, sport e tempo lib.	616.112,44	820.595,13	699.331,61	1.988.233,61	1.658.508,62	1.115.266,27	1.490.950,94	1.079.240,27	343.785,78	407.651,30	286.706,35	100.015,58
07	Turismo	440.000,00	1.953.550,43	1.794.670,36	2.438.033,18	1.548.846,79	2.251.031,96	1.090.522,56	478.634,03	430.489,35	994.409,55	467.488,36	366.998,97
08	Assetto territorio ed ed. abitat.	977,51	0,00	804.629,95	5.503.305,17	3.867.094,02	5.957.119,58	2.830.628,99	2.642.662,38	3.713.049,86	1.012.291,95	3.547,50	53.357,33
09	Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente	30.598.147,93	36.658.040,02	44.661.344,76	73.147.316,01	55.949.954,10	62.568.100,61	38.836.654,95	42.960.604,87	20.773.157,55	32.221.299,97	21.703.400,68	15.598.114,32
10	Trasporto e diritto a mobilità	52.541.591,71	70.834.472,57	105.587.374,71	60.604.297,90	106.410.624,15	127.295.422,06	54.894.570,28	71.071.272,83	66.109.664,72	50.529.808,32	54.149.327,60	46.704.332,29
11	Soccorso civile	32.467.452,98	68.780.641,00	133.711.051,09	69.022.760,05	72.768.714,95	132.858.967,40	61.702.727,67	44.026.308,01	53.135.733,93	56.606.073,91	40.272.427,98	51.508.297,28
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	10.592.669,35	15.417.942,06	16.341.110,97	18.485.874,38	22.217.722,47	24.734.804,40	10.385.598,54	12.387.879,81	12.906.432,82	3.887.975,17	5.928.104,46	9.397.945,65
13	Tutela della salute	723.013.664,77	688.817.623,83	713.502.974,03	747.651.229,66	724.687.104,59	737.148.458,66	734.420.086,93	697.609.481,33	718.341.982,48	637.698.325,59	647.785.858,02	559.851.463,17
14	Sviluppo economico e competitività	48.684.128,63	143.135.880,91	239.430.155,02	93.254.064,47	163.620.075,56	227.019.845,15	32.463.993,19	32.391.530,52	26.383.182,10	19.622.450,95	14.000.054,00	11.674.961,38
15	Politiche lavoro e form. profess.	7.620.730,60	16.479.608,17	21.993.099,88	14.405.978,50	27.188.132,66	23.281.181,17	9.248.242,34	10.084.099,95	6.198.891,42	4.958.721,60	4.270.858,55	4.857.727,53
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	9.068.703,52	15.383.577,66	16.931.104,22	12.497.500,95	17.563.745,98	24.645.160,13	11.149.313,28	13.919.090,33	17.790.250,05	9.259.110,27	9.126.748,00	11.172.798,78
17	Energia e diversificaz. delle fonti energetiche	0,00	5.921.292,28	9.460.788,31	4.229.011,09	14.204.822,28	13.570.164,79	1.510.701,50	5.998.427,50	4.237.040,64	0,00	4.391.676,08	2.162.564,35
18	Relazioni con le altre aut. territor.	0,00	300.000,00	500.000,00	0,00	300.000,00	500.000,00	0,00	299.928,65	10.000,00	0,00	101.000,12	0,00
19	Relazioni internazionali	139.000,00	1.905.589,85	5.006.765,95	2.082.177,24	2.678.010,57	6.859.064,93	1.467.757,76	1.395.805,29	3.038.053,83	972.625,06	1.337.783,31	1.639.743,32
20	Fondi accantonamenti	319.231.460,92	310.072.973,57	325.634.046,16	341.545.300,57	639.945.602,08	344.808.565,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
50	Debito pubblico	24.888.234,59	23.944.472,89	34.414.296,75	25.102.234,59	24.217.756,01	32.001.470,76	24.996.649,34	24.115.210,17	31.841.900,85	24.996.649,34	24.115.210,09	31.841.900,85
60	Anticipazioni finanziarie	2.207.812,40	42.730.732,95	30.000.000,00	66.259.885,93	42.730.732,95	30.000.000,00	12.506.465,93	12.730.732,95	0,00	12.506.465,93	12.730.732,95	0,00
99	Servizio per conto terzi	726.862.073,53	653.380.000,00	574.277.843,42	663.230.000,00	666.177.637,91	575.077.843,42	119.844.776,72	157.663.403,25	118.035.286,07	62.478.915,47	84.315.731,83	52.571.649,95
	<b>TOTALE SPESA</b>	<b>211.667.100,24</b>	<b>218.426.316,89</b>	<b>238.964.088,45</b>	<b>236.345.891,73</b>	<b>279.458.591,1</b>	<b>251.039.186,1</b>	<b>1.212.770.269,8</b>	<b>1.237.032.487,8</b>	<b>1.189.592.488,9</b>	<b>999.513.462,7</b>	<b>1.010.826.198,4</b>	<b>893.447.989,7</b>

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati previsionali e di rendiconto 2017-2019

5.tab. n. 8 - indicatori della spesa - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per missione (al netto del disavanzo) (valori in euro)

MISSIONE	% su totale previsioni iniziali			% su totale stanziamenti definitivi			% su totale impegni			% su totale pagamenti			variazione % previsioni iniziali		variazione % stanziamenti definitivi		variazione % impegni		variazione % pagamenti	
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2019/17	2019/18	2019/17	2019/18	2019/17	2019/18	2019/17	2019/18
01	3,22	3,22	4,06	4,39	6,26	4,64	6,13	7,17	8,08	6,89	7,80	9,96	42,69	38,00	12,38	-33,39	29,28	8,40	29,13	12,82
02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03	0,04	0,06	0,05	0,12	0,06	0,05	0,06	0,09	0,05	0,06	0,08	0,00	39,03	-18,21	-55,09	-29,30	-25,07	-50,88	-100,00	-100,00
04	1,98	0,55	0,37	2,19	0,85	0,55	1,39	1,11	0,44	1,13	0,44	0,21	-79,04	-27,09	-73,43	-41,75	-69,08	-62,24	-83,24	-57,38
05	0,80	0,18	0,33	0,16	0,23	0,31	0,17	0,21	0,37	0,06	0,17	0,35	-53,63	99,69	108,29	17,88	121,34	71,55	447,10	75,15
06	0,03	0,04	0,03	0,08	0,06	0,04	0,12	0,09	0,03	0,04	0,03	0,01	13,51	-14,78	-43,91	-32,75	-76,94	-68,15	-75,47	-65,12
07	0,02	0,09	0,08	0,10	0,06	0,09	0,09	0,04	0,04	0,10	0,05	0,04	307,88	-8,13	-7,67	45,34	-60,52	-10,06	-63,09	-21,50
08	0,00	0,00	0,03	0,23	0,14	0,24	0,23	0,21	0,31	0,10	0,00	0,01	82214,2	100,00	8,25	54,05	31,17	40,50	-94,73	1404,08
09	1,45	1,68	1,87	3,09	2,00	2,49	3,20	3,47	1,75	3,22	2,15	1,75	45,96	21,83	-14,46	11,83	-46,51	-51,65	-51,59	-28,13
10	2,48	3,24	4,42	2,56	3,81	5,07	4,53	5,75	5,56	5,06	5,36	5,23	100,96	49,06	110,04	19,63	20,43	-6,98	-7,57	-13,75
11	1,53	3,15	5,60	2,92	2,60	5,29	5,09	3,56	4,47	5,66	3,98	5,77	311,83	94,40	92,49	82,58	-13,88	20,69	-9,01	27,90
12	0,50	0,71	0,68	0,78	0,80	0,99	0,86	1,00	1,08	0,39	0,59	1,05	54,27	5,99	33,80	11,33	24,27	4,19	141,72	58,53
13	34,16	31,54	29,86	31,63	25,93	29,36	60,56	56,39	60,39	63,80	64,08	62,66	-1,32	3,58	-1,40	1,72	-2,19	2,97	-12,21	-13,57
14	2,30	6,55	10,02	3,95	5,85	9,04	2,68	2,62	2,22	1,96	1,39	1,31	391,80	67,27	143,44	38,75	-18,73	-18,55	-40,50	-16,61
15	0,36	0,75	0,92	0,61	0,97	0,93	0,76	0,82	0,52	0,50	0,42	0,54	188,60	33,46	61,61	-14,37	-32,97	-38,53	-2,04	13,74
16	0,43	0,70	0,71	0,53	0,63	0,98	0,92	1,13	1,50	0,93	0,90	1,25	86,70	10,06	97,20	40,32	59,56	27,81	20,67	22,42
17	0,00	0,27	0,40	0,18	0,51	0,54	0,12	0,48	0,36	0,00	0,43	0,24	100,00	59,78	220,88	-4,47	180,47	-29,36	100,00	-50,76
18	0,00	0,01	0,02	0,00	0,01	0,02	0,00	0,02	0,00	0,00	0,01	0,00	100,00	66,67	100,00	66,67	100,00	-96,67	0,00	-100,00
19	0,01	0,09	0,21	0,09	0,10	0,27	0,12	0,11	0,26	0,10	0,13	0,18	3501,99	162,74	229,42	156,13	106,99	117,66	68,59	22,57
20	15,08	14,20	13,63	14,45	22,90	13,73	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,01	5,02	0,96	-46,12	0,00	0,00	0,00	0,00
50	1,18	1,10	1,44	1,06	0,87	1,27	2,06	1,95	2,68	2,50	2,39	3,56	38,28	43,73	27,48	32,14	27,38	32,04	27,38	32,04
60	0,10	1,96	1,26	2,80	1,53	1,19	1,03	1,03	0,00	1,25	1,26	0,00	1258,81	-29,79	-54,72	-29,79	-100,00	-100,00	-100,00	-100,00
99	34,34	29,91	24,03	28,06	23,84	22,90	9,88	12,75	9,92	6,25	8,34	5,88	-20,99	-12,11	-13,29	-13,68	-1,51	-25,13	-15,86	-37,65
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	100,00	100,00	100,0	100,00	12,90	9,40	6,24	-10,15	-1,91	-3,83	-10,61	-11,61

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati previsionali e di rendiconto 2017-2019

L'analisi che segue intende concentrarsi sulle dinamiche della spesa in conto competenza, relative all'esercizio 2019, suddivise per *missioni* (tab. n. 9).

Il totale degli **stanziamenti** definitivi è aumentato del 5,08% rispetto al totale delle previsioni iniziali.

La variazione in aumento più importante ha interessato la *missione 08 - "Assetto del territorio ed edilizia abitativa"* (640,36%), passata da uno stanziamento iniziale di euro 804.629,95 a euro 5.957.119,58.

Le variazioni in negativo hanno, invece, interessato la *missione 50 - "Debito pubblico"* (- 7,01%), la *missione 14 - "Sviluppo economico e competitività"* (- 5,18%), la *missione 05 - "Tutela e valorizzazione dei beni ed attività culturali"* (- 1,83%) e, infine, la *missione 11 - "Soccorso civile"* (- 0,64%).

Passando alla disamina delle **somme impegnate**, occorre preliminarmente evidenziare che, nell'esercizio oggetto di indagine, la spesa complessiva impegnata è risultata di euro 1.321.346.697,10 inferiore al totale della spesa definitivamente stanziata (- 52,62%).

Tutte le missioni hanno registrato degli scostamenti negativi tra stanziamenti e impegni. Gli scarti più significativi si sono registrati per la *missione 20 - "Fondi accantonamenti"* e la *missione 60 - "Anticipazioni finanziarie"* (in entrambi i casi, pari al 100,00%), nonché per la *missione 18 - "Relazioni con altre autonomie locali e territoriali"* (- 98,00%), la *missione 14 - "Sviluppo economico e competitività"* (-88,38%) e la *missione 07 - "Turismo"* (- 80,88%).

La *capacità d'impegno* complessiva della spesa (cfr. *infra*, § 5.2.2) registrata nell'esercizio 2019 (data dal rapporto tra gli impegni e le previsioni definitive) è stata del 47,38%.

Alla *missione 13 - "Tutela della salute"*, che ha registrato una capacità di impegno del 97,45%, corrisponde la più alta somma impegnata nell'esercizio 2019, pari a euro 718.341.982,48.

I **pagamenti in conto competenza**, nell'esercizio 2019, sono stati di euro 893.447.989,71.

Il rapporto percentuale dei pagamenti in conto competenza rispetto agli impegni dell'esercizio 2019 (*capacità di pagamento*: cfr. *infra*, § 5.2.2) è stata del 75,11%. Complessivamente i pagamenti sono risultati di circa un quarto inferiori agli impegni (- 24,89%).

Le missioni che fanno registrare la più bassa capacità di pagamento sono la *missione 08 - "Assetto del territorio ed edilizia abitativa"* (1,44%), la *missione 06 - "Politiche giovanili, sport e tempo libero"* (29,09%) e la *missione 04 - "Istruzione e diritto allo studio"* (36,46%).

5.tab. n. 9 - stanziamenti impegni e pagamenti c/competenza per Missione (al netto del disavanzo)

(valori in euro)

Miss.	DENOMINAZIONE	previsioni iniziali (A)	stanziamenti definitivi (B)	rapporto (A/B)	variazione stanziam. def./iniz	impegni (C)	rapporto (C/B)	variazione imp/stanz. def.	pagamenti c/comp. (D)	rapporto (D)/(C)	variazione pagam/imp
01	Servizi istituz. e generali, di gest.	97.120.199,27	116.493.861,54	83,37%	19,95%	96.092.980,76	82,49%	-17,51%	88.953.062,54	92,57%	-7,43%
02	Giustizia	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
03	Ordine pubblico e sicurezza	1.126.161,95	1.241.548,26	90,71%	10,25%	572.095,36	46,08%	-53,92%	0,00	0,00%	-100,00%
04	Istruzione e diritto a studio	8.770.292,75	13.781.413,08	63,64%	57,14%	5.205.736,70	37,77%	-62,23%	1.897.842,03	36,46%	-63,54%
05	Tutela e valorizzaz. beni e attività culturali	7.873.643,30	7.729.896,18	101,86%	-1,83%	4.432.774,70	57,35%	-42,65%	3.095.214,39	69,83%	-30,17%
06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	699.331,61	1.115.266,27	62,71%	59,48%	343.785,78	30,83%	-69,17%	100.015,58	29,09%	-70,91%
07	Turismo	1.794.670,36	2.251.031,96	79,73%	25,43%	430.489,35	19,12%	-80,88%	366.998,97	85,25%	-14,75%
08	Assetto territorio ed ed. abitat.	804.629,95	5.957.119,58	13,51%	640,36%	3.713.049,86	62,33%	-37,67%	53.357,33	1,44%	-98,56%
09	Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente	44.661.344,76	62.568.100,61	71,38%	40,09%	20.773.157,55	33,20%	-66,80%	15.598.114,32	75,09%	-24,91%
10	Trasporto e diritto a mobilità	105.587.374,71	127.295.422,06	82,95%	20,56%	66.109.664,72	51,93%	-48,07%	46.704.332,29	70,65%	-29,35%
11	Soccorso civile	133.711.051,09	132.858.967,40	100,64%	-0,64%	53.135.733,93	39,99%	-60,01%	51.508.297,28	96,94%	-3,06%
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	16.341.110,97	24.734.804,40	66,07%	51,37%	12.906.432,82	52,18%	-47,82%	9.397.945,65	72,82%	-27,18%
13	Tutela della salute	713.502.974,03	737.148.458,66	96,79%	3,31%	718.341.982,48	97,45%	-2,55%	559.851.463,17	77,94%	-22,06%
14	Sviluppo economico e competitività	239.430.155,02	227.019.845,15	105,47%	-5,18%	26.383.182,10	11,62%	-88,38%	11.674.961,38	44,25%	-55,75%
15	Politiche lavoro e form. profess.	21.993.099,88	23.281.181,17	94,47%	5,86%	6.198.891,42	26,63%	-73,37%	4.857.727,53	78,36%	-21,64%
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	16.931.104,22	24.645.160,13	68,70%	45,56%	17.790.250,05	72,19%	-27,81%	11.172.798,78	62,80%	-37,20%
17	Energia e diversificaz. delle fonti energetiche	9.460.788,31	13.570.164,79	69,72%	43,44%	4.237.040,64	31,22%	-68,78%	2.162.564,35	51,04%	-48,96%
18	Relazioni con le altre aut. territoriali e locali	500.000,00	500.000,00	100,00%	0,00%	10.000,00	2,00%	-98,00%	0,00	0,00%	-100,00%
19	Relazioni internazionali	5.006.765,95	6.859.064,93	72,99%	37,00%	3.038.053,83	44,29%	-55,71%	1.639.743,32	53,97%	-46,03%
20	Fondi accantonamenti	325.634.046,16	344.808.565,72	94,44%	5,89%	0,00	0,00%	-100,00%	0,00	0,00%	0,00%
50	Debito pubblico	34.414.296,75	32.001.470,76	107,54%	-7,01%	31.841.900,85	99,50%	-0,50%	31.841.900,85	100,00%	0,00%
60	Anticipazioni finanziarie	30.000.000,00	30.000.000,00	100,00%	0,00%	0,00	0,00%	-100,00%	0,00	0,00%	0,00%
99	Servizio per conto terzi	574.277.843,42	575.077.843,42	99,86%	0,14%	118.035.286,07	20,53%	-79,47%	52.571.649,95	44,54%	-55,46%
	<b>TOTALE SPESA</b>	<b>2.389.640.884,46</b>	<b>2.510.939.186,07</b>	<b>95,17%</b>	<b>5,08%</b>	<b>1.189.592.488,97</b>	<b>47,38%</b>	<b>-52,62%</b>	<b>893.447.989,71</b>	<b>75,11%</b>	<b>-24,89%</b>

fonte: bilancio di previsione 2019/2021 e proposta di rendiconto esercizio 2019

L'analisi successiva intende concentrare l'indagine sulla suddivisione della spesa corrente (tab. n. 10) e della spesa in conto capitale (tab. n. 11) per *missioni*.

In relazione alla **spesa corrente**, le risorse definitivamente stanziare sono aumentate dell'8,32% rispetto alle previsioni iniziali, risultando complessivamente quantificate in euro 995.818.826,31. Tali risorse sono state oggetto di impegno nei limiti di euro 880.635.303,91 (*capacità di impegno* dell'88,43%). Al riguardo, risulta fin d'ora utile evidenziare che è stato impegnato solo il 24,81% della spesa in conto capitale oggetto di stanziamento definitivo (di euro 563.243.701,07), pari a euro 139.746.967,07.

Le *missioni* che prevedono le più alte percentuali di spesa corrente, secondo gli stanziamenti definitivi, sono la *missione 13 - "Tutela della salute"* con il 73,04%, la *missione 01 - "Servizi istituzionali e generali, di gestione"* con il 7,76% e la *missione 10 - "Trasporto e mobilità"* con il 6,57%. Si evidenzia, infine, che la *capacità di pagamento* per le spese correnti è stata del 79,43%.

\* \* \*

Relativamente alla **spesa in c/capitale**, gli stanziamenti definitivi sono aumentati del 8,25% rispetto alle previsioni iniziali.

Le variazioni in aumento più significative si sono registrate alla *missione 01 - "Servizi istituzionali, generali e di gestione"* (748,35%) e alla *missione 08 - "Assetto del territorio ed edilizia abitativa"* (852,17%).

Le *missioni* che hanno ottenuto le più alte percentuali di stanziamenti definitivi rispetto al totale sono state la *missione 14 - "Sviluppo economico e competitività"* (38,97%) e la *missione 11 - "Soccorso civile"* (22,80%).

Le *missioni* che hanno fatto registrare le più alte percentuali di impegno rispetto al totale della spesa per investimento impegnata sono state la *missione 11 - "Soccorso civile"* (36,30%), la *missione 14 - "Sviluppo economico e competitività"* (15,40%) e la *missione 09 - "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"* (11,15%).

La capacità di pagamento per le spese in c/capitale è stata complessivamente del 65,74%.

Gli scostamenti totali delle spese pagate in conto competenza rispetto a quelle impegnate ammontano a - 47.876.930,74 euro.

5.tab. n. 10 – spese correnti per missioni

(valori in euro)

Miss.	DENOMINAZIONE	previsioni iniziali (A)	stanziamenti definitivi (B)	rapporto (A)/(B)	variazione stanziamenti def./iniz.	impegni (C)	rapporto (C)/(B)	variazione imp./stanziamenti def.	pagamenti c/comp. (D)	rapporto (D)/(C)	variazione pagamenti/imp.
01	Servizi istituz. e generali, di gestione	66.262.650,06	77.271.132,17	7,76	16,61	63.061.015,80	7,16	-18,39	59.495.399,60	8,51	-5,65
02	Giustizia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03	Ordine pubblico e sicurezza	2.000,00	2.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00
04	Istruzione e diritto allo studio	2.585.090,00	4.498.676,32	0,45	74,02	2.005.649,82	0,23	-55,42	620.649,82	0,09	-69,05
05	Tutela e valorizzazione beni e attività culturali	680.000,00	715.000,00	0,07	5,15	563.918,17	0,06	-21,13	563.918,17	0,08	0,00
06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	275.000,00	343.500,00	0,03	24,91	17.255,00	0,00	-94,98	0,00	0,00	-100,00
07	Turismo	465.000,00	521.373,00	0,05	12,12	338.598,15	0,04	-35,06	336.607,77	0,05	-0,59
08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	200.000,00	200.000,00	0,02	0,00	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00
09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	6.378.794,73	6.601.165,72	0,66	3,49	5.192.633,82	0,59	-21,34	4.012.822,83	0,57	-22,72
10	Trasporto e diritto alla mobilità	55.252.425,99	65.457.527,28	6,57	18,47	54.105.721,15	6,14	-17,34	42.601.053,52	6,09	-21,26
11	Soccorso civile	3.871.543,44	4.442.296,21	0,45	14,74	2.414.451,58	0,27	-45,65	1.631.955,19	0,23	-32,41
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	11.297.483,73	18.079.483,08	1,82	60,03	11.963.173,43	1,36	-33,83	8.973.391,80	1,28	-24,99
13	Tutela della salute	708.304.804,66	727.364.863,21	73,04	2,69	712.250.581,27	80,88	-2,08	558.344.589,19	79,82	-21,61
14	Sviluppo economico e competitività	3.853.300,00	7.328.097,80	0,74	90,18	4.858.397,48	0,55	-33,70	2.489.015,55	0,36	-48,77
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	1.066.079,18	2.307.747,69	0,23	116,47	1.441.007,08	0,16	-37,56	952.744,02	0,14	-33,88
16	Agricoltura, politiche agroalim. e pesca	8.653.986,48	9.393.027,69	0,94	8,54	7.749.487,33	0,88	-17,50	6.181.626,75	0,88	-20,23
17	Energia e diversificazione fonti energet.	144.400,00	144.400,00	0,01	0,00	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00%
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	500.000,00	500.000,00	0,05	0,00	10.000,00	0,00	-98,00	0,00	0,00	-100,00%
19	Relazioni internazionali	5.006.765,95	6.859.064,93	0,69	37,00	3.038.053,83	0,34	-55,71	1.639.743,32	0,23	-46,03%
20	Fondi accantonamenti	32.830.021,74	52.004.541,30	5,22	58,41	0,00	0,00	-100,00	0,00	0,00	0,00%
50	Debito pubblico	11.723.590,28	11.784.929,91	1,18	0,52	11.625.360,00	1,32	-1,35	11.625.360,00	1,66	0,00%
60	Anticipazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
99	Servizio per conto terzi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>TOTALE SPESA</b>		<b>919.352.936,24</b>	<b>995.818.826,31</b>	<b>100,00</b>	<b>8,32</b>	<b>880.635.303,91</b>	<b>100,00</b>	<b>-11,57</b>	<b>699.468.877,53</b>	<b>100,00</b>	<b>-20,57%</b>

fonte: elaborazione Corte dei conti su dati previsionali e di rendiconto 2017-2019

5.tab. n. 11 - spese c/capitale per missioni

(valori in euro)

Miss.	DENOMINAZIONE	previsioni iniziali (A)	stanziamenti definitivi (B)	rapporto (A/B)	variazione stanziamenti def./iniz.	impegni (C)	rapporto (C/B)	variazione imp/stanz. def.	pagamenti c/comp. (D)	rapporto (D)/C)	variazione pagam/imp
01	Servizi istituz. e generali, di gestione	857.549,21	7.274.979,37	1,29%	748,35%	3.711.073,89	2,66%	-48,99%	136.771,87	0,15%	-96,31%
02	Giustizia	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
03	Ordine pubblico e sicurezza	1.124.161,95	1.239.548,26	0,22%	10,26%	572.095,36	0,41%	-53,85%	0,00	0,00%	-100,00%
04	Istruzione e diritto allo studio	6.185.202,75	9.282.736,76	1,65%	50,08%	3.200.086,88	2,29%	-65,53%	1.277.192,21	1,39%	-60,09%
05	Tutela e valorizz. dei beni ed attività culturali	7.193.643,30	7.014.896,18	1,25%	-2,48%	3.868.859,53	2,77%	-44,85%	2.531.296,22	2,76%	-34,57%
06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	424.331,61	771.766,27	0,14%	81,88%	326.530,78	0,23%	-57,69%	100.015,58	0,11%	-69,37%
07	Turismo	1.329.670,36	1.729.658,96	0,31%	30,08%	91.891,20	0,07%	-94,69%	30.391,20	0,03%	-66,93%
08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	604.629,95	5.757.119,58	1,02%	852,17%	3.713.041,86	2,66%	-35,51%	53.357,33	0,06%	-98,56%
09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	38.282.550,03	55.966.934,89	9,94%	46,19%	15.580.523,73	11,15%	-72,16%	11.585.291,49	12,61%	-25,64%
10	Trasporto e diritto alla mobilità	50.334.948,72	61.834.894,78	10,98%	22,85%	12.003.943,57	8,59%	-80,59%	4.103.278,77	4,47%	-65,82%
11	Soccorso civile	129.839.507,65	128.416.671,19	22,80%	-1,10%	50.721.282,35	36,30%	-60,50%	49.876.342,09	54,29%	-1,67%
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	5.043.627,24	6.655.321,32	1,18%	31,96%	943.259,39	0,67%	-85,83%	424.553,85	0,46%	-54,99%
13	Tutela della salute	5.198.169,37	9.783.595,45	1,74%	88,21%	6.091.401,21	4,36%	-37,74%	1.506.874,00	1,64%	-75,26%
14	Sviluppo economico e competitività	235.386.855,02	219.501.747,35	38,97%	-6,75%	21.524.784,62	15,40%	-90,19%	9.185.945,83	10,00%	-57,32%
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	20.927.020,70	20.973.433,48	3,72%	0,22%	4.757.884,34	3,40%	-77,31%	3.904.983,51	4,25%	-17,93%
16	Agricoltura, politiche agroalim. e pesca	8.277.117,74	13.614.632,44	2,42%	64,49%	8.403.262,72	6,01%	-38,28%	4.991.173,03	5,43%	-40,60%
17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	9.316.388,31	13.425.764,79	2,38%	44,11%	4.237.040,64	3,03%	-68,44%	2.162.564,35	2,35%	-48,96%
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
19	Relazioni internazionali	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
20	Fondi accantonamenti	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
50	Debito pubblico	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
60	Anticipazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
99	Servizio per conto terzi	0,00	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
	<b>TOTALE SPESA</b>	<b>520.325.373,91</b>	<b>563.243.701,07</b>	<b>100,00%</b>	<b>8,25%</b>	<b>139.746.962,07</b>	<b>100,00%</b>	<b>-75,19%</b>	<b>91.870.031,33</b>	<b>100,00%</b>	<b>-34,26%</b>

fonte: bilancio di previsione 2019/2021 e proposta di rendiconto 2019

## 5.5 La tempestività dei pagamenti

L'articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013, come modificato dall'articolo 8 del D.L. n. 66/2014 (convertito con modificazioni dalla legge n. 89/2014) prevede la pubblicazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti (sia pure con esclusivo riferimento agli acquisti di beni, servizi e forniture) e, a decorrere dall'anno 2015, anche un indicatore denominato "indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti", nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici <sup>(52)</sup> <sup>(53)</sup>.

Con il D.P.C.M. 22 settembre 2014 sono state indicate le modalità di compilazione dell'indicatore trimestrale e annuale della tempestività dei pagamenti, oltre che le modalità di

---

<sup>52</sup> L'art. 33 del D.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 8 del D.lgs. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, e, successivamente, così modificato dall'art. 29, comma 1, D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 stabilisce che: *"le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. 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», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. 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"*.

<sup>53</sup> L'ANAC nella delibera n. 1310, con la quale sono state emanate le prime linee guida sull'attuazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza, in tema di pubblicazione dei dati sui pagamenti rileva che *"L'art. 29 del d.lgs. 97/2013, nell'integrare il disposto dell'art. 33, ha previsto che nel calcolo dell'indicatore annuale e trimestrale dei tempi medi di pagamento, le amministrazioni devono considerare, oltre gli acquisti di beni, servizi e forniture, anche i pagamenti relativi alle prestazioni professionali, non indicati nella precedente formulazione. Viene in tal modo chiarito che la misurazione dei tempi riguarda ogni tipo di contratto stipulato dall'amministrazione/ente, ivi compresi quelli aventi a oggetto prestazioni professionali, affidati nel rispetto della disciplina vigente in materia. Il legislatore continua a prestare particolare attenzione al grave fenomeno dei ritardati pagamenti delle pubbliche amministrazioni, interpretando la trasparenza come strumento utile alla emersione e alla riduzione di tale criticità. Ai fini dell'attuazione di detto obbligo si richiamano gli artt. 9 e 10 del D.P.C.M. 22 settembre 2014 «Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni» e, per i Ministeri, la circolare n. 3 MEF - RGS - Prot. 2565 del 14/01/2015. Ulteriore novità riguarda la previsione della pubblicazione, con cadenza annuale, dell'ammontare complessivo dei debiti e del numero delle imprese creditrici. Le amministrazioni, pertanto, rendono disponibile nella sotto-sezione di secondo livello "Indicatore di tempestività dei pagamenti/ammontare complessivo dei debiti" della sezione "Amministrazione trasparente", possibilmente non oltre il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, l'ammontare complessivo del debito maturato dall'amministrazione e il numero delle imprese creditrici, fra le quali, secondo un'interpretazione coerente delle disposizioni dell'art. 33, sono da intendersi ricompresi tutti i soggetti che vantano crediti nei confronti delle p.a./enti, ivi inclusi singoli professionisti"*.

pubblicazione, a decorrere dall'anno 2015, dei predetti indicatori sul sito *internet* istituzionale delle pubbliche amministrazioni, nella Sezione "Amministrazione trasparente" <sup>(54)</sup> <sup>(55)</sup>.

Il comma 3 dell'art. 9 del D.P.C.M. 22 settembre 2014 definisce l'indicatore, trimestrale e annuale, di tempestività dei pagamenti "come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento". Dalla definizione riportata discende che un indice pari a zero o negativo evidenzia il rispetto dei tempi massimi, in termini di media complessiva parametrata al peso delle transazioni commerciali, posti dal D.Lgs. n. 231 del 2002. Viceversa, un indice superiore a zero evidenzia il mancato rispetto, nell'arco temporale di riferimento, sempre in termini di media ponderata, dei riferiti tempi massimi.

L'articolo 41 del D.L. n. 66 del 2014 ha prescritto che, a decorrere dal 2014, ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni vada allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231 del 2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni devono indicare le misure adottate o programmate. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile deve verificare le predette attestazioni, dandone atto nella propria relazione.

Unitamente alla trasmissione della delibera di approvazione del progetto di rendiconto 2019 la Regione Molise ha trasmesso il prospetto sopra menzionato riguardante l'Attestazione dei tempi di pagamento (allegato n. 31 alla D.G.R. n. 243/2020).

---

<sup>54</sup> Il comma 1 dell'art. 9 stabilisce che: "Le pubbliche amministrazioni elaborano, sulla base delle modalità di cui ai commi da 3 a 5 del presente articolo, un indicatore annuale dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti»". Il comma 2 prevede che "A decorrere dall'anno 2015, le pubbliche amministrazioni elaborano, sulla base delle modalità di cui ai commi da 3 a 5 del presente articolo, un indicatore trimestrale dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti»".

<sup>55</sup> I commi 1 e 2 dell'art. 10 del D.P.C.M. del 22 settembre 2014, in attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013 e in base allo schema di cui all'allegato A del medesimo decreto, prevedono che "Le amministrazioni pubblicano l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9, comma 1, del presente decreto entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente articolo. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le amministrazioni pubblicano l'indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 9, comma 2, del presente decreto entro il trentesimo giorno dalla conclusione del trimestre cui si riferisce, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente articolo".

Preliminarmente, sul piano formale si rileva che il prospetto reca la firma del Responsabile Finanziario, mentre, contrariamente a quanto previsto dalla norma, non compare quella del rappresentante legale dell'Ente.

Nel merito, dal predetto prospetto risulta che l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002 ammonta a euro 154.986.156,64.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali per la gestione complessiva (sia ordinaria che sanitaria) dell'anno 2019 è di **99,71 giorni**.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti riferito all'esercizio 2018 era di 96,13 giorni. Si assiste, dunque, ad un peggioramento dei tempi medi di pagamento.

Nell'allegato n. 31 l'ente illustra le soluzioni che intende adottare al fine di migliorare le tempistiche dei pagamenti, che sono di seguito riportate integralmente:

*«È stata definita una circolare trasmessa a tutte le strutture regionali al fine di consentire all'Ente di raggiungere performance positive sull'indicatore a rispettare i termini di 30 giorni stabiliti dalla normativa vigente, che prevede in sintesi indicazioni sul seguente iter:*

- 1. accettare ed inviare le fatture per la registrazione nel R.U. entro e non oltre 10 giorni dalla data di assegnazione,*
- 2. indicare - unitamente all'invio delle fatture nelle note di esecuzione - il numero dell'impegno,*
- 3. controllare la registrazione della fattura,*
- 4. liquidare la stessa entro e non oltre 20 giorni,*
- 5. agganciare la fattura alla liquidazione di spesa e ad inviare al Servizio ragioneria l'atto di liquidazione e la liquidazione stessa.»*

A tale riguardo occorre evidenziare che, come ampiamente acclarato nelle istruttorie propedeutiche alle parifiche degli esercizi precedenti e come, peraltro, emerso in occasione dell'istruttoria condotta per la parifica dell'esercizio 2019, i ritardi nei pagamenti delle fatture commerciali possono essere solo in minima parte ricondotti a una cattiva organizzazione della gestione riguardante i processi di acquisizione e liquidazione delle fatture. Oltretutto si evidenzia che, a seguito dell'entrata in uso (dall'anno 2015) del sistema della fatturazione elettronica, i problemi legati all'acquisizione delle fatture in tempi rapidi sono stati risolti dai sistemi informatici che, utilizzati in modo corretto, possono consentire il superamento di ulteriori strettoie procedurali <sup>(56)</sup>.

---

<sup>56</sup> La fatturazione elettronica è stata introdotta con la legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008) e regolamentata con il Decreto Ministeriale n. 55/2013. Il sistema prevede che la trasmissione delle fatture elettroniche destinate alle Amministrazioni pubbliche deve essere effettuata attraverso il

Le cause dei ritardi nei pagamenti sono da ricercarsi, purtroppo, soprattutto nelle fasi di programmazione della spesa e di relativi stanziamenti. Infatti, dall'istruttoria condotta dalla Sezione (vedi *infra*, capitolo dedicato al saldo di finanza pubblica) è emerso che, nell'esercizio 2019, l'Ente non ha impegnato fatture per circa euro 26.000.000,00. Dette operazioni amministrativo-contabili appaiono mancate a causa, non di una generica disorganizzazione dei servizi preposti alla liquidazione, delle difficoltà nell'assicurare gli equilibri di bilancio e della carenza di disponibilità liquide. Quanto asserito trova conferma nelle determinazioni dirigenziali di regolarizzazione dei provvisori di spesa, conseguenti a pignoramenti presso il tesoriere: infatti, in tali provvedimenti (particolarmente critici sul piano gestionale e delle connesse responsabilità) si legge che i mancati pagamenti di fatture, a fondamento delle procedure di esecuzione forzata, sono da imputarsi alla carenza di disponibilità di cassa.

La carenza di cassa, a sua volta, è strettamente legata alla capacità dell'Ente di riscuotere i propri crediti.

Concludendo la presente analisi, si può dunque evidenziare che, tra le diverse concause dei rilevati ritardi nei pagamenti, le difficoltà dell'Ente nella riscossione dei propri crediti, segnalata nei precedenti paragrafi del presente capitolo della relazione, determina inevitabili sofferenze di cassa che – unitamente alla necessità di fronteggiare i ritardi nell'adempimento delle obbligazioni rivenienti dalla pregressa cattiva gestione contabile – si riverberano sul lato della spesa, impedendo tuttora la tempestiva osservanza delle scadenze di pagamento delle fatture commerciali.

La situazione descritta produce conseguenze sfavorevoli, in via diretta, nella sfera economica dei soggetti creditori, nonché, in ultima analisi, sull'intero sistema economico regionale, costretto a fronteggiare il costo indiretto generato dall'incapacità regionale di onorare tempestivamente i propri debiti.

Non da ultimo, va rimarcata un'ulteriore negativa conseguenza direttamente connessa ai tardivi adempimenti: come emerso dal questionario sul monitoraggio dei tempi medi di pagamento nell'esercizio 2019, trasmesso dall'Ente con nota prot. n. 104008, del 1° luglio 2020, la Regione Molise nel corso dell'esercizio 2019 ha corrisposto interessi moratori causati dai ritardi nei pagamenti delle fatture commerciali per l'ammontare complessivo di 45.581,95 euro.

---

Sistema di Interscambio (SdI) ed impone l'obbligo per i fornitori di gestire il ciclo di fatturazione esclusivamente in formato elettronico, nelle fasi di emissione, trasmissione e conservazione del documento di spesa.

## 5.6 Risultati della gestione delle spese sulla base degli indicatori finanziari

Il prospetto riportato di seguito riepiloga gli indicatori finanziari utilizzati nel presente referto ed applicati nelle tabelle inerenti all'analisi della gestione dell'esercizio 2019 (cfr. *supra*, § 5.2.2). Tali indicatori, calcolati sulle spese al netto delle partite di giro e dell'avanzo di amministrazione, consentono di comparare l'andamento della politica di bilancio nel triennio 2017-2019 con riguardo agli aspetti più rilevanti della spesa (stanziamenti iniziali e finali, impegni, pagamenti e residui).

INDICATORI FINANZIARI DELLE SPESE	
Affidabilità previsioni iniziali	<i>Rapporto percentuale tra previsioni iniziali di competenza e stanziamenti finali di competenza. L'indice esprime la capacità di programmazione dell'ente.</i>
Capacità d'impegno	<i>Rapporto percentuale tra impegni di competenza e stanziamenti finali di competenza. L'indice esprime la capacità di dare immediato seguito agli input politici, espressi in bilancio. Serve ad evidenziare la mancanza o la difficoltà di implementazione di una seria programmazione della spesa, ovvero, di contro, carenze procedurali nella realizzazione dei programmi operativi di spesa.</i>
Capacità di pagamento	<i>Rapporto percentuale tra pagamenti di competenza e impegni di competenza. L'indice esprime la capacità della struttura di tradurre in pagamenti i programmi operativi di spesa iniziati nell'esercizio e, nel caso di marcate discrasie dei valori rispetto la capacità di impegno, può evidenziare l'adozione di impegni fittizi ovvero, di contro, carenze procedurali dei programmi operativi di spesa legate alle fasi successive all'impegno.</i>
Capacità di pagamento complessiva	<i>Rapporto percentuale tra pagamenti complessivi (di competenza e in conto residui) e massa spendibile (residui iniziali e stanziamenti finali di competenza). L'indice ha lo scopo di quantificare la capacità di effettivo utilizzo delle risorse correlate ai programmi di spesa, iniziati nel corso dell'esercizio e pregressi.</i>
Velocità di gestione	<i>Rapporto percentuale tra pagamenti di competenza e stanziamenti finali di competenza. L'indice esprime l'intensità dei pagamenti attivati dagli stanziamenti di bilancio, segnalando la capacità della struttura di chiudere nel corso dell'esercizio l'intera gestione della spesa.</i>
Incidenza residui su gestione competenza	<i>Rapporto percentuale tra la somma dei residui di competenza e impegni. L'indice esprime l'intensità degli impegni totali sui residui di competenza</i>
Smaltimento residui	<i>Rapporto percentuale tra la somma dei pagamenti in conto residui con i residui iniziali. L'indice ha lo scopo di valutare la riduzione della massa dei residui, derivanti dalle gestioni pregresse, conseguentemente ai fenomeni gestionali.</i>
Smaltimento residui per eliminazione	<i>Rapporto percentuale tra i residui eliminati per insussistenza e residui iniziali. L'indice quantifica la riduzione della massa dei residui derivante dalle insussistenze rilevate nel corso dell'esercizio.</i>
Indice di economia	Rapporto percentuale tra le economie di stanziamento e gli stanziamenti di competenza
Indice di accumulazione residui	<i>Rapporto percentuale tra la differenza dei residui finali ed iniziali rispetto ai residui iniziali. L'indice quantifica le variazioni del volume dei residui passivi in conseguenza della gestione (di competenza e dei residui).</i>

*fonte: elaborazione della Sezione di controllo*

Dall'analisi della tabella n. 12 si evidenzia che, nell'esercizio 2019, l'indice di affidabilità delle previsioni iniziali (al netto delle partite di giro e del disavanzo di amministrazione), pari al

93,78%, è migliorato rispetto all'intero triennio preso in esame: infatti, detto indice nel 2018 si attestava all'71,93% e nel 2017 all'85,51%.

La *capacità d'impegno*, che nel 2019 risulta del 55,35%, seppur migliorata rispetto all'esercizio 2018 (50,71%), resta comunque bassa. Nel 2017 è stato registrato il miglior dato del triennio (64,28%).

La *capacità di pagamento*, del 78,47%, ha registrato il peggiore dato del triennio esaminato. Nel 2018 e nel 2017 tale indicatore si era mantenuto costante, intorno all'86,00%.

Conseguentemente, l'indice di *incidenza dei residui* di competenza sulla gestione di competenza ha subito un aumento nell'esercizio in esame di oltre sette punti percentuali rispetto al biennio precedente, in cui si attestava al 14,00%.

La velocità di gestione, data dal rapporto percentuale tra pagamenti di competenza e stanziamenti finali di competenza, nel 2019 registra un lieve peggioramento rispetto all'esercizio precedente passando da 43,53% a 43,44%, nell'esercizio 2017 era di 55,11%.

5.tab. n. 12 - spese di competenza - esercizi 2017/2019 (valori in euro)

PREVISIONI INIZIALI E LORO VARIAZIONI			
	2017	2018	2019
Previsioni iniziali (A)	1.453.861.002,38	1.530.883.168,91	1.815.363.037,04
Previsioni definitive (B)	1.700.228.917,29	2.128.408.353,16	1.935.858.342,65
<b>Affidabilità previsioni iniziali (A/B) (%)</b>	<b>85,51%</b>	<b>71,93%</b>	<b>93,78%</b>
RAFFRONTO STANZIAMENTI - IMPEGNI			
	2017	2018	2019
Previsioni definitive (A)	1.700.228.917,29	2.128.408.353,16	1.935.858.342,65
Impegni (B)	1.092.925.493,10	1.079.369.084,51	1.071.557.202,90
<b>Capacità d'impegno (B/A) (%)</b>	<b>64,28%</b>	<b>50,71%</b>	<b>55,35%</b>
RAFFRONTO STANZIAMENTI - IMPEGNI - PAGAMENTI			
	2017	2018	2019
Impegni (A)	1.092.925.493,10	1.079.369.084,51	1.071.557.202,90
Pagamenti di competenza (B)	937.034.547,25	926.510.466,55	840.876.339,76
Residui da riportare (C)	155.890.945,85	152.858.617,46	230.680.863,14
<b>Capacità di pagamento (B/A) (%)</b>	<b>85,74%</b>	<b>85,84%</b>	<b>78,47%</b>
<b>Incidenza residui su gestione comp. (C/A) (%)</b>	<b>14,26%</b>	<b>14,16%</b>	<b>21,53%</b>
RAFFRONTO STANZIAMENTI - PAGAMENTI			
	2017	2018	2019
Previsioni definitive (A)	1.700.228.917,29	2.128.408.353,16	1.935.858.342,65
Pagamenti di competenza (B)	937.034.547,25	926.510.466,55	840.876.339,76
<b>Velocità di gestione (B/A) (%)</b>	<b>55,11%</b>	<b>43,53%</b>	<b>43,44%</b>

fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati dei rendiconti 2017, 2018 e 2019. N.B. gli importi sono al netto delle partite di giro e del disavanzo di amministrazione

Anche la *capacità di pagamento* complessiva (tab. n. 13 e n. 14), che mette a raffronto i pagamenti con la massa spendibile complessivamente intesa (data dalla somma dei pagamenti in conto competenza con i pagamenti in conto residui), nell'esercizio 2019 registra un peggioramento rispetto al 2018, passando dal 44,37% al 43,74%. Nel 2017 tale indicatore si attestava al 55,09%. Occorre, infine, evidenziare un peggioramento anche della capacità dell'Ente di *smaltire i residui*; nel 2017 l'indicatore, dato dal rapporto tra i residui iniziali e la somma tra residui eliminati e pagamenti su residui, si attestava al 55,17%, nel 2018 tale valore è sceso al 50,40% e nell'esercizio 2019 è ulteriormente sceso a 46,89%.

L'*indice di economia* nel corso del triennio è aumentato di dieci punti percentuali, passando dal 32,51% del 2017 al 42,55% del 2019). Tale dato mette in evidenza che le risorse definitivamente stanziare nel 2019 non corrispondono in maniera rilevante agli impegni di spesa (la capacità di impegno è stata del 55,35%).

5.tab. n. 13 - spese di competenza e cassa

(valori in euro)

SPESE	2017	2018	2019
A) Residui iniziali	465.552.459,70	364.597.646,63	333.700.144,18
B) Stanziamento di competenza	1.700.228.917,29	2.128.408.353,16	1.935.858.342,65
C) Massa spendibile (A+B)	2.165.781.376,99	2.493.005.999,79	2.269.558.486,83
D) Impegni	1.092.925.493,10	1.079.369.084,51	1.071.557.202,90
E) Economie di stanziamento	552.825.614,38	998.700.508,38	823.624.271,05
F) Pagamenti di competenza	937.034.547,25	926.510.466,55	840.876.339,76
G) Pagamenti su residui	256.111.156,74	179.709.084,74	151.792.884,68
H) Pagamenti complessivi (F+G)	1.193.145.703,99	1.106.219.551,29	992.669.224,44
I) Residui di competenza	155.890.945,85	152.858.617,96	230.680.863,14
L) Residui eliminati	734.602,18	4.047.035,67	4.693.901,41
M) Residui complessivi (A-G+I-L)	364.597.646,63	333.700.144,18	407.894.221,23

fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati dei rendiconti 2017-2019. N.B. gli importi sono al netto delle partite di giro (Titolo 9)

5.tab. n. 14 - indici finanziari della spesa

(valori in euro)

INDICATORI	2017	2018	2019
<b>Capacità di impegno</b> (impegno/stanziamiento)	64,28%	50,71%	55,35%
<b>Capacità di pagamento</b> (pagamenti di competenza/impegni)	85,74%	85,84%	78,47%
<b>Capacità di pagamento complessiva</b> (pagamenti complessivi/massa spendibile)	55,09%	44,37%	43,74%
<b>velocità di gestione</b> (pagamenti di competenza/stanziamiento)	55,11%	43,53%	43,44%
<b>incidenza residui su gestione di competenza</b> (residui di competenza/impegni)	14,26%	14,16%	21,53%
<b>smaltimento residui</b> (pagam. residui + residui eliminati/residui iniziali)	55,17%	50,40%	46,89%
<b>indice di economia</b> (economie di stanziamento/stanz. di competenza)	32,51%	46,92%	42,55%
<b>indice di accumulazione residui</b> residui finali - residui iniziali/residui iniziali)	-21,68%	-8,47%	22,23%

*fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati dei rendiconti 2017-2019. N.B. gli importi sono al netto delle partite di giro (Titolo 9)*

## CAPITOLO 6) LA GESTIONE DEI RESIDUI

### 6.1. I residui attivi

La Giunta regionale, con la deliberazione n. 216, del 2 luglio 2020, ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2019 come previsto dall'art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. <sup>(57)</sup><sup>(58)</sup>, previa acquisizione del parere favorevole reso dal Collegio dei revisori dei conti nel verbale del 1° luglio 2020.

---

<sup>57</sup> Il comma 4 dell'art. 3 del D.Lgs. 118/2011 stabilisce che "Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria previsto dall'all. 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. Le regioni escludono dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo II. Possono essere conservate tra i residui le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati, dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente, necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate, sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il riaccertamento ordinario dei residui è effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio e della gestione provvisoria. Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate."

<sup>58</sup> Per le regioni, inoltre, ulteriori disposizioni che disciplinano il riaccertamento ordinario dei residui sono contenute nell'articolo 63, commi da 8 a 11, del D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.

Di seguito si riportano i commi 8, 9, 10 e 11 dell'art. 63 del D.Lgs. 118/2011: "8. In attuazione del principio contabile generale della competenza finanziaria allegato al presente decreto, le regioni, prima di inserire i residui attivi e passivi nel rendiconto della gestione, provvedono al riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui.

9. Possono essere conservate tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso di tale esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. Le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese riaccertate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente.

10. I residui attivi possono essere ridotti od eliminati soltanto dopo che siano stati esperiti tutti gli atti per ottenerne la riscossione, a meno che il costo per tale esperimento superi l'importo da recuperare.

11. Le variazioni dei residui attivi e passivi e la loro reimputazione ad altri esercizi in considerazione del principio generale della competenza finanziaria di cui all'allegato n. 4/3, formano oggetto di apposito decreto del responsabile del procedimento, previa attestazione dell'inesigibilità dei crediti o il venir meno delle obbligazioni giuridicamente vincolanti posta in essere dalla struttura regionale competente in materia, sentito il collegio dei revisori dei conti, che in proposito manifesta il proprio parere. Dette variazioni trovano evidenza nel conto economico e nel risultato di amministrazione, tenuto conto dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità."

Le norme sopra richiamate sono integrate dalle prescrizioni rinvenibili al punto 9.1 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (All. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011) che, richiamando il principio generale della prudenza, detta le regole fondamentali cui ogni amministrazione deve attenersi nella ricognizione annuale dei residui attivi e passivi.

Dalla richiamata delibera risulta che i residui attivi conservati alla chiusura dell'esercizio 2019 sono pari a **euro 699.142.014,70**, di cui euro 281.809.901,31 derivanti dalla gestione di competenza (entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, ma non riscosse) ed euro 417.332.112,89 derivanti dalla gestione dei residui, all'esito della riscossione e del riaccertamento degli stessi.

Con il riaccertamento ordinario è stato rideterminato il Fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa dell'esercizio 2019 per un importo complessivo di euro 41.101.120,28 (di cui euro 38.265.925,97 relativi al FPV di competenza ed euro 2.835.194,31 al FPV degli anni precedenti da reimputare).

A seguito del riaccertamento ordinario sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per euro 47.454.947,12.

Dall'esame condotto sul riaccertamento ordinario dei residui attivi è risultato un disallineamento per euro 120.899,63 tra i residui attivi eliminati col riaccertamento ordinario e quanto compare nel conto del bilancio, rilevato nel dettaglio dalla tabella che segue:

**6.tab. n.1 - residui attivi cancellati** (valori in euro)

ALLEGATO n. 3 riaccertamento ordinario (DGR n.216/2020)	ALLEGATO n. 1 rendiconto 2019 (DGR n.243/2020)	differenza
<b>47.575.846,75</b>	<b>47.454.947,12</b>	<b>120.899,63</b>

*fonte: riaccertamento ordinario dei residui e rendiconto 2019*

Si procede, di seguito, all'analisi dei residui attivi come risultanti dalla citata deliberazione di accertamento ordinario dei residui n. 216 del 2 luglio 2020.

La tabella n. 2 illustra l'andamento della gestione dei residui attivi, al netto delle contabilità speciali, nel triennio 2017-2019.

I residui attivi finali complessivi conservati nell'esercizio precedente al netto delle contabilità speciali (euro 10.056.070,93) erano aumentati, rispetto all'esercizio 2017, di euro 30.985.810,75, passando da euro 571.339.074,81 a euro 602.324.885,56. I residui attivi finali, invece, conservati nel 2019 sono aumentati di euro 86.761.057,71 rispetto al dato del 2018.

Analizzando nel dettaglio la gestione dei residui nel triennio considerato, si rileva che le riscossioni in conto residui nel 2019 sono state di euro 147.340.528,77, facendo registrare nel 2019 un **tasso di smaltimento dei residui attivi** del 24,46%. Tale indicatore, che determina l'entità della riduzione del volume dei residui attivi conseguente alle riscossioni in conto residui, nel 2018 si attestava al 38,43% e nel 2017 era del 29,69%.

L'**indice di accumulazione dei residui attivi**, che quantifica le variazioni nel volume dei residui attivi in conseguenza della gestione, mantenutosi negativo nel biennio 2016-2017 (nel

2016 era -32,93% e nel 2017 era -11,85%) nel 2018 è salito al 5,42% mentre nel 2019 è ulteriormente salito al 14,40%.

Nell'esercizio oggetto di indagine l'indice di conservazione dei residui, dato dal rapporto tra i residui complessivi finali e i residui iniziali, si è attestato al 67,66%, registrando il dato peggiore dell'intero periodo preso in esame.

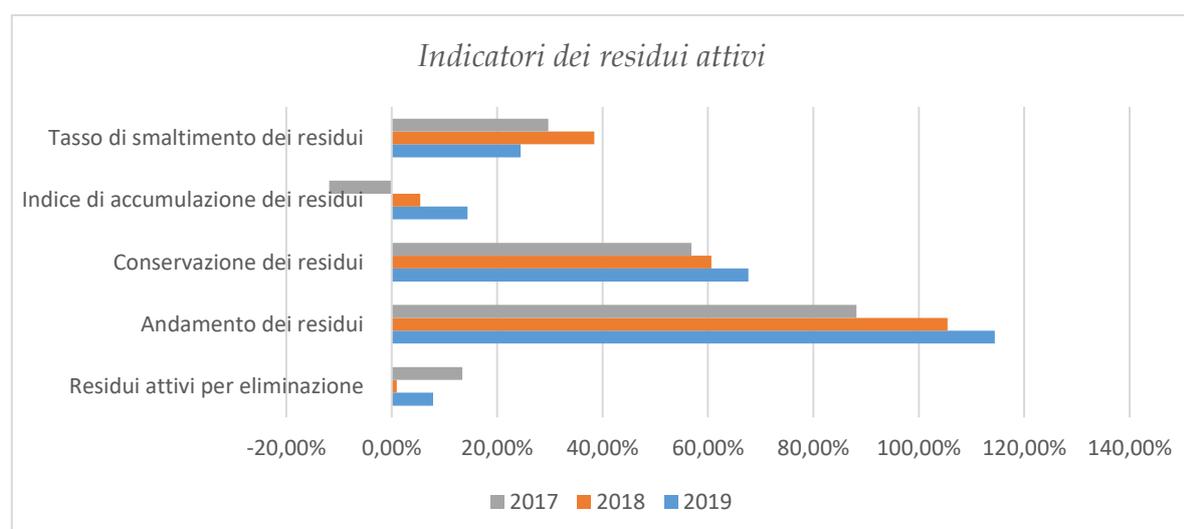
Anche l'indicatore dell'andamento dei residui attivi (determinato dal rapporto fra residui complessivi finali e residui iniziali) rileva un peggioramento rispetto all'intero periodo esaminato, attestandosi all'114,40% (nel 2018 era del 105,42% e nel 2017 era dell'88,15%).

I residui attivi eliminati a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario descritte nel paragrafo precedente sono aumentati nel 2019 dello 7,88%. Nei due esercizi precedenti il rapporto percentuale tra i residui attivi cancellati e i residui iniziali era del 0,93% nel 2018 e del 13,44% nel 2017.

6.tab. n. 2 - residui attivi del triennio 2017-2019

(valori in euro)

	2017	2018	2019
residui iniziali (A)	648.108.296,12	571.339.074,81	602.324.885,56
riscossioni su residui (B)	192.398.440,14	219.574.822,25	147.340.528,77
residui attivi cancellati (C)	87.097.796,46	5.307.105,29	47.454.947,12
residui attivi di competenza (D)	202.727.015,29	255.867.738,29	281.556.533,60
residui attivi da riportare prov. es. prec. (E)	368.612.059,52	346.457.147,27	407.529.409,67
residui complessivi finali D+E (F)	571.339.074,81	602.324.885,56	689.085.943,27
tasso di smaltimento dei residui (B/A%)	29,69%	38,43%	24,46%
indice di accumulazione dei residui (F-A)/A%	-11,85%	5,42%	14,40%
conservazione dei residui (E/A%)	56,88%	60,64%	67,66%
andamento dei residui (F/A%)	88,15%	105,42%	114,40%
residui attivi per eliminazione (C/A)	13,44%	0,93%	7,88%



fonte: Corte dei Conti su dati rendiconto 2017, 2018 e 2019. N.B. gli importi sono al netto delle spese per contabilità speciali (Titolo 9)

La tabella che segue (Tab n 3) evidenzia i residui attivi provenienti dall'esercizio di competenza 2019, distinti per titoli di entrata.

I residui attivi del Titolo 1 sono pari a euro 134.279.201,94 e costituiscono il 47,65% dei residui totali. Circa un terzo dei nuovi residui attivi conseguono a trasferimenti correnti accertati ma non riscossi entro l'esercizio: infatti, le poste di cui al Titolo 2 sono pari al 32,25% del totale (euro 93.706.917,59 in valori assoluti).

I restanti residui attivi formati dalla gestione di competenza riguardano il Titolo 4 (16,00%), il Titolo 3 (2,69%), il Titolo 5 (0,32%) e il Titolo 9 (0,09%).

**6.tab. n. 3 - residui attivi di competenza suddivisi per Titolo** (valori in euro)

TITOLI	2019	incidenza % sul totale
1 - Entrate correnti di natura tributaria	134.279.201,94	47,65%
2 - Trasferimenti correnti	93.706.917,59	33,25%
3 - Entrate extratributarie	7.588.141,09	2,69%
4 - Entrate in conto capitale	45.079.166,15	16,00%
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	903.106,83	0,32%
6 - Accensione di prestiti	0,00	0,00%
7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00%
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	253.367,71	0,09%
<b>TOTALE</b>	<b>281.809.901,31</b>	<b>100,00%</b>

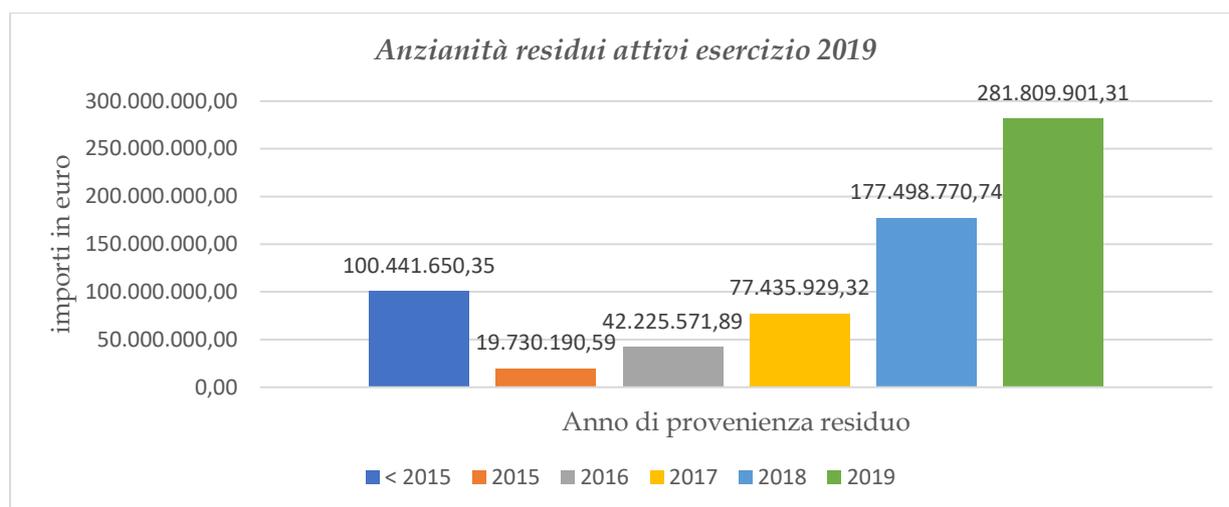
*fonte: Corte dei Conti su dati rendiconto 2019*

Nel grafico successivo è rappresentata l'anzianità dei residui attivi finali per anno di provenienza.

Rispetto all'ammontare complessivo dei residui attivi totali mantenuti alla chiusura del bilancio 2019 (pari, come ricordato, a euro 699.142.014,70), euro 417.332.112,89 (il 59,69% del totale) provengono da entrate accertate negli esercizi precedenti al 2019.

I residui attivi anteriori al 2015, in particolare, ammontano a euro 100.441.650,36 e costituiscono il 14,36% del totale, di cui euro 24.455.538,08 (il 3,50% del totale) risalenti al periodo 1985-2009.

L'ultimo dato rilevato atteso che la Regione conserva in bilancio crediti che, se pure originariamente esigibili, appaiono quantomeno di difficile riscossione, in quanto iscritti talora da oltre trent'anni. Un più dettagliato esame di tali poste, già oggetto di attenzione da parte della Sezione in sede di parificazione del rendiconto 2019, sarà svolto nel successivo paragrafo.



*fonte: Corte dei Conti su dati rendiconto 2019*

Nella tabella successiva (Tab. n. 4) si riportano i dati relativi ai residui attivi al 31 dicembre 2019 distinti per titoli e con l'indicazione dell'anno di provenienza.

Si premette che, per quanto concerne i residui attivi provenienti dagli esercizi precedenti al 2019, l'analisi è stata condotta utilizzando i dati contabili contenuti nell'allegato n. 1 alla delibera di Giunta Regionale n. 216/2020 di riaccertamento ordinario e dal sistema contabile dell'Ente.

Una prima analisi dei residui attivi si concentra sulla valutazione degli importi totali.

I residui attivi riferiti al Titolo 1 costituiscono il 53,72% del totale, mentre i residui attivi riferiti al Titolo 2 rappresentano il 17,63% del totale. I residui attivi al Titolo 3 e al Titolo 4 costituiscono rispettivamente il 9,79% e il 17,28% del totale. I residui attivi riferiti al Titolo 9 costituiscono il 1,44% dei residui totali, ed infine, i residui riferiti al Titolo 5 costituiscono solamente lo 0,13% dei residui complessivi.

La successiva analisi riguarda l'ammontare dei residui sui vari titoli del bilancio regionale in relazione a ciascun anno di provenienza.

In primo luogo, si osserva che i residui di cui al Titolo 1 hanno registrato, a decorrere dall'anno 2015, un incremento maggiore, dovuta alla crescita degli accertamenti delle relative entrate. A sua volta, tale ultimo aumento è stato determinato, in larga misura, dall'applicazione del principio contabile della contabilità finanziaria 3.3, di cui al D.Lgs. n. 18/2011, che richiede l'iscrizione in bilancio dell'intero credito anche nel caso di entrate di dubbia esigibilità (ovvero anche per i ruoli coattivi).

Occorre evidenziare, tuttavia, che la costante crescita dei residui attivi al Titolo 1 denota la scarsa capacità dell'Ente di riscuotere le tasse e i tributi pregressi.

In riferimento alle entrate extratributarie (Titolo 3) si rinvergono residui attivi per il periodo antecedente al 2015 pari a 45.925.044,56 euro che costituiscono il 45,72% dei crediti totali di tale periodo.

Gli importi dei residui attivi al Titolo 4 analizzati per anno di provenienza denota un andamento altalenante; i residui attivi provenienti dal periodo antecedente al 2015 ammontano a 16.702.906,99 euro, quelli provenienti dall'anno di esercizio ammontano a euro 120.836.159,12.

Analizzando i residui attivi presenti nel Titolo 9, si riscontra che essi costituiscono l'1,44% del totale dei residui attivi. Particolarmente rilevanti sono i residui attivi riferiti agli esercizi anteriori al 2015, pari a 9.287.208,34 euro: questa circostanza evidenzia l'esistenza di procedure di incasso, per partite di giro, ancora aperte nonostante tali crediti siano molto vetusti. Tale situazione deve essere considerata fortemente critica, in quanto le entrate per partite di giro devono naturalmente risolversi nel giro di pochi esercizi.

**6.tab. n. 4 - residui attivi per anno di provenienza**

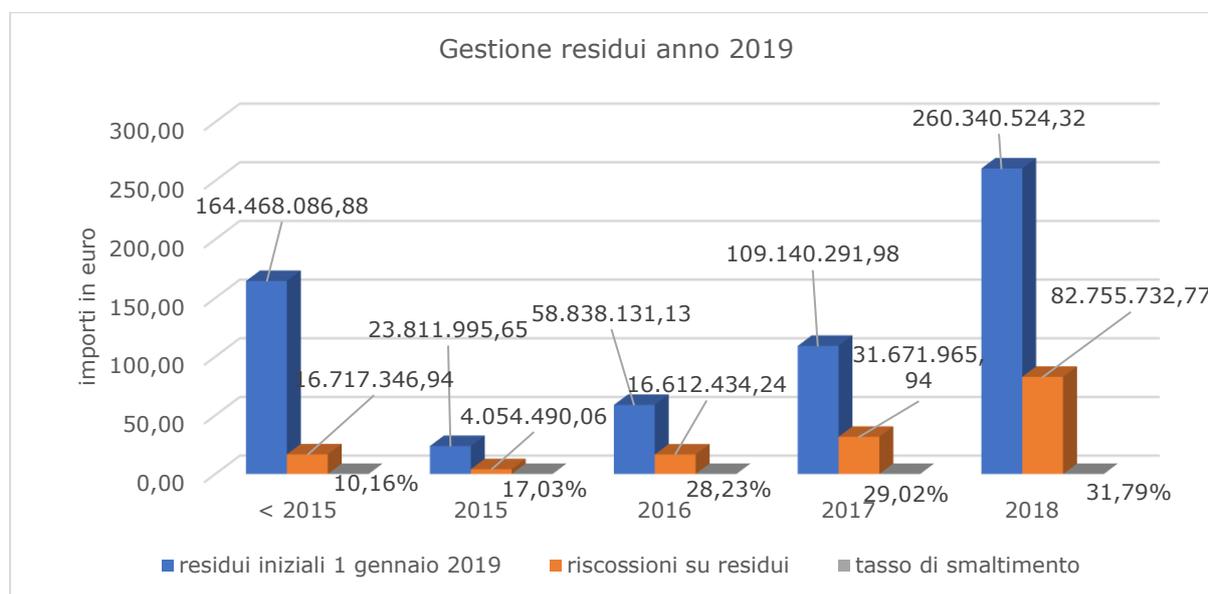
**(valori in euro)**

TITOLI	2015	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE	incidenza su totale
1- Entrate correnti di natura tributaria	22661600,36	16202430,08	38030045,67	68965885,98	95458099,67	134279201,94	375597263,70	53,72%
2- Trasferimenti correnti	5864890,10	899967,13	1739178,56	6980390,13	14147510,92	93706917,59	123278854,43	17,63%
3- Entrate extratributarie	45925044,56		1534331,68	622528,77	12800513,09	7588.141,09	68470559,19	9,79%
4- Entrate in conto capitale	16702906,99	2184930,50	913771,82	864081,45	55091302,21	45079166,15	120836159,12	17,28%
5- Entrate da riduzione di attività fin.						903.106,83	903.106,83	0,13%
6- Accensione di prestiti							0,00	0,00%
7- Anticipazioni da ist. tesoriere/cassiere							0,00	0,00%
9- Entrate per conto terzi e partite di giro	9287208,34	502862,88	8244,16	3042,99	1.344,85	253.367,71	10056070,93	1,44%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>100441650,35</b>	<b>19730190,59</b>	<b>42225571,89</b>	<b>77435929,32</b>	<b>177498770,74</b>	<b>281809901,31</b>	<b>699142014,20</b>	<b>100,00%</b>

fonte: Corte dei Conti su dati rendiconto 2019

Il grafico seguente riporta le riscossioni avvenute nell'esercizio 2019 relative ai residui attivi per anno di provenienza. Il dato importante che emerge è che, nell'esercizio 2019, le riscossioni relative ai residui attivi il cui periodo di accertamento è più risalente nel tempo (anteriori al 2015) costituiscono il 11,01% del totale delle riscossioni in conto residui. Di tali riscossioni, solamente euro 541.032,54 riguardano il Titolo 1 delle entrate (percentuale di riscossione su crediti anteriori al 2014 è dello 0,53%) ed euro 41.949,05 riguardano il Titolo 3 delle entrate (percentuale di riscossione pari allo 0,04%).

Analizzando i crediti riferiti agli anni successivi al 2014, si evidenzia che il tasso di smaltimento dei residui provenienti dal 1985/2014 è del 10,16%, per il 2015 è del 17,03%, per il 2016 è del 28,34%, nel 2017 è di 29,01%. Infine, sono stati riscossi il 31,78% dei residui 2018.



fonte: Corte dei Conti su rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018

## 6.2. Gestione residui antecedenti l'anno 2015

In relazione al mantenimento nel conto del bilancio di residui particolarmente risalenti nel tempo il Collegio dei revisori dei conti ha manifestato delle riserve in occasione del parere espresso sulla proposta di riaccertamento ordinario dei residui approvata con DGR n. 216/2020.

In particolare, nel parere del 20 luglio 2020, l'Organo di revisione ha evidenziato l'assenza agli atti di adeguate motivazioni in ordine a mantenimento e cancellazione dei residui attivi e passivi, nonché alla reimputazione degli impegni.

Inoltre, il Collegio ha richiesto all'Ente documentazione e informativa di supporto all'attività di verifica svolta, ed ha proceduto ad un campionamento in ordine alla vetustà e agli importi più significativi, per i residui sia attivi che passivi.

L'Organo interno di controllo ha, quindi, invitato l'Ente "(...) ad accertare la persistenza della titolarità giuridica della pretesa creditoria/debitoria (con particolare riferimento alle poste di maggiore anzianità), quindi l'esistenza e l'esigibilità di crediti e debiti e le ragioni della mancata riscossione/pagamento imputando, ove necessario, le conseguenti rettifiche contabili" nella consapevolezza che il risultato d'esercizio sarebbe, inevitabilmente, influenzato da tali fattori

e potrebbe risultare notevolmente condizionato, qualora venisse accertata l'insussistenza di residui attivi/passivi che hanno origine anche in anni lontani.

La Sezione di controllo per la Regione Molise ha evidenziato all'Ente, in occasione delle parifiche degli esercizi precedenti, che la conservazione nel bilancio regionale di residui vetusti rappresenta da tempo un elemento di forte criticità.

A tale riguardo pare opportuno richiamare la sentenza della Corte Costituzionale n. 138 del 2013, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7 della legge regionale molisana n. 23/2012, di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2011. In riferimento al tema oggetto della presente trattazione, il Giudice delle Leggi nella motivazione della sentenza citata ha rilevato 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, pari ad euro 1.286.613.416,17, di cui molti di antica genesi, come si evince dal confronto con le risultanze dell'esercizio precedente (artt. 7 e 9 della legge reg. Molise n. 1 del 2012). La determinazione di questa somma 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 (sulla indefettibilità dell'accertamento contabile delle risorse provenienti da esercizi precedenti, sentenze n. 309, n. 192 e n. 70 del 2012). 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", ed alle attività amministrativo contabili dell'Ente, la Giunta regionale ha approvato con deliberazione n. 29 del 10/02/2014 "La proposta di legge regionale sul Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2012".*

Approfondendo l'analisi, appare opportuno esaminare i dati esposti nella tabella n. 5, che riporta l'anno di provenienza dei residui attivi al 1° gennaio 2019 evidenziando, da un lato, le riscossioni intervenute nel corso dell'esercizio, dall'altro, le cancellazioni operate in sede di riaccertamento ordinario (D.G.R. n. 216/2020).

Come emerge dalla tabella, le operazioni di cancellazione hanno interessato parzialmente i residui attivi più vetusti, provenienti dal 1985 al 2009, sui quali tra l'altro (fatta eccezione per l'esigua somma di euro 41.949,05 riscossa sul residuo del 1985 di euro 2.658.498,55), nel corso dell'esercizio 2019 l'Ente non ha registrato riscossioni.

6.tab. n. 5 - gestione residui attivi esercizio 2019

(valori in euro)

anno provenienza residui	residui iniziali al 1/01/2019	riscossioni su residui	velocità di riscossione	residui attivi cancellati	% cancellazione	residui da riscuotere al 31/12/2018
1985	2.658.498,55	41.949,05	1,5%	1.248.748,62	47,73%	1.367.800,88
1989	1.730.130,59		0,00%	0,00	0,00%	1.730.130,59
1991	3.697.831,36		0,00%	0,00	0,00%	3.697.831,36
2001	921.246,32		0,00%	516.635,27	56,08%	404.611,05
2002	895.483,17		0,00%	347.782,85	38,84%	547.700,32
2003	2.504.104,77		0,00%	76,70	0,00%	2.504.028,07
2004	1.355.143,97		0,00%	300.901,54	22,20%	1.054.242,43
2005	4.455.973,13		0,00%	402.056,15	9,02%	4.053.916,98
2006	6.917.084,99		0,00%	825.060,23	11,93%	6.092.024,76
2007	2.066.288,73		0,00%	1.660.687,04	80,37%	405.601,69
2008	805.249,04		0,00%	803.760,52	99,82%	1.488,52
2009	3.450.115,87		0,00%	853.954,44	24,75%	2.596.161,43
2010	33.355.079,42		0,00%	31.886.963,80	95,60%	1.468.115,62
2011	14.302.476,80	1.333.535,14	9,32%	4.761.533,09	36,71%	8.207.408,57
2012	53.724.844,46	12.582.078,29	23,42%	1.919.452,29	4,67%	39.223.313,88
2013	5.111.729,73	896.853,83	17,55%	1.458.753,32	34,61%	2.756.122,58
2014	26.516.805,98	1.862.930,63	7,03%	322.723,73	1,31%	24.331.151,62
2015	23.811.995,65	4.054.490,06	17,03%	27.315,00	0,14%	19.730.190,59
2016	58.838.131,13	16.612.434,24	28,23%	125,00	0,00%	42.225.571,89
2017	109.140.291,98	31.671.965,94	29,02%	32.396,72	0,04%	77.435.929,32
2018	260.340.524,32	82.755.732,77	31,79%	86.020,81	0,05%	177.498.770,74
<b>TOTALI</b>	<b>616.599.029,96</b>	<b>151.811.969,95</b>	<b>24,62%</b>	<b>47.454.947,12</b>	<b>16,52%</b>	<b>417.332.112,89</b>

fonte: elaborazione della Sezione su dati di rendiconto 2019

Va, tuttavia, segnalata la cancellazione di residui attivi, risalenti all'anno 2010, in misura pari addirittura a euro 31.886.963,80. La circostanza, se da un lato conferma le gravi criticità che caratterizzavano le operazioni di riaccertamento svolte nei precedenti esercizi, non a caso più volte stigmatizzate dalla Sezione, evidenzia altresì l'acquisita consapevolezza dell'importanza cruciale che assumono le operazioni di determinazione delle principali grandezze finanziarie iscritte nel conto del bilancio, nonché dell'obbligo - presidiato da rilevanti responsabilità personali - di esporre in bilancio dati veritieri e corretti.

Ciò posto, nella successiva tabella n. 6 è riportato l'elenco analitico dei residui più risalenti (riferiti al periodo 1985-2009) dei quali, atteso il richiamato - comunque rilevante - importo complessivo conservato, resta ancora necessario verificare l'esigibilità.

Orbene, l'analisi dei dati attesta la persistenza di evidenti incertezze relative alla titolarità dei crediti, risultando confermate, per questa parte, le criticità più volte evidenziate nelle precedenti parifiche e nel parere del Collegio dei revisori della Regione.

Infatti, come ricordato nel periodo considerato, a fronte di euro 31.457.150,49 di residui iniziali, risulta riscossa solo la somma di euro 41.949,05, pari allo 0,13%, sebbene siano stati cancellati crediti, per insussistenza, per **euro 6.959.663,36**, pari al 22,12% (circostanza che pur conferma il positivo percorso di rigore contabile intrapreso).

Tuttavia, al 31 dicembre 2019 risultano iscritti nel conto del bilancio crediti per **euro 24.455.538,08** provenienti dal periodo 1985-2009. Nessuno di tali crediti, oltretutto, risulta essere stato accantonato nel risultato di amministrazione.

L'analisi dei residui sottoelencati evidenzia la persistenza di situazioni creditorie anomale. Particolare attenzione va rivolta ai residui rinvenienti dal Titolo 9 delle entrate (partite di giro), dal Titolo 3 (entrate extratributarie) e dal titolo 4, ove risultano conservati residui riferiti a finanziamenti di natura sanitaria (es.: realizzazione di consultori anno 2001, acquisizione di una TAC anno 2005) o a interventi su bacini idrici risalenti agli esercizi 2005-2007.

I crediti iscritti nel Titolo 9 - che ammontano complessivamente (per il periodo in esame) a euro 4.276.172,26 - sono riferiti ad anticipazioni effettuate dalla Regione per conto di Enti di terzi per i quali ancora non si sarebbe provveduto al relativo rimborso.

Sul punto va in primo luogo rilevata la genericità delle indicazioni riguardanti tali residui, di cui non risulta puntualmente chiarito l'oggetto, con conseguente mancanza di un essenziale elemento informativo.

In ogni caso, non risulta di regola giustificato uno squilibrio temporale afferente alle partite di giro e ai servizi per conto terzi, atteso che il relativo ciclo di entrate e uscite dovrebbe esaurirsi nell'arco di un periodo limitato, anche al fine di evitare ripercussioni sugli equilibri di cassa.

Tra i crediti iscritti al Titolo 3 (entrate extratributarie), ammontanti a euro 8.141.978,89, euro 6.795.762,83 risultano riferiti ai crediti più risalenti (1985-1991), tra i quali risulta ancora una volta conservato un residuo da *"Rimborso dall'ERIM dell'anticipazione concessa - anno 1984 - dalla Regione su fondi provenienti dalla CASMEZ"*, per il rilevante importo di euro 3.697.831,36 la cui esigibilità non risulta acclarata.

6.tab. n. 6 - residui attivi anno per anno di provenienza &lt; 2010 (valori in euro)

anno residuo	data movimento	documento	capitolo/ articolo	Titolo	descrizione capitolo	importo da riscuotere
1985	30-04-1987	1985/8750/1	8750/0	3	gettiti dei ruoli di contribuenza idrica 1/01/1981 - 1/12/1983	1.367.800,88
1989	01-01-0001	1989/572/1	10041/0	3	rimborso dall'ERIM retribuzione anticipate dalla regione per il personale comandato	1.730.130,59
1991	01-01-0001	1991/850/1	10043/0	3	rimborso dall'ERIM dell'anticipaz. concessa anno 1984 da regione su fondi provenienti dalla CASMEZ	3.697.831,36
2001	18-02-2002	2001/1414/1	7052/0	4	finanziamento statali di c/c realizzazione di consulitori familiari di Campobasso e Isernia	404.611,05
2002	31-12-2002	2002/12200/1	12200/0	9	rimborso spese sostenute per conto di enti diversi	392.405,65
2002	31-12-2002	2002/12600/1	12600/0	9	riscossioni varie conto terzi	155.294,67
2003	31-12-2003	2003/7017/1	7017/0	2	assegnazioni statali sul F.S.N. per esclusività del rapporto in ordine del personale dirigente del ruolo sanitario	152.636,44
2003	31-12-2003	2003/7022/1	7022/0	2	F.S.N. parte corrente formazione specifica medicina generale. I anni. (2004/2006), III ann. (2004/2006) e I ann. 2006/2009	1.566.323,54
2003	31-12-2003	2003/12200/1	12200/0	9	rimborso spese sostenute per conto di enti diversi	697.883,64
2003	31-12-2003	2003/12600/1	12600/0	9	riscossioni varie conto terzi	87.184,45
2004	31-12-2004	2004/1513/1	2130/0	4	fondi IX progr. stralcio interventi urgenti Comune Trivento per riduzione rischio idrogeologico	1.003.000,00
2004	31-12-2004	2004/1546/1	12200/0	9	rimborso spese sostenute per conto di enti diversi	4.208,59
2004	31-12-2004	2004/1547/1	12600/0	9	riscossioni varie conto terzi	47.033,84
2005	31-12-2005	2005/1588/1	10002/0	3	recupero somme relative ad interventi finanziari tramite Finmolise - incarico fiduciario	1.200.000,00
2005	31-12-2005	2005/1609/1	6530/0	4	interventi bacino regionale Biferno schemi previsionali e programmatici (quote 2000). quadriennio 1998/2001. anni 2001/2003	92.201,19
2005	31-12-2005	2005/1610/1	6531/0	4	attività studio bacino regionale Biferno schemi previs. e program. quadriennio 1998/ 2001 (quote 2000). anni 2001/2003	603.266,07
2005	31-12-2005	2005/1611/1	6532/0	4	interventi bacini interregionali Sangro, Trigno, Fortore e Saccione. schemi previs. e program. quadriennio 98/2001. anni 2001/2003	654.017,58
2005	31-12-2005	2005/1612/1	6533/0	4	attività studio bacino interregionale Sangro schemi previsionali e programmatici triennio 1997/1999 (quote 97/98/99) e annualità 2003	4.776,36
2005	31-12-2005	2005/1614/1	6535/0	4	interventi bacino nazionale Volturno- schemi previsionali e programmatici quadriennio 1998/2001 e annualità 2003	411.264,21

(segue: residui attivi anno di provenienza < 2010)

2005	31-12-2005	2005/1604/1	7102/0	4	assegnazione statali per acquisizione di una tac multistrato ASL n.2 Pentria di Isernia	27.873,68
2005	31-12-2005	2005/1606/1	7112/0	4	assegnazioni statali attuazione piano straordinario interventi riqualificazione assistenza sanitaria nei grandi centri urbani	229.690,22
2005	31-12-2005	2005/1661/1	12200/0	9	rimborso spese sostenute per conto di enti diversi	371.616,52
2005	23-01-2006	2005/1523/1	12600/0	9	riscossioni varie conto terzi	459.211,15
2006	29-12-2006	2006/1648/1	7017/0	2	assegnazioni statali sul F.S.N. per esclusività del rapporto in ordine del personale dirigente del ruolo sanitario	578.668,00
2006	29-12-2006	2006/1786/1	2070/0	4	fondi Stato I progr. opere strategiche schemi idrici ristrutturazione acquedotto molisano dx	4.638.041,00
2006	29-12-2006	2006/1787/1	2073/0	4	fondi Stato progr. opere strategiche schemi idrici acquedotto molisano centrale ed interconnessione con lo schema basso Molise	779.708,56
2006	18-12-2006	2006/88/1	12600/0	9	riscossioni varie conto terzi	95.607,20
2007	31-12-2007	2007/2657/1	1210/0	2	fondo perequativo nazionale	17.130,62
2007	31-12-2007	2007/2615/1	7058/0	2	assegnazioni risorse finanziarie per progetto interreg. III a transfrontaliero adriatico progetto SAR	23.744,50
2007	31-12-2007	2007/2622/1	10516/0	3	somma trasferita da Molise Acque per accordo Regione Molise e Campania su uso interregionale acque sorgente Biferno	146.216,06
2007	31-12-2007	2007/2676/1	7392/0	4	risorse statali tutela acque e gestione integrata risorse idriche A.P.Q.	149.298,67
2007	14-09-2007	2007/1618/1	7538/0	4	PON ATAS 2000/2006. progetto operativo risorse idriche Il stralcio. protocollo di intesa del 15.02.2007	69.211,84
2008	09-06-2008	2008/1388/1	12200/0	9	rimborso spese sostenute per conto di enti diversi	1.488,52
2009	31-12-2009	2009/3305/1	7104	4	finanziamenti statali per attuazione di programmi speciali	506.106,95
2009	31/12/2009	2009/3321/1	7388	4	fondi statali programma "P.A.R.I." contributi per il reinserimento dei lavoratori svantaggiati	125.816,45
2009	04/03/2009	2009/359/1	12200	9	rimborso spese sostenute per conto di enti diversi	1.964.238,03
<b>TOTALE</b>						<b>24.455.538,08</b>

fonte: Corte dei Conti su dati rendiconto 2019

Si aggiunge che questa Sezione di Controllo, con nota istruttoria del 25 settembre 2020, n. 1924, ha richiesto schede o atti equivalenti attestanti la fondatezza giuridica, tra gli altri, di taluni dei residui sopra elencati, di natura sanitaria.

La Regione ha riscontrato la richiesta in data 13 ottobre 2020 (prot. Corte n. 2013) fornendo una serie di elementi informativi, riportati nella tabella seguente.

6.tab. n. 7 - analisi di alcuni risalenti residui attivi

(valori in euro)

capitolo	anno	importo	DESCRIZIONE
7052	2001	404.611,05	"Fonte: Art. 20 legge 67/88. Si tratta del finanziamento, a carico dello Stato, dell'importo complessivo di € 550.825,00, relativo al settore materno-infantile. A seguito dell'acquisto di attrezzature per il Consultorio di Campobasso, per un importo pari ad € 146.213,95, sono residue risorse per € 404,611,05. Detta somma è stata rifinanziata per finanziare i lavori di adeguamento dei Consultori di Boiano e Termoli. Il Ministero della Salute ha ammesso a finanziamento gli interventi con decreto del 28 luglio 2014 e lo Stato ha stipulato apposito mutuo per coprire la somma con la Cdp. Attualmente l'ASREM, Soggetto Attuatore dell'intervento, sta completando la fase della progettazione."
7017	2003	152.636,44	"Con Delibera CIPE n. 40/2003 del 25 luglio 2003 "FSN 2002 - Ripartizione tra le Regioni delle somme destinate al Fondo per l'esclusività del rapporto per il personale dirigente del ruolo sanitario" - è stata assegnata alla Regione Molise la somma di € 276.101,48. La suddetta somma di € 276.101,48 è stata impegnata con DGR n. 642 del 27.06.2008 (impegno n. 580 del 17.06.2008) e liquidata all'ASREM."
7022	2003	1.566.323,54	"Tali somme si riferiscono ad assegnazioni di quote vincolate del Fondo Sanitario Nazionale effettuate negli anni precedenti al 2003. Fra i provvedimenti CIPE di assegnazione possono segnalarsi i seguenti, rinvenuti agli atti dello Scrivente Servizio ed ivi allegati: Delibera CIPE: n. 120/2002 del 19 dicembre 2002 "FSN 2001 - Finanziamento per borse di studio in medicina generale 2^ annualità periodo 2000-2002 Bando D.M. 23.03.2000" - Assegnazione € 448.310,00. Delibera CIPE n. 119/2002 del 19 dicembre 2002 "FSN 2002 Finanziamento per borse di studio in medicina generale 1^ annualità periodo 2001-2003 Bando D.M. 31.05.2001" - Assegnazione € 626.768,00. La somma di € 626.768,00 è stata impegnata con DD n. 42/2003-impegno n. 763/02.07.2003; Delibera CIPE n. 38/2003 del 25 luglio 2003 "FSN 2003 Finanziamento per borse di studio in medicina generale 2^ annualità biennio 2001-2003 Bando D.M. 31.05.2001" - Assegnazione € 626.768,08. La somma di € 626.768,00 è stata impegnata con DD n. 11/2004-impegno n. 1441/14.12.2004. Si precisa che tali fondi sono oggetto di rendicontazione al Ministero della Salute e, ove non utilizzati completamente, saranno oggetto di richiesta di restituzione da parte del competente Ministero, in quanto riferibili a borse di studio non corrisposte per rinunce o trasferimenti da parte degli assegnatari."
7102	2005	27.873,68	"Fonte di finanziamento. Art. 20 legge 67/88. Si tratta della quota residua a carico dello Stato, ancora da erogare, per la realizzazione dell'intervento: "TAC multistrato per l'Ospedale di Isernia"."
7112	2005	229.690,22	"Art. 71, comma 1, legge 448/1998. Gli interventi relativi alla riqualificazione nei grandi centri urbani sono gestiti dal Comune di Campobasso che dovrà procedere alla rifinanziamento e rendicontazione delle somme."
7017	2006	578.668,00	"ASSEGNAZIONI STATALI SUL F.S.N. PER ESCLUSIVITA' DEL RAPPORTO IN ORDINE DEL PERSONALE DIRIGENTE DEL RUOLO SANITARIO". Dalle verifiche effettuate risulta che l'importo in parola è la somma delle assegnazioni di cui alla Delibera CIPE n. 49/05 del 27 maggio 2005 ("FSN 2004 - Parte corrente - Ripartizione tra le Regioni delle somme destinate al Fondo per l'esclusività del rapporto per il personale dirigente del ruolo sanitario" - € 298.805,00) e n. 30/06 del 22 marzo 2006 ("FSN 2005 - Ripartizione tra le Regioni delle somme destinate al Fondo per l'esclusività del rapporto del personale dirigente del ruolo sanitario" - € 279.863,00). La detta somma è stata impegnata con DGR n. 642 del 27.06.2008 (impegno n. 580 del 17.06.2008) e liquidata all'ASREM."

fonte: Corte dei Conti su dati rendiconto 2019

Dal richiamo ai contenuti della nota di riscontro istruttorio emerge che alla ricostruzione delle vicende all'origine delle iscrizioni a suo tempo effettuate non si aggiunge la necessaria allegazione di ragioni giustificatrici dell'attuale esigibilità dei crediti.

Come noto, l'articolo 3, comma 4 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria cosiddetta "potenziata", prescrive che anche le regioni provvedano, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento.

Tuttavia, la disposizione introduce – tra le altre – una limitazione per le regioni, stabilendosi che esse “*escludono dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo II*”.

A sua volta, il successivo articolo 20 del D.Lgs. 118/2011 (inserito nel citato *Titolo II* del decreto) introduce tre disposizioni speciali in materia di conservazione delle poste attive afferenti alla funzione sanitaria:

- a) premesso che sussiste l’obbligo di accertare e impegnare, nel corso dell’esercizio di competenza, l’intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, si precisa che: “*Ove si verifichi la perdita definitiva di quote di finanziamento condizionate alla verifica di adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente, detto evento è registrato come cancellazione dei residui attivi nell’esercizio nel quale la perdita si determina definitivamente*” (comma 2);
- b) in relazione alle quote di gettito derivanti dalle manovre fiscali regionali destinate obbligatoriamente al finanziamento del servizio sanitario regionale ai sensi della legislazione vigente sui piani di rientro dai disavanzi sanitari, la normativa, dopo aver dettato le regole del relativo accertamento e impegno nel bilancio regionale, specifica che ove si verifichi, in sede di consuntivazione dei gettiti fiscali, un minore importo effettivo delle risorse derivanti dalla manovra fiscale regionale rispetto all’importo che ha formato oggetto di accertamento e di impegno, “*detto evento è contabilmente registrato nell’esercizio nel quale tale perdita si determina come cancellazione di residui attivi*” (comma 2-ter);
- c) infine, per la parte in conto capitale riferita all’edilizia sanitaria di cui all’articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, è previsto che le regioni accertino e impegnino nel corso dell’esercizio l’importo corrispondente a quello indicato nel decreto di ammissione al finanziamento. Tuttavia, in caso di “*revoca dell’ammissione a finanziamento ai sensi dell’articolo 1, comma 310, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*”<sup>(59)</sup>, le regioni registrano detto evento nell’esercizio nel quale la revoca è disposta” (comma 3).

---

<sup>59</sup> L’articolo 1, comma 310 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), dispone quanto segue: “310. Al fine di razionalizzare l’utilizzazione delle risorse per l’attuazione del programma di edilizia sanitaria di cui all’articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e successive modificazioni, gli accordi di programma sottoscritti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell’articolo 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e dell’articolo 2 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, decorsi trenta mesi dalla sottoscrizione, si intendono risolti, limitatamente alla parte relativa agli interventi per i quali la relativa richiesta di ammissione al finanziamento **non risulti presentata** al Ministero della salute entro tale periodo temporale, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa. La presente

Sulla base del combinato disposto delle norme finora richiamate deve concludersi che, in materia sanitaria, trovano applicazione alcune regole particolari, che trovano la propria *ratio* nella peculiare disciplina finanziario-contabile del finanziamento del servizio sanitario regionale, finalizzata a consentire l'immediata confrontabilità fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio dell'ente e le relative risorse (indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard* e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento), nonché una piana verifica delle eventuali ulteriori risorse rese disponibili, ai fini del finanziamento, dalla medesima regione.

Peraltro, attesa la formulazione letterale della limitazione contenuta nel comma 3 dell'articolo 4 del D.Lgs. 118/2011, deve concludersi che, ove non risulti integrata alcuna delle fattispecie derogatorie previste dal successivo Titolo II torni ad espandersi l'ambito applicativo delle previsioni generali in materia di riaccertamento ordinario dei residui.

Ciò posto, si rileva che il residuo di euro 404.611,05 risalente al 2001 e l'importo di euro 27.873,68 di cui al residuo risalente al 2005 appaiono espressamente riferiti a finanziamenti erogati alla Regione nel quadro della disciplina di cui all'articolo 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67. Tuttavia, allo stato risulta assente l'attestazione del mancato verificarsi di fattispecie di revoca dell'ammissione al finanziamento di cui al citato art. 20, comma 3, del D.Lgs. 118/2011 ovvero (per il caso di mancata integrazione di siffatte ipotesi speciali) della sussistenza dell'esigibilità di tali importi ai sensi della disciplina generale in materia di presupposti per la conservazione dei crediti in bilancio.

In ogni caso, va rimarcata l'assenza di ogni attività di riconciliazione delle partite debitorie e creditorie tra il bilancio dello Stato e della Regione, nell'ambito della quale la Regione avrebbe dovuto, da lungo tempo, verificare la sussistenza delle ragioni della conservazione di tali crediti. Tale carenza non consente, allo stato, di verificare l'attuale esigibilità neanche dei restanti residui attivi, che appaiono riferite a remote assegnazioni di quote vincolate del fondo sanitario nazionale, nonché ai sensi dell'articolo 71, comma 1, legge 448/1998.

---

*disposizione si applica anche alla parte degli accordi di programma relativa agli interventi per i quali la domanda di ammissione al finanziamento risulti presentata, ma valutata **non ammissibile al finanziamento** entro trentasei mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi, nonché alla parte degli accordi relativa agli interventi ammessi al finanziamento per i quali, **entro diciotto mesi dalla relativa comunicazione alla regione o provincia autonoma, gli enti attuatori non abbiano proceduto all'aggiudicazione dei lavori, salvo proroga autorizzata dal Ministero della salute.** Per gli accordi aventi sviluppo pluriennale, i termini di cui al presente comma si intendono decorrenti dalla data di inizio dell'annualità di riferimento prevista dagli accordi medesimi per i singoli interventi." (enfasi aggiunta).*

Pertanto, concludendo l'analisi sul punto e tenuto conto del contenuto del riscontro pervenuto dalla Regione, che non risulta accompagnato da documentazione idonea a confermare la persistenza dei crediti vetusti, si ritiene che gli stessi dovranno, in assenza di ulteriori elementi informativi, essere stralciati dai futuri conti del bilancio, ovvero, in alternativa, accantonati per l'intero importo, al FCDE.

### 6.3. Gestione dei residui passivi

In ordine alle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui passivi, la Sezione di controllo ha preliminarmente verificato la corrispondenza dei dati contabili risultanti dal riaccertamento con quelli presenti nel conto del bilancio.

Il controllo ha fatto emergere un disallineamento tra i residui passivi cancellati a seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario (allegato n. 4 alla DGR n. 126/2020) rispetto ai residui cancellati risultanti dai documenti contabili allegati alla DGR n.243/2020 di approvazione della proposta di rendiconto 2019 (allegato n. 1 alla DGR243/2020).

I disallineamenti anzidetti sono esposti nella tabella seguente:

**6.tab. n. 8 - disallineamenti circa i residui passivi cancellati** (valori in euro)

residui passivi cancellati	riaccertamento ordinario (allegato n. 4 DGR n.216/2020)	rendiconto 2019 (allegato n. 1 DGR 243/2020)	differenze
		5.641.178,86	5.611.635,69

*fonte: elaborazione della Corte sui dati di riaccertamento ordinario 2019 e rendiconto 2019*

Si è, dunque, provveduto al ricalcolo dei residui passivi durante tutta la gestione 2019 (residui iniziali al 1° gennaio 2019 - pagamenti su residui - residui cancellati a seguito del riaccertamento ordinario al 31 dicembre 2019).

Le operazioni compiute hanno evidenziato disallineamenti tra quanto calcolato dalla Sezione e quanto, invece, risulta dall'allegato 28 "Elenco residui passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza" del rendiconto approvato con DGR243/2020.

In particolare è emerso che, a decorrere dal 2014 e sino al 2018, sono presenti differenze contabili positive e negative (esposte nella tabella seguente), la cui somma algebrica conduce, nel 2019, al già segnalato disallineamento di 29.543,18 euro.

Significativi sono i disallineamenti rinvenuti nei residui provenienti dall'esercizio 2016: nell'allegato 28 risultano pari a euro 48.486.812,41; secondo il calcolo della Sezione, ammonterebbero al maggior importo di euro 54.737.885,93, con una differenza di euro 6.251.073,52.

Caso analogo a quello appena descritto è emerso analizzando i residui provenienti dall'anno 2018. Infatti, nell'allegato 28 tali residui sono indicati in euro 129.316.867,31, mentre secondo i calcoli della Sezione risulterebbero di importo minore (euro 122.985.617,32), con una differenza di euro 6.331.249,99.

Ciò rilevato, è appena il caso di ricordare che il riaccertamento ordinario dei residui costituisce la prima fase del rendiconto, poiché con essa si verifica se i residui, attivi e passivi, conservano gli elementi fondamentali (titolo giuridico, creditore, importo ed esigibilità) e dopo tale verifica i crediti ed i debiti della regione confluiscono nel conto del bilancio.

Ne deriva che il disallineamento dei dati tra le operazioni di riaccertamento e le risultanze del rendiconto di gestione è riscontrabile solo nell'ipotesi in cui successivamente al riaccertamento ordinario siano intervenute operazioni contabili sui residui non formalizzate in atti.

Tanto evidenziato si ritiene di dover procedere nell'esame dei residui passivi come risultanti dalla documentazione allegata alla proposta di legge di approvazione del rendiconto 2019.

**6.tab. n. 9 - risultato della gestione dei residui passivi** (valori in euro)

ANNO residuo	res. iniziali 01.01.2019 (A)	pagamenti su residui (B)	residui al 31.12.2019 (C=A-B)	res. passivi cancellati con riacc. ordin. (D)	calcolo in base a delib. riacc. ordinario (E=C-D)	allegato 28 rendiconto '19	scostamenti
2002	231.802,54	13.722,19	218.080,35		218.080,35	218.080,35	0,00
2005	4.413,68		4.413,68		4.413,68	4.413,68	0,00
2007	654,66		654,66		654,66	654,66	0,00
2009	6.995,84		6.995,84		6.995,84	6.995,84	0,00
2010	2.504,09		2.504,09	294,26	2.209,83	2.209,84	-0,01
2011	27.342,05		27.342,05	1.078,64	26.263,41	26.263,41	0,00
2012	928.486,34		928.486,34	908.034,23	20.452,11	20.452,11	0,00
2013	3.534.974,24	202.328,71	3.332.645,53	521.412,46	2.811.233,07	2.811.233,07	0,00
2014	43.197.250,91	6.331.984,56	36.865.266,35	3.129.193,26	33.736.073,09	33.702.500,29	33.572,80
2015	39.534.734,21	18.847.052,35	20.687.681,86	56.551,23	20.631.130,63	20.614.272,13	16.858,50
2016	56.910.170,63	2.140.708,75	54.769.461,88	31.575,95	54.737.885,93	48.486.812,41	6.251.073,52
2017	117.643.995,72	40.122.773,63	77.521.222,09	370.952,74	77.150.269,35	77.150.067,35	202,00
2018	226.206.289,38	102.598.585,97	123.607.703,41	622.086,09	122.985.617,32	129.316.867,31	-6.331.249,99
<b>TOTALE</b>	<b>488.229.614,29</b>	<b>170.257.156,16</b>	<b>317.972.458,13</b>	<b>5.641.178,86</b>	<b>312.331.279,27</b>	<b>312.360.822,45</b>	<b>-29.543,18</b>

fonte: elaborazione della Corte sui dati di riaccertamento ordinario e rendiconto 2019

Dall'esame del rendiconto risulta la cancellazione definitiva di residui passivi per un totale di euro 5.611.635,69 (allegato 28 alla proposta di approvazione del rendiconto 2019).

Sono stati conservati nel conto del bilancio residui passivi per complessivi **euro 608.505.321,70**, di cui euro 296.144.499,26 derivanti dalla gestione di competenza (spese impegnate ed esigibili, ma non pagate) ed euro 312.360.822,44 dalla gestione dei residui nell'esercizio 2019.

Il FPV a seguito di cancellazione e reimputazione al 2019 è stato rideterminato in 40.676.868,70 euro.

Anche in riferimento al FPV bisogna segnalare un disallineamento tra l'allegato 5 della DGR 216/2020 (riaccertamento ordinario esercizio 2019) e l'allegato 11 della DGR n. 243/2020 (proposta di rendiconto 2019). Entrambi gli allegati riguardano la composizione del FPV per missioni e programmi ed il disallineamento è riferito non solo all'importo del FPV al 31/12/2019 ma anche alle imputazioni dei vari esercizi, come rappresentato dalla tab. n. 10.

6.tab. n. 10 – disallineamenti nella quantificazione del FPV

(valori in euro)

MISSIONI E PROGRAMMI	FPV al 31/12/2018	spese impegnate es. precedenti imputate al 2019 e coperte da FPV	economie di impegno	economie di impegno su imp. plurienn. finanziati da FPV ed imputati ad es. successivi al 2019	quota FPV al 31/12/2018 rinvia all'es. 2020 e successivi	spese impegnate nell'es. 2019 con imputazione all'es. 2020 e coperte da FPV	spese impegnate nell'es. 2019 con imputazione all'es. 2021 e coperte da FPV	spese impegnate nell'es. 2019 con imputazione ad es. successivi e coperte da FPV	FPV al 31/12/2019
	(a)	(b)	(x)	(y)	(c) = a-b-x-y	(d)	(e)	(f)	(g) = c+d+e+f
riaccertamento ordinario totale	50.338.760,27	44.244.446,12	3.259.119,84	0,00	2.835.194,31	37.838.796,23	427.129,74	0,00	<b>41.101.120,28</b>
rendiconto 2019 totale	50.338.760,27	22.292.365,64	4.742.441,67	0,00	23.303.952,96	17.372.915,74	0,00	0,00	<b>40.676.868,70</b>
differenze	0,00	21.952.080,48	-1.483.321,83	0,00	-20.468.758,65	20.465.880,49	427.129,74	0,00	<b>424.251,58</b>

fonte: all. 5 riaccertamento ordinario e all. 11 rendiconto 2019

La tabella n. 11 illustra l'andamento della gestione dei residui passivi, al netto delle contabilità speciali, nel triennio 2017-2019.

Il tasso di smaltimento dei residui passivi, dato dal rapporto percentuale tra i pagamenti in conto residui rispetto ai residui iniziali, al netto dei servizi conto terzi e delle partite di giro, nell'esercizio 2019, registra il dato peggiore del triennio (45,49%). Nel 2018 era del 49,29% e nel 2017 era del 55,01%.

Anche l'indice di accumulazione dei residui passivi, che quantifica le variazioni nel volume dei residui passivi in conseguenza della gestione, ha registrato nel 2019 il peggior dato del triennio passando da -21,68% registrato nel 2017 a 22,23%.

Aumenta lo stock dei residui a fine esercizio 2019; anche la conservazione dei residui passivi provenienti da esercizi precedenti (al netto dei residui iscritti nelle partite di giro) registra il dato più alto del triennio (53,11%).

Nel 2019 l'andamento dei residui, dato dal rapporto percentuale tra i residui totali finali e i residui iniziali si attesta al 122,23% e fa registrare un peggioramento rispetto al biennio precedente. Il dato più incoraggiante si era verificato nell'esercizio 2017 (78,32%).

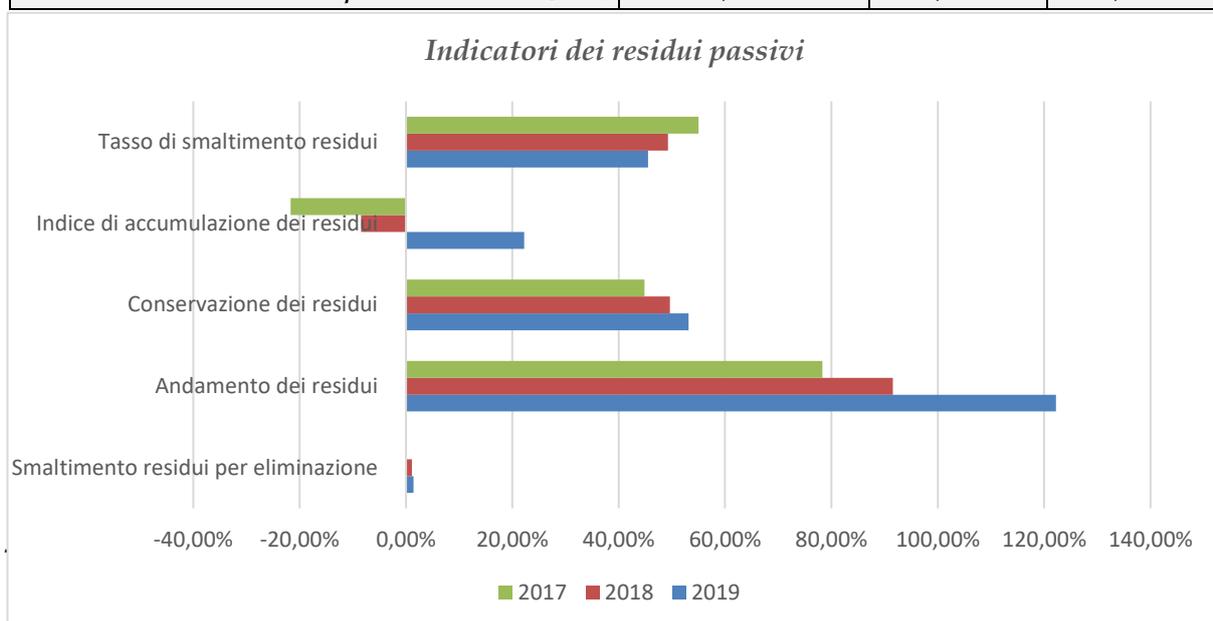
Nel corso del triennio si è assistito ad un graduale miglioramento del tasso di smaltimento dei residui passivi per eliminazione (dato dal rapporto percentuale tra i residui eliminati per insussistenza e residui iniziali). L'indicatore in parola nel 2017 si attestava all'0,16%, nel 2018 è salito all'1,11% e nel 2019 ha raggiunto l'1,41%.

Occorre, tuttavia evidenziare che, seppur i dati dell'indice di smaltimento dei residui sono incoraggianti, le indagini condotte hanno evidenziato che l'ente non sempre esegue un'appropriata gestione dei residui (sia attivi che passivi) provenienti da esercizi precedenti. Come si vedrà meglio in seguito sono stati conservati nel conto del bilancio 2019 residui passivi provenienti da esercizi molto risalenti (2002-2012) i cui relativi titoli creditorî, con alta probabilità, sono oramai caduti in prescrizione. Si evidenzia, oltretutto che tali poste debitorie, che ammontano a 279.069,98 euro, come rilevato tramite il sistema informativo -contabile in dotazione all'ente (URBI), sono tutte allocate al Titolo 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro". A tale proposito si deve segnalare ancora una volta che la conservazione di residui nelle partite di giro è da considerarsi una anomalia dato che tali tipologie di spese, per loro natura, dovrebbero essere liquidate nel giro di un brevissimo lasso temporale.

6.tab. n. 11 - andamento dei residui passivi - esercizi 2017-2019

(valori in euro)

	2017	2018	2019
residui iniziali (A)	465.552.459,70	364.597.646,63	333.700.144,18
pagamenti su residui (B)	256.111.156,74	179.709.084,74	151.792.884,68
residui passivi cancellati (C)	734.602,18	4.047.035,67	4.693.901,41
residui passivi di competenza (D)	155.890.945,85	152.858.617,96	230.680.863,14
residui passivi da riportare prov. da es. prec. (E)	208.706.700,78	180.841.526,22	177.213.358,09
residui complessivi finali (D+E) (F)	364.597.646,63	333.700.144,18	407.894.221,23
<i>tasso di smaltimento residui (B/A%)</i>	<i>55,01%</i>	<i>49,29%</i>	<i>45,49%</i>
<i>indice di accumulazione dei residui (F-A)/A%</i>	<i>-21,68%</i>	<i>-8,47%</i>	<i>22,23%</i>
<i>conservazione dei residui (E/A%)</i>	<i>44,83%</i>	<i>49,60%</i>	<i>53,11%</i>
<i>andamento dei residui (F/A%)</i>	<i>78,32%</i>	<i>91,53%</i>	<i>122,23%</i>
<i>smaltimento residui per eliminazione (C/A%)</i>	<i>0,16%</i>	<i>1,11%</i>	<i>1,41%</i>



L'analisi dei dati appena effettuata rileva un andamento delle poste residuali tendenzialmente peggiorativa rispetto agli esercizi precedenti; l'ente ha scarsa capacità di smaltire i residui passivi, con una propensione maggiore ad accumularne rispetto agli anni precedenti.

La situazione descritta mal si concilia con gli effetti che l'applicazione del principio contabile della competenza potenziata avrebbe dovuto produrre secondo il quale, avvicinando il momento dell'imputazione dell'obbligazione giuridica alla sua scadenza, ovvero al presunto pagamento (attraverso l'utilizzo del FPV) dovrebbe favorire una progressiva riduzione delle stesse poste residuali.

Le possibili cause devono sicuramente rinvenirsi, da un lato, nella non sempre corretta imputazione in bilancio delle obbligazioni giuridiche, da un altro lato occorre, tuttavia, considerare che nel bilancio regionale alcune poste sono sottratte a tale regime. Tali sono principalmente le obbligazioni riferite alla spesa sanitaria, dato che il D.lgs. n. 118/2011, prevede che la competenza potenziata non si applica a dette spese.

In ultimo, ma non in ordine di importanza, va considerata la scarsa disponibilità di cassa dell'ente il cui fondo, negli ultimi tre anni è passato da 250.933.842,50 euro al 1° gennaio 2017 a 47.913.604,83 euro al 31 dicembre 2019 con una diminuzione dell'80,91%.

I residui passivi provenienti da esercizi precedenti al 2019, esposti nella successiva tabella n. 12 rappresentano il 51,33% dei residui totali mantenuti nel conto del bilancio dell'esercizio 2019. I residui passivi provenienti da anni anteriori al 2015 rappresentano l'11,78% dei residui da esercizi precedenti al 2019.

6.tab. n. 12 - residui passivi al 31/12/2019

(valori in euro)

ANNO DI PROVENIENZA	AMMONTARE	COMPOSIZIONE PERCENTUALE
< 2015	36.792.803,24	11,78%
2015	20.614.272,13	6,60%
2016	48.486.812,41	15,52%
2017	77.150.067,35	24,70%
2018	129.316.867,31	41,40%
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>312.360.822,44</b>	<b>100,00%</b>

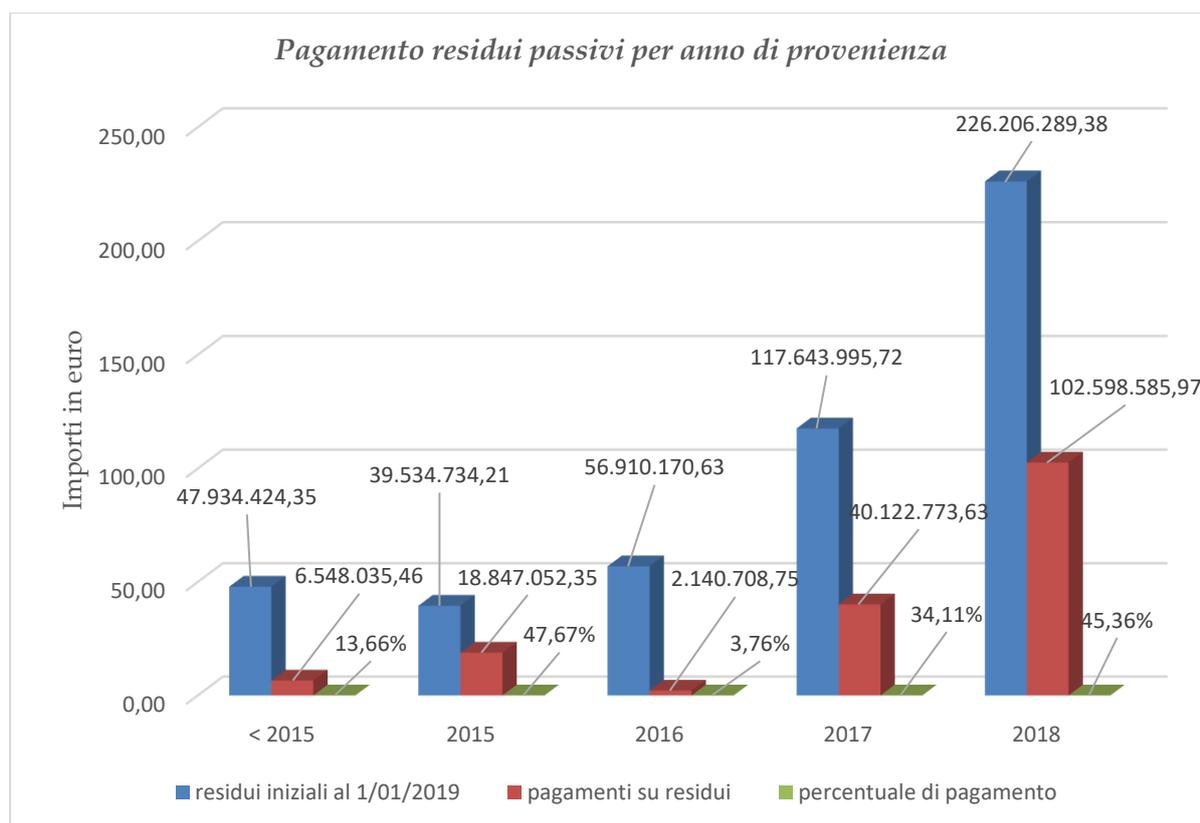
fonte: elaborazione Corte dei conti su dati allegato n. 28 a proposta di rendiconto 2019

L'analisi del grafico che segue ha ad oggetto il dato relativo ai pagamenti dei residui passivi dell'esercizio 2019, distinti per anno di provenienza.

La capacità di pagamento dei residui provenienti dal 2018 è stata del 45,36%. Quella relativa ai residui provenienti dagli anni 2017 e 2016 è stata, rispettivamente, del 34,11% e del 3,76%.

La capacità di pagamento dei residui provenienti dal 2015 è stata del 47,67%.

Infine, si rileva che la capacità di pagamento registrata in relazione ai residui passivi più vetusti, ossia quelli antecedenti il 2015, è stata solamente del 13,66%; per tali residui, a fronte di un importo di 47.934.424,35 euro ancora da pagare all'inizio dell'esercizio, i pagamenti sono stati pari a 6.548.035,46 euro con una incidenza percentuale del 3,85% rispetto al totale dei pagamenti su residui (pari a 170.257.156,16 euro) registrato nell'esercizio 2019.



*fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati estrapolati dal sistema informatico-contabile dell'ente*

Il Collegio dei revisori dei conti della Regione nella prescritta relazione sul progetto di legge di rendiconto datata 14 ottobre 2020 evidenzia una serie di criticità che hanno caratterizzato la gestione economico-finanziaria dell'esercizio 2019 (cfr. par. 15 "Osservazioni, suggerimenti e rilievi").

È bene sottolineare che la cattiva gestione dei residui, sia attivi che passivi, è una delle principali criticità riscontrate dai revisori interni dell'ente; a parere del Collegio i residui conservati nel conto del bilancio dell'esercizio in esame «risultano davvero consistenti nonché in alcuni casi vetusti, il Collegio richiede l'improcrastinabile e responsabile adozione di misure organizzative tese a migliorare la capacità di riscossione delle entrate (per i residui attivi) e ad assicurare il corretto smaltimento dei residui passivi ed il rispetto dei tempi di pagamento delle obbligazioni».

## CAPITOLO 7) I SALDI DI FINANZA PUBBLICA

### 7.1. Quadro normativo

Fino al 2014, il patto di stabilità interno è stato incentrato, a livello regionale, sul principio del contenimento delle spese finali.

Con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, il legislatore ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 Costituzione, introducendo nell'ordinamento il principio di carattere generale per cui tutte le Pubbliche Amministrazioni devono assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato e la sostenibilità del debito pubblico, garantendo l'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.

Alla nuova disciplina è stata data attuazione mediante la legge 24 dicembre 2012, n. 243, modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, che ha fissato il contenuto necessario della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici, la sostenibilità del debito pubblico del complesso delle Pubbliche Amministrazioni. Detta legge ha, tra l'altro, disciplinato, agli articoli da 9 a 12, l'applicazione del principio dell'equilibrio tra le entrate e spese nei confronti delle regioni e degli enti locali. Il nuovo principio del pareggio di bilancio è stato sistematicamente introdotto dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208: il suo articolo 1, ai commi 707-734, ha previsto, sia per le regioni sia per gli enti locali, le nuove regole di finanza pubblica innovando le previgenti discipline del patto di stabilità interno degli Enti locali e dei vincoli delle regioni a statuto ordinario, *ex lege* 23 dicembre 2014, n. 190.

Successivamente sono intervenuti l'articolo 1 legge 11 dicembre 2016 n. 232 che, ai commi 463-484, ha introdotto la nuova disciplina del pareggio di bilancio a decorrere dall'esercizio 2017 ed, in ultimo, i commi 823 ed 824 dell'articolo 1 legge 30 dicembre 2018 n. 145 che hanno abrogato il sistema sanzionatorio per mancato conseguimento del saldo dall'esercizio 2018, per gli enti soggetti, e dal 2021, per le regioni a statuto ordinario.

L'articolo 1 comma 465 legge 11 dicembre 2016, n. 232 prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”*.

Gli enti sopra indicati, nell'esercizio 2019, devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal

decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio). Inoltre, per gli anni 2017-2019, fra le entrate e le spese finali in termini di competenza è previsto l'inserimento del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento (articolo 1 comma 466 legge 11 dicembre 2016, n. 232).

La nuova disciplina prevede che il prospetto dimostrativo dei saldi vada allegato sia al bilancio di previsione (a tal fine si ricorda che non si considerano gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione) che al rendiconto.

Per il monitoraggio degli adempimenti e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, gli enti suindicati trasmettono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni riguardanti le risultanze del saldo di cui al comma 466, con tempi e modalità definiti con decreti del predetto Ministero, sentite, rispettivamente, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il comma 470 individua le modalità di verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, prevedendo che ciascun ente è tenuto a inviare, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al predetto Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, ove previsto, secondo un prospetto e con le modalità definiti dai decreti di cui al comma 469 del presente articolo. La trasmissione per via telematica della certificazione ha valore giuridico e la mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio.

Una novità di particolare rilievo è stata prevista dal successivo comma 471 per il caso di mancata trasmissione della certificazione da parte dell'ente locale: in tale ipotesi, il presidente dell'organo di revisione finanziaria, quale commissario *ad acta*, provvede, pena la decadenza dal ruolo di revisore, ad assicurare l'assolvimento dell'adempimento e a trasmettere la certificazione entro i successivi trenta giorni.

L'articolo 1, comma 823 legge 30 dicembre 2018 n. 145 ha ridisegnato il meccanismo sanzionatorio, cessando l'applicazione delle norme sanzionatorie ad eccezione di quelle per il mancato o ritardato invio della certificazione, a decorrere dalla certificazione del pareggio di bilancio esercizio 2018. Restano in vigore gli obblighi di monitoraggio e di certificazione, previsti dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, articolo 1 commi 469-474 e l'applicazione delle

relative sanzioni. Per le regioni a statuto ordinario l'applicazione del suddetto comma 823 decorre dall'esercizio 2021.

## **7.2. Patto di solidarietà nazionale**

Per attuare il principio del pareggio di bilancio *ex* articolo 81, comma 6, Costituzione, la legge 24 dicembre 2012 n. 243 e ss. mm. e ii., ha introdotto i cd. "patti di solidarietà", strumenti di redistribuzione territoriale degli spazi finanziari atti a consentire il pieno utilizzo delle disponibilità nel sistema degli enti territoriali e favorire il rilancio degli investimenti.

L'articolo 10, comma 3, della predetta legge disciplina la possibilità di effettuare operazioni sia di indebitamento sia di utilizzo degli avanzi pregressi per operazioni di investimento, in base ad intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per tutti gli enti territoriali della Regione interessata. Il successivo comma 4 aggiunge che le operazioni di indebitamento e le operazioni di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, non soddisfatte dalle intese di cui al comma 3, sono effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali.

Nel primo caso si realizzano i patti di solidarietà nazionale "orizzontali", nel secondo i patti di solidarietà nazionale "verticali".

Le intese costituiscono, infatti, lo strumento per garantire un equilibrio di bilancio non limitato al singolo ente ma riferito all'intero comparto regionale (Corte costituzionale, sentenza n. 252/2017).

Il D.P.C.M. 22 febbraio 2018, n. 21, recante criteri e modalità di attuazione del medesimo articolo 10, lascia ferme le operazioni di investimento dei singoli enti territoriali attraverso il ricorso all'indebitamento e l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto del saldo di cui all'articolo 9 legge 24 dicembre 2012 n. 243 e richiama le intese regionali ed i patti di solidarietà nazionale ad integrazione degli spazi finanziari già disponibili per ciascun ente territoriale: dunque, le operazioni di indebitamento e di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti non soddisfatte dalle predette intese devono essere sostenute dai patti di solidarietà nazionali *ex* comma 4 dell'articolo 10. Ciò rappresenta una rilevante novità introdotta dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, ove i patti assumono veste complementare rispetto alle intese e sono finalizzati ad incentivare le spese di investimento degli enti territoriali.

L'articolo 1 legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha disciplinato l'applicazione dei patti di solidarietà "verticale" ai commi 495-501 assegnando, nell'esercizio 2018, spazi finanziari per l'importo

complessivo di euro 500.000.000,00 in favore delle Regioni suddivisi secondo una specifica distribuzione finanziaria.

Le Regioni non possono richiedere spazi finanziari per le suddette finalità di investimento, qualora le stesse operazioni di investimento possano finanziarsi con il ricorso all'indebitamento ed all'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti nel normale rispetto del proprio saldo finale di equilibrio di competenza.

Gli spazi finanziari eventualmente acquisiti e non utilizzati per le suddette finalità sono recuperati, in sede di certificazione, attraverso una modifica peggiorativa dell'obiettivo di saldo finale di competenza per un importo pari alla loro quota inutilizzata ai fini indicati dalla norma.

Le Regioni devono utilizzare gli spazi finanziari assegnati, finalizzando l'impiego delle risorse entro il 31 luglio di ciascun anno, dal 2018 al 2021, ed assicurando l'esigibilità degli impegni nel medesimo anno di riferimento per la propria quota di competenza.

La Regione Molise ha aderito al patto di solidarietà nazionale "verticale" acquisendo spazi finanziari per la realizzazione di investimenti nuovi o aggiuntivi per l'importo complessivo di euro 4.831.000,00, fissato dall'articolo 1, comma 495<sup>ter</sup> legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Ai sensi del comma 837 dell'articolo 1 legge 30 dicembre 2018, n. 145, tali investimenti possono considerarsi nuovi qualora venga rispettata una delle seguenti condizioni:

- a) gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento, iscritti nel bilancio di previsione 2019-2021 relativamente all'esercizio 2019, risultano incrementati rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2020 riguardanti il medesimo esercizio 2019 in misura almeno corrispondente agli importi indicati nella tabella 4 allegata alla presente legge relativamente all'anno 2019;
- b) gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento, iscritti nel bilancio di previsione 2019-2021 relativamente all'esercizio 2020, risultano incrementati rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2020 riguardanti il medesimo esercizio 2020 in misura almeno corrispondente alla somma degli importi indicati nelle tabelle 4 e 5 allegate alla presente legge relativamente all'anno 2020;
- c) per ciascuno degli esercizi 2021, 2022 e 2023 gli stanziamenti riguardanti le spese di investimento iscritti a decorrere dal bilancio di previsione 2019-2021 devono registrare un incremento rispetto alle previsioni definitive del bilancio di previsione 2018-2020 relativamente all'esercizio 2020, in misura almeno corrispondente alla somma degli importi indicati nelle tabelle 4 e 5 allegate alla presente legge relativamente a ciascuno

degli anni 2021 e 2022 e in misura almeno corrispondente agli importi indicati nella tabella 5 relativamente all'anno 2023;

d) sono verificati attraverso il sistema di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

Le Regioni devono certificare l'avvenuta realizzazione degli investimenti entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, mediante apposita comunicazione al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze.

La Regione Molise ha trasmesso un elenco delle opere finanziate dagli spazi acquisiti col patto di solidarietà nazionale verticale, da cui emerge che:

- l'Ente non ha assunto gli impegni per i nuovi investimenti entro il 31 luglio 2019, come imposto dall'articolo 1, comma 839 legge 30 dicembre 2018, n. 145.
- talune opere non concernono investimenti nuovi o aggiuntivi, bensì rifinanziamenti di precedenti opere (ad es., rifacimento fognature impegno 6 SAL, impegno per saldo contributo).

### **7.3. Il pareggio di bilancio della Regione Molise per l'esercizio 2019**

In relazione al contributo stabilito dall'articolo 1 comma 833 legge 30 dicembre 2018, n. 145, la Conferenza Stato-Regioni del 18 ottobre 2018 ha deliberato che il contributo delle Regioni alla stabilità dei conti pubblici italiani per l'annualità 2019 ammonta a complessivi euro 2.496.000.000,00, di cui euro 800.000.000 destinati ai nuovi investimenti regionali.

Le regioni, inoltre, contribuiscono ai saldi di finanza pubblica attraverso il peggioramento del saldo espresso dall'articolo 1, comma 466, legge 11 dicembre 2016, n. 232 che pertanto doveva risultare propriamente positivo anche per l'esercizio 2019.

Dalla successiva tabella si evince, pertanto, che la Regione Molise, nell'anno 2019, ha avuto un maggior obiettivo da raggiungere in termini di equilibrio tra entrate finali e spese finali complessivamente pari a euro 16.236.204,95.

7.tab. n. 1 - contributo ai saldi di finanza pubblica 2019

REGIONI	IMPORTI
Abruzzo	53.643.664,11
Basilicata	42.380.896,11
Calabria	75.660.340,11
Campania	178.776.801,79
Emilia-Romagna	144.288.592,11
Lazio	198.511.642,42
Liguria	52.595.591,05
Lombardia	296.538.611,37
Marche	59.067.933,16
<b>Molise</b>	<b>16.236.204,95</b>
Piemonte	139.549.944,95
Puglia	128.285.829,58
Toscana	132.597.310,42
Umbria	33.280.336,74
Veneto	134.786.301,16
<b>TOTALE</b>	<b>1.696.200.000,00</b>

fonte: rielaborazione della Sezione dei dati della Conferenza Stato Regioni del 18/10/2018

#### 7.4. Verifica del rispetto del pareggio di bilancio della Regione Molise per l'esercizio 2019

Al fine della verifica del rispetto del pareggio di bilancio per l'esercizio finanziario 2019 da parte della Regione Molise, sono stati analizzati i modelli 1SF/19 concernenti il monitoraggio alle date del 30 settembre e 31 dicembre 2019 e la certificazione relativa al rispetto del saldo tra entrate finali e le spese finali per l'anno 2019, così come indicato negli allegati del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 28 ottobre 2019 e ss. mm. e ii..

La certificazione dei risultati conseguiti (Modello 2C/19) è generata automaticamente dal sistema in base ai dati inseriti nel prospetto di monitoraggio relativo al terzo quadrimestre trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze. I dati indicati nella certificazione devono essere conformi ai dati contabili risultanti dal rendiconto di gestione dell'anno di riferimento. Pertanto, qualora l'ente, approvato il rendiconto di gestione, modifichi i dati già trasmessi con la certificazione mediante sistema della Ragioneria generale dello Stato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 473 legge 11 dicembre 2016, n. 232, è tenuto a rettificare, entro sessanta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione e, comunque, non oltre il 30 settembre del medesimo anno, i dati del monitoraggio del quarto trimestre presenti nel sistema e ad inviare la nuova certificazione.

Dopo aver verificato l'attendibilità delle informazioni acquisite dal sistema occorre procedere alla sottoscrizione con firma digitale, da parte del rappresentante legale, del responsabile del

servizio finanziario e dei componenti dell'organo di revisione economico finanziaria ed all'invio telematico.

La certificazione resa dalla Regione Molise evidenzia una differenza positiva tra il saldo entrate-spese finali nette e l'obiettivo di euro 8.870.000,00 (= saldo 25.106.000,00 - obiettivo 16.236.000,00).

## **7.5. Verifica del rispetto sostanziale del pareggio di bilancio**

Dal sistema contabile regionale risulta per il 2019 il mancato impegno dell'importo di euro 32.999.862,93 contabilizzato in fatture pervenute alla Regione e non impegnate, cui vanno sommati gli importi contabilizzati nelle fatture di competenza 2019, seppur trasmesse nel 2020.

In particolare, risultano non impegnate:

- Contratto di servizio con Trenitalia, per un totale complessivo euro 6.781.357,98:
  - Fattura III trimestre 2019, euro 469.600,88
  - Fattura IV trimestre 2019, pervenuta nel 2020, euro 6.311.757,10
- Contratto di sorveglianza con Aquila s.r.l. per un importo pari a euro 96.176,00;
- Fattura Formez, euro 380.000,00;
- Fatture Fastweb, euro 270.940,12;
- Fattura Agenzia Regionale Sviluppo Molise, euro 195.722,25;
- Fattura n. 193/2016 Finmolise, euro 239.709,02;
- Fatture Farmafactoring S.p.a. (interessi ritardati pagamenti), euro 17.602,00;
- Fatture Dedalus S.p.a., euro 48.190,00;
- Fatture Gemelli Molise S.p.a., euro 9.110.312,63;
- Fatture IRCCS Neuromed, euro 15.859.852,93.

L'esame di tali documenti evidenzia una serie di anomalie gestionali, già rilevate nelle precedenti parifiche, che impattano sul rispetto del pareggio di bilancio.

L'analisi ha evidenziato l'esistenza di fatture per prestazioni eseguite nel 2019 che recano somme non impegnate in bilancio, così determinando la sottostima delle spese dell'esercizio 2019.

Esse afferiscono a rapporti intercorrenti tra l'Ente e i creditori suddetti, fondati su contratti che definiscono in maniera puntuale i corrispettivi dei servizi resi. Inoltre, gli importi recati da fatture riferite all'acquisto di beni o servizi non impegnate nell'esercizio di riferimento costituiscono debiti fuori bilancio da riconoscersi secondo le modalità di legge.

## 7.6. Conclusioni

Sulla base di quanto sopra annotato, l'omessa iscrizione in bilancio di impegni di spesa puntualmente indicati in contratto viola i principi di veridicità, attendibilità e correttezza del bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ed elude il rispetto del pareggio di bilancio, nella misura in cui quest'ultimo deve correttamente tener conto anche degli importi indebitamente non impegnati.

In generale e per quanto attiene al riflesso sui saldi di finanza pubblica, non è impedita l'esigibilità dei crediti contabilizzati nelle fatture ricevute e non contestate dalla Regione, né è eliso l'obbligo per quest'ultima di impegnare somme corrispondenti al relativo l'importo nel corso del 2019, al sorgere della relativa *"obbligazione giuridicamente perfezionata"* e con imputazione *"nell'esercizio in cui risulta adempiuta completamente la prestazione da cui scaturisce l'obbligazione per la spesa corrente"* (cfr. punto 5, all. 4/2 decreto legislativo n. 118/2011).

Dato che l'importo totale non impegnato (euro 32.999.862,93) sarebbe superiore non solo alla differenza fra saldo e obiettivo (euro 8.870.000,00), ma anche al maggior saldo del pareggio di bilancio certificato dall'Ente (euro 25.106.000,00), l'astrattamente dovuto computo dei mancati impegni peggiorerebbe il saldo stesso fino a renderlo negativo: pertanto, il pareggio di bilancio per l'esercizio 2019 non sembrerebbe rispettato. Si rinvia, peraltro, a quanto considerato nel Capitolo 3 del Volume III in materia di fatture per prestazioni sanitarie.

Ne conseguirebbe la teorica ricorrenza delle fattispecie sanzionatorie per mancato rispetto del pareggio, ex articolo 1 commi 475 e 481 della legge 11 dicembre 2016 n. 232, applicabili sino all'esercizio 2020 alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 1, commi 823 e 824, legge 30 dicembre 2018, n. 145, in caso di stipula di apposita intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni *"sulle risorse aggiuntive per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese"* entro il 31 gennaio 2019 ovvero di mancanza anche della relativa proposta entro il 15 febbraio 2019 (cfr. Circolare M.E.F., 14 febbraio 2019, n. 3 , p. 6).

## CAPITOLO 8) L'INDEBITAMENTO REGIONALE

### 8.1. Inquadramento normativo

#### 8.1.1. *limite qualitativo*

Percorrendo la gerarchia delle fonti normative, l'indebitamento regionale è soggetto a stringenti vincoli posti dalla Costituzione, dalle leggi statali e dalle leggi regionali, a garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche.

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ha introdotto il principio del pareggio del bilancio per tutte le Pubbliche Amministrazioni, imponendo nuovi vincoli all'indebitamento degli enti territoriali.

Il nuovo testo dell'articolo 119 Costituzione, novellato dall'articolo 4, comma 1, lettera b) della legge costituzionale sopra citata, consente a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento ed a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La finalizzazione dell'indebitamento agli investimenti è ribadita a livello di legislazione ordinaria dall'articolo 10 legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, comma 6, Costituzione, con applicazione dal 1° gennaio 2016.

L'articolo 10 suddetto specifica che l'indebitamento è consentito solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento del rimborso di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, con evidenza delle obbligazioni incidenti sui singoli esercizi e delle corrispondenti modalità di copertura ed obbligo di accantonare contabilmente in bilancio le risorse necessarie alla restituzione del prestito.

Le operazioni devono essere sorrette da apposite intese in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima Regione, come definito dall'articolo 9, comma 1, lettera a). I suindicati Enti, inoltre, devono concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche ai sensi del successivo articolo 12 e secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge.

Con D.P.C.M. 21 febbraio 2017, n. 21 è stato adottato il Regolamento recante criteri e modalità di attuazione del comma 5 dell'articolo 10 in parola, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli Enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo

dello Stato, in caso di inerzia da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha rafforzato un divieto già affermato dall'articolo 119, comma 6, Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'articolo 3, comma 16, legge 24 dicembre 2003, n. 350 che, al successivo comma 17, elenca espressamente le forme di indebitamento consentite: *“l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto upfront), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario”*.

L'intera materia del ricorso regionale all'indebitamento è stata di seguito modificata con l'adozione del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante le seguenti modifiche al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118:

- l'articolo 44, ultimo comma, ribadisce che le entrate in conto capitale e derivanti dal debito sono destinate esclusivamente a spese di investimento e non possono essere impiegate per spesa corrente;
- il principio contabile sulla contabilità finanziaria (punto 3.17, allegato A/2 al decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126) conferma che, nel corso della gestione, deve essere dedicata particolare attenzione alle scelte di indebitamento, da valutare nella loro portata e nei riflessi che provocano sugli equilibri economico-finanziari della gestione dell'anno in corso e degli anni successivi e che, ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale, è opportuno commisurare il periodo di ammortamento dell'indebitamento al presumibile periodo di utilità degli investimenti correlati;
- l'articolo 62 prevede espressamente che il ricorso al debito da parte delle Regioni, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 40, comma 2, in materia di debiti autorizzati ma non contratti, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 Costituzione, all'articolo 3, comma 16, legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 legge 24 dicembre 2012, n. 243. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto di esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.

L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.

- la novità più rilevante risiede nel comma 4 dell'articolo 62 sulla necessaria correlazione tra stipulazione dell'obbligazione ed accertamento della relativa entrata: *“le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale”*.

Come chiarito dal principio contabile sulla contabilità finanziaria, allegato al decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, punto 3.18, un'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito (anche obbligazionario, ove consentito dall'ordinamento) o, se disciplinata dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito. L'accertamento è imputato all'esercizio in cui la somma oggetto del prestito è esigibile (quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento).

Il principio contabile aggiunge che, nel rispetto del principio della competenza finanziaria, i correlati impegni relativi alle spese di investimento sono imputati all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. L'inerenza tra l'entrata accertata a titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata è realizzata attraverso appositi accantonamenti al *“fondo pluriennale vincolato”* che è definito, al punto 5.4. del medesimo principio contabile, un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Il principio della competenza potenziata assegna al *“fondo pluriennale vincolato”* la veste di strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. Nel caso in cui le leggi consentano agli enti di indebitarsi in relazione ad obbligazioni già scadute e contabilizzate in esercizi precedenti non si dà luogo all'istituzione del fondo pluriennale vincolato.

La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.

L'articolo 75, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, modifica l'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, ridefinendo l'elenco delle fattispecie di indebitamento consentite agli effetti del rispetto del divieto costituzionale. Alla luce della novella legislativa, costituiscono, quindi, indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, comma 6, Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di *swap* (cosiddetto *upfront*), le operazioni di *leasing* finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

Tra tali operazioni deve annoverarsi l'anticipazione di cassa che, secondo l'insegnamento della Consulta, è un negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'articolo 119, comma 6 Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata e rapportata a limiti ben precisi né costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte costituzionale, sentenza n. 188/2014).

Deve, altresì, rilevarsi che, per effetto dell'articolo 1, comma 739, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, dal 1° gennaio 2007 alle operazioni di indebitamento di cui al comma 17 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, devono aggiungersi le operazioni di cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei

piani di ammortamento. Anche il successivo comma 18 dell'articolo 3 citato è stato modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 chiarendo che costituiscono investimenti anche i "contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie".

### 8.1.2. *limite quantitativo*

La novella introdotta dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 per disciplinare in via generale ed organica la materia dell'indebitamento regionale ha imposto, per modifica dell'articolo 11, comma 3, lettera d) decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, l'obbligo di allegare al bilancio di previsione delle Amministrazioni Pubbliche un prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento, a dimostrazione dell'importanza del rispetto del limite di indebitamento.

Il ricorso all'indebitamento è sottoposto anche a precisi limiti quantitativi, a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Essi trovano disciplina nell'articolo 10, comma 2, legge 16 maggio 1970 n. 281 per cui: "*l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa*". Il comma 2 dell'articolo 8, legge 12 novembre 2011, n. 183 ha ridotto il limite al 20%, a decorrere dal 1° gennaio 2012.

L'articolo 77 lett. a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 prevede, ai sensi del comma 6 del su richiamato articolo 62 del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, che le Regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*" al netto di quelle della tipologia "*Tributi destinati al finanziamento della sanità*" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 2bis, della legge 12 novembre 2011, n. 183 in materia di finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011. In caso di superamento del limite in discorso la Regione non può assumere nuovo debito.

Quindi, attualmente, il legislatore impone di considerare tutte le entrate del titolo I, comprese le risorse del fondo di cui all'articolo 16bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito,

con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle partecipazioni al gettito derivante dalle accise, ma escludendo espressamente i tributi destinati al finanziamento della sanità.

Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.

In caso di superamento del predetto limite, la Regione non può assumere nuovo debito fino al rientro nei limiti della prevista percentuale.

## **8.2. Verifica della capacità di indebitamento ex art. 62, comma 6, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 nel bilancio di previsione e nel rendiconto**

La dimostrazione del rispetto del limite quantitativo deve essere data dalle Regioni sia in sede di previsione sia in sede di rendiconto.

L'articolo 11 comma 3 decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 prevede che le Amministrazioni soggette alla disciplina contabile posta dal citato sistema normativo sono tenute ad allegare ai bilanci di previsione, tra gli altri ivi indicati, anche un prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento.

La legge regionale Molise 10 maggio 2019 n. 5 ha approvato il nuovo allegato d) al bilancio di previsione 2018/2020 che contiene i criteri di calcolo coerenti con la nuova disciplina di cui all'articolo 62 comma 6, decreto legislativo citato. In esso le entrate derivanti da mutui e prestiti da perfezionare a carico del bilancio regionale appaiono in linea con i richiamati limiti della capacità di indebitamento, accertando una disponibilità residua di euro 14.626.602,31, come si evince dal successivo prospetto:

## 8.tab. n. 1 - rispetto dei vincoli di indebitamento - bilancio

(valori in euro)

<b>PROSPETTO DIMOSTRATIVO - dati da stanziamento bilancio 2019</b>	
<b>ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 D.Lgs. n.118/2011</b>	
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	749.001.009,67
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	584.142.061,31
<b>C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITÀ (A - B)</b>	<b>164.858.948,36</b>
<b>SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI</b>	
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	32.971.789,67
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/2017 (*)	24.673.729,40
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso (**)	-
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	-
H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	-
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento (***)	77.468,52
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	6.251.073,52
<b>M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)</b>	<b>14.626.602,31</b>
<b>TOTALE DEBITO</b>	
Debito contratto al 31/12/2017 (****)	333.518.999,53
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	-
Debito autorizzato dalla Legge in esame	-
<b>TOTALE DEBITO DELLA REGIONE</b>	<b>333.518.999,53</b>
<b>DEBITO POTENZIALE</b>	
Garanzie principali o sussidiarie prestate a favore di terzi	190.000,00
<i>di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento (*****)</i>	190.000,00
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	-

fonte: Allegato 11) Bilancio di previsione 2019/2021 della Regione Molise

Dal prospetto del calcolo del limite dell'indebitamento riferito al rendiconto 2019, trasmesso dalla Regione, si individua una disponibilità residua per ulteriore indebitamento pari ad euro 13.303.752,00.

Nella tabella seguente sono riportati i dati riferiti ai limiti di indebitamento a consuntivo per l'esercizio 2019, con evidenza dell'ammontare e la composizione delle entrate tributarie non vincolate, il livello massimo di spesa annuale consentito, nonché la capacità complessiva di indebitamento.

8.tab. n. 2 - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto

(valori in euro)

PROSPETTO DIMOSTRATIVO - dati da rendiconto			
DESCRIZIONE TRIBUTATO	CAPITOLO	ACCERTAMENTI 2019	
A) <b>RISORSE FONDO art.16 bis D.L. n.95/2012, convertito in L. n.35/2012 alimentato da compartecipazione al gettito derivante dalle accise</b>	calcolata MEDIA ACCISA su BENZINA (6.108.019,62) e GASOLIO per AUTOTRAZIONE (5.748.415,03). Risorse accertate e riscosse, rispettivamente, su cap. 800 (triennio 2010-12) e capp.7356-7359 (triennio 2011-13)	<b>11.856.434,65</b>	risorse costituenti QUOTA - PARTE del FONDO NAZIONALE UNICO dei TRASPORTI istituito con decorrenza 1.1.2013 (Cap.7355 - Titolo 2°). Vengono incluse nella base di calcolo ai fini del "rispetto dei vincoli di indebitamento" ai sensi dell'art.62, c. 6, D.Lgs. n.118/2011.
imposta regionale sulle attività produttive IRAP - compartecipazione regionale - attività ord. di gestione	856	76.952.077,96	entrate tributarie a libera destinazione
compensazione statale minor gettito da manovra regionale IRAP per effetto legge di stabilità 2015 L.190/14	857	3.027.430,00	entrate tributarie a libera destinazione
IRAP - compartecipazione regionale - attività verifica e controllo	860	3.614.703,04	entrate tributarie a libera destinazione
maggiorazione IRPEF ex artt. 2-3 - D.L.n.35/2013 - attività verifica e controllo	935	726.839,54	entrate tributarie a libera destinazione
gettito IRAP da riscossione ruoli (D.M. 3.9.199, n. 321 art. 3)	14001	2.500.000,00	entrate tributarie a libera destinazione
gettito addizionale IRPEF da riscossione ruoli (D.M. 3.9.199 art. 3 comma 2 lett B)	14002	750.000,00	entrate tributarie a libera destinazione
accertamento tassa automobilistica anni 2016/2017	14003	23.500.000,00	entrate tributarie a libera destinazione
somme riscosse a qualsiasi titolo, da altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c.	14004	231,91	entrate tributarie a libera destinazione
compartecipazione regionale imposta valore aggiunto (I.V.A.) - quota non sanità	1211	2.114.482,00	entrate tributarie a libera destinazione
tassa automobilistica regionale	300	21.450.877,08	entrate tributarie a libera destinazione
accertamento tassa automobilista per gli anni 2012-2013-2014 e riscossione coattiva	325	971.850,01	entrate tributarie a libera destinazione
accertamento tassa automobilista per l'anno 2015	326	0	entrate tributarie a libera destinazione
tasse sulle concessioni regionali - attività ordinaria di gestione	200	149.019,63	entrate tributarie a libera destinazione
tasse concessioni regionali per esercizio raccolta funghi epigei - attività ordinaria di gestione	215	82.780,00	entrate tributarie a libera destinazione
tassa concessione regionale annua per esercizio raccolta tartufi - attività ordinaria di gestione	225	196.129,79	entrate tributarie a libera destinazione
imposta regionale su canoni demaniali	110	28.395,40	entrate tributarie a libera destinazione (dal 2020 istituito il vincolo)
addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano - attività ordinaria di gestione	115	3.569.572,55	entrate tributarie a libera destinazione
imposta regionale sulla benzina per autotrazione - attività ordinaria di gestione	320	686.338,39	entrate tributarie a libera destinazione
tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	500	136.489,63	entrate tributarie a libera destinazione

(segue: - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto)

<b>B) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE A LIBERA DESTINAZIONE</b>		<b>140.457.216,93</b>	
imposta concessioni statali su beni demanio e patrimonio disponibile - attività ordinaria di gestione	<b>100</b>	60.603,84	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
tassa concessioni regionali per esercizio pesca	<b>120</b>	51.188,91	entrate tributarie vincolate <i>non destinate alla Sanità</i> incluse comunque nella base di calcolo
importi derivanti da riscossione sanzioni e applicazione tariffe fitosanitarie - attività ordinaria di gestione	<b>203</b>	7.262,32	entrate tributarie vincolate <i>non destinate alla Sanità</i> incluse comunque nella base di calcolo
importi derivanti da riscossione sanzioni e applicazione tariffe fitosanitarie - attività verifica e controllo	<b>204</b>	0	entrate tributarie vincolate <i>non destinate alla Sanità</i> incluse comunque nella base di calcolo
tasse concessioni regionali per esercizio caccia	<b>210</b>	271.026,00	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
tasse concessioni regionali per aziende faunistiche venatorie - attività ordinaria di gestione	<b>211</b>	14.794,04	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
tasse concessioni regionali per aziende faunistiche venatorie - attività verifica e controllo	<b>212</b>	0	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
quota di accesso ambiti territoriali di caccia n.1 CB, n.2 Termoli, n. 3 IS.	<b>213</b>	118.944,90	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
tassa conseguimento abilitazione esercizio professionale	<b>420</b>	7.953,50	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
contributo dell'Università degli Studi e tassa regionale per diritto studio universitario - finanziamento ESU - attività ordinaria di gestione	<b>425</b>	1.000.000,00	entrate tributarie vincolate <i>non destinate alla Sanità</i> incluse comunque nella base di calcolo
maggiorazione tassa automobilistica regionale ex artt. 2-3 D.L. 35/2013	<b>450</b>	504.005,75	entrate tributarie vincolate incluse comunque nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>
somme attribuite a Regione come quota parte aliquote prodotto concessioni per coltivazione idrocarburi	<b>600</b>	0	entrate tributarie vincolate <i>non destinate alla Sanità</i> incluse comunque nella base di calcolo
aliquota spettante a Regione di prodotto coltivazione giacimenti idrocarburi in Molise (articolo 20 comma 1 D.Lvo. n.625/96)	<b>601</b>	866.046,76	entrate tributarie vincolate <i>non destinate alla Sanità</i> incluse nella base di calcolo
maggiorazione IRPEF ex artt. 2-3 - D.L. n.35/2013 - attività ordinaria di gestione	<b>930</b>	3.170.000,00	entrate tributarie vincolate incluse nella base di calcolo <i>non destinate alla Sanità</i>

(segue: - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto)

C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE VINCOLATE NON DESTINATE ALLA SANITA'	6.071.826,02
D) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO TRIBUTI DESTINATI ALLA SANITA' (A+B+C)	158.385.477,60
LIMITE PERCENTUALE STABILITO DALLA NORMATIVA STAT. OREG. PER L'ANNO	20%
E) IMPORTO LIMITE DI INDEBITAMENTO (20% di A)	31.677.095,52
F) ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO PER QUOTA CAPITALE E INTERESSI ANNO 2019 al netto dei flussi positivi di swap (cap.10507, 10508, 10512 entrata) <sup>60</sup>	37.634.224,15
G) CONTRIBUTI ERARIALI SULLE RATE DI AMMORTAM. MUTUI IN ESSERE ANNO 2019 <sup>61</sup>	77.468,52
H) AMMONTARE RATE ANNO 2019 RIGUARDANTI DEBITI ESPRESSAMENTE ESCLUSI DAI LIMITI DI INDEBITAMENTO <sup>62</sup>	19.183.412,11
I) TOTALE ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO PER CAPITALE E INTERESSI ANNO 2019 che incide sul limite di indebitamento (F-G-H)	18.373.343,52
Disponibilità residua (E-I)	13.303.752,00
LIMITE DI INDEBITAMENTO % CONSEGUITA ANNO 2019	58,00%

*fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Regione Molise rendiconto 2019*

Di seguito i tributi destinati al finanziamento della sanità:

**8.tab. n. 3 - tributi destinati alla sanità** (valori in euro)

CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	ACCERTAMENTI 2019
850	imposta regionale sulle attività produttive IRAP	10.039.436,00
851	imposta regionale sulle attività produttive IRAP	5.895.000,00
900	addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	35.829.668,00
920	addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	17.333.926,48
950	compartecipazione regionale imposta valore aggiunto (I.V.A.)	512.217.655,50
426	tassa di partecipazione al concorso per il conferimento di sedi farmaceutiche	-
709	versamenti correnti per il rilascio o il rinnovo del patentino gas tossici	1.650,00
302	quota tassa automobilistica vincolata al pagamento del mutuo sanità - D.L. n.35/2013	9.056.727,21
<b>TOTALE</b>		<b>590.374.063,19</b>

*fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise 2018*

Al Titolo I delle Entrate pari ad euro 736.903.106,14 sono state aggiunte le risorse provenienti dal fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, di cui all'articolo 16bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, pari ad euro 11.856.434,65.

Le entrate complessive di natura tributaria, contributiva e perequativa, al netto dei tributi destinati alla sanità (euro 590.374.063,19), ammontano per il 2019 ad euro 146.529.042,95 a cui vanno aggiunte le risorse quota-parte del fondo nazionale unico dei trasporti istituito dal 1° gennaio 2013 (Cap. 7355 - Titolo 2°) pari ad euro 11.856.434,65 per un totale di euro 158.385.477,60, da cui una capacità di indebitamento di euro 31.677.095,52.

Gli oneri per l'indebitamento anno 2019 sono pari a euro 38.012.977,89 da cui devono essere detratti i flussi di *swap* accerti in entrata, contabilizzati al Titolo III, capp. 10507-10508-10509-10512, di euro 378.753,74, i contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere pari a euro 77.468,52 e l'ammontare delle rate riguardanti mutui e anticipazioni di liquidità (*ex* articoli 2 e 3 decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e ss.mm.ii.), il cui rimborso è finanziato da fiscalità aggiuntive/risorse espressamente vincolate, pari a euro 10.126.684,90 (per il mutuo del 2008) e a 9.056.727,21 (per le anticipazioni di liquidità sanità). A seguito di tale operazione le rate complessive per mutui in ammortamento a totale carico della Regione ammontano a euro 18.373.343,52.

La differenza fra la capacità di indebitamento (euro 31.677.095,52) e le rate complessive per mutui (euro 18.373.343,52) determina una disponibilità residua di indebitamento per il 2019 positiva e pari ad euro 13.303.752,00: se ne deduce, quindi, il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 62, comma sesto del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

### 8.3. L'esposizione debitoria al 31 dicembre 2019

Al termine dell'esercizio 2019 l'esposizione debitoria regionale derivante da mutui ed altre forme di indebitamento ammonta ad euro 524.560.968,94, di cui euro 524.215.750,08 con oneri a carico della Regione ed euro 345.218,86 con oneri a carico dello Stato.

8.tab. n. 4 - esposizione debitoria regionale - anno 2019 (valori in euro)

<b>MUTUI con oneri a carico della Regione:</b>	<b>TOTALE</b>	<b>92.070.323,22</b>
<i>di cui</i> mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità		73.710.323,22
<i>di cui</i> mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubb.locali		
<i>di cui</i> Altri mutui in deroga ai vincoli dell'indebitamento (per eventi calamitosi ecc.)		
<i>di cui</i> altri mutui		18.360.000,00
<b>PRESTITI OBBLIGAZIONARI con oneri a carico della Regione:</b>	<b>TOTALE</b>	<b>139.341.402,42</b>
<i>di cui</i> prestiti per la copertura di disavanzi pregressi in sanità		
<i>di cui</i> prestiti per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubb.locali		
<i>di cui</i> altri prestiti in deroga ai vincoli dell'indebitamento (per eventi calamitosi ecc.)		
<i>di cui</i> altri prestiti		
<b>ANTICIPAZIONI con oneri a carico della Regione:</b>	<b>TOTALE</b>	<b>292.804.024,44</b>
<i>di cui</i> anticipazioni ex articolo2 D.L. n. 35/2013		23.961.520,04
<i>di cui</i> anticipazioni ex articolo3 D.L. n. 35/2014		38.481.121,26
<i>di cui</i> anticipazioni ex articolo3 D.L. n. 35/2015 (anno 2016)		230.361.383,14
<b>MUTUI con oneri a carico dello Stato:</b>	<b>TOTALE</b>	<b>345.218,86</b>
<i>di cui</i> mutui per la copertura di disavanzi pregressi in sanità		
<i>di cui</i> mutui per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubb.locali		
<i>di cui</i> altri mutui		345.218,86
<b>PRESTITI OBBLIGAZIONARI con oneri a carico dello Stato:</b>	<b>TOTALE</b>	
<i>di cui</i> prestiti per la copertura di disavanzi pregressi in sanità		
<i>di cui</i> prestiti per il ripiano disavanzi nella gestione dei trasporti pubb.locali		
<i>di cui</i> altri prestiti		
<b>ALTRE FORME DI INDEBITAMENTO</b>	<b>TOTALE</b>	
<i>di cui</i> entrate per cartolarizzazione		
<i>di cui</i> entrate per finanziamento mediante altri strumenti derivati		
<b>Esposizione debitoria regionale complessiva</b>		<b>524.560.968,94</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise

Anche per l'esercizio in esame, ai fini di rappresentare la reale esposizione debitoria, la Sezione ritiene opportuno considerare, oltre le poste che costituiscono indebitamento in senso proprio, anche quanto riscosso a titolo di "anticipazione di liquidità", per la cui restituzione è previsto un piano di ammortamento trentennale con impiego di risorse regionali, il che, a prescindere dal *nomen iuris*, rappresenta un vincolo reale per il bilancio regionale.

Come già evidenziato nei precedenti giudizi di parificazione, a decorrere dall'esercizio 2013 la Regione Molise ha usufruito delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge n. 8 aprile 2013, n. 35 e ss.mm. e ii, istituito che, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, dello stesso decreto-legge, *“deroga all'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, e all'articolo 32, comma 24, lettera b), della legge 12 novembre 2011, n. 183”*, istitutivi dei limiti di indebitamento regionali.

La Corte costituzionale (sentenza n. 181/2015) ha chiarito che l'istituto non assume natura giuridica di indebitamento in senso proprio, trattandosi di *“anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie”* per cui è prevista una restituzione trentennale *“così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporaneamente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione”*.

Ciò premesso, la consistenza dei debiti 2019 diminuisce rispetto al 31 dicembre 2018 di euro 22.539.173,40, ovvero del 4,12% (da euro 547.100.142,34 a euro 524.560.968,94): nel 2019 non sono state attivate nuove forme di indebitamento e la massa debitoria è diminuita della quota rimborsata dei mutui; inoltre, al 31 dicembre 2018 sono venuti a scadenza tre mutui per un importo totale pari ad euro 2.412.289,49.

Dal prospetto riepilogativo al 31 dicembre 2019, trasmesso dalla Regione, risulta che il debito a carico della Regione è composto da mutui per euro 92.070.323,22, prestiti obbligazionari per euro 139.341.402,42 e anticipazioni di liquidità per euro 292.804.024,44, come di seguito:

8.tab. n. 5 - rispetto dei vincoli di indebitamento - rendiconto

(valori in migliaia di euro)

INDEBITAMENTO TOTALE A CARICO DELLA REGIONE E DELLO STATO											
ANNI	a CARICO della REGIONE					a CARICO dello STATO				TOTALE DEBITO	TOTALE di cui sanità
	mutui	obbligaz.	anticip. d.l.35/2013	debito compl.	di cui sanità	mutui	obbligaz.	debito compl.	di cui sanità		
	(1)	(2)	(3)	(A)=(1)+(2)+(3)	(B)	3	4	(C) = (3)+(4)	(D)		
2014	121.751	184.119	70.626	376.496	85.207	1.226	-	1.226	-	377.722	85.207
2015	114.822	175.286	69.085	359.193	83.122	1.139	-	1.139	-	360.332	83.122
2016	107.874	166.398	321.843	596.115	80.935	826	-	826	-	596.941	80.935
2017	101.507	157.454	312.247	571.208	78.640	523		523		571.732	78.640
2018	95.674	148.452	302.568	546.694	76.234	406	-	406	-	547.100	76.234
2019	92.070	139.341	292.804	524.216	73.710	345	-	345	-	524.561	73.710

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise

Nello specifico il debito a carico della Regione è così suddiviso:

- prestiti obbligazionari per euro 139.341.402,42;
- mutui con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per euro 73.710.323,22;
- mutui stipulati con la Cassa DD.PP. per euro 18.360.000,00;

Le posizioni debitorie a carico dello Stato sono costituite esclusivamente da mutui contratti con la Cassa DD.PP. per euro 345.218,86.

Alla consistenza effettiva del debito partecipano anche le anticipazioni di liquidità per complessivi euro 292.804.024,44, così distinte:

- euro 23.961.520,04 *ex* articolo 2 decreto-legge 35/2013 (anni 2013 e 2014);
- euro 38.481.121,26 *ex* articolo 3 decreto-legge 35/2013 (anni 2013);
- euro 230.361.383,14 *ex* articolo 3 decreto-legge 35/2013 e ss.mm.ii. (anno 2016).

Nell'esercizio 2016 la Regione Molise ha beneficiato di un'ulteriore anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi degli enti del S.S.N., di cui ai decreti-legge n. 35/2013, n. 102/2013 e n. 66/2014, per complessivi riconosciuti e realizzati euro 254.346.000,00.

Tale piano di ammortamento decorre dal 30 aprile 2017 per 30 anni, vincolando quota parte delle risorse proprie rivenienti dalla "Tassa Automobilistica Regionale".

Inoltre, nell'anno 2019 la Regione Molise, a seguito dell'autorizzazione contenuta nell'articolo 1, commi 849-857 legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha richiesto una anticipazione di liquidità per euro 201.345,96 alla Cassa Depositi e Prestiti, destinata per euro 166.695,66 al pagamento di debiti della Regione e per euro 34.650,00 per il pagamento di debiti del Servizio Sanitario e restituita entro il 30/09/2019 senza effetti sull'indebitamento dell'Ente.

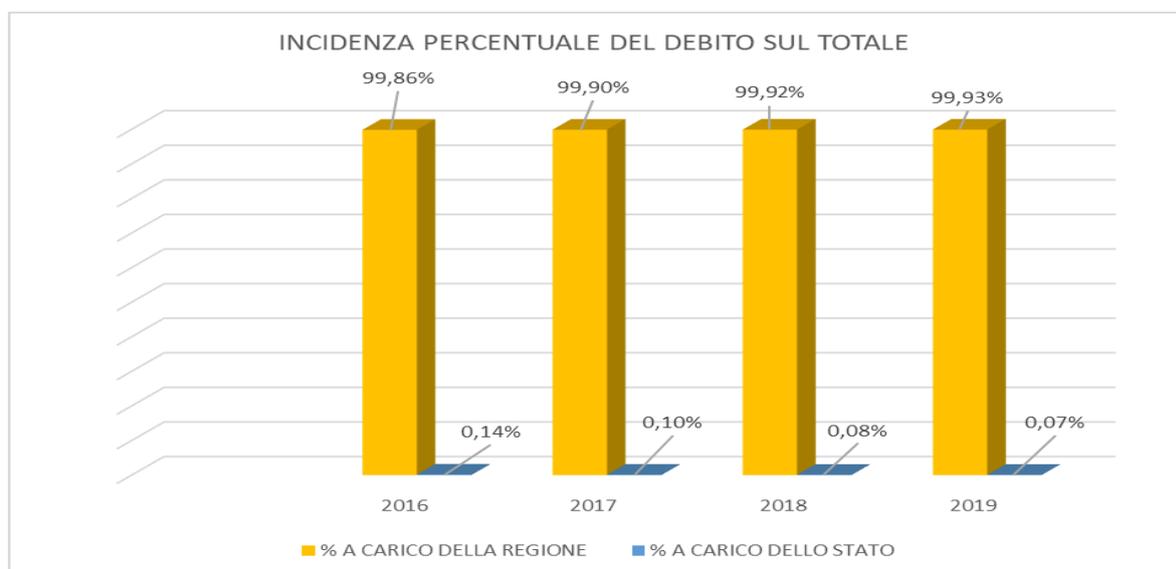
La tabella ed il grafico seguenti mostrano l'incidenza del debito a carico della Regione sul totale complessivo: si evince che tale percentuale, pari al 99,93%, non si discosta molto da quella registrata nel 2017 e nel 2018 (99,90% e 99,92%), mentre quella a carico dello Stato è pari allo 0,07%.

Come acclarato nelle pregresse indagini, la variazione percentuale più accentuata con riferimento al debito a carico dell'amministrazione regionale è da attribuire principalmente alla riduzione dei contributi erogati dallo Stato in materia di trasporti pubblici locali.

8.tab. n. 6 - esposizione debitoria regionale

(valori in migliaia di euro)

ANNI	a CARICO REGIONE	a CARICO STATO	DEBITO COMPLESSIVO	% REGIONE	% STATO
2016	596.115	826	596.941	99,86%	0,14%
2017	571.208	523	571.732	99,90%	0,10%
2018	546.694	406	547.100	99,92%	0,08%
2019	524.216	345	524.561	99,93%	0,07%



fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise

Per quanto concerne la suddivisione dello stock debitorio a carico della Regione e dello Stato per tipologia di tassi, di seguito è evidenziato che, a fine 2019, il 73,42% del debito a carico della Regione è a tasso fisso (a fine 2018 era pari al 72,85%), mentre per l'indebitamento a carico dello Stato si riconferma integralmente il tasso fisso.

8.tab. n. 7 - indebitamento per tipologia tassi

(valori in migliaia di euro)

A CARICO REGIONE	2017	2018	2019
TASSO FISSO	412.546	398.242	384.874
TASSO VARIABILE	158.662	148.452	139.341
<b>TOTALE</b>	<b>571.208</b>	<b>546.694</b>	<b>524.215</b>
A CARICO STATO	2017	2018	2019
TASSO FISSO	523	406	345
TASSO VARIABILE	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>523</b>	<b>406</b>	<b>345</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise

La tabella successiva mostra la composizione del debito complessivo ed evidenzia che nel periodo 2016-2019 l'esposizione del debito a tasso fisso risulta in percentuale superiore a quella a tasso variabile. Nello specifico nel 2019 la composizione dei tassi risulta al 73,42% fissa e al 26,58% variabile.

8.tab. n. 8 - incidenza tipologia tassi indebitamento a carico Regione

(valori in migliaia di euro)

ANNI	DEBITO COMPLESSIVO	TASSO FISSO	%	TASSO VARIABILE	%
	(A) = (1)+(2)	(1)		(2)	
2016	596.941	428.153	71,72%	168.788	28,28%
2017	571.208	412.546	72,22%	158.662	27,78%
2018	546.694	398.242	72,85%	148.452	27,15%
2019	524.215	384.874	73,42%	139.341	26,58%

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise

8.tab. n. 9 - oneri finanziari a carico Regione

(valori in migliaia di euro)

ONERI FINANZIARI A CARICO DELLA REGIONE												
ANNI	2017			2018			2019			% VARIAZIONE		
	quota capitale	quota interessi	TOTALE	quota capitale	quota interessi	TOTALE	quota capitale	quota interessi	TOTALE	2018/2017	2019/2018	2019/2017
MUTUI	16.068	5.438	21.504	15.509	7.971	23.480	13.570	7.963	21.533	9,18%	-8,29%	0,13%
PRESTITO OBBLIG.	8.944	11.010	19.954	9.002	7.739	16.741	9.110	6.963	16.073	-16,10%	-3,99%	-19,45%
<b>totale oneri finanziari</b>			<b>41.458</b>			<b>40.221</b>			<b>37.557</b>	<b>-2,98%</b>	<b>-6,62%</b>	<b>-9,41%</b>

fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati della Regione Molise

Gli oneri finanziari dei mutui a carico della sola Regione sono riepilogati nel prospetto sovrastante (Tab. 9). È da precisare che nella quota relativa agli interessi è incluso anche l'*interest rate swap* sui derivati relativi ai prestiti obbligazionari.

Dall'esame del rendiconto per l'esercizio 2019 si desume che il peso sopportato dalla Regione nell'esercizio per il rimborso dei prestiti a medio e lungo termine è stato pari ad euro 37.556.755,63, di cui euro 22.679.858,49 per il rimborso della quota capitale ed euro 14.926.714,03 a titolo di interessi.

Risulta una diminuzione complessiva delle spese per il rimborso del debito sostenute dalla Regione, in complessiva diminuzione dell'8,29% fra il 2018 ed il 2019 e del 9,41% fra il 2017 ed il 2019. Analoga diminuzione del 3,99% riguarda anche i prestiti obbligazionari fra il 2018 ed il 2019

## **8.4. I prestiti obbligazionari e le operazioni in derivati regionali**

### **8.4.1. premessa fattuale**

L'analisi dell'indebitamento della Regione Molise contempla la verifica di alcune rilevanti operazioni di indebitamento, intraprese nel passato ma che riverberano i loro effetti nel bilancio attualmente in esame.

La Regione ha fornito documentazione relativa alle operazioni finanziarie disposte con i seguenti atti deliberativi autorizzatori:

- 1) D.G.R. 7 ottobre 2002, n. 1501 di *"Approvazione di un programma "Euro Medium Term Note" (programma EMTN) per l'emissione di prestiti obbligazionari"*;
- 2) D.G.R. 27 marzo 2003, n. 382 di *"Approvazione di un programma "Euro Medium Term Note" (programma EMTN) per l'emissione di prestiti obbligazionari e l'affidamento alla società Moody's dell'incarico volto all'ottenimento del giudizio di rating da parte della Regione Molise"*;
- 3) D.G.R. 25 febbraio 2002, n. 296 di *"Ristrutturazione del debito della Regione Molise attraverso operazioni in strumenti finanziari derivati"*;
- 4) D.G.R. 6 ottobre 2003, n. 1204 di *"Emissione prestito obbligazionario – provvedimenti"*;
- 5) D.G.R. 4 ottobre 2004, n. 1288 di *"Estinzione dei mutui contratti dalla Regione Molise – provvedimenti"*;
- 6) D.G.R. 13 dicembre 2004, n. 1696 di *"Emissione prestito obbligazionario Eurobond per un importo massimo di euro 82.000.000,00"*;
- 7) D.G.R. 23 dicembre 2004, n. 1725 di *"Ristrutturazione del debito regionale per mutui emissione prestito obbligazionario sul mercato domestico o internazionale dei capitali a valere sull'EMTN della Regione Molise – affidamento incarico"*

L'Ente regionale riferisce, poi, nella relazione al conto del bilancio (allegato n. 30 della D.G.R.20 luglio 2020 n. 243), di avere attualmente in essere tre operazioni in derivati:

- a) *"Swap euro 100.000.000,00"*;
- b) *"Swap euro 86.774.000,00"*;
- c) *"Swap euro 77.000.000,00"*, rinegoziato con estinzione anticipata del debito sottostante e contestuale emissione di un nuovo titolo obbligazionario di euro 80.550.000,00.

Dalla documentazione pervenuta si evince che l'Ente ha emesso prestiti obbligazionari per ristrutturare precedenti debiti, talvolta con collegamento di strumenti finanziari derivati. Tali ultime operazioni sono state deliberate dalla Giunta regionale con:

- A. D.G.R. 25 febbraio 2002, n. 296 di *"Ristrutturazione del debito della Regione Molise attraverso operazioni in strumenti finanziari derivati"* successivamente modificati con D.G.R. 2 novembre 2006, n. 1913 di *"Autorizzazione alla rimodulazione di tre operazioni di interest rate swap datate 25/02/2002 attraverso una nuova operazione in derivato da sottoscrivere con UniCredit Banca d'Impresa s.p.a. nell'ambito di un ISDA Master Agreement"*, da euro 77.000.000,00 ad euro 80.550.000,00;
- B. D.G.R. 6 ottobre 2003, n. 1204 di *"Emissione prestito obbligazionario - provvedimenti"* per euro 100.000.000,00;
- C. D.G.R. 13 dicembre 2004, n. 1696 di *"Emissione prestito obbligazionario Eurobond per un importo massimo di euro 82.000.000,00"*
- D. D.G.R. 26 giugno 2006, n. 883 di emissione di prestito obbligazionario di euro 86.774.000,00.

Non consta agli atti documentazione circa l'esito o la gestione contabile del prestito obbligazionario emesso per euro 82.000.000,00 con D.G.R. 13 dicembre 2004, n. 1696 ed autorizzato dal C.I.C.R. (nota prot. 1951 del 7 aprile 2005).

#### **8.4.2. quadro normativo di riferimento**

L'articolo 1, comma 572 legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha apportato rilevanti modifiche all'articolo 62 decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008 n. 133, ampliando l'applicazione della normativa in materia di contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento.

In primo luogo, l'abrogazione del comma 6 e la soppressione del riferimento all'entrata in vigore di un apposito regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze che, sentite la Banca d'Italia e la CONSOB, avrebbe dovuto individuare i contratti di finanza derivata e le

componenti derivate, implicite o esplicite, cui gli Enti potevano accedere, attribuisce al divieto natura permanente e non più limitata nel tempo.

La legge suddetta ha ampliato la platea degli Enti destinatari dei divieti, includendo, oltre alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, tutti gli enti locali *ex* articolo 2 T.U.E.L..

Attualmente, il comma 3 dell'articolo 62 citato, pone a tali Enti i divieti:

- a) di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti dall'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58;
- b) di procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della legge di stabilità;
- c) di stipulare contratti di finanziamento che includono componenti derivate.

Ai sensi dei successivi commi *3-bis*, *3-ter* e *3-quater* risultano, tuttavia, escluse al divieto:

- a) le estinzioni anticipate totali dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati;
- b) le riassegnazioni dei medesimi contratti a controparti diverse dalle originarie, nella forma di novazioni soggettive, senza che vengano modificati i termini e le condizioni finanziarie dei contratti riassegnati;
- c) le ristrutturazioni dei contratti derivati a seguito di modifica della passività alla quale i medesimi contratti sono riferiti, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa aventi la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura;
- d) i contratti di finanziamento che includono l'acquisto di *cap* da parte dell'Ente (articolo 62, comma *3-bis*).

Le deroghe previste dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 riguardano anche la facoltà per gli Enti di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di eventuali clausole di risoluzione anticipata, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo (comma *3-ter*), nonché la facoltà per gli Enti di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di componenti opzionali diverse dalla opzione *cap* di cui gli Enti siano stati acquirenti, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo (articolo 62, comma *3-quater*).

L'applicazione delle ipotesi derogatorie comporta l'attestazione per iscritto, da parte del soggetto competente per l'ente alla sottoscrizione del contratto, di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche del contratto nonché delle variazioni intervenute nella copertura del sottostante indebitamento (comma 4).

Il successivo comma 5 dell'articolo 62, come novellato, conferma la sanzione della nullità, nella disponibilità dell'ente, per le ipotesi di contratti in strumenti finanziari derivati o di finanziamento che includono l'acquisto di "cap" da parte dell'ente, stipulati in violazione delle disposizioni previste dalla nuova normativa o privi dell'attestazione della conoscenza dei rischi connessi al contratto.

La legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha, infine, modificato il testo del comma 10 del citato articolo 62, abrogando, dalla data di entrata in vigore della novella, le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti territoriali in attuazione dell'articolo 41, comma 1, ultimo periodo, legge 28 dicembre 2001 n. 448.

In materia di derivati occorre anche tener conto della disciplina di armonizzazione contabile e, in particolare, del principio contabile concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

In particolare, il punto 3.23 del principio contabile richiamato disciplina la rilevazione dei flussi finanziari conseguenti ai contratti derivati, le ipotesi di sottoscrizione di derivati da ammortamento di debiti con unica scadenza e le estinzioni anticipate di derivati. Si precisa che la rilevazione dei flussi finanziari in relazione al sottostante indebitamento deve avvenire nel rispetto del principio dell'integrità del bilancio e, pertanto, devono trovare separata contabilizzazione i flussi finanziari riguardanti il debito originario ed i saldi differenziali attivi o passivi rilevati in bilancio a seguito del contratto derivato, anche per palesare all'ente, ad ogni scadenza in cui il derivato genera un differenziale, i risultati finanziari prodotti dalla decisione iniziale (c.d. effetto memoria).

La regolazione annuale dei flussi che hanno natura di soli interessi è rilevata rispettivamente, per l'entrata, nel titolo III e, per la spesa, nel titolo I del bilancio.

L'eventuale differenza positiva costituisce una quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, secondo il seguente ordine di priorità, a garantire i rischi futuri del contratto, alla riduzione del debito sottostante in caso di estinzione anticipata, al finanziamento di investimenti.

Il nuovo principio contabile conferma, inoltre, che gli eventuali flussi in entrata *una tantum*, conseguenti alla rimodulazione temporale o alla ridefinizione delle condizioni di ammortamento di un debito sottostante, - i cosiddetti "upfront" derivanti dalle operazioni di cui all'articolo 3, lettera f) del D.M. n. 389/2003, in conseguenza della loro assimilazione ad indebitamento prevista dall'articolo 3, comma 17, della legge n. 350/2003 - devono essere contabilizzati tra le accensioni di prestiti nel titolo VI delle entrate.

Inoltre, nel caso in cui il derivato preveda un *up-front*, una quota del flusso annuale di spesa è imputata a rimborso di prestiti, sulla base del piano di ammortamento definito in considerazione della durata del derivato e del tasso di interesse del derivato sottostante.

La regolazione annuale degli altri flussi riguardanti derivati che non hanno natura di interessi, ma prevedono l'ammortamento di un finanziamento, deve essere rilevata nel titolo III della spesa concernente le spese per incremento di attività finanziarie. Queste fattispecie concernono le emissioni di prestiti obbligazionari (BOC, BOP e BOR) in formato "*bullet*" che prevedono il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza e che comportano, oltre alle spese per interessi passivi sul debito originario e interessi attivi o passivi sul contratto derivato connesso al prestito, anche le spese per l'ammortamento del *bullet* ovvero per l'accantonamento di un capitale per il rimborso alla scadenza del prestito.

Gli altri flussi riguardanti derivati, diversi dagli interessi, che prevedono l'ammortamento di un finanziamento, sono contabilizzati al titolo III della spesa, come spese per incremento di attività finanziarie.

Nel caso di estinzione anticipata del derivato, la somma ricevuta o pagata, corrispondente al valore di mercato, positivo o negativo che il derivato presenta al momento della risoluzione (cd. *mark to market*), ha la stessa natura dei flussi netti originati periodicamente dallo stesso e, pertanto, è imputata, in caso di valore positivo, nel Titolo III delle entrate, come entrata extratributaria, e, in caso di valore negativo, nel Titolo I delle spese, come spesa corrente.

Nel caso di *mark to market* positivo, la somma ricevuta dell'Ente può essere destinata all'estinzione anticipata di altri derivati detenuti dall'Ente o ad estinguere prioritariamente il debito relativo al mutuo o al buono obbligazionario a copertura del quale era stato perfezionato il derivato oggetto di estinzione anticipata.

Qualora, dopo aver estinto tutti i debiti coperti da strumenti finanziari derivati e dopo avere estinto tutti i collegati contratti derivati, residui una quota positiva di *mark to market*, quest'ultima è destinata alla riduzione dell'indebitamento generale dell'Ente.

Evidentemente "*l'impostazione accolta dal nuovo principio contabile*" è "*diretta ad impedire che eventuali valori positivi conseguiti all'atto dell'estinzione dei contratti di finanza derivata siano finalizzati a spesa corrente*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 29/2014/FRG).

#### **8.4.3. *analisi contratti derivati stipulati dalla Regione Molise***

In linea con la conferente giurisprudenza contabile, questa Sezione di controllo ha posto particolare attenzione alle operazioni di finanza derivata siglate dalle Regione Molise, per valutare la legittimità e regolarità delle gestioni e proporre le misure di correzione e gli

interventi necessari ad assicurare l'equilibrio del bilancio ed il miglioramento dell'efficacia ed efficienza della spesa.

In particolare, l'attenzione della Sezione si è soffermata sui differenziali conseguenti alle operazioni di *swap*, sull'allocazione contabile degli stessi e sui saldi finali negativi scaturenti dalla chiusura delle operazioni.

La Regione Molise risulta essere in linea con le disposizioni di cui all'articolo 62 più volte citato: infatti, risulta che dal 2006 l'Ente non ha stipulato ulteriori contratti in derivati né ha aderito al programma di ristrutturazione del debito previsto dall'articolo 45 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che consentiva alle Regioni di richiedere la ristrutturazione del proprio debito con l'obbligo di destinare i minori esborsi di spesa "*al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni contratte*", mediante due tipologie di operazioni di indebitamento:

1. mutui contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze, direttamente o per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., con vita residua pari o superiore a 5 anni e importo del debito residuo da ammortizzare superiore ad euro 20.000.000,00; in questi casi la scadenza viene allungata fino a trent'anni da ammortizzare con rate costanti ad interessi pari a quelli dei BTP con durata finanziaria più vicina al nuovo mutuo;
2. titoli obbligazionari regionali con vita residua pari o superiore a 5 anni e valore nominale dei titoli pari o superiore ad euro 250.000.000,00; in questi casi la regione finanzia il riacquisto dei titoli utilizzando il ricavato di un mutuo concesso dal MEF e con contestuale cancellazione dei derivati insistenti su di essi. Per il riacquisto dei già menzionati titoli, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare emissioni di titoli di Stato e per tale finalità, l'articolo 1, comma 700, della legge di stabilità 2015 consente l'istituzione di un'apposita contabilità speciale.

Risulta che la Regione ha in essere tre operazioni connesse all'emissione di prestiti obbligazionari di cui uno (stipulato nel 2005), avente valore nominale originario pari ad euro 80.550.000,00 e con valore del debito residuo al 31 dicembre 2019 per euro 51.070.697,64, che prevede per la restituzione del capitale il rimborso alla pari mediante quote capitali crescenti (ammortamento alla francese) e due di tipo BULLET (stipulati nel 2003 e 2006), considerati per il loro valore nominale pari rispettivamente ad euro 100.000.000,00 e ad euro 86.774.000,00 e con valore residuo totale al 31/12/2019 di euro 97.381.089,69. Con riferimento ai due prestiti BULLET, la Regione corrisponde annualmente le rate relative ai fondi di ammortamento (c.d. *sinking fund*).

Un contratto di derivati è stato stipulato con Deutsche Bank (per il 50%) e UniCredit Banca Mobiliare S.p.A. (per il 50%) nel dicembre del 2003 a copertura finanziaria del rischio di oscillazione dei tassi di interesse di un prestito obbligazionario di euro 100.000.000,00: lo strumento utilizzato è un *interest rate swap* di tipo *digi collar* con barriere scalettate; il piano finanziario prevede che la Regione Molise riceva un tasso semestrale variabile pari all'Euribor sei mesi maggiorato da uno spread dello 0,40% e paghi alle banche, in conto interessi, i seguenti tassi: tasso fisso 5% se Euribor 6m < 4,65%; Euribor 6m + 0,35% se 4,65% < Euribor 6m < 6,90%; tasso 7,25% se 6,90% < Euribor 6m < 7,60%; tasso 7,95% se Euribor 6m > 7,60%.

Un secondo contratto di derivati si è perfezionato nel novembre 2006 con Deutsche Bank (per il 50%) e UniCredit Banca Mobiliare S.p.A. (per il 50%) contestualmente a un prestito obbligazionario di euro 86.774.000,00 emesso a copertura di spese di investimento; lo *swap* di copertura associato è un *interest rate swap* di tipo *digi collar* con barriere scalettate, il cui piano finanziario è il seguente: per i flussi attivi viene applicato il tasso euribor semestrale con una maggiorazione dello spread pari allo 0,40% sul nozionale del debito residuo per ogni periodo di calcolo; per i flussi passivi viene applicato il tasso fisso del 4,6775% sul nozionale del debito residuo per ogni periodo di calcolo.

Una terza operazione di *swap* di tipo *plainvanilla (Interest Rate Swap)*, sottoscritta solo con Unicredit in data 15 novembre 2006 per un importo di euro 77.710.241,97, è stata realizzata quale rinegoziazione di vecchi *swap (ISDA master Agreement)*, come da contratto stipulato in data 20 ottobre 2006: esso prevede: per i flussi attivi l'applicazione del tasso euribor semestrale con una maggiorazione dello spread pari allo 0,14875% sul nozionale del debito residuo per ogni periodo di calcolo; per i flussi passivi viene applicato il tasso fisso del 4,7875% sul nozionale del debito residuo per ogni periodo di calcolo.

Inoltre, la Regione ha provveduto ad allegare (*sub n. 30*) al consuntivo 2019, la relazione al conto del bilancio e alla gestione economico patrimoniale per l'anno 2019 che ricomprende anche la nota informativa prevista dal comma 8 dell'articolo 62 del citato: esso impone agli Enti territoriali l'obbligo di allegare al bilancio di previsione ed al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 70/2012, ha sottolineato che la normativa su delineata "non si limita a richiedere un'indicazione sommaria e sintetica dei derivati stipulati dall'ente pubblico, ma pretende l'analitica definizione degli oneri già affrontati e la stima di quelli sopravvenuti sulla base delle clausole matematiche in concreto adottate con riferimento all'andamento dei mercati finanziari".

Il Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (All. 4/1 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), al punto 9.11.5 prevede che *“La nota integrativa, con riferimento ai contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, deve indicare gli oneri e gli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio per ciascuna operazione in derivati. A tal fine, per ciascuna operazione in derivati sono indicate:*

- a) informazioni sulla loro entità e sulla loro natura;*
- b) il loro fair value alla data di predisposizione del bilancio di previsione, determinato secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 3, del Decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 394;*
- c) il valore nominale e il fair value alla data di predisposizione del bilancio di previsione, della passività sulla quale insiste il derivato stesso e il relativo tasso di interesse;*
- d) gli stanziamenti del bilancio di previsione relativi ai flussi di entrata e di spesa riguardanti ciascun derivato, relativi agli esercizi considerati nel bilancio e i criteri di valutazione adottati per l'elaborazione di tali previsioni;*
- e) il tasso costo finale sintetico presunto a carico dell'Ente, calcolato, per ciascun esercizio cui il bilancio si riferisce, secondo la seguente formulazione:  $(TFSCFS = \{[(\text{Interessi su debito sottostante} + / - \text{Differenziali swap}) * 36000] / [(\text{Nominale} * 365)]\}$ . Gli importi relativi agli interessi e ai differenziali swap sono calcolati facendo riferimento ai stanziamenti iscritti in bilancio.”*

Nella relazione al rendiconto 2019 della Regione Molise (allegato n. 30) risultano le informazioni richieste dal citato punto 9.11.5 del Principio contabile, che appare formalmente rispettato. Da un punto di vista contenutistico il documento descrive il quadro complessivo delle operazioni della specie in essere ed analizza in dettaglio le caratteristiche dei singoli contratti derivati in essere, rapportandole ai contratti di finanziamento sottostanti, evidenziando altresì per ciascuna operazione di indebitamento strutturata con derivati: le tipologie di rischio (di mercato, di credito, di controparte), gli impegni finanziari al 31 dicembre 2019 (differenziali *swap* scambiati nel 2019). Nella nota su indicata l'Ente afferma che *“i flussi complessivamente negativi degli Swap sono stati quasi totalmente compensati dalla riduzione degli interessi corrisposti sul debito sottostante”* (pag. 43), senza sostenere tale assunto con una analisi numerica comparata.

È agli atti un prospetto riepilogativo dei flussi differenziali positivi e negativi generati nel 2019 dalle operazioni in derivati collegate all'emissione dei tre prestiti obbligazionari, con i dati a partire dall'anno di stipula (2005). Di seguito si riporta la tabella che espone analiticamente i flussi differenziali correlati ai singoli strumenti di finanza derivata nel periodo 2005-2019, distinti rispetto al periodo di maturazione.

8.tab. n. 10 - flussi (entrata e uscita) strumenti di finanza derivata (valori in euro)

ANNO	INTEREST RATE SWAP P.O. 2003 - 100.000.000		INTEREST RATE SWAP P.O. 2006 - 86.774.000		INTEREST RATE SWAP P.O. 2005 - 80.550.000	
	flussi in uscita	flussi in entrata	flussi in uscita	flussi in entrata	flussi in uscita	flussi in entrata
2005	2.415.500,54	-	-	-	-	-
2006	3.116.368,89	1.471.847,41	521.161,02	-	-	-
2007	528.451,11	20.388,89	196.740,85	4.639,61	601.696,30	-
2008	-	26.962,96	-	502.327,09	-	313.027,78
2009	1.818.365,74	50.740,74	1.251.389,70	58.161,19	1.124.921,09	-
2010	3.070.578,54	349.988,04	2.456.365,35	155.170,09	2.635.544,23	288.471,03
2011	2.930.657,58	590.977,31	2.410.367,25	571.888,99	2.249.624,04	-
2012	2.470.775,19	81.925,92	1.991.538,97	138.009,89	2.209.811,79	-
2013	3.030.350,54	121.333,32	2.543.592,95	77.373,08	2.798.701,68	-
2014	2.862.455,56	134.814,84	2.379.351,09	93.074,32	2.689.828,51	-
2015	2.881.802,99	111.629,63	2.371.499,37	65.124,54	2.855.760,37	101.636,34
2016	2.865.780,00	121.999,98	2.491.022,60	79.465,20	2.762.091,74	-
2017	2.842.574,01	175.740,74	2.485.805,94	84.065,25	2.735.720,17	0
2018	2.811.018,56	224.630,28	2.387.448,44	132.514,36	2.651.275,38	0
2019	2.645.019,10	242.869,42	2.204.660,26	54.527,12	2.492.423,70	0
<b>TOTALE</b>	<b>36.289.698,35</b>	<b>3.725.849,48</b>	<b>25.690.943,79</b>	<b>2.016.340,73</b>	<b>27.807.399,00</b>	<b>703.135,15</b>

fonte: dati trasmessi dalla Regione Molise

I “flussi in uscita” rappresentano il *quantum* dovuto dalla Regione sulla singola operazione di *swap* (dare); nei “flussi in entrata” è contabilizzato il *quid* spettante alla Regione per quella stessa operazione di *swap* (avere).

Con riferimento ai tre strumenti derivati, a partire dal 2005 le operazioni hanno prodotto differenziali di opposto segno, da cui il progressivo esito al 31 dicembre 2019 di un saldo globale negativo a carico della Regione.

Infatti, i flussi in uscita, globalmente pari a euro 89.788.041,14 sono un abbondante multiplo (circa il 1400%) di quelli in entrata, complessivamente pari a euro 6.445.325,36.

Risulta utile riportare analiticamente i valori differenziali relativi alle singole annualità includendo gli introiti IRS e per *sinking fund*, anche se l’inserimento di questi ulteriori incassi non modifica il progressivo peggioramento del saldo proventi/oneri degli strumenti derivati. Ad eccezione dell’anno 2008, in cui si registra una variazione positiva dei flussi finanziari, per gli altri anni, i dati evidenziano un valore negativo con un picco particolarmente sfavorevole nel 2013 (euro 8.672.645,17) che si riconferma sostanzialmente anche per l’esercizio 2018 (euro 7.849.742,38) e 2019 (euro 7.342.103,06).

8.tab. n. 11 - flussi complessivi derivati

(valori in euro)

ANNO	FLUSSI POSITIVI			FLUSSI NEGATIVI	DIFFERENZA
	introiti IRS	sinking fund	totale introiti	pagamenti IRS	
2005			0,00	2.415.500,54	-2.415.500,54
2006	1.471.847,41	0,00	1.471.847,41	3.637.529,91	-2.165.682,50
2007	25.028,50	0,00	25.028,50	1.326.888,26	-1.301.859,76
2008	529.290,05	313.027,78	842.317,83	0,00	842.317,83
2009	108.901,93	0,00	108.901,93	4.194.676,53	-4.085.774,60
2010	505.158,13	288.471,03	793.629,16	8.162.488,12	-7.368.858,96
2011	1.162.866,30	0,00	1.162.866,30	7.590.648,87	-6.427.782,57
2012	219.935,81	0,00	219.935,81	6.672.125,95	-6.452.190,14
2013	198.706,40	0,00	198.706,40	8.372.645,17	-8.173.938,77
2014	227.889,16	0,00	227.889,16	7.931.635,16	-7.703.746,00
2015	176.754,17	101.636,34	278.390,51	8.109.062,73	-7.830.672,22
2016	201.465,18	0,00	201.465,18	8.118.894,34	-7.917.429,16
2017	259.805,99	0,00	259.805,99	8.064.100,12	-7.804.294,13
2018	357.144,64	0,00	357.144,64	7.849.742,38	-7.492.597,74
2019	297.396,54	0,00	297.396,54	7.342.103,06	-7.044.706,52
<b>TOTALE</b>			<b>6.445.325,36</b>	<b>89.788.041,14</b>	<b>-83.342.715,78</b>

fonte: Corte dei conti su dati trasmessi dalla Regione Molise

In conclusione, la posizione complessiva risulta fortemente negativa avendo comportato esborsi per la Regione per euro 89.788.041,14 a fronte di flussi positivi pari ad euro 6.445.325,36: ciò ha determinato una differenza negativa pari ad euro 83.342.715,78 (al netto dei flussi avere derivanti da remunerazione del capitale accantonato al *sinking fund/fondo accantonamento* al 31 dicembre 2019 di euro 3.118.761,71).

Per l'esercizio 2019, come si è detto precedentemente, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), al punto 3.23, prevede che la contabilizzazione dei flussi finanziari prodotti da contratti "derivati" debba essere distinta e separata rispetto a quella dei flussi prodotti dai sottostanti contratti di finanziamento, ad eccezione dei c.d. "up front" derivanti dalle operazioni finalizzate alla ristrutturazione del debito ex articolo 3, comma 2, lettera f) del D.M. 389/2003 che, ai sensi dell'articolo 3, comma 17, legge 24 dicembre 2003, n. 350 costituiscono indebitamento e vengono rilevati nel Titolo VI delle entrate, alla voce "accensione di prestiti", e che, nel caso di flussi aventi natura di soli interessi, debba avvenire, per l'entrata, nel Titolo III, e per la spesa, nel Titolo I del bilancio.

La Regione Molise ha contabilizzato i flussi positivi al Titolo III sui capitoli di seguito riportati:

- cap.10509 ad oggetto: "Introiti da operazioni di rimodulazione/trasformazione debito. Interest rate swap. Emissione obbligazionaria" di euro 80.550.000,00 per l'importo di euro 0;

- cap.10512 ad oggetto: *“Introiti da rimodulazione e/o trasformazione del debito. Interest rate swap. Emissione obbligazionaria di euro 86.773.974,49”* per l’importo di euro 96.003,34;
- cap.10508 ad oggetto: *“Introiti da operazioni di accantonamento di quote capitali relative ad emissione del prestito obbligazionario”* per l’importo di euro 242.103,18;
- Cap. 10507 ad oggetto: *“Introiti da rimodulazione e/o trasformazione del debito. interest rate swap. Emissione obbligazionaria di euro 100mln”* per un importo di euro 40.647,22.

I flussi negativi sono stati registrati nella missione 50 *“debito pubblico”* Titolo I della Spesa, sui seguenti capitoli di bilancio:

- Cap 54286 ad oggetto: *“Oneri rimodulazione e/o trasformazione debito. Interest rate swap. Emissione obbligazionaria di euro 100 mln (s.o.)”* per euro 2.519.136,10;
- Cap. 54289 ad oggetto: *“Oneri da tassi di mercato negativi ed operazioni di accantonamento quote capitale - emissione obbligazionaria di euro 100.000.000,00”* per euro 0;
- Cap. 54287 ad oggetto: *“Oneri rimodulazione e/o trasformazione debito. Interest rate swap. Emissione obbligazionaria di euro 80.550.000,00 (s.o.)”* per euro 2.522.603,29;
- Cap. 54288 ad oggetto: *“Oneri rimodulazione e/o trasformazione debito. Interest rate swap. Emissione obbligazionaria di euro 86.773.974,49 (s.o.)”* per euro 2.153.975,70;
- Cap. 54291 ad oggetto: *“Oneri da tassi di mercato negativi ed operazioni di accantonamento quote capitale - emissione obbligazionaria di euro 86.773.974,49”* per euro 0;

Come già osservato nelle precedenti relazioni annesse al giudizio di parifica, l’utilizzo di strumenti di finanza derivata deve essere finalizzato a ridurre al minimo l’esposizione a rischi connessi con l’evoluzione dei mercati finanziari e ad evitare la possibilità di traslare il peso finanziario delle operazioni in essere sugli esercizi futuri. Le rimodulazioni dei derivati, dovute al valore negativo assunto dai contratti e perseguiti lo scopo di recuperare un vantaggio, non dovrebbero scontare condizioni ulteriormente negative spalmate sugli anni futuri.

A partire dalla parifica del rendiconto 2012 la Sezione ha sottolineato la necessità di costituire in bilancio un apposito *“fondo rischi”* finanziariamente adeguato a tutti gli IRS attualmente in essere e costituito dal prudenziale accantonamento di risorse nel corso di più esercizi finanziari e non solo nell’esercizio di competenza.

Nel 2014 l’importo stanziato a titolo di Fondo rischi ammontava ad euro 200.000,00 e, al riguardo, questa Sezione aveva ribadito come esso non fosse adeguato alla copertura dell’entità del rischio da tamponare.

Per l’anno 2015, la Regione aveva imputato al capitolo di bilancio - n. 55565 - ad oggetto *“Fondo rischi derivanti da pagamenti cedole, bond e IRS”*, uno stanziamento iniziale di euro

4.172.833,83 e successivamente aveva provveduto all'azzeramento di tale stanziamento "per rimpinguare le disponibilità di altri capitoli di spesa indispensabili per il funzionamento dell'ente".

Nel 2016 il fondo, allocato alla missione 20, con una previsione iniziale di euro 2.049.500,00, ha subito nel corso dell'esercizio una variazione negativa di euro 110.171,15, per cui lo stanziamento definitivo è pari a euro 1.939.328,85.

Nell'esercizio 2017 il fondo prevedeva uno stanziamento iniziale pari ad euro 1.954.515,03 ed ha subito nel corso dell'esercizio una riduzione di euro 182.000,00, per cui lo stanziamento definitivo è stato pari ad euro 1.772.515,03.

Nell'esercizio 2018 il fondo accantonato prevedeva uno stanziamento iniziale pari ad euro 1.922.967,50 ed ha subito nel corso dell'esercizio un aumento di euro 1.772.515,03, per cui lo stanziamento definitivo è stato pari ad euro 3.695.482,53.

Nell'esercizio 2019 il fondo prevedeva uno stanziamento iniziale pari ad euro 3.695.482,53 ed ha subito nel corso dell'esercizio una riduzione di euro 61.339,63, per cui lo stanziamento definitivo è stato pari ad euro 3.634.142,90.

Il punto 3.23 dei principi contabili applicati alla contabilità finanziaria, vincolanti anche per le Regioni stabilisce espressamente che "l'eventuale differenza positiva [tra flussi di interessi in entrata ed in uscita] costituisce una quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, secondo il seguente ordine di priorità, a garantire i rischi futuri del contratto, alla riduzione del debito sottostante in caso di estinzione anticipata, al finanziamento di investimenti", vietando alle Regioni di utilizzare immediatamente l'eventuale (ma effimero) differenziale positivo annuo dei flussi, che deve invece essere accantonato in un fondo rischi, per evitare che le modifiche dell'andamento dei tassi ovvero la struttura propria del contratto mettano in pericolo le risorse finanziarie necessarie per il raggiungimento delle finalità di interesse generale per la collettività, in seguito a potenziali ed improvvise esposizioni debitorie.

#### ***8.4.4. la validità dell'indebitamento degli enti territoriali tramite strumenti finanziari derivati***

Particolare attenzione merita la problematica connessa ai margini di validità e di efficacia, per gli enti territoriali, della stipula di contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari "derivati".

Le formulazioni dell'articolo 41, comma 2, legge 28 dicembre 2001, n. 448, succedutesi e vigenti fino al 31 dicembre 2008, consentivano anche alle Regioni di "emettere titoli obbligazionari ... previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito"; tale possibilità è stata espunta a decorrere dal 1° gennaio 2009, in forza dell'articolo 3, comma 1, legge 22 dicembre 2008, n. 203, mentre in seguito si è fatto completo divieto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, anche alle Regioni di "a) stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti dall'articolo 1,

*comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; b) procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione; c) stipulare contratti di finanziamento che includono componenti derivate” (articolo 62, comma 3 decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e da ultimo sostituito dall’articolo 1, comma 572, lettera b), legge 27 dicembre 2013, n. 147).*

*Novello approdo giurisprudenziale, nonché necessario punto di partenza della presente disamina è la recente pronuncia della Suprema Corte di Cassazione a SS.UU. del 12 maggio 2020 n. 8770, che ha avuto il pregio di fissare i punti cardine della materia: “in tema di contratti derivati stipulati dai Comuni, la normativa che ne aveva autorizzato la conclusione (fino al relativo divieto introdotto dalla l. n. 147 del 2013), così rendendo tipici contratti che, altrimenti, rimanevano innominati, aveva carattere eccezionale ed era di stretta interpretazione, poiché aveva consentito alla P.A. di stipulare dei contratti che, in quanto aleatori, non avrebbe potuto, di per sé, sottoscrivere. Tale normativa andava intesa, pertanto, nel senso che il riconoscimento della legittimazione dell’Amministrazione a concludere tali contratti era limitato ai derivati di copertura, con esclusione di quelli speculativi, in base al criterio del diverso grado di rischiosità di ciascuno di essi ... pur potendo l’ente locale procedere alla stipula dei primi con qualificati intermediari finanziari nondimeno esso poteva utilmente ed efficacemente procedervi solo in presenza di una precisa misurabilità/determinazione dell’oggetto contrattuale, comprensiva sia del criterio del mark to market sia degli scenari probabilistici, sia dei cd. costi occulti, allo scopo di ridurre al minimo e di rendere consapevole l’ente di ogni aspetto di aleatorietà del rapporto, costituente una rilevante disarmonia nell’ambito delle regole relative alla contabilità pubblica, introduttiva di variabili non compatibili con la certezza degli impegni di spesa riportati in bilancio. L’autorizzazione alla conclusione di un contratto di swap da parte dei Comuni italiani, specie se del tipo con finanziamento upfront, ma anche in tutti quei casi in cui la sua negoziazione si traduce comunque nell’estinzione dei precedenti rapporti di mutuo sottostanti ovvero anche nel loro mantenimento in vita, ma con rilevanti modificazioni, deve essere data, a pena di nullità, dal Consiglio comunale ai sensi dell’articolo 42, comma 2, lett. i), TUEL di cui al Decreto legislativo n. 267 del 2000; non potendosi assimilare ad un semplice atto di gestione dell’indebitamento dell’ente locale con finalità di riduzione degli oneri finanziari ad esso inerenti, adottabile dalla giunta comunale in virtù della sua residuale competenza gestoria ex articolo 48, comma 2, dello stesso testo unico.”*

*Dunque, la Suprema Corte ha puntualizzato che per i Comuni la competenza ad autorizzare la stipula del derivato è del Consiglio ex articolo 42, comma 2 T.U.E.L., per un triplice ordine di ragioni: in primis, tale organo collegiale è composto di rappresentanti di maggioranza e di minoranze e – pertanto - consente un più ponderato e trasparente bilanciamento di tutti gli*

interessi politici della comunità amministrata; *in secundis*, il contratto finanziario basato su “derivati”, essendo collegato a e suscettibile di incidere strutturalmente sull’indebitamento a carico dell’ente, non può qualificarsi come un “*mero atto di gestione del debito e quindi del patrimonio*” di competenza residuale della Giunta; *in tertiis*, l’aspetto estremamente dilazionato ed intergenerazionale dell’indebitamento scaturente dai contratti su “derivati”, passibile di lievitare sulle spalle dei futuri governati, postula una deliberazione condivisa in una sede propriamente rappresentativa, ovvero il Consiglio, e non meramente esecutiva, quale è la Giunta.

Sulla base di tali appigli ermeneutici la Corte giunge ad affermare che, “*ove l’IRS [acronimo per contratto su derivati “Interest Rate Swap”] negoziato dal Comune incida sull’entità globale dell’indebitamento dell’ente, l’operazione economica debba, a pena di nullità della pattuizione conclusa, essere autorizzata dal Consiglio comunale*”.

Peraltro, la stessa Corte ha puntualizzato che la “*legittimazione dell’Amministrazione a concludere tali contratti era limitata ai derivati di copertura*”, ovvero finalizzati al contenimento del rischio finanziario e non speculativi, solo laddove il loro oggetto contrattuale fosse precisamente “*misurabile*” e “*determinabile*”. Inoltre, si chiarisce che nella peculiare ipotesi di swap *upfront*, la stessa previsione di un corrispettivo immediatamente riconosciuto all’acquirente, che è specificamente finalizzato ad equilibrare, e così sottintende, lo sbilancio che le parti riconoscono esistere fra i rispettivi tassi di riferimento ed a scapito della parte cui si riconosce il diritto al corrispettivo.

Conclusivamente, le Sezioni Unite, dopo avere accertato la mancanza della preventiva deliberazione a contrattare da parte dell’organo competente, hanno dichiarato radicalmente nulli i contratti derivati stipulati dall’ente locale (punti 10.6 e 10.8 della sentenza citata).

#### ***8.4.5. la competenza regionale in materia di indebitamento anche tramite strumenti finanziari derivati***

Sulla scia di tale costrutto ermeneutico, questa Sezione ha preliminarmente verificato il rispetto delle norme che delimitano la competenza degli organi regionali al varo dei prestiti obbligazionari e dei sottostanti contratti in derivati, segnatamente ripartita fra Consiglio e Giunta regionale.

La normativa conferente è rappresentata dallo Statuto della Regione Molise e dalla legge regionale disciplinante l’*ordinamento contabile della Regione Molise*”.

Attualmente, in ordine alla competenza ad assumere deliberazioni comportanti un indebitamento, lo Statuto regionale vigente dal 2014 conferisce la competenza a deliberare l’indebitamento al Consiglio, *ex* articolo 54 comma 3 (“*Il Consiglio regionale può autorizzare il*

*ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e nel rispetto delle condizioni costituzionalmente previste. La Regione risponde essa soltanto dei debiti contratti"), pur affidando alla Giunta la competenza (v. articolo 34, comma 4) ad "amministrare il patrimonio ed il demanio della Regione e deliberare sui contratti, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge". Tale assetto trova conferma nelle indicazioni della Suprema Corte, valide oltre gli stretti margini degli enti locali: il Consiglio regionale, organo rappresentativo composto delle molteplici componenti politiche regionali, autorizza il ricorso all'indebitamento nella propria veste di assemblea rappresentativa della comunità chiamata a sostenere il debito in un orizzonte intergenerazionale; per converso, alla Giunta compete la mera amministrazione del patrimonio regionale, in ossequio all'articolo 122 della Costituzione che indica nella Giunta "l'organo esecutivo delle Regioni". Tuttavia, le Deliberazioni all'esame sono state adottate prima dell'entrata in vigore di tale rinnovata formulazione dello Statuto.*

*L'assetto statutario della previgente legge 22 maggio 1971 , n. 347, in auge all'epoca delle delibere autorizzative in esame e conferente per il principio *tempus regit actum*, assegnava le medesime competenze alla Giunta (articolo 22, lettera h, "amministrare il demanio e il patrimonio della Regione e deliberare sui contratti della stessa nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge"), rimettendo al Consiglio regionale di "approvare con legge ... l'assunzione di mutui e la emissione di prestiti" e, residualmente, "ogni altra attribuzione non espressamente demandata ad altri organi della Regione dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi" (rispettivamente, articolo 6, comma 2 lettere d e t).*

*Ai fini dell'individuazione della competenza in materia, la lettera d) dell'articolo 6 dello Statuto previgente affida testualmente al Consiglio Regionale la competenza ad autorizzare "l'assunzione di mutui e l'emissione di prestiti"; ciò è sufficiente a ritenere attratta nella competenza autorizzatoria consiliare l'intera operazione finanziaria, costituita dall'emissione di un prestito obbligazionario negozialmente collegata alla stipula di un sottostante prodotto finanziario derivato, in uno con le successive operazioni di ristrutturazione dell'indebitamento attraverso operazioni in strumenti finanziari derivati.*

*Come significato dai Supremi Giudici di legittimità, l'unico e solo fine legale "di copertura" degli *swaps* sottoscritti dagli enti territoriali (l'articolo 41, comma 2 legge 28 dicembre 2001, n. 448, nelle formule vigenti fino al 31 dicembre 2008, consentiva anche alle Regioni di "emettere titoli obbligazionari ... previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito") postula l'esistenza di "un collegamento negoziale ex lege e ... rendeva necessario l'intervento del consiglio comunale, poiché il contratto precedente era comunemente un mutuo e, dunque, il collegamento de quo riguardava atti che costituivano indebitamento".*

Tuttavia, anche se si volesse – ma non si vede come – negare lo stretto collegamento negoziale e funzionale fra l’emissione del prestito obbligazionario, il prodotto finanziario derivato e le successive ristrutturazioni debitorie, andrebbe specificamente individuata l’attribuzione soggettiva della competenza alla stipula di contratti aventi ad oggetto strumenti di finanza derivata. In particolare, occorrerebbe sondare se le deliberazioni di autorizzazione alla stipula di strumenti finanziari derivati della Regione Molise siano assimilabili allo *“amministrare il patrimonio della Regione”* o a *“deliberare sui contratti della stessa”*, così costituendo una competenza della Giunta speciale e distinta da quella in ordine all’emissione obbligazionaria, attribuita al consiglio, come *supra*.

La locuzione normativa utilizzata di *“amministrare il demanio e il patrimonio della Regione e deliberare sui contratti della stessa nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge”* esprime una forma lessicale poco chiara. Ciononostante, essa è radicalmente diversa dal *“disporre del patrimonio”* o dal *“deliberare di contrarre”* e ne postula una radicale differenza: infatti, la locuzione normativa citata evoca più precisamente il compimento di atti di ordinaria amministrazione, che non comporta creazione o disposizione di diritti, ma la mera conservazione e gestione di quelli preesistenti; pertanto, non vi rientrerebbe la sottoscrizione, anche in sede ristrutturazione debitoria, di un contratto di finanza *“derivata”*, che potenzialmente ma fisiologicamente crea nuovo indebitamento ed afferisce alla straordinaria amministrazione e, quindi, alla competenza residuale del Consiglio. In buona sostanza, l’impulso alla ristrutturazione debitoria tramite ricorso a strumenti finanziari derivati non costituisce *“un semplice atto di gestione dell’indebitamento dell’ente ... con finalità di riduzione degli oneri finanziari ad esso inerenti”* e, pertanto, non rientra nella competenza della Giunta regionale.

Ebbene, non dissimilmente da quanto già annotato in tema di emissione obbligazionaria collegata allo strumento finanziario derivato, deve concludersi che la competenza a deliberare il mero ricorso alla *“finanza derivata”*, anche quale forma di ristrutturazione del debito, resti in capo al Consiglio Regionale.

La stessa Suprema Corte citata sposa simile interpretazione, allorché afferma che *“l’autorizzazione alla conclusione di un contratto di swap da parte dei Comuni italiani, specie se del tipo con finanziamento up front, ma anche in tutti quei casi in cui la sua negoziazione si traduce comunque nell’estinzione dei precedenti rapporti di mutuo sottostanti ovvero anche nel loro mantenimento in vita, ma con rilevanti modificazioni, deve essere data, a pena di nullità, dal Consiglio comunale ... non potendosi assimilare ad un semplice atto di gestione dell’indebitamento dell’ente locale con finalità di riduzione degli oneri finanziari ad esso inerenti, adottabile dalla giunta”*, così dando continuità alla stessa giurisprudenza contabile (v. deliberazioni Corte dei Conti, Sezione

regionale Umbria 2 ottobre 2008, n. 41 e Sezione regionale Molise 23 luglio 2009, n. 34: *“in relazione al mancato coinvolgimento del Consiglio comunale in merito alla sottoscrizione del contratto di swap si osserva che l’impegno finanziario derivante da tale gestione attiva del debito espone l’Amministrazione al rischio di perdite finanziarie future che solo l’Organo consiliare del Comune può, consapevolmente, autorizzare, in quanto organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo deputato, ai sensi dell’articolo 42 del TUEL, ad approvare gli atti di spesa “che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi”.* Sotto questo profilo, *la delibera del Consiglio comunale non può limitarsi ad autorizzare l’operazione in modo generico, ma deve indicare, analiticamente, gli indirizzi operativi che devono condurre alla conclusione dell’operazione nonché i vincoli finanziari che l’Ente intende assumere”*) ed amministrativa (Consiglio di Stato, Sezione V, sentenza 3 marzo 2005, n. 832).

V’è di più. Il potere della Giunta di deliberare *“sui contratti”* della Regione deve essere puntualmente esercitato *“nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge”*, dovendo, per l’appunto, rispettare i limiti autorizzatori, quantitativi e cronologici imposti dalla legge regionale adottata dal Consiglio.

Detti limiti, *in subiecta materia*, si rinvencono proprio nella legge regionale del Molise 7 maggio 2002, n. 4, recante il *“Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise”*, per cui testualmente *“la legge finanziaria stabilisce: a) il livello massimo di indebitamento per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; b) le variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto dal 1° gennaio dell’anno cui si riferisce”* (articolo 12, comma 2) ed *“il totale delle spese di cui si autorizza l’impegno nell’esercizio di competenza può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui o altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio o con legge di variazione dello stesso, nei limiti di cui all’articolo 36 della presente legge”* (articolo 16, comma 2). Ancora, il suo articolo 36 impone, fra l’altro, che *“la contrazione di mutui o l’emissione di prestiti obbligazionari con oneri a carico del bilancio regionale è autorizzata, con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione dello stesso”* (comma 1), fissando *“anche il tasso massimo di interesse effettivo, la durata minima del periodo di ammortamento nonché la copertura dei relativi oneri nell’esercizio in corso e in quelli ricadenti nel bilancio pluriennale”* (comma 4), mentre *“la Giunta Regionale determina le condizioni e le modalità per l’esecuzione delle operazioni di indebitamento autorizzate ed effettua le successive operazioni di gestione del debito che si rendessero opportune o necessarie in relazione all’andamento dei mercati”* (comma 6), *“previo conforme parere del Comitato interministeriale per il Credito ed il Risparmio, ai sensi dell’articolo 10, comma 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281”* (articolo 37 seguente). Di analogo tenore le previgenti norme di ordinamento contabile, recate dalla legge regionale Molise 3 dicembre 1977, n. 44 coi suoi articoli 37 (*“la contrazione di mutui o prestiti è autorizzata*

*esclusivamente con la legge di approvazione del bilancio o con le leggi di variazione dello stesso... la legge di approvazione del bilancio o di variazione allo stesso che autorizza la stipulazione di mutui passivi o prestiti, ne fissa anche il tasso massimo di interesse effettivo e la durata minima del periodo di ammortamento, nonché la copertura dei relativi oneri di ammortamento") e 38 ("alla contrazione dei mutui autorizzati provvede, con apposita deliberazione, la Giunta in relazione alle effettive esigenze di cassa, dandone comunicazione al Consiglio Regionale. Nel deliberare le singole operazioni, la Giunta determina alle migliori condizioni nei limiti fissati dalla legge di autorizzazione, il tasso effettivo, la durata, l'ammontare degli altri oneri ed ogni altra eventuale condizione accessoria del mutuo"). Non è irrilevante notare che simili previsioni collimano con quanto attualmente previsto in via generale per l'indebitamento regionale, dall'articolo 62, comma 3 decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per cui "l'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce".*

Dunque, dal combinato disposto dello Statuto della Regione Molise e delle leggi regionali di ordinamento contabile *pro tempore* vigenti, si evince chiaramente che, se spetta alla legge regionale di bilancio o alla sua variazione - entrambe di competenza consiliare - autorizzare con puntuali prescrizioni l'ammontare limite dell'indebitamento, il suo tasso massimo e la durata minima, rimane in capo alla Giunta il potere, meramente applicativo, di determinare le modalità esecutive e gestionali di tale indebitamento, previo conforme parere del C.I.C.R.

Anche nel caso in esame, riconoscendo in tali derivati una forma di concreto indebitamento, la competenza autorizzatoria spetterebbe al Consiglio, sia perché competente in via residuale sulla straordinaria amministrazione in materia (articolo 6 citato del previgente Statuto) sia perché espressamente intestatario del potere di autorizzare con legge il nuovo indebitamento regionale (articoli 12, 16 e 36 della legge regionale Molise 7 maggio 2002, n. 4 e 37 della legge regionale Molise 3 dicembre 1977, n. 44); al contempo, ne uscirebbe minato il fondamento di validità od efficacia dei contratti che siano stati autorizzati con mera Deliberazione giuntale, nella misura in cui quest'ultima fosse passibile di annullamento.

La figura patologica che ne esiterebbe in capo al singolo contratto muta a seconda della tesi sulle conseguenze dell'annullamento della delibera presupposta sul contratto a valle; di volta in volta, in crescendo patologico, si è postulata, del contratto successivamente stipulato,

- l'inefficacia, per carenza di legittimazione dell'organo pubblico a disporre dell'oggetto contrattuale, argomentata *ex* articoli 1398 e 1399 codice civile;
- l'annullabilità, per vizio della volontà del soggetto pubblico, *ex* articoli 1425, comma 1 e 1427 codice civile;

- la nullità, per violazione di norme imperative o per carenza assoluta del consenso del soggetto pubblico, ex articoli 1418, commi 1 e 2 nonché 1325, numero 1 codice civile.

Se si accede alla tesi più convincente ribadita da ultimo dalle SS.UU. della Suprema Corte sopra citata (*“ove l'IRS negoziato dal Comune incida sull'entità globale dell'indebitamento dell'ente, l'operazione economica debba, a pena di nullità della pattuizione conclusa, essere autorizzata dal Consiglio comunale”*), la totale mancanza dell'atto o la sussistenza di un vizio radicale integra una causa di nullità assoluta del contratto stesso per difetto del requisito dell'accordo delle parti ex articoli 1325 numero 1 e 1418, comma 2, codice civile (Corte di Cassazione, civ., Sez. III, 9 gennaio 2002, n. 193: *“il venire meno della deliberazione attraverso cui si è espressa la volontà dell'ente conduttore rende nullo il contratto di locazione per assenza del requisito dell'accordo delle parti (articolo 1325, n. 1, c.c. e articolo 1418, secondo comma, c.c.). È, pertanto, errata la sentenza impugnata, che ha ritenuto semplicemente annullabile il contratto di locazione intervenuto tra le parti, considerando soltanto viziata e non assente la volontà contrattuale della parte conduttrice. Come si è detto, l'annullamento della delibera di giunta di stipulare il contratto di locazione, avendo effetto "ex tunc", ha reso inesistente l'atto deliberativo dell'ente e quindi assente, e non solo viziata, la volontà contrattuale della parte”*) o per violazione di norme imperative, ex articolo 1418, comma 1 codice civile, che regolano la procedura di evidenza pubblica ed il processo di formazione della volontà negoziale della Pubblica Amministrazione (Corte di Cassazione, SS.UU., 19 gennaio 2007, n. 1142: *“il potere di annullamento d'ufficio della procedura di affidamento può essere esercitato in ogni momento ed ha l'effetto di travolgere il contratto per la sua radicale nullità derivante dalla violazione di norme di ordine pubblico”*): in particolare, la radicale sanzione della nullità contrattuale è stata enunciata in relazione ai casi in cui la deliberazione a contrattare non conteneva l'indicazione dei mezzi finanziari per far fronte all'obbligazione assunta (v. Corte di Cassazione, SS.UU., sentenze 10 giugno 2005, n. 12195 e 28 giugno 2005, n. 13831; cfr. Corte di Cassazione, sentenze 26 maggio 2006, n. 12636 e 31 gennaio 2006, n. 2169) e riguarda tutti i contratti della Pubblica Amministrazione, anche di natura strettamente privatistica, perché è - anzi - proprio in tali ipotesi che l'Amministrazione, non potendo contare sull'autotutela amministrativa, deve essere messa in grado di avvalersi degli ordinari rimedi civilistici per sottrarsi all'adempimento di obbligazioni invalidamente assunte (Corte di Cassazione, sentenza 18 agosto 1990, n. 8410).

Pertanto, in dimostrata carenza di autorizzazione consiliare, l'eventuale annullamento della Deliberazione di Giunta regionale “a monte” travolgerebbe i contratti “a valle”, con obblighi restitutori a carico delle parti dell'accordo finanziario.

#### 8.4.6. *l'esame delle singole deliberazioni di Giunta Regionale autorizzatorie*

Così ricostruita l'architettura competenziale regionale in *subiecta* materia, occorre analizzare se le singole Deliberazioni con cui la Giunta Regionale ha provveduto ad emettere i prestiti obbligazionari erano state previamente autorizzate dal Consiglio Regionale.

- A. D.G.R. 25 febbraio 2002, n. 296 di "*Ristrutturazione del debito della Regione Molise attraverso operazioni in strumenti finanziari derivati*" successivamente rimodulati con D.G.R. 2 novembre 2006, n. 1913 di "*Autorizzazione alla rimodulazione di tre operazioni di interest rate swap datate 25/02/2002 attraverso una nuova operazione in derivato da sottoscrivere con UniCredit Banca d'Impresa s.p.a .nell'ambito di un ISDA Master Agreement*" da euro 77.000.000,00 ad euro 80.550.000,00: nelle premesse della Deliberazione del 2002 non c'è riferimento ad autorizzazioni da parte del Consiglio Regionale. La legge regionale Molise 3 giugno 2002n. 8 (approvazione del bilancio di previsione esercizio 2002) non reca autorizzazione di indebitamento, mentre l'articolo 6 della legge regionale Molise 6 dicembre 2002, n. 39 (assestamento del bilancio) ha autorizzato la contrazione di un mutuo a copertura del disavanzo del sistema sanitario regionale con l'indicazione del tasso massimo di interesse, la durata minima e l'importo complessivo del mutuo; nelle premesse della Deliberazione del 2006 non si richiamano autorizzazioni consiliari alla rimodulazione dei tre I.R.S. in oggetto, che non figurano neppure nella legge regionale Molise 12 aprile 2006, n. 4, di approvazione del bilancio di previsione 2006 (peraltro, l'articolo 17 della legge autorizza la Giunta a emettere uno o più prestiti obbligazionari a carico del bilancio regionale per euro 86.773.974,49, riferito alla distinta emissione con D.G.R. 26 giugno 2006, n. 883, v. *infra*).
- B. D.G.R. 6 ottobre 2003, n. 1204 di "*Emissione prestito obbligazionario - provvedimenti*" per euro 100.000.000,00: l'articolo 10 della legge regionale 27 maggio 2003, n. 22, autorizza la Giunta all'emissione di uno o più prestiti obbligazionari a carico del bilancio regionale, individuando solo il tasso massimo di interessi e la durata, ma non l'importo.
- C. D.G.R. 13 dicembre 2004, n. 1696 di "*Emissione prestito obbligazionario Eurobond per un importo massimo di euro 82.000.000,00*": le premesse non menzionano autorizzazioni consiliari alla contrazione di prestiti obbligazionari, che non emergono neppure dall'esame della legge regionale 9 gennaio 2004, n. 2 (approvazione bilancio di previsione 2004) e della legge regionale 1° dicembre 2004, n. 29 (assestamento di bilancio 2004).
- D. D.G.R. 26 giugno 2006, n. 883 relativa all'emissione di un prestito obbligazionario di euro 86.773.974,49: come già annotato, l'articolo 17 della Molise 12 aprile 2006, n. 4

(approvazione bilancio di previsione esercizio 2006) autorizza la giunta regionale ad emettere prestiti obbligazionari per euro 86.773.974,49 senza indicare il tasso di interesse massimo ed il periodo minimo di durata.

Dall'analisi emerge un quadro maculato in cui non si ravvisa una puntuale corrispondenza fra Deliberazioni della Giunta regionale di stipula dei contratti e preve autorizzazioni legali del Consiglio regionale, che per talune operazioni non si sono rinvenute; per altre operazioni di sottoscrizione di derivati, le relative autorizzazioni consiliari non sono state conferite nella completezza dei loro necessari elementi (tasso, durata ed importo), minando comunque alla radice la validità dell'impulso alla contrazione dell'indebitamento: infatti, la determinazione del futuro debito, del relativo tasso di interesse massimo e dei tempi di ammortamento costituisce elemento essenziale dell'autorizzazione perché consente la certezza e la determinabilità dei costi a gravare sui bilanci attuali e futuri dell'Ente (cfr., esemplificativamente, determinazione direttoriale generale nn. 60 e 61 del 23 novembre 2006 - esecutive della D.G.R. n. 883/2006 la cui autorizzazione manca dell'indicazione del tasso massimo di interesse e dei tempi di durata del contratto - ove si rilascia genericamente il *"mandato irrevocabile di pagamento degli importi netti di volta in volta dovuti alla controparte swap al Tesoriere regionale a valere sulle risorse afferenti il primo titolo delle entrate e, in caso di insufficienza, a valere su tutte le entrate correnti"*).

#### **8.4.7. i limiti negoziali, per le Pubbliche Amministrazioni, in tema di finanza derivata**

Alle considerazioni precedenti, maturate sui profili soggettivi della titolarità del potere normativo ed amministrativo, si sommano rilievi di natura sostanziale, poiché le attività negoziali condotte dalla Regione e qui considerate devono atteggiarsi nel rispetto delle regole di contabilità pubblica, cogenti - *inter alia* - nei riguardi degli enti territoriali: in particolare, la valutazione sulla convenienza, il controllo degli schieramenti minoritari consiliari, l'impatto di spese sulle generazioni future sono fattori da tenere in somma considerazione per tutti gli enti che hanno struttura rappresentativa della comunità territoriale.

##### **a. la selezione del contraente**

Fondamentale problematica di carattere procedurale attiene alle modalità di selezione dell'intermediario finanziario.

Con riferimento ai contratti sopra stipulati non risulta che sia stata condotta una procedura di selezione del miglior contraente secondo i precetti dell'evidenza pubblica, ma emerge, per la stragrande maggioranza dei casi, che la scelta della controparte sia avvenuta *intuitu personae*.

E' noto che la stipula degli strumenti finanziari da parte delle Pubbliche amministrazioni beneficia tradizionalmente di un'area di esenzione dall'evidenza pubblica (ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le disposizioni del Codice non si applicano *“agli appalti ed alle concessioni di servizi finanziari relativi all'emissione, all'acquisto, alla vendita e al trasferimento di titoli o di altri strumenti finanziari ai sensi del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, servizi forniti da banche centrali e operazioni concluse con il Fondo europeo di stabilità finanziaria e il meccanismo europeo di stabilità”*; una norma analoga era contenuta nell'articolo 19, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e, precedentemente, nell'articolo 5, comma 2, lettera d) del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157, in congruenza con la corrispondente normativa euro unitaria, da ultimo, articolo 10, lettera e), direttiva 16 febbraio 2014, n. 2014/24/UE), ritenendosi tradizionalmente che la negoziazione di tali contratti debba e possa legarsi al particolare giudizio di affidabilità e di solidità del singolo intermediario.

Tuttavia, ciò non varrebbe ad escluderli dall'applicazione dei principi generali dell'azione amministrativa e della contabilità pubblica. Come notato dalla Suprema Corte, *“l'organo consiliare deve valutare la convenienza di operazioni che porranno vincoli all'utilizzo di risorse future, precisando che l'attività negoziale dell'ente territoriale deve avvenire secondo le regole della contabilità pubblica che disciplinano lo svolgimento dei compiti propri dell'ente che utilizza risorse della collettività. Pertanto, ove il Comune intenda procedere ad un'operazione di ristrutturazione del debito, deve individuare le principali caratteristiche e le modalità attuative di essa e, poi, selezionare con una gara la migliore offerta in relazione non solo allo scopo che mira a raggiungere, ma anche alle modalità che vuole seguire, dovendo la P.A. conformare la sua azione ai principi di economicità e convenienza economica”*. Dunque, il rispetto di canoni di *“economicità e convenienza economica”* o buon andamento amministrativo (articolo 97, comma 2, Costituzione) e delle regole generali di contabilità pubblica, prima ancora che di imparzialità, onera l'Amministrazione di condurre una seria valutazione del mercato delle offerte finanziarie, onde ottenere le migliori condizioni economiche in favore della comunità amministrata, nel cui nome è chiamata a spendere funzionalmente le risorse pubbliche. Si valorizza, così, l'abbandono della diffusa prassi di negoziare *“fiduciarmente”* con il singolo intermediario finanziario l'operazione in *“derivati”*.

#### **b. la causa contrattuale**

Ancora, la patologica nullità dei negozi *“a valle”* potrebbe derivare dall'eventualità che sia dimostrato il loro carattere speculativo od oggettivamente indeterminato, posta la generale preclusione in capo alle Pubbliche Amministrazioni di speculare per mezzo dell'utilizzazione

delle finanze che sono tenute ad amministrare per la comunità interessata (argomentato ex articolo 119 della Costituzione, per cui le Regioni “*concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea ... hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ... alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite ... le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio*”).

Come notato dalle Sezioni Unite sopra citate, riconosciuta una “*legittimazione dell’Amministrazione a concludere contratti derivati, sulla base della disciplina vigente fino al 2013 ... il derivato per essere ammissibile, doveva essere economicamente conveniente essendo vietato concludere derivati speculativi ... la normativa che ne aveva autorizzato la conclusione (fino al relativo divieto introdotto dalla l. n. 147 del 2013) ... aveva consentito alla P.A. di stipulare dei contratti che, in quanto aleatori, non avrebbe potuto, di per sé, sottoscrivere*”: infatti, si rende necessaria “*una precisa misurabilità/determinabilità dell’oggetto contrattuale, comprensiva sia del criterio mark to market sia degli scenari probabilistici, sia dei c.d. costi occulti, allo scopo di ridurre al minimo e di rendere consapevole l’Ente di ogni aspetto di aleatorietà del rapporto, costituente una rilevante disarmonia nell’ambito delle regole relative alla contabilità pubblica, introduttiva di variabili non compatibili con la certezza degli impegni di spesa riportati in bilancio*”.

In base a tale esegesi, l’articolo 41 legge 28 dicembre 2001, n. 448 ed i principi di contabilità pubblica imponevano ai “derivati” degli Enti pubblici la causa tipica di mera “copertura” del rischio finanziario derivante da un sottostante debito, senza spazio per “derivati speculativi”. Al di fuori di tale previgente perimetro di liceità, si doveva sin da allora (come si deve tuttora) riconoscere una generale carenza di legittimazione del soggetto pubblico, ovvero una sorta di incapacità negoziale della Pubblica Amministrazione rispetto alla speculazione, per effetto della sua missione funzionale alla realizzazione dello scopo pubblico prefissatole dalla legge e che impregna tutta la sua attività, anche di diritto comune (articoli 97, comma 2 Costituzione ed 1 legge 7 agosto 1990, n. 241).

È conferente quindi evocare un c.d. “*limite di scopo*” all’attività amministrativa, argine che esprime la necessaria preordinazione dell’attività (anche) contrattuale della Pubblica Amministrazione: essa non può realizzare negozi che non si pongano in rapporto di

strumentalità con i compiti istituzionali affidatili dalla legge. Il vincolo di scopo non è solo elemento comune ed imprescindibile di tutta l'attività realizzata dalla Pubblica amministrazione, ma soprattutto carattere che la contraddistingue da quella dei privati, governata dal principio di "libertà nella liceità": secondo la giurisprudenza del Giudice amministrativo "il nesso di stretta strumentalità del negozio ... rispetto ai fini istituzionali dell'Ente" costituisce "un principio ... immanente nel sistema" (Consiglio di Stato, A.P., sentenza 3 giugno 2011, n. 10).

Orbene, all'esito di tale ricostruzione può concludersi che l'aleatorietà contrattuale elevata a vera e propria scommessa è incompatibile, anche sotto la previgente e più permissiva disciplina, con i parametri normativi imposti all'agere regionale qui valutato ed è - in ultimo - suscettibile di pregiudicare la validità ed efficacia negoziale delle stipulazioni a valle.

**c. la motivazione della deliberazione autorizzativa**

Inoltre, con riferimento alla loro motivazione, la rimodulazione del debito, l'emissione di prestiti ed i contratti di *swap* nascerebbero, secondo quanto motivato nelle medesime Deliberazioni analizzate, dall'esigenza di accedere a migliori condizioni di debito ed a tutelare le finanze regionali dalle oscillazioni dei tassi di mercato che ne regolano i costi.

Come illustrato in precedenza, le operazioni di ristrutturazione del debito e l'utilizzo di strumenti derivati necessitano di una valutazione particolarmente attenta della loro convenienza economica.

Orbene, né nelle deliberazioni già menzionate né nella copiosa documentazione contrattuale trasmessa dall'Ente in sede istruttoria compaiono prospetti analitici di comparazione fra i costi del debito originario ed i costi attesi del nuovo debito o ricostruzioni probabilistiche di scenari quantitativi e qualitativi di rischio, atti a dimostrare *per tabulas* la convenienza delle operazioni.

**d. la lingua contrattuale**

In ultimo, valga aggiungere alcune considerazioni sulla documentazione degli strumenti finanziati analizzati, che è redatta per larga parte in lingua inglese.

Non si discute della facoltà delle parti contrattuali private di stipulare nelle forme linguistiche a loro più confacenti: l'autonomia privata, in senso formale, lo consente (argomentato ex articoli 1321 e 1325 codice civile).

Parzialmente diverso il quadro per la Pubblica Amministrazione, che, "nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente" (articolo 1, comma 1bis legge 7 agosto 1990, n. 241) ed è, in tal senso, tenuta a

redigere per iscritto ogni contratto *ad substantiam* (v. articoli 16 e 17 regio decreto n. 2440/1923; cfr. Corte di Cassazione, sentenza n. 15645/2018).

Quanto alla lingua da utilizzare negli atti ufficiali, sebbene la Costituzione non indichi espressamente l'italiano come lingua ufficiale, limitandosi ad affermare la tutela delle "minoranze linguistiche" (articolo 6), la sua stessa redazione in tale idioma ed il riconoscimento di tali "minoranze" suggerisce l'adozione implicita, ma pur sempre ufficiale, della lingua italiana. Ancora, lo Statuto di Autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige (Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670), che ha forza di legge costituzionale, dichiara all'articolo 99 che "quella italiana ... è la lingua ufficiale dello Stato". Infine, la legge 15 dicembre 1999, n. 482, in attuazione del già menzionato articolo 6 Costituzione, stabilisce al suo articolo 1 che "la lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano".

Dunque, è auto evidente che, prima ancora della prevenzione giusprivatistica di eventuali errori di fatto o di diritto tali da condurre all'annullamento contrattuale (*ex* articoli 1428 e ss. codice civile), essenziali ragioni giuspubblicistiche di legalità, buon andamento, imparzialità, responsabilità, trasparenza, conoscibilità, controllo ed accountability (articoli 97 e 119 Costituzione) impongono che l'attività, anche *iure privatorum*, della Pubblica Amministrazione italiana sia documentata nella lingua ufficiale dello Stato, l'italiano: ciò, in ossequio a quel carattere di specialità che la differenzia nelle sue manifestazioni da qualunque soggetto privato, e che, giusta la lettura sistematica delle disposizioni sopra richiamate, le impone l'onere di contrattare per iscritto in italiano.

## 8.5. Conclusioni

Il limite di indebitamento appare formalmente rispettato dalla Regione Molise.

Per contro, i contratti in strumenti derivati, sopra analiticamente osservati, sono fonte di una quota rilevante dell'indebitamento complessivo ed hanno generato, nel corso dei 15 anni monitorati, "uscite" pari a circa il 1400% delle "entrate" ed un differenziale complessivo a debito della Regione per euro 83.342.715,78.

Tuttavia, essi offrono alcuni profili problematici di carattere contrattuale e gestionale, suscettibili di assumere pregnante rilevanza ai fini della sana gestione finanziaria regionale.

Dall'analisi che precede si giunge alla conclusione che, in generale, le norme in tema di competenza degli organi regionali attribuiscono in capo al Consiglio regionale il potere di autorizzare la stipula di contratti di finanza derivata a vario titolo collegati ad operazioni di finanziamento. Le concrete fattispecie contrattuali esaminate, avallate dalla Giunta regionale, non sono state puntualmente precedute dalle autorizzazioni prescritte dallo Statuto e dalle

leggi regionali in materia, di competenza del Consiglio regionale: in talune occasioni l'autorizzazione mancava, in altre occasioni essa era priva dei suoi elementi fondamentali (importo, tasso di interesse massimo, periodo di ammortamento minimo). Ancora, si sollevano dubbi circa la legittimazione regionale a simile stipula, la motivazione della convenienza dell'operazione, la lingua straniera adottata e l'adeguata selezione del contraente. Dunque, pare profilarsi una spada di Damocle rappresentata dall'invalidità di simili pattuizioni, che a sua volta potrebbe:

- derivare dai vizi, dell'atto autorizzativo presupposto, di incompetenza o di difetto di motivazione o di violazione dello Statuto o della legge di ordinamento contabile regionali, della legge finanziaria autorizzativa, del "divieto di speculazione pubblica" o dei canoni amministrativi di "buon andamento contabile" e di "evidenza pubblica",
- ovvero risiedere originariamente nei medesimi patti, per carenza di legittimazione negoziale della Regione in ordine alla speculazione o per pari violazione del "divieto di speculazione pubblica" o per violazione della forma linguistica scritta italiana.

Quanto ai profili prettamente gestori delle operazioni, l'Amministrazione regionale dovrebbe rendere uno *standard* minimo di informazione in sede contabile, rappresentato dal saldo dei flussi finanziari e dal valore "*mark to market*" di ciascun contratto per l'esercizio di riferimento: siffatta completa e attendibile nota informativa consentirebbe al Consiglio regionale di valutare scientemente oneri e rischi finanziari ed entità dei flussi differenziali connessi a tali strumenti.

In conclusione, ferme le medesime considerazioni già espresse in occasione della parifica sul rendiconto degli esercizi pregressi, questa Sezione di controllo ammonisce la Regione Molise alla più attenta verifica della validità dei sinallagmi di finanza derivata, alla cautela nella loro gestione, anche attraverso l'appostamento di un congruo fondo rischi, nonché al rispetto delle regole e dei principi vigenti.

In forza di quanto sopra, della peculiare conformazione dei contratti derivati attualmente in essere e del consistente e persistente aggravio del bilancio regionale conseguente ai connessi differenziali negativi, si evidenzia ancora una volta la necessità che l'Ente adotti, nella propria autonomia decisionale e gestoria, tutti gli atti ed i provvedimenti necessari, al fine di cogliere eventuali opportunità di riduzione degli oneri finanziari.

## CAPITOLO 9) CONTO ECONOMICO E STATO PATRIMONIALE

### 9.1 Premessa

L'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, prevede, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità economico - patrimoniale degli Enti in contabilità finanziaria è codificato nell'Allegato 4/3 al D.Lgs 23 giugno 2011, n. 118, il cui primo paragrafo chiarisce le finalità della contabilità dei profili economico-patrimoniali della gestione, che affianca la contabilità finanziaria, la quale costituisce il sistema contabile principale - e fondamentale ai fini autorizzatori e di rendicontazione - dei risultati della gestione finanziaria.

L'integrazione degli evocati sistemi di contabilità è supportata dall'adozione del piano dei conti integrato, di cui all'art. 4 del D.Lgs 118/2011.

L'Allegato 4/3 del citato decreto legislativo riconosce esplicitamente l'intervenuta adozione di un sistema contabile integrato e stabilisce che le **entrate** generano scritture economico-patrimoniali nella fase dell'*accertamento*, mentre le **spese** generano scritture nella fase della *liquidazione* (fatta eccezione per le spese attinenti al perimetro sanitario, i trasferimenti e i contributi, le partite finanziarie e le partite di giro che si alimentano al momento dell'impegno). Tale correlazione determina, di fatto, una *derivazione* della contabilità economico-patrimoniale dalla contabilità finanziaria; inoltre, nonché sorge la necessità che le scritture in partita doppia siano adeguate alle esigenze della contabilità economico-patrimoniale, al fine di avvicinare quanto più possibile la competenza finanziaria alla competenza economica.

Il rendiconto delle regioni, ex art. 63 del D.Lgs 118/2011, si compone del *Conto del bilancio* relativo alla gestione finanziaria, dei riepiloghi e prospetti riassuntivi, del *Conto economico* e dello *Stato patrimoniale*, accompagnati da una *Relazione* che, oltre a contenere le informazioni richieste dal D.Lgs 118/2011, riporta dati ritenuti necessari a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della gestione dell'esercizio.

La Sezione regionale di controllo ha provveduto all'esame anche delle componenti economiche e patrimoniali riguardanti l'esercizio 2019 della Regione Molise, riportate negli allegati 6), 7) e 8) della proposta di rendiconto approvata con deliberazione di Giunta n. 243, del 20 luglio 2020, e trasmesse - unitamente, tra l'altro, all'allegato 30 contenente la Relazione-

nota integrativa - con nota n. 117952, del 23 luglio, del Servizio Segreteria della Giunta Regionale (acquisita al protocollo Cdc n. 1574, del 24 luglio).

*In limine*, deve rilevarsi che, per la parte riguardante i valori del conto economico e lo stato patrimoniale, la relazione assume natura eminentemente descrittiva dei dati esposti nei rispettivi prospetti, non presentando particolari approfondimenti relativi alle singole voci e alla relativa quantificazione.

## 9.2 Conto economico

La gestione economica al 31 dicembre 2019 si chiude con un risultato di esercizio negativo, pari a euro -91.760.937,69. Tale risultato risulta particolarmente peggiorativo rispetto all'esercizio precedente, il cui valore era indicato in euro 5.419.746,67.

Dalla tabella n. 1 si evince che tutte le componenti del conto economico (gestione ordinaria, gestione finanziaria e gestione straordinaria) chiudono con segno negativo.

Nel dettaglio, la *gestione ordinaria* crolla da euro 34.450.873,80 del 2018 a euro -38.909.170,48 nell'esercizio in esame, registrando un peggioramento dovuto principalmente (tra le componenti positive) a minori proventi da trasferimenti correnti e da contributi e (tra quelle negative) a maggiori spese.

Nella *gestione finanziaria* si passa da euro -14.270.385,56 del 2018 a euro -8.017.800,76 del 2019, con un miglioramento del 43,81%.

Infine, nella *gestione straordinaria*, è attestata una diminuzione da euro -11.928.082,76 a euro -42.003.779,21.

Le imposte sono in linea nei due esercizi, con euro 2.830.187,24 nel 2019 ed euro 2.832.658,81 nel 2018.

9.tab. n. 1 - dati Conto economico esercizi 2018-2019

(valori in euro)

GESTIONE		2019	2018
ORDINARIA	componenti positivi della gestione	1.011.236.957,49	1.057.647.325,23
	componenti negativi della gestione	1.050.146.127,97	1.023.196.451,43
	<b>differenza</b>	<b>- 38.909.170,48</b>	<b>34.450.873,80</b>
FINANZIARIA	proventi finanziari	4.295.219,04	2.561.040,47
	oneri finanziari	12.313.019,80	16.831.426,03
	<b>differenza</b>	<b>- 8.017.800,76</b>	<b>- 14.270.385,56</b>
STRAORDINARIA	proventi straordinari	561.1635,69	486.5888,23
	oneri straordinari	47.615.414,90	16.793.970,99
	<b>differenza</b>	<b>- 42.003.779,21</b>	<b>- 11.928.082,76</b>
IMPOSTE		2.830.187,24	2.832.658,81
<b>RISULTATO D'ESERCIZIO</b>		<b>- 91.760.937,69</b>	<b>5.419.746,67</b>

fonte: elaborazione Corte su prospetti rendiconto 2019

Il risultato d'esercizio 2019 fotografa una situazione di forte criticità della Regione.

Inoltre, ai dati esposti si aggiungono ulteriori criticità che peggiorano la negativa *performance* della Regione.

Il primo rilievo riguarda la *metodologia di contabilizzazione*.

Nella Relazione al Conto economico e allo Stato patrimoniale, allegata al Rendiconto 2019 (allegato n. 30), l'Ente regionale dichiara che "*Stato Patrimoniale e Conto Economico sono stati redatti analizzando **gli impegni** (liquidati e liquidabili) e gli accertamenti secondo l'articolazione degli stessi al quinto livello del piano finanziario. Facendo riferimento alla matrice di correlazione del piano dei conti 2019, gli impegni e gli accertamenti sono stati classificati in base alle rispettive voci di costo/ricavo, debito/credito e relativo pagamento/riscossione*".

Alla stregua di quanto enunciato, ove per i componenti economici negativi fossero stati presi in considerazione dall'Ente regionale non le sole liquidazioni, ma anche gli impegni "*liquidabili*", contrariamente a quanto prescritto al paragrafo 4 dell'Allegato 4/3 al D.Lgs 118/2011, **l'errore inficerebbe tutti i dati esposti nel Conto economico, nonché i risultati in esso rappresentati.**

Altro aspetto riguarda la presenza di *debiti fuori bilancio* emersi sia nell'indagine a campione sia dall'esame del macroaggregato di spesa 110 (sul punto si rinvia ai pertinenti capitoli della presente relazione).

Inoltre, dal programma di contabilità utilizzato dalla Regione Molise emerge che l'Ente, nell'anno 2019, è risultato destinatario di fatture per **euro 32.999.862,93** per le quali non è stato assunto alcun impegno di spesa e, di conseguenza, non si è proceduto ad alcuna liquidazione. Si aggiunge che anche per l'esercizio 2019 alla voce del Conto economico relativa alle *svoluzioni delle immobilizzazioni* la Regione Molise non indica nessun valore, contrariamente a quanto enunciato dal paragrafo 4.19 dell'allegato 4/3 al decreto legislativo 118/2011, secondo cui in essa devono essere considerate le perdite durevoli di valore delle immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie, ai sensi dell'art. 2426, comma 1, n. 3 del codice civile e dei principi contabili dell'OIC dettati in materia (n. 16, n. 24 e n. 20).

Andrebbero, tra l'altro, ivi contabilizzate anche le perdite di esercizio conseguite nell'esercizio dalle società partecipate, pari almeno a euro 658.356,00 (si ricorda che tale valore è da considerarsi probabilmente rilevato in difetto rispetto all'importo reale delle perdite, la cui contabilizzazione risente della mancata approvazione dei bilanci di talune delle società partecipate).

Dai rilievi esposti si evince l'esistenza di una complessiva ***inattendibilità*** delle voci di costo esposte nel Conto economico 2019, che appaiono sottostimate.

Conseguentemente, la perdita di esercizio risulta in realtà superiore a quella calcolata dall'Ente.

### **9.3 Stato patrimoniale**

In sede istruttoria la Sezione, con nota del 29 giugno 2020 (prot. n. 1254), tenuto conto delle risultanze delle operazioni di parificazione riguardanti il precedente esercizio (compendiate nella deliberazione n. 121/2019/PARI), ha richiesto all'Ente l'invio dei seguenti documenti:

- documentazione a supporto del riaccertamento ordinario dei residui, con particolare riguardo alla determinazione dei crediti inesigibili;
- elenco dei terreni e dei fabbricati, con indicazione del relativo valore di acquisto ed attuale, iscrivibili alla voce "*beni demaniali*" dello Stato patrimoniale;
- elenco dei terreni e dei fabbricati, con indicazione del relativo valore di acquisto ed attuale, iscrivibili alla voce "*altre immobilizzazioni materiali*";
- inventario dei beni mobili ed immobili al 31/12/2019 completo dell'indicazione del valore iniziale, delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio e dei valori finali;
- elenco dei diritti di brevetto iscritti nello Stato patrimoniale corredato dalla dimostrazione, per ciascuno di essi, della titolarità del diritto esclusivo di sfruttamento, dai relativi costi di produzione interna o di acquisizione da terzi, del valore netto contabile;
- l'elenco delle eventuali opere dell'ingegno possedute con i relativi valori;
- la composizione del fondo di dotazione.

La Regione Molise con nota del 31 luglio 2020 prot. n. 123119 ha fatto pervenire solo parte dei documenti richiesti, con particolare riferimento:

- all'elenco dei terreni e dei fabbricati, con indicazione del relativo valore di acquisto ed attuale;
- all'elenco delle immobilizzazioni immateriali.

#### **9.3.1 Stato patrimoniale - attivo**

Anche in relazione alle componenti dello Stato patrimoniale sono state accertate numerose criticità, di origine evidentemente risalente e già rilevate da questa Sezione.

Sebbene in relazione all'esercizio 2019 appaia – per la prima volta – impostata un'attività di rilevazione delle poste di bilancio ancorata ai principi che presidiano la corretta e veritiera rappresentazione dei dati contabili, il percorso intrapreso appare tuttavia solo agli inizi.

In primo luogo, giova considerare le variazioni intervenute nei valori dell'attivo patrimoniale tra l'esercizio 2018 e l'esercizio 2019.

Nella tab. n. 2 sono riportati gli scostamenti più significativi rilevati in relazione alle immobilizzazioni:

9.tab. n. 2 - variazione 2019 nei valori di parte delle immobilizzazioni (valori in euro)

STATO PATRIMONIALE ATTIVO	2019	2018
<b>IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI</b>		
diritti di brevetto e opere di ingegno	4.910.930,42	20.024.212,24
<b>IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI</b>		
beni demaniali	182.142,36	24.319.954,04
altre immobilizzazioni materiali	86.204.687,93	3.695.410,65

fonte: dati Corte su allegati rendiconto 2019

Nella relazione redatta dall'Ente non sono esposte le motivazioni delle rilevate, significative variazioni, che peraltro sembrano prendere atto dei rilievi formulati dalla Sezione in sede di parificazione del rendiconto 2018.

\* \* \*

In riferimento alla voce "Mobili ed arredi", il valore rappresentato nello stato patrimoniale è di euro 2.196,00, dato palesemente incongruo se rapportato alle dimensioni e al rilievo della pubblica amministrazione di riferimento.

Inoltre, nella sezione "Attivo circolante" si riscontrano le seguenti anomalie:

- il valore delle rimanenze è indicato come pari a zero. Anche in tal caso, l'apparente incongruità del dato induce a ritenere il mancato ricorso al registro di magazzino o ad inventari (ovvero, a tutto concedere, il loro mancato aggiornamento);
- nella voce "Crediti" il totale è pari a euro 698.238.907,37; tuttavia, i residui attivi presenti nel risultato di amministrazione sono pari a euro 699.142.014,20.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2426, n. 8, e dei principi contabili (allegato 4/3 punto 6.2 lettera b), come puntualmente indicato anche nella relazione, "[...] I crediti sono iscritti al valore nominale, ricondotto al presumibile valore di realizzo attraverso apposito fondo svalutazione crediti portato a diretta diminuzione degli stessi in sede di predisposizione dello stato patrimoniale [...]": ne consegue che il **valore totale dei crediti andava diminuito, ai fini della relativa rappresentazione contabile, dell'importo del FCDE** calcolato;

- nella sezione "Disponibilità
- liquide" sono indicati, alla voce "Altri depositi bancari e postali", euro 1.556.315,28. Su tale importo nessuna informazione compare nella Relazione allegata, sebbene si possa

ipotizzare trattarsi di somme depositate sui conti correnti postali. Preme, in ogni caso, evidenziare - tenuto conto dell'elevato importo in esame - che l'Ente appare non effettuare con la dovuta cadenza mensile/trimestrale lo spostamento di tali somme sul conto di tesoreria.

### 9.3.2 Stato patrimoniale - passivo

Anche in riferimento al Passivo dello Stato patrimoniale sono fornite limitate informazioni nella relazione allegata: ad esempio, con riferimento alla voce *Fondo rischi*, a fronte del considerevole importo rappresentato (di euro 396.370.151,65) non sono indicate le voci analitiche.

Particolarmente significativa è la situazione del *Patrimonio netto*, che presenta un valore pari a euro - 149.662.300,66, peggiorativo di euro 51.517.714,09 rispetto al precedente esercizio (euro - 98.144.586,57).

Ad illustrare la criticità del dato giova ricordare che nei casi in cui il Patrimonio netto risulti negativo, in ragione di valori del passivo superiori al totale attivo, si evidenzia un *deficit* patrimoniale. In particolare, il valore negativo del patrimonio netto esprime costituisce l'indicatore di una crisi in atto, tra l'altro connessa a insufficienti fonti di autofinanziamento.

## 9.4 Conclusioni

L'esame dei documenti economico-patrimoniali evidenzia numerose imprecisioni e anomalie che si riverberano, come accennato, sulla veridicità dei valori indicati in relazione alle singole poste rappresentate.

Lo Stato patrimoniale e il Conto economico non sono accompagnati da prospetti di riepilogo più dettagliati dai quali si evinca, in conformità ai principi di trasparenza e chiarezza dei dati economici esposti, la composizione delle singole voci aggregate negli schemi di bilancio, la variazione delle voci rispetto all'anno precedente e le ragioni degli incrementi e dei decrementi, con particolare evidenza del rapporto causa-effetto tra le azioni dell'Amministrazione e la variazione registrata nel bilancio.

L'Ente regionale, in linea con le sollecitazioni della Sezione regionale della Corte dei Conti e dal MEF, orientate al miglioramento della qualità dei dati economico-patrimoniali, ha proceduto in fase di scritture 2019 di rettifica e assestamento a:

- verificare tutte le scritture finanziarie che il gestionale informativo non ha generato in economico-patrimoniale (sono state analizzate circa 500 scritture tra impegni, liquidazioni, mandati, accertamenti e reversali);

- verificare l'elenco delle immobilizzazioni immateriali e operare le necessarie rettifiche;
- verificare il valore delle immobilizzazioni finanziarie alla luce dei rendiconti e bilanci aggiornati approvati e operare le scritture di rettifica.

Nel ricordare che, secondo quanto sancito al punto 9.2 dell'allegato 4/3 del D.Lgs. n. 118/2011, l'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio, e la conseguente rideterminazione del suo valore, dovevano in ogni caso concludersi entro il secondo esercizio dall'entrata in vigore della contabilità economico-patrimoniale (dunque, entro il 2017) deve concludersi che le attività poste in essere dalla Regione, pur meritevoli di attenzione, non sono sufficienti a strutturare documenti economico-patrimoniali veritieri e indicativi della reale situazione dell'Ente, dal momento che non possono dirsi raggiunti gli obiettivi di rappresentare le utilità economiche acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio 2019 (anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari) e di rilevare – mercé la predisposizione di un regolare Stato patrimoniale – le variazioni del patrimonio, che costituiscono un significativo indicatore dei risultati della gestione.

**I Magistrati relatori**  
(Domenico CERQUA)

**Il Presidente**  
(Lucilla VALENTE)

(Ruben D'ADDIO)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 23 NOVEMBRE 2020

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO  
(dott. Davide Sabato)

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

